Ecole Doctorale « Ville, Transport et Territoires »

LA « CONCERTATION » CITOYENNE DANS LE PROJET DE REAMENAGEMENT DU QUARTIER DES HALLES DE PARIS (2002 – 2010)

LES FORMES DE LA DEMOCRATISATION DE L'ACTION PUBLIQUE EN URBANISME ET SES OBSTACLES

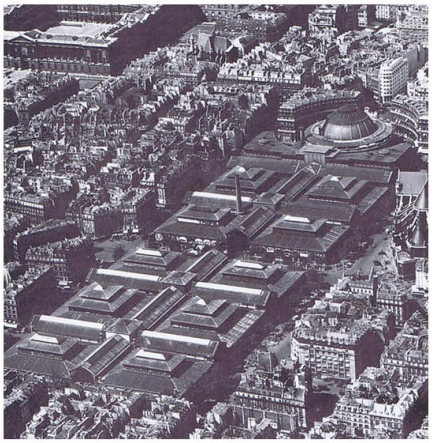
Thèse pour l'obtention du doctorat en URBANISME, AMENAGEMENT et POLITIQUES URBAINES

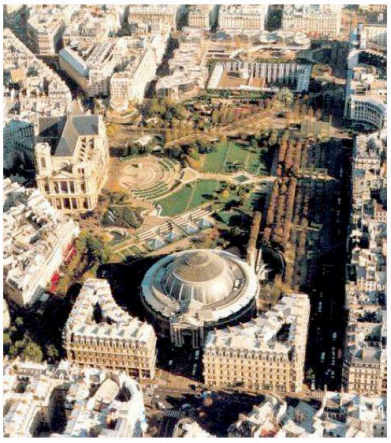
Présentée par Camille Gardesse

Sous la direction de Jodelle Zetlaoui-Léger

Soutenue publiquement le 2 décembre 2011 devant le jury composé de :

- **Mme Jodelle Zetlaoui-Léger**, Professeur au Département des Sciences de l'Homme et de la Société pour l'Architecture, Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Paris La Villette – *directrice de thèse*
- **M. Mario Gauthier**, Professeur agrégé au Département des Sciences Sociales, Université du Québec en Outaouais – *rapporteur*
- **Mme Marie-Pierre Lefeuvre**, Professeur au Département de Sociologie, Université François Rabelais de Tours – *rapporteur*
- **M. Loïc Blondiaux**, Professeur au Département de Sciences Politiques, Université Paris 1 La Sorbonne – *examinateur*
- **Mme Corinne Larrue**, Professeur à l'UFR de Sciences et Techniques, Aménagement de l'Espace et Urbanisme, Université François Rabelais de Tours – *examinateur*
- **M. Thierry Le Roy**, Conseiller d'Etat, garant de la concertation du projet des Halles – *examinateur*







Dans un contexte national d'injonctions réglementaires répétées visant à faire davantage participer les habitants-citoyens à l'action publique, et dans un contexte municipal marqué par une volonté de rupture avec les modes de gouvernance des mandatures précédentes, la Mairie de Paris a, de 2002 à 2010, organisé une « concertation » ambitieuse pour le projet de réaménagement du quartier des Halles. Cette thèse a pour objet d'analyser les conditions de mise en place d'une démarche participative dans le cadre particulier d'un grand projet d'urbanisme. Elle s'intéresse aux possibilités d'articulation entre processus de projet urbain et processus participatif. Elle propose à cette occasion des éléments de méthode et d'analyse concernant la prise en compte des habitants-citoyens dans la fabrication du projet. Pour cela, les diverses modalités et temporalités de la démarche de projet et des dispositifs participatifs sont précisément étudiées. Ces derniers sont passés au crible de définitions de degrés d'implication d'une part et de critères d'évaluation de la participation et de la délibération d'autre part. S'il est difficile de qualifier de façon uniforme le niveau d'intensité de l'implication citoyenne dans un projet d'urbanisme étudié dans sa durée, il ressort de l'analyse que, globalement, les dispositifs appelés « concertation » par la Mairie de Paris n'ont pas véritablement mis en négociation la définition du projet dans ses principes majeurs. De ce fait, la plupart du temps, le processus participatif est resté cantonné à un niveau consultatif. Les postures des acteurs en charge du projet urbain et leurs représentations de la place de l'habitant-citoyen dans la démarche de projet expliquent en grande partie le caractère relativement limité de la « concertation » quant à ses effets sur le projet, mais aussi en termes d'ouverture aux différents publics concernés. Néanmoins les obstacles à la démocratisation de l'action publique en urbanisme trouvent également leurs sources dans les manières de concevoir et de mener la démarche de projet. Pour autant, le projet de réaménagement du quartier des Halles a été source de changements voire d'innovations pour la Ville. Etudier le processus participatif en tant qu'expérience permet de montrer ses effets sur les acteurs impliqués, notamment au travers de logiques d'apprentissages, ainsi que les évolutions possibles, dans le contexte municipal parisien, des pratiques participatives dans la conception urbaine.

Mots-clés : Participation - concertation - projet urbain - action publique - acteurs de l'urbanisme - habitant citoyen - quartier des Halles - Mairie de Paris

In a national context of repeated lawful injunctions to increase the inhabitant-citizen participation in the public action, and a local context of break with the previous forms of governorship, the Paris Mayor Office organised from 2002 to 2010 an ambitious « concertation» around the urban redevelopment project of the central district Les Halles. This research is dedicated to the analysis of the setting-up conditions of a participative approach in the specific framework of a great urban planning project. The aim is to demonstrate the link between the project process and the participative process. Elements of method and analysis concerning the consideration of the inhabitant-citizen in the project are exposed. For this purpose, the various methods and temporalities of the project's approach and participative devices are precisely studied, using definitions of participation levels and standards of the participation and deliberation process. Assuming that it is pretty difficult to qualify evenly the intensity level of the citizen implication concerning an urban project studied in its duration, the analysis obviously shows that on the whole, the devices called « concertation» by the Mayor Office did not really impact the negotiation of the project in its main principles. In fact, the participative process remained most of the time confined to an advisory level (consultation). The position of the actors in charge of the urban project and their representations of the inhabitant-citizen status in the project process are a major explanation for the limited impact of the « concertation» in the project itself, but also in its attempt to appeal to the concerned public. However, obstacles to public action democratization in urban planning also result from the way the projects are conceived and realized. Nevertheless, the urban redevelopment of the district Les Halles has launched changes, even innovations in the City. Studying the participative process as an experiment allows to show its effects on the people involved, especially in terms of learning processes, as well as the possible evolutions, in the Parisian local context, of participative practices in urban planning.

Keywords : Participation - concertation - urban project - public action - actors of urban planning - inhabitant citizen - quartier des Halles - Paris Mayor Office

Avant-Propos

Mon projet de recherche trouve ses racines dans des activités antérieures à celles du doctorat. Après avoir mené des travaux en sociologie de l'immigration et des relations interethniques au sein de l'URMIS à l'Université Paris 7 - notamment sur les formes de mobilisation politiques des populations jeunes autres que le vote[1] - j'ai été recrutée en avril 2006 en tant que chargée d'études dans l'association EPPPUR[2]. Cette dernière regroupe des chercheurs en urbanisme particulièrement intéressés par les démarches de démocratie participative. Lorsque j'ai commencé à travailler dans l'association, Jodelle Zetlaoui-Léger et Pierre Dimeglio m'ont associée aux recherches actions qu'ils avaient engagées sur plusieurs processus participatifs pour des projets urbains en cours, dont la « concertation » mise en place pour l'opération des Halles, qu'ils suivaient depuis son commencement en 2002. J'ai ainsi travaillé sur l'implication des citoyens dans les projets urbains et sur les politiques publiques qui visent à la mettre en œuvre, ainsi que sur des exemples de cas concrets. Au cours de cette initiation, j'ai découvert le large champ de recherches urbaines traitant de ces thématiques et ayant des liens avec ma formation d'origine en sociologie. Cela a été pour moi l'occasion d'aborder les thématiques de mobilisation politique qui m'avaient intéressée dans la première partie de mon parcours universitaire sous un autre angle, en envisageant la citoyenneté du point de vue d'actions qui concernent le cadre de vie.

Par la suite, j'ai réalisé un mémoire de recherche dans le cadre du Master 2 de l'Institut d'Urbanisme de Paris qui portait sur la participation des habitants d'un quartier politique de la ville à un projet d'urbanisme. Il m'a semblé intéressant, alors que cette politique développe des injonctions à faire participer les habitants, d'étudier la façon dont ces préconisations étaient interprétées et mises en place par les acteurs politiques et professionnels de l'urbanisme, et comment elles étaient perçues par les habitants eux-mêmes. Pour ce faire, j'ai choisi comme cas d'étude la réalisation d'un équipement public, un centre socio-culturel, dans un quartier du Blanc Mesnil en Seine Saint-Denis[3]. Alors que les dispositifs participatifs de la politique de la ville ont eu tendance à se polariser depuis une trentaine d'année sur la gestion locative ou des dispositifs d'animation socio-culturels impliquant des habitants organisés en associations, l'intérêt du projet de la Maison Pour Tous au Blanc Mesnil résidait précisément dans le fait qu'il s'agissait d'un projet d'urbanisme conduisant à la production d'un équipement structurant pour le quartier sud de la ville. De plus, les responsables du projet avaient été ambitieux en matière de participation : la démarche participative avait été active à tous les stades d'élaborations du projet et avait été portée par des habitants de classes populaires, non regroupés en associations.

L'opération de la Maison pour Tous du Blanc Mesnil m'a conduite à envisager l'implication des populations socialement défavorisées dans une démarche de projet urbain comme un moyen de faire valoir leur citoyenneté, dans une acception non limitée au vote. Plusieurs travaux de sciences politiques montrent que ces populations sont les moins enclines à se

---

[1] Travail de recherche engagé à la suite d'un DEA de sociologie Migration et Relation Interethniques à l'URMIS sur les formes de mobilisation politique des jeunes Français juifs et musulmans vis-à-vis du conflit israélo-palestinien, sous la direction de Véronique De Rudder et Catherine Quiminal.

[2] Association de chercheurs en urbanisme pour l'Évaluation des Pratiques, Projets, Paysages Urbains et de leurs Représentations.

[3] *Elus et techniciens face à la participation des populations défavorisées dans les projets urbains – le cas de l'opération Maison Pour Tous au Blanc Mesnil* , Mémoire de Recherche Master 2 Urbanisme et Territoires, Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris Est Créteil – dir° Ferial Drosso, Jodelle Zetlaoui Léger

mobiliser spontanément et à participer à la vie politique (Gaxie, 1993). Ce cas d'étude m'a permis de montrer qu'il est possible d'impliquer ces populations dans l'élaboration d'un projet d'urbanisme, à condition que les professionnels de l'urbain développent des logiques et des moyens adaptés pour les inciter à participer. En ce sens, le cas de Blanc Mesnil est exemplaire car il a permis l'organisation d'un processus de projet spécifique, mobilisant des outils de dialogue singuliers entre professionnels et habitants. Le processus de projet a été repensé pour y intégrer les citoyens au delà d'une simple consultation ; il tendait à une forme de co-production par l'intégration directe des apports des habitants dans la programmation et la conception de l'équipement public Maison pour Tous. De plus, ce travail m'a amenée à considérer le projet comme une démarche passant par différents stades d'études puis d'élaboration, scandée par des temps forts de décisions prises par la maîtrise d'ouvrage publique. Or le risque inhérent à cette démarche est qu'une décision vienne invalider ou remettre en question des éléments de projet qui ont été travaillés avec les habitants, ce qui peut générer de la frustration et de l'incompréhension de la part de ces derniers, surtout si la décision en question n'est pas argumentée. J'ai donc essayé de comprendre comment les interactions entre décideurs, professionnels et habitants s'organisent sur la durée du projet, à toutes ses étapes, pour appréhender les représentations et les pratiques des différents acteurs vis-à-vis de l'implication de citoyens. En outre, une démarche de projet mobilise des acteurs professionnels et politiques différents, en raison de la division technique du travail, mais peut également concerner des acteurs de la société civile variés, notamment parce que certaines thématiques émergeant au cours du projet amènent à considérer des individus ou des organisations qui n'ont pas été identifiées au départ. Ainsi l'étude du système d'acteurs et des interactions m'est apparue pertinente pour analyser le déroulement et la portée d'un dispositif participatif. Ce premier travail de recherche m'a donc servi à poser des bases théoriques et méthodologiques utiles pour l'étude d'un processus participatif lié à une démarche de projet urbain.

Ce travail m'a également amenée à m'interroger sur la façon dont des populations traditionnellement concernées par les actions de la politique de la ville, qui sont fortement territorialisées[4], étaient impliqués par les pouvoirs publics dans des dispositifs annoncés comme participatifs pour des projets d'urbanisme se situant en dehors des territoires de logement de ces populations, mais fortement fréquentées par elles dans le cadre d'autres activités telles que le travail ou les loisirs. Dans ce type de contextes, les acteurs en charge du projet urbain ne sont pas nécessairement formés ni incités à faire participer les habitants. Il m'a donc semblé particulièrement intéressant d'observer comment ils mettent en place une démarche participative. Ces questionnements m'ont décidée à choisir le cas des dispositifs participatifs mis en place par la Mairie de Paris de 2003 à 2010 pour le réaménagement du quartier des Halles de Paris, à la fois parce que ce cas d'étude correspondait aux caractéristiques que je voulais étudier[5], mais également parce que j'avais commencé à le suivre de près dans le cadre de mon travail dans l'association EPPPUR.

[4] Voir les travaux de Christine Lelevrier (LELEVRIER C., "Urbanisme et transports", *Guide de la politique de la ville et du Développement local*, ASH, 2001,2002,2003) et de Jacques Donzelot (DONZELOT J. avec Catherine MÉVEL et Anne WYVEKENS, 2003, *"Faire société. La Politique de la Ville aux Etats-Unis et en France"* Seuil, Paris)

[5] Il s'agit d'un territoire non directement concerné par la politique de la ville, mais fortement fréquenté par des populations de communes d'Ile de France qui ont des territoires relevant de la politique de la ville.

Remerciements

Bien que le travail de thèse soit souvent présenté, à juste titre, comme un parcours solitaire, j'ai pour ma part eu le sentiment d'être accompagnée tout au long de mon doctorat. Les soutiens et les échanges que j'ai eus ont beaucoup enrichi mon travail. C'est pourquoi je souhaite adresser mes plus sincères remerciements à toutes celles et ceux qui ont contribué au bon avancement de cette thèse.

Je tiens à remercier chaleureusement ma directrice de recherche, Jodelle Zetlaoui-Léger, pour son encadrement riche, ses remarques judicieuses et ses conseils avisés, mais aussi pour sa disponibilité, son écoute et son investissement (jusqu'aux derniers moments). Il va sans dire que cette thèse n'aurait pas pu aboutir sans nos fructueux échanges et sans son regard éclairé sur mon travail.

J'adresse également de grands remerciements à Pierre Dimeglio, pour m'avoir initiée à la participation comme thématique de recherche et au projet des Halles comme cas d'étude, et pour avoir été toujours prompt à me rappeler les questionnements essentiels pour comprendre les enjeux de la participation en urbanisme.

Mes sincères remerciements sont également destinés à toutes les personnes impliquées dans la « concertation » pour le projet des Halles - « politiques », « professionnels », et « habitants-citoyens ». Je remercie particulièrement celles et ceux qui ont bien voulu répondre à mes questions et m'apporter des éclaircissements précieux pour ma compréhension de ce processus, ainsi que les représentants associatifs qui m'ont permis d'assister à leurs échanges. Je les remercie de m'avoir accordé leur confiance et leur intérêt.

Mille mercis à tous les relecteurs, de fond et de forme, qui m'ont beaucoup aidée par leurs remarques pertinentes et leur œil de lynx pour la chasse aux coquilles : Aurélien, Yannick B., Camille A., Camille D., Jeanne, Justine, Louis, ma mère, mon père, Marie, Marion, Mathilde, Maud, Paul G., Paul L.. et Sami. Merci beaucoup à Antoine et Emilie pour votre regard avisé et efficace sur mes annexes.

Je remercie chacun des membres du jury de me faire l'honneur de lire et d'évaluer mon travail : Loïc Blondiaux, Mario Gauthier, Corinne Larrue, Marie-Pierre Lefeuvre, Thierry Le Roy.

Pour les conditions extrêmement appréciables qui m'ont été offertes pour réaliser cette thèse, je remercie sincèrement l'Institut d'Urbanisme de Paris et le Lab'Urba. Je remercie chaleureusement les enseignants-chercheurs avec qui j'ai eu l'occasion d'échanger et de travailler. J'ai beaucoup appris à leur contact, tant sur le plan scientifique que pédagogique. Merci beaucoup à Viviane Claude et Aurélien Delpirou d'avoir bien voulu prendre le temps de me conseiller et de m'éclairer sur des aspects essentiels pour mon travail. J'adresse également de grands remerciements aux membres de l'équipe administrative de l'IUP, pour leur disponibilité, leur bienveillance et leur efficacité.

Je remercie grandement les doctorants de l'IUP auprès de qui j'ai eu la chance de mener mon travail de thèse, et avec qui j'ai eu des échanges extrêmement fructueux et stimulants : mes collègues de bureau (Sylvaine Legarrec, Kun Liu, Xiaoling Xu, Cécile Laéron, Mariana

Tournon et Jean-Amos Lecat-Deschamps), la « jeune » génération (Maud LeHervet, Marie Lanzaro, François Valegeas, Camille Devaux), et la plus « ancienne » (Jules-Mathieu Meunier, Sandrine Gueymard, Pauline Gaullier, et en particulier l'équipe de *Passerelle*, Hélène Béguin, Mathilde Cordier-Deutsch, Julie Gobert, Théodora Manola et Emilie Saint-Macary). Je remercie particulièrement Emilie Saint-Macary, Mathilde Cordier-Deutsch et Théodora Manola pour leur amitié et leur solidarité, pour nos séances collectives et intensives de travail, mais aussi pour nos déjeuners en terrasse (merci à l'équipe du Labs !).

Je remercie les chercheurs rencontrés dans des colloques et journées d'études, pour nos échanges qui ont été toujours été stimulants, et notamment Héloïse Nez, Anne D'Orazio, Clémence Bedu, Anna Uttaro et Marie Heitz. Je remercie également les chercheurs de l'URMIS, qui m'ont formée au regard et à l'investigation sociologiques : merci à Véronique De Rudder et à Catherine Quiminal pour m'avoir accompagnée dans mes premiers pas en tant que jeune chercheuse. Je pense aussi à Claude Liauzu, qui m'a donné le goût de la recherche et m'a appris à ne jamais m'arrêter à la première analyse : je lui dois bien plus que ma formation universitaire.

Je tiens également à remercier les étudiants que j'ai eu le plaisir d'encadrer et d'accompagner lors de mes expériences d'enseignement. Les échanges que nous avons eus, leur entrain et leurs questionnements ont été une grande source de motivation. Ils m'ont permis de renouveler constamment et efficacement mon regard sur mon sujet de recherche, et ils m'ont amenée à formuler le plus clairement possible les enjeux de la participation en urbanisme.

Je remercie énormément mes parents et ma famille, pour leur aide, leurs encouragements et leur générosité. Merci à ma mère et à mon père pour leur confiance et tout ce qu'ils m'ont appris. Merci à mon frère Antoine, dont je suis si fière. Je ne doute pas qu'Emilie et lui deviendront de grands architectes, férus de participation. Je remercie aussi chaleureusement la famille Gaudric, pour sa gentillesse et son soutien. J'adresse également un très grand merci à Yannick Buffet.

Je pense beaucoup à ceux qui ne sont plus là. J'aurais aimé, et je crois que eux aussi, qu'ils assistent à l'aboutissement de ce travail.

Enormes et multiples mercis à mes amis, pour votre précieuse présence, vos encouragements, et pour tous les bons moments partagés. Je suis bien contente de pouvoir vous présenter l'objet qui a suscité tant d'interrogations chez nombre d'entre vous : voici ce que je « fabriquais » ces derniers mois ! Merci aux Montaignois et aux Cailleux. « *A ceux qui restent quand ça se disperse* » et « *aux oiseaux de passage* ». Et pour Marion : je remercie Claude Berri.

Enfin, *last but really not least*, je remercie, énormément, Paul. Les raisons pour le faire sont nombreuses : je citerai ici son soutien essentiel et indéfectible tout au long de l'aventure, ses relectures éclairées et éclairantes, sa contribution inestimable pour la formalisation de cette thèse. Ta bienveillance, ta patience et ta confiance constantes m'ont été extrêmement précieuses pour réaliser ce travail, auquel je considère que tu as pleinement participé. J'espère que tu es fier du résultat. Pour tout le reste, merci d'être aussi exceptionnel.

SOMMAIRE

INTRODUCTION **7**

PREMIERE PARTIE: LA DEMARCHE DE PROJET ET LE PROCESSUS PARTICIPATIF DE 2002 A 2010: DEGRES D'IMPLICATION DES HABITANTS-CITOYENS DANS L'OPERATION DE REAMENAGEMENT DES HALLES **59**

Chapitre 1. Vue d'ensemble de l'opération des Halles et des cadres de la « concertation » **63**
Section 1. Contexte du projet de réaménagement 64
Section 2. Les modalités d'élaboration du projet et les dispositifs participatifs mis en place de 2002 à 2010 85

Chapitre 2. La « concertation » dans le projet des Halles à travers deux thématiques spécifiques et révélatrices de ses enjeux **162**
Section 1. Le projet de réaménagement du jardin des Halles 163
Section 2. Le traitement de la dimension métropolitaine dans l'opération des Halles 214

Conclusion Intermédiaire **267**

DEUXIEME PARTIE: POSTURES ET JEUX D'ACTEURS DANS LA « CONCERTATION » POUR LE PROJET DES HALLES **285**

Chapitre 1. Les acteurs politiques : entre valorisation de la participation, difficultés dans la « concertation » et attachement au rôle de décideur **288**
Section 1. Distribution des rôles autour du processus de décision 288
Section 2. Les difficultés de la « concertation » vues par les acteurs politiques 296
Section 3. Discours de promotion de la participation *versus* vision restrictive de la place des habitants-citoyens dans la démarche de projet 300

Chapitre 2. Les acteurs professionnels : des rôles essentiels dans une « concertation » globalement mal vécue **306**
Section 1. Diversité des rôles des professionnels dans la « concertation » en fonction de leurs statuts 306
Section 2. Une « concertation » éprouvante pour les personnels technico-administratifs et les maîtres d'œuvre 310
Section 3. Une conception limitée de la place des habitants-citoyens dans l'élaboration d'un projet urbain 323

Chapitre 3. Les acteurs de la société civile : une déception à la hauteur de leur mobilisation **329**
Section 1. Développement de diverses modalités d'action pour tenter de peser sur l'élaboration du projet 330
Section 2. Déconvenues et oppositions dans la « concertation » 354
Section 3. La nécessité de défendre la légitimité des habitants-citoyens dans la démarche de projet urbain 369

Chapitre 4. Dynamiques d'alliances et de désalliances dans la « concertation » 371
Section 1. Des convergences d'intérêts mouvantes selon les objets et les étapes du projet..... 372
Section 2. Alliances entre acteurs de la société civile : de la difficulté d'organiser une action collective 381

Conclusion intermédiaire..... 391

TROISIEME PARTIE: EVALUATION GLOBALE DE LA « CONCERTATION » POUR LE PROJET DE REAMENAGEMENT DES HALLES.....405

Chapitre 1. Analyse transversale du processus participatif et délibératif de l'opération des Halles..... 406
Section 1. Le cadre de l'analyse : élaboration d'une grille de critères..... 407
Section 2. Les dynamiques participatives et délibératives passées au crible des critères..... 421
Section 3. Influence des caractéristiques de la démarche de projet urbain sur les possibilités de participation et de délibération 461
Section 4. Retour sur la pertinence de la démarche d'analyse par critères..... 478

Chapitre 2. La portée de l'expérience participative pour les acteurs impliqués et pour les pratiques de conception urbaine..... 481
Section 1. Les acteurs de la société civile : apprentissages et changements engendrés par l'expérience de la « concertation » des Halles 483
Section 2. Les acteurs en charge des dispositifs participatifs pour l'opération des Halles : fonction pédagogique et réflexive de la « concertation »..... 490
Section 3. Vers une évolution des pratiques d'implication des habitants-citoyens dans les projets d'urbanisme de la Mairie de Paris ?..... 495

Conclusion intermédiaire..... 520

CONCLUSION.....529

Références bibliographiques..... 551
Liste des sources..... 569
Index et tables..... 583

INTRODUCTION

En 2002, moins de vingt ans après l'achèvement d'un projet de rénovation des Halles de Paris qui a marqué les esprits par sa longueur et la mobilisation citoyenne qu'il a engendrée dans les années 1960 et 1970, Bertrand Delanoë (élu Maire de Paris en 2001) annonce une nouvelle opération de réaménagement pour ce quartier. Par son histoire, mais aussi sa localisation au centre de Paris, et par la complexité spatiale et organisationnelle de ce lieu, ce projet revêt une dimension hautement symbolique. De plus, le Maire de Paris déclare que l'opération de réaménagement va être réalisée avec la participation des parisiens à travers une démarche de « concertation ». Ainsi, lors du lancement de l'opération, tous les ingrédients paraissent réunis pour la réalisation d'un projet urbain d'une importance politique et urbanistique majeure pour la ville de Paris et les populations concernées. Alors que des travaux sont actuellement en cours dans le jardin des Halles et débuteront prochainement pour la construction d'un nouveau Forum, notre démarche de recherche permet de revenir sur la manière dont ce projet de réaménagement a intégré la participation citoyenne. Quelle « concertation » a été mise en place ? Quels ont été ses effets sur le projet urbain ? Comment a-t-elle été perçue par ses protagonistes ? En quoi cette expérience est-elle porteuse d'enseignements sur la démocratisation de l'action publique en urbanisme ? Telles sont les principales questions qui ont guidé notre étude de la fabrication du projet de réaménagement des Halles.

Enjeux du projet de réaménagement des Halles de Paris

Le projet de réaménagement du quartier des Halles en tant qu'objet de recherche cumule plusieurs enjeux qui lui sont spécifiques, mais qui ont également une portée générale et le rendent particulièrement intéressant pour une recherche en urbanisme sur la participation citoyenne à l'action publique. Nous préciserons au fur et à mesure de cette thèse les caractéristiques de ce projet et de son contexte, mais nous souhaitons en introduction attirer l'attention du lecteur sur les enjeux politiques, organisationnels, historiques et territoriaux qui le structurent et qui ont induit des questionnements particuliers dans notre démarche de recherche.

Un projet urbain censé illustrer une nouvelle façon de gouverner avec les parisiens

Le projet des Halles comporte des enjeux politiques importants, car il a fait l'objet d'une préoccupation particulière de la Ville de Paris pour mettre en place une démarche participative, s'inscrivant dans le cadre plus global d'une évolution annoncée des modalités de gouvernement local. En effet, lors des élections municipales de 2001, la gauche plurielle a mené campagne sur le thème d'un « *renouvellement de la démocratie* » (Nez, 2008 ; Busquet, Carriou, Flamand, Nez, 2010). Son programme énonçait alors : « *changer d'ère à Paris, c'est*

définir les enjeux d'un nouveau projet tourné vers l'avenir. Le premier enjeu est l'enjeu démocratique. Il est la condition d'une réelle rupture[6]. » L'enjeu politique était d'autant plus important que l'actuel aménagement est le résultat du projet de l'ancien Maire de Paris Jacques Chirac, qui s'en était déclaré « *l'architecte en chef* » en 1978[7]. En remportant les élections municipales, l'équipe de Bertrand Delanoë a rapidement mis en place un ensemble de dispositifs afin de prouver que la démocratie participative faisait à présent partie de la pratique politique locale : des comptes-rendus publics de mandat ont été instaurés, une Mission Démocratie Locale a été créée ainsi que des consultations publiques pour des questions de gestion et pour plusieurs opérations urbaines. Dans ce contexte, la « concertation » mise en place pour le projet de réaménagement des Halles a fait dès son commencement l'objet d'une attente forte.

La multiplicité des acteurs : complexité organisationnelle

L'opération de réaménagement des Halles est un projet d'urbanisme complexe, réunissant un large ensemble d'acteurs. La maîtrise d'ouvrage est multi-partenariale, puisque la Mairie de Paris, à l'initiative du projet, est propriétaire d'une grande partie des lieux mais ne les gère pas dans leur totalité. La société Unibail, promoteur commercial, est mandataire d'un bail emphytéotique du Forum des Halles tandis que la RATP est responsable du pôle de transport (Métro et RER – Réseau Express Régional). La Région Ile-de-France est également investie dans le projet en raison de son statut de présidente du STIF, Syndicat des Transports d'Ile de France, en charge d'une grande partie de l'infrastructure du RER. L'élaboration du projet suppose donc que ces différents acteurs travaillent ensemble. Or ils ont des compétences, des pratiques et des intérêts spécifiques et multiples, voire opposés. De ce fait, ils ne s'adressent pas aux mêmes catégories de populations, et n'appréhendent pas de la même façon la participation. La Mairie de Paris elle-même est structurée par une organisation interne complexe, réunissant des politiques, des administratifs et des techniciens. Le projet des Halles paraît donc particulièrement intéressant car il pose la question de la possibilité d'une démarche participative avec plusieurs maîtres d'ouvrage, en responsabilité d'espaces imbriqués ou disjoints, mais généralement très interdépendants pour l'habitant-citoyen des lieux. Par ailleurs, les maîtres d'œuvre sollicités pour le projet sont eux aussi multiples. Les assistants à maîtrise d'ouvrage sont également différents selon les phases du projet. Les instances d'organisation et de gestion sont donc complexes et changent dans le temps. Enfin, les habitants-citoyens concernés par l'opération peuvent avoir des profils et des intérêts divergents, ce qui a des incidences sur leurs modalités d'implication.

L'opération des Halles concernant plusieurs espaces au sein d'un même quartier, tous ces acteurs s'organisent selon des sous-systèmes propres à chacun des objets d'aménagement et à chacune des étapes de conception, au sein d'un plus vaste projet initié et coordonné par la Ville.

[6] Parti socialiste, 2000*, Dialoguer avec les Parisiennes et les Parisiens : remettre Paris en mouvement*
[7] En grande partie d'ailleurs pour des raisons de rivalité avec le président Valéry Giscard d'Estaing (Serrand, 2001)

Perspective historique

Le projet de réaménagement des Halles a une dimension historique forte. L'histoire du quartier des Halles, marquée par les luttes urbaines des années 1960-1970, peut avoir un impact sur la posture des acteurs vis-à-vis de la participation citoyenne. En effet cet espace a donné lieu à deux grandes opérations de réaménagement en un demi siècle, marquées chacune par des contextes politico-institutionnels spécifiques :

- la première opération, qui a eu lieu entre 1959 et 1988[8], donne à voir une participation ascendante, puisqu'il s'agit d'un mouvement de mobilisation spontanée de groupes d'habitants. Cette opération est emblématique des luttes urbaines de l'époque ;
- la deuxième période de réaménagement des Halles (l'actuelle opération) fait à l'inverse l'objet d'un processus principalement descendant puisque c'est la Mairie de Paris qui a mis en place une démarche d'encadrement de la participation par le pouvoir local.

A travers ces deux histoires de projet liées au quartier des Halles, il est possible d'avoir un aperçu du passage d'un urbanisme opérationnel, marqué par le centralisme dans les années 1970 et 1980, à un urbanisme dit « de projet », caractérisé par la décentralisation et l'injonction participative des pouvoirs publics, dans les années 2000. À trente ans d'écart, une autre logique à l'œuvre est donc observable dans les politiques de réalisation urbaine. De plus, les conflits avec les habitants-citoyens engendrés par la première opération peuvent expliquer la volonté de la Mairie de Paris d'encadrer au mieux la participation lors de la deuxième opération.

Les enjeux territoriaux de l'opération

Le projet des Halles s'inscrit dans une double dimension territoriale ; il s'agit d'un site au centre de la capitale française, dans un quartier historique, mais dont les enjeux et la dimension symbolique se situent bien au-delà – à l'échelle métropolitaine tout du moins, voire nationale et internationale. Il y a donc à la fois une dimension de proximité, très locale, et une dimension plus globale de ce projet d'urbanisme. Cette double dimension est notamment illustrée par les chiffres de fréquentation, qui montrent bien comment de nombreux non-riverains sont concernés par l'opération : selon une enquête de 2006, la majorité des usagers du Forum des Halles n'habitent pas Paris (70%), et seuls 6% vivent dans le quartier même[9].

Cet enjeu territorial se révèle particulièrement intéressant dans une recherche en urbanisme pour étudier les enjeux d'échelle associés aux processus participatifs, mais aussi la façon dont

[8] La première opération est lancée par la décision prise en 1959 par M. 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 18eme arrondissement de Paris. Cette rénovation n'a pris fin qu'en 1988, presque trente ans après, sous la mandature de Jacques Chirac à la Mairie de Paris. Elle a donné lieu à une forte mobilisation de citoyens, contre la destruction des pavillons Baltard et d'un certain nombre de logements du quartier. Si la société civile n'est pas parvenue à sauver les pavillons, elle a tout de même pu faire amender le projet des pouvoirs publics sur certains points, notamment les immeubles de logement. Nous reviendrons de manière plus détaillée sur cette opération dans la première partie de cette thèse.

[9] IPSOS, *Profils des usagers des différents espaces des Halles de Paris, rapport de la phase quantitative exploratoire*, octobre 2006

on implique les populations concernées par un projet qui peuvent avoir des préoccupations et des pratiques du site très différentes[10].

Une grande opération urbaine

Ces différentes spécificités du projet de réaménagement des Halles permettent de l'identifier comme « *une grande opération urbaine* » (Bourdin, Lefeuvre, Melé, 2006). Celle-ci se caractérise moins par sa taille que par sa complexité. De fait, l'opération des Halles articule des niveaux très différents, tant en termes de logiques financières et organisationnelles que de logiques d'usages. L'observateur qui aborde ce type de terrain est confronté à trois séries de faits, que nous retrouverons effectivement dans l'étude de l'opération des Halles :

- *« les intérêts et les acteurs en présence entrent parfois en contradiction alors qu'ils se situent dans des champs différents ;*
- *les problèmes posés renvoient à des domaines très différents et à une grande diversité d'inscriptions territoriales ;*
- *les problèmes et leurs inscriptions territoriales sont constitués en niches relativement closes. Il arrive que les acteurs aient une représentation très floue de ce que font les autres et des espaces dans lesquels ils opèrent »* (Bourdin, Lefeuvre, Melé, 2006).

L'opération des Halles, par la multitude d'acteurs qu'elles regroupent et les échelles territoriales dans lesquelles elle s'inscrit, est donc bien une grande opération urbaine. Dans le contexte parisien, elle revêt un niveau de complexité supplémentaire qu'a explicité Claudette Lafaye pour l'étude d'un projet dans l'Est de Paris (Lafaye, 2000) :

- *« la structure du gouvernement municipal depuis la loi PLM (Paris, Lyon, Marseille) de 1982 revêt la spécificité de superposer une mairie centrale aux larges prérogatives et des mairies d'arrondissement aux compétences limitées. Il s'agit donc d'un gouvernement municipal plus complexe que dans d'autres communes » ;*
- *« l'élaboration des projets d'urbanisme parisiens voit l'intervention d'une pluralité d'acteurs, dont les compétences ne sont pas toujours clairement identifiées » ;*
- *« les projets d'urbanisme parisiens tendent à se caractériser par une délégation des prérogatives des pouvoirs publics au profit de nombreux partenaires, notamment privés : les SEM apparaissent comme les instruments privilégiés »* – nous pouvons ajouter à ce troisième constat que les Directions technico-administratives parisiennes concernées par un projet d'aménagement de territoire ne s'effacent pas pour autant totalement derrière ces structures, dans des relations qu'il n'est pas toujours aisé d'étudier.

[10] De plus, bien que le quartier des Halles ne soit pas un territoire concerné directement par la politique de la Ville, nombre de ceux qui le fréquentent sont des populations habitant dans des quartiers ciblés par celle-ci. Ainsi, le projet de réaménagement présentait une occasion de travailler avec ces habitants-citoyens hors d'un contexte de territorialisation politique. Par rapport à nos recherches précédentes, cet aspect nous intéressait particulièrement.

Le cas d'étude de cette thèse est plus précisément la démarche participative mise en place par la Mairie de Paris entre 2002 et 2010 pour le projet de réaménagement des Halles de Paris. Il s'agit d'analyser l'instauration, le déroulement et la portée de dispositifs participatifs organisés pour ce projet urbain complexe, et les interactions qu'ils ont suscitées au sein de la nébuleuse d'acteurs qui sont impliqués dans son élaboration.

Participation et urbanisme : un état des lieux des recherches actuelles

Un sujet urbain d'actualité scientifique et politique

La participation citoyenne à l'action publique est devenue un objet d'intérêt majeur de la sociologie urbaine au cours des années 1960 et 1970, au moment où elle a été investie par des chercheurs urbanistes pour critiquer les politiques de rénovation urbaine, en France comme dans d'autres pays. Pendant les deux décennies suivantes, elle a moins intéressé les chercheurs français, dans un contexte où les luttes urbaines se sont essoufflées et où, dans le cadre de la décentralisation, les réflexions se sont centrées sur les relations entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre (Zetlaoui Léger, 2007a). Mais elle a repris une place centrale dans la recherche urbaine au cours des années 2000. Ce regain d'intérêt est parallèle à une recrudescence d'expériences dans différents domaines de l'aménagement de l'espace depuis une dizaine d'années, marquée par le développement d'injonctions législatives et réglementaires[11].

La plupart des ouvrages généralistes sur l'urbanisme, qu'ils soient ancrés dans le domaine de la sociologie urbaine, ou bien qu'ils s'intéressent à l'urbanisme opérationnel, ne peuvent plus ignorer la thématique de la participation des citoyens. Ils accordent tous une place non négligeable au rôle des habitants dans l'action publique territorialisée. Ainsi le livre *Sociologie de la ville* de Yankel Fijalkow se conclut sur l'idée que l'urbanisme est actuellement « *divisé entre une logique de la planification et une pratique de la concertation* » (Fijalkow, 2004). La thématique de la « *participation* » occupe une place importante dans son chapitre sur la ville comme « *organisation politique* ». De la même façon, le chapitre « *Agir sur l'urbain* » de l'ouvrage *Enjeux de la sociologie urbaine* montre la nécessaire prise en compte des acteurs de l'urbain que sont les habitants dans l'étude de la « *gouvernance de la ville* » (Blanc, 2007). Parallèlement, force est de constater que les ouvrages qui traitent de façon théorique et méthodologique des procédures de projet urbain accordent depuis le début des années 2000 plus de place à la prise en compte des habitants dans les processus et politiques de gestion et d'aménagement urbains. Par exemple, l'ouvrage sous la direction de Jean Frébault abordant la question de « *la maîtrise d'ouvrage urbaine* »

[11] C.F. *Code de l'urbanisme*, article L. 300-2 (Loi SRU 2000) ; loi n°2003-710 du 1er août 2003, d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, article 23 notamment ; Loi Démocratie de Proximité n°20002-276 du 27 février 2002 ; loi Solidarité et Renouvellement Urbains n°2000-1208 du 13 décembre 2000 ; loi nº 99–533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement dite Voynet ; loi n 95-101 du 2 février 1995 dite Barnier, relative au renforcement de la protection de l'environnement ; loi d'Orientation pour la Ville n° 91-662 du 13 juillet 1991, circulaire n°91-97 du 31 juillet 1991 ; loi n° 83-630 dite Bouchardeau relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement du 12 juillet 1983.

met en avant la nécessité d'organiser des modalités de concertation avec les habitants et les usagers (Frébault, 2005a), thème qui avait été peu présent dans la série de recherches lancées à la fin des années 1990 par le PUCA sur le projet urbain[12].

La multiplication de programmes de recherche, de colloques, séminaires et journées d'études, de publications et de thèses abordant des problématiques liées à la participation des citoyens à la décision publique est également révélatrice de l'importance accordée actuellement à cette thématique. A titre d'exemple, on peut citer deux programmes de recherche importants et reconductibles lancés par des pouvoirs publics ; le PICRI, dispositif Partenariat Institutions-Citoyens pour la Recherche et l'Innovation financé par la Région Ile-de-France, et le programme Concertation, Décision et Environnement impulsé depuis 1999 par le Ministère chargé de l'Environnement[13]. La création d'un Groupement d'Intérêt Scientifique – GIS Participation du public, Décision, Démocratie participative[14] - en 2009 est significative du développement des recherches sur ces thématiques. Ce GIS regroupe des chercheurs et des laboratoires d'origines disciplinaires et thématiques diverses et a déjà organisé des colloques et des journées d'études[15]. Un Institut de la Concertation[16] a également vu le jour, « *lieu de débat et de réflexion ouvert qui a pour objectif de créer des espaces de confrontation entre chercheurs, praticiens et commanditaires* », dans l'idée que cette attention portée aux dispositifs participatifs concerne non seulement le monde de la recherche, mais aussi tout un ensemble de professionnels du large champ de l'action publique territorialisée.

Diversité et évolution des approches scientifiques de la participation des citoyens

Dans un premier temps, au cours des années 1960 et 1970, l'intérêt des chercheurs pour la participation des citoyens aux décisions publiques s'est illustré d'une part dans des travaux critiques sur les modes de production urbains technocratiques et inspirés par le mouvement moderne (Lefebvre, 1968, Chombart de Lauwe, 1965) et d'autre part dans des démarches d'analyse des luttes urbaines (Castells, 1975, Meister, 1974). Ces modes de mobilisation des habitants de quartiers menacés par des opérations de « *rénovation-déportation* » pour s'opposer aux projets décidés par les pouvoirs publics étaient abordés comme des « *mouvements sociaux urbains* » (Castells, 1975). Comme le souligne Claudette Lafaye, il s'agissait alors « *de se demander si l'action collective contribuait directement ou indirectement à la construction d'une force politique capable d'établir un rapport de forces significatif face au pouvoir d'Etat* » (Lafaye, 2000). Depuis les années 1980, la question s'est quelque peu transformée ; l'attention a été davantage portée sur « *l'incidence des mouvements d'implication de citoyens sur la transformation des rapports entre Etat et société civile* »

[12] Ouvrages *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe*, CSTB, PUCA, 4 volumes : 1997, 1997, 1998, 2000.
[13] Site Internet du programme Concertation, décision et environnement : http://www.inra.fr/sed/environnement/pr-cde.html
[14] Site Internet du GIS Participation du public, décision, démocratie participative : http://www.participation-et-democratie.fr/
[15] Journées doctorales GIS novembre 2009 ; Journée d'étude « comment penser les effets des dispositifs participatifs sur l'action publique » février 2011 ; Colloque Le tournant délibératif, 16 et 17 juin 2011 ; Colloque Participation du public et démocratie participative : état des savoirs et chantier de recherche en SHS, 18 – 21 octobre 2011.
[16] Site Internet de l'Institut de la Concertation : http://www.concerter.org/

(Lafaye, 2000). A cette époque, les réformes de décentralisation promettaient de donner plus d'emprise non seulement aux collectivités locales, mais aussi aux citoyens dans les affaires locales. Les recherches sociologiques se sont ainsi progressivement élargies aux domaines de la gestion administrative et politique des villes, tandis qu'en sciences politiques, dans un contexte présenté comme une « *crise de la représentation* », des travaux ont été menés sur les formes de la citoyenneté et les limites de la démocratie représentative[17].

Outre cette évolution des contextes politiques et sociaux, les différentes disciplines[18] s'intéressant à la thématique participative expliquent la multiplicité d'approches de ce sujet. C'est ce que soulignent Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer, qui remarquent que les travaux sur ce thème se rencontrent peu d'une discipline à l'autre : « *la sociologie des mouvements sociaux [s'intéresse davantage] à l'institutionnalisation des mouvements de participation, aux stratégies de formation et de reconversion des capitaux militants, aux rapports entre les mouvements et les institutions* », tandis que les sciences politiques se concentrent sur « *les transformations des politiques publiques et l'émergence d'une nouvelle gouvernance urbaine* » (Bacqué, Rey, Sintomer, 2005). De plus, les travaux de théorie politique traitent du « *développement de nouveaux modèles de légitimités fondées sur les notions de démocratie participative, délibérative, technique* », et ceux de sociologie politique se penchent sur « *l'impact des dispositifs pour le système politique, l'émergence de nouveaux espaces publics, et sur les transformations de la culture civique* » (Bacqué, Rey, Sintomer, 2005).

Claudette Lafaye a quant à elle repéré trois voies de recherche sur les processus de participation des citoyens à l'action publique (Lafaye, 2000) : une première approche focalisée sur les « *déboires* » rencontrés par l'objet d'étude : démocratie participative « *introuvable* » (Caillosse, 1992), « *confisquée* » (Mabileau, 1985), « *impossible* » (Warin, 1995) ; une deuxième approche plus pragmatique et « *procédurale* » qui rend compte de la manière « *dont l'espace public de débat, propre à la démocratie participative, se construit et prend forme à travers des tâtonnements, des apprentissages et des ajustements réciproques conduisant à l'évolution des dispositifs initiaux* » (Lorcerie, 1994, Blondiaux et Lévèque, 1999) ; enfin une approche qui « *interroge la montée des dispositifs de démocratie participative à l'aune des transformations contemporaines de l'action publique* » (Fourniau 1997, Hamel 1997). Il nous faut ajouter à ce tableau les démarches de recherche des travaux en sociologie des sciences, ainsi que les travaux sur l'émergence, la reconnaissance ou la discrimination des compétences citoyennes (Latour 1999, Callon Lascoumes Barthe 2001, Bonneuil Gaudillère 2001).

Dans le domaine de la production et de l'aménagement de l'espace, d'une façon générale, les travaux menés depuis une dizaine d'années se sont principalement concentrés sur des dispositifs locaux de gouvernement et de gestion, tels les conseils de quartier, ou les procédures de débats publics dans le cadre des grands projets d'infrastructure ayant un fort

[17] Voir notamment les travaux de Bernard Manin et de Pierre Rosanvallon.

[18] La présentation du colloque du GIS sur l'état des lieux de la recherche sur la démocratie participative (octobre 2011) énumère « *la science politique, la sociologie de l'action publique, la sociologie des mouvements sociaux, l'aménagement et urbanisme, le droit, les sciences de l'information et de la communication, les études sociales des sciences, la géographie, l'économie, la gestion, la psychologie sociale, les théories de l'argumentation et les sciences du langage.* »

impact environnemental. Un champ d'investigation s'est également ouvert sur le rôle et la portée des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC). Mais peu de recherches ont été menées sur des dispositifs participatifs directement liés à des démarches de projet d'urbanisme considérés dans leur continuité et dans leurs diverses dimensions. Cette tendance que nous avons remarquée dans la littérature scientifique produite ces dernières années en France a été confirmée par l'observation des communications aux journées doctorales du GIS de novembre 2009[19]. Notons tout d'abord que les recherches sur la participation en urbanisme y étaient peu nombreuses[20]. Par ailleurs, celles qui ont été présentées concernaient bien plus les politiques urbaines que les démarches de projet appréhendées dans leur opérationnalité. Plus précisément, les sujets de recherche des communications de doctorants en urbanisme se répartissaient en quatre grands domaines : modalités de la participation et organisation de dispositifs particuliers de citoyenneté ou de débats, enjeux de mobilisation de savoirs par les citoyens (notamment en termes de rapports de rapports de pouvoirs politiques et techniques), conditions de prise de parole et d'échanges d'arguments, enjeux politiques et liens entre la mise en place de dispositifs participatifs et les systèmes politiques et administratifs urbains locaux.

Des axes de recherche à développer

Les travaux menés sur la participation dans l'action publique urbaine nous permettent de nous appuyer sur des recherches empiriques et théoriques riches, mais également de repérer les approches peu développées sur cette question, s'agissant de la terminologie utilisée ou des domaines d'investigation. Nous nous sommes inspirée de ces limites pour développer nos axes de recherche.

Sur le plan général de l'étude de processus participatifs, un certain nombre de chercheurs s'accordent sur la nécessité de clarifier les termes employés autour de cette thématique. Loïc Blondiaux a ainsi parlé à ce sujet d'un « *impensé conceptuel* » (Blondiaux, 2005). La rigueur terminologique est présentée non seulement comme indispensable sur un plan épistémologique, notamment pour se prémunir de postures (trop) normatives, mais aussi sur le plan des conséquences des recherches pour les actions de participation. Ainsi Maurice Blanc met en avant la fonction de « *traducteur et de médiateur* » des sociologues sur cette question (Blanc, 2004). La production de connaissances, construite en relatant et en analysant les expériences de démocratie participative, doit être transmissible aux acteurs en charge des dispositifs pour qu'ils puissent s'en saisir. Cette opération de médiation suppose un travail de clarification des notions et des pratiques qui leur sont associées.

Par ailleurs, le travail de synthèse bibliographique mené par Marion Carrel sur la citoyenneté urbaine nous a permis d'identifier des axes de recherche encore peu développés

[19] *Journées Doctorales du GIS Participation du public, décision démocratie participative*, ENS LSH Lyon, novembre 2009 : cet événement nous a semblé être un bon indicateur, car il avait vocation à être ouvert aux différents domaines de recherche sur la participation des citoyens à l'action publique, dans une volonté explicite de valorisation des différents travaux menés sur cette question.

[20] Ces dernières années, le champ de l'environnement est globalement apparu comme en avance sur les questions de participation et de négociation.

dans les approches par les acteurs de la participation (Carrel, 2008). Marion Carrel met en avant le fait que la citoyenneté urbaine est rarement étudiée du point de vue des citoyens eux mêmes, tant en termes de pratiques que de représentations[21]. Dans cette perspective, il semble pertinent d'étudier le citoyen comme « *citoyen local* », et non comme « *citoyen national avant tout, hissé à la hauteur de l'intérêt général et détaché de toute appartenance territoriale ou sociale* » (Carrel, 2008). A l'instar de Jacques Ion, Marion Carrel souligne également le fait qu'un champ de recherche s'ouvre « *sur les conflits de légitimité entre les associations et les habitants lambdas* » (Ion, 1999). Il s'agit d'étudier la réaction des associations face à l'injonction participative qui règne dans l'action publique contemporaine, la manière dont les militants associatifs s'emparent ou non des dispositifs participatifs, sous quelle forme, et si des débats ou conflits émergent sur la mise à l'écart de certaines figures de citoyens. Dans la continuité de ces thématiques, il semble essentiel de davantage s'intéresser aux situations conflictuelles en tant que telles. A l'opposé du modèle habermassien de l'espace public, dans lequel le consensus est privilégié comme essence du politique, l'idée est d'insister sur l'importance de la dimension du conflit et de son expression dans les processus participatifs, car « *la citoyenneté ne saurait être appréhendée uniquement dans des situations de discussion, mais bien dans les processus conflictuels*[22] » (Carrel, 2008).

Enfin, si les recherches récentes - notamment un certain nombre de thèses soutenues ces dernières années[23] - ont apporté des éléments très éclairants sur la façon dont les acteurs des politiques urbaines se saisissent de la thématique participative, sur la place accordée aux citoyens dans les dispositifs participatifs liés aux systèmes de gestion urbaine, et sur les modalités d'échanges autour des projets urbains, elles interrogent encore peu la façon dont la participation des citoyens influence l'élaboration du projet urbain ou entre en résonance ou en contradiction avec le processus de projet. Ces travaux traitent finalement peu des relations entre les démarches participatives et les processus opérationnels d'urbanisme. Un axe de recherche semble ainsi encore peu exploré, bien qu'il suscite l'intérêt de nombre de chercheurs : il s'agit des effets des dispositifs participatifs sur les processus de décision.

Plusieurs questions émergent dans des recherches récentes sur la façon dont on peut tenter de mesurer l'influence d'un dispositif participatif sur les modalités de l'action publique[24]. Ainsi, une démarche développée dans le cadre du programme de recherche Concertation, Décision, Environnement vise à décrire comment « *les milieux, les dispositifs, et les représentations et capacités d'expression publique* » sont transformés par la pratique de la participation (Fourniau, 2010). Sur cette question, comme le souligne Jean-Michel Fourniau et Louis

[21] Cette approche nous semble particulièrement importante : elle correspond aux méthodes développées dans des travaux tels que ceux de Vincent Dubois sur *La vie au guichet* (2010, Economica, Paris) : il s'agit étudier une question politique et sociale (dans son cas la définition de la pauvreté et sa prise en charge par des dispositifs bureaucratiques) du point de vue de celles et ceux qui la vivent au quotidien.

[22] Marion Carrel renvoie alors aux travaux de Jacques Rancière (Rancière, 2000).

[23] Voir notamment les doctorats de Marion Carrel (2004), Judith Ferrando (2007), Clémence Bedu (2010), Héloïse Nez (2010).

[24] A ce sujet, voir notamment la communication d'Alice Mazeaud lors de la journée doctorale du GIS Participation du public, décision, démocratie participative de novembre 2009 : « Ce que la démocratie participative change à l'action publique. Sur quelques difficultés théoriques et méthodologiques à penser les effets des dispositifs participatifs sur l'action publique ».

Simard, la plupart des travaux se focalisent sur le moment de la procédure (« *de débat public* ») et s'intéressent finalement plus aux « *conditions de l'échange entre les participants qu'à son résultat* » (Fourniau, Simard, 2007). Ils tentent de mesurer les effets de la participation sur les acteurs[25], sur les dispositifs eux-mêmes, ou encore sur la qualité des échanges, autant d'aspects qu'il reste essentiel d'étudier. Mais la question des effets sur l'élaboration des problèmes à traiter et des propositions, ainsi que sur les décisions relatives aux projets est encore peu abordée, alors même que, selon Jean-Michel Fourniau, « *la question des rapports entre participation du public et décision est au cœur des dynamiques d'institutionnalisation du débat public* » (Fourniau, 2007). Cette problématique apparaît progressivement dans de nouvelles recherches. Elle a été par exemple le thème d'un colloque sur les processus de débats publics[26], qui reposait sur l'idée qu'après les questions « *liées à la mise en œuvre du débat* » indispensables pour saisir la profondeur des enjeux apparaissaient les « *questions liées aux effets du débat : quels effets du débat sur les controverses et les mobilisations d'acteurs, sur leurs relations ? Quels effets sur les projets et les organisations qui les portent ?* » (Fourniau, 2007). Archon Fung, dans son « *cube de la démocratie* », a également proposé en 2006 de tenir compte de cette dimension puisqu'il croise deux effets des choix d'organisation des dispositifs : sur la qualité d'échanges entre participants et sur la décision (Fung, 2006).

Si cet angle de recherche est encore peu abordé, c'est très probablement parce qu'il pose des problèmes méthodologiques. Il est difficile pour un chercheur de percevoir précisément quel élément du débat a produit quel effet sur quelle décision. Loïc Blondiaux et Dominique Cardon estiment même que l'analyse des effets des dispositifs sur les processus de décision suppose « *un travail de contextualisation et une prise de distance par rapport aux situations concrètes de délibération qui rend la tâche du chercheur sans doute impossible* » (Blondiaux, Cardon, 2006). Il est vrai que le travail de construction d'indicateurs pour cette dimension paraît extrêmement complexe. Une solution peut être trouvée en suivant les préconisations de Jean-Michel Fourniau :

> « *parce que la question des effets de la participation ne cesse d'alimenter la déception démocratique, le chercheur doit adopter une posture d'ouverture, d'attention aux multiples effets revendiqués par les acteurs, pour décrire ce que produit la concertation et analyser sa portée* » (Fourniau, 2010).

Ainsi la recherche mise en place dans le cadre du programme Concertation, Décision, Environnement propose d'abandonner la terminologie « *effets* » pour développer la notion alternative de « *portée du débat* ». Jean-Michel Fourniau explique l'intérêt du changement terminologique par le fait qu'il permet de « *sortir d'un stigmate inhérent à la notion d'effet, qui est tributaire d'une causalité : pour qu'il y ait un effet il faut qu'il y ait une cause, or parfois il n'est pas pertinent de rechercher une « imputabilité causale »* » (Fourniau, 2010).

[25] C'était nomment le cas pour le colloque de l'ACFAS organisé par l'université de Montréal et l'Institut du Nouveau Monde de mai 2010, « La participation des citoyens à l'espace public ; modalités, conditions et compétences », qui s'intéressait aux effets des dispositifs participatifs sur les trajectoires des acteurs impliqués.

[26] C.F. « L'institution du débat public, état des lieux et perspectives de recherches », colloque organisé par l'ICAM, le CERAPS Lille et l'INRETS les 15 et 16 septembre 2006. C'est également le sujet du colloque inaugural du GIS Participation du public, décision, démocratie participative d'octobre 2011.

C'est bien cette dernière qui est difficile à démontrer méthodologiquement par un travail de recherche, au cours duquel toutes les arènes et cheminements de la décision ne sont pas nécessairement accessibles.

Il nous semble que cette idée d'ouvrir la question des effets de la participation sur la décision en retravaillant les termes employés peut également amener à étudier de manière plus large les « corrélations » ou « connexions » entre le processus participatif et le processus de décision.

Problématique et hypothèses de la thèse

Postures de recherche

A partir de l'état de lieux des travaux sur la participation, nous avons choisi de développer trois axes de recherche principaux dans cette thèse. En effet, il apparaît que, d'une façon générale, les recherches actuelles sur la participation citoyenne en urbanisme analysent peu la façon dont l'implication des habitants-citoyens :

- modifie les processus de décision et d'élaboration liés au projet urbain dans sa durée ;
- modifie substantiellement, dans les problèmes traités et les solutions adoptées (programmatiques, conceptuelles, et constructives) le projet urbain ;
- est l'occasion ou non d'une évolution des rôles, des pratiques et des représentations des différents acteurs du projet urbain (tant les acteurs politiques et professionnels que les citoyens) sur les modalités d'élaboration de celui-ci et sur l'implication des citoyens organisés et non organisés.

Ces constats nous ont amenée à engager un travail qui cherche à analyser la mise en place et le déroulement d'un processus participatif, ainsi que les jeux d'acteurs qui lui sont inhérents, dans ses interactions avec les modalités de fabrication et de conduite du projet urbain. Autrement dit, notre objectif est bien d'observer l'organisation et le fonctionnement de la « concertation », mais également de l'analyser en relation avec le processus d'élaboration et de prise de décision du projet, pour mettre en évidence la façon dont les populations concernées sont impliquées et la manière dont cela influe sur le projet. Il s'agit ainsi d'étudier précisément l'inscription de dispositifs participatifs dans la démarche de projet, aux différentes étapes de fabrication de celui-ci.

Nous avons donc entrepris un travail de description des dispositifs mis en place, des modalités de participation et d'échanges, des conditions d'entrée et de sortie des acteurs du processus. Pour cela, les éléments discursifs et l'organisation des espaces de discussion dans lesquels évoluent les acteurs ont été méthodiquement étudiés[27]. Cette démarche d'observation précise

[27] Nous avons choisi d'insister sur cette dimension à partir du constat de Loïc Blondiaux, qui estime que « *la plupart des travaux portant sur des dispositifs de participation ou de délibération démocratique souffrent d'un déficit de rendu et de description. Cette posture descriptive doit permette également d'être attentif aux dimensions non-verbales et symboliques de la situation délibérative.* » Il insiste également sur « *une contrainte de contextualisation* » : « *le risque est toujours important de se focaliser sur les lieux formels où la discussion*

du processus participatif s'applique autant aux « *scènes* » de débat qu'à ses « *coulisses* » (Goffman, 1973). Elle a pour objectif de présenter non seulement les interactions, mais également leurs conditions et les processus qui les déterminent[28].

De plus, une étude des liens entre le déroulement de la « concertation » et celui du projet urbain a été réalisée, afin de mettre en lumière les impacts réciproques de l'un sur l'autre. En effet, comme le fait valoir Jodelle Zetlaoui Léger :

> « *même lorsque l'ingénierie générale du projet est exposée, on sait peu de choses sur l'incidence des procédures choisies et appliquées sur la structuration du système d'acteurs et sur les résultats produits tout au long du projet. Pourtant cet éclairage est important pour évaluer si les procédures légales et les modes de management de projet utilisés favorisent ou non l'implication des citoyens-habitants dans les projets* » (Zetlaoui Léger, 2007a).

Notre étude de la portée des dispositifs participatifs ne s'arrête pas aux effets sur le contenu du projet urbain. Elle s'intéresse également aux effets sur les modalités d'implication de citoyens liés au projet urbain, ainsi que sur les acteurs engagés dans les dispositifs[29]. Cette approche de la portée de la « concertation » des Halles a été croisée avec des éléments issus de l'analyse des politiques publiques, appliquées au champ de la démocratie participative et au projet urbain comme champ de l'action publique. Ainsi, comme le montre Paolo Fareri, trois types d'effets peuvent être présents dans une démarche de politique publique participative pour un projet d'urbanisme (Fareri, 2000) :

- les produits : il s'agit des documents (programmes, plans, projets) que certains des acteurs produisent au cours du processus de projet et qui formalisent les décisions prises. Pour mesurer les effets de la démarche participative que les produits représentent, il faut se demander comment ceux-ci ont intégré les contributions et les apports des habitants-citoyens ;
- les impacts : il s'agit des « *modifications du réseau décisionnel* » survenues au cours du processus. Ils comportent les changements d'objectifs, l'apparition de nouveaux

démocratique est censée se déployer. » (Blondiaux, 2004). Loïc Blondiaux distingue trois types de contextes que nous avons cherchés à cerner : le premier est le « *contexte de négociations informelles, d'arènes officieuses, de tout ce qui ne relève pas de la négociation institutionnalisée.* » Le deuxième est le contexte du territoire dans lequel s'inscrivent les projets. Le troisième contexte est celui de l'action publique dans son ensemble : « *il y a un avant et un après concertation, et l'action publique ne se résume pas à ce moment particulier.* » Enfin, nous le rejoignons lorsqu'il précise que « *l'état des rapports de force dans une société donnée fournit aussi un élément de contexte.* » (Blondiaux, 2006)

[28] Notre idée est de comprendre « le comment et le pourquoi » de la manière dont les acteurs peuvent influer sur le projet en étudiant les structures et mécanismes d'interactions et de cohésion des groupes d'acteurs. Nous nous inspirons de la démarche mise en place par Norbert Elias et J.L Scotson pour étudier les relations de voisinage dans un faubourg d'une ville industrielle de 1958 à 1960 : « *pour retrouver l'histoire incorporée qui marque chaque individu comme « occupant / established » ou « intrus / outsider »* », ils ont développé « *une histoire des conditions de production de la structure d'interdépendance et d'antagonisme à partir de laquelle les individus sont pris au piège d'une situation conflictuelle* », C.F. Norbert Elias, 1985, « Remarques sur le commérage », in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 60

[29] Nous distinguons deux angles d'approche des effets du processus participatif :
- les effets « directs » : sur le projet urbain en termes de contenu et de modalités, notamment en ce qui concerne la démarche d'implication des citoyens ;
- les effets « indirects » : sur les trajectoires des acteurs et leurs pratiques dans le cadre de la conception urbaine, en dehors du projet urbain et des dispositifs participatifs étudiés.

acteurs, les changements des modes d'interactions. Selon Paolo Fareri, l'examen des impacts peut servir à évaluer l'efficacité d'une politique, en observant notamment comment à l'avenir les acteurs seront impliqués, et si « *des changements dans la manière de coopérer* » sont prévisibles (Fareri, 2000) ;

- les résultats : il s'agit des modifications du phénomène défini comme problème public. En l'occurrence, ce sera la transformation d'un territoire. Nous ne pouvons pas évaluer ce type d'effets dans cette thèse, car le projet est en cours de réalisation ; il faudra revenir à l'évaluation de ces effets lors de la livraison totale du projet, prévue en 2016.

Nous avons développé à la fois une analyse des produits, pour voir comment ils montraient ou non l'influence de la « concertation » sur la fabrication du projet, et une analyse des positionnements et comportements des acteurs en présence, qui renvoient davantage aux impacts. Il s'est alors agi d'étudier non seulement le système d'acteur existant dans le projet urbain et la « concertation », mais plus précisément les modes d'actions des acteurs selon leurs statuts et leurs trajectoires sociales, et les effets de la participation sur leurs représentations et leurs pratiques. Nous entendons ainsi pouvoir présenter des éléments d'analyse sociologique des acteurs impliqués dans la « concertation » pour le projet des Halles. L'intérêt de cette démarche est d'étudier la tension inhérente entre la volonté de concevoir, de prescrire et de mettre en œuvre une politique de participation, et l'appropriation qu'en font ses responsables et ses destinataires – condition nécessaire bien qu'insuffisante du succès de cette politique. Notre démarche nous a amenée à une réflexion sur l'ancrage territorial de cette politique : de l'action publique à la politisation des acteurs en passant par la conception d'un projet urbain complexe.

Mener cette recherche en urbanisme nous a permis de dépasser certaines des limites des travaux sur la démocratie participative soulignées par plusieurs chercheurs. Tout d'abord, il s'agit d'un domaine de recherche dans lequel il est coutume de mobiliser plusieurs disciplines, dont la sociologie et la science politique. Ceci permet de s'intéresser conjointement aux dimensions institutionnelles et politiques de la participation et aux systèmes d'acteurs. Par ailleurs, sur un plan méthodologique, une approche par l'action sur l'espace peut apporter une solution aux difficultés à mesurer l'effet d'un processus participatif sur les processus d'élaboration et de décision. En effet, les documents de programmation et de conception du projet formalisent de manière assez précise (programmes, dessins et plans) les éléments de décision qui s'échelonnent sur plusieurs phases de projet (ce sont les produits que nous avons évoqués ci-dessus). Il est alors peut être plus aisé de repérer ce qui émane de contributions d'habitants-citoyens associés ou des discussions générées par le débat public, même si cela suppose certaines expérimentations méthodologiques qui seront probablement à discuter. Ainsi les documents d'urbanisme peuvent être appréhendés à la fois comme des supports du processus de projet et comme des moyens d'investigation. Les contenus discursifs et les comptes-rendus des réunions ont également été utilisés, car ils témoignent de la façon dont les décideurs et les concepteurs du projet urbain tiennent compte des contributions des

habitants-citoyens en situation d'échanges. Ils permettent notamment de voir si ces situations s'apparentent à de la « concertation » en tant que travail collectif de construction du projet.

Une démarche basée sur trois niveaux d'analyse

A partir de ces postures de recherche, nous avons adopté une démarche qui croise trois niveaux d'analyse.

1. Analyse du processus d'élaboration et de décision du projet urbain

Il s'agit d'étudier comment s'est mise en place et s'est déroulée la démarche du projet de réaménagement des Halles, selon trois aspects : son organisation générale ; les éléments d'orientations discutés et formalisés - c'est-à-dire les contenus produits ou encore les éléments de conception ; et les décisions prises pour son élaboration.

Les principales questions qui structurent ce niveau d'analyse sont les suivantes : quelle place a été conférée aux dispositifs participatifs dans l'ingénierie de projet ? En quoi l'implication des habitants-citoyens a-t-elle été susceptible de remettre en question les pratiques de projet usuellement développée par une collectivité locale ? Dans l'organisation de la démarche participative, quelles difficultés ont pu poser les procédures qui encadrent actuellement l'ingénierie des projets en France?

Ce niveau d'analyse a nécessité de mener un travail sur les modalités de conception urbaine, mais aussi sur les pratiques des acteurs présents dans le processus de projet urbain et leurs interactions.

2. Analyse du système d'acteurs

Il s'agit d'identifier les protagonistes du projet urbain, leurs modalités d'entrée et de sortie du projet, leurs fonctions et leurs rôles au sein de celui-ci. Une attention particulière a été portée à leurs motivations pour s'impliquer dans un processus participatif et aux stratégies qu'ils ont développées au cours de la démarche de projet afin de se constituer comme « acteur » de celle-ci. Les représentations et pratiques de la participation des différents acteurs du projet urbain ont fait l'objet d'une analyse précise. Les interactions sont alors apparues comme des éléments essentiels pour appréhender les postures des acteurs.

Ce niveau d'analyse comporte les questionnements suivants : quels ont été les rapports des maîtres d'ouvrage et des professionnels de l'aménagement et de la construction vis-à-vis de l'implication des habitants-citoyens, organisés ou non en associations, dans la démarche de projet urbain ? Quelles ont été les motivations d'implication et les attentes de ces derniers dans un processus participatif pour un projet d'aménagement d'une telle ampleur ? Dans quelle mesure les dispositifs participatifs ont-ils conduit les acteurs à évoluer dans leurs représentations de la participation, mais aussi dans leurs pratiques ? Enfin, les dispositifs participatifs mis en place ont-ils visé et permis un élargissement ou au contraire une restriction du système d'acteurs (en particulier concernant ceux de la société civile, mais également des concepteurs et décideurs du projet urbain) ?

3. Analyse du processus d'implication d'habitants-citoyens

Dans ce troisième niveau d'analyse, il s'agit d'exposer les démarches et les méthodes d'implication des habitants-citoyens adoptés dans le cadre du projet de réaménagement du quartier des Halles. L'objectif est notamment de repérer les méthodes mises en place et les outils mobilisés en s'interrogeant sur la façon dont ils ont offert la possibilité aux membres de la société civile d'avoir une influence sur la nature des problématiques traitées et sur les décisions prises aux différents stades d'avancée du projet urbain. Au demeurant, il ne suffit pas de s'intéresser aux outils ou aux dispositifs utilisés, mais il faut considérer leur place et leur rôle dans l'organisation d'ensemble de la démarche participative.

Les questionnements guidant ce troisième niveau d'analyse sont les suivants : de quelle nature ont été les dispositifs mis en place pour le projet des Halles, et quelle implication des habitants-citoyens ont-ils permis ? Quelle a été la particularité ou l'originalité des dispositifs participatifs par rapport aux enjeux urbains et sociaux que le projet recouvrait ? Qu'a exigé la participation des habitants-citoyens, qu'attendaient d'eux les organisateurs des démarches de « concertation », quelles conditions leur ont été livrées pour agir ? Dans ces conditions, qu'ont produit les habitants-citoyens impliqués, comment ont-ils agi pour défendre leurs positions ? En quoi leurs actions ont-elles été révélatrices de ce qu'ils attendaient du processus participatif ? En quoi celui-ci a-t-il pu répondre à leurs attentes et permettre une intégration de leurs contributions dans la fabrication du projet ?

Formulation de la problématique et des hypothèses

Ces trois niveaux d'analyse et l'ensemble des questionnements qui les structurent nous amènent à la formulation d'une problématique générale, autour de **la connexion ou de l'articulation entre processus de projet urbain et processus participatif** : **quels ont été les rapports entre les démarches participatives et les modalités de décision et d'élaboration du projet de réaménagement du quartier des Halles ? Comment ces deux processus ont-il coexisté à travers les jeux d'acteurs et les logiques qui les ont structurés ?**

La problématique de cette thèse repose sur cinq hypothèses.

1) Les projets d'urbanisme se définissent à partir de plusieurs stades d'élaboration, qui comportent différentes phases d'études préalables, de diagnostic, de programmation puis de conception, avant d'entrer dans une phase de mise en œuvre. L'implication des habitants-citoyens dans une démarche de projet peut porter soit sur la définition des éléments de contenu des projets, auquel cas cette implication peut tendre, à son niveau le plus élevé, vers de la co-production ou co-élaboration, soit sur les décisions prises, l'implication la plus élevée s'apparentant alors à de la co-décision. Or il est probable qu'à chaque phase du projet, l'implication des habitants puisse varier en intensité, en termes de modalités d'organisation et par les objets sur lesquels elle porte.

Ainsi, pour comprendre et qualifier la portée d'une démarche participative dans le champ de l'urbanisme, il convient d'étudier les modalités et conséquences de cette implication, à chaque stade d'un projet, et selon les différents aspects du projet. Si l'on a parfois tendance à qualifier une démarche de projet dans sa globalité, il existe en réalité plusieurs modalités d'implication d'habitants-citoyens selon les objets traités et les étapes du projet. Il faut donc considérer la démarche participative dans la durée, afin d'étudier ce qui est organisé et produit à chaque étape de la démarche de projet urbain, en cherchant à appréhender dans quelle mesure les solutions adaptées, les décisions prises, tiennent compte des contributions des membres de la société civile, ou au moins font référence à la démarche participative. Il s'agit ainsi de comprendre quelle place les dispositifs participatifs occupent dans les démarches de projet urbain.

Cette hypothèse conduit à accorder une attention particulière à la façon dont interfèrent dispositifs participatifs et processus de programmation-conception pour les différents objets traités tout au long du projet. Elle invite à penser que chaque aspect du projet peut aboutir à un niveau d'implication plus ou moins élevé, qu'il convient d'expliciter en essayant de dépasser les « effets d'annonce » : un même terme utilisé par les maîtres d'ouvrage peut correspondre à des niveaux d'implication effectifs divers. En effet, malgré les intentions politiques exprimées et la mise en place de cadres législatifs et réglementaires incitatifs dans le champ de l'urbanisme depuis une vingtaine d'années, les dispositifs, bien que fréquemment qualifiés de « concertation », restent souvent modestes[30]. Les notions employées par les réglementations ne sont pas définies, ce qui laisse la possibilité aux maîtres d'ouvrage d'interpréter l'injonction à faire participer comme un simple devoir d'information du public[31]. C'est ce constat d'une inadéquation entre les termes employés et les pratiques des organisateurs de dispositifs qui a amené certains chercheurs à formaliser des degrés d'implication d'habitants-citoyens.

Cette première hypothèse est tout autant une hypothèse de recherche que de travail, qui nous a amenée à choisir certaines approches méthodologiques et théoriques.

2) Les rôles et les positionnements des acteurs en présence dans la démarche de projet urbain, et particulièrement ceux de la maîtrise d'ouvrage, peuvent influer sur les possibilités de connexion du processus de projet avec les dispositifs participatifs. Plus précisément, les jeux d'acteurs nous semblent constitutifs des processus de projet et de participation, et apportent donc des éléments de compréhension sur les possibilités de corrélations entre les deux.

La complexité d'un projet d'urbanisme s'exprime, entre autres, par le fait qu'il réunit différents décideurs politiques et économiques, mais aussi divers professionnels. C'est particulièrement le cas dans le contexte de forte division technique du travail qui marque depuis quarante ans le champ de l'urbanisme (Biau, Tapie, 2009 ; Claude, 2005). Ces acteurs

[30] Ce constat est partagé pour les processus participatifs ne concernant pas directement des projets d'urbanisme, comme le souligne Loïc Blondiaux, qui les qualifie de « *timides* » (Blondiaux, 2005)

[31] Comme le montre une décision du Conseil d'État datée du 3 décembre 1993 en faveur de la Ville de Paris, la concertation par exemple peut être assimilée à « *une information du maître d'ouvrage ne liant pas sa décision* ».

varient à la fois selon les objets traités et selon les phases du projet. Or cette diversité d'intervenants peut rendre plus difficile l'organisation d'un processus de participation, notamment parce que ces différents acteurs n'ont pas forcément les mêmes intérêts vis-à-vis de cette question. Chaque acteur, organisme ou individu, entretient un rapport spécifique à la fois à la conduite du projet d'aménagement (Arab, Idt, Lefeuvre, 2008) et à la place que peuvent y avoir les habitants-citoyens. Cette diversité d'intervenants peut susciter une réadaptation constante des acteurs les uns aux autres, alors même que les interactions qu'ils développent sont essentielles dans la progression des débats, et donc dans la possibilité d'une concertation.

3) La question de l'expertise se pose de façon spécifique dans le champ de l'aménagement et de la construction par rapport à d'autres domaines scientifiques et techniques, ce qui tend à rendre encore un peu plus difficile et incertaine la participation citoyenne.

L'activité d'aménagement et de construction met en jeu des dimensions techniques et esthétiques. Celles-ci renvoient d'une façon singulière et complexe à la question de la démocratie technique. En effet, si les travaux menés ces dernières années sur cette thématique (Callon, 1998) ont montré comment les relations entre citoyens et experts se sont construites sur le mode de la délégation, celle-ci paraît encore plus marquée dans le domaine de l'aménagement de l'espace et de la construction, où l'architecture a pendant longtemps été enseignée dans les écoles avant tout comme un acte de création artistique individuel. *« Se sont également inscrites dans cette approche l'idée que la « beauté » ne se discutait pas et ne s'expliquait pas, et celle que l'art de la composition relevait principalement du don* » expliquent Eric Daniel Lacombe et Jodelle Zetlaoui Léger (Daniel Lacombe, Zetlaoui Léger, 2009). Cette tendance à l'instauration et à la préservation d'une spécificité des fonctions de l'architecte se retrouve également dans la constitution des urbanistes en tant que professions (Biau, Tapie, 2009). Afin de se défaire de la forte dépendance qui les liait aux ambitions des politiques, les architectes et les urbanistes ont développé des stratégies pour se faire reconnaître comme des spécialistes, des artistes et des techniciens à la fois. Comme l'explique Christian de Montlibert :

> « *plus la dépendance (au politique) augmentait, c'est-à-dire plus l'aménagement de l'espace devenait une pratique soumise aux injonctions parfois très diverses des agents politiques, plus les spécialistes de l'espace s'efforçaient par des élaborations de plus en plus sophistiquées de masquer la soumission et d'afficher leur idéal de producteurs culturels légitimés par des « dons » exceptionnels* » (de Montlibert, 1995)

Les habitants-citoyens seraient ainsi non seulement mis à distance parce que considérés *a priori* comme des « profanes » sur le plan technique, mais également non légitimes à se prononcer ou à partager une quelconque compétence sur le plan de la création artistique. Cette négation des compétences techniques et artistiques des membres de la société civile peut être analysée comme un moyen pour les acteurs politiques et professionnels de limiter leur rôle

dans la démarche de projet urbain. Cette idée nous amènera à accorder une attention particulière aux appellations de « profanes » et « d'experts », tant sur le plan technique et esthétique que politique.

4) Les démarches de projet en urbanisme sont liées à des logiques procédurales qui sont susceptibles d'interférer avec l'organisation des dispositifs participatifs.

Les processus de projet, soumis à de multiples réglementations, peuvent se trouver enfermés dans une logique procédurale et technique laissant peu de place à l'innovation, notamment en matière d'implication des habitants-citoyens. Ces cadres réglementaires ne sont pas toujours explicites à ce sujet mais, par appréhension (crainte du contentieux ou d'une complexification du travail à mener), ceux qui en sont les garants, les maîtres d'ouvrage et leurs assistants, peuvent les interpréter et les utiliser pour justifier une mise à distance des citoyens. Etudiant un dispositif participatif pour le réaménagement de la place Flagey à Bruxelles, Jean-Louis Génard souligne ainsi les contradictions profondes entre exigence de la participation et logiques sous-jacentes aux pratiques administratives et techniques de l'urbanisme (Génard, 2005). Il évoque deux formes de normativité, l'une juridique et l'autre technique, qui s'appuient sur une production réglementaire très importante en urbanisme et en architecture. Or, pour reprendre le raisonnement de Michel Crozier sur le phénomène bureaucratique (Crozier, 1964), on peut supposer que lorsque les responsables des projets sont confrontés à des aspects non encadrés par des règles, ils peuvent avoir tendance à multiplier ces règles et à tenter de les préciser. Néanmoins l'échec des règles ne se situe pas selon Michel Crozier dans le déficit mais au contraire dans leur profusion, leur complexité, leur inadéquation, et leur ambition de baliser toute réalité (Crozier, 1964). Autrement dit, les règles ne sont pas suffisantes, encore faut-il que leur bonne interprétation soit précisée. Ainsi, les limites à la participation que peuvent représenter les logiques procédurales et réglementaires des démarches de projet urbain se trouveraient surtout dans une « *tendance à l'interprétation rigide des textes* » (Génard, 2005). Le même raisonnement peut être mené vis-à-vis des contraintes techniques. Celles-ci peuvent être mises en avant par les acteurs en charge du projet pour justifier des dimensions fonctionnelles des projets qui pourraient être en contradiction avec les usages exprimées par les habitants-citoyens.

5) L'implication dans un processus participatif, en tant qu'expérience pour les participants, favorise des logiques d'apprentissage et comporte une dimension pédagogique, tant pour les habitants-citoyens que pour les acteurs politiques et professionnels. La participation peut ainsi entraîner des changements des rôles des acteurs, à l'intérieur et à l'extérieur de la scène des débats, ainsi que de leurs connaissances et pratiques, de leurs trajectoires sociales, voire des systèmes d'acteurs eux-mêmes.

Cette hypothèse fait écho à celle formulée par Jean-Michel Fourniau et Louis Simard au sujet des procédures de débat public :

> « *le débat a un effet sur l'apprentissage des acteurs et l'expérience politique des participants, sur la formation de coalitions d'acteurs et leurs répertoires d'action, sur la structuration des enjeux à négocier donc sur l'action publique* » (Fourniau, Simard, 2007).

Elle rejoint l'idée de Loïc Blondiaux selon laquelle les processus de participation entraînent des transformations des attitudes et des procédures *« qui ne peuvent qu'avoir des répercussions importantes sur l'ensemble des acteurs concernés par l'action publique* » (Blondiaux, 2005).

Selon cette hypothèse, les habitants-citoyens, au sein des instances participatives, font preuve d'apprentissage « *cognitif et comportemental* » (Fourniau, Simard, 2007), qui peut ensuite influer sur leurs trajectoires sociales ou politiques. Du côté des élus et des techniciens, il peut également exister des processus d'apprentissage et de modifications des pratiques habituelles. « *Le débat stimule la réflexion collective et oblige les acteurs à se positionner, y compris le maître d'ouvrage* » explique Jean-Marc Dziedzicki (Dziedzicki, 2007). S'appuyant sur l'exemple des débats publics mis en place par Réseau Ferré de France, il affirme que cette évolution dans la manière de concevoir un projet peut même s'accompagner d'une « *professionnalisation des compétences internes en matière de débat public* » (Dziedzicki, 2007). Ainsi les maîtres d'ouvrage, politiques et professionnels, seraient amenés à développer de nouvelles attitudes dans la conduite des projets, et à construire de nouveaux outils, plus pérennes.

Un certain nombre d'auteurs estiment également que la participation peut procéder d'une reconfiguration des systèmes d'acteurs. Dans le même ordre d'idée plusieurs travaux montrent que l'implication de la société civile peut faire évoluer les règles de la participation et transformer les dispositifs participatifs eux-mêmes, dans une logique d'apprentissages croisés des acteurs (Marcant, Lamare, 2007). Cela semble être particulièrement le cas lorsque les dispositifs sont incriminés : la critique de ce qui est mis en place amène au développement d'autres scènes et modalités de discussion et d'élaboration (Rui, Villechaise-Dupont, 2005). Cette thématique de l'apprentissage des acteurs et des changements que permet la participation peut s'avérer une base pour étudier les effets des dispositifs sur l'élaboration des projets. Ainsi Jean-Michel Fourniau et Louis Simard estiment qu' « *évaluer le débat public dans son rapport à la décision, c'est d'abord évaluer les apprentissages mutuels qu'engendre le débat et qui peuvent faire ensuite effet dans le processus de décision*». Nous rejoignons leur idée qu'il n'y a pas lieu de :

> « *clore ni de figer l'inventaire des utilités du débat. Il y a tout lieu au contraire de tenir un registre ouvert des utilités (possibles, contrariées) du débat – ouvert, c'est à dire à la fois où nous soyons prêts à recueillir de nouvelles chaînes d'effets (positifs ou négatifs) et où pour chaque nouveau débat, nous ne nous imaginons pas détenir d'avance la cartographie de ses effets possibles : celle-ci reste à découvrir à chaque fois* » (Fourniau, Simard, 2007)

Cadrage conceptuel de la recherche

Eclairages théoriques et notionnels sur la participation

• Participation et démocratie : les cadres du système représentatif et du pouvoir scientifique en question

Hélène Hatzfeld, mettant en lumière l'histoire de la rencontre entre participation et démocratie, explique que si les conceptions actuelles de la démocratie participative s'inscrivent surtout dans la continuité de la ligne diffusée dans les années 1970 par le Parti Socialiste et le Club Jean Moulin, qui entendaient la participation comme une possibilité de corriger et de compléter la qualité de la démocratie représentative en créant de nouvelles médiations entre citoyens et élus, elle s'apparente également de plus en plus fortement à l'idée de « *gouverner autrement* » (Hatzfeld, 2011). Ainsi l'idée de participation a vocation à interroger les cadres de la démocratie représentative, non pas pour les annihiler totalement, mais pour les compléter avec de nouvelles formes de démocratie : « *la démocratie participative vise à légitimer une parole, une compétence, une force, émanant d'autres lieux et d'autres principes que ceux de la représentation* » (Hatzfeld, 2011). La participation induit donc une nouvelle forme démocratique, désignée par l'expression « *démocratie participative* ». Selon la définition qu'en donnent Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer, il s'agit de la « *combinaison des structures classiques de la démocratie représentative avec des procédures de démocratie directe ou semi-directe dotées d'un pouvoir décisionnel et pas seulement consultatif* » (Bacqué, Sintomer, 2011). L'entrée de la participation dans le système démocratique suppose donc une redéfinition des cadres actuels pour s'articuler avec le principe représentatif du modèle politique français, une actualisation des représentations des rôles de chacun dans le système politique par rapport aux processus de décision.

De fait, la progression de l'idée de participation et le développement d'injonctions réglementaires sont corrélés à un questionnement quant à la légitimité de la représentation comme fondement de la démocratie. Depuis la fin du XXe siècle, plusieurs phénomènes sont fréquemment considérés comme des symptômes d'une crise de la démocratie représentative. C'est le cas de la progression significative de l'abstention aux élections et des votes « sanctions » en faveur de partis d'extrême droite au cours des années 1980 et 1990. Cette méfiance face à la démocratie représentative est également incarnée par une perte de crédibilité des élus et des partis (en raison notamment de la multiplication « d'affaires »), une dénonciation accrue de l'opacité de la gestion et des décisions concernant l'intérêt général, qui génèrent une forme de coupure entre les classes dirigeantes et la population. Dans son ouvrage *La Contre-Démocratie*, Pierre Rosanvallon traite de cette érosion de la confiance des citoyens dans leurs dirigeants (Rosanvallon, 2006). Il explique que la démocratie représentative suppose que la légitimité et la confiance sont assurées par le mécanisme électoral. Or le mandat d'élu s'inscrit désormais dans un univers « *qui est politiquement moins prévisible, c'est-à-dire qui n'est plus structuré par des organisations disciplinées, aux programmes bien définis. Il en résulte une distinction beaucoup plus prononcée entre légitimité des gouvernants et légitimité de leurs actions* » (Rosanvallon, 2006). Le lien

électoral apparaît aujourd'hui insuffisant pour obliger les représentants à tenir leurs engagements[32]. La légitimité des politiques qu'ils mènent est mise à l'épreuve en permanence en dehors des temporalités électorales. Un pouvoir n'est dorénavant perçu comme légitime que s'il se soumet régulièrement à « *une épreuve de discussion et de justification* » (Rosanvallon, 2006). La conséquence de cette crise de confiance est donc que les citoyens demandent de plus en plus aux gouvernements de rendre des comptes, car parallèlement celui-ci semble de moins en moins à l'écoute. C'est pourquoi Pierre Rosanvallon invite à *« reconsidérer l'antienne de la désaffection démocratiqu*e » (Rosanvallon, 2006) ; la méfiance des citoyens envers les pouvoirs publics n'amènent pas nécessairement à un désengagement ou à un désintérêt de la chose publique, comme en attestent toutes les formes de participation non conventionnelles telles que les grèves, les manifestations, les pétitions etc. Nous serions donc plutôt face à une « *mutation* » de la citoyenneté qu'à son « *déclin* » (Perrineau, 1994).

Dans le champ de l'urbanisme, ce mouvement de remise en question des pouvoirs publics a commencé dès les années 1960- 1970 avec les luttes urbaines. Celles-ci ont parfois débouché sur une victoire des habitants[33], et même lorsque ce ne fut pas le cas[34], elles ont généré une crainte des pouvoirs publics d'un risque de fragilisation de la société, ce qui explique en partie la progressive évolution de ces derniers vers une politique publique d'implication des citoyens en ce qui concerne les projets de réaménagement urbain. Les mobilisations ascendantes de citoyens pour la défense de leur habitat et de leur cadre de vie ont favorisé la prise de conscience des pouvoirs publics de la nécessité d'institutionnaliser la participation. L'implication des habitants s'inscrit dès lors davantage dans une logique plus « descendante » où l'État l'encourage et tente de l'organiser à travers la médiation associative et par la réglementation. Ainsi les années 1990 et 2000 voient se multiplier les dispositifs et les lois incitant à la « participation » de tous les citoyens[35]. Cette inflation peut être envisagée comme une réponse à ce que Pierre Müller appelle la « *crise du modèle français des politiques publiques* » (Müller, 1992), autrement dit la faillite opératoire d'un certain nombre de principes, d'instruments et de référentiels traditionnels. Une des réponses des pouvoirs publics au constat de défiance des citoyens a été de promouvoir des structures permettant de rapprocher les élus locaux des citoyens. Tel fut l'objectif principal de la loi « Démocratie de proximité » du 27 février 2002 qui a instauré la généralisation des conseils de quartier pour les villes de plus de 80 000 habitants.

La crise de la représentation politique et des formes de gouvernement actuelles s'accompagne d'une « *contestation du pouvoir scientifique et technique à partir duquel sont*

[32] Pierre Rosanvallon analyse l'élection comme étant désormais un « *simple mode de désignation des gouvernants* » (Rosanvallon, 2006).

[33] Voir notamment l'histoire des luttes urbaines dans le quartier de l'Alma Gare de Roubaix, mais également celles pour la première opération des Halles (Zetlaoui Léger, 2007a)

[34] Beaucoup d'opérations de « rénovation – déportation » eurent comme conclusion le déplacement des populations prévu initialement. Mais en parallèle, des actions menées par des associations écologiques ont elles aussi montré que ces mobilisations contre des projets imposés par les pouvoirs publics avaient suffisamment de force pour ralentir, et même annuler les projets, notamment les conflits dus à la relance des programmes routiers et ferroviaires dans les années 1980 (Rui, 2004)

[35] C.F. les lois citées précédemment.

aussi légitimées les politiques publiques » ((Bacqué, Rey, Sintomer, 2005). Pour reprendre les termes de Christophe Bonneuil et Jean-Paul Gaudillère, « *la science a perdu de son autorité sociale* » (Bonneuil, Gaudillère, 2001). Cette situation s'explique par l'accroissement et la reconnaissance des incertitudes de la science, illustrées notamment par les affaires de la « vache folle », des OGM (Organisme Génétiquement Modifié) ou encore du traitement de la maladie du SIDA. « *L'avènement de la société du risque remet en cause une certaine délégation des questions scientifiques et techniques aux experts et aux savants* » explique Ulrich Beck dans son ouvrage *La société du risque* (Beck, 1986). De plus les experts eux-mêmes peuvent être remis en cause parce que suspectés de collusion avec le pouvoir (Barbier, 2005). Les citoyens sont ainsi amenés à plus de vigilance vis-à-vis de la parole des experts.

Partant de ce constat, Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe développent l'idée que les controverses socio-techniques autour de ces incertitudes mettent à mal le monopole scientifique sur les questions de choix techniques, et amènent à la création de « *forums hybrides* » (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001). Ceux-ci font entrer les citoyens dans les discussions des techniciens et des hommes politiques. Ces nouveaux dispositifs « *d'élucidation entre experts et profanes* » engagent à penser une autre forme d'organisation et d'intégration des processus de recherche et de résolution des problèmes, dans laquelle la « *pensée ordinaire* » est réhabilitée (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001). Ainsi la crise de confiance entre société et science favorise le développement de l'implication des habitants-citoyens dans l'action publique. D'ailleurs, lorsque l'on évoque les renouveaux de la démocratie, une expression est souvent utilisée en plus de celles de démocratie représentative et démocratie participative ; celle de la démocratie technique[36]. Elle repose précisément sur l'idée de démocratisation des choix techniques, rendue nécessaire par le contexte d'incertitudes de plus en plus grandes autour de questions techniques et de remise en cause du pouvoir des scientifiques. L'idée qui sous-tend cette approche par la « *technique* » est que « *pour démocratiser il ne suffit pas d'élargir les forums, il faut aussi redistribuer les pouvoirs d'expérimentation*» (Bonneuil, Gaudillère, 2002). Il faut donc donner aux citoyens des capacités et possibilités d'expertise autonome, et un droit à constituer et exprimer leurs connaissances et leurs attentes.

• Participation et délibération : des notions distinctes mais complémentaires

« *Nous savons désormais que la démocratie est plurielle, tant il est convenu de faire la différence entre représentation, participation et délibération* », remarque Sylvain Lavelle (Lavelle, 2007). Si la distinction entre représentation et participation est relativement connue, celle entre participation et délibération est parfois plus difficilement exposée. Or ces notions, si elles peuvent être liées, ne sont pas équivalentes et nécessitent un travail de clarification qui n'est pas toujours fait.

[36] La démocratie technique est fondée sur un modèle de démocratie dite dialogique ou délibérative, centré sur la notion d'apprentissage collectif. Elle induit également le principe de participation élargie et plus directe des citoyens aux décisions qui les concernent.

Nous retiendrons pour cette thèse une définition générique de la participation comme étant l'implication des habitants-citoyens dans les démarches d'élaboration des projets urbains et de décision. La participation est ainsi l'entrée du citoyen dans des processus d'action publique. L'idée est donc de permettre aux membres de la société civile de participer aux décisions ou actions qui les concernent. L'utilisation de cette notion est quelque peu compliquée par le fait que plusieurs niveaux d'implication sont possibles, et que dans ce cadre la « participation » des habitants-citoyens n'en est qu'un parmi d'autres. Cependant il est possible d'employer la notion de participation au sens où les sciences politiques l'ont définie[37], c'est-à-dire comme un intérêt et un engagement (sous différentes formes) des citoyens à la chose publique.

La délibération peut être définie comme un échange d'arguments, sous-tendu par l'objectif de convaincre, mais aussi de se laisser potentiellement convaincre (Manin, 1985 ; Blondiaux, Sintomer, 2002). Le changement de position d'un acteur au cours du débat constituerait un des critères les plus exemplaires de la dynamique délibérative[38] selon Jean-Michel Fourniau (Fourniau, 2005a). Ce processus est appréhendé comme démocratique à partir du moment où l'on considère que le principe de la légitimité démocratique doit être recherché dans le processus de formation de la volonté collective, et non dans cette volonté elle-même (Manin, 2002). Autrement dit, le moment décisif dans une démocratie n'est plus l'élection mais la formation de l'opinion publique, de manière « *communicationnelle* », pour reprendre la terminologie de Jürgen Habermas (Habermas, 1997). Dans cette perspective, le recours à l'argumentation et à la discussion devrait constituer le moment central du processus politique et la décision finale reposer « *sur la force du meilleur argument* » pour aboutir à « *entente rationnellement motivée*» (Habermas, 1997). Cela signifie donc que la délibération repose sur une confrontation des points de vue, et que ceux-ci doivent être les plus hétérogènes possibles si l'on veut empêcher les effets de « *polarisation* » décrits par Bernard Manin (Manin, 2002). La dynamique de la délibération doit aussi permettre de donner une nouvelle pertinence aux arguments ou bien d'en susciter de nouveaux, de faire le tri entre des arguments qui s'avèrent plus ou moins valides, et de poser la question de leur hiérarchisation.

Ainsi la participation et la délibération sont deux phénomènes distincts ; le premier consiste à mettre en place des dispositifs qui visent à impliquer explicitement une pluralité d'acteurs dans l'action publique, à « *rechercher la formation de communautés citoyennes actives en mettant l'accent sur l'engagement et la politisation des participants* » ; le deuxième vise l'organisation de procédures nouvelles visant à organiser les discussions entre les parties en présence, à « *mieux fonder la décision politique en liant cette dernière à un processus d'argumentation rationnelle impliquant des points de vue contradictoires*» (Blondiaux, 2008a). La notion de délibération n'implique pas nécessairement la participation

[37] La participation politique est alors appréhendée comme toute activité qui marque ou suppose un intérêt pour la politique ou le fait politique. Dans ce cadre, il faut différencier la participation à proprement parler à la vie politique, et d'autres formes plus diffuses, en dehors de la vie politique des partis et gouvernements, notamment les processus de mobilisations collectives. Voir notamment les travaux de Daniel Gaxie sur la démocratie représentative et la participation politique (Gaxie, 2000). Voir aussi la définition de la participation politique et les méthodes pour la mesurer que proposent Jacques Lagroye, Bastien François et Frédéric Sawicki (Lagroye, François, Sawicki, 2002)

[38] Ce qui distingue la délibération de la simple démonstration est bien cette idée d'échanges d'argument, qui doit reposer sur la considération d'autrui. En effet chercher à le persuader implique de partir de ses croyances et valeurs pour lui montrer, de son point de vue même, pourquoi la position que l'on défend est la meilleure. (Fourniau, 2005a)

continue des citoyens, car on peut concevoir la délibération comme propre à des corps restreints : c'est le cas notamment des tribunaux et des parlements. Parallèlement, les principes de participation n'assurent pas nécessairement des principes de délibération. Certains dispositifs participatifs ne sont pas délibératifs : c'est le cas des référendums et des sondages. Les deux notions ont d'ailleurs des développements historiques différents et parallèles (Sintomer, 2011).

Délibération et participation ne sont donc pas des termes ni des processus intrinsèquement liés. Cependant la délibération est de plus en plus considérée comme un complément indispensable à la participation. En effet, plusieurs théoriciens de la démocratie délibérative considèrent que l'agrégation des préférences dans une instance publique ne peut légitimer une prise de décision démocratique :

> « *il n'est ni désirable normativement, ni justifié empiriquement, de considérer que lorsque les citoyens entrent sur le forum pour décider des affaires publics, ils ont déjà des préférences entièrement formées et imperméables au contact d'autrui. Lorsqu'il s'agit des affaires communes, les citoyens forment leurs opinions et leurs volontés dans la discussion collective* » (Manin, 2002).

Le principe de délibération, selon Archon Fung notamment, est indépendant du principe de participation, mais doit lui être associé : il ne suffit pas pour évaluer un débat de s'assurer de la participation du public, il faut encore que ce public échange des arguments et ouvre ainsi la possibilité de hiérarchiser des arguments (Fung, 2006). C'est pourquoi, si cette thèse sera principalement consacrée à l'analyse de la dimension participative de la « concertation » mise en place pour le projet des Halles, elle tentera également d'appréhender les modalités de délibération qui lui ont été associées.

• Cadre d'analyse de la participation : échelle d'implication des habitants-citoyens

Les dispositifs mis en place pour impliquer les habitants-citoyens dans l'opération de réaménagement des Halles de Paris seront analysés à la lumière de degrés d'implication définis par des chercheurs en sciences sociales. Le recours à ces degrés comme cadres d'analyse permet de se prémunir de l'adoption d'une posture normative, puisque l'analyse du niveau d'effectivité des dispositifs participatifs se rapporte systématiquement aux définitions des différents degrés d'implication, sans chercher à porter des jugements de valeurs sur ceux-ci.

Cette approche par degrés de la participation est relativement ancienne, puisque la première connue est l'échelle élaborée en 1969 par Sherry Arnstein, sociologue américaine (Arnstein, 1969). En l'évoquant, Jacques Donzelot et Renaud Epstein écrivent :

> *« à propos d'un concept au contenu aussi étendu que vague (la participation), elle [l'échelle] fournit un principe très clair de hiérarchisation des pratiques tantôt ténues, tantôt exigeantes associées à ce terme et autorise à dire ce qui mérite ce nom et ce qui ne le mérite pas* » (Donzelot, Epstein, 2006).

L'échelle illustre une évolution dans l'implication des citoyens aux processus de décision, avec huit degrés répartis en trois paliers : « *manipulation ou non participation* »,

« *consultation ou participation symbolique* », « *participation ou pouvoir effectif des citoyens*[39] ».

Les niveaux exposés par Sherry Arnstein nécessitent d'être reconsidérés dans le contexte politique français[40]. Ainsi plusieurs chercheurs ont tenté de redéfinir des niveaux de participation, pour les accorder à la situation française[41]. Nous avons choisi de nous appuyer dans cette thèse sur ceux proposés par Jodelle Zetlaloui-Léger et Pierre Dimeglio (Dimeglio 2005, Zetlaoui Léger, 2005) qu'ils ont élaborés à partir des travaux publiés sur ces questions à la fin des années 1990 et de leurs propres expériences de recherches-actions dans le champ de l'urbanisme. Pour ces auteurs, chaque niveau correspond à une forme d'implication des habitants-citoyens, qui intègre les niveaux et formes précédents.

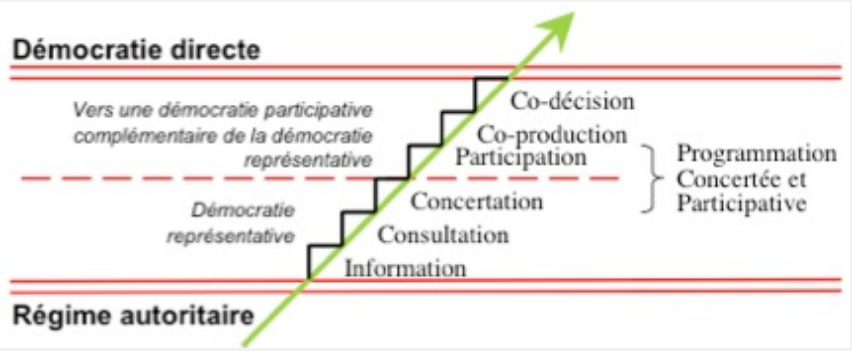
Selon ces définitions, les termes concertation et participation correspondent à des niveaux distincts d'implication des membres de la société civile. Comme nous le verrons plus précisément pour le cas de l'opération des Halles, ils sont en revanche parfois utilisés par les acteurs des projets avec des sens non explicités ni stabilisés. Dans cette thèse, nous mettrons entre guillemets les termes employés par les textes officiels et les protagonistes du projet pour désigner le processus participatif (le terme « concertation ») et privilégierons l'expression « implication des habitants-citoyens » quand il s'agira de rester dans un sens générique.

[39] Pour le degré 1, Sherry Arnstein parle d'une « *totale manipulation de la population par les pouvoirs* ». Le degré 2 correspond à un « *système assistanciel distributif, appliqué à des populations maintenues volontairement dans un état de passivité* », système du « *pouvoir-providence* » que les travailleurs sociaux ont beaucoup dénoncé. Le degré 3 est celui de l'information, et le degré 4 celui de la consultation, pour lesquels nous donnerons des définitions précises. Ensuite, le pouvoir qui a mesuré les oppositions et les résistances peut tenter d'obtenir des compromis et de mettre en place des processus de « *conciliation* », qui correspondent au degré 5. Sherry Arnstein nomme le degré 6 « *l'association* ». Il implique la construction de projets communs entre les pouvoirs et les habitants. Le degré 7 permet la « *délégation du pouvoir* ». A l'extrémité haute de l'échelle, le degré 8, appelé «*contrôle par les citoyens* », permet un partage total du pouvoir, dans l'utopie de l'autogestion (Arnstein, 1969).

[40] L'histoire politique en France est marquée par un système démocratique essentiellement représentatif et 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 d'e*mpowerment* ont structuré depuis une trentaine d'années l'implication des habitants dans les politiques sociales et urbaines (Zetlaoui Léger, 2010).

[41] Des chercheurs de l'ADELS notamment ont retenu 4 degrés : mécanismes de l'information locale, consultation, concertation, et participation, C.F. Revue *Territoires*, « Politique de participation et participation au politique, les habitants dans la décision locale », septembre-octobre 1999.

Encadré 1 : Les différents niveaux et formes d'implication des habitants-citoyens dans les projets, à la définition de l'action ou de la décision : cadrage terminologique



• **L'information :** porter à la connaissance de tous, les différentes données et décisions relatives à un projet. L'information peut prendre différentes formes et supports (diffusion par la presse locale, expositions, site Internet etc.) Elle peut être diffusée par tout type d'acteur concerné. L'information est à distinguer de la "communication" qui relève d'une stratégie de diffusion de l'information visant à l'orienter.

• **La consultation :** ayant arrêté tout ou partie d'un projet, le maître d'ouvrage demande des avis aux habitants. Le décideur n'est toutefois pas obligé de suivre ces avis. Ainsi, certaines consultations, sous la forme d'enquêtes publiques, ont été rendues obligatoires par la loi, mais elles interviennent généralement alors que le projet est déjà très avancé ; c'est pourquoi, le seul recours pour les citoyens de remettre en question un projet, devient de type juridique. Les élus peuvent utiliser d'autres formes de consultation s'ils le désirent (référendum d'initiative municipale par ex.). Une consultation peut aussi être organisée quand une proportion qualifiée de citoyens la réclame (référendum d'initiative populaire). Le référendum ne peut porter actuellement que sur des projets particuliers, définis par la loi. La pertinence de la consultation dépend de la qualité de l'information qui la précède.

• **La concertation :** la concertation est un processus de discussion organisé entre un ou plusieurs groupes de personnes, de représentants d'acteurs qui échangent, négocient et contribuent directement à l'élaboration d'un projet. Pendant longtemps, dans le cadre de la planification urbaine, la concertation restait limitée aux représentants d'institutions ou de grands organismes (élus, décideurs économiques, techniciens, experts) : il s'agissait donc d'une concertation politico-administrative et technique. Un degré d'ouverture supplémentaire est aujourd'hui atteint lorsque des habitants sont associés à la réflexion. Cette implication peut leur donner la possibilité d'influer sur les caractéristiques du projet, en amont et tout au long du processus, avant que le projet ne soit défini et que des décisions ne soient prises par la maîtrise d'ouvrage. Lorsque les réflexions apportées par les groupes d'habitants et d'utilisateurs élaborent eux-mêmes le projet, on peut dire que la concertation s'apparente à une forme de « coproduction faible ».

• **La participation :** la participation, souvent mal distinguée de la concertation, est le fait de permettre l'implication de tous les habitants ou usagers concernés et qui en expriment le souhait - quitte à ce qu'il y ait un tirage au sort si le nombre de personnes concernées est important et si l'on veut s'assurer de la représentation d'une diversité de profils - , à tous les stades d'élaboration d'un projet, et de faire en sorte que leurs réflexions soient prises en compte par les décideurs dans la définition de celui-ci par un processus de coproduction et/ou de codécision.

• **La coproduction :** les habitants participent à la réalisation des projets avec les techniciens : ils ne se contentent pas d'exposer des problèmes et de discuter des propositions qui leur sont faites, mais ils définissent les solutions en collaboration avec les professionnels.

• **La codécision, cogestion :** les élus partagent une partie de leur pouvoir de décision avec les habitants. Ils délèguent volontairement à des instances citoyennes des formes de partage du pouvoir, c'est-à-dire acceptent d'être liés par des décisions prises en dehors d'eux. La pratique des enveloppes « budgétaires de quartier » permet par exemple à des instances de quartier de décider librement de l'utilisation d'une partie modeste de l'argent public. Différents processus dits « délibératifs » (jurys citoyens, conférences du consensus...) ont également été mis au point depuis plusieurs années par certains pays pour contribuer à une prise en compte de l'avis des citoyens dans l'action publique.

• **L'autogestion, l'auto-construction** : les habitants, utilisateurs, usagers décident eux-mêmes des projets, voire les réalisent également. Ils s'auto-administrent directement

Source : Dimeglio, 2005, Zetlaoui-Léger, 2005

Eléments pour l'analyse du projet urbain

• Définition du projet urbain

La notion de projet dans le champ de l'aménagement et de la construction apparaît aux XVe et XVIe siècles, sous les termes de *pourjet* et de *project*, en lien avec l'étymologie latine du verbe *projectio* qui signifie « *jeter en avant* » (Boutinet, 2001). Le terme de projet est alors porteur d'une démarche de rationalisation et d'anticipation de l'acte d'architecture. Il implique donc l'idée de décrire en amont les actions sur l'espace. Pour autant, l'expression « projet urbain » est relativement récente en France[42]. Elle renvoie à la fois à une « *critique* » et à un « *substitut* » aux modalités de planification technocratiques des Trente Glorieuses (Ingallina, 2010), caractérisées par l'intervention de l'Etat Central sous formes de plans ou programmes imposés, par la rigidité des schémas établis, et par la juxtaposition de logiques sectorielles. Elle s'est donc développée à la fin des années 1970 comme une réponse à l'urbanisme dit « *fonctionnaliste* » ou « *opérationnel* » (Ingallina, 2010). De ce fait, le projet urbain est associé à l'idée d'un « *renouvellement de la culture urbaine* » au profit d'approches plus contextuelles des territoires (Avitabile, 2005). Certains urbanistes, comme Christian Devillers, ont plaidé dès les années 1970 pour l'adoption d'un urbanisme de projet contre une logique de programme rigide. Une des évolutions majeures pour les pratiques professionnelles de l'urbanisme dans ces années a précisément été selon Alain Avitabile d'être passée d'une « *culture de l'étude à une culture de projet* » (Avitabile, 2005), c'est-à-dire d'une approche qui privilégiait la démarche unilatérale de l'expert, qui délivrait un rapport à forte connotation technique, à une approche globale et négociée, qui se distingue du projet technique pour s'inscrire dans le champ social. A l'inverse de la logique sectorielle qui avait prévalu jusque là, l'idée de projet urbain se veut également porteuse de celle de « *transversalité* » (Roncayolo, 2000).

L'échelle la plus fréquente du projet urbain est le niveau communal, c'est-à-dire celui où les politiques d'aménagement des espaces urbains sont décidées - surtout depuis les années 1980 en raison des transferts de compétences suscités par les lois de décentralisation. Le projet urbain est centré sur un travail de définition et de conception, se situant non pas directement dans l'action mais « *dans une représentation d'un résultat jugé souhaitable et souhaité, avant de se poser comme un résultat possible* » (Avitabile, 2005). Autrement dit, il n'est pas un projet d'ouvrage : l'objet visé n'est pas nécessairement la réalisation d'un produit. Il se pose davantage en termes de processus (Roncayolo, 2000). Ce processus est par nature une production collective. Il doit réunir de multiples compétences, afin d'avancer des solutions qui soient à la fois matérielles et sociales. De plus le projet urbain s'inscrit dans la durée, ce qui entre parfois en conflit avec le temps municipal lié aux élections. Il amène donc à davantage de partenariats entre les acteurs, pour assurer la logique de globalité et de durée dont il est porteur.

En cela le projet urbain génère des ouvertures dans les modes de faire, et implique

[42] François Tomas explique ainsi que « *le projet urbain est une notion préparée en Italie dès les années 60 par des travaux de quelques historiens de l'architecture et par la politique urbaine de certains élus du PC, mais dont l'identification spécifique ne s'est faite en France qu'à partir de la fin des années 70* » (Tomas, 1995)

logiquement la prise en compte voire l'implication de la société civile, qui doit devenir une composante même du processus d'élaboration du projet urbain. L'objectif de globalité ne peut en effet se passer d'un échange et de débats avec la population concernée. Gilles Pinson explique que le projet urbain passe par la valorisation de l'existant et des ressources contextuelles. C'est pourquoi la « *concertation* » est selon lui une des notions cardinales des démarches de projet urbain (Pinson, 2004). Nadia Arab relève d'ailleurs cette vision. Elle indique que :

> « *selon l'analyse de Gilles Pinson, [le projet urbain] se définit par une logique intégratrice et se présente :*
>
> *- comme un processus qui doit permettre d'organiser la démocratie locale en associant les habitants à la conception du projet au nom d'objectifs qui vont de la légitimité des décisions à la reconnaissance de la pluralité des modes de vie en passant par la construction d'une identité collective locale et l'adhésion de la population ;*
>
> *- comme un outil de construction des gouvernements urbains ou de dispositifs de gouvernance urbaine. Sous son aspect de produit physique (projet de morceau de ville ou projet d'équipement prestigieux), il est destiné à devenir le signe de l'existence sur le plan international de la ville-acteur. En tant que processus, il doit être l'occasion de la constitution de systèmes d'acteurs (publics ou privés) stabilisés, capables de doter la ville d'une capacité d'action déployée dans une pluralité de secteurs* » (Arab, 2004)

Cette approche du projet urbain, si elle est relativement partagée par les chercheurs en urbanisme, n'est pas unanimement reconnue dans le domaine opérationnel. En effet la conception de ce qu'est un projet urbain varie selon les acteurs qui l'utilisent. Alain Avitabile souligne le fait que pour les pouvoirs publics, le projet urbain est souvent assimilé à *« l'ambition urbaine de la collectivité s'appliquant à la ville toute entière* » (Avitabile, 2005). Il s'agit donc pour eux avant tout d'un projet politique, sans définition très opératoire. Pour les opérateurs et aménageurs urbains, qui agissent le plus souvent comme partenaires ou sous mandat des collectivités, c'est au contraire toute la logique opérationnelle qui est en jeu dans le projet urbain. Il est alors défini comme le processus global de définition d'une opération d'aménagement, marqué par des procédures et des réglementations précises. Parallèlement, pour beaucoup de concepteurs, le projet urbain se confond avec le dessin urbain : les architectes semblent lui attribuer avant tout une valeur spatiale. L'idéologie diffusée par l'école des Beaux Arts pendant près de deux siècles a souvent accordé comme spécificité à l'architecture la formalisation d'une action sur l'espace, en oubliant la compréhension et la formulation de sa destination sociale (Zetlaoui Léger, 2007a). L'ouvrage de David Mangin et Philippe Panerai intitulé *Projet urbain* (Mangin, Panerai, 1999*)* reste assez révélateur d'une conception très formelle du projet. Leur démarche est ancrée dans une critique par rapport à la pensée fonctionnaliste du mouvement moderne, qui voulait opérer une rupture historique avec le territoire. Ils se positionnent en rupture par rapport à cette conception radicale et rationaliste, en suggérant qu'il faut au contraire fortement tenir compte de l'histoire de l'espace et des traces qu'elle a laissées. Néanmoins, ils font alors référence aux tracés historiques de la parcelle, mais considèrent peu les pratiques et les vécus des usagers du lieu.

Ainsi ils expliquent que le projet urbain porte sur *« la forme de la ville et son histoire* », et insistent sur l'importance « *des découpages parcellaires* » sans faire référence aux attentes des acteurs concernés (Mangin, Panerai, 1999).

Il nous semble qu'il faut articuler les conceptions théoriques, politiques et formelles du projet urbain pour l'appréhender dans sa globalité. Nous nous appuyons alors sur la conception défendue notamment par Jean-Yves Toussaint et Monique Zimmermann, selon qui le projet renvoie à des modalités d'action « *en général, et sur l'espace en particulier* » (Toussaint, Zimmermann, 1998). Il s'agit de le considérer comme un mode d'organisation et d'administration de l'espace : « *le projet est le cadre par lequel se mobilisent et s'associent les acteurs mandatés à la production de l'espace* » (Toussaint, Zimmermann, 1998). On peut également retenir pour le caractériser cette phrase de Christian Devillers « *le projet urbain est une démarche ayant pour but de rendre l'espace à l'usage* » (Devillers, 2010), ou encore la définition proposée par François Ascher :

> « *le projet n'est plus seulement un dessein doublé d'un dessin. C'est aussi un outil dont l'élaboration, l'expression, le développement et la mise en œuvre révèlent les potentialités et les contraintes qu'imposent la société, les acteurs en présence, les sites, les circonstances et les événements* » (Ascher, 2010).

Le projet urbain est donc appréhendé dans cette thèse comme un processus collectif d'élaboration et de transformation d'une situation spatiale, porté par la puissance publique, qui implique une « *vision stratégique globale* » (Bourdin, 2005) et transversale, définissant des objectifs et des moyens *ad hoc* dans un contexte social particulier, avec une triple dimension politique (stratégique), opérationnelle, et de réception par les usagers. A l'instar de Jodelle Zetlaoui Léger, nous utiliserons également l'expression de « projet d'urbanisme » pour bien rendre compte de la dimension globale d'action du projet sur l'espace, le social, et l'économique (Zetlaoui Léger, 2007a). Cette terminologie permet de considérer à la fois le système d'acteurs et la dimension conceptuelle auxquels renvoie le projet urbain.

Notre cas d'étude se prête particulièrement bien à une réflexion sur la notion de projet urbain. En effet, selon Patricia Ingallina, la première opération de réaménagement du quartier des Halles illustre le passage d'une « *planification projetée à un projet réalisé dans le temps et négocié* » (Ingallina, 2010). En raison d'une mobilisation importante d'habitants-citoyens contre les projets programmés par l'Etat, le projet finalement adopté a été (en partie) adapté au fur et à mesure que les critiques étaient effectuées. Il s'agit donc pour elle d'une opération qui a ouvert la voie au processus de projet urbain, parce que pour la première fois elle a généré une interaction dans la démarche de conception. Il est donc tout à fait intéressant d'observer la façon dont la deuxième opération des Halles, trente ans après, a été élaborée, pour tenter d'évaluer si ce site est toujours porteur d'innovations en termes de conception urbaine.

• Approche généalogique du projet urbain

Pour appréhender l'organisation du projet urbain de réaménagement des Halles, nous mobilisons les étapes de projet décrites de façon générique et les étapes de projet préconisées par les textes de lois, qui sont relativement similaires.

D'un point de vue théorique, Jean-Pierre Boutinet propose quatre séquences d'une démarche de projet, qu'elle concerne l'urbanisme ou tout autre domaine[43] (Boutinet, 2001) :

- phase de conception ou de définition ;
- phase d'organisation ou de planification (ces deux premières phases peuvent être rassemblées en une phase dite d'élaboration) ;
- phase opérationnelle ou d'exécution (appelée également mise en œuvre) ;
- phase d'achèvement ou d'évaluation.

D'un point de vue opérationnel, compte tenu des logiques procédurales imposées par les directives de la maîtrise d'ouvrage publique, notamment la loi Maîtrise d'Ouvrage Publique (MOP) de 1985[44] et le *Code des Marchés Publics*, les temps forts des projets d'urbanisme ont tendance à être structurés par les étapes suivantes :

- diagnostic – études préalables ;
- programmation – Avant-Projet Sommaire (APS) et Avant-Projet Définitif (APD) ;
- conception (généralement engagée par un concours de maîtrise d'œuvre - il s'agit de l'étape de formalisation du parti d'aménagement) ;
- réalisation (phase de travaux) ;
- mise en service (éventuellement évaluation).

L'opération des Halles étudiée de 2003 à 2010 donne à voir les trois premières étapes de ce processus. Mais il nous faut souligner que si les directives officielles tendent à donner une dynamique assez séquentielle à la démarche de projet, dans laquelle les étapes apparaissent successives et délimitées, certaines de ces activités peuvent en réalité être assez interactives. C'est le cas notamment des étapes de programmation et de conception, du dessein et du dessin. Par ailleurs, certaines études peuvent être engagées et se poursuivre sur des temps dépassant ces grandes étapes de référence pour les maîtres d'ouvrage public. Ceci renforce l'idée qu'il faut accorder une attention particulière à la temporalité de la démarche de projet.

Eu égard à notre première hypothèse, nous avons pris le parti de nous intéresser à la démarche de projet dans la durée, en suivant les différentes phases où les problèmes, les intentions, et les solutions les plus importantes étaient définies. Plus précisément, en tenant compte de ses différentes étapes, le projet urbain est étudié dans cette thèse selon une

[43] Selon Jean-Pierre Boutinet, ces quatre phases sont en quelques sorte la « *condensation* » des huit phases traditionnelles de la « *trajectoire de tout projet* » (Boutinet, 2001) ; conception, formulation, analyse et évaluation, décision, mise en œuvre, rapports, transition au stade opérationnel, postévaluation (notamment décrites dans DECLERCK P. et al., 1980)

[44] CF Loi MOP n° 85-704 du 12 juillet 1985 modifiée relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, consultable sur Internet à l'adresse suivante : http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Textes/Lois/loi-85-704-MOP.htm

approche que nous appelons « généalogique[45] ». Celle-ci suppose de se concentrer sur les épisodes et décisions charnières plutôt que de tenter d'appréhender la globalité de l'opération des Halles. Nous nous sommes donc intéressée aux moments « clés » qui ont structuré la connexion entre le processus de projet et la démarche participative afin d'en délivrer un récit de séquences, dans une démarche généalogique et non téléologique[46]. Comme n'importe quelle histoire que l'on raconte, celle du projet urbain et de la « concertation » a un début, un milieu découpé en plusieurs actes, et une fin, si l'on considère que sa livraison en soit une[47]. Notre objectif est bien de relater chronologiquement les étapes et moments essentiels du projet, mais sans viser une description exhaustive. Notre démarche a consisté à nous polariser sur les faits qui ont marqué le processus de projet et les dispositifs participatifs, qui ont donné lieu à des débats et des décisions importantes. Une attention particulière a été portée sur les conditions dans lesquelles les protagonistes s'exprimaient. Les trois niveaux d'analyse définis plus haut fonctionnent comme des éléments forts de structuration du récit des séquences choisies.

La traduction de cette approche en termes méthodologiques implique de questionner les différents acteurs rencontrés au cours d'entretiens sur les mêmes événements, en partant de chaque grande phase du projet repérée, et de comparer leurs représentations de ceux-ci. L'intérêt de la polarisation pour l'étude des dispositifs mis en place pour un projet aussi complexe que celui du réaménagement des Halles est de concentrer l'analyse sur certaines dimensions, pour éviter de se perdre dans la multitude de thématiques et d'aspects du projet. Malgré tout, pour appréhender correctement le projet, on ne peut faire l'économie de descriptions précises du déroulement de certains événements et des caractéristiques de certaines modalités.

• Acteurs du projet urbain : deux typologies

Les protagonistes agissant dans un processus de projet urbain sont nombreux, d'autant plus lorsqu'il est accompagné d'une démarche participative. Ils peuvent être appréhendés en fonction de leurs statuts juridiques ou de leurs rôles socio-politiques, ce que nous formalisons à travers deux typologies.

[45] Nous nous appuyons sur l'idée de Michel Foucault selon laquelle la généalogie consiste à remonter l'histoire d'un problème ou d'un fait social, à partir d'une approche pluraliste de la manière dont il se pose par des pratiques et des discours et non uniquement à partir d'une approche unidimensionnelle des événements. Nous nous intéressons comme le propose Michel Foucault à des moments clés d'un processus, sans pour autant recourir à l'idée de « *coups de force* » associée à l'approche généalogique par les chercheurs du CERFI (dirigé par Gilles Deleuze et Félix Guattari) notamment dans leurs travaux sur les équipements du pouvoir au début des années 1970. Nous ne prétendons donc pas appliquer précisément le principe de démarche généalogique tel que Michel Foucault l'a théorisé, mais bien nous en inspirer pour comprendre le projet des Halles et la démarche de « concertation ».
C.F. Michel Foucault, 1969, « Nietzsche, la généalogie, l'histoire », in *Hommage à Jean Hyppolite*, PUF, Paris – Angèle Kremer-Marietti, 1985 *Michel Foucault, Archéologie et généalogie*.

[46] Le récit généalogique diffère notamment de l'histoire téléologique parce qu'il implique de s'intéresser et de souligner ce qui n'est pas advenu ou ce qui aurait pu advenir.

[47] On peut également considérer que le projet urbain n'est jamais totalement fini, car la pratique des lieux continue de transformer l'espace.

Avant de les présenter, il nous faut préciser le terme que nous retenons pour désigner le public des dispositifs participatifs. Ce dernier est perçu et par conséquent nommé différemment selon le statut des maîtres d'ouvrage qui le sollicitent[48] : en ce qui concerne l'opération des Halles, si la Mairie de Paris s'adresse *a priori* plutôt à des « citoyens » (voire à des électeurs), Unibail, gestionnaire du centre commercial, se tourne vers des « clients » ou des « consommateurs », tandis que la RATP interpelle davantage des « usagers » des transports (bien qu'elle s'adresse également parfois à des « clients »). Quant à nous, pour qualifier les populations concernées et impliquées dans le projet de réaménagement des Halles, nous utiliserons le terme de citoyen de façon générale, en faisant référence à la dimension politique et civique de celui-ci. Le citoyen est alors celui qui est concerné par la vie de la cité et qui s'implique dans celle-ci. Il s'agit donc d'une dimension résultant de l'étymologie du terme, puisque citoyen vient du latin *civis*, « *celui qui a droit de cité* ». De ce fait, lorsque nous employons le terme de citoyen, c'est sans le limiter à son acception juridique et institutionnelle, qui relie la citoyenneté à la nationalité. Les citoyens, en tant qu'individus concernés par la chose publique et par la ville et engagés dans un processus participatif, peuvent être de nationalités diverses[49].

Néanmoins, nous souhaitons également mettre en avant la dimension territoriale qui sous-tend l'expérience participative pour un projet d'urbanisme. C'est pourquoi nous utiliserons également le terme d'habitant, pour souligner le rapport à l'espace des citoyens. Prenant appui sur une conception de « *l'habiter* » faisant suite aux travaux d'Heidegger[50], ce terme permet de rendre compte de la façon dont les individus sont dans l'espace et se l'approprient, de façon physique et sensible (Stock, 2004). L'espace habité est ainsi celui qui est investi, par la pratique et par l'émotion. C'est pourquoi le terme d'habitant paraît plus large que celui d'usager, car il permet de faire référence non seulement à l'utilisation faite d'un lieu, mais également au sens qu'on lui confère.

En utilisant ces deux termes, nous voulons dépasser la dichotomie souvent pensée entre habitants à l'échelon local et citoyens à l'échelon national (Neveu, 2011). Nous n'opérons pas de distinction entre citoyen et riverain notamment. Jean-Michel Fourniau a montré comment les organisateurs des dispositifs participatifs pouvaient renvoyer dos à dos ces deux figures de public[51] :

---

[48] Les modes de désignation des populations par les maîtres d'ouvrages sont porteurs d'une conception du fonctionnement démocratique, notamment parce qu'elle renvoie à la manière dont les personnes sont choisies et sollicitées. Catherine Neveu a notamment montré comment la catégorie « *jeune* » est employée en lieu et place de celle de citoyens dans les quartiers d'habitat social de Roubaix sans que le critère de l'âge apparaisse comme plus pertinent (Neveu C., 1999)

[49] Voir les enseignements des ateliers organisés par le PUCA sur la notion de citoyenneté urbaine en 2006 et 2007 dans le cadre de la préparation à l'appel d'offres de recherche lancé en 2008, sur le thème *La citoyenneté urbaine : formes d'engagement et enjeux de solidarité.*

[50] *Wohnen*, en allemand, est alors entendu comme « *être présent au monde et à autrui* ». L'action d'habiter dépasse donc celle de se loger, mais revêt une dimension existentielle (C.F. Paquot, Younes, Lussault, 2007).

[51] Pour dépasser la dichotomie supposée/imposée entre citoyens et riverains, Jean-Michel Fourniau renvoie aux travaux de Claude Quinn, qui a employé l'expression de « *citoyen en tant qu'usager* » pour rendre compte de ce que « *c'est moins l'usage en soi qui définit l'usager sollicité qu'une certaine relation établie avec la sphère publique* ». QUINN C. (dir°), 1995, *L'administration de l'équipement et ses usagers*, La documentation française, Paris – cité in Fourniau, 2007.

> « *la logique de l'utilité publique tend à enfermer les participants dans deux rôles opposés : soit l'on est riverain, c'est-à-dire un citoyen défini avant tout par ses droit privés qu'un projet d'intérêt général vient spolier, participant d'un public dont il est attendu qu'il se présente comme victime demandant réparation, soit l'on est un citoyen détaché de ses intérêts particuliers, ce dont atteste sa représentation par des associations instituées et agréées* » (Fourniau, 2007b).

Or nombre d'associations, même si leur objet est la défense du cadre de vie local, refusent d'être « *cantonnées* » dans la catégorie de riverains, sans renoncer pour autant à cette qualité, et affirment qu'un riverain est toujours aussi un citoyen (Rui, Ollivier-Trigalo, Fourniau, 2001). C'est pourquoi nous emploierons l'expression « habitant-citoyen » pour désigner les publics du processus de « concertation », afin de leur reconnaître les deux conditions : politiques et territoriales.

Pour appréhender l'ensemble des acteurs en présence dans le projet urbain et la démarche participative, nous mobilisons deux formes de typologie.

La première relève des statuts juridiques des acteurs dans une démarche de projet urbain portée par un acteur public[52] tels que définis par les principaux textes réglementaires de référence, le Code des Marchés Publics et la Loi MOP du 12 juillet 1985.

- Maîtrise d'ouvrage : il s'agit de la personne morale, physique, privée, ou publique, pour le compte de laquelle sont réalisés les ouvrages. Porteuse de la commande qui implique cette réalisation, elle en est le commanditaire et elle en supporte le coût financier.

  La loi MOP mentionne que le maître d'ouvrage public se trouve dans l'obligation de rédiger un document appelé « programme ». Il doit définir les objectifs, le calendrier et le budget du projet. Bien évidemment, ce maître d'ouvrage public peut se faire aider pour l'aspect rédactionnel de son programme mais il en est l'unique dépositaire vis-à-vis de la maîtrise d'œuvre.
- Maîtrise d'œuvre : il s'agit de la personne chargée par la maîtrise d'ouvrage de concevoir les ouvrages selon le programme que cette dernière lui fournit, et de diriger l'exécution des marchés de travaux. C'est le bras droit de la maîtrise d'ouvrage, qui lui propose des solutions techniques et esthétiques pour réaliser le programme, dans l'enveloppe budgétaire et les délais qui lui sont assignés.
- Assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) : il s'agit de la personne qui a pour mission d'aider la maîtrise d'ouvrage à définir, piloter et exploiter les ouvrages réalisés par la maîtrise d'œuvre. Elle a un rôle de conseil et de propositions, la décision revenant à la maîtrise d'ouvrage. L'AMO est également chargée de faciliter la coordination et la

[52] Nous nous appuyons sur les règlements concernant les acteurs publics car nous appréhendons le projet urbain comme une forme d'action publique. Cela ne signifie pas qu'il n'y ait pas d'acteurs privés dans la démarche de projet urbain : c'est le cas dans l'opération des Halles avec la participation d'Unibail. Le rôle croissant des acteurs privés, notamment des grandes entreprises, a bien été mis à jour par des travaux sur la gouvernance urbaine, notamment dans la définition des politiques publiques au niveau local (Le Galès, 1995). Mais en France, c'est généralement les pouvoirs publics qui ont l'initiative des projets urbains.

gestion du projet. Dans la loi MOP, le type d'AMO mentionnée est celle liée à la « *conduite d'opération* », mais il existe en réalité d'autres types d'AMO. En effet, on appelle communément AMO tout organisme qui assiste méthodologiquement et techniquement la maîtrise d'ouvrage dans l'élaboration du projet. Ainsi, l'AMO peut également concerner des missions de « concertation ». Par ailleurs, les missions d'AMO peuvent être confiées à des services internes de la maîtrise d'ouvrage (ce que nous appellerons AMO interne), ou bien externalisées à d'autres organismes (ce que nous qualifierons d'AMO déléguée).

- Dans ce système d'acteurs, les habitants-citoyens n'ont pas un statut formel et juridique à part entière. Ni la loi MOP, ni le *Code des Marchés Publics* ne mentionnent l'existence d'une instance représentant la société civile dans les démarches d'aménagement et d'urbanisme. Toutefois, elle apparaît obligatoire dans le *Code de l'urbanisme* à l'article L-300 2. Il y est indiqué que « *lors de la création d'une Zone d'Aménagement Concerté ou pour toute opération d'aménagement modifiant de façon substantielle le cadre de vie* » une « *concertation* » doit être organisée. Toutefois le texte ne précise pas les modalités à mettre en œuvre pour cette « *concertation* » : les dispositifs mis en place sont en fait la plupart du temps simplement informatifs ou consultatifs (Zetlaoui-Léger, 2007b).

La seconde typologie renvoie aux rôles des acteurs au sein de la démarche de projet urbain par rapport à des catégories de l'action publique.

- Les acteurs politiques (décideurs et porteurs de la décision) : il s'agit des acteurs de la maîtrise d'ouvrage qui sont responsables de la décision et la portent dans le processus de projet et la « concertation ». Les politiques correspondent aux élus, mais également à leurs conseillers proches et aux membres de leurs cabinets. Il s'agit donc bien de qualifier ainsi les acteurs qui sont en position de décider, ou bien de représenter et d'expliquer la décision politique, ou autrement dit, pour reprendre les termes de Joël Idt, « *tous les acteurs qui peuvent revendiquer, en leur nom ou au nom des élus qu'ils représentent, la légitimité de l'élection démocratique* » (Idt, 2009).
- Les acteurs professionnels de l'urbain (programmistes, concepteurs, conducteurs d'opération, gestionnaires) : il s'agit des membres des maîtrises d'œuvre, mais aussi des structures d'assistance à maîtrise d'ouvrage. L'activité de ces acteurs ne vise pas en premier lieu « *à produire les orientations politiques de l'action, mais à mettre en œuvre les orientations définies par les politiques* » (Idt, 2009). Ces professionnels de l'urbain contribuent ainsi aux différentes étapes du projet et à divers niveaux. Ils ont en commun de travailler pour un même décideur, une même maîtrise d'ouvrage, et d'avoir des compétences substantielles dans le champ de l'aménagement et de la construction. Nous avons donc choisi de les définir par rapport à leurs savoirs et savoir-faire sur l'objet qu'est le projet urbain[53].

[53] Cette approche correspond à la classification proposée par Edouardo Salzano, qui distingue deux « *grandes familles d'urbanistes* » : les « *urbanistes généralistes »* d'une part, qui disposent de connaissances qui englobent tout ce qui compose la panoplie des savoirs et savoirs faire sollicités et mis en œuvre dans leurs activités. Métier proche de celui du metteur en scène : ils doivent savoir faire travailler ensemble plusieurs techniciens et acteurs. Les

Une des caractéristiques de ces professionnels est bien que leur domaine d'activité, l'urbanisme ou encore l'action sur la ville, est porteur de pluri-disciplinarité, et a donc mis un certain temps à se stabiliser comme domaine professionnel[54]. Viviane Claude souligne comment ce qui peut dessiner une forme de « *structuration* » d'un « *champ* » des métiers de la ville est, tout au long du XXe siècle, la « *coexistence dans des géométries variables de noyaux professionnalisés* » (Claude, 2009). De fait, les professionnels de l'urbain sont composés d'une diversité de fonctions, voire d'un « *éclatement* » des professions (Biau, Tapie, 2009). Ils regroupent ainsi plusieurs catégories de personnes, avec des compétences, des métiers, mais aussi des rôles très variés. Nous y plaçons à la fois les membres des bureaux d'études en urbanisme, d'agences privées d'aménagement et d'architecture, et les personnels technico-administratifs de la municipalité. Ces derniers sont les fonctionnaires et chargés de mission des différents services techniques et administratifs de la Mairie de Paris et de ses grandes directions. Nous avons choisi de préciser les deux volets techniques et administratifs, car les fonctions peuvent concerner l'un ou l'autre de ces aspects, ou les deux en même temps.

- Les acteurs de la société civile – habitants-citoyens : dans le système d'acteurs de l'aménagement urbain, l'expression « acteurs de la société civile » correspond aux habitants-citoyens, dont le rôle dépend de la façon dont les acteurs politiques et professionnels les considèrent. La société civile inclut généralement les individus, les groupes, les associations, les organisations, tout ce que l'on peut qualifier de « corps intermédiaire ». Certains auteurs estiment qu'aujourd'hui la société civile peut jouer le rôle « *d'instance de légitimation alternative* » dans l'action publique, pour deux raisons : « *les dysfonctionnements des régimes démocratiques et la constitution de nouvelles figures de pouvoirs économiques* » (Zarka, 2004). Il nous semble intéressant d'utiliser cette notion, avec cette dimension de légitimité alternative, pour étudier les rapports entre habitants-citoyens et acteurs politiques et professionnels au sein de dispositifs participatifs. `

« *spécialistes des différents segments que fédère l'urbanisme »* d'autre part, qui regroupent les spécialistes des transports, de la mobilité, du paysage, de l'environnement, du droit de la construction, etc. (Salzano, 1998)

[54] Longtemps, il n'a pas existé de titre d'urbaniste renvoyant à des métiers précis (Champy, 2000 ; Dubost, 1985), et la diversité des appellations des formations sont révélatrices de cette hétérogénéité : « urbanisme opérationnel », en « aménagement du territoire et développement local » ou encore en « urbanisme, habitat et aménagement » par exemple. Ce n'est que récemment, au milieu des années 2000, qu'un référentiel métier de l'urbanisme a été élaboré par l'Office Professionnel de Qualification des Urbanistes, OPQU, à la suite d'une demande du Ministère de l'Equipement. A travers seize « fiches métier », ce document décrit précisément le métier de l'urbaniste tel qu'il s'exerce aujourd'hui en France, et clarifie son champ d'intervention en identifiant sept grands domaines d'activité : la spatialisation des projets de territoire, la conception urbaine, la production d'aménagements urbains et d'opérations, la gestion urbaine représentent le cœur de métier de l'urbaniste, tandis que trois autres activités sont partagées avec d'autres professions : la mise en œuvre de projets territoriaux et urbains, leur animation et la communication à leur sujet, et la production de savoirs. Ce référentiel métier et l'OQPU doivent permettre aux urbanistes de pallier l'absence d'un Ordre, d'une protection du titre et d'un monopole d'exercice notamment grâce à une clause qui stipule que pour bénéficier de cette labellisation, il est nécessaire de réaliser au moins 70% de son chiffre d'affaire dans l'urbanisme (C.F. *Le Moniteur* du 29 décembre 2006)

Les relations entre ces différents types d'acteurs sont particulières dans le contexte communal de la Mairie de Paris. Comme le montrent François Dupuy et Jean-Claude Thoenig, il existe en théorie une distinction absolue entre la filière politique (composée de maires, conseillers généraux, jusqu'au Président de la République) et la filière administrative (Dupuy, Thoenig, 1983). A tout échelon du pouvoir administratif, l'agent est directement subordonné à son supérieur et ses tâches doivent se limiter uniquement aux ordres venant d'en haut. De l'autre côté, la filière politique, devant sa légitimité à l'élection par le peuple, devrait se caractériser par l'indépendance face à l'administration. Dans la réalité, les rapports de pouvoir sont beaucoup plus complexes. La nature hiérarchique de l'administration est souvent contournée par des canaux de pouvoir moins officiels de négociation (Idt, 2009). Les deux filières, politique et administrative, théoriquement indépendantes l'une de l'autre, travaillent en réalité dans une interdépendance totale (Dupuy, Thoenig, 1983). Ils disposent de ressources différentes, comme l'ont montré Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig : « *la légitimité démocratique pour l'élu ; les normes technico-juridiques et les subsides de l'État pour l'administration déconcentrée* » (Crozier, Thoenig, 1975). Les parties ont toutes deux intérêt à trouver un terrain d'entente : les fonctionnaires pour réaliser les programmes publics de l'État, les élus locaux pour faire prendre en compte les intérêts locaux. On assiste ainsi à une politisation de l'action administrative et à une technocratisation de la politique communale (Crozier M., Thoenig J-C., 1975).

Or dans ce cadre, le maintien dans l'ombre des ajustements locaux est une condition fondamentale de possibilité de la régulation croisée, ce qui interdit la publication des négociations. Ainsi, comme le montre Virginie Waechter (Waechter, 2002), alors que la commune *« apparaît dans l'imaginaire politique comme le niveau territorial naturel de la démocratie* », le système politico-administratif local semble plutôt affirmer le principe d'une « *démocratie d'accès* » (Duran, Thoenig, 1996), d'une « *démocratie de contact* », fondée sur une double proximité géographique et compréhensive (Paoletti, 1999), en somme d'une démocratie « *sans les citoyens* » (Mabileau, 1995).

L'étude de la place accordée aux habitants-citoyens dans un projet annoncé comme « concerté » est donc particulièrement instructive dans ce contexte, d'autant plus que le développement de la participation s'accompagne précisément d'une remise en cause de la légitimité représentative et technique des élus et des professionnels.

Ancrage théorique : analyses des politiques publiques et approches sociologiques

• Le projet urbain appréhendé comme forme d'action publique sur l'espace

Comme le souligne Gilles Pinson, si, dans le domaine des politiques publiques urbaines, la notion de projet a connu un succès croissant, rares sont les travaux qui se sont livrés à l'analyse systématique des pratiques qu'elle recouvre (Pinson G., 2004). Plus précisément, une grande majorité des recherches s'est attaquée « *aux projets en tant qu'unités d'analyse plutôt qu'au projet en tant qu'objet d'analyse* » (Pinson G., 2004). Si elle est nécessaire, cette approche ne permet pas d'appréhender pleinement le projet et ses ressorts de construction. En effet, celui-ci n'est pas uniquement un espace ou une séquence d'action, il

est aussi, selon Gilles Pinson, un « *instrument* », autrement dit, un « *mode d'action publique* » (Pinson G., 2004).

Nous rejoignons cette analyse en considérant le projet urbain comme une forme d'action publique sur l'espace, qui relève de l'organisation et de la mise en place de politiques[55]. Dans cette perspective, le modèle auquel se réfèrent les analystes de la ville a longtemps été fondé sur l'idée d'un ensemble d'actions sectorielles systématiques orientées vers une population cible bien définie, gérées par un système d'acteurs stables. Comme le montrent Alain Bourdin, Marie-Pierre Lefeuvre et Patrice Melé (Bourdin, Lefeuvre, Melé, 2006), le contexte d'incertitude qui se développe au sujet de la question urbaine met en difficulté ce modèle. Les activités d'organisation d'un projet urbain se révèlent complexes et difficiles à mener. Cette incertitude favorise donc les méthodes consistant à organiser et encadrer le jeu des acteurs sans essayer de tout prévoir, en construisant des règles spécifiques. A l'instar de ces auteurs, nous estimons que la notion de « *régulation sociale* » développée par Jean-Daniel Reynaud (Reynaud, 1987) est intéressante pour appréhender l'organisation d'un projet urbain[56]. Celle-ci accorde une place essentielle aux acteurs ; ils peuvent selon Jean-Daniel Reynaud construire le système de règles par des stratégies et de la négociation, même s'ils ne le construisent pas *ex-nihilo*. En effet il existe un système de règles extérieures, né des contraintes qui émanent de leur environnement. Malgré ce système extérieur, l'idée de régulation s'oppose à celle du déterminisme strict car elle suppose des formes de régulation autonomes des acteurs, qui appliquent avec plus ou moins de liberté les règles préexistantes. Aborder les actions de gestion et d'organisation du projet urbain en termes de régulation suppose donc de considérer un certain nombre de règles mises en place comme des éléments résultant de processus de négociation et d'adaptation des acteurs dans des contextes précis. Leur stabilité est assurée par les stratégies des acteurs qui les utilisent et les construisent.

Plusieurs travaux d'analyse des politiques publiques soulignent d'ailleurs le rôle essentiel des acteurs dans l'organisation de politiques, notamment dans les actions de mise sur l'agenda (Kubler, de Maillard, 2009). Ils remettent en cause la « naturalité » des problèmes publics, c'est à dire l'idée que certains problèmes requièrent nécessairement, par essence, l'intervention des autorités publiques. Ce que mettent en avant ces travaux et ce que nous retenons pour notre thèse, c'est le rôle déterminant des acteurs dans la prise en compte des problèmes par les institutions. Les approches par les théories du choix rationnel s'inscrivent dans cette lignée: cependant nous nous démarquerons quelque peu de celles-ci. Notamment, la théorie économique de la démocratie d'Anthony Downs appréhende la relation démocratique comme un échange entre élus et électeurs ; seule la recherche du succès électoral expliquerait les actions d'un politique (Downs, 1957). Or la conduite de politiques publiques comme but en soi, ou comme porteuse d'incidences sur d'autres politiques, ne peut pas d'après nous être

[55] Ce qui n'exclut pas le fait que le projet urbain est également soumis à des logiques de marché, et à l'intervention d'acteurs privés. L'action publique est donc ici considérée comme tenant compte d'un partenariat avec des interventions et intérêts privés.

[56] La théorie de la régulation sociale vise à étudier les mécanismes qui interviennent dans la production, l'application et le maintien des règles par lesquelles un groupe social est structuré. En cela, elle conduit à envisager l'ordre social non pas de manière statique, mais au contraire à la manière d'un « *ordre négocié et dynamique* » (Reynaud, 1987).

totalement écartée. Une approche croisant ces deux explications sera donc privilégiée. De plus, à l'instar de Pierre Mény et Jean-Claude Thoenig[57], il nous semble limité de considérer toute action comme un choix que l'individu ferait entre différentes alternatives (Meny, Thoenig, 1989). Il existe des situations où l'action individuelle correspond davantage à une adaptation à des contraintes externes plutôt qu'à un choix. Ainsi nous veillerons à ne pas sous estimer l'influence des contraintes structurelles[58].

Au vu de ces différents éléments, il nous paraît pertinent de nous appuyer sur les cadres théoriques du courant de l'institutionnalisme sociologique - ou plus précisément de l'« *institutionnalisme centré sur les acteurs* » (Mayntz, Scharpf, 1995 – trad°2001[59]). Selon ce courant, les politiques publiques impliquent des processus complexes, qui sont bel et bien fondés sur la coopération entre une multiplicité d'acteurs. Mais il replace l'acteur dans son environnement ; les phénomènes sociaux sont appréhendés comme le résultat d'interactions entre acteurs aux comportements stratégiques, et ces interactions sont structurées par les contextes institutionnels dans lesquels elles ont lieu et qui façonnent aussi leurs résultats. Ce sont davantage les effets croisés des actions de tous les acteurs concernés par un domaine que les préférences, stratégies ou choix d'un seul acteur, qui sont déterminants pour les résultats d'une action publique. Cette approche articule les stratégies des acteurs et les dynamiques des institutions, en appréhendant les actions développées à l'aune des contraintes et des possibilités qu'offre l'environnement institutionnel que les acteurs connaissent. Dans ce cadre, les institutions ne sont pas seulement des contraintes, mais aussi des leviers d'actions.

Cette posture amène à considérer le projet urbain comme ne résultant pas (ou rarement) d'une action unilatérale et hiérarchique stricte, mais davantage comme un processus de négociation entre acteurs, d'ajustement, et de « projet » au sens de gestion simultanée de plusieurs dimensions sur un temps long. Notre objectif est ainsi d'étudier ce qui résulte de la conjugaison des actions stratégiques d'acteurs, en prenant en compte les contraintes imposées par les structures et règles institutionnelles.

Dès lors, il nous semble préférable d'utiliser l'expression « processus de décision » plutôt que le terme de décision, cette dernière étant considérée comme une construction complexe plutôt que comme un acte[60]. Les analystes des politiques publiques distinguent traditionnellement deux approches de la décision : l'une qui propose de la concevoir comme commandement,

[57] Ils soulignent notamment que vivre dans un quartier délabré à Chicago quand on est noir et au chômage peut être considéré comme « *rationnel* » du point de vue des options possibles, mais qu'il serait cynique de qualifier cela de « *choix* » (Meny, Thoenig, 1989)

[58] Si le modèle de Downs peut paraître plus ou moins adéquat pour expliquer les motivations et intentions des décideurs dans la conduite des politiques publiques, il surestime certainement la probabilité que ces stratégies soient couronnées de succès en ne prenant pas en compte les contraintes structurelles (Parsons W., 1995).

[59] Voir aussi BECKERT J., 2010, "How do fields change ?", à paraître dans *Organization Studies* : http://www.mpifg.de/wirtschaftssoziologie-0802/papers/Beckert.pdf, et SMYRL M. et Al., 2005 « Vers un retour du politique dans le néo-institutionnalisme », in *ARPoS Pôle Sud*, 2005/2, n°23

[60] Le processus de décision étudié dans cette thèse est relié au processus d'élaboration du projet de réaménagement du quartier des Halles. Nous distinguons « processus », qui renvoie à une « démarche » ouverte et flexible de construction du projet au travers de modalités diverses (notamment des dispositifs participatifs, qui eux-mêmes s'inscrivent dans le processus participatif), et « procédure », qui relève de dimensions réglementaires plus cadrées décrivant les façons de procéder pour réaliser un projet d'aménagement ou de construction.

volonté politique capable de déterminer d'autres volontés à lui obéir ; l'autre comme partie prenante ou finale d'un processus donnant lieu à des négociations (Bernardi, 2003). La première conception est globalement mise à mal par les théories que nous mobilisons. En effet, l'idée de la décision comme un processus rationnel où un décideur public évalue les meilleures options possibles et effectue un choix optimal est largement remise en question. Certes les articles médiatiques et les récits historiques sont pleins d'histoires où des hommes parviennent à dénouer des situations bloquées, et les lois portent fréquemment le nom du député ou du ministre à leur initiative. Comme le résument Yves Mény et Jean-Claude Thoenig :

> « *dans la vie concrète de la gestion publique, tout concourt à la valorisation sinon à la sacralisation de la prise de décision dans la maison de la politique, le décideur travaille à l'étage noble, à l'exemple du capitaine sur le bateau. Si des conseillers ou des experts aident à décanter le problème, ils restent dans la soute* » (Meny, Thoenig, 1989).

Mais cette perspective a subi de multiples critiques. Tout d'abord, pour faire écho à des éléments mentionnés plus haut, cette vision de la décision supposerait une rationalité absolue du décideur, qui ne peut exister. Ce dernier se trouve face à des politiques et des projets déjà existants, et il n'est pas nécessairement en mesure d'envisager toutes les alternatives ni tous les effets possibles[61]. De plus, la fabrication de la décision est rarement le fait d'une rationalité ou de l'action de réflexion d'un seul acteur ; au contraire, nombre d'études ont montré qu'il y a de multiples acteurs qui participent à la fabrication des décisions[62].

Enfin il n'est pas toujours aisé d'isoler la décision, de délimiter exactement le moment où elle est prise. Certes des « choix » sont énoncés, mais il est difficile d'identifier dans une politique quand se prend « la » décision ; il peut y avoir plusieurs décisions, simultanées ou non, qui aboutissent à un choix politique. Le contexte d'incertitudes dans la gestion des problèmes publics et la multiplication de problématiques différentes pour un même projet combinent leurs effets pour rendre les logiques décisionnelles complexes. Ainsi elles procèdent la plupart du temps d'un ensemble de micro-décisions intereliées[63].

---

[61] Voir notamment les travaux de Charles Lindblom sur le modèle de l'incrémentalisme et la « *science de la débrouille* », « *science of muddling through* » (LINDBLOM C., « the science of muddling through », in *Public Administration Review,* 19(2), 1959). Ils montrent qu'en situation d'incertitude, le décideur développe plusieurs adaptations qui se construisent petit à petit, sur le fondement de ce qui existe déjà. Les solutions se basent essentiellement sur des décisions antérieures. Voir aussi une approche plus nuancée : celle du « *mixed scanning* » d'Amitai Etzioni (ETZIONI A. « Mixed scanning : a third approach to decision making », in *Public Administration Review*, 27,1967). Selon celle-ci, les décisions importantes sont plus proches d'un modèle rationnel dans lequel les décideurs prennent le temps d'examiner attentivement les différentes alternatives, les décisions moins importantes sont routinières et ne conduisent qu'une préoccupation secondaire des décideurs, selon le principe d'incrémentation.

[62] Voir le modèle de la politique bureaucratique, « *bureaucratic politics paradigm* » d'Allison et Harperin (ALLISON G., HALPERIN M., « Bureaucratic politics : a paradigm and some policy implications », *World Politics*, 24, 1972). Il met en exergue l'importance des rivalités personnelles et bureaucratiques et des routines. En France, l'analyse de Sébastian Roché montre le poids des interactions entre les différents acteurs professionnels, administratifs, politiques et syndicats pour la réforme de la police de proximité. Celle-ci traduit le poids des élites administratives et professionnelles dans la définition des réformes policières en France : les parlementaires et membres du PS, qui ont pourtant fait des préconisations initialement, et les élus locaux, directement concernés par cette réforme, n'ont été finalement que peu inclus dans le processus de décision (ROCHE S., *Police de proximité*, Seuil, Paris, 2005)

[63] Un certain nombre de travaux ont théorisé les questions des décisions ambigües ou *« compromis contradictoires »* : voir notamment les travaux de Philippe Garraud sur la politique de lutte contre le chômage,

• Analyse stratégique des systèmes et des postures d'acteurs

Afin d'étudier les systèmes et les postures des acteurs dans l'opération des Halles, nous avons choisi de mobiliser les apports de la théorie de l'acteur stratégique de Michel Crozier et Erhardt Friedberg, selon laquelle malgré l'existence de contraintes extérieures, l'individu peut agir selon ses intérêts, ses objectifs et ses moyens, en essayant de tirer parti d'un ensemble d'opportunités (Crozier, Friedberg, 1977). Il agit ainsi en fonction des relations qu'il entretient avec d'autres acteurs pour aboutir à des choix et à la mise en place de stratégies. Dans ce contexte, les solutions adoptées résultent généralement de compromis et procèdent d'une « *rationalité limitée* » (Crozier, Friedberg, 1977).

Les fondements de l'analyse stratégique énoncés par Michel Crozier et Erhardt Friedberg invitent à s'intéresser aux rapports d'influence et de négociations entre acteurs au sein d'une organisation. Certes celle-ci n'est pas perçue comme un système clos au sein duquel les rapports de pouvoir seraient figés ; mais cela ne signifie pas que des rapports de pouvoir ne préexistent pas aux interactions. Michel Crozier et Erhardt Friedberg estiment qu'au sein d'une organisation[64], c'est à dire d'un système dans lequel les acteurs en capacité de peser sur des décisions adoptent des stratégies, ces derniers essaient de se rendre maîtres de zones d'incertitudes pour accroître leur autonomie au sein de l'organisation. L'approche stratégique examine donc les rapports de pouvoir dans un contexte d'incertitude, dont nous avons vu qu'il marque fortement la mise en place d'un projet urbain. Ainsi les stratégies peuvent précisément avoir pour but de modifier ces rapports de pouvoir. Loin d'offrir un visage strictement rationnel, clair et cohérent, elles doivent être conçues comme un jeu dans l'organisation.

La notion de système elle-même renvoie à des tentatives des acteurs de modifier l'organisation dans laquelle ils s'inscrivent. Le système, par l'action de jeux structurés, définit les possibilités de stratégies rationnelles : en retour, l'acteur peut transformer le jeu. Les règles des systèmes peuvent être définies à partir de la structure formelle de l'organisation mais aussi par les pratiques informelles des acteurs. Les règles sont une indication de l'existence de relations de pouvoir entre plusieurs acteurs. Les règles constituent autant des contraintes que des zones d'incertitudes d'où les acteurs tirent une marge de manœuvre. L'utilisation des règles fait partie de l'ensemble des stratégies que les différents acteurs utilisent pour atteindre leurs fins. D'après Michel Crozier et Erhardt Friedberg, toute structure d'action collective se constitue comme un système de pouvoir. Le pouvoir est alors défini comme « *la capacité d'un acteur à structurer des processus d'échange plus ou moins durables en sa faveur, en exploitant les contraintes et opportunités de la situation pour imposer les termes de l'échanges favorables à ses intérêts* » (Friedberg 1993).

---

politique marquée par un grand nombre d'acteurs, et donc par la diversité des intérêts institutionnels et organisationnels, l'indéfinition des tâches et missions des protagonistes, l'enchevêtrement des responsabilités et la segmentation de l'action publique entre des dispositifs concurrents autant que complémentaires (GARRAUD Ph., *Le chômage et l'action publique, le bricolage institutionnalisé*, L'Harmattan, Paris 2000)

[64] Notons que l'organisation est définie par Crozier et Friedberg comme l'écart entre ce qui est prévu, l'organigramme, et ce que les acteurs font en réalité, ce qui implique que les acteurs négocient avec cette organisation.

D'un point de vue méthodologique, Michel Crozier et Erhardt Friedberg proposent une méthode empirique. Ils conseillent d'analyser une organisation en se penchant sur les rapports de pouvoir qui la structurent et rendent les comportements des acteurs intelligibles. Pour identifier les stratégies des acteurs, il faut avant tout rechercher systématiquement les régularités observées dans les comportements. Les stratégies développées peuvent être individuelles ou collectives, et se déploient dans le système général qu'est le processus de projet, mais également dans des sous-systèmes formés par les acteurs.

Encadré 2 : Définition de la notion d'acteur

Nous nous appuierons au cours de ce travail de recherche sur la définition de l'acteur proposé par Michel Crozier et Erhardt Friedberg : « *celui qui dont le comportement (ie. l'action) contribue à structurer un champ, c'est-à-dire à construire [des] régulations. On cherche à expliquer la construction des règles (le construit social) à partir du jeu des acteurs empiriques, calculateurs et intéressés. Ces acteurs sont dotés de rationalité, même si elle est limitée ; ils sont autonomes et rentrent en interaction dans un système qui contribue à structurer leurs jeux* » (définition citée in Bernoux, 1990).

Par ailleurs, nous opérerons une distinction entre acteurs-organismes[65] et acteurs-individus[66].

Philippe Corcuff et Max Sanier proposent une approche originale de l'analyse par les comportements stratégiques des acteurs, qui nous semble intéressante pour notre cas d'étude (Corcuff, Sanier, 2000). Selon eux, les décisions publiques sont ancrées dans des dispositifs et des mécanismes formalisés. Mais cet aspect ne permet pas de saisir entièrement le processus d'action publique : il existe également des échanges entre acteurs moins formalisés et parfois moins visibles. C'est pourquoi il est pertinent de s'aider des « *cheminements stratégiques* » des acteurs : l'approche stratégique amènerait à « *mettre en tension contingences et continuité, variété des circonstances et poursuite d'objectifs sur un temps long* » (Corcuff, Sanier, 2000). S'intéresser aux stratégies des acteurs permet également, « *en suivant leurs visées et leurs déplacements au cours d'une succession de séquences* » (Corcuff, Sanier, 2000), de bien saisir les mouvements dans le temps. En ce sens, cette approche renforce l'étude généalogique du projet urbain. Cependant, Philippe Corcuff et Max Sanier estiment que l'approche stratégique ne dispense pas de s'intéresser aux autres éléments qui fondent un champ d'action publique :

> *« prendre au sérieux le fait que des acteurs politiques et techniques se fixent des objectifs et tentent de s'y ternir au cours d'une série de négociations ne conduit*

[65] En nous appuyant sur les apports de Michel Crozier et Erhard Friedberg, nous avons choisi de ne pas parler d'organisation mais plutôt d'organisme. Selon eux, les organisations ne sont pas descriptibles en tant qu'objets qui existent et dans lesquels les individus agissent. Elles correspondent à un processus par lequel des acteurs autonomes construisent leur coopération en régularisant leurs comportements. C'est pourquoi il vaut mieux parler d'organisme pour désigner les acteurs correspondant à des groupements institutionnels et organisés.

[66] Les acteurs-individus composent les organismes et agissent sur la scène ou dans les coulisses de la démarche de projet urbain. Nous ne présenterons pas tous les individus qui interviennent dans les organismes, mais nous ferons apparaître ceux qui ont eu des actions spécifiques dans l'opération de réaménagement des Halles envisagée du point de vue de son expérience participative.

> *pas nécessairement à une vision de la réalité politique comme simple déploiement des intentions de quelques acteurs dotés de ressources institutionnelles* » (Corcuff, Sanier, 2000).

Ainsi, les logiques procédurales des projets d'urbanisme et les capacités d'action qui sont dévolues aux acteurs selon leurs fonctions sont autant à prendre en considération que leurs stratégies – notamment parce qu'elles peuvent les déterminer[67].

• Articuler l'analyse des acteurs et des structures : l'approche interactionniste

Ces différents éléments théoriques montrent que l'analyse d'un processus participatif mis en place par les pouvoirs publics pour l'élaboration d'un projet urbain incite à dépasser l'opposition classique entre les tendances sociologiques holistes et individualistes. L'institutionnalisme sociologique permet d'observer le contexte et les régularités qui s'imposent aux acteurs, quand l'approche stratégique permet de comprendre comment des individus, exposés à ces régularités, en jouent pour faire valoir leurs points de vue et intérêts. Pour saisir l'articulation entre les deux, nous adoptons une approche interactionniste, attentive à la manière dont les acteurs et les institutions font la relation sociale. Nous nous appuyons principalement sur les analyses développées par Erving Goffman (Goffman, 1973, 1974). Selon lui, l'acteur et la structure ne sont pas des entités antagonistes, mais se retrouvent au contraire liés au sein de la relation qu'est l'interaction sociale. Comme l'explique Cécile Bonicco, dans l'approche sociologique d'Erving Goffman :

> « *l'ordre de l'interaction apparaît comme un ordre structurel où les structures n'existent que pour autant qu'elles sont mises en œuvre à chaque instant par les acteurs, mais les acteurs ne peuvent eux-mêmes les mettre en œuvre que sur la base d'un sens commun guidant leur conduite* » (Bonicco, 2006-2007).

Erving Goffman estime que les préférences d'un acteur peuvent le guider vers des choix appréhendés rationnellement, mais que ces préférences et la pertinence du choix sont structurées par la « *collectivité* ». En ce sens, il rejoint les idées que nous avons développées ci-dessus.

Nous utiliserons sa « *métaphore théâtrale*» (Goffman, 1973) en considérant les processus participatifs décrits comme des scènes, lieux où se déroulent des rituels d'interaction, au cours desquels les individus jouent des rôles au sens théâtral du terme. Ces acteurs interagissent également dans les coulisses de la participation, lieux connexes mais différents des scènes, moins formalisés et moins accessibles à tous. Il s'agit d'espaces dans lesquels les acteurs peuvent contredire l'impression donnée pendant la représentation sur la scène, c'est-à-dire se comporter d'une façon différente de leur image publique. Les acteurs peuvent ainsi avoir plusieurs rôles, sans qu'il y en ait un plus « vrai » que l'autre.

[67] C'est pourquoi le travail d'analyse a été conduit en tenant également compte des apports d'analyses sociologiques structurelles, afin de ne pas négliger les « *logiques de dispositions* », c'est-à-dire la façon dont les acteurs sont socialement prédisposés à se comporter et à faire des choix, au seul profit de la « *logique de situation* » (Kübler, de Maillard, 2009).

Démarche méthodologique[68]

Protocole général d'enquête

J'ai commencé mon enquête sur la « concertation » menée pour le projet des Halles en tant que chargée d'études dans l'association EPPPUR[69]. Les chercheurs en urbanisme de cette association étaient engagés dans une recherche-action sur ce processus depuis 2003. Ils mettaient ainsi à disposition des différents acteurs des outils et des conseils méthodologiques pour aider du point de vue de la conduite des dispositifs participatifs, sans vouloir interférer sur les éléments de contenu mais plutôt sur la démarche de projet. En intégrant leur équipe, ma mission était différente : il ne s'agissait pas pour moi de me positionner dans une activité de conseil mais uniquement d'observation et d'analyse. J'ai conservé cette posture tout au long de l'opération.

Outre le fait qu'elles formaient le processus participatif que je souhaitais étudier, assister aux réunions du processus de « concertation » me permettait d'identifier les acteurs en présence, de suivre l'évolution du projet et de récolter l'ensemble des documents mis à disposition du public. Ma problématique m'orientant davantage vers une étude de la façon dont se déroulait l'implication des habitants-citoyens et la manière dont elle interférait avec l'élaboration du projet sur le long cours, ce n'était pas tant du discours *a posteriori* qui m'intéressait dans un premier temps, mais bien du discours et des comportements *in situ*. La démarche participative mise en place à partir de 2006 me donnait l'occasion de m'acculturer progressivement et en situation au système d'acteurs, aux enjeux du projet et aux modalités de la « concertation ». C'est pourquoi le choix de l'observation directe et participante comme méthode principale de recherche, complétée par des entretiens et de l'analyse de documents, s'est imposé naturellement.

En effet, la méthode des entretiens comporte le risque, pour certaines attitudes sociales, d'inciter les enquêtés à reconstruire les faits et à énoncer des réponses différentes voire contraires à leurs comportements[70]. D'une façon générale, le recueil de discours hors situation suscite des réponses verbales relevant du point de vue ou racontant des actes ; l'observation directe présente ces actes et permet de restituer les discours dans un contexte, puisqu'elle livre les propos émis par les individus au cours de leurs actions sociales. Par ailleurs, l'observation

[68] La présentation de la méthodologie est rédigée à la première personne du singulier afin de mettre en avant le parcours et l'investissement personnel que représente l'enquête de terrain. Il s'agit également de bien avoir conscience du point de vue à partir duquel la recherche a été menée. Nous nous appuyons alors sur l'idée « *d'objectivation participante* » définie par Pierre Bourdieu afin de décrire la nécessité pour le chercheur de réfléchir à sa relation avec le milieu étudié, en « *incluant [dans l'analyse] le point de vue du sujet qui opère [la recherche] et les intérêts qu'il peut avoir à l'objectivation* » (Bourdieu, 2003). Nous réutiliserons le « je » pour aborder les difficultés et les enseignements épistémologiques qui émergent de l'enquête en conclusion de la thèse. Néanmoins, l'emploi de ce pronom singulier n'a évidemment pas vocation à minimiser la dimension collective de la démarche de recherche, puisqu'elle a notamment été impulsée par les chercheurs de l'EPPPUR.

[69] Association pour l'Évaluation des Pratiques, Projets, Paysages Urbains et de leurs Représentations.

[70] C'est ce qui est formulé par Irwin Deutscher avec la distinction entre « *ce que nous faisons / ce que nous disons* » (Deutscher, 1973). J'ai pu constater cet écart à plusieurs reprises en réalisant des entretiens après de longues périodes d'observation : les enquêtés affirmaient par exemple avoir eu des points de revendication essentiels qu'ils n'avaient pas nécessairement fortement affirmé au cours des réunions.

introduit la dimension « durée ». Elle ne consiste jamais en une intervention ponctuelle, à un moment donné, puisqu'elle vise à connaître le fonctionnement ordinaire d'une organisation et doit donc enregistrer les formes de variations ou de prégnances visibles dans le temps. Elle aide ainsi à rendre compte des étapes d'un processus. Cette méthode s'imposait donc pour l'étude d'une démarche participative constituée principalement de réunions, c'est-à-dire d'espaces localisés d'échanges, portant sur un projet urbain, c'est-à-dire un processus ancré dans la durée. Elle est notamment particulièrement appropriée pour étudier les modalités d'interactions et les positions des acteurs les uns par rapport aux autres, pour voir comment ils se côtoient, s'affrontent, s'évitent, ou se touchent.
Néanmoins, compléter l'observation des réunions de « concertation » par celle des discussions informelles dans les coulisses et par des entretiens s'est justement avéré nécessaire pour tenter de mesurer l'écart possible entre représentations et comportements, entre attentes vis-à-vis de la participation et attitudes au sein de celle-ci.

Accès au terrain et sources mobilisées

L'opération des Halles peut schématiquement être divisée en deux grandes périodes ; la première a été organisée en 2003 et 2004 par la SEM Paris Centre pendant des études de définition. La seconde a démarré en avril 2006 ; mon travail de terrain a précisément débuté lors du commencement de cette deuxième période de « concertation ». Celle-ci a été structurée à partir d'une *Charte de la concertation,* qui instaure une organisation formelle à partir de laquelle j'ai pu effectuer le cadrage empirique de mon terrain - bien qu'ensuite une partie de mon travail ait précisément consisté à comprendre l'organisation réelle de cette démarche participative. Trois instances de « concertation » sont prévues par la *Charte*.

- Un Bureau de concertation, pour assurer la permanence de la « concertation » et organiser le suivi de son déroulement (41 réunions de 2006 à 2010 / pas d'accès à ces réunions, non ouvertes au public, sauf lors d'une réunion de bureau élargie en mars 2009 : 1 réunion observée).

- Un Comité Permanent de Concertation, pour permettre à l'ensemble des acteurs de débattre à chaque grande étape. Il a comme objectif d'être le lieu du débat et de la synthèse de l'ensemble des idées émises (4 réunions de 2006 à 2010 / 4 réunions observées).

- Des Groupes de Travail Thématiques sur des aspects particuliers et préalablement définis. Ils sont composés de représentants associatifs en face des politiques et professionnels (46 réunions de 2006 à 2010 / 35 réunions observées).

Ce processus est accompagné de réunions publiques ponctuelles (2 réunions de 2006 à 2010 / 2 réunions observées) et d'autres réunions dites de « concertation » en dehors des instances prévues par la *Charte* - notamment les « réunions préparatoires aux GTT » (8 réunions de 2006 à 2010 / 4 réunions observées), des réunions de « présentation » (2 réunions de 2006 à 2010 / 2 réunions observées), et des réunions organisées par des prestataires extérieurs (1 focus group et 1 séminaire de concertation observés). Par ailleurs, des réunions interassociatives formalisées ont été organisées entre juin 2006 et mars 2008 (17 réunions / 2

observées), ainsi que d'autres réunions organisées par des associations mais ne réunissant pas nécessairement la totalité d'entre elles (4 réunions observées). Nous avons entre 2006 et 2010 observé 56 réunions formelles. (C.F. Annexes, I.3.1.)

Les chercheurs de l'EPPPUR avec qui je travaillais avaient déjà noué des relations avec certains acteurs de la société civile impliqués dans l'opération. Ils avaient notamment développé des collaborations de travail avec des représentants associatifs, qui ont perduré durant toute la « concertation ». Ainsi, en plus des réunions formelles et officielles de « concertation », j'ai eu accès à des réunions en petit comité pour les préparer ou y réagir, à des échanges de mails, à des discussions et débats plus ou moins informels. Par ailleurs, des échanges interassociatifs plus vastes ont également été organisés, sous formes de réunions ou de *mailing list*. C'est l'ensemble de ces événements qui m'a permis d'avoir accès non seulement à la scène mais également aux coulisses de la participation pour l'opération des Halles.

Le démarrage du travail de terrain s'est effectué avant le début de la thèse, en avril 2006, et a duré quasiment jusqu'à la fin du travail de doctorat, même si l'on peut dater l'achèvement officiel du processus de « concertation » au mois d'octobre 2010, date à laquelle le garant de la concertation a organisé un « pot » pour célébrer la fin des dispositifs organisés par la *Charte*. La majorité des réunions et rencontres étaient localisées sur le site du projet lui même, le quartier des Halles de Paris (en général à l'Hôtel de Ville). Par ailleurs, plusieurs sites Internet ont servi d'espaces d'investigation car ils mettaient à disposition l'ensemble des documents officiels (Mairie de Paris) ainsi que des contributions associatives (sites des associations). Si je n'ai pu effectuer un travail de terrain durant la première période de « concertation » de 2003 à 2005, j'ai néanmoins eu la chance de pouvoir recueillir un important corpus de documents qui avaient été produits pendant cette période, comptes-rendus et enregistrements audios et vidéos de réunions, documents officiels, mais également échanges de courrier, documents de travail des associations, et un certain nombre d'entretiens réalisés en 2004 et 2005 (C.F. Annexes, I.2.1., et Liste des sources).

Méthodes d'investigation

• Observation directe et participante

Le choix de la méthode d'observation directe et participante a un certain nombre d'incidences sur la posture de recherche dans le cadre d'un processus participatif long avec des acteurs pérennes. La manière dont les éléments étudiés sont recueillis est déterminante dans les possibilités d'analyse. De plus, le parcours intellectuel mené dans le travail de thèse repose en grande partie sur les réflexions et pratiques méthodologiques développées. C'est pourquoi il me semble important de bien préciser la manière dont j'ai procédé.

La méthode de l'observation directe consiste à se trouver présent et mêlé à une situation sociale pour l'enregistrer et l'interpréter, en s'efforçant de ne pas la modifier[71]. Cette dernière

[71] Si cette méthode relève de la tradition ethnologique et de l'observation conduite par le chercheur dans des sociétés étrangères, elle se transpose en sociologie lorsque le chercheur la pratique dans sa propre société. Dans cette forme,

caractéristique est essentielle, car il s'agit bien d'être témoin des comportements sociaux d'individus ou de groupes dans les lieux mêmes de leurs activités, sans agir sur leur déroulement ordinaire. C'est pourquoi j'ai adopté tout au long de mon enquête une posture « en retrait », n'intervenant jamais dans les réunions de « concertation » et le moins possible dans les discussions informelles et les réunions en petit comité[72]. Je ne me suis d'ailleurs quasiment jamais assise aux tables des débats, mais de préférence sur une chaise derrière, en position d'observatrice.

L'expression « observation participante » renvoie à la relation sociale du chercheur au milieu étudié. La plupart des problèmes qui se posent à un enquêteur en pénétrant dans un milieu pour l'observer sont déterminés par le type de relation qu'il entretient avec celui-ci en tant qu'individu social d'une part, mais aussi en tant qu'investigateur d'autre part. Cette dualité de condition de l'observateur a pris le nom d'observation participante[73]. La participation désigne donc dans l'observation directe le mode de présence du chercheur au sein du milieu observé, soit la tension entre la nécessité de s'engager dans un milieu pour en connaître tous les aspects et le détachement nécessaire pour en analyser le fonctionnement systématique. Buford Junker a défini quatre degrés de participation dans l'observation directe, desquels s'ensuivent quatre rôles d'observateurs participants (Junker, 1960) : le « *participant total* », le « *participant qui observe* », « *l'observateur qui participe* », ou « *le simple observateur*[74] ». En ce qui concerne l'opération des Halles, je me suis trouvée la grande majorité du temps dans la troisième position, celle de l'observateur qui participe, c'est-à-dire que les activités d'observation sont rendues publiques dès le début et plus ou moins encouragées par les personnes étudiées. Elles sont tout du moins intentionnellement non cachées. L'observateur peut ainsi avoir accès à une grande diversité d'informations et même à des secrets, si l'on sait qu'il les garde et qu'il en respecte le caractère confidentiel. Il s'est agi la plupart du temps d'une observation à découvert au sein d'une organisation formelle[75], ce qui implique que l'observateur est accepté comme tel au sein d'une organisation sociale régie par des règles formelles et hiérarchisées : il séjourne au milieu des participants au su et vu de tous (ou presque, selon l'attention qu'on lui accorde). Il peut prendre des notes simultanées, circuler librement, consulter les documents. Toutefois certaines situations d'observation hors des réunions ont davantage concerné des organisations informelles, auquel cas il m'a parfois fallu jouer plus « à couvert ».

Sur le plan pratique, l'observation directe et participante comporte un aspect descriptif, notamment pour les phénomènes de rassemblement, ce qui est évidemment essentiel dans l'analyse de réunions. Elle permet également de distinguer la division effective et non simplement formelle des relations et du travail. Mais l'observation directe ne se limite pas aux

---

elle a été consacrée dans les années 1930 par le travail des sociologues de l'Ecole de Chicago sur les comportements urbains.

[72] Je me contentais de répondre, un peu évasivement et sans formuler d'opinions sur les événements ni donner d'informations nouvelles, aux questions que l'on m'adressait directement - ce qui en fait était une chose assez rare.

[73] Cette position vient de la sociologie anglo-saxonne, voir notamment LOHMAN J.D., 1937, « The participant Observer in Community Studies », *American Sociological Review*, vol. 2, n°6 ; KLUCKHOHN F., 1940 « The participant Observer Technique in Small Communities », *American Journal of Sociology*, 46.

[74] Traduction Peretz, 1998

[75] Alors que d'autres situations peuvent s'apparenter à des observations à couvert (ou à découvert) d'organisations informelles.

données visibles et aux actes, elle n'est pas sourde aux propos. Au contraire, un de ses plus grands intérêts réside dans le fait qu'elle les recueille en situation[76].

Mon enquête par l'observation s'est découpée en deux grandes étapes. Une première période, de plusieurs mois, a consisté en une phase d'exploration du terrain, autrement dit d'acculturation avec le milieu. Il s'est agi de repérer les fonctions et rôles des différents acteurs présents, les sujets principaux de discussions, d'apprendre les particularités du vocabulaire de base employé par les enquêtés. Cette première étape est essentielle pour être en mesure de connaître les aspects à prendre en considération, mais aussi, dans un second temps, pour pouvoir parler aux enquêtés de sujets qui les intéressent et les concernent. Afin de mettre progressivement en lumière les aspects importants du phénomène étudié, j'ai procédé dans un premier temps en enregistrant et en prenant des notes exhaustives de tout ce qui se disait dans les réunions. J'en faisais ensuite des retranscriptions intégrales. Je n'avais pas réalisé de choix *a priori* d'acteurs à observer plus particulièrement. Au contraire, pendant cette phase d'exploration, j'observais toutes les personnes présentes aux réunions. Par la suite, certaines personnes se sont révélées plus « intéressantes » que d'autres, soit parce qu'elles s'exprimaient beaucoup et étaient très actives, soit parce qu'elles ne s'exprimaient pas mais que j'avais pu percevoir leur importance dans l'organisation du processus de projet. Je tenais dès ce moment là un journal de terrain, afin de repérer progressivement ce qui était primordial dans les réunions. Il me faut préciser que le milieu observé présentait des facilités pour une approche par l'observation ; en effet il est aisé en réunion de prendre des notes, de bien écouter les discours des uns et des autres, de récupérer des documents, voire d'enregistrer.

Cette phase d'exploration empirique – mais aussi théorique par un travail bibliographique - m'a permis de clarifier ma problématique et mes hypothèses. Ma manière d'observer est ensuite devenue plus précise. Sans adopter à proprement parler de grille d'observation, car je craignais que celle-ci ne m'empêche d'être attentive à l'ensemble des éléments de la réunion, j'ai procédé de manière plus systématique à l'observation de certains aspects du cadre. Mon attention était également portée plus particulièrement sur certaines thématiques, certains acteurs, certaines situations. Le journal de terrain s'apparentait davantage lors de cette période à un instrument premier de défrichage et d'analyse. Pour le tenir à jour, je m'appuyais sur la division proposée par Léonard Schatsman et Anselm Strauss (Schatsman, Strauss, 1973) de prendre des notes selon trois aspects : les notes d'observation elle-même (qui décrivent l'organisation sociale) les notes de méthode (permettant de commenter les problèmes d'approche, de relation et éventuellement de saisie rencontrés[77]) et les notes théoriques (traitant des concepts et de toute forme de généralisation venant à l'esprit du chercheur). Même si je continuais à enregistrer entièrement toutes les réunions, je ne réalisais plus pendant cette période de comptes rendus exhaustifs, mais des comptes rendus analytiques, en

[76] Ce qui implique un certain travail sur le vocabulaire employé, afin de bien comprendre dans quel sens les mots sont utilisés.

[77] Le journal de terrain m'a permis de réfléchir au fur et à mesure à mes attentes et à mes relations avec les acteurs, notamment en notant en plus des éléments formels de la réunion les échanges que j'avais de façon informelle avec différents acteurs.

cohérence avec les éléments particuliers que j'avais choisi d'observer[78]. Il me faut préciser que ce choix a été facilité par le fait que la Mairie de Paris a décidé au bout d'un certain temps de réaliser elle-même des retranscriptions intégrales des réunions[79]. Ainsi, je savais que j'avais à disposition le matériau brut des échanges, ce qui me permettait de me concentrer sur certains aspects du terrain.

• Entretiens semi-directifs

Une fois que l'observation directe et participante m'a donné des pistes d'analyse et des premiers éléments de résultats, la réalisation d'entretiens avec un certain nombre d'acteurs m'est apparue comme un « complément » indispensable[80].

Les entretiens se sont déroulés sur deux périodes, davantage délimitées dans le temps que celle de l'observation : la première a eu lieu entre avril et juin 2009 (12 entretiens), la seconde entre décembre 2010 et avril 2011 (7 entretiens). J'ai choisi ces périodes car elles correspondaient à des moments de « bilan », pendant lesquelles les acteurs pouvaient opérer un certain retour sur leur expérience de la « concertation ». En effet, c'est en avril 2009, au moment de la délibération au conseil de Paris sur le dépôt du permis de construire, qu'a été réalisé un bilan de la « concertation » par la Direction de l'Urbanisme. La deuxième période équivaut à la fin officielle de la « concertation » des Halles. Au cours de ces deux séries d'entretiens, j'ai rencontré à la fois des acteurs politiques, des acteurs professionnels, et des acteurs de la société civile impliqués dans l'opération des Halles. En dehors de ces périodes délimitées, j'ai réalisé plusieurs entretiens ponctuels avec les chercheurs de l'EPPPUR qui travaillent sur l'opération des Halles depuis 2003, et d'autres en fonction des rencontres que je faisais sur le terrain[81]. J'ai également exploité les enregistrements et retranscriptions des entretiens réalisés par l'EPPPUR en 2004 et 2005 (9 entretiens)

L'utilisation de discours récoltés à la fois en entretiens et en réunions de « concertation » m'a amenée à pratiquer une distinction dans la présentation des propos reportés dans la thèse. Lorsqu'il s'agit de déclarations tenues pendant les entretiens (et les échanges de mail et discussions informelles), les personnes sont anonymes et je n'ai pas mentionné l'organisme auquel elles appartiennent, tout en essayant de préciser suffisamment leur fonction afin de ne pas trop perdre d'éléments précieux pour la compréhension des positionnements. Les discours sont alors référencés par rapport au codage effectué pour les entretiens, spécifié dans le tableau de présentation de ceux-ci en annexes (C.F. Annexes,

[78] Trois comptes-rendus analytiques sont présentés en Annexes, C.F. Annexes I., 3.2.

[79] Peut-être précisément parce que ceux que réalisaient l'EPPPUR et parfois Accomplir étaient mis en ligne sur Internet et ainsi accessibles par tous. La Mairie de Paris a peut-être voulu reprendre la main sur cette diffusion d'informations.

[80] Ces entretiens ont été réalisés selon la méthode de l'entretien semi-directif, ou plus précisément de l'entretien compréhensif tel qu'il a été décrit par Kaufman (1996). Ils ont été conduits grâce à un guide d'entretiens, que j'ai conçu en essayant de le rendre le moins directif possible, avec trois thématiques précises qui correspondent aux trois niveaux d'analyse, deux ou trois questions d'amorce pour chacune des thématiques, et un ensemble de questions de relance qui n'avaient pas vocation à être nécessairement posées. (C.F. Annexes, I.2.2.)

[81] Un entretien avec des médiatrices du « local de concertation », un entretien avec une stagiaire du service Communication de la Direction de la Voirie, un entretien avec un étudiant chargé de présenter les projets lors de l'exposition d'avril 2004. Pour voir la liste des entretiens, C.F. Annexes, I.2.1.

I.2.1.). Lorsque la mention des fonctions rend une personne trop identifiable, je n'ai pas noté la référence de son entretien afin qu'on ne puisse pas repérer dans l'ensemble du texte tous ses propos. Par contre, lorsqu'il s'agit de déclarations au cours de réunions au statut public – notamment parce que les verbatim sont accessibles sur Internet à tout le monde – j'ai nommé explicitement les personnes, ou tout du moins leurs fonctions précises.

Au demeurant, l'activité d'observation m'a amenée à répertorier les personnes présentes lors des réunions. En effet, l'observation peut apporter non seulement des éléments qualitatifs, mais également quantitatifs, puisqu'elle peut donner lieu à un comptage. Ces informations peuvent s'avérer essentielles pour appréhender le processus[82]. Pour faciliter cette action de comptage, j'ai rapidement construit des catégories de personnes présentes, non seulement selon leurs fonctions, mais également selon leurs alliances. Cette répartition de personnes m'a ensuite permis d'établir des typologies d'acteurs, notamment de ceux la société civile, pour lesquelles j'expliquerai sur quels indicateurs elles ont reposé.

• Analyse de documents

Le troisième travail d'analyse a été réalisé à partir d'un important corpus de documents, qui comportait des éléments de la période de « concertation » observée ainsi que de la première période. Pour celle-ci, j'ai pu exploiter des documents issus du travail de terrain réalisé par les chercheurs de l'EPPPUR : certaines réunions avaient fait l'objet de comptes rendus intégraux ou bien avaient été filmées - réunions de « concertation » et comités de pilotage de 2003 et 2004 (C.F. Liste des sources).

Le traitement de l'ensemble des documents d'urbanisme pour l'opération des Halles, transmis par la maîtrise d'ouvrage et les maîtres d'œuvre, a également représenté un travail conséquent : études et éléments de diagnostics, documents programmatiques, cahier des charges et clauses des procédures, éléments de rendus des concepteurs, documents de présentation des maîtres d'ouvrage et des maitres d'œuvres, délibérations au conseil de Paris (C.F. Liste des sources). Par l'analyse factuelle et interprétative, l'étude de ces documents a permis d'alimenter le récit du projet urbain en mettant en exergue les étapes politiques et techniques. Elle a également donné lieu à une observation précise des évolutions techniques ou conceptuelles du projet. Mais les documents « officiels » n'étaient pas les seuls apports techniques au processus. Les habitants-citoyens ont eux aussi réalisé un certain nombre de contributions urbanistiques, sous formes de représentations imagées (plans, dessins, schémas), mais également de tableaux programmatiques. L'étude parallèle de ces différents documents a permis de repérer comment les acteurs qui les réalisaient se répondaient ou s'ignoraient les uns les autres. S'ajoutent à cela les nombreux courriers des différents protagonistes (papier ou électronique) et les supports d'information et de communication diffusés aux participants. Ces derniers ont été précieux pour analyser la façon dont les acteurs politiques et professionnels s'adressaient aux habitants-citoyens et les informations qu'ils leur délivraient. Parallèlement, les documents édités par les associations pour exprimer leurs revendications ou leurs critiques

[82] Par exemple, certaines réunions rassemblaient plus de représentants de la Ville que de représentants associatifs, selon l'objet discuté et le climat plus ou moins conflictuel de la période.

ont permis de préciser l'identification de leurs objets de mobilisation et des argumentaires qu'ils développaient.

Enfin, les médias ont pu être appréhendés - dans la mesure de leurs publications - comme un relais d'informations sur le projet et les opinions des différents protagonistes impliqués dans la « concertation » : c'est pourquoi j'ai poursuivi le travail de veille sur la presse écrite qui avait été commencé par l'EPPPUR en 2003.

Structure de la thèse

Cette thèse s'organise en trois parties. Chacune se termine par une conclusion intermédiaire, grâce à laquelle nous mettons en évidence les résultats de notre analyse au fur et à mesure de notre démonstration.

La première partie s'attache à retracer la généalogie du projet de réaménagement des Halles de 2002 à 2010 et du processus participatif qui lui a été associé. Elle nous permet de livrer un récit de la démarche globale de projet, en mettant en relief les éléments structurants de celle-ci à travers ses diverses étapes et procédures, ainsi que les caractéristiques des dispositifs participatifs organisés au fur et à mesure par la Ville de Paris (Chapitre 1). Puis deux thématiques spécifiques et essentielles du projet font l'objet d'une mise en récit : le réaménagement du jardin des Halles et le traitement de la dimension métropolitaine (Chapitre 2). Ces trois récits nous amènent à réaliser une première analyse des dispositifs participatifs, en les qualifiant pour chaque phase et aspect du projet à la lumière des degrés d'implication énoncés ci-dessus. Afin de mener cette analyse, nous nous intéressons d'une part aux modalités de la « concertation », et d'autre part aux produits du projet et à la manière dont ils intègrent les contributions des habitants-citoyens. Par ailleurs, au travers des récits, cette première partie révèle les acteurs en présence dans l'opération et leurs positionnements. Elle nous permet ainsi de donner des premiers éléments de compréhension des sous-systèmes qu'ils forment.

La deuxième partie s'intéresse plus précisément à la manière dont les jeux d'acteurs influencent les possibilités de participation. En adoptant une approche stratégique, nous procédons à une analyse des postures des acteurs-individus vis-à-vis de l'implication des habitants-citoyens dans la fabrication du projet. Dans un premier temps, nous avons opté pour une entrée par types d'acteurs, afin d'étudier pour chacun les motivations et les modalités de leur implication dans la « concertation » pour le projet des Halles (acteurs politiques : Chapitre 1 ; acteurs professionnels : Chapitre 2 ; acteurs de la société civile : Chapitre 3). Cette étude passe par l'observation de leurs ressources et des rôles qu'ils tiennent dans le processus participatif, de leurs vécus de la « concertation » et des interactions développées avec les autres acteurs du processus, et enfin de leurs représentations et conceptions de la place de l'habitant-citoyen dans la démarche de projet urbain. Elle révèle des divergences entre les acteurs selon leurs statuts, mais aussi selon leurs intérêts et profils individuels. Néanmoins ces chapitres permettent également de mettre en exergue des récurrences dans la manière dont les types d'acteurs se positionnent et appréhendent la participation dans le projet urbain. Enfin, ils montrent l'importance des interactions dans le développement des positionnements et des stratégies des acteurs. C'est pourquoi nous terminons cette partie par un chapitre sur les mouvements de convergences d'intérêts et d'oppositions entre les acteurs, en montrant les alliances, mais aussi les conflits et les ruptures qu'ils génèrent au cours de l'opération (Chapitre 4).

Notre troisième partie est une démarche d'évaluation globale du processus participatif du projet de réaménagement des Halles. Dans un premier temps, nous nous intéressons aux

dynamiques participatives et délibératives à l'œuvre dans l'opération des Halles à partir d'une grille de critères théoriques (Chapitre 1). Nous entendons ainsi adopter un nouvel angle d'approche par rapport aux deux premières parties, en appréhendant le processus de manière transversale et en prenant de la distance par rapport aux points de vue des acteurs. Cette démarche d'analyse par critères nous permet de montrer comment la « concertation » pouvait ou non avoir une influence sur le projet urbain, mais aussi, en miroir, comment les spécificités du projet urbain, de ses modalités et des pratiques des acteurs qui en ont la charge ont pu avoir une incidence sur les possibilités d'implication des habitants-citoyens. Nous développons ensuite un autre angle de vue pour l'évaluation du processus participatif, en nous intéressant à sa portée pour les acteurs impliqués et, plus largement, pour les pratiques de conception urbaine (Chapitre 2). Nous étudions alors comment l'expérience de la « concertation » a pu avoir des effets sur les trajectoires des acteurs, leurs pratiques et leurs représentations en termes de conception de projet urbain et d'implication d'habitants-citoyens, à l'intérieur et en dehors du projet urbain des Halles et des dispositifs participatifs étudiés. Pour cela, notre analyse porte sur les logiques d'apprentissage et les changements qu'elles peuvent générer pour les acteurs mobilisés dans l'opération des Halles. Enfin, nous élargissons notre focale en mettant en lumière le contexte municipal dans lequel s'inscrit la participation pour les projets urbains. Dans la perspective d'une montée en généralité, cette partie se termine par une étude des possibilités et des obstacles aux évolutions des pratiques de conception urbaine de la Mairie de Paris en termes de participation.

Une conclusion générale revient sur notre parcours de recherche et ses principaux résultats par rapport à notre problématique et à nos hypothèses de départ. Nous y relatons les difficultés et questionnements épistémologiques auxquels nous avons été confrontée. Enfin, nous y indiquons des pistes de réflexion et des perspectives de recherche dans la continuité de notre travail de thèse.

PREMIERE PARTIE

LA DEMARCHE DE PROJET ET LE PROCESSUS PARTICIPATIF DE 2002 A 2010 : DEGRES D'IMPLICATION DES HABITANTS-CITOYENS DANS L'OPERATION DE REAMENAGEMENT DES HALLES

Cette première partie s'attache à présenter les faits caractérisant l'opération de réaménagement des Halles entre 2002 et 2010, et à en livrer une première analyse par rapport à la prise en compte des habitants-citoyens dans la démarche de projet. Parce qu'il nous semble indispensable de tenir compte de la temporalité spécifique d'un projet d'urbanisme, cette analyse a été menée pour chacune de ses étapes. Elle donne ainsi lieu à un récit chronologique, qui permet d'exposer les éléments de contenu du projet et la façon dont ils ont été élaborés et décidés, les protagonistes du projet et leurs moments « d'entrée » et de « sortie », et les sujets qui ont suscité des débats tout au long de l'opération. En raison du choix de traiter le projet urbain par une approche généalogique, celui-ci n'est pas présenté de façon totalement exhaustive[83], bien que nous ayons veillé à ce que les éléments indispensables à sa compréhension soient exposés. Etant donné d'une part la profonde complexité de l'opération des Halles et la profusion d'informations auxquelles nous avons eu accès, et d'autre part la problématique particulière qui nous intéresse dans cette thèse, nous avons choisi de n'exposer que les éléments qui permettent d'étudier la relation entre la fabrique du projet urbain et l'organisation du processus participatif.

Cela dit, cette opération urbaine est si vaste et complexe que même les éléments principaux sont nombreux. Pour être précise dans notre démonstration, nous ne pouvons faire l'économie d'une présentation minutieuse. Celle-ci relève d'une rigueur méthodologique, nécessaire pour l'acculturation au contexte de l'analyse. Cette démarche nous permet de mettre en lumière la récurrence de certains objets de débats et des arguments mobilisés par les acteurs, et de montrer comment les postures évoluent progressivement au fur et à mesure de la démarche de projet et de « concertation ».

[83] De la même façon, nous ne présentons pas toutes les actions et contributions des associations, mais seulement les plus symboliques d'entre elles, et celles qui sont liés aux étapes et éléments du projet que nous avons choisis d'exposer.

Afin de ne pas perdre le lecteur dans cette complexité, nous avons choisi de réaliser trois récits[84] : le premier présente la généalogie globale pour mettre en évidence les périodicités et les temps forts du projet, et l'ensemble des dispositifs participatifs organisés (Chapitre 1). Il montre que l'opération des Halles a donné lieu à plusieurs processus de projet, selon les espaces et les enjeux traités. C'est pourquoi nous avons pris le parti d'insister durant ce premier récit sur le processus de projet mené par la Ville de Paris pour le bâtiment (actuel Forum, hébergement d'équipements publics et commerciaux), puis de recentrer l'analyse en présentant deux récits spécifiques à deux thématiques centrales de l'opération : le projet de réaménagement du jardin et le traitement de la dimension métropolitaine du site (Chapitre 2). Nous avons opté pour ces deux thématiques car elles sont porteuses d'enjeux cruciaux pour le projet d'ensemble et ont fait l'objet de débats importants au cours du processus participatif. De plus, elles permettent d'aborder des questions de programmation pour l'une associées à un espace concret et limité du projet, et pour l'autre liées à une thématique transversale mettant en jeu les différentes échelles du projet.

L'approche généalogique du projet urbain nous a amenée à réaliser des découpages de chaque récit en plusieurs phases, construites par rapport aux étapes du projet urbain et de la « concertation ». Ces phases peuvent différer selon les récits, précisément parce qu'elles renvoient à des processus de projet différents. Par ailleurs, si nous présentons dans un premier temps, lors du récit global, le système d'acteurs-organismes général de l'opération, les récits thématiques mettent en avant des sous-systèmes liés aux objets et processus particuliers du projet. Ainsi, dans chacun des processus de projet et des sous-systèmes d'acteurs liés, les modalités d'implication des habitants-citoyens dans le processus d'élaboration et de décision peuvent varier, d'où l'intérêt de ne pas considérer uniquement la globalité de l'opération.

Plus spécifiquement, ces récits concernent les démarches organisées par la Ville de Paris. Toutes les décisions relatives à l'opération de réaménagement des Halles ne sont pas de son ressort : nous verrons dans le système d'acteurs général que d'autres acteurs publics et privés sont maîtres d'ouvrage, décideurs et financeurs. De ce fait, des négociations ont lieu entre eux et la Ville de Paris, qui influent grandement sur la définition du projet. Nous prendrons bien sûr en compte ces relations partenariales, en notant la manière dont nous pouvons voir les répercussions des négociations qu'elles impliquent sur la « concertation ». Toutefois, il ne s'agit pas de notre objet central de recherche. Nous nous intéressons en priorité à la façon dont la Ville de Paris a conduit le projet des Halles en interne et en délégation de maîtrise d'ouvrage, et avec l'organisation d'une « concertation » citoyenne. Ce choix a été déterminé d'une part par le fait que la Ville de Paris soit en charge de la coordination générale de l'opération, et, d'autre part, par rapport à notre problématique, parce

[84] Les éléments de récits des années 2003 à 2005 reposent sur un travail d'analyse d'un vaste corpus de documents divers et d'entretiens réalisés durant cette période (C.F. Liste des sources). Ils s'appuient également sur les enseignements issus de la recherche exploratoire menée par Pierre Dimeglio et Jodelle Zetlaoui-Léger (Dimeglio, Zetlaoui-Léger, 2007) ainsi que des travaux réalisés par Clémence Bedu (Bedu, 2005), Georges Gontcharoff (Gontcharoff, 2005, 2006) et Françoise Fromonot (Fromonot, 2005). Les éléments de récits portant sur la période de 2006 à 2010 se fondent directement sur notre enquête de terrain (observation participante et entretiens semi-directifs), et sur l'analyse de documents de divers statuts liés au projet et à la « concertation » édités entre ces deux dates (C.F. Liste des sources).

que c'est elle qui a dès le début des velléités participatives annoncées comme innovantes. Au demeurant, nous n'avons pas eu accès aux négociations entre maîtres d'ouvrage, ni à la manière dont les autres maîtres d'ouvrage construisaient leur projet et cherchaient ou non à impliquer des habitants-citoyens.

Pour chaque étape du projet urbain géré par la Mairie de Paris, nous avons donc identifié quels dispositifs participatifs étaient associés, mais aussi quels éléments du projet étaient définis. En effet, notre analyse du processus participatif mis en place s'intéresse non seulement aux modalités d'organisation et de gestion de la « concertation », mais aussi à ses effets sur le projet urbain, en termes de contenu (produits[85]) et en termes de modalités d'élaboration, particulièrement vis-à-vis de l'implication des habitants-citoyens (impacts[86]). Il s'agit alors d'étudier comment le projet urbain a été influé par le processus participatif, afin de pouvoir cerner dans quelle mesure il a été construit à partir des apports des habitants-citoyens.

Les dispositifs participatifs dits de « concertation[87] » sont analysés en termes de contribution à la définition du projet et aux décisions qui y sont liées à la lumière des degrés d'implication présentés en introduction générale. Ces différents niveaux d'implication permettent de mesurer quelle a été la participation des habitants-citoyens dans l'opération des Halles, comment et selon quels principes ils ont été associés au processus d'élaboration et de décision du projet urbain. En partant des définitions élaborées pour chaque niveau et forme d'implication, nous avons mené notre analyse à l'aune d'un ensemble de questionnements afin de qualifier les degrés réalisés dans l'opération des Halles. Certains de ces questionnements concernent les modalités des dispositifs : quels sont les objets du projet mis en discussion ? A quel moment de leur élaboration sont-ils soumis aux dispositifs participatifs ? De quelle façon est-il demandé aux habitants-citoyens de réagir à ces objets ? Avec quelles informations délivrées (quels documents préparatoires, clarté des documents, quels niveaux d'information sur les décisions déjà prises, à prendre...) ? Y a-t-il des possibilités de discussions, des marges de manœuvre quant aux décisions qui visent à acter l'élaboration des différents aspects du projet présentés ? Les marges de manœuvre, le cadre de la discussion sont-ils d'emblée clarifiés ? Qui sont les habitants-citoyens sollicités dans les dispositifs participatifs ?

D'autres questionnements sont davantage centrés sur les effets des dispositifs : dans quelle mesure et de quelle manière les dispositifs visent-ils ou permettent-ils aux habitants-citoyens d'influer sur l'élaboration des différents aspects du projet ? Jusqu'à quel point les habitants-

[85] Les produits sont les documents (programmes, plans, projets) que certains des acteurs produisent au cours du processus de projet et qui formalisent les décisions prises (Fareri, 2000)

[86] Les impacts sont les modifications du réseau décisionnel survenues au cours du processus ; « ils comportent les changements d'objectifs, l'apparition de nouveaux acteurs, les changements des modes d'interactions » (Fareri, 2000). Ils peuvent ainsi renvoyer aux modalités de définition du projet avec les habitants-citoyens.

[87] Terme utilisé par la Ville de Paris pour qualifier le processus participatif mis en place pour l'opération des Halles, mais qui ne correspond pas nécessairement à la concertation telle qu'elle est définie dans l'échelle d'implication que nous avons retenue comme cadre d'analyse : pour bien distinguer les deux acceptations, nous reprendrons ce terme entre guillemets lorsqu'il s'agira de l'expression employée par la Mairie de Paris ou les pouvoirs publics de façon générale.

citoyens contribuent à l'élaboration, à la décision et à la réalisation des différents aspects du projet ? Quelle est l'influence de leur intervention ? Pour mesurer cette influence, nous avons choisi d'étudier les documents représentant les produits de l'opération (programme, cahier des charges, dessins et plans des projets architecturaux, propositions de services) et de voir s'ils reprenaient les contributions des habitants-citoyens et comment elles y étaient affichées. Bien sûr, cette méthode ne permet pas de mesurer totalement la manière dont les décisions qui ont précédé la production de ces documents se sont ou non appuyées sur les apports de la « concertation », puisque pour cela il faudrait avoir accès aux discussions et aux moments de décision : mais nous avons appréhendé les éléments repérés dans les produits comme des indicateurs de la prise en compte des habitants-citoyens.

Des tableaux de synthèse résument pour chaque phase de chaque récit les éléments principaux de définition du projet, les dispositifs participatifs organisés, et les degrés d'implication repérés[88]. Nous y avons indiqué le plus précisément possible les objets sur lesquels a porté l'implication des habitants-citoyens, afin de bien montrer la spécificité de la qualification selon les étapes et les questions abordées. Néanmoins, la forme même du tableau engendre une certaine simplification, afin que les principaux éléments de résultats soient facilement identifiables.

[88] Des tableaux de chronologie détaillés ont été réalisés pour chaque phase des récits et sont présentés en annexes. Ils énoncent les éléments de définition et les décisions concernant le projet, les dispositifs participatifs, les acteurs impliqués. (C.F. Annexes II.1, III.1, IV.1)
De plus, pour faciliter le repérage d'éléments importants (positionnements dominants, conclusions de discussions, décisions, faits déterminants), nous les avons soulignés dans le texte.

Chapitre 1. Vue d'ensemble de l'opération des Halles et des cadres de la « concertation »

Ce premier chapitre traite de la démarche globale de projet pour le réaménagement des Halles de Paris de 2002 à 2010 et le processus participatif qui lui a été associé. Afin de bien présenter le contexte dans lequel ce projet s'inscrit, nous commençons par relater l'histoire du quartier et de son premier réaménagement, qui a donné lieu à la destruction des pavillons Baltard et à la création du pôle d'échanges souterrain et du Forum. Cette première opération s'est échelonnée de 1959 à 1986. Elle a occasionné des mobilisations d'habitants-citoyens s'apparentant à des luttes urbaines. La lente[89] et profonde transformation du quartier et cette forme de participation ascendante ayant fortement marqué les esprits des Parisiens et des personnes en charge de l'urbanisme à Paris, un détour par cette perspective historique nous semble essentiel. De plus, nous présentons dans ce chapitre la complexité du lieu, souvent appelé le « mille-feuilles » pour rappeler l'imbrication d'espaces et la multiplicité d'usages qu'il accueille. Ces aspects sont primordiaux pour comprendre l'origine de l'opération de réaménagement qui nous intéresse, et dont nous décrivons ensuite les moments clés et les faits principaux à partir d'un découpage en sept phases. Nous présentons alors non seulement les modalités et procédures choisies pour mener la démarche de projet, mais aussi les différents dispositifs participatifs mis en place, en les qualifiant pour chaque phase selon les degrés d'implication auxquels ils se rapportent. A partir de 2006, le récit se recentre sur la programmation et la conception du futur Forum.

[89] Le « trou des Halles », qui a duré plusieurs années après la destruction des pavillons Baltard, est encore fortement présent à l'esprit de nombreux Parisiens.

Section 1. Contexte du projet de réaménagement

A. Un lieu chargé d'histoire et marqué par de profondes transformations urbaines et sociales

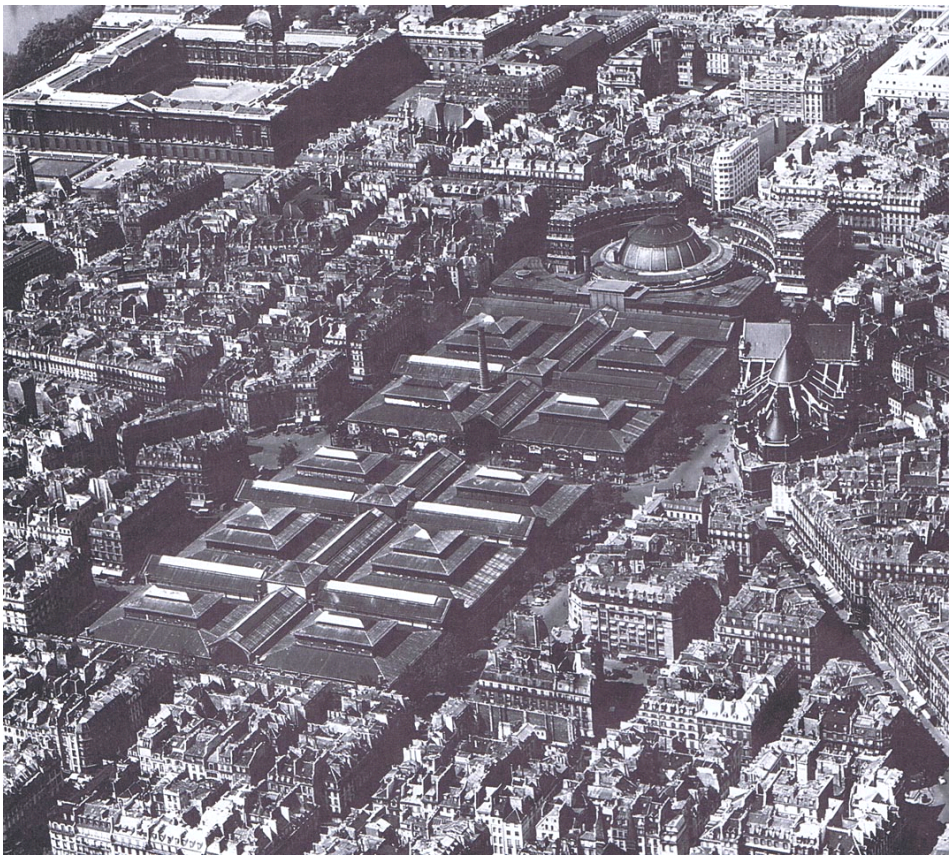
1. Des Champeaux aux Halles de Baltard

Le quartier des Halles possède une identité historique forte, marquée par sa fonction commerciale très ancienne au cœur de Paris[90]. Il accueille un premier marché au 12e siècle sur d'anciens marécages baptisés les « Champeaux », ou « petits champs ». Quelques années plus tard, Philippe Auguste acquiert l'entière propriété des terrains en payant une redevance à l'évêché de Paris. Le site s'apparente alors à une immense « foire » où, sur des emplacements spéciaux, se vendent des denrées alimentaires, du textile, des chaussures, de la mercerie. En raison de l'augmentation rapide des échanges, Philippe Auguste fait construire les premières halles pour les drapiers et les tisserands. L'expansion du marché et la nécessité de prendre des mesures d'hygiène conduisent François Ier, près de quatre siècles plus tard, à édifier de nouveaux bâtiments. Il fait ériger des maisons avec généralement, au rez-de-chaussée, des portiques ou galeries couvertes connues sous le nom de « piliers des halles » (qui disparaîtront lors de la construction des pavillons Baltard). Parallèlement à l'augmentation de la population de la ville, le marché est de plus en plus fréquenté et à nouveau encombré au XVIIIe siècle. C'est pourquoi la « Halle aux Blé » est édifiée, de 1763 à 1767, et le cimetière des Innocents aménagé en marché aux fleurs, fruits et légumes en 1789.

La Révolution Française, puis l'Empire, modifient la conception urbaine d'ensemble de la ville, alors que le cœur de Paris souffre de problèmes d'hygiène et de sécurité. Ces motifs conduisent Napoléon à décider de réaménager totalement le site en 1808. Il entreprend une réorganisation cohérente des marchés couverts et élabore une réglementation sur l'abattage des animaux. Malgré tout, dès 1830, les problèmes de circulation et d'hygiène ressurgissent, ce qui incite le préfet Rambuteau à créer en 1842 la commission des Halles. Celle-ci a pour mission d'étudier l'intérêt de garder les Halles à leur emplacement ou de les déplacer. Finalement, il est décidé du lancement d'un projet sur le site d'une superficie égale à 5200m². Un concours d'architecte est lancé, remporté en 1848 par Victor Baltard. Ce dernier utilise le verre et la fonte, matériaux à la pointe des techniques constructives de l'époque. Son projet réside dans l'élaboration de 10 pavillons à l'ossature métallique, couverts de vitrage, avec des parois en verre et des colonnettes en fonte. Leur construction s'échelonne de 1854 à 1936.

[90] Sur l'histoire du quartier des Halles, voir Eric Hazan (2002)

Photographie 1 : Les « Halles de Baltard »



Source : Paris Projet n° 25. 26, « Les Halles achèvement d'un projet », 4ème trimestre 1985, APUR

Les Halles de Baltard suscitent l'admiration : construites sur le plan en damier d'Haussmann, elles se composent de larges rues couvertes, d'immenses baies vitrées, de caves, d'éclairage et de distribution d'eau. L'activité y est ininterrompue. L'ensemble du marché est constitué de commerces de fruits, de légumes, de viandes, de poissons et certains jours de fleurs. Son histoire et sa dynamique confèrent à ce territoire une certaine dimension littéraire et théâtrale : quelques livres et films montrent les Halles de Baltard comme un espace rempli de vie. Emile Zola l'appelait alors le « *ventre de Paris*[91] ». Mais celui-ci est à la fois le lieu d'une grande effervescence et l'objet de remises en question. En effet, dès 1896, les Halles apparaissent

[91] Emile Zola, *Le Ventre de Paris*, 1873 : « *Maintenant, la ville entière repliait ses grilles ; les carreaux bourdonnaient, les pavillons grondaient ; toutes les voix donnaient, et l'on eût dit l'épanouissement magistral de cette phrase que Florent, depuis quatre heures du matin, entendait se traîner et se grossir dans l'ombre. A droite, à gauche, de tous côtés, des glapissements de criée mettaient des notes aiguës de petite flûte, au milieu des basses sourdes de la foule. C'était la marée, c'étaient les beurres, c'était la volaille, c'était la viande. Des volées de cloche passaient, secouant derrière elles le murmure des marchés qui s'ouvraient. Autour de lui, le soleil enflammait les légumes. Il ne reconnaissait plus l'aquarelle tendre des pâleurs de l'aube. Les coeurs élargis des salades brûlaient, la gamme du vert éclatait en vigueurs superbes, les carottes saignaient, les navets devenaient incandescents, dans ce brasier triomphal. A sa gauche, des tombereaux de choux s'éboulaient encore. Il tourna les yeux, il vit, au loin, des camions qui débouchaient toujours de la rue Turbigo. La mer continuait à monter. Il l'avait sentie à ses chevilles, puis à son ventre ; elle menaçait, à cette heure, de passer par-dessus sa tête. Aveuglé, noyé, les oreilles sonnantes, l'estomac écrasé par tout ce qu'il avait vu, devinant de nouvelles et incessantes profondeurs de nourriture, il demanda grâce, et une douleur folle le prit, de mourir ainsi de faim, dans Paris gorgé, dans ce réveil fulgurant des Halles.* »

déjà trop petites. En 1857, elles avaient été prévues pour une population d'un million deux cent mille habitants : en 1901 la population atteint les deux millions six cent mille. On interdit alors toute vente au détail : seules les ventes au gros sont autorisées dans les pavillons. En 1910 une politique d'élargissement des voiries au nord-est et au sud des Halles est lancée pour les décongestionner.

Le projet de Baltard est entièrement réalisé en 1936, après que furent construits les deux derniers pavillons en hémicycle autour de la bourse du Commerce. Mais, un peu plus de vingt ans plus tard, une multitude de problèmes se pose à nouveau : insuffisance des surfaces disponibles, enserrées dans l'étau des nouvelles constructions édifiées lors de la rénovation du second Empire, saturation de la circulation, problèmes d'hygiène et de fonctionnement du marché face à la croissance de la population à Paris et de sa région et à l'évolution de ses besoins. La vétusté, l'insalubrité et l'encombrement de ce marché provoquent la décision de transférer définitivement le marché des Halles hors du centre de la capitale.

2. Le « premier » projet de réaménagement du quartier des Halles : 1959 - 1986[92]

La rénovation du quartier des Halles de Paris est lancée à la suite de 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 18e arrondissement de Paris. Mais cette opération ne prend fin qu'en 1986, presque trente ans après, sous la mandature de Jacques Chirac. Le site actuel, objet de l'opération que nous étudions, est donc issu d'un premier processus de réaménagement complexe, qu'il nous paraît indispensable de relater rapidement afin de comprendre dans quels enjeux urbains et sociaux il s'inscrit.

	Encadré 3 : Chronologie de la première opération des Halles
1967	Lancement de la première consultation par le Conseil de Paris, pour déterminer un programme en vue d'un concours d'architecture
10 mars1968	Abrogation par le Conseil de Paris du pré-programme issu de la première consultation, et lancement d'une deuxième consultation
29 oct. 1970	Adoption du programme définitif, élaboré par l'APUR, par le Conseil de Paris
1971	Création de la ZAC des Halles
1972 – 1973	Démolition des pavillons Baltard
2 janv. 1977	Inauguration du centre Georges Pompidou
Déc. 1977	Inauguration du RER
4 sept. 1979	Inauguration du centre commercial le Forum
21 janv.1983	Inauguration des équipements publics rue Pierre Lescot
1985	Inauguration des équipements publics en sous-sol dans le nouveau Forum
1986	Inauguration du jardin : fin de l'opération

[92] Sur l'histoire du premier projet, Serrand (2001), Zetlaoui-Léger (2007a), *Mémoire associatif pour la partie historique de l'exposition de la Ville de Paris sur la révision de l'opération d'aménagement du quartier des Halles*, (2004), et les *Paris Projets* (1969, 1972, 1985, 1982).

Le déménagement du marché de gros des Halles de Paris pour Rungis et La Villette permet au début des années 1960 d'envisager une vaste opération d'urbanisme au cœur de Paris. Celle-ci s'inscrit dans l'objectif des pouvoirs publics de rénover le centre de la rive droite. Pour la gérer, la Société Civile d'Etude pour l'Aménagement des Halles (S.E.A.H.) est créée en 1963[93]. La première décision gouvernementale, prise lors du schéma directeur de 1965, de créer un grand pôle d'échanges de transports en commun à plus de vingt mètres sous terre - l'interconnexion du Réseau Express Régional (RER) – détermine les partis pris qui suivront pour le réaménagement de ce quartier. En effet, elle a impliqué la réalisation d'une ville souterraine comportant des équipements commerciaux et culturels.

Pour ce faire, l'opération prévoit au départ la destruction totale des îlots anciens du centre de Paris sur un périmètre s'étendant de la Seine à la Gare de l'Est. Elle s'inscrit alors dans une logique de table rase courante à l'époque. La revue *Paris Projets* de l'Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR), qui consacre plusieurs dossiers à l'opération[94], emploie des mots forts qualifiant l'opération de rénovation des Halles. Elle parle de « *remodélation du vieux centre pourri »,* de *« transformation radicale »,* de *« refonte fondamentale* ». Les Halles sont d'ailleurs perçues comme un « *confetti rapporté à l'ensemble de la Capitale* [95]», selon une boutade d'un de ceux qui ont pris part à la conception de l'aménagement, rapportée dans le numéro 25-26 de la revue. De ce fait, « *l'intérêt de la sauvegarde et la précaution au regard du passé dans l'action de l'aménageur* » peuvent paraître peu importants par rapport aux enjeux immobiliers et de transports urbains associés au site. Le projet est qualifié de « *rénovation* » du quartier, mais, comme l'expose André Fermigier, membre de la commission des sites chargée d'examiner les projets dans les années 1970, cette notion recouvre alors l'idée de « *tout jeter à bas* » (Fermigier, 1991). Dès le départ, le projet est pensé comme entraînant la démolition d'un ou plusieurs bâtiments : *« le chantier sera ouvert par la destruction des pavillons Baltard »* indique le premier numéro de la revue *Paris Projet* de 1969[96].

Les décisions prises pour la rénovation du quartier paraissent avoir été au départ peu communiquées à la population parisienne. Les documents de l'époque ne mentionnent aucune concertation prévue avec les habitants ou les usagers du lieu. Il n'existe alors aucune obligation réglementaire qui obligerait les décideurs de l'époque à associer la population à ce projet, hormis l'enquête d'utilité publique liée aux procédures d'expropriation[97]. Il est

[93] L'objectif n'est alors pas d'initier un centre d'animation comme cela pouvait être le cas pour Montparnasse ou les villes nouvelles.

[94] *Paris Projet* n°8, dossier « le Forum des Halles », 3e trimestre 1972, APUR ; Paris Projet n°25.26, dossier « les Halles, achèvement d'un projet », 4e trimestre 1985, APUR

[95] « Les Halles achèvement d'un projet », *Paris Projet* n°25.26*, op. cit.*

[96] *Paris Projet* n°1, dossier « les Halles », 3e trimestre 1969, APUR

[97] La loi du 7 juillet 1833 a introduit l'enquête préalable à la Déclaration d'Utilité Publique (DUP). Il s'agit d'un cas particulier d'enquête qui s'applique dans le cas où des expropriations doivent avoir lieu. Une réforme de 1959 a complété cette loi, mais toujours avec l'objectif de défendre le droit des propriétaires et valider les projets de l'administration. La Loi d'Orientation Foncière du 30 décembre 1967 élargit quelque peu le dispositif, avec l'obligation de rendre publics et de soumettre à enquête publique les documents d'urbanisme tels que les plans d'occupation des sols et les projets de ZAC. Par la suite, comme le souligne notamment R. Lefebvre, les années 1970 sont marquées par un fort investissement de la démocratie locale, mais ces mouvements ne se sont pas accompagnés de formalisation par des lois. (Lefebvre, 2011)

simplement question d'informer le public. Selon *Paris Projet,* « *le chantier des Halles a attiré un grand nombre de curieux du fait du mystère attaché aux programmes prévus, la connaissance de leur contenu restant faible en dépit ou à cause des débats qu'ils soulevaient*[98] ». Pourtant, ce projet suscite tout au long des années 1960 une très importante mobilisation d'habitants-citoyens à Paris (mais aussi à l'international) à travers notamment des associations, des comités de quartier, et des architectes et urbanistes.

Ces derniers se retrouvent dans un premier temps en 1967, au moment du lancement d'une première consultation par le Conseil de Paris pour déterminer le programme d'un futur concours d'architecture. En effet, la SEAH a proposé en 1966 un nouveau projet pour remplacer les Halles de Baltard. Six architectes ont été consultés[99] (M.M. Arretche, Charpentier, Faugeron, de Marien, Marot). Des habitants du quartier et de Paris, inquiets de ce qui se profile pour le site des Halles, se regroupent au sein de la Plateforme des Comités Parisiens d'Habitants, dans laquelle figure en particulier l'Union des Champeaux. Ce regroupement de cinq associations de riverains se révèlera très actif. C'est lui qui lance une pétition pour contrer l'enquête d'utilité publique de 1966, qui porte sur la création d'une Zone d'Aménagement Différée (ZAD). L'Union des Champeaux prend également l'initiative en mai 1967 d'un appel pour la restauration du quartier des Halles, présenté par la presse (*Combat, Le Figaro, Le Monde, l'Aurore, L'Humanité*), et signé par soixante-sept personnalités littéraires et artistiques. La même année, elle présente une proposition d'aménagement du quartier lors d'une conférence de presse précédant un Conseil de Paris. Elle demande enfin au Comité Parisien de Recherche et d'Action Sociale, le COPRAS, sorte de bureau d'études associatif composé d'urbanistes et de sociologues bénévoles, de l'aider à bâtir une contre-proposition d'aménagement du quartier. Les habitants-citoyens développent également des actions auprès des politiques, ainsi que le résume François Serrand, membre du COPRAS : « *il ne suffit pas de faire connaître notre avis aux journalistes. Encore faut-il convaincre de sa valeur ceux qui, par leur vote, en peuvent faire adopter les orientations* » (Serrand, 2001). Les représentants de l'Union des Champeaux ont donc rencontré des élus du Conseil de Paris de façon personnelle. Ils ont même convenu avec plusieurs d'entre eux, de diverses tendances politiques, d'échanger des informations et de leur adresser leurs travaux tout au long de l'opération.

Avec l'aide du COPRAS, la Plateforme obtient en 1968 une présentation publique des projets de la consultation lancée un an plus tôt par la préfecture pour choisir un architecte en chef. Selon François Serrand, « *dans le cas de l'affaire des Halles, les secrets ont été dévoilés parce que la population du quartier était représentée par plusieurs associations bien vivantes et prêtes à se battre* » (Serrand, 2001). La plateforme organise cette même année une exposition sur l'héritage et les Trésors des Halles rue Montorgueil, qui accueille près de trente-deux mille visiteurs et lui permet de sensibiliser le grand public à la nécessité d'engager une « *restauration du quartier et non sa démolition* » (Serand, 2001). Le 8 mars 1968,

[98] « Les Halles achèvement d'un projet », *Paris Projet* n°25.26*, op. cit.*

[99] Les projets sont très différents les uns des autres : le projet de Faugeron surplombait l'échelle parisienne en prenant de la hauteur tandis que celui de De Marien cherchait moins le monumental et gardait même un pavillon Baltard.

l'Union des Champeaux et d'autres associations font introduire « *la réhabilitation des immeubles anciens* » dans le mémoire préfectoral voté par le Conseil de Paris, grâce à l'aide de René Capitant. Ce sera finalement 20 hectares d'immeubles qui seront réhabilités à l'issue du projet, alors que tous étaient initialement promis à la rénovation. Le pré-programme qui émane de la première consultation est donc largement critiqué, considéré comme trop ambitieux et un peu « *fourre-tout* » (Ingallina, 2010). Le Conseil de Paris l'abroge le 10 mars 1968, et lance une deuxième consultation. Mais aucun projet n'est retenu à partir de celle-ci. C'est finalement l'APUR qui est chargé d'établir un premier projet.

Le préfet de Paris, face à la montée de la mobilisation des associations et à leurs revendications, contre-attaque en leur reprochant en avril 1968 de ne pas être « *la voix des habitants* » : « *c'est leur opinion [celle des habitants du quartier] que je veux connaitre, pas celle que l'on fabrique [les associations]* »[100]. Il propose alors au COPRAS « *une mission d'enquête sociologique* ». Le COPRAS s'en saisit à la condition de pouvoir consulter tous les dossiers des enquêtes réalisées pour l'opération des Halles et rendre public les résultats de leurs études. L'association a à présent accès aux informations du projet tenues « secrètes ». Elle permet ainsi aux habitants d'être mieux informés.

Cette année-là, le COPRAS fait le constat de lacunes dans les étapes initiales du projet d'aménagement**.** Il dénonce l'absence d'une étude de marché sur la disparition des pavillons Baltard, d'une enquête sur l'état des immeubles promis à la destruction ainsi que d'une étude globale d'urbanisme. L'association observe également deux graves erreurs financières pour juger des coûts de réhabilitation et éviter ainsi la destruction d'immeubles anciens du quartier. Elle démontre comment la société d'aménagement, la SEMAH (société d'économie mixte d'aménagement des Halles), a truqué le bilan financier de l'opération en ajoutant un zéro dans les résultats d'une étude financière qui prévoyait le coût du curetage des ilots à sept mille francs au lieu de sept cents dans l'hypothèse d'une réhabilitation, ce qui permettait au responsable des finances de Paris d'affirmer que la démolition et reconstruction était préférable en termes financiers. Cette découverte n'a été possible que par le travail et la lecture minutieuse du rapport de comparaison des deux hypothèses par les membres de l'Union des Champeaux.

Pendant ce temps, l'APUR établit les schémas d'aménagement, qui n'ont pas pour ambition de présenter un parti architectural, mais seulement les principes majeurs d'organisation de l'opération : au sol, l'essentiel de l'espace est réservé aux piétons et se compose d'un ensemble de promenades, de jardins, et de galeries. A partir des propositions de l'APUR, le projet définitif est adopté par le Conseil de Paris le 29 octobre 1970. Il entérine le principe du Forum souterrain et acte la démolition des Halles de Baltard. Ce parti-pris de construire de vastes espaces en sous-sol permet de libérer au cœur même de la ville une surface de quatre hectares pour l'aménager en jardin ouvert, métamorphosant du même coup l'image de ce quartier jusque là jugé insalubre et saturé.

Cependant la décision de détruire les pavillons Baltard provoque à nouveau la mobilisation d'habitants-citoyens, et une campagne pour leur préservation est organisée. Le projet soulève

[100] Propos de Maurice Doublet (préfet de Paris à l'époque) in Serrand, 2001.

les associations et les cercles intellectuels qui se développent au début de l'année 1968. Le quartier se transforme en un lieu d'activités culturelles et d'événements artistiques. En 1970, certains pavillons désaffectés deviennent ainsi le « siège » d'expositions, de théâtre, de cinéma, d'activités universitaires. Manuels Castells les qualifie « *de véritables carrefours d'innovations et d'échanges*» (Castells, 1975). L'administration décide alors d'accélérer la destruction des derniers pavillons et en ordonne la démolition en 1971. A la suite de cette annonce, des fêtes ininterrompues sont organisées pendant quinze jours, mêlant fanfares, attractions et bals, sous l'œil vigilant des policiers. Rien n'y fait, en juillet 1971, les bulldozers rasent les derniers pavillons.

Après la démolition des pavillons est lancée la construction de la gare R.E.R. Le « trou » réalisé pour ces travaux, restés longtemps inachevés, marque fortement les esprits et les représentations du site. En 1977, l'élection du Maire de Paris, Jacques Chirac, amène la fin des hésitations. Cette année voit l'inauguration de la station Châtelet-les-Halles, qui a pour but de desservir l'Est, l'Ouest et le Sud de la région parisienne.

S'ils ne sont pas parvenus à éviter la destruction des pavillons Baltard qu'imposait la réalisation rapide et à moindre coût du pôle d'échanges RER-Métro, les habitants-citoyens mobilisés pour cette opération ont tout de même obtenu la remise en question de plusieurs aspects des projets. Grâce au soutien technique du COPRAS, ils ont ainsi contribué à limiter l'ampleur des démolitions et des programmes immobiliers prévus :

> *« il est de fait dûment prouvé que, sans l'intervention d'associations d'habitants du quartier des Halles, les secrets du projet de la grande opération immobilière n'auraient pas été dévoilés en temps nécessaire pour en empêcher une irréversible réalisation*[101] *».*

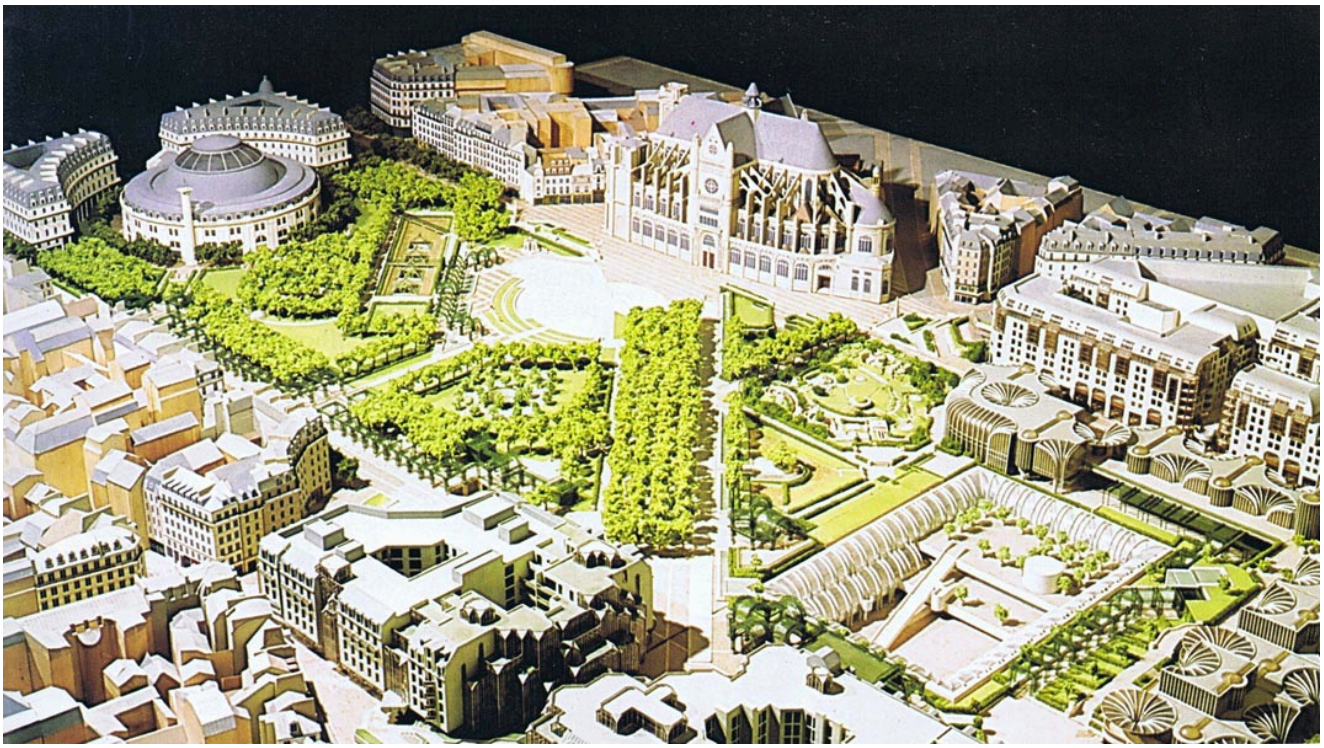
Toutefois leur mobilisation ne s'est pas arrêtée avec la destruction des pavillons. En 1978, après avoir posé un recours contre le permis de construire du projet de Centre Français du Commerce international confié à Ricardo Bofill, l'Union des Champeaux, le COPRAS, et les responsables de la Plateforme en obtiennent l'abandon définitif grâce au soutien providentiel de la crise de l'immobilier et de Jacques Chirac, auto-proclamé « *architecte en chef des Halles*[102] » (Serrand, 2001).

[101] *Mémoire associatif pour la partie historique de l'exposition de la Ville de Paris sur la révision de l'opération d'aménagement du quartier des Halles*, Jean-Jacques Gouret (Union des Champeaux) et Charles de Fréminville (COPRAS), mai 2004

[102] Cette déclaration est à replacer dans le contexte d'une rivalité du nouveau Maire de Paris avec le Président de la République Valéry Giscard D'Estaing. Elle incarne la reprise en main par l'autorité locale de l'opération urbaine. Jacques Chirac va alors remettre en cause des décisions qui avaient jusque là été prises à l'échelon étatique.

La maquette définitive du projet est réalisée en 1980. Dans celle-ci, les schémas d'ossature de l'APUR sont respectés. Les équipements souterrains sont liés en surface aux espaces piétons. Le plan recouvre un réseau de voirie souterraine conçu pour ne pas bannir la voiture. Les constructions en surface sont voulues à l'échelle du bâti.

Photographie 2 : Maquette du projet en 1980



Source : Paris Projet n° 25. 26, « Les Halles achèvement d'un projet », 4ème trimestre 1985, APUR

Le projet finalement réalisé est en réalité l'addition des œuvres de plusieurs architectes : Claude Vasconi, Georges Pencreach, Jean Willerval et Louis Arretche[103]. Il se compose d'un jardin, du Forum et d'une gare. De plus, le quartier a été réaménagé en partie avec des logements sociaux. Quatre sorties existent à l'échelle du projet (sans compter celles du Forum) : sortie rue des Viarmes, sortie place du Jour, sortie rue du Pont-Neuf et sortie rue Coquillère. Le but est d'ouvrir le projet à tous les grands pôles composant le quartier des Halles (l'église Saint Eustache, la Bourse du commerce, la Seine, Beaubourg).

[103] De plus, une extension du Forum sous le jardin sera réalisée en 1985 par Paul Chemetov : c'est ce qu'on appelle « le nouveau Forum ».

Photographie 3 : Les Halles vues du ciel



Source : Google Map

3. L'implication des habitants-citoyens dans la rénovation des années 1960-1970 : un mouvement de « luttes urbaines »

Par de nombreux aspects, la participation ascendante des habitants-citoyens que donne à voir cette première opération des Halles s'inscrit dans les mouvements dits de « luttes urbaines » qui se multiplient à cette période. Il s'agit bien d'un mouvement spontané, né dans un quartier populaire, mais encadré par des populations de classes moyennes, qui relayent les revendications des populations de classes défavorisées. C'est là une des caractéristiques principales des luttes urbaines, identifiée par la plupart des chercheurs : elles constituent des actions « interclasses », impliquant des populations jusqu'alors peu mobilisées, et favorisant la reconnaissance d'intérêts communs par des classes sociales distinctes.

Par ailleurs, selon Manuel Castells, les luttes urbaines se caractérisèrent par deux grandes modalités d'intervention, qui sont observables dans la mobilisation de la première opération des Halles (Castells, 1975) :

- dans un premier temps, leur vocation est principalement contestataire et donne lieu à des initiatives d'occupation de locaux ou d'espaces publics, à la création de comités de défense, à la réalisation de réunions et de pétitions, ou encore à l'engagement de procédures juridiques pour bloquer les opérations prévues ;

- dans un second temps, elles peuvent se poursuivre par des actions se traduisant par l'élaboration de contre-expertises ou de projets alternatifs dans le cadre de dispositifs plus formalisés, basés sur des réunions publiques et des ateliers d'urbanisme. Cela a été le cas dans cette opération grâce à l'intervention du COPRAS.

La mobilisation d'habitants-citoyens pour la première opération des Halles révèle ainsi l'importance de s'organiser en structure associative et d'avoir une assistance technique pour peser dans la démarche de projet. De plus, les rapports que certains membres de la société civile ont entretenus avec les politiques, et les actions de communication, notamment par la presse écrite, sont des éléments qui expliquent la réussite de leur mobilisation. En cela, cette participation ascendante se révèle exceptionnelle, par son ampleur, par l'impact qu'elle a pu avoir, mais également par la façon dont elle s'est organisée. La logique de production de contre-projet ne s'est pas retrouvée dans toutes les luttes urbaines de l'époque, mais seulement dans les plus emblématiques, comme celle de l'Alma Gare de Roubaix. Pour autant, les habitants-citoyens ne sont pas parvenus à se faire reconnaître comme des acteurs à part entière des processus opérationnels par les instances décisionnelles, celles-ci étant plutôt enclines à mener de façon parallèle leurs projets.

Nous voudrions souligner un dernier aspect, intéressant pour notre objet d'étude, au sujet des luttes urbaines : pour le sociologue Albert Meister, qui analyse dans les années 1970 le fonctionnement et le rôle des associations, la grande virulence qu'ont eue ces mouvements contestataires s'explique par le fait qu'ils sont intervenus dans des domaines de la vie quotidienne (habitat, transport, consommation etc.) où il n'existait pas d'instances de médiation ni de régulation entre les dirigeants et les administrés[104]. Selon lui, « *la population se trouvait désorganisée »* face à des décisions qui apparaissaient *« comme les faits du Prince et ne* résultaient *pas de tout un système de concertation, de commissions paritaires, d'organismes de consultation »,* système qui s'était en revanche mis en place pendant plus d'un siècle dans le monde du travail (Meister, 1974). La mobilisation contre les projets prévus pour les Halles s'est d'ailleurs accompagnée d'entreprises de promotion de participation des habitants-citoyens à l'action publique urbaine : le COPRAS organisa le 9 mars 1968 une « *journée d'études sur l'association permanente des habitants à un projet urbain* » à laquelle une centaine de représentants d'associations a pris part. Il y proposa « *d'entreprendre des démarches auprès des élus et de l'administration pour établir des relations plus régulières avec les pouvoirs* »[105]. Si ces dernières n'ont pas été mises en place immédiatement, on peut tout de même estimer, à l'instar de nombreux chercheurs, que les luttes urbaines ont contribué à changer autant le paysage politique que le paysage urbain, notamment à Paris.

En effet, cet épisode de forte mobilisation habitante pour le quartier des Halles a marqué la mémoire collective des professionnels de l'urbanisme tout comme celle des habitants-citoyens et des politiques. Certaines personnes impliquées dans la deuxième opération des Halles l'ont directement vécu, voire y ont participé, ce qui a pu avoir des conséquences sur la manière dont ils ont abordé le projet de réaménagement des années 2000.

[104] Jodelle Zetlaoui Léger rappelle que pour les chercheurs marxistes, les "luttes urbaines" dans les pays occidentaux reflétaient plus fondamentalement les contradictions d'un système capitaliste suscitant d'une part un accroissement des "besoins collectifs", mais se révélant d'autre part incapable d'y répondre. (Zetlaoui-Léger, 2007a).
[105] *Le Monde* du 13 mars 1968, cité in Serrand, 2001.

B. Un lieu complexe dont les équipements imbriqués sont rapidement devenus obsolètes

1. Le « mille-feuilles » : imbrication des espaces et multiplicité des usagers

Le quartier des Halles a pour pôle central le périmètre des anciennes Halles de Baltard, et comprend également l'espace public adjacent, avec les rues Berger, Rambuteau, Lescot, et la Bourse du Commerce. Il se situe ainsi à la fois dans le 1er et dans le 2e arrondissements de Paris. Il est déterminé par trois fonctions principales[106] : les transports, le commerce, et la culture.

- Les transports : il s'agit du premier centre d'échanges de Paris, avec cinq lignes de métro (1, 4, 7, 11, et 14), trois lignes de RER (A, B, et D), mais aussi quatorze lignes de bus dont sept en terminus (près de trente mille entrées et descentes par jour). Le seul pôle d'échanges des Halles (RER-métro, huit mille mètres carrés) voit passer environ huit cent mille visiteurs par jour, dont cent-quinze mille sortent à la surface. Selon les études RATP[107], il y a eu plus de cent millions de voyageurs en 2001 (entrées + correspondances), et on note une augmentation du trafic de 17% entre 1999 et 2001. Ce pôle de transport appartient et est géré par la RATP en majeure partie, ainsi que par le STIF – et donc la Région Ile-De France - en ce qui concerne les voies de RER. A travers son pôle de transports, le quartier des Halles rayonne sur l'ensemble de la Région Ile-De-France : 25 % des échanges ont pour destination et origine les banlieues de Paris.

- Les commerces : les études de diagnostic technique montrent une grande diversité d'offre commerciale et une forte fréquentation qui s'étend à l'ensemble du quartier entre la rue de Rivoli et le Forum des Halles[108]. Avec cent cinquante mille visiteurs par jour, sa taille et son chiffre d'affaires, celui-ci est le premier centre commercial de Paris, et le premier sous-terrain en Europe. Il comporte cinq niveaux, dont quatre en sous-sol, qui hébergent cent quatre-vingts boutiques sur soixante-cinq mille mètre carrés commerciaux gérés par Unibail. Le Forum reçoit environ quarante-et-un millions de visiteurs par an et abrite le plus grand complexe cinématographique français avec trois millions de visiteurs par an à l'UGC Ciné-Cité les Halles. Le pôle commercial est principalement dévolu au prêt-à-porter et à la mode, le commerce alimentaire de proximité étant quasi absent. Il faut toutefois noter une plus grande diversité des marchandises à l'extérieur du Forum. Pour accéder au centre commercial, 85% des visiteurs viennent par les transports en commun[109].

---

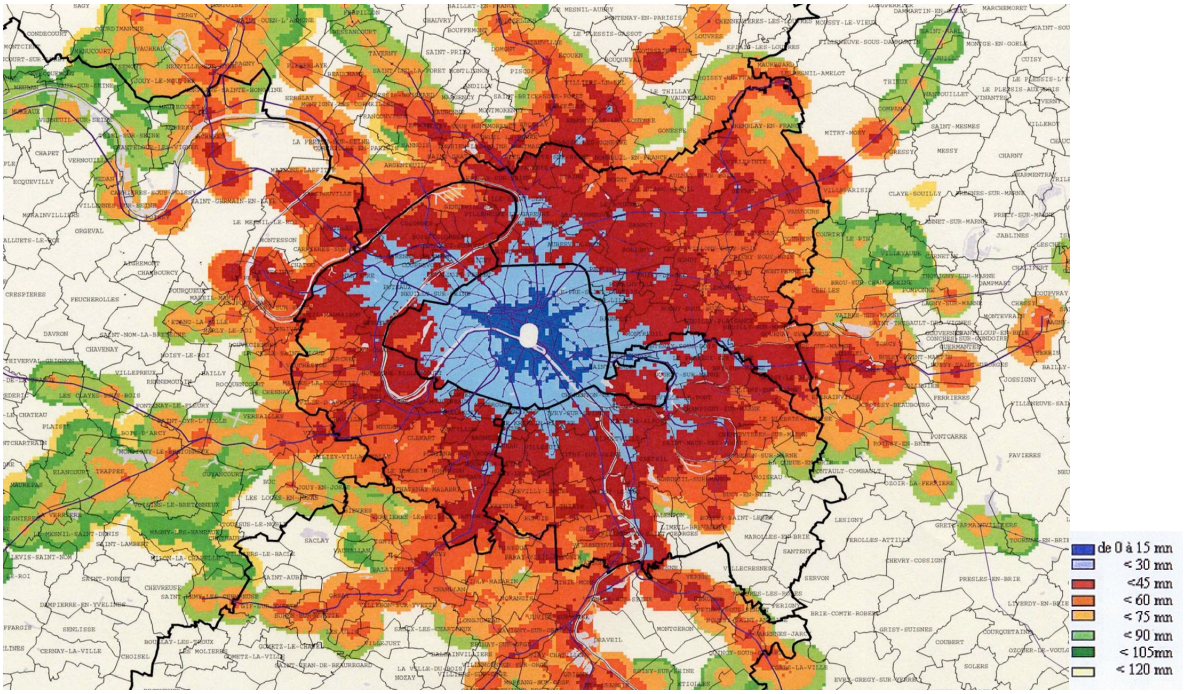
[106] Voir notamment la synthèse des activités faite dans *Diagnostic préliminaire du site*, Direction de l'Urbanisme, octobre 2002

[107] RATP, *Diagnostic urbain, le site de Châtelet les Halles, analyse des usages et recherche de la multimodalité*, novembre 2001 ; *Etude prospective des flux – aménagement de Châtelet les Halles*, RATP, octobre 2006

[108] *Etude de programmation préalable au projet de rénovation du quartier des Halles, diagnostic et enjeux commerciaux*, Mairie de Paris, version réactualisée en octobre 2006.

[109] IPSOS, *Profils des usagers des différents espaces des Halles de Paris, rapport de la phase quantitative exploratoire*, octobre 2006

Carte 1 : Le pôle Châtelet-Les-Halles accessible par 3,1 millions de personnes à moins de 30 minutes



Source : SEM Paris Centre, Cahier clauses techniques Particulières pour les études de définition, mars 2003

- La culture : le Forum a également pour mission d'accueillir des équipements publics, répondant davantage à des besoins locaux, puisqu'il avait été décidé que le plateau Beaubourg recevrait un équipement culturel de dimension internationale. Ainsi, le Forum abrite dix-sept mille mètres carrés d'équipements publics, sportifs et culturels, souvent moins connus que l'offre commerciale. Les équipements à vocation directement locale se situent dans les parapluies des bâtiments Lescot et Rambuteau, sur la terrasse Lautréamont : le Conservatoire du Centre de Paris (1e, 2e, 3e, 4e arrondissements), la Bibliothèque La Fontaine, la Maison des ateliers, le Pavillon des Arts. Ces équipements souffrent de problèmes d'accessibilité mais aussi de leur succès, leurs superficies se révélant souvent insuffisantes ou inadaptées[110]. D'autres équipements sont fréquentés tant par des riverains que par des parisiens et des franciliens ; c'est le cas de la piscine, du gymnase, du billard, de la médiathèque, de la maison des conservatoires, du centre d'animation Les Halles-Le Marais, et bien sûr du Forum des Images. Les équipements sportifs dénombrent quatre cent mille entrées par an, et la bibliothèque compte vingt-cinq mille inscrits en 2003[111]. Ces équipements publics sont gérés par la Ville de Paris.

Ces trois fonctions, réunies au centre de Paris, dans un lieu facilement accessible de toute l'Ile-de-France, expliquent sa forte fréquentation. Mais le quartier est également porteur de tout un ensemble de pratiques et de représentations socio-spatiales propres dans des

[110] *Diagnostic du fonctionnement des équipements du Forum des Halles*, réalisé par des étudiants de l'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement Université Paris 4, piloté par la Direction de l'Urbanisme, juin 2002
[111] *Idem.*

espaces publics aux statuts d'occupation et aux modes de gestion divers.

En effet, au-dessus du pôle de transport et des commerces, s'étend un jardin de quatre hectares, ouvert sur une vingtaine de rues dont la plupart est réservée à la circulation piétonne. Il a été élaboré avec la volonté de créer un pôle d'attraction au cœur de la ville, tout en maintenant une fonction de liaison entre les quartiers périphériques. Il s'agissait donc au départ d'un vaste jardin ouvert, mais l'évolution des pratiques, l'émergence de nouvelles contraintes techniques (ventilation du sous-sol notamment) ou de contraintes de gestion du site a conduit au fil du temps à morceler le jardin par la création de bosquets et l'installation de clôtures. Néanmoins, il reste un lieu de repos et de rencontres privilégié pour les usagers. En plus de cet espace vert, d'autres espaces publics sont des points de ralliement, notamment pour les populations jeunes, en leur offrant des lieux de rassemblements informels récurrents : ainsi on peut souvent observer les prouesses de breakers place de la Rotonde et les figures de skateurs autour de la Fontaine des Innocents[112].

Le site est caractérisé par une zone piétonne très importante, qui favorise ces occupations de l'espace. La volonté de réserver le plus possible le niveau du sol aux piétons formait l'un des éléments essentiels du projet, c'est pourquoi quinze hectares sont aménagés pour les piétons, en plus des deux hectares à l'intérieur du Forum, et une voirie souterraine importante a été construite. Ce réseau, raccordé à la voirie de surface, a été conçu pour limiter le flux de circulation. Il comprend quatre kilomètres en sous-sol, avec quatre entrées et cinq sorties, et dessert les parcs de stationnement publics (quatre mille places) et les aires de livraison.

L'imbrication de ces différentes fonctions, qui s'entrecroisent dans des lieux divers, crée la complexité du quartier en termes d'usages, mais aussi en termes de statuts de l'espace et de mode de gestion, notamment pour les espaces « intermédiaires » (par exemple entre commerces et espaces publics). Cette complexité spatiale renvoie à la logique des grands « équipements intégrés » tels qu'ils ont été conçus au début des années 1970 dans les Villes Nouvelles, et qui ont conduit à des problèmes considérables de gestion [113]. Le quartier comporte des disparités fortes de fréquentation : à des zones d'intense circulation piétonne s'opposent des espaces désertés[114]. De plus, puisque l'aménagement des années 1960-1970 a permis la création d'une ville souterraine, le territoire est également fragmenté au sous-sol, dont les différents niveaux compliquent l'orientation et ne sont pas toujours facilement accessibles de l'extérieur. Néanmoins, cette complexité introduit également de la diversité et de la mixité, qui sont particulièrement mises en avant par les usagers comme des qualités du quartier. Dans les études de fréquentation, il y est souvent fait référence, ainsi qu'au sentiment de « liberté » et aux opportunités de rencontres informelles qu'elles produisent. Le quartier est

[112] *Etude de gestion urbaine, les quartiers des halles*, Apia architecture, AUDI, HER Habitat Etudes Recherche, février 2004

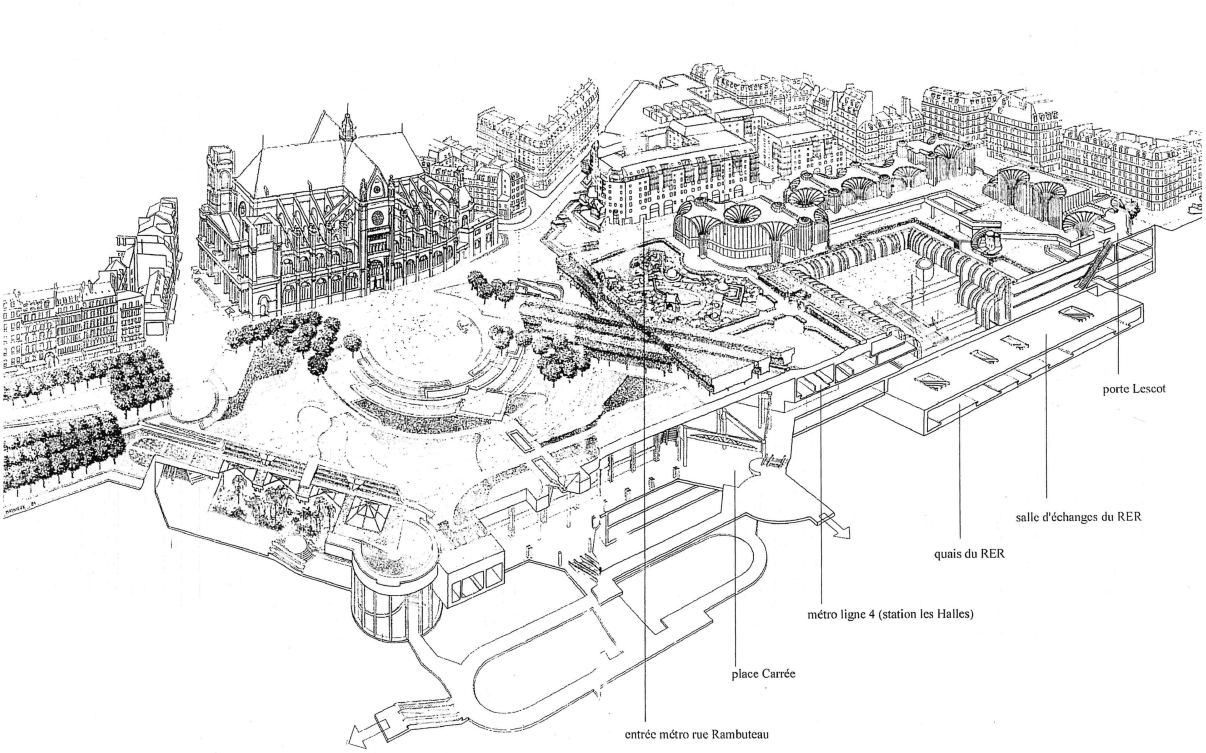
[113] La logique des grands « équipements intégrés » reposait sur l'intégration, à l'intérieur d'un même bâtiment, de différents programmes individualisés d'équipements et d'espaces publics. Dans les faits, il s'est plus agi de juxtaposition que d'intégration, et les programmes ont abouti à la prédominance des commerces sur les équipements et espaces publics. Des problèmes de fonctionnement et de gestion ont fréquemment été rencontrés, notamment à Evry, avec l'équipement de l'Agora destiné à créer un nouveau centre ville. A ce sujet, C.F. *Evry, Les équipements publics, Cahiers de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile de France*, vol. 52, septembre 1978

[114] *Etude de gestion urbaine,* février 2004, *op. cit.*

largement appréhendé comme un espace de sociabilité et de rencontres sociales et générationnelles.

Pour symboliser cet empilement d'espaces et d'activités, le site des Halles est communément appelé le « mille-feuilles ». Son réaménagement implique donc *a priori* un processus de projet global, pour prendre en compte la multiplicité des activités et des populations fréquentant le site.

Figure 1 : Le « mille-feuilles » des Halles



Source : Paris Projet n° 25. 26, « Les Halles achèvement d'un projet », 4ème trimestre 1985, APUR

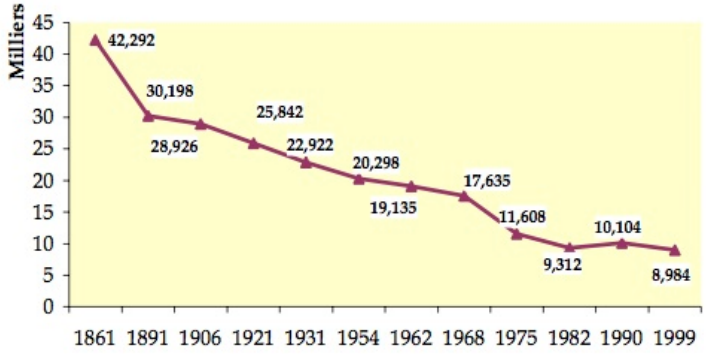
Les différentes activités du quartier amènent une importante population de visiteurs et de voyageurs (près de huit cent mille par jour), de passage sur le site par les transports ou pour fréquenter les commerces, les équipements et les espaces publics. Selon l'enquête de fréquentation réalisée par IPSOS en 2006, les usagers du jardin et du Forum des Halles[115] sont majoritairement des jeunes (61 % des 15-34 ans pour le Forum, 54% pour le jardin), de CSP relativement élevée. Les visiteurs du site viennent par ailleurs de tout Paris et de toute la Région, et une présence forte voire majoritaire des populations vivant en banlieue parisienne est remarquable : 70% des usagers du Forum viennent de Paris extra-muros, tandis que 6% sont des riverains des quatre arrondissements du centre de Paris. La majorité des visiteurs du Forum (85%) vient par les transports en commun. La répartition pour le jardin est un peu différente mais montre également la diversité des provenances, puisque 46 % de ses

[115] La méthodologie de l'enquête menée par questionnaire par IPSOS a séparé le site en deux espaces d'étude : le jardin et le Forum. IPSOS, 2006, *op. cit.*

utilisateurs viennent de Paris extra-muros, et 26% sont des riverains directs. Par ailleurs, une autre étude avance le chiffre de 18% de touristes parmi les usagers du quartier[116].

Le quartier accueille également une population stable, près de trente mille personnes en tout. Parmi ceux-là se trouvent les résidents du quartier, chiffrés à près de sept mille personnes lors du recensement de 1999[117] (6941 précisément). Ces résidents sont en forte baisse de façon continue depuis le début du XXe siècle.

Figure 2 : Graphique de l'évolution de la population du quartier des Halles 1891 - 1999



Source : Etude de gestion urbaine, Apia architecture, AUDI, février 2004

La densité est à présent proche de la moyenne parisienne avec deux cent dix habitants par hectare (deux cent neuf en moyenne à Paris). Par rapport à l'ensemble de la capitale, cette population présente comme spécificité le fait qu'il y ait moins de familles et de personnes âgées (17% de personnes de plus de soixante ans au lieu de 20% à Paris) et davantage de jeunes adultes actifs (35% au lieu de 28% à Paris). La taille des ménages est plus faible que la moyenne parisienne : 1.66 personnes par ménage contre 1.87 à Paris. La part des habitants issus des catégories socio-professionnelles supérieures est plus élevée qu'ailleurs : 41.5 % des actifs appartiennent à la catégorie des cadres et professions intellectuelles supérieures, contre 35% à Paris. Cependant, une certaine mixité sociale persiste, qui s'explique par le fait qu'une partie du patrimoine héberge des habitants présents depuis très longtemps dans le quartier. Ainsi, en 1999, près de 40% des ménages étaient installés depuis plus de dix ans, et ont ainsi pu rester à l'abri de l'inflation foncière. De plus, les seuls logements sociaux du premier arrondissement sont implantés aux Halles[118].

La population stable du quartier comporte également les salariés, estimés à seize mille quatre cents personnes, soit quatre emplois par résident actif, contre 1.4 en moyenne dans Paris. Les emplois sont majoritairement dans le secteur privé (83%). Le commerce regroupe près d'un tiers des emplois (4700), répartis dans mille boutiques, dont les cent quatre-vingts magasins du Forum. Les hôtels et restaurants comptent deux mille deux cents emplois dans

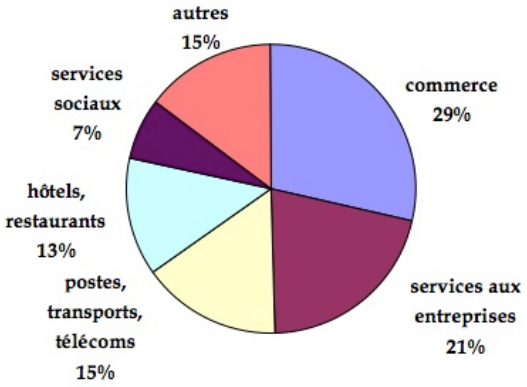
[116] *Perception spatiale du pôle multimodal de Châtelet-les Halles*, septembre 2002, JPF consultants

[117] Pour les chiffres de recensement, voir SEM Paris Centre, Mairie de Paris, *Cahier des clauses techniques particulières pour les marchés de définition simultanés pour l'étude et l'aménagement du quartier des Halles*, mars 2003 ; APUR, *Les Halles, diagnostic socio-économique*, juin 2003 ; *Etude gestion urbaine*, 2004, *op. cit*.

[118] Sur l'ensemble de l'arrondissement : 24% des habitants sont propriétaires de logements, 8% sont logés à titre gratuit, 68% sont locataires. Ces différentes informations sont issues de *Etude gestion urbaine*, 2004, *op. cit*, et APUR, 2003, *op. cit.*

deux cents établissements, soit 13% des emplois salariés[119].

Figure 3 : Graphique de la répartition des activités dans le quartier des Halles, 2004



Source : Etude de gestion urbaine, Apia architecture, AUDI, HER, février 2004

Les populations « *marginales sédentarisées*[120] » s'ajoutent à cette population stable : il y a sur le site entre deux cent cinquante et trois cents personnes sans domicile fixe selon les associations caritatives agissant dans le quartier. De nombreux commerces informels ou illégaux sont également implantés, notamment des prostituées autour de la rue Saint Denis, estimées à quatre cent cinquante, et des dealers de drogue, plusieurs centaines si l'on en croit l'association La Clairière[121].

2. Origines et objectifs de la « deuxième » opération des Halles

Le projet des Halles de 1988 apparaît aujourd'hui comme une composition architecturale peu unifiée. Le Forum est composé d'une architecture de verre, en miroir teinté, de structure blanche apparente qui forme des arrondis et des champignons métalliques. Il s'étend sur des galeries souterraines distribuées par une place centrale appelée la place Carrée. La disposition du centre commercial est assez complexe et s'organise également autour d'une autre place, la place Basse, communément appelée le « trou ». Celui-ci est censé apporter la lumière naturelle au projet, mais les galeries sont assez sombres – le manque de luminosité est un des aspects négatifs les plus mis en avant par les usagers. De plus, la circulation dans le centre commercial est rendue compliquée par la similitude des couloirs et l'organisation circulaire des flux. La signalétique est un autre aspect à améliorer fortement selon les usagers : le centre commercial et le pôle d'échanges s'apparentent à un labyrinthe souterrain.

En outre, les différents espaces créés par les architectes Claude Vasconi, Georges Pencreach et Jean Willerval ne sont pas tous utilisés : les façades donnant sur la place Basse sont pour la plupart fermées, pleines d'affiches ou de feuilles blanches, ce qui traduit le vide et l'absence d'usages de certains espaces intérieurs. La cour arrière du bâtiment Lescot, avec l'escalier-fontaine, se trouve très peu fréquentée. C'est un espace dédié à l'origine au «repos» qui est

[119] Ces différentes informations sont issues de *Etude gestion urbaine*, 2004, *op. cit*, et APUR, 2003, *op. cit.*
[120] *Etude de gestion urbaine,* février 2004, *op. cit.*
[121] *Etude de gestion urbaine,* février 2004, *op. cit.*

devenu un « couloir », une zone de transit. Le jardin a évolué davantage vers un lieu de circulation que de repos ou de jeux. En l'absence d'espaces dédiés spécifiquement à la rencontre, certaines zones de transition entre rues et Forum ou entre rues et jardin sont devenues des espaces occupés sans qu'un mobilier urbain ne permette une installation agréable. Par ailleurs, un sentiment d'insécurité est exprimé par les usagers en raison du bruit, des effets de regroupements de personnes, et des multiples interpellations policières.

Photographie 4 : Le Forum des Halles



Photographies : Jodelle Zetlaoui-Léger, 2009

En 2001, Unibail et la RATP, en tant que propriétaires et gestionnaires d'une partie de l'espace, expriment un constat partagé d'un mauvais état du bâti du Forum des Halles et de la salle d'échanges, et d'une architecture qui génère des problèmes de sécurité[122]. Bertrand Delanoë mentionne la possibilité d'une rénovation du quartier des Halles pendant sa campagne électorale[123]. Une fois élu Maire de Paris, il propose effectivement au Conseil de Paris de voter le lancement de l'opération. Celle-ci est donc cogérée par une maîtrise d'ouvrage partenariale. La Ville de Paris[124] est propriétaire de la plupart des espaces et gestionnaire des espaces et des équipements publics. Elle est la coordinatrice principale du projet. Mais d'autres décideurs interviennent : Unibail, en tant que gestionnaire du centre commercial, la RATP et le STIF /la Région pour le pôle d'échanges.

Unibail est le premier opérateur, investisseur et développeur européen coté en bourse d'immobilier commercial [125] . Espace Expansion est la société gestionnaire en bail

[122] Marie BONFILS, Diagnostic urbain, *le site de Châtelet les Halles, analyse des usages et recherche de la multimodalité*, VIL ADT 75 / ETI PEA, novembre 2001

[123] L'enjeu politique est d'autant plus important sur ce site que l'actuel projet est connu pour être celui de l'ancien Maire de Paris Jacques Chirac.

[124] La Ville de Paris est, depuis la loi du 10 juillet 1964 portant sur la réorganisation de la région parisienne, à la fois un département et une commune. Il s'agit du chef lieu de la région Ile De France. La Mairie de Paris est constituée des élus municipaux et d'une administration organisée sous formes de directions et de services.

[125] L'entreprise est propriétaire d'un patrimoine évalué à 22,3 milliards d'euros au 31 décembre 2009. La société possède 100 centres commerciaux dans 12 pays, avec des positions de leader en France, aux Pays-Bas, en Espagne et Suède.

emphytéotique[126] du Forum des Halles pour Unibail, et à ce titre, c'est elle qui décide de la programmation commerciale du bâtiment. La société est donc l'un des plus gros investisseurs financiers du projet.

La RATP est une société chapeautée par un EPIC (Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial), ce qui signifie qu'elle a pour but la gestion d'une activité de service public : en l'occurrence, les transports en commun[127]. Elle est en charge du projet de réaménagement de la gare souterraine et des nouveaux accès aux transports en commun. Elle décide et finance les réaménagements du pôle de transport. Le STIF (Syndicat des Transports d'Ile de France) est également impliqué dans ces réaménagements. Décentralisé depuis août 2004[128], il est l'émanation des collectivités territoriales d'Ile-de-France (la Région, Paris et les 7 autres départements franciliens 77, 78, 91, 92, 93, 94, 95) fédérées au sein de son Conseil. Le Conseil du STIF est présidé par le Président du Conseil régional d'Île-de-France. Le STIF organise, coordonne et finance les transports publics de voyageurs en Île-de-France[129].

La complexité du site et du projet va impliquer une multitude d'acteurs en plus de la maîtrise d'ouvrage coordinatrice du projet, qui se dévoileront au fur et à mesure de nos récits. Les organismes en présence tout au long de l'opération apparaissent dans le schéma d'acteurs général présenté ci-dessous. Parmi ces acteurs, outre les maîtres d'ouvrage, on trouve les professionnels en assistance à maîtrise d'ouvrage (avec des missions différentes, déléguées ou en interne à la Ville de Paris) ; les maîtres d'œuvre de l'opération, qui évoluent selon les étapes et les objets du projet ; les habitants-citoyens, dont nous préciserons les profils ; et enfin les médias, que nous avons souhaité inclure dans le système d'acteurs général parce qu'ils peuvent contribuer aux informations diffusées sur le projet et la « concertation ».

[126] Bail immobilier de très longue durée, entre 18 et 99 ans, qui confère au locataire un droit réel sur le bâtiment donné à bail. A charge pour lui d'améliorer le fonds en échange d'un loyer peu élevé. Les améliorations bénéficient au bailleur en fin de bail sans que celui-ci n'ait à indemniser l'emphytéote. Le locataire peut donner à bail, louer et sous-louer, les immeubles qu'il a en bail emphytéotique.

[127] Les EPIC ont été créés pour faire face à un besoin qui pourrait être assuré par une entreprise industrielle ou commerciale, mais qui, compte tenu des circonstances, ne peut pas être correctement effectué par une entreprise privée soumise à la concurrence.
Le conseil d'administration de la RATP est régi par la règle dite des « trois tiers » : un tiers de représentants de l'État français, un tiers de représentants des salariés, un tiers enfin de « personnalités qualifiées ». La RATP est dirigée par un Président-directeur général nommé pour 5 ans par décret du Président de la République.

[128] La loi du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales, consacre : - le retrait de l'État du Conseil d'administration du STIF, - la participation désormais majoritaire de la Région, - l'extension des compétences du STIF, - des modalités simplifiées et élargies de délégation par le STIF de certaines de ses compétences à des collectivités locales ou à des groupements de collectivités locales.

[129] Le STIF coordonne notamment la modernisation du système de transports publics franciliens, en définissant les principes des grands investissements publics, notamment les grands projets d'infrastructure prévus au Contrat de Plan État/Région, et en décidant des modalités de leur réalisation. Il assure le contrôle de la maîtrise d'ouvrage des projets. Enfin, il cofinance la modernisation ou la création des équipements nécessaires à l'amélioration de la qualité de service, grâce au produit des amendes de circulation routière perçues en Île-de-France, dont il est affectataire à 50 %.

Figure 4 : Schéma du système d'acteurs général de l'opération des Halles (organismes)

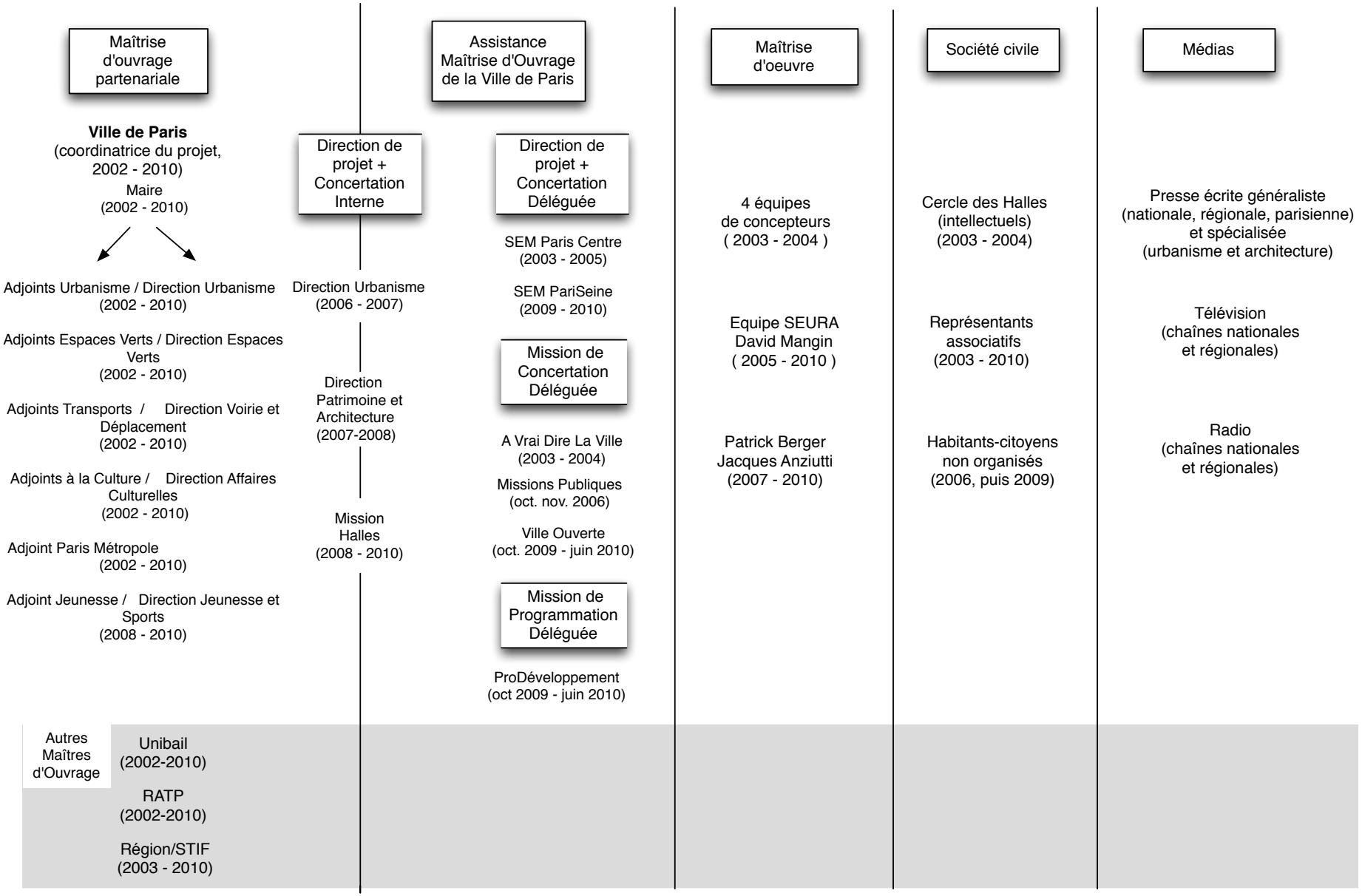


Tableau 1 : Domaines de compétences des acteurs maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre, et AMO (légende du système d'acteurs général)

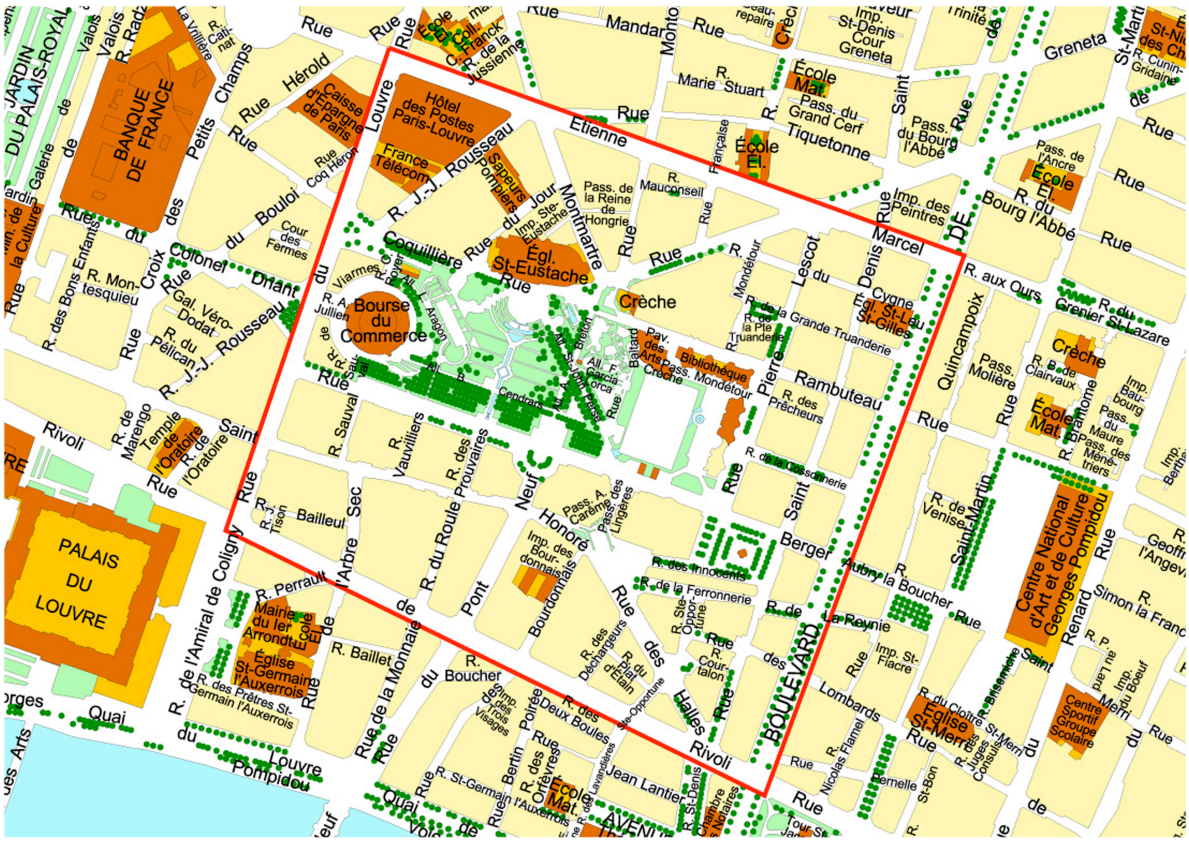
Statut		**Acteurs**	**Domaines de compétences**
Maîtrise d'ouvrage		Ville de Paris	Coordinatrice du projet Espaces publics, équipements publics et voiries souterraines, (propriétaire Forum)
		Unibail	Centre commercial (locataire en bail emphytéotique du Forum)
		RATP	Pôle d'échanges RER / Métro
		STIF / Région	Pôle d'échanges RER / Métro
Assistance à Maîtrise d'ouvrage Ville de Paris	**Maîtrise d'ouvrage déléguée**	SEM Paris Centre	Maîtrise d'ouvrage gestion de projet + organisation « concertation »
		SEM PariSeine	Maîtrise d'ouvrage gestion de projet + organisation « concertation »
		Pro-Développement	Mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage programmation services métropolitains
	Maîtrise d'ouvrage Interne	Direction de l'Urbanisme	Maîtrise d'ouvrage gestion de projet + organisation « concertation »
		Direction Patrimoine Architecture	Maîtrise d'ouvrage gestion de projet + organisation « concertation »
		Mission Halles	Maîtrise d'ouvrage gestion de projet (Secrétariat Général Ville de Paris) + organisation « concertation »
	AMO Concertation déléguée	A Vrai Dire La Ville	Mission de Communication et Concertation
		Missions Publiques	Mission de Concertation, organisation des groupes d'usagers
		Ville Ouverte	Mission de Concertation, « concertation » pour l'étude services métropolitains
Maîtrise d'œuvre		4 équipes de concepteurs (Jean Nouvel, OMA – Koolhas, MDRDV – Maas, SEURA- Mangin)	Equipes de maitrise d'œuvre urbaine (Propositions de parti urbain à l'issue des études de définition)
		SEURA – David Mangin	Marché de maîtrise d'œuvre urbaine (pour le parti urbain général de l'opération, aide à la définition du cahier des charges pour le concours d'architecture) Marché de maîtrise d'œuvre conception et réalisation pour le jardin Marché de maîtrise d'œuvre conception et réalisation pour la voirie
		Patrick Berger, Jacques Anziutti	Marché de maîtrise d'œuvre conception et réalisation pour la Canopée (futur bâtiment) (+ pour RATP / STIF : Marché de maîtrise d'œuvre conception pour la salle d'échanges et la galerie vers la sortie M. de Navarre)

La Direction de l'Urbanisme (D.U.), en tant que service interne à la Ville de Paris[130], est impliquée dès le départ dans le projet auprès de la maîtrise d'ouvrage. Elle réalise un diagnostic préliminaire en octobre 2002[131], dans lequel sont énumérés les dysfonctionnements du quartier :

> « *on observe le vieillissement prématuré de certains bâtiments, par exemple les pavillons Willerval qui accueillent bon nombre d'équipements publics. Les difficultés d'accès et de circulation, le manque de lisibilité des espaces suscitent une impression d'incohérence et de malaise qui touche le quartier dans son ensemble.* »

Le périmètre de l'opération est défini dans ce document de diagnostic : il représente un quadrilatère délimité au Sud par la rue de Rivoli, à l'Ouest par la rue du Louvre, au Nord par la rue Etienne Marcel, et à l'Est par le boulevard de Sébastopol.

Carte 2 : Périmètre de l'opération de réaménagement des Halles, 2002


BANQUE DE FRANCE
Hôtel des Postes Paris-Louvre
France Télécom
Caisse d'Epargne de Paris
Sapeurs Pompiers
Égl. St-Eustache
Bourse du Commerce
Crèche
Bibliothèque
PALAIS DU LOUVRE
Mairie du 1er Arrondtu
Église St-Germain l'Auxerrois
Centre National d'Art et de Culture Georges Pompidou
Église St-Merri
Rue Etienne Marcel
Rue Montmartre
Rue Rambuteau
Rue Quincampoix
Rue Saint Martin
Rue Berger
Rue des Halles
Rue du Pont Neuf
Rue de la Monnaie
Rue du Louvre
Rue de Rivoli
Rue Saint Honoré
Rue Vauvilliers
Rue Sauval
Rue Bailleul
Rue Arbre Sec
Rue Perrault
Rue Baillet
Rue des Prêcheurs
Rue Pierre Lescot
Rue Denis Lescot
Rue du Bourg l'Abbé
Rue Greneta
Rue Tiquetonne
Rue Mandar
Rue Marie Stuart
Rue Hérold
Rue Petits Champs
Rue Croix des Petits Champs
Rue Coquillière
Rue Jean Lantier
Rue Lombards
Rue Simon le Franc
Rue Renard
Rue Geoffroy l'Angevin
Rue Saint Merri
Rue Nicolas Flamel
Rue Bertin Poirée
Rue des Orfèvres
Rue des Deux Boules
Rue des Bons Enfants
Rue du Pélican
Rue du Colonel Driant
Rue Gal. Véro-Dodat
Rue J.J. Rousseau
Rue J.-J. Rousseau
Rue du Jour
Rue Coq Héron
Rue Mauconseil
Rue Française
Rue Mondétour
Rue de la Grande Truanderie
Rue de la Petite Truanderie
Rue du Cygne
Rue du Grenier St-Lazare
Rue aux Ours
Rue des Lavandières
Rue de la Ferronnerie
Rue des Innocents
Rue de la Reynie
Rue de la Coutellerie
Rue de Venise
Rue de Marengo
Rue de l'Oratoire
Rue de l'Amiral de Coligny
Rue du Roule
Rue des Prouvaires
Rue des Déchargeurs
Rue du Cloître St-Merri
Rue du Jour
Rue Saint Denis
Rue Saint Berger
Rue Saint Martin
Rue Saint Honoré
Rue Saint Merri
Rue Saint Lazare
Rue Saint Bon
Rue Saint Germain l'Auxerrois
Rue Saint Denis
Rue Saint Martin
Rue Saint Merri
Rue Saint Honoré

Section 2. Les modalités d'élaboration du projet et les dispositifs participatifs mis en place de 2002 à 2010

A. Lancement de l'opération de réaménagement du quartier des Halles de Paris, décembre 2002 – juin 2003[132]

1. Décision du Conseil de Paris et annonce d'une « concertation » publique, décembre 2002

Le vote du Conseil de Paris du 11 décembre 2002 marque le lancement officiel du projet de réaménagement du quartier des Halles. En termes d'organisation, la réalisation des études préalables et la mise en place d'un partenariat avec la RATP, Unibail, et « *les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées*[133] » sont confiées à la SEM Paris Centre[134]. Cette Société d'Économie Mixte, issue de la SEMAH, est détenue à 80% par la Ville et est chargée depuis 1969 de la gestion technique des équipements publics des Halles, des espaces publics du nouveau Forum et de la voirie souterraine. Le coût prévu des études préalables est de 1,4 M. d'euros, et il est décidé de les réaliser par la procédure de marchés d'études de définition simultanés, gérés par la SEM Paris Centre.

Selon le texte de délibération[135], rédigé à partir du diagnostic de la D.U., le projet vise à « *définir les adaptations qui permettront d'améliorer le fonctionnement du quartier tout en veillant attentivement à conserver son esprit* ». Quatre domaines d'intervention sont identifiés : dans l'espace public, pour apaiser les situations de conflit, le texte préconise de s'intéresser principalement aux problèmes de réglementation de la circulation automobile et à « *l'extension sauvage des terrasses et étalages* ». Autour du jardin, il faut adapter les services, points d'accueil et d'information touristiques, kiosques et sanisettes, et « *redonner au jardin des qualités architecturales et paysagères en le restructurant, sans toutefois gommer l'esprit initial qui a prévalu lors de sa création.* » En ce qui concerne le bâti, une « *meilleure intégration des devantures et des enseignes sur les façades* » est préconisée. Il faut également remettre aux normes environnementales la centrale thermique, adapter aux nouveaux règlements incendie le Forum et ses alentours. En ce qui concerne le pôle d'échanges ferroviaires, il faut améliorer la qualité des espaces de circulation en redimensionnant les accès et en facilitant le repérage, et arranger l'articulation entre les différents modes de transports. « *La sécurité incendie et l'évacuation* » sont indiquées comme objectifs prioritaires du projet.

---

[132] Tableau de chronologie : Annexes II.1.1

[133] Direction de l'urbanisme de Paris, *Mise en valeur du quartier des Halles*, délibération AUC-02-178, votée par le Conseil de Paris le 11 décembre 2002

[134] Nous désignons la SEM Paris Centre comme AMO pour faciliter la compréhension de la répartition des domaines de compétences des différents acteurs du projet ; mais elle est plus précisément en mission de maîtrise d'ouvrage déléguée, qui intègre les missions d'étude et de conduite d'opération, mais pas de gestion économique qui restent dévolues à la maîtrise d'ouvrage elle-même.
Le président de la SEM Paris Centre est Alain Legarrec, élu PS de Paris. Serge Federbusch en est le directeur, et deux chargées de mission interviennent beaucoup dans l'organisation des études de définition et de la « concertation » : Lise Mesliand et Camille Picard.

[135] Direction de l'Urbanisme de Paris, décembre 2002*, op. cit.*

Lors du lancement de l'opération du réaménagement des Halles de Paris, la municipalité place d'emblée l'implication des habitants-citoyens comme un principe de l'élaboration du projet. Cette volonté affichée par le Maire de Paris de faire participer les habitants-citoyens à la fabrication de la Ville fait écho à l'un des principaux arguments de campagne de Bertrand Delanoë et de sa liste d'alliance de gauche. Souhaitant se différencier fortement des municipalités précédentes de droite, marquées par des « affaires » et une certaine opacité des mécanismes de décision, la gauche parisienne a en effet fortement insisté sur l'avènement d'une nouvelle ère démocratique à Paris (Nez, 2008). Le texte de délibération du Conseil de Paris de décembre 2002[136] qui lance officiellement l'opération des Halles, rédigé par la Direction de l'Urbanisme, met en avant la résolution d'avoir avec la « *population* » une « *concertation large et soutenue* », qui doit associer « *les riverains, les associations locales et parisiennes, les services de l'Etat, de la Région, la RATP et Espace Expansion* ». C'est donc le terme de « concertation » qui est choisi par la maîtrise d'ouvrage pour qualifier les processus participatifs qu'elle entend mettre en place. Dans la délibération, plusieurs types de publics sont cités, autant des acteurs politiques, économiques, que de la société civile : une forme de confusion se dégage entre deux formes de concertation, l'une institutionnelle, l'autre citoyenne.

Concernant cette dernière, le dispositif envisagé par la D.U prévoit la tenue de réunions publiques et l'organisation d'expositions pendant lesquelles les visiteurs pourront « *donner leur avis au moyen d'un registre et d'une boîte à idées* »[137]. Ces préconisations montrent que la D.U. entend se contenter des directives légales pour la mise en place de cette « *concertation* ». L'opération de réaménagement du quartier des Halles devait obligatoirement faire l'objet d'une implication de citoyens, car son périmètre est défini comme une Zone d'Aménagement Concerté (ZAC), et il est spécifié dans l'article L-300-2 (qui découle de la loi SRU) du *Code de l'Urbanisme* que :

> « *le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant : toute élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ; toute création, à son initiative, d'une zone d'aménagement concerté »*

Mais les textes réglementaires et législatifs laissent la possibilité aux maîtres d'ouvrage d'interpréter l'injonction à la « participation » comme un simple devoir d'information du public[138]. En 2002, au moment du lancement de l'opération des Halles, il semble que la D.U. interprète de fait les préconisations législatives comme la mise en place de dispositifs visant

[136] Direction de l'urbanisme de Paris, décembre 2002, *op. cit.*
[137] *Idem*
[138] En 1992, le Conseil d'État estimait par référence au fameux article L 300-2 du code de l'urbanisme, que le niveau minimal et donc acceptable d'une « concertation » pouvait être une information sur le projet et le recueil des observations du public. La loi SRU n'ayant pas depuis apporté de précisions supplémentaires sur ce qu'elle entendait par « concertation ». La jurisprudence n'a à ce jour pas évolué vers une approche plus exigeante de cette notion.

principalement à l'information des habitants-citoyens par les réunions publiques et les expositions, voire à la consultation de ceux-ci sous des formes traditionnelles de « *registres et boîtes à idée* ». Ce qui est donc dès le départ appelé « concertation » paraît renvoyer à un niveau d'implication plus faible.

2. Lancement de la procédure d'études de définition : le principe partenarial affirmé, mars 2003

Pour lancer la procédure d'études de définition, la SEM Paris Centre s'appuie sur les prérogatives du décret n° 2001-210 du 7 mars 2001 portant *Code des Marchés Publics*, qui instaure les articles 73 et 74 sur les marchés d'études de définition. Ceux-ci précisent que « *lorsque la personne publique n'est pas en mesure de préciser les buts et performances à atteindre par le marché, les techniques de base à utiliser, les moyens en personnel et en matériel à mettre en œuvre, elle peut recourir aux marchés dits de définition* ». Les études de définition recouvrent les études préalables à l'opération, l'approfondissement des différentes phases opérationnelles de la programmation, et les premiers principes de spatialisation. Afin de lancer la procédure, un appel d'offres international est lancé en mars 2003 par la SEM Paris Centre. Il mentionne la possibilité de détruire les bâtiments existants et d'ajouter de nouvelles activités : « *il s'agit d'associer des programmes, des organisations distributives et des architectures pour la ville, afin de concevoir et proposer un projet qui définisse les ambiances, les paysages de la vie métropolitaine de l'aire centrale de Paris*[139] ». Ce processus doit amener à des interventions plus lourdes que celles qui semblaient initialement prévues. En effet, l'ambition du projet telle qu'affirmée par la D.U. semblait annoncer une opération de réhabilitation relativement ciblée et basée sur les principes « d'amélioration » et « d'adaptation », ne laissant pas forcément présager d'une restructuration profonde du site. Il semble donc que les intentions de transformation du quartier aient été revues à la hausse[140].

Entre 1996 et 2000, les communes[141] ont eu de plus en plus recours à la procédure des marchés d'études de définition pour des projets d'aménagement ou d'urbanisme, par préférence au concours sur esquisse (Zetlaoui-Léger, Dimeglio, 2001). Il est possible d'expliquer cet engouement pour cette procédure par le fait qu'elle permet de faire travailler simultanément, sur des aspects à la fois de programmation et de conception, plusieurs équipes pluridisciplinaires. Ainsi les élus peuvent très tôt se faire une idée formelle des différentes solutions programmatiques envisageables, en conviant les différents partenaires de l'opération (pour le projet des Halles les différents propriétaires et gestionnaires du site ont été associés), puis choisir celles qui leur semblent les meilleures[142]. Le choix des études de définition est

[139] Mairie de Paris, SEM Paris Centre, *Marchés de définition simultanés pour l'étude et l'aménagement du quartier des Halles, Cahier des Clauses Techniques Particulière*, mars 2003

[140] D'après plusieurs acteurs, ce serait Serge Federbusch, directeur de la SEM Paris Centre, qui aurait initié le lancement d'une opération de réaménagement plus vaste que celle prévue initialement.

[141] Plus que l'Etat et les autres organismes publics ou parapublics, (Zetlaoui-Léger, Dimeglio, 2001)

[142] Serge Federbush, directeur de la SEM Paris Centre, explique *a posteriori*[142] le choix de cette procédure « *car elle est celle qui permet le mieux de faire interagir entre-elles la maîtrise d'ouvrage et les équipes pluridisciplinaires dans un climat de concertation générale* » : déclaration lors des ateliers du 9 octobre 2004, *Compte Rendu* réalisé par la SEM Paris Centre

également souvent justifié par la complexité de l'opération urbaine : c'est effectivement le cas aux Halles, tant en termes d'acteurs concernés, de facteurs techniques, que de problématiques urbaines.

La procédure des études de définition permet donc à plusieurs équipes de concepteurs de contribuer, aux côtés du maître d'ouvrage, à l'élaboration du programme qui servira de base au projet. En effet, dans une première phase, ces études de définition ont pour vocation d'amener des équipes d'architectes et d'urbanistes à travailler simultanément et sur un même objet, afin de leur faire « *explorer les possibilités et les conditions d'établissement d'un marché ultérieur, le cas échéant au moyen de la réalisation d'une maquette*[143] ». A l'issue de cette première phase collective de définition d'éléments programmatiques, la maîtrise d'ouvrage détermine un programme, puis, dans une dernière phase, les concepteurs travaillent individuellement à l'élaboration de propositions plus formalisées. La proposition retenue pourra ensuite être mise en œuvre par une ou plusieurs des équipes de concepteurs.

Pour aider les équipes de maîtrise d'œuvre urbaine dans leurs réflexions, il est prévu d'associer au processus l'ensemble des acteurs maîtres d'ouvrage du projet. Le principe d'une organisation partenariale est fortement affirmé. Un comité de pilotage mis en place : il est co-présidé par l'Adjoint au Maire chargé de l'Urbanisme et le Maire du 1er arrondissement, et composé de représentants de la Région (le Président du conseil Régional ou son représentant), de l'Etat (Préfet de Paris), de la RATP, d'Unibail, ainsi que du président de la SEM Paris Centre et des élus de Paris. Notons par ailleurs que la Ville de Paris est clairement présentée dans le cahier des clauses techniques des études de définition comme la « *maîtrise d'ouvrage* », qui « *associera* » la RATP et Unibail en vue de la définition du programme. On peut donc s'attendre à ce que des choix politiques dépendant de la Mairie guident en premier lieu la programmation. L'aspect partenarial implique un principe de co-financement : « *la RATP et la SCFH entendent sceller ce partenariat avec la Ville par leur implication financière dans les études. Un fonds de concours aux études est ainsi apporté par la RATP et pour l'autre moitié par la SCFH. Il s'élève à 230 000 € HT au total soit 275 080 € TTC* », annonce le document d'appel d'offre[144]. Par la suite, des financements régionaux sont sollicités[145]. Enfin, le principe partenarial trouve son extension dans l'affirmation du principe d'une concertation « *soutenue et large* » : il est prévu qu'elle associe *« les riverains, les associations locales et parisiennes, les services de l'Etat, de la Région, de la RATP et Espace Expansion*[146] ».

[143] *Code des Marchés Publics*
[144] Mairie de Paris, SEM Paris Centre, *Cahier des Clauses Techniques Particulière*, mars 2003, *op. cit.*
[145] Un texte de délibération de septembre 2003 porte sur *« l'autorisation donnée au Maire de Paris de solliciter auprès de la Région Ile de France, au nom et pour le compte du Département de Paris, les cofinancements prévus pour ce projet au Contrat particulier* ». Ce contrat particulier entre Paris et la Région Ile de France, *« traduisant la volonté de rapprocher les moyens des deux collectivités autour d'un certain nombre de projets majeurs* », avait été signé le 3 juillet 2003. C.F. Direction de l'Urbanisme, Département de Paris, *Projet de délibération, objet mise en valeur du quartier des Halles,* DU-03-05G, septembre 2003
[146] Mairie de Paris, SEM Paris Centre, *Cahier des Clauses Techniques Particulière*, mars 2003, *op. cit.*

Figure 5 : Schéma de l'organisation des études de définition selon le Code des Marchés Publics (d'après la MIQCP, la méthode des marchés de définition simultanés, *juin 2001*)

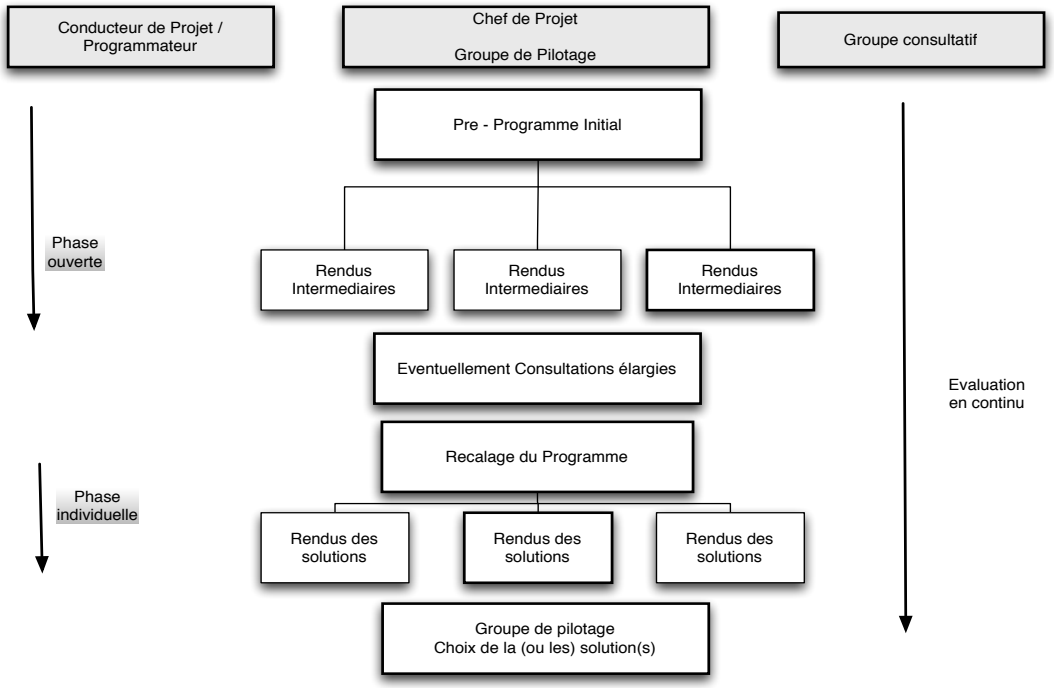
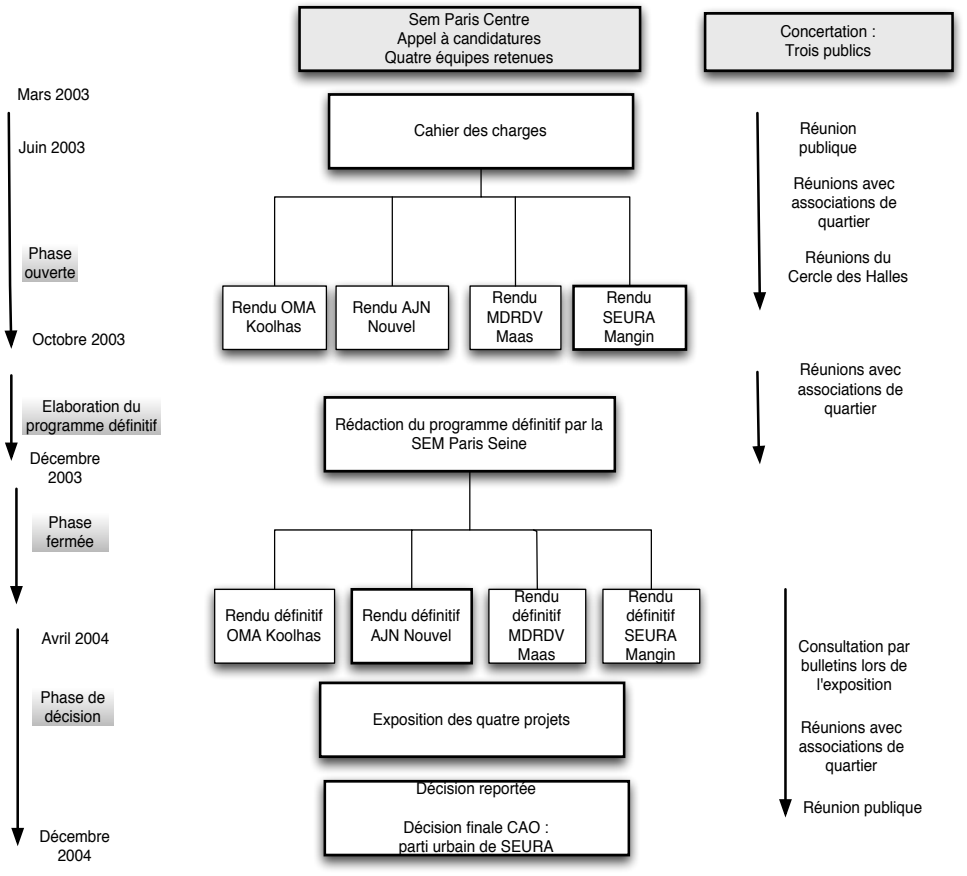


Figure 6 : Schéma de l'organisation des études de définition menées pour l'opération des Halles (2003 – 2004)



Le premier schéma ci-dessus montre l'organisation des marchés de définition telle qu'elle est préconisée par la Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques (MIQCP) au moment du lancement du projet des Halles[147], à partir des articles 73 et 74 du code des marchés publics (Figure 5). Le second schéma expose la façon dont les études de définition se sont déroulées dans l'opération des Halles (Figure 6). Il est visible que les responsables de la SEM Paris Centre ont suivi les préconisations réglementaires pour l'organisation de cette procédure.

3. Premières réunions de « concertation » organisées par une association de quartier, février – juin 2003

Durant les premiers mois de l'opération, avant le commencement du travail d'études de définition, ce sont les associations de quartier qui vont en fait lancer la démarche participative. Elles ont été au préalable sollicitées, de façon plutôt informelle, par un représentant de la SEM Paris Centre qui connaît personnellement une partie des représentants associatifs. L'une des associations de quartier les plus actives, l'association Accomplir[148], décide d'organiser de février à juin 2003[149] 4 réunions qu'elle qualifie de « concertation ». La démarche participative débute donc dans l'opération des Halles par une forme de participation ascendante. Ces réunions, qui se déroulent jusqu'au commencement de la phase ouverte des études de définition, sont le lieu de discussions sur des aspects thématiques du quartier, en présence de riverains et de membres d'associations intéressés (entre 30 et 60 personnes selon les réunions), et avec l'intervention de professionnels et d'acteurs politiques et techniques en charge du projet (SEM Paris Centre mais aussi RATP, D.U., élus de la Mairie de Paris, et Maire du premier arrondissement, Jean Legarret). Au cours de ces premières réunions, des divergences de position apparaissent entre les représentants associatifs, qui se révèleront importantes au fur et à mesure de l'opération. En effet, alors que la plupart des associations représentant des riverains souhaitent défendre leurs intérêts[150], certains participants, également riverains, précisent qu'il faut « *distinguer entre les équipements de proximité et ceux qui s'adressent à tous*[151] » , ces derniers devant selon eux être développés. C'est le cas de l'association Paris des Halles[152], née d'une scission de l'association Accomplir survenue en 2001.

L'évolution des participants à ces réunions montre l'implication progressive des maîtres d'ouvrage dans les échanges avec les habitants-citoyens : les représentants de la SEM Paris Centre y participent activement, faisant les présentations et répondant aux questions. La SEM

[147] Mission Interministérielle pour la qualité des constructions publiques, *la méthode des marchés de définition simultanés*, juin 2001

[148] Représentée par Patrick Weil jusqu'en 2005 puis Gilles Pourbaix, présidents successifs de l'association, et Elisabeth Bourguinat, secrétaire de l'association.

[149] 5 février 2003 : histoire du quartier ; 28 mars 2003 : mixité sociale ; 6 avril 2003 : déplacements dans le quartier ; 10 juin 2003 : équipements culturels et sportifs.

[150] C'est le cas d'Accomplir, mais aussi de l'Association de défense des riverains Châtelet les Halles, créée en 2001 pour « défendre les riverains contre la RATP » (entretien) et dénoncer les nuisances provoquées par le chantier du Météore, et représentée par Jacques Chavonnet.

[151] Intervention de Gilles Beauvais, président de Paris des Halles, lors de la réunion du 28 mars 2003

[152] Représentée par Gilles Beauvais et Olivier Peray

semble alors soutenir l'initiative d'Accomplir de lancer la « concertation »[153]. Mais ces réunions n'ont pas pour vocation d'influer directement le projet, la procédure d'études de définition n'étant pas encore commencée. Il s'agit davantage de faire émerger les thématiques essentielles du site et les préoccupations portées par les habitants. De ce point de vue, il nous semble que l'opération commence avec un dispositif ascendant, qui permet à la maîtrise d'ouvrage de consulter les habitants-citoyens.

Nous présentons un tableau pour chaque phase du projet urbain identifiée qui résume les dispositifs mis en place en parallèle des étapes du projet. Pour simplifier l'exposition et la lecture de ces tableaux, nous utilisons quatre catégories pour désigner les acteurs de la société civile impliqués : « les associations de quartier », « les associations généralistes », qui ne sont pas des associations de quartier, « les habitants-citoyens du site », qui ne sont pas organisés en associations, et enfin « tous les citoyens concernés/intéressés », qui regroupent les trois catégories précédentes. Lorsque les réunions sont organisées à l'initiative de membres de la société civile, nous l'avons spécifié : sinon, toutes les réunions ou dispositifs participatifs mentionnés sont mis en place et gérés par la maîtrise d'ouvrage Ville de Paris – plus précisément par les personnes qu'elle a désignées pour l'AMO Projet et Concertation.

[153] Pourtant une associative nous a dit en entretien que les représentants de la SEM ne voulaient pas que l'association qualifie ces réunions « de concertation ».

Tableau 2 : Degrés d'implication de décembre 2002 à juin 2003, lancement de l'opération de réaménagement du quartier des Halles de Paris

Phases du projet	**Etapes du projet**	**Caractéristiques du processus participatif**	**Acteurs de la société civile mobilisés**	**Objets mis en discussion / Produits**	**Degrés d'implication**
2002 – juin 2003 Lancement de l'opération de réaménagement du quartier des Halles de Paris	Octobre 2002 : Diagnostic préliminaire du site des Halles réalisé par la Direction de l'Urbanisme 11 décembre 2002 : délibération et vote au conseil de Paris : lancement du projet. La SEM Paris Centre est chargée des études de définition 3 mars 2003 : comité de pilotage 6 mars 2003 : appel à candidature pour les marchés d'études de définition	La D.U. prévoit un dispositif en s'appuyant sur les recommandations légales (Code Urba, Art L300-2) Du 5 février au 10 juin 2003 : 4 réunions dites de concertation organisées par une association de quartier 13 mai 2003 : visite du quartier des Halles avec les associations de riverains	Associations de quartier et habitants du quartier Associations de quartier et habitants du quartier	Thématiques du site (histoire, mixité, déplacements, équipements culturels et sportifs) Explications sur les dysfonctionnements du site	***Dispositifs prévus : information / consultation*** ***Démarche ascendante (réunions) Consultation*** ***Information / Consultation***

B. Première phase des études de définition et élaboration du programme, juin - décembre 2003[154]

1. Phase ouverte des études de définition et mise en place de la « concertation », juin – octobre 2003

En juin 2003, quatre équipes sont sélectionnées pour le marché d'études de définition[155] :

- L'équipe française AJN (Ateliers Jean Nouvel) autour de l'architecte Jean Nouvel, concepteur de deux bâtiments majeurs de la capitale : l'Institut du Monde Arabe et la fondation Cartier[156].

- L'équipe hollandaise MVRDV, jeune équipe d'architectes, dont le leader Winy Maas « *incarne la génération qui ose* » (Fromonot, 2005)

- L'équipe OMA (Office for Metropolitan Architecture), avec Rem Koolhas[157], architecte hollandais internationalement connu, qui a été urbaniste en chef de quartier Euralille.

- L'équipe SEURA de David Mangin, architecte français qui a réalisé pour la Ville de Paris des projets d'espaces publics (promenade Richard Lenoir) et de logements (ZAC Alésia-Montsouris). Il est associé avec l'architecte Jean-Marc Fritz et le paysagiste Philippe Raguin.

Après ce choix démarre la phase ouverte des études de définition. Cette première phase repose sur le principe que le travail de définition est « *une œuvre collective, à l'initiative du maître d'ouvrage*[158] ». Sa durée est fixée par la SEM Paris Centre à 3 mois, durant lesquels sont organisés des ateliers qui doivent comporter un temps de présentation et d'apport des directions de la Ville, des partenaires ou des experts sur les thèmes de l'atelier, puis un temps de présentation des réflexions sur ce même thème par les équipes et d'échange entre la maîtrise d'ouvrage et les maîtres d'œuvre. Dans un premier temps, les 1er, 2, 8 et 9 juillet 2003, ce sont donc des ateliers « d'information » qui sont organisés, pendant lesquels la maîtrise d'ouvrage (politiques et personnel technico-administratif de la Mairie de Paris) présente aux équipes de concepteurs les contraintes du site, des éléments de diagnostics (quelques études sur le fonctionnement et la vie sociale du lieu), les intentions de la Ville par rapport au projet d'aménagement. Les associations de quartier sont également conviées à participer à des réunions pour exprimer leurs pratiques et leurs attentes, et communiquer avec

[154] Tableau de chronologie : Annexes II.1.2

[155] 32 équipes d'architectes et d'urbanistes ont répondu à l'appel d'offres, ce qui peut paraître peu par rapport à l'enjeu symbolique du site à réaménager En 1979, le concours ouvert organisé par l'Association pour la consultation internationale des Halles et le syndicat de l'architecture pour tenter de contrer le « projet Chirac » avait attiré environ 600 architectes. Il semblerait pourtant, selon des représentants de la SEM, que certains d'entre eux aient œuvré pour que des grands noms de l'architecture participent au projet.

[156] Jean Nouvel a été l'un des instigateurs du contre-concours des Halles en 1979, à la tête du Syndicat de l'architecture, l'une des rares organisations qui bataillaient contre le projet soutenu par Jacques Chirac, mais dont le projet n'avait pas été retenu par la Ville de Paris.

[157] D'après plusieurs personnes, cet architecte aurait été directement sollicité par Serge Federbusch pour participer au concours.

[158] Article L 113-5 du *Code de la Propriété Intellectuelle*

les maîtres d'œuvre. Dans un deuxième temps, les 8, 9, 22 juillet et 9 septembre 2003, les ateliers organisés sont appelés « d'échange », car les équipes de concepteurs commencent à y présenter les orientations de leurs projets et les autres participants peuvent y réagir[159].

Les membres de la SEM Paris Centre organisent alors parallèlement des modalités d'implication d'habitants-citoyens dites de « concertation ». A ce sujet, les cadres règlementaires de la procédure des études de définition ne sont pas très prescriptifs : le *Code des Marchés Publics* mentionne simplement la « *possibilité d'associer un groupe consultatif (utilisateurs, usagers, riverains, associations)* » à la maîtrise d'ouvrage. Les acteurs de la SEM estiment donc avoir développé des modalités de « concertation » plus ambitieuses que ce à quoi les obligeait la législation. Le fait que les textes réglementaires livrent peu de préconisations précises les a amenés, selon leurs mots, « *à construire en marchant*[160] » les dispositifs participatifs. De ce fait, ceux-ci sont restés peu formalisés et donc peu clarifiés tout au long des études de définition.

Dans le cahier des charges des études de définition, rédigé en mars 2003[161], la SEM Paris Centre reprend les préconisations générales de la délibération de décembre 2002 rédigée par la D.U. La distinction entre « concertation » institutionnelle et citoyenne n'apparaît donc toujours pas. Au sujet du processus de décision, le cahier des charges des études de définition comporte un calendrier qui prévoit que le comité de pilotage se réunira au moins 4 fois durant les études, mais sans laisser apparaître si ces réunions correspondent à des moments de décision : les dates et objets d'arbitrage ne sont pas annoncés. Le calendrier de la « concertation » n'est quant à lui pas mentionné dans ce cahier des charges, ni mis en relation avec celui des études de définition. Il est difficile d'évaluer par ce document d'organisation de la procédure de quelle façon les différentes instances mises en place vont fonctionner ensemble, ni comment les modalités d'implication de citoyens vont pouvoir influer sur le processus de décision.

Une mission de « communication et de concertation » est confiée à l'agence de communication *A vrai dire la ville*. Elle porte sur l'accompagnement de la « concertation », l'aide à la diffusion d'informations auprès des différents publics (mise en place d'un site Internet, dossier de presse, etc.) et la préparation d'une exposition publique. Mais l'organisation de l'implication des habitants-citoyens au travers de réunions va principalement être assurée par les agents de la SEM. Assez rapidement, ces derniers définissent formellement trois types de publics à « concerter » : les « riverains », qui correspondent aux

[159] Première série d'ateliers dits d'information : atelier du 1er juillet : visite du site ; atelier du 2 juillet au matin : enjeux des études présentés par la SEM ; atelier du 2 juillet après midi : contraintes juridiques, techniques, de maintenance et de sécurité du site ; atelier du 8 juillet matin : programmation, équipements publics ; atelier du 9 juillet matin : déplacements (automobiles, livraisons, transports en commun)
Deuxième série d'ateliers dits d'échange, présentations de leurs orientations de travail par les équipes et dialogue avec la maîtrise d'ouvrage et les associations : atelier du 8 juillet après midi : documents et méthode de travail ; atelier du 9 juillet après midi : échanges avec les associations, remise de leurs premières contributions ; atelier du 22 juillet : premier diagnostic du site ; atelier du 9 septembre : diagnostic et orientations de projet
Atelier du 24 septembre : reprise des orientations de projet en réponse aux questions/remarques de la maîtrise d'ouvrage.

[160] Certaines associations parleront ensuite « *d'arbitraire* » de la SEM.

[161] Mairie de Paris, SEM Paris Centre, *Marchés de définition simultanés pour l'étude et l'aménagement du quartier des Halles, Cahier des Clauses Techniques Particulière*, mars 2003

associations de quartier mobilisées au départ, le « Cercle des Halles », composé d'intellectuels et d'artistes[162], et le « grand public », autrement dit l'ensemble des habitants-citoyens qui habitent par leurs pratiques et leurs représentations le site des Halles.

En ce qui concerne ces derniers, les acteurs de la SEM Paris Centre décident, en plus de la tenue de réunions publiques (la première a lieu le 26 juin 2003), d'ouvrir une exposition sur l'histoire du quartier, et de créer un site Internet d'information sur le projet, qui comprend également un forum où les internautes peuvent laisser des commentaires. Le Cercle des Halles est mobilisé par des réunions avec les concepteurs ou avec les membres du comité de pilotage. Il a assisté à un exposé des équipes lors des ateliers du 9 septembre 2003. Il était prévu qu'il se réunisse une fois par mois autour d'un thème, mais la seule réunion dont nous ayons une trace s'est tenue le 15 octobre 2003 autour du thème de la mémoire. En fait, il semble que ce niveau de « concertation » ait rapidement disparu du processus participatif. Si au départ, comme nous l'a expliqué une représentante de la SEM, cette instance inspirée d'une expérience similaire réalisée pour Euralille avait vocation à « *accompagner les concepteurs dans leurs réflexions* », son apport semble avoir été limité. « *Ça a assez peu fonctionné : on s'est aperçu qu'ils n'avaient pas tellement plus à dire que n'importe qui sur le projet* » déclare cette chargée de mission. La SEM Paris Centre avait au demeurant spécifié que son rôle était « consultatif », et c'est en effet selon ce degré d'implication qu'il sera associé à la phase ouverte des études de définition.

Les associations de quartier sont en revanche plus spécifiquement impliquées dans le processus même de la phase ouverte des études de définition. D'une part, des réunions sont organisées avec elles par la SEM Paris Centre, pendant lesquelles les représentants associatifs peuvent s'acculturer aux enjeux et modalités du projet et poser des questions aux représentants de la maîtrise d'ouvrage. D'autre part, elles participent directement à certaines sessions des ateliers d'information et d'échanges avec les équipes de concepteurs. Dans un premier temps, lors des ateliers d'informations, elles sont invitées à exprimer leurs constats des atouts et contraintes du site et leurs attentes d'améliorations, puis elles ont la possibilité de réagir aux premières orientations proposées par les équipes, lors des ateliers d'échanges. Ce qui est alors mis en discussion correspond bien aux objets essentiels pour la définition du parti urbain qui se joue à ce moment là, c'est-à-dire les caractéristiques du site et les problématiques principales à prendre en compte. La finalité de ces échanges est la construction de propositions par les équipes, mais surtout, dans un premier temps, la rédaction du programme par la SEM Paris Centre. Le dispositif mis en place avec les riverains semble leur donner la possibilité d'apporter des éléments à ces deux productions. De plus, après les

[162] Le Cercle des Halles est décrit comme réunissant « *des personnalités, acteurs ou penseurs de la vie de l'agglomération parisienne. Un cercle de qualité sera constitué, regroupant des représentants des associations, des experts ou des personnalités porteuses des ambitions de ce quartier et de ce cœur de l'agglomération. Il est indépendant et a un rôle consultatif pour débattre avec les équipes et éclairer les maîtres d'ouvrage et décideurs. Il pourra être composé d'une douzaine de personnes, architecte-urbaniste, paysagiste, anthropologue ou sociologue, journaliste, artiste, écrivain, cinéaste, commerçants du Forum et du* quartier, un ou deux représentants d'associations de riverains, un représentant d'usagers des transports en commun. » - *Cahier des clauses techniques particulières pour les marchés de définition simultanés pour l'étude et l'aménagement du quartier des Halles*, SEM Paris Centre, Mairie de Paris, mars 2003

ateliers, la SEM Paris Centre continue d'informer les associations sur les avancées des études de définition : le 17 août 2003, elle leur remet une synthèse des premières réflexions des équipes sur le projet. Puis elle organise le 17 septembre 2003 devant les associations une première présentation des orientations générales du projet par les équipes. Les habitants-citoyens mobilisés sont donc associés aux différentes étapes d'avancement des études des équipes. Cette phase ouverte des études de définition paraît ainsi s'apparenter au degré de concertation.

Les associations de quartier mobilisées dès le départ pour le projet de réaménagement du quartier ont, en plus de leur participation aux réunions mises en place par la SEM, développé un certain nombre d'initiatives propres. Après avoir organisé les premières réunions de « concertation », l'association Accomplir a mis en forme ses propositions dans un document transmis aux concepteurs et aux aménageurs en juillet 2003 : « *90 propositions pour le projet de rénovation du quartier des Halles*». Ces propositions, ainsi que les comptes rendus des diverses réunions et de rencontres avec des architectes ou des techniciens, sont mis en ligne sur le site de l'association et dans une *Lettre* mensuelle. D'autres habitants-citoyens intéressés par le projet ont un peu moins développé d'activités en dehors du dispositif mis en place par la SEM, mais ont activement participé aux réunions et envoyé rapidement des contributions : c'est le cas de l'association Paris des Halles, qui écrit une « *déclaration à l'intention du concepteur et du décideur du projet de rénovation des Halles* » en juillet 2003. L'association Curiositas[163] se rapproche également de cette position.

2. Définition du programme de l'opération par le SEM Paris Centre, octobre-décembre 2003

Entre le 1er octobre et le 12 décembre 2003, la SEM élabore en tant qu'aménageur le programme définitif de l'opération, sur la base des éléments qui ont émergé des échanges de la phase ouverte. Pendant cette période, les associations de quartier vont à nouveau proposer des réflexions concrètes sur le projet[164]. La SEM Paris Centre continue de les tenir au courant des avancées du marché. Ainsi, le 13 octobre, elle organise une réunion en vue de l'élaboration du programme définitif. Plusieurs questions des associations concernent la densification commerciale présentée par les équipes de concepteurs, qu'elles jugent trop importante alors qu'elles attendent d'une mairie de gauche davantage d'investissement pour des équipements publics. Les représentants de la SEM répondent à cette requête en expliquant que ne pas tenir compte de l'activité commerciale ou la réduire représenterait une perte financière trop importante, et serait méconnaître l'identité historique du quartier. La présence des équipements publics au sein du Forum, au côté des commerces, est une revendication commune des différentes associations présentes dans ces discussions.

Après la validation de l'avancée du programme faite par le comité de pilotage le 26 novembre 2003, la SEM organise une réunion d'information sur la 2ème phase d'étude du projet le 16

[163] Représentée par Paule Champetier de Ribes (présidente) – association également née de la scission d'Accomplir
[164] Par exemple, au mois d'octobre 2003, Accomplir présente une « *contribution à l'élaboration du programme d'urbanisme du projet de rénovation des Halles* ».

décembre 2003. Elle y présente la synthèse de la phase ouverte et le programme définitif[165], « *base de travail pour les équipes pour la deuxième phase de la consultation qui durera jusqu'en février 2004*[166]*.* » A cette occasion, les réactions des associations ayant participé à la phase ouverte sont divergentes : certaines estiment qu'on ne retrouve pas leurs contributions dans le programme. Paris des Halles notamment dit ne pas « *voir trace* » dans le programme de son implication[167]. D'autres associations ont au contraire l'impression que le programme tient bien compte de leurs apports. C'est le cas d'Accomplir, qui a précisément analysé la façon dont ses 90 propositions étaient ou non « satisfaites » dans le programme[168] : pour 41 des propositions, l'association estime soit « *avoir obtenu pleinement satisfaction* », soit que ses propositions *« ont été reprises sous une forme légèrement différentes*[169] ». Globalement, Accomplir estime que « *les points positifs l'emportent sur les points négatifs et qu'une grande partie des attentes des habitants est prise en compte* ». Elle énonce tout de même un certain nombre d'aspects importants quant aux usages actuels qui ne semblent pas avoir été retenus – nous y reviendrons au sujet du jardin. Les premières critiques de cette association concernant l'impact limité de la « concertation » sur la démarche de projet apparaîtront à l'issue de la seconde phase, lorsque, au moment des rendus des équipes de concepteurs, elle aura le sentiment que le programme n'a pas été respecté, et que de ce fait ses contributions n'ont pas été intégrées aux projets présentés.

Au-delà de ces analyses réalisées par les associations, qui sont bien entendu à relier à leurs intérêts et revendications propres, nous avons étudié le produit que représente le programme de 2003 en nous intéressant à la façon dont la démarche participative semble l'avoir nourri.

Tout d'abord, nous avons noté que le document ne comportait pas de section, chapitre ou paragraphe, qui précise les modalités de la « concertation » et la façon dont sa construction s'est appuyée sur la démarche participative. Il est simplement énoncé page 5 que le projet doit être « *concerté avec la population et les différents usagers du site* », mais cette préconisation est placée au même niveau topographique – et donc symbolique - que le fait qu'il doive être « *réalisé par phases successives* » et « *économiquement équilibré* ». Dans la partie du document intitulée « *les objectifs partagés par les partenaires* », un chapitre présente les différents partenaires maîtres d'ouvrage et leurs objectifs respectifs, un chapitre est dédié aux « *apports des équipes* » au programme (page 9), mais rien n'est dit des apports des

[165] Mairie de Paris, SEM Paris Centre, Région Ile de France, RATP, Espace Expansion, *Marchés d'études de définition pour l'aménagement du quartier des Halles, phase 2, synthèse de la phase ouverte*, 03 décembre 2003

[166] Le contenu du programme est plus précisément présenté en annexes (C.F. Annexes I.3.1.)

[167] Critiques reprises dans le communiqué : Paris des Halles, *Les Halles à ménager*, février 2004

[168] Accomplir, *Document étape 3*, janvier 2004. Pour cette évaluation, l'association s'appuie sur son document *90 propositions* de juillet 2003, ainsi que sur ses huit remarques publiées en octobre après présentation de synthèse des orientations des équipes à l'issue de la phase ouverte.

[169] Pour 16 d'entre elles, l'association déclare ne pas avoir obtenu satisfaction. Enfin, 38 remarques ou propositions n'ont pas été prises en compte « *soit parce qu'elles ne relèvent pas directement du programme d'urbanisme, mais des réglementations établies par les services de la Ville et de la Préfecture de police, soit parce qu'elles ne correspondent pas à cette étape du programme* ».

associations. Cela semble indiquer que ces dernières ne sont pas appréhendées par les acteurs en charge du projet urbain comme des partenaires de l'opération.

Par la suite, les apports et éléments issus de la « concertation » et des contributions des habitants-citoyens ne sont pas spécifiés dans les différentes catégories traitées par le programme. Lorsque, au cours du document, mention est faite des « *attentes des usagers et des habitants* » ou de leurs pratiques, la source de ces éléments n'est pas communiquée ; ainsi il n'est pas possible de savoir si cela émane d'études ou du processus participatif à proprement parler. Il est donc difficile d'évaluer de quelle manière ces « *attentes* » ont été intégrées. Nous ne pouvons pas en déduire que le programme s'est construit sans s'appuyer sur la « concertation », mais cette présentation est révélatrice de la place accordée au dispositif participatif par rapport à la démarche de projet urbain : il n'est visiblement pas un élément essentiel.

En ce qui concerne les usages et attentes des habitants-citoyens n'ayant pas participé aux réunions de « concertation », ceux qualifiés par la SEM Paris Centre de « *grand public* », on ne perçoit pas dans ce programme comment les études qui ont été lancées sur les pratiques du quartier par ses usagers sont mobilisées. L'une d'entre elles, portant sur le jardin et achevée en 2002[170], aurait pu l'être dès la phase de diagnostic, mais celui-ci est resté très sommaire, peu transversal et axé sur des considérations générales ou techniques. Une autre a été rendue pendant la phase ouverte du marché d'études de définition[171]. Les résultats d'une troisième sur la cohabitation de différentes pratiques sur le site[172] ne seront livrés qu'en février 2004. D'autres études ont été commandées par les autres maîtres d'ouvrage, et de ce fait conduites chacune de leur côté, avec des échéances qui s'étalent dans le temps et ne correspondent pas nécessairement au temps de la programmation. Or, comme le souligne Michel Bonetti (Bonetti, 2006), une analyse précise du fonctionnement urbain de l'espace public permet de repérer les modes d'usages des espaces susceptibles d'être affectés par le projet, les pratiques sociales qui s'y déploient ainsi que les problèmes et attentes des divers usagers qui ne sont pas nécessairement tous impliqués dans le processus de « concertation ». L'étude du programme montre qu'il comporte peu d'indications précises des attentes des usagers, notamment au sujet des qualités du site et des espaces existants que les associations participant aux réunions pendant la phase ouverte ont mises en exergue.

Ce déficit d'éléments de diagnostic est surtout visible sur le plan qualitatif. Dans les préconisations par espaces du site, les éléments de programme ne livrent quasiment que des données quantitatives et restent assez imprécis[173]. Ainsi, par exemple, dans la partie sur la

[170] Thomas H., Monjaret A., *Le fonctionnement du jardin des Halles, fréquentations et usages*, Etude CERLIS / CNRS, novembre 2002

[171] Etude de diagnostic sur la voirie souterraine des Halles, confiée à la société ACTIS. Elle a fait l'objet d'un rendu mi-septembre 2003 et les éléments de visualisation du trafic ont été communiqués aux équipes des études de définition. Sur la base des matrices origine – destination du trafic automobile dans la voirie souterraine des Halles, la direction de la Voirie et des Déplacements a engagé au début du mois d'octobre des simulations de trafic permettant d'évaluer les hypothèses de travail des équipes des études de définition.

[172] *Etude de gestion urbaine*, 2004, *op. cit.*

[173] Dans l'ouvrage du Moniteur, *La programmation urbaine, nécessité et enjeux, méthodes et applications*, il est précisé que, selon le *Code de l'Urbanisme*, la ZAC, en tant qu'opération urbaine de grande taille associant « *des fonctions plus diversifiées que les autres types d'opérations, nécessite l'élaboration de programmes préalables plus précis. Les études relatives à ce type d'opération doivent en définir très précisément les composantes. Le*

reconquête des espaces publics de surface (page 18), il est dit que « *la réflexion sur l'espace public doit porter sur son aménagement en termes de partage de l'espace public, de mixité des usages (livraison, stationnement, circulation, terrasses…) d'activités et d'ambiances* », sans que ne soient précisés les modes d'occupation des espaces ni les publics concernés. De la même façon, dans la partie sur le jardin de Halles, s'il y a bien des préconisations techniques et quantitatives sur le nombre de mètres carrés que cet espace devra faire, et sur le pourcentage de surfaces plantées et de surfaces minéralisées actuelles, il n'est pas fait état des populations qui le fréquentent, de leurs pratiques et besoins.

Globalement, le programme comporte peu de précisions sur la demande sociale. François Meunier et Jodelle Zetlaoui-Léger soulignent que les marchés d'études de définition sont souvent caractérisés par ce manque de précision sur la situation existante : ils font mention d'une *« insuffisance du diagnostic [qui se traduit] par une juxtaposition de résultats d'études préalables sans synthèses permettant d'appréhender les objectifs opérationnels»,* de *« formulation d'intentions d'aménagement dans le cahier des charges sans explication des objectifs et des problèmes sous-jacents à résoudre* » (Meunier, Zetlaoui-Léger, 2004). Enonçant les écueils à éviter pour construire un « *projet urbain participatif* », Philippe Verdier fait écho à ce constat en spécifiant qu'« *en principe, le rôle du projet urbain n'est pas de définir l'architecture d'un bâtiment. Il doit seulement fournir les éléments permettant de déterminer la contribution des bâtiments à la définition de l'espace public* » (Verdier, 2009). Selon sa méthode, le programme doit présenter les résultats des analyses, des enquêtes, des scenarios et esquisses tests. Or, dans le document programmatique que la SEM Paris Centre publie en décembre 2003, s'il est précisé par exemple que « *de l'ensemble de la phase ouverte émerge la notion de Paris Métropole* », il est simplement énoncé ensuite « *qu'aucun consensus sur la nature de nouveaux programmes et les surfaces à construire n'a été dégagé par les quatre équipes* », sans que ne soient mentionnées les données qui ont amené à des dissensus, ni quelle en était la teneur. Le fait de ne pas avoir pu bénéficier de certains éléments de diagnostic est d'ailleurs un reproche formulé par les équipes de concepteurs aux pouvoirs publics. Les agents de la SEM Paris Centre s'en justifient *a posteriori* en expliquant que le calendrier était très serré, ce qui les a poussés à engager les études préalables en même temps que les études de définition. Une responsable de la SEM explique d'ailleurs que le diagnostic a été « *construit au fur et à mesure, avec les études de la phase ouverte, avec les études préalables, avec les différents acteurs présents aux réunions*[174]. »

programme de la ZAC doit définir de façon précise et complète, les caractéristiques des composantes prévues dans l'opération : nature, quantité, dimensionnement, emprise de terrain, caractéristiques de fonctionnement ayant une influence sur la localisation. » (Lecureuil, 2001)

[174] Conférence enregistrée le 4 février 2005 à l'Institut d'Urbanisme de Paris, avec les interventions de David Fagard, architecte chef de projet aux ateliers Jean Nouvel, et de Camille Picard, chargée d'étude à la SEM Centre.

La phase ouverte des études de définition, qui marque le début de la « concertation » officielle sur le projet des Halles, a occasionné la mise en œuvre de plusieurs degrés d'implication d'habitants-citoyens selon les publics. Comme le souligne le document de synthèse de cette phase, « *la concertation à l'attention des associations s'est d'abord adressée aux représentants des riverains*[175] ». Nous avons vu que le dispositif mis en place à destination des associations de quartier peut en effet s'apparenter à une forme de concertation, bien que celle-ci se soit traduite par une prise en compte restreinte des contributions citoyennes dans le programme définitif de 2003. De plus, l'aspect concertatif est limité par le fait qu'il n'y a finalement pas eu de débat sur ce qui était ou non retenu et sur les motivations des choix de la maîtrise d'ouvrage. Il s'agirait donc finalement d'un degré d'implication situé entre la consultation et la concertation. Quant au grand public, il n'a été impliqué qu'à un niveau d'information : la SEM Paris Centre présente la réunion publique du 26 juin 2003 et l'exposition sur l'histoire du quartier comme la « *concertation auprès du grand public en général et des usagers du quartier des Halles en particulier* ». Le dispositif intégrant le Cercle des Halles, qui n'a manifestement pas contribué à l'élaboration de propositions programmatiques, s'est quant à lui clairement apparenté à de la consultation.

[175] SEM Paris Centre, pour Mairie de Paris Région Ile de France, RATP, Espace Expansion, *Marchés d'études de définition pour l'aménagement du quartier des Halles, phase 2, synthèse de la phase ouverte*, 03 décembre 2003

Tableau 3 : Degrés d'implication de juin à décembre 2003, première phase des études de définition et élaboration du programme

Phases du projet	**Etapes du projet**	**Caractéristiques du processus participatif**	**Acteurs de la société civile mobilisés**	**Objets mis en discussion / Produits**	**Degrés d'implication**
Juin – Décembre 2003 Commencement de la « concertation » avec les habitants-citoyens Première phase des études de définition et élaboration du programme	**Juin 2003 – septembre 2003 : phase ouverte des marchés d'études de définition** 5 Juin 2003 : Délibération au Conseil de Paris et sélection des 4 équipes de concepteurs participant aux études de définition	Site Internet d'informations sur le projet Exposition sur l'histoire du quartier 26 Juin 2003 : réunion publique	Tous citoyens concernés / intéressés	Présentation des différents aspects du projet et des modalités de sa réalisation	***Information***
		9 juillet 2003 : atelier avec les associations de quartier	Associations de quartier	Propositions et orientations des équipes de concepteurs ; Associations sollicitées pour donner des recommandations aux équipes au début de la phase ouverte des études de définition, puis conviées aux réunions de présentation des projets pour exprimer ce qu'elles en pensent.	***Consultation / Concertation***
		24 juillet 2003 : atelier avec le Cercle des Halles 9 septembre : première présentation des orientations générales des équipes avec le Cercle des Halles	Cercle des Halles	Le Cercle des Halles participe à des réunions pour exprimer des avis d'intellectuels et d'artistes sur les orientations des équipes et sur les différents aspects du projet	
		17 septembre 2003 : première présentation des orientations générales des équipes devant les associations de quartier	Associations de quartier		
	1er Octobre – 12 décembre 2003 : Définition du programme	13 octobre 2003 : réunion de présentation des analyses des associations	Associations de quartier	Eléments programmatiques : associations font des contributions et une réunion d'échanges sur le programme est organisée	***Consultation / Concertation***
		15 octobre 2003 : réunion du Cercle des Halles sur le thème de la mémoire	Cercle des Halles	Les intellectuels et artistes du Cercle des Halles discutent de la mémoire du quartier des Halles.	***Consultation***
	Décembre 2003 : Programme définitif des études de définition	16 décembre 2003 : réunion SEM Paris Centre – associations de quartier : présentation du programme et information sur la 2eme phase des études de définition	Associations de quartier	Information sur la deuxième phase des études de définition Présentation du programme définitif par la SEM Paris Centre **Produit : Programme**	***Information***

C. Deuxième phase des études de définition, proposition de quatre projets, et période de décision du projet lauréat, année 2004[176]

Durant l'année 2004, le déroulement des études de définition va induire des modalités de « concertation » différentes en fonction du calendrier des étapes de la procédure.

1. Phase fermée des études de définition, janvier – avril 2004

Dans un premier temps, de janvier à avril 2004, le processus de phase fermée des études de définition implique un arrêt des échanges entre équipes de concepteurs et habitants-citoyens. En effet, les équipes travaillent chacune de leur côté sur leurs propositions finales, sans plus communiquer ni dialoguer avec les autres acteurs du projet. Elles sont en situation de concurrence et non plus de collaboration. Durant cette période, la SEM Paris Centre maintient tout de même le lien avec la société civile par des instances d'information. Une deuxième réunion publique est organisée le 8 janvier 2004, tandis que les associations mobilisées depuis le début des études de définition sont conviées à une réunion de présentation du calendrier de la suite de la concertation par la SEM Paris Centre le 4 mars 2004.

Puis les quatre équipes de concepteurs rendent leurs projets en avril 2004 (C.F. Annexes, II.3.2.). Elles proposent des visions de la ville, du quartier et du réaménagement des Halles très différentes. Cette hétérogénéité s'explique en partie par le fait que le programme n'a pas donné assez d'éléments sur les usages et espaces existants à conserver[177]. Il est néanmoins possible de rapprocher les propositions françaises l'une de l'autre par leur respect des tracés historiques de Paris et leur vision en plans, alors que les deux équipes hollandaises proposent une vision en rupture et moins finalisée conceptuellement, reposant davantage sur des schémas et diagrammes que sur des perspectives dessinées.

2. Exposition des quatre projets, consultation, médiatisation et premier report de la décision, avril – septembre 2004

En avril est organisée une exposition pour présenter les quatre propositions au public. C'est à cette occasion que ce que la SEM Paris Centre appelle « le grand public » va être le plus associé aux études de définition, par l'information diffusée pendant l'exposition mais surtout par la possibilité de s'exprimer sur les différents projets par des bulletins à déposer dans une urne de l'exposition. Sur les 125 000 visiteurs qui viennent découvrir les projets entre avril et septembre 2004, 12 500 déposent un bulletin[178], ce qui est particulièrement mis

[176] Tableau de chronologie : Annexes II.1.3

[177] Certains architectes proposent des reconfigurations quasi intégrales du site en partant de leurs propres représentations ou conceptions de la Ville, parce que l'absence de précision du programme a pu donner l'impression aux équipes qu'elles avaient « carte blanche ».

[178] Bulletins analysés par A Vrai Dire la Ville : 68.6% des personnes ayant rempli le bulletin étaient parisiens, dont 22% riverains (résidents des quatre premiers arrondissements) (bulletins renseignés : 65.7%). L'analyse a donc été menée de façon thématique, et non par projet, pour éviter un aspect vote ou referendum. Les trois thèmes

en avant par les responsables du projet comme le signe d'une large participation du public. Si le fait que cette exposition ait attiré tant de visiteurs soit sans aucun doute le signe d'un intérêt des parisiens et des franciliens pour l'opération des Halles, les bulletins recueillis s'apparentent à de la consultation sur la forme mais ne sont sur le fond que faiblement synonymes d'une implication des habitants-citoyens à la démarche de projet. En effet, les avis émis par les visiteurs dépendent en grande partie des questions qui leur sont posées et de ce qui leur est donné à voir. Dans l'exposition, les projets sont illustrés par une maquette, des planches accrochées au mur présentant des illustrations, des plans et des textes qui expliquent les choix urbains exposés. Selon Françoise Fromonot, les maquettes favorisent les équipes françaises en ne présentant que les niveaux 0 et +1, puisque celles-ci ont « *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* », et privilégient les « *modes de représentation protocolaires* », c'est–à-dire des dessins et des perspectives en couleur pour simuler la réalité future. A l'inverse, Winy Maas et Rem Koolhas présentent des « *formes abstraites, des diagrammes et des slogans* » et abordent leurs projets par le dessous, à partir du pôle d'échanges : *« leur traitement du jardin arrive en fin de démonstration, comme une conséquence, un résultat* » (Fromonot, 2005).

Françoise Fromonot estime de plus que les plans qui accompagnent les maquettes sont « *difficiles à décrypter* » (Fromonot, 2005). La Sem Paris Centre a engagé des étudiants en architecture pour présenter les projets dans l'exposition et répondre aux questions des visiteurs. Nous avons pu en rencontrer un[179], selon lequel les visiteurs ont eu du mal à comprendre ce qui était exposé : « *tout ce qui était plan, coupe, etc., dispatchés tout autour de l'exposition, pour 90 % des gens qui visitaient l'expo ce n'était pas lisible. Et puis il y avait des projets qui étaient plus simples à expliquer que d'autres ; Mangin par exemple, puisque visuellement c'était le jardin et un toit simplement*[180] ». La majorité des avis des visiteurs, analysés par le cabinet d'étude A Vrai Dire la Ville[181], se concentre sur les maquettes, plus faciles d'accès pour le « grand public ». Ainsi, les bulletins comportent principalement des remarques sur les aspects formels des projets et les espaces extérieurs, bien que les études de définition aient pour objet d'aider le politique à choisir un « parti urbain » et non un geste architectural : la dimension architecturale est celle qui est la plus visible pour les visiteurs de l'exposition.

Au demeurant, il n'est fait mention dans l'exposition que de manière très succincte des objectifs que la Ville a édictés en début d'opération et des éléments programmatiques. Il est donc difficile pour les visiteurs de juger de la manière dont les projets présentés répondent aux préconisations du programme. L'exposition des quatre projets de 2004 est ainsi le lieu

---

principalement abordés dans les bulletins déposés par les visiteurs dans la salle d'exposition sont : « la relation au contexte urbain ; le besoin d'une masse végétale au cœur du quartier ; la densité ».
A Vrai Dire la Ville*, Analyse des avis de la consultation menée dans le cadre de l'exposition de concertation publique*, rapport de synthèse, septembre 2004

[179] Entretien réalisé en avril 2009

[180] Ces étudiants n'avaient par ailleurs pas été formés par la SEM Paris Centre pour la présentation des projets (des fonctionnaires leur avait simplement fait visiter l'exposition).

[181] A Vrai Dire la Ville, septembre 2004*, op. cit.*

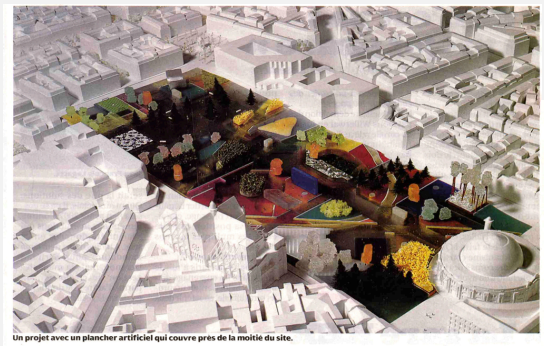
d'un paradoxe : la Ville demande aux gens de s'exprimer, mais sans leur donner tous les éléments pour se faire un avis de l'adéquation des projets présentés au programme et aux objectifs de l'opération. Or l'exposé des objectifs aurait probablement permis des points de vue autres que ceux formels ou de l'ordre du jugement de valeur qui ont été majoritairement recueillis. S'il s'agit bien d'un dispositif s'apparentant à de la consultation, la façon dont les avis des habitants-citoyens pouvaient éclairer la décision des maîtres d'ouvrage n'est pas évidente, puisque ces avis semblent déconnectés des enjeux et problématiques principaux de la démarche de projet.

Les associations de quartier sont quant à elles à nouveau directement sollicitées par les pouvoirs publics. Au début de l'exposition, des visites particulières sont organisées avec les équipes de concepteurs afin qu'elles leur expliquent leurs projets. Les représentants associatifs peuvent alors leur poser des questions et émettre des avis. Il s'agit donc d'une période d'information et de consultation. Dans la période qui suit l'ouverture de l'exposition, l'implication de ces habitants-citoyens dans le processus de décision s'apparente davantage à des démarches ascendantes : certaines associations se mobilisent pour défendre le projet qui leur semble le plus adapté. Ainsi l'association Accomplir établit en mai 2004 « *51 critères*[182] » pour évaluer les projets, et désigne le projet de David Mangin comme celui qui y correspond le mieux. A son initiative, le collectif Rénovation des Halles est créé et permet une plus large mobilisation autour du projet SEURA. D'autres associations (Paris des Halles, Curiositas notamment) soutiennent au contraire le projet de Rem Koolhas. Les associations communiquent leur position par des courriers aux décideurs, des pétitions, et des publications d'articles dans la presse.

En effet, l'exposition permet de médiatiser le projet et de lui conférer ainsi définitivement son statut de grande opération urbaine : dès le lendemain de son inauguration, les journaux nationaux publient les clichés des quatre maquettes. Le *Nouvel Observateur* titre « *Delanoë réinvente les Halles* », et, tout comme *l'Express* quelques mois plus tard, publie des images des quatre projets. Le même jour, une interview du Maire paraît dans *Le Monde*. La médiatisation de l'opération permet une plus large diffusion de l'information : la presse présente les propositions des concepteurs des quatre projets ainsi que les positions de la Mairie de Paris et des associations ayant participé aux études de définition.

[182] Accomplir, *Etape 4, comparaison entre les quatre projets sur la base de 51 critères*, avril 2004

Encadré 4 : Images et titres parus dans *L'Express*, septembre 2004

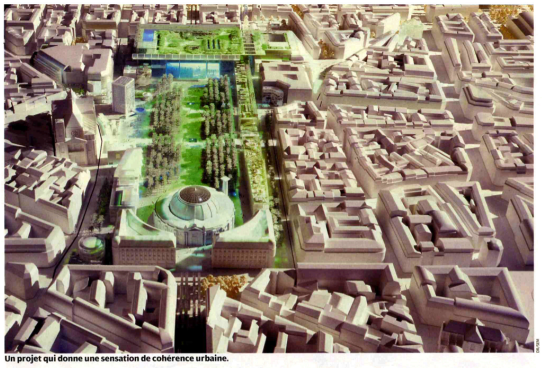


Un projet avec un plancher artificiel qui couvre près de la moitié du site.

Le vitrail géant
Winy Maas
(agence MVRDV)



Le champ de pyramides
Rem Koolhaas
(agence Oma)



Un projet qui donne une sensation de cohérence urbaine.

Les jardins suspendus
Jean Nouvel
(agence AJN)



(D. Mangin, un toit dans un jardin)

Source : L'Express, septembre 2004

Au mois de juillet 2004, le Maire de Paris est censé annoncer le lauréat des marchés d'études de définition après le comité de pilotage du 11 juin 2004[183], mais il reporte sa décision à octobre 2004. En effet, lors de ce comité de pilotage, il apparaît évident à la maîtrise d'ouvrage qu'il « *reste du travail d'analyse avant de présenter un rapport à la commission d'appel d'offres*[184] ». La D.U. réapparaît dans l'opération en menant une analyse des quatre projets pour la maîtrise d'ouvrage : ses conclusions amènent à demander des précisions aux équipes. Selon la D.U., MVRDV propose un projet « *irréaliste* », AJN un projet *« ambitieux en termes de programme, qui risque de satisfaire de nouveaux publics mais pas celui des Halles d'aujourd'hui* », OMA un projet « *séduisant en termes de*

[183] Sem Paris Centre, *Tome 2 rapport d'analyse, projet d'aménagement pour le quartier des Halles*, Compte-rendu du comité de pilotage du 11 juin 2004
[184] Déclaration de Jean-Pierre Caffet lors du comité de pilotage de juin 2004, Compte rendu de la SEM Paris Centre, *op. cit.*

fonctionnement mais difficilement modifiable autrement qu'à la marge ». Le projet SEURA semble le plus satisfaisant du point de vue urbain, même si « *les aspects architecturaux et paysagers demandent à être corrigés*[185] ». Notons que Unibail se prononce fortement en défaveur du projet de Rem Koolhas, car celui-ci propose des accès directs à la salle d'échanges depuis le site, « *ce qui n'est pas acceptable* » pour la société gestionnaire du Forum, car « *tous les usagers des transports sont des clients occasionnels du forum* ». De plus, le projet OMA prévoit des surfaces commerciales dans les bâtiments en émergence, quantitativement faibles et difficiles à aménager, alors que les projets français proposent des surfaces « *bien localisées* ». Enfin, le projet OMA obligerait à fermer le forum pendant deux à trois ans. Unibail annonce donc sa préférence pour les propositions des équipes françaises[186].

De juillet à octobre 2004, en attendant la désignation du lauréat, les associations de quartier continuent de solliciter les maîtrises d'ouvrage. Elles leur ont adressé un certain nombre de questions, dont certaines sont reprises dans les « questions complémentaires » posées par les élus aux équipes lors du Conseil de Paris en juillet 2004. Les « *six questions fondamentales* », qui permettent selon Jean-Pierre Caffet, Adjoint du Maire à l'Urbanisme en charge du projet, « *de progresser, de requestionner les équipes* » sont « *la densité ; la question d'un équipement public à la dimension du site ; le jardin ; la liaison entre la surface et le sous sol ; les circulations ; la question de nouveaux bâtiments novateurs sur le plan architectural* ».

Le report de la décision permet aux défenseurs des projets de redoubler leurs soutiens. Les médias se font largement le relai des discussions et polémiques quant au meilleur projet à choisir pour le site des Halles. La presse écrite se transforme en scène de débat des architectes et des experts en urbanisme, qui s'expriment surtout sur les projets de Rem Koolhas et de David Mangin. En juillet par exemple, Paul Chemetov[187] semble défendre la conception du français dans *Le Monde*[188] : « *il faut faire avec l'existant, trois monuments suffisent à signifier l'espace : Beaubourg, Saint Eustache, et la bourse du commerce* » écrit-il, développant ainsi un discours proche de celui de David Mangin. L'anthropologue Marc Augé écrit quant à lui un plaidoyer pour le projet de Rem Koolhas dans *Libération* : « *Le projet de Koolhas me paraît répondre mieux que les autres aux impératifs d'une nouvelle modernité* »[189]. Tous les grands titres de la presse abordent alors l'opération des Halles : *Le Figaro* publie en août 2004 « *les réponses aux critiques* » des différents concurrents, et *Le Canard enchaîné* ironise à la même date sur « *le nouveau trou des Halles et [sur] le réveil de ce vieux serpent de mer de la chronique parisienne* ». Les journaux se font également l'écho des dissensus entre les associations de quartier : *Le Parisien* évoque en mai 2004 le soutien de l'association Accomplir pour le projet de Mangin, parce qu'il permet de « *conserver la superficie actuelle*

[185] Déclaration de Catherine Barbé pour la DU lors du comité de pilotage de juin 2004, C.F. Compte rendu de la SEM Paris Centre *op cit.*
[186] Déclaration du représentant d'Unibail lors du comité de pilotage de juin 2004, C.F. Compte rendu de la SEM Paris Centre *op cit.*
[187] L'un des architectes de l'extension du Forum sous le jardin des Halles en 1985 (ce qui est appelé « nouveau Forum).
[188] « Oser le Vide dans les Halles », Paul Chemetov, *Le Monde*, 07 septembre 2004
[189] « Un Pari sur le XXIe siècle », Marc Augé, *Libération*, 7 juillet 2004

du jardin et qu'il n'implique pas de haute construction pour préserver les commerces » et celui de l'association Paris des Halles pour les projets hollandais « *tournés vers les habitants, mais aussi les voyageurs* ». Si pour Accomplir, le projet Mangin est le plus « *citoyen*[190] », parce qu'il est selon elle celui qui a le mieux tenu compte des attentes des usagers et qu'il respecte l'existant, d'autres associations, dont Paris des Halles, estiment qu'il s'agit d'un projet trop « *minimaliste* », et appellent « *les élus à ne pas se laisser enfermer dans le piège du discours étroit des égoïsmes locaux, marchands ou catégoriels*[191] ». L'association Accomplir adresse le 27 juillet 2004 une lettre au Maire de Paris pour lui remettre une pétition en la faveur du projet SEURA et lui présenter ses arguments. Le 16 septembre 2004, elle organise une rencontre avec David Mangin à la Bourse de Commerce, durant laquelle il explique les modifications possibles du projet ; la réunion dure 3h30 et réunit 300 personnes. Parallèlement, à l'institut néerlandais, Rem Koolhas présente son projet devant un public restreint, dont les membres de Paris des Halles.

Le processus de décision prend plus de temps que prévu, mais les comités de pilotage ne semblent pas tenir compte des contributions des associations, puisque jusqu'en octobre 2004 aucune réunion n'est organisée entre les habitants-citoyens et les responsables du projet. Peu d'informations transparaissent de cette phase de délibération au sein de la maîtrise d'ouvrage partenariale.

3. Ateliers, tensions entre des associations et la SEM Paris Centre et deuxième report de la décision, octobre - novembre 2004

Des « *ateliers du projet des Halles »* sont organisés le 9 octobre 2004, rassemblant les associations ayant participé depuis le départ, mais également des associations parisiennes et régionales (utilisateurs des transports, associations pour les enfants, associations environnementales). Ainsi, la Fédération Nationale des Usagers des Transports (FNAUT) a communiqué une note sur les 4 projets exposés[192], qui vient donc s'ajouter aux positions et documents édités par les associations de quartier. Elle n'y exprime cependant pas clairement une préférence pour l'un ou l'autre des projets. Au demeurant, ces ateliers sont des espaces de discussions sur les aspects urbains et sociaux du réaménagement, mais ne sont pas des instances d'analyse et de réactions aux partis d'aménagement proposés par les architectes. Ils ont une vocation consultative pour les maîtres d'ouvrage, notamment par l'intervention d'universitaires qui tentent de synthétiser les aspects essentiels du projet et de proposer des modalités pour en tenir compte.

Un consensus se dégage entre les différents habitants-citoyens présents autour de la nécessité d'insister sur la dimension culturelle du site. Certains des participants développent une critique plus générale de l'opération sur l'absence de sens global pour le projet, de « stratégie urbaine » s'appuyant sur un diagnostic d'ensemble au-delà des études sectorielles et limitées à

[190] « Mangin, le projet citoyen », François Weill et Elisabeth Bourguinat, Accomplir, 2 décembre 2004
[191] « Les Halles méritent mieux », 26 novembre 2004, Olivier Peray, Paule Champetier, Olivier de Monicault, Serge Ezdra
[192] Elle y aborde les thèmes de la lisibilité et de la facilité d'accès aux espaces RATP, de l'éclairage et de l'aération, et de la facilité des échanges interquartiers.

certains espaces. Ils estiment que le débat architectural a pris le pas sur les questions urbaines, notamment avec la forte médiatisation du projet. C'est le cas de chercheurs en urbanisme, Pierre Dimeglio (Institut d'Urbanisme de Paris et président de l'association EPPPUR[193]) et Michèle Collin (Institut Français d'Urbanisme), ainsi que de militants du Forum Social Local (FSL) comme Pierre Grenet[194]. Les politiques affirment que le projet des Halles s'inscrit bien dans une stratégie urbaine.

Dans la foulée de ces ateliers, une troisième réunion publique est organisée le 12 octobre 2004. On y attend la nomination du lauréat … qui ne sera toutefois pas révélée à ce moment là. En effet la Mairie de Paris annonce un deuxième report de la décision, qui doit être prise en décembre 2004.

Le 4 novembre 2004, Rénovation des Halles rédige un document intitulé « *Critères objectifs*[195] » pour évaluer à nouveau les projets. La décision du Maire approche, et les associations qui soutiennent le projet Mangin entrent dans des relations tendues avec la SEM qui ne semble pas partager leurs critères d'évaluation. En effet, le 2 novembre 2004, la SEM a produit un rapport de synthèse au comité de pilotage comparant les 4 projets. Le collectif Rénovation des Halles a réussi à l'obtenir et publie une semaine après un document intitulé « *Le scandale du rapport confidentiel de la SEM Paris Centre*[196] » sur le site Internet d'Accomplir. Les polémiques et conflits que font naître cette période de choix d'un projet pour le réaménagement des Halles sont largement mis en scène par les médias : « *les Halles de la discorde ; les associations de quartier se crêpent le chignon pour le réaménagement*», titre *Métro* en novembre 2004, tandis que *Le Parisien* à la même époque affirme que : « *les projets de rénovation des Halles divisent aussi les élus ».*

Dans ce climat de tensions et d'attentes fortes, le comité de pilotage se réunit à nouveau en novembre 2004. Unibail se prononce toujours contre le projet de Rem Koolhas, tandis que la D.U. affirme que le choix d'un parti urbain raisonnable correspond à celui du projet SEURA : « *il est préférable de retenir un parti d'urbanisme simple et lisible plutôt qu'un spectaculaire comme cela avait été le cas lors de l'opération des années 70*[197] » explique Catherine Barbé lors du comité de pilotage.

[193] Association représentée par Pierre Dimeglio et Jodelle Zetlaoui-Léger.
[194] Michèle Collin, enseignante-chercheuse à l'IFU, participe également au FSL. Le FSL est un espace de rencontres organisé pour permettre des débats d'idées et l'élaboration de projets d'actions. Les différents Forums Sociaux adhèrent à la Charte des Principes du FS Mondial (opposition au néo-libéralisme, absence de partis politiques).
[195] Rénovation des Halles, *Critères objectifs définis par le collectif Rénovation des Halles lors de sa réunion du 04 novembre 2004,* novembre 2004
[196] Dossier du collectif Rénovation des Halles, *Le scandale du rapport confidentiel de la SEM Paris centre*, 11 novembre 2004
[197] SEM Paris Centre, *Compte-rendu du comité de pilotage de novembre 2004,* novembre 2004

4. Annonce du projet lauréat, décembre 2004

A l'issue de ce comité de pilotage, aucune décision n'est encore annoncée, même si début décembre un rapport de la D.U.[198] sur les quatre projets, les classant selon un système de points[199], désigne celui de David Mangin comme le meilleur. Les soutiens aux différents projets continuent de s'affirmer, par exemple par l'intermédiaire d'une pétition défendant le projet de Rem Koolhas, présentée au Maire de Paris[200] et signée à la fois par des architectes (dont Françoise Fromonot) et par des associations (notamment Paris des Halles).

La presse reste elle aussi mobilisée jusqu'au jour de la décision, qui est finalement annoncée le 15 décembre 2004 ; le matin même, *Le Monde, Le Parisien,* et *Libération* couvrent l'événement. Conformément aux préconisations de la D.U., le lauréat désigné par le Maire de Paris est le projet de David Mangin. Celui-ci peut être appréhendé comme le produit de cette première grande phase du projet des Halles que sont les études de définition. Toutefois il ne s'agit pas du produit fini de l'opération, car, d'une part, il doit principalement servir à définir le parti d'aménagement urbain général ; d'autre part, les propositions pour le bâti ne sont pas retenues et doivent être soumises à un concours. Le projet de jardin est quant à lui validé, mais fera également l'objet d'évolutions dans le cadre d'un contrat spécifique de maîtrise d'œuvre. Certains acteurs estiment que la forte mobilisation de certaines associations pour le projet SEURA explique que le Maire l'ait choisi. Or il s'agissait également du projet soutenu par Unibail, partenaire financier important de l'opération…

L'idée maîtresse de ce projet est présentée comme étant de réaliser à l'est du site « *un toit dans un jardin* » de 146 mètres carrés, qui repose sur deux bâtiments d'un étage[201]. L'équipe SEURA cherche ainsi à retrouver les connexions urbaines provenant du tissu urbain, tout en garantissant un jardin le plus grand possible et sans constructions. Le grand mouvement que souhaite exprimer la conception du jardin est une liaison Ouest-Est marquée par un large Cours de 22 mètres, traversant l'ensemble du site jusqu'aux bâtiments. Le projet modifie peu la séparation sous et sur dalle et maintient en grande partie l'organisation des espaces publics existants. La programmation d'équipements publics repose quant à elle sur le principe d'une mixité commerces-services maintenue, même si le projet prévoit une augmentation des surfaces commerciales de 14 000 m². Il propose également une remise à plat des espaces affectés aux équipements publics et une redistribution générale pour favoriser leurs usages. Le projet envisage de fluidifier la relation entre « *le dessus et le dessous* » en augmentant le nombre d'accès à la salle d'échanges, grâce au prolongement des escaliers

[198] La D.U. semble avoir repris la main après l'affaire du scandale du rapport de la SEM Paris Centre, sans qu'un lien de cause à effets ne soit explicité : nous ne pouvons donc que le supposer, à l'instar de plusieurs acteurs de l'opération.

[199] *Rapport à la commission d'appel d'offres de la ville de Paris*, 09 décembre 2004: « *le travail effectué a porté sur l'analyse des offres selon les deux critères de sélection suivants par ordre décroissant d'importance, à savoir : la valeur technique de l'offre et le montant de l'offre. L'analyse technique de l'offre doit permettre d'apprécier la pertinence du parti d'aménagement au regard des objectifs fixés par le Conseil de Paris et au regard du programme ». Il y a 6 axes comportant chacun plusieurs points qui permettent la notation : « L'espace public et le jardin, Le pôle de transports en commun, Le bâti et le forum des Halles, Les fonctions du quartier, Faisabilité technique, Faisabilité financière. L'analyse de chacun de ces postes aboutit à une note de 0 à 2, ce qui donne une note globale pour la totalité du critère n°1 sur 38 points*. »

[200] Pétition en faveur du projet Koolhas, décembre 2004

[201] C.F. *Etude de définition pour l'aménagement du Quartier des Halles*, équipe SEURA, 1 mars 2004

Rambuteau et Berger, ce qui permet d'améliorer l'accessibilité au pôle d'échanges. (C.F. Annexes, II. 3.2.)

En ce qui concerne la prise en compte des dispositifs participatifs dans le projet de David Mangin, dans sa présentation – tout comme dans celles des autres équipes – la manière dont il s'est appuyé sur la « concertation » n'est pas clairement visible. De fait, le projet ayant été en grande partie construit à partir du programme qui lui-même ne précisait pas les apports de la « concertation », il est compréhensible que les concepteurs n'aient pas fait apparaître spécifiquement cet élément. Les membres de l'équipe SEURA ont beaucoup échangé avec les associations de quartier, ce qui a probablement eu des influences sur leur projet, sans que celles-ci soient particulièrement repérables ni clairement exprimées par les concepteurs.

Bertrand Delanoë confirme son choix du projet SEURA lors d'une conférence de presse[202]. Pour justifier que le projet de David Mangin ne sera pas adopté dans son intégralité, le Maire insiste sur le fait que c'est le choix d'un « *parti urbanistique* », pas un « *projet d'architecture* ». L'équipe SEURA a signé dès le 9 décembre un marché de maîtrise d'œuvre urbaine, marché subséquent aux marchés de définition conduits dans le cadre de l'aménagement du quartier des Halles, pour aider la ville dans le lancement du concours d'architecture pour le futur bâtiment du Forum[203]. Il en signe un autre pour la conception et la réalisation du jardin. Deux ans après l'engagement des premières études préalables, le choix du parti d'aménagement des Halles et l'attribution de ces marchés marquent le début d'une nouvelle étape : le lancement de l'opération d'aménagement proprement dite. Par ailleurs, la continuation de la « concertation » est également mise en avant : « *nous faisons aujourd'hui des choix d'orientation et la concertation va se poursuivre à travers le processus de création de la ZAC. […] Chacun sera invité à donner son point de vue* » annonce Bertrand Delanoë. La « concertation » doit donc se poursuivre sur un certain nombre d'aspects, et les acteurs de la société civile ont alors l'ambition de pouvoir faire amender plusieurs éléments du projet choisi pour le parti d'aménagement urbain général. En effet, même les associations ayant soutenu le projet lauréat estiment que celui-ci doit évoluer, car « *le Maire de Paris a annoncé qu'aucun projet ne serait réalisé exactement dans sa présentation actuelle*[204] ».

---

[202] C.F. *Compte rendu de la réunion publique du 14 décembre 2005*, Georges Gontcharoff, décembre 2005

[203] Mairie de Paris, Direction de l'urbanisme, Sous-direction des Etudes et des Règlements d'urbanisme, *marché de maîtrise d'œuvre urbaine, marché subséquent aux marchés de définition conduits dans le cadre de l'aménagement du quartier des Halles, rapport à la commission d'appel d'offres du 15 décembre 2004*, 09 décembre 2004. Quatre marchés ayant le même objet, conclus à l'issue d'une seule procédure, et exécutés simultanément ont été attribués, ce qui permet d'attribuer un ou des marchés subséquents aux auteurs de la ou des solutions retenues en application de l'article 74-III du Code de l'Urbanisme.

Objet du marché : Mission 1 : mise en cohérence de la solution retenue avec les conditions de mise en œuvre pour l'élaboration des dossiers de création. Réalisation de la nouvelle ZAC

Mission 2 : définition des données techniques et quantitatives du programme, et établissement des fiches de lot

Mission 3 : coordination urbaine, architecturale et paysagère des projets comprenant la rédaction des prescriptions architecturales et paysagères lors de l'élaboration du cahier des charges de cession, puis des permis de construire et leur suivi.

Les marchés sont dits de maîtrise d'œuvre lorsqu'ils ont pour objet, en vue de la réalisation d'un ouvrage ou d'un projet urbain ou paysager, l'exécution d'un ou plusieurs éléments de mission définis par l'article 7 de la loi n° 85-407 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée et par le décret n° 93-1268 du 29 novembre 1993 pris pour son application (article 74 du CMP)

[204] Accomplir, *Réponses aux questions suscitées par notre texte « étape 4 »,* mai 2004

La fin des études de définition est l'occasion d'une évaluation de la démarche de « *concertation* » mise en place par la SEM Paris Centre depuis 2003. Alors que les acteurs municipaux[205] l'estiment « *réelle* » et « *efficace* », les associations y ayant participé se montrent plus critiques.

[205] Durant les ateliers d'octobre 2004, Serge Federbusch a notamment déclaré : *« qu'une très large concertation a été menée dès le début des marchés d'études de définition, ce qui est loin de constituer une pratique habituelle* », tandis qu'Alain Le Garrec estimait que « *la concertation pour le projet des Halles est réelle* ».

Tableau 4 : Degrés d'implication durant l'année 2004, deuxième phase des études de définition, proposition de quatre projets et période de décision du projet lauréat

Phases du projet	Etapes du projet	Caractéristiques du processus participatif	Acteurs de la société civile mobilisés	Objets mis en discussion / Produits	Degrés d'implication
2004 **Deuxième phase des études de définition, proposition de quatre projets, et choix du parti urbain pour l'opération**	**Janvier – avril 2004 : phase fermée des marchés d'études de définition** 15 mars 2004 : rendus définitifs des quatre équipes	9 janvier 2004 : réunion publique 04 mars 2004 : réunion de présentation du calendrier aux associations par la SEM Paris Centre	Tous citoyens concernés / intéressés Associations de quartier	Présentation du programme et de la suite des études de définition Présentation du calendrier de la « concertation »	***Information*** ***Information***
	Avril – décembre 2004, exposition des quatre projets et période de décision de la Mairie 7 avril : présentation des projets par les quatre équipes au comité de pilotage 11 juin 2004 : comité de pilotage 06 juillet 2004 : conseil de Paris : liste de questions complémentaires pour les équipes Novembre 2004 : évaluation des projets par la SEM Paris Centre et la Direction de l'Urbanisme 2 novembre 2004 : comité de pilotage, évaluation des projets 15 décembre 2004 : annonce du choix du projet de l'équipe SEURA	8 avril 2004 : ouverture de l'exposition des quatre projets – consultation du grand public par bulletins 4 et 13 mai 2004 : présentation des projets aux associations par les équipes de concepteurs 19 juillet – 17 septembre 2004 : bornes interactives d'information du public dans les 20 mairies d'arr. et dans le pôle d'échange 16 septembre 2004 : Accomplir organise une rencontre avec David Mangin 17 septembre 2004 : clôture de l'exposition 09 octobre 2004 : ateliers sur le projet de réaménagement des Halles ouverts aux citoyens : présence des associations de quartier 12 octobre 2004 : réunion publique Novembre 2004 : évaluation des projets par les associations de quartier 15 décembre 2004 : conférence de presse	Tous citoyens concernés / intéressés Associations de quartier Tous citoyens concernés / intéressés Associations de quartier Associations de quartier, associations généralistes, habitants-citoyens du site Tous citoyens concernés / intéressés Associations de quartier, associations généralistes Tous citoyens concernés / intéressés	Présentation des 4 projets à l'issue des marchés d'études de définition Possibilité de donner son avis sur différents aspects du projet, par bulletins ou, pour les associations de quartier, dans des discussions Les associations de quartier affirment leur soutien à certains projets *(articles, pétitions, réunions)* Discussions sur des thématiques importantes du projet, en présence des acteurs de la maîtrise d'ouvrage Présentation des projets, annonce du report de la décision, calendrier prévu Soutien aux projets (contributions, pétitions) Annonce du projet lauréat : **Produit : parti urbain SEURA**	***Information / Consultation (par bulletins)*** ***Information / Consultation*** ***Information / Consultation*** ***Démarche ascendante*** ***Consultation*** ***Information*** ***Démarche ascendante*** ***Information*** *(Communication)*

D. Critique du dispositif de « concertation » à l'initiative d'associations et adoption d'une *Charte* par la Ville de Paris, année 2005[206]

1. Bilan de la « concertation » et propositions de méthodes par les associations, janvier – mars 2005

Durant l'année 2005, à l'issue des études de définition, deux processus parallèles sont identifiables. Le premier concerne les modalités d'implication des habitants-citoyens dans la démarche de projet, le second se rapport à l'élaboration du projet.

Dès le début de l'année, les associations ayant participé aux études de définition font un bilan de la façon dont la « concertation » a été menée et réfléchissent à son organisation future[207]. Pour ce faire, le collectif Rénovation des Halles, sous l'impulsion de l'association Accomplir, organise le 22 janvier 2005 une réunion dite « publique ». 100 personnes sont présentes, parmi lesquelles se trouvent des représentants associatifs ayant précédemment participé à la « concertation », mais aussi d'autres associations parisiennes. Une table ronde[208] est organisée pour tirer les enseignements de la période des études de définition, mais également pour évoquer d'autres concertations sur des projets d'aménagement parisiens. N'étant pas particulièrement au fait des méthodes de participation, les associations font appel à des personnes connaissant bien ces questions pour les informer et les accompagner afin de faire des propositions à la Ville. Elles ont notamment invité des chercheurs en urbanisme et spécialistes de la démocratie locale.

Au cours de cette table ronde, la secrétaire de l'association Accomplir, Elisabeth Bourguinat, commence par se réjouir que « *le Maire de Paris veuille poursuivre cet effort de concertation* » qui, selon elle, a « *déjà commencé à porter ses fruits puisque le projet choisi fait l'objet d'un large consensus* ». Elle énonce ensuite certaines critiques de la démarche mise en œuvre. Ses remarques rejoignent celles des autres participants à la « concertation ». Elles portent essentiellement sur le manque d'élargissement de celle-ci, le manque de précisions quant aux modalités d'implication des habitants-citoyens de la part des pouvoirs publics, le manque de transparence, notamment dans la communication des études menées sur le site, le manque d'échanges entre les différents acteurs (réunions trop compartimentées, manque de validation des différentes étapes), et la nécessité d'avoir un garant de la concertation. Globalement, la « concertation » menée entre 2003 et 2005 apparaît dans le compte-rendu d'Accomplir « *satisfaisante mais rudimentaire* » et à améliorer. La nécessité « *d'établir des règles claires pour la suite de la concertation* » est affirmée. Les diverses

[206] Tableau de chronologie : Annexes II.1.4

[207] A partir de *La Charte de la Concertation* du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement du 5 juillet 1996.

[208] Collectif Rénovation des Halles*, Concertation sur le projet des Halles : bilan et perspective*, 22/01/05
« Table-ronde » avec 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 publics ; Ginette Treton, vice-présidente de l'association ADA13, impliquée dans la concertation sur la ZAC Paris Rive gauche ; Jodelle Zetlaoui-Léger.

associations présentes lors de cette réunion, si elles ont des approches différentes des objectifs à privilégier pour le projet, partagent le constat d'une dimension essentiellement communicante du dispositif mis en place entre 2003 et 2005. D'autres associations, à caractère plus généraliste, organisent elles aussi des réunions pour réfléchir aux modes d'implication développés par la Mairie. C'est le cas notamment du FSL, qui organise plusieurs réunions en février et mars 2005 pour mettre en place un groupe de travail sur les modalités de la « concertation ».

A partir de leurs bilans, les principaux acteurs associatifs mobilisés depuis 2003 oeuvrent pour que la « concertation » annoncée par la Mairie de Paris se déroule dans des conditions qui leur permettront d'avoir une réelle capacité de proposition et d'influence sur le projet. En effet ils ne se contentent pas de livrer leurs analyses de ce qui s'est déroulé. Répartis en 2 collectifs, Rénovation des Halles, qui existe depuis 2004, et Parole des Halles, qui se crée à cette occasion, ils proposent à la Mairie deux démarches d'implication des habitants-citoyens[209] (C.F. Annexes II, 2.1 et 2.2.).

La proposition du Collectif Rénovation des Halles, formé d'associations de quartier défendant les intérêts des riverains dont Accomplir, est élaborée avec l'aide de deux associations impliquées dans le dispositif de « concertation » permanent de la ZAC Paris Rive Gauche. Adressée au Maire de Paris le 3 mars 2005, elle défend une démarche qui favorise l'implication des associatifs et place le dialogue associations/pouvoirs publics comme base de la « concertation », sur le modèle de ce qui est mis en place à PRG. Le deuxième collectif, Parole des Halles, est formé d'associations de quartier mais qui ne défendent pas seulement les intérêts des riverains, notamment Paris des Halles et Curiositas, ainsi que d'associations plus généralistes non nécessairement du quartier, l'EPPPUR et le FSL. Sa proposition, basée sur des travaux réalisés par les chercheurs de l'EPPPUR, vise à intégrer un large public en essayant de valoriser la dimension métropolitaine du projet. Dans la proposition de Rénovation des Halles, la puissance publique est présente à tous les niveaux, ce qui lui permet de contrôler les échanges tout au long du processus. La distinction entre moments et lieux de discussion et de décision n'est pas évidente. A l'inverse, la proposition de Parole des Halles comporte des instances distinctes et dans lesquelles les pouvoirs publics ne sont pas systématiquement présents, afin de séparer les lieux de travail et de décision. Elle en précise l'articulation par rapport à la dynamique de projet.

[209] *Contribution à l'élaboration d'une Charte de programmation concertée et participative*, EPPPUR ; *Contrat de Concertation Permanente*, ACCOMPLIR

2. Discussions sur les modalités d'implication des habitants-citoyens avec la Ville de Paris, avril – novembre 2005

L'évaluation mitigée de la « concertation » et la forte mobilisation des associations pour la faire évoluer amène la Mairie de Paris à ouvrir un débat sur les modalités d'implication des habitants-citoyens.

Elle édite un premier document de « *Charte de la concertation* » le 8 avril 2005, par l'intermédiaire de la D.U.[210]. Sur cet aspect, c'est donc à nouveau par une démarche ascendante que les acteurs de la société civile parviennent à créer un espace d'échanges avec les maîtres d'ouvrage. La première proposition de la Mairie de Paris ne convainc pas les associations, qui continuent donc de se réunir et de faire des contributions pour l'amender. Face à cette mobilisation soutenue, la municipalité organise des réunions d'échanges sur la suite de la « concertation » entre élus, personnels technico-administratifs de la D.U. et représentants associatifs. La première se tient le 13 avril 2005 à l'Hôtel de Ville. Certaines associations présentes[211] formulent des remarques précises ; le collectif Rénovation des Halles demande que le comité de concertation soit une structure permanente, *« disposant d'un bureau permettant à la Ville et aux associations de superviser l'ensemble du déroulement de la procédure* ». L'association Paris des Halles estime qu'il est normal que l'administration soit responsable des études particulières, mais que les habitants-citoyens doivent être associés à un niveau « *horizontal et démocratique* ». Elle insiste sur le fait qu'aucune association plus qu'une autre ne peut se prévaloir d'être « *représentative des habitants* » : il faut donc largement ouvrir la « concertation ». Les autres associations du collectif Parole des Halles rejoignent cette idée en demandant que tout le monde ait le même niveau d'information et la même possibilité de s'exprimer. Si les représentants de la Mairie de Paris n'apportent pas tout de suite de réponses précises sur ces différents éléments, Jean Pierre Caffet affirme qu'il ne veut pas se contenter du « *minimum légal* » en matière de « concertation », ce qui engage les membres de la société civile à rester mobilisés pour proposer des modalités innovantes et ambitieuses.

Après cette réunion, d'avril à juin 2005, les associations commentent la proposition de la Ville et formulent des amendements à ce dispositif par plusieurs courriers. Deux autres réunions seront l'occasion pour la Mairie de Paris de faire de nouvelles propositions, et pour les associations de continuer à soutenir leurs conceptions de la participation : le 29 septembre, une réunion de « finalisation du dispositif de concertation des Halles », et le 13 octobre une réunion de « négociation du contrat de concertation ». Durant ces échanges, les collectifs d'associations ont pu convaincre les représentants des pouvoirs publics sur un certain nombre d'éléments[212].

---

[210] *Premières propositions faites par la Ville pour la pour la poursuite de la concertation de Paris* - Direction de l'Urbanisme, avril 2005

[211] Près d'une centaine de personnes assiste à cette réunion, notamment du côté associatif : Plateforme, Accomplir, Paris des Halles, Champeaux, plusieurs associations de riverains du quartier, Atelier des Halles, conseils de quartier, Curiositas, EPPPUR, FCPE, FSL, GIE Forum, Tam Tam ; et du côté Mairie de Paris : J.P. Caffet et C. Barbé.

[212] Une évolution a été notamment perceptible sur la proposition de Parole des Halles de mettre en place des groupes d'usagers : alors que l'Adjoint au Maire à l'Urbanisme était assez réticent au départ à l'idée d'ouvrir largement le dispositif, estimant que le public concerné était trop vaste pour le concerter totalement, il est finalement convaincu par

3. Adoption d'une *Charte de la Concertation*, novembre 2005

Les principes de la « concertation » sont à nouveau abordés lors de la réunion du Comité Permanent de Concertation du 29 novembre 2005. Une nouvelle version légèrement remaniée de la *Charte de concertation* est présentée par la D.U. à cette occasion. Elle est très proche de ce que sera finalement la *Charte* adoptée par la Mairie de Paris en janvier 2006 (C.F. Annexes, II, 2.3.).

La *Charte de la concertation* prévoit la constitution de trois entités centrales autour desquelles s'organise le travail de « concertation » : le Comité Permanent de Concertation, les réunions de bureau, et les Groupes de Travail Thématiques.

- Le Comité Permanent de Concertation (CPC) se réunit pour permettre à l'ensemble des acteurs de débattre à chaque grande étape. Il a comme objectif d'être le lieu du débat et de la synthèse de l'ensemble des idées émises.
- Le Bureau du comité permanent de concertation assure la permanence de la concertation et organise le suivi de son déroulement. "*Le bureau prépare l'ordre du jour du Comité permanent de concertation. Il veille à la circulation de l'information et établit le calendrier de travail. Le bureau est animé par le garant de la concertation, avec le représentant de l'Adjoint à l'urbanisme et à l'architecture.* » La création de cette entité ainsi que la désignation du garant constituent le moyen d'une régulation de la prise de décision et évite en particulier que certaines personnes se forment en groupe de pression pour agir en fonction de leurs seuls intérêts.
- Des Groupes de Travail Thématiques (GTT) sont prévus sur des aspects particuliers et préalablement définis. Ils sont composés d'associations (un représentant par association) en face des politiques et techniciens, mais pas d'usagers non organisés. Les groupes de travail thématiques doivent être le lieu du travail de débat d'idées. Leur thème d'étude est décidé par le comité permanent. Ils ont pour but d'approfondir certains sujets précis. Comme ils s'articulent autour d'un thème, ils ne concernent en principe qu'une partie des intervenants et deviennent ainsi des groupes plus efficaces en termes d'échanges et de négociations. Les groupes de travail thématiques forment le noyau des discussions engagées avec la maîtrise d'ouvrage pour mener à bien la programmation du projet. Dès la réunion de septembre, il était entendu que leur nombre et les thèmes abordés pouvaient évoluer afin de correspondre soit à de nouvelles orientations du projet, soit à l'investissement de nouvelles associations au cours du processus, soit encore à un phénomène conjoint.

D'autres instances et dispositifs sont prévus pour alimenter les discussions qui se tiennent dans ces trois principales entités :

- Des groupes de concertation avec les usagers doivent être mis en place « *afin de placer le citoyen et l'usager au centre de la concertation, pour identifier, par thème étudié, les problèmes et les demandes des différents publics. Ces groupes alimentent, en analyses et en réflexions, les autres instances de la concertation et en particulier les groupes de*

---

les arguments de Parole des Halles que porte l'association EPPPUR auprès de son cabinet, et le principe des groupes d'usagers est acté dans la *Charte* finale.

travail thématique » Ces groupes d'une quinzaine de personnes environ (panels) sont composés à la demande selon le thème étudié. L'objectif de cette mission est de « *recueillir les avis et contributions de groupes d'usagers, représentatifs de la variété des publics des Halles, sur deux aspects du projet de rénovation : la restructuration du jardin et la programmation de l'opération, abordée du point de vue de la construction du « Carreau » mais aussi de l'évolution générale de l'offre d'équipements publics et privés aux différents niveaux du complexe des Halles*. »

- Un garant de la concertation, qui a pour mission de « *veiller au bon déroulement de la concertation* », de « *réguler l'organisation des réunions* » et d'exercer « *un rôle de médiateur* » entre représentants de la Ville de Paris et associations. Il doit globalement s'assurer du respect des engagements pris dans la *Charte*.
- Une « *ouverture de la concertation à tous les publics* », par les réunions publiques et les expositions publiques
- La participation d'un représentant associatif au jury de concours d'architecture.

Il est également prévu, comme « *moyens liés à la concertation et à l'information du public* » :

- un site Internet
- un lieu d'accueil et de renseignement du public dédié à la concertation
- des moyens financiers (pour les structures en charge de l'organisation de la « concertation »)

Cette *Charte*, si elle s'appuie principalement selon l'EPPPUR sur les propositions de Rénovation des Halles, contient également des éléments issus de la proposition de Parole des Halles. Par exemple, si c'est le principe de GTT proposé par Rénovation des Halles qui est acté, dans lequel seuls les habitants-citoyens organisés en association participent, la *Charte* retient également la proposition du collectif Parole des Halles d'organiser parallèlement des groupes d'usagers pour alimenter les réflexions des groupes de travail – même si ce n'est pas précisément dans les termes que proposaient les associations.

La maîtrise d'ouvrage a mis en discussion l'organisation de la « concertation » au travers de plusieurs réunions, ce qui a permis des négociations sur des points précis et sur les principes des dispositifs à mettre en place, ainsi que des avancées au fur et à mesure des échanges entre associations et Ville de Paris. Le travail suivi et collectif à partir de document précis (les propositions des collectifs d'associations et de la maîtrise d'ouvrage) a permis une véritable concertation autour des modalités d'implication des habitants-citoyens : cette phase aboutit à la production d'un document construit « de concert » avec les associations. Notons que ce sont à nouveau des associations qui sont mobilisées, bien qu'il ne s'agisse plus exclusivement d'associations de quartier mais également d'associations généralistes comme le FSL ou l'EPPPUR. En ce sens, le dispositif mis en place ne peut être qualifié de participation puisqu'il ne permet pas l'implication de tous les habitants-citoyens concernés et intéressés aux principales instances de « concertation », réservées aux associations. Le « grand public » est simplement informé en novembre 2005 de la suite des événements à l'occasion d'une réunion publique.

La production de la *Charte* formalise et clarifie le dispositif participatif pour le projet de réaménagement des Halles. Dans ses principes et ses préconisations, la *Charte* laisse entrevoir des possibilités d'implication d'habitants-citoyens associatifs correspondant au degré de la concertation. Toutefois, dans ce document, l'articulation entre les différentes instances mises en place manque de précision. En effet, il ne délivre pas d'éléments sur l'organisation et l'articulation des trois instances centrales et de la façon dont les autres dispositifs les nourrissent. La structure de la décision n'est pas non plus précisée : de ce fait, on n'y perçoit pas comment les arbitrages vont se baser sur le travail de la « concertation » citoyenne. Les liens avec la concertation institutionnelle sont invisibles.

4. Marché de maîtrise d'œuvre conception du jardin pour l'équipe SEURA

Parallèlement à l'élaboration de la *Charte de concertation*, les élus et la D.U. ont travaillé durant toute l'année avec l'équipe SEURA sur la conception d'une partie du projet. En effet, à l'issue des études de définition, comme le permet cette procédure, un marché subséquent de maîtrise d'œuvre conception du jardin est immédiatement proposé à l'équipe lauréate SEURA pour la réalisation du jardin. De ce fait, durant l'année 2005, David Mangin et son équipe ont avancé sur leurs propositions en collaboration avec la D.U, sans qu'aucune réunion de « concertation » ne soit organisée sur le contenu du projet. Celui-ci n'est exposé que lors de la réunion du CPC du 29 novembre 2005. Cette présentation suscite des questionnements des associations, car quelques modifications paraissent avoir eu lieu par rapport au projet des études de définition : il est notamment demandé si la hauteur du Carreau est toujours de neuf mètres, car elle semble être passée à onze mètres. Un certain nombre de questions sont posées sur les évolutions du jardin, car il s'agit d'un espace suscitant une mobilisation particulière de certaines associations.

L'année 2005 voit donc d'un côté la mise en place d'un processus de concertation, voire de co-production, par la réalisation de *la Charte de la concertation*, et d'un autre côté l'absence d'implication des habitants-citoyens au niveau de l'élaboration du projet lui-même.

La Mairie de Paris, en toute logique avec ce qui était annoncé lors de l'élection de Bertrand Delanoë, met en avant dans sa communication la dimension participative du projet des Halles, qu'elle juge exemplaire. Ainsi, lors de son compte rendu de mandat à la Mairie du 1er arrondissement, le 19 octobre 2005[213], le Maire de Paris déclare qu' *« aucun projet urbain de cette ampleur n'a donné lieu à une telle concertation. On concerte presque trop. Un responsable de Seine Rive Gauche que je ne nommerai pas dit même qu'on fait plus et mieux aux Halles que chez lui*[214] ». Même certains représentants associatifs, pourtant assez critiques par ailleurs, confirment ce bilan positif :

> « *nous voulons vous remercier également de nous avoir accordé un dispositif de concertation ambitieux, qui répond à la Charte de la concertation de 1996, et mentionner à ce sujet la parfaite qualité d'écoute et la bonne volonté de concertation de Jean Pierre Caffet* » affirme par exemple Elisabeth Bourguinat.

[213] C.F. *Résumé de la réunion de compte rendu de mandat du Maire dans le 1er arrondissement* ; G. Gontcharoff, 19 octobre 2005

[214] Le Maire de Paris développe un hommage très appuyé à l'égard de Jean-Pierre Caffet, « *qui mène la concertation avec un esprit d'ouverture et de dialogue exceptionnel et qui va même passer à une vitesse supérieure avec une charte exemplaire discutée longuement avec tous.* »

Tableau 5 : Degré d'implication durant l'année 2005, critique du dispositif de « concertation » à l'initiative d'associations et adoption d'une Charte par la Ville de Paris

Phases du projet	**Etapes du projet**	**Caractéristiques du processus participatif**	**Acteurs de la société civile mobilisés**	**Objets mis en discussion / Produits**	**Degrés d'implication**
2005 **Discussions sur les modalités d'implication des habitants-citoyens et adoption d'une *Charte de la concertation*** **APS Jardin**	8 février 2005 : Conseil de Paris, nomination de l'équipe SEURA. La DU devient responsable de la coordination générale du projet	22 janvier 2005 : réunion organisée par le collectif Rénovation des Halles pour faire le bilan de la concertation et réfléchir à de nouvelles modalités.	Associations de quartier, associations généralistes	Modalités de concertation (*réunions, propositions de méthodes*)	***Démarche ascendante***
	Février / Mars 2005 : Proposition d'une méthode de concertation par le collectif Rénovation des Halles et par l'association EPPPUR, soutenue par le collectif Parole des Halles	11 février 2005 : réunion publique organisée par le FSL pour un groupe de travail sur les modalités de la concertation			
	8 avril 2005 : Proposition d'une charte de la concertation par la Mairie de Paris Juin 2005 : acte d'engagement agence SEURA pour le marché de maîtrise d'œuvre subséquent aux études de définition : le jardin 19 juillet 2005 : comité de pilotage du projet	13 avril 2005 : Réunion avec les associations pour présenter la proposition de charte de la Mairie de Paris	Associations de quartier, associations généralistes	Modalités de concertation : travail à partir des documents et contributions de tous les acteurs	***Concertation / Co-production***
	Septembre 2005 : Conseil de Paris : approbation des marchés sur le jardin et les espaces publics, la programmation des équipements, la préparation d'un concours d'architecture pour le « Carreau » Décembre 2005 : appel d'offres pour un marché d'AMO pour une mission de garant de la concertation	29 septembre 2005 : réunion de finalisation du dispositif de concertation 13 octobre 2005 : réunion de négociation du dispositif de concertation 29 novembre 2005 : Réunion sur les principes de la « concertation ».	Associations de quartier, associations généralistes	Modalités de concertation : travail à partir des documents et contributions de tous les acteurs Nouvelle version de la charte proposée par la Mairie. **Produit : *Charte***	***Concertation*** ***Concertation / Information*** *(sur version définitive de la Charte)*
	Version finale de la charte de la concertation du projet des Halles	14 décembre 2005 : réunion publique	Tous citoyens concernés / intéressés	Présentation des avancées du projet de l'équipe SEURA	***Information***

E. Définition du cahier des charges et concours d'architecture pour le futur Forum, avril 2006 – juillet 2007[215]

Début 2006, cinq thèmes sont choisis par la D.U., qui est à présent en charge de l'organisation des démarches de projet et de « concertation[216] », pour définir les GTT : voirie, jardin, espaces souterrains, programmation et populations fragiles. A travers ces thèmes apparaissent les trois grands aspects du projet urbain : le bâtiment (Forum qui abrite les équipements publics et commerciaux), le jardin, les déplacements autour du Forum (voirie et pôle transport)[217]. Ces aspects se discutent dans des GTT séparés à partir d'avril 2006 avec le référent politique concerné : ainsi le premier GTT du 6 avril 2006, qui porte sur la programmation des équipements publics et des commerces, est présidé par Jean-Pierre Caffet, Adjoint à l'Urbanisme. Le 7 juin 2006 a lieu un GTT sur la voirie, dirigé par Denis Baupin, Adjoint aux Déplacements et Transports. La « concertation » sur le jardin démarre sous la direction de Yves Contassot, Adjoint aux Espaces Verts, lors du GTT du 29 juin 2006.

De leur côté, les membres de la société civile impliqués dans la « concertation » s'inscrivent et assistent à tous les GTT. Ils peuvent ainsi faire des liens entre les différents aspects du projet. Les habitants-citoyens conviés à ces réunions sont en grande majorité les mêmes que ceux qui ont été mobilisés entre 2003 et 2005 : associations de quartiers, universitaires, représentants du FSL. Toutes les réunions ont lieu à l'Hôtel de Ville.

Les premières réunions de GTT permettent de présenter les objets mis en discussion. Or selon les thématiques et les espaces, ceux-ci diffèrent, ce qui a des conséquences sur le degré d'implication des habitants-citoyens. A partir de 2006, nous nous intéressons particulièrement dans ce premier chapitre au processus engagé pour la rénovation du Forum, et nous verrons dans le chapitre suivant que pour d'autres aspects, bien que les modalités de « concertation » soient les mêmes, la nature de ce qui est mis en discussion est très différente.

Les réunions de Bureau ont lieu une fois par mois. Deux représentants associatifs y sont présents. Ils peuvent interagir directement avec les personnes en charge du projet, proposer la tenue de réunions sur des thèmes spécifiques, revenir sur des aspects organisationnels, demander des documents précis. Cette instance est propice à des négociations sur les

[215] Tableau de chronologie : Annexes II.1.5

[216] C'est pourquoi nous l'appréhendons comme un acteur en AMO interne conduite du projet et de la « concertation » à partir de cette date.

[217] La « concertation » ayant été principalement axée sur le bâtiment et le jardin, ce sont ces deux thématiques que nous analysons plus particulièrement dans cette thèse. Les questions de circulation et de transports ne seront pas abordées de façon aussi détaillée. Par ailleurs, au sujet du bâtiment, comme ne nous pouvons pas présenter les discussions qui ont eu lieu sur l'ensemble des aspects du projet urbain, nous avons choisi de nous concentrer sur ceux qui sont apparus comme les plus récurrents et suscitant le plus de débats. Ces aspects se révèleront au fur et à mesure du récit, mais ils représentent également une grille de lecture pour analyser l'avancée du projet et les sujets mobilisant les habitants-citoyens impliqués, aussi nous avons souhaité lister les catégories dans lesquelles ils s'inscrivent en préambule : les relations entre le bâtiment et le jardin, et les implications de l'architecture du bâtiment sur l'aménagement et les fonctions/pratiques du jardin ; la programmation interne du bâtiment, et la répartition entre les équipements commerciaux et publics ; la vocation des espaces créés ; lieux de repos / de passage, lieux de commerce / de culture, lieux à vocation locale / métropolitaine ; la forme du bâtiment, sa hauteur, sa couverture, et plus largement ses aspects techniques.

modalités mêmes de la « concertation ». En ce sens, elle s'apparente à un degré de concertation. Les CPC sont davantage des instances de consultation, en raison de leur format tout d'abord : elles regroupent tous les protagonistes de la « concertation », et réunissent ainsi souvent plus de 50 personnes, ce qui n'est pas propice à des échanges poussés sur des aspects précis. De plus, leur but est de faire le point sur les avancées du projet et le calendrier à venir, sous la forme de bilans d'étape réalisés par les services internes à la Ville de Paris (la DU la plupart du temps). Elles ont donc vocation à exposer certains éléments du projet, et à recueillir les réactions des citoyens y participant. Tout comme les GTT, ces deux structures n'impliquent que des représentants associatifs, et majoritairement des riverains du quartier des Halles.

Un garant de la concertation est nommé en mars 2006 : il s'agit de Thierry Le Roy, membre du Conseil d'Etat. Par ailleurs, les habitants-citoyens mobilisés continuent de développer des actions pour peser sur le projet urbain. Très rapidement, certains vont tenter de constituer une force de proposition rassemblée, en organisant des réunions interassociatives : la première a lieu en juin 2006.

1. Elaboration du cahier des charges pour le futur bâtiment des Halles, avril 2006 – janvier 2007

En ce qui concerne la « concertation » menée sur le projet de rénovation du Forum des Halles, qui débute réellement en octobre 2006, les premiers temps sont consacrés principalement à l'élaboration d'un cahier des charges pour le concours d'architecture de cette construction[218]. Les représentants associatifs envoient des contributions pour les 4 GTT Programmation d'octobre à décembre 2006 afin d'alimenter le travail de définition du cahier des charges. Les maîtres d'ouvrage répondent en séance aux contributions envoyées, et les GTT sont ainsi l'occasion de débats sur des aspects particuliers de la programmation du futur bâtiment.

Lors du GTT organisé le 12 octobre 2006, Jean-Pierre Caffet précise que « *la concertation doit permettre de préciser autant que faire se peut les différents programmes du Carreau, équipements publics et surfaces commerciales* » - bien que dans le cadre de ce concours sur esquisse, l'objet est avant tout de définir l'architecture de l'ensemble bâti, et que des évolutions du programme resteront possibles en phase d'Avant-projet[219]. Une liste de questions « *soumises à concertation* » est produite par la D.U. :

- Quelle priorité pour les différents éléments de programme ?
- Quel équilibre équipements/commerce ?
- Pour chacun des éléments de programme, quelles contraintes particulières à intégrer au cahier des charges ?

[218] Un appel d'offre pour un concours international est lancé en octobre 2006.

[219] L'article 2 de la loi MOP, dans sa nouvelle rédaction résultant de l'ordonnance du 17 juin 2004, réserve explicitement au maître d'ouvrage la faculté de modifier le programme au-delà des études d'esquisse moyennant une déclaration préalable à la consultation : *« Pour la réalisation d'ouvrages neufs complexes d'infrastructure et de bâtiment, l'élaboration du programme et la détermination de l'enveloppe financière prévisionnelle peuvent se poursuivre pendant les études d'avant-projet, sous réserve que le maître de l'ouvrage l'ait annoncé dès le lancement des consultations. ».*

- Quelle localisation, quels rapprochements entre équipements, quelle accessibilité depuis l'espace public ?
- Quelle réponse aux propositions formulées en concertation (équipements sociaux, locaux pour les sourds, salle de réunion de quartier, etc.) ?
- En matière de commerce, quel impact sur le Forum et le quartier ?

On retrouve dans ces questions des thèmes fortement investis par les associations dès la période des études de définition, notamment la question de la répartition entre commerces et équipements publics. Le fait que les éléments programmatiques du cahier des charges soit mis en discussion induit que l'implication des habitants-citoyens peut effectivement s'apparenter à de la concertation. Tout semble alors de nouveau très ouvert.

Des objectifs sont présentés par la maîtrise d'ouvrage pour le cahier des charges[220] : il faudra tenir compte de la dimension verticale du site, avec le monde souterrain, ses espaces et ses 800 000 voyageurs quotidiens. C'est pourquoi le projet doit proposer la création d'une émergence donnant une visibilité au monde souterrain, tout en permettant d'en améliorer les accès et de retrouver une continuité entre espaces publics, en surface et en sous-terrain. En termes d'objectifs architecturaux, des parties non constructibles d'environ 6600m2 sont définies sous le toit, afin de préserver l'éclairage naturel des niveaux inférieurs et de conserver la vision sur l'axe Est/Ouest. La partie constructible, tout le reste de l'espace, est de 11300 m2, sur toute la hauteur du volume. Un certain nombre d'associations présentes évoquent des réticences quant à l'adoption d'un toit unitaire au-dessus du Forum, craignant l'effet « *boîte à chaussures* ». La relation entre ce qui est appelé le « Carreau » - appellation critiquée par les représentants associatifs parce que renvoyant trop fortement à l'idée d'un toit - et le jardin devra être très forte. Le fait que l'emprise constructible du futur bâtiment ait été présentée comme s'arrêtant à la lisière du jardin évoque des questionnements précis de la part de plusieurs associations, à l'instar d'Elisabeth Bourguinat qui s'inquiète que des terrasses puissent s'étendre à cet endroit sur le jardin à partir du bâtiment. Elle explique qu'Accomplir souhaite que « *cette surface du jardin soit sanctuarisée : s'il doit y avoir des terrasses, qu'elles soient sur la zone constructible et qu'elles ne viennent pas empiéter sur la zone du jardin* ». Par ailleurs, un document distribué en séance[221] récapitulant les différentes étapes de la procédure choisie annonce qu'un représentant associatif peut siéger au jury du concours, comme la loi le prévoit. Il s'agit donc pour les associations de se mettre d'accord pour désigner ce représentant.

Dès ces premières discussions sur le cahier des charges, les associations de Parole des Halles, qui s'étaient fortement mobilisées pour que des groupes d'usagers soient prévus dans la *Charte de la concertation,* demandent à de nombreuses reprises à ce qu'ils soient organisés. Un « *marché de prestations intellectuelles pour l'organisation de groupes de consultation d'usagers* » est publié en mai 2006[222], et l'appel d'offres est lancé en août 2006. En

[220] Ces objectifs ont été définis avec l'équipe SEURA, en raison du marché de maîtrise d'œuvre urbaine subséquent aux études de définition qui l'engage à aider la maîtrise d'ouvrage pour la rédaction de ce cahier des charges.
[221] Fiche « calendrier et procédure », D.U., octobre 2006
[222] *Marché de prestations intellectuelles pour l'organisation de « groupes de concertation avec les usagers », projet de rénovation des Halles, Cahier des clauses administratives et techniques particulières*, Direction de l'Urbanisme, Sous-direction de l'Aménagement, mai 2006

septembre, la D.U. autorise les associations à consulter les cinq dossiers retenus et à donner leurs avis. Deux associations, mandatées par leur collectif, vont travailler à l'analyse des dossiers : Accomplir et l'EPPPUR. Le meilleur dossier leur semble être celui d'IPSOS / Missions Publiques, et c'est celui-ci que la Mairie va choisir. Ainsi, en ce qui concerne le public mobilisé, le dispositif de « concertation » s'élargit ponctuellement à l'automne 2006. La Mairie de Paris commande des enquêtes de fréquentation à IPSOS suivies de 2 jours de groupes d'usagers organisés par Mission Publique[223]. Leurs résultats ne seront présentés que lors de la troisième réunion de « concertation » sur le cahier des charges du concours, le 7 décembre 2006, date à laquelle le document est presque achevé[224]. Le travail d'élaboration du cahier des charges paraît donc assez déconnecté de cette tentative d'élargissement du processus participatif.

2. Le cahier des charges du concours d'architecture, janvier 2007

Le produit qui émerge de cette période du processus participatif est le cahier des charges du concours d'architecture, dont une première version quasi-définitive est présentée lors du GTT du 9 janvier 2007. Les associations ayant eu le document avant la réunion, elles peuvent faire des remarques et demander des amendements, en fonction de ce qui a été auparavant discuté. Certains éléments sont souvent cités par les différentes personnes ayant participé à la rédaction de ce document comme ayant été influencés par la « concertation » : la disparition du terme « Carreau », la prudence quant à l'installation de terrasses, et la non imposition d'une couverture du bâtiment.

Une des demandes partagées des acteurs de la société civile était bien de préserver la possibilité que le futur bâtiment ne soit pas intégralement couvert ; le cahier des charges précise qu'« *aucune obligation n'est donnée aux concurrents sur le caractère entier ou fractionné de l'édifice, ni sur la possibilité de couvrir partiellement ou totalement celui-ci* ». Cependant, ensuite, il est souvent question du « *toit* » dans le texte, même si c'est pour préciser qu'il ne doit pas nécessairement tout recouvrir : « *le toit constitue les 5^{e} et 6^{e} façades de l'édifice, vues du dessous et vu des bâtiments et monuments riverains, voire éloignés. Il peut être traité de différentes manières, il pourra être unitaire ou fractionné, couvrir complètement ou partiellement le volume* ». Enfin, des représentants associatifs, dont ceux d'Accomplir, demandent à ce que toute mention du toit soit retirée, pour ne pas faire

[223] Nous exposerons et analyserons les modalités de travail de ceux-ci ultérieurement, lorsque nous traiterons plus précisément de la prise en compte des populations métropolitaines dans l'opération C.F. *Infra*, Partie 1, Chapitre 2, Section 2, « le traitement de la dimension métropolitaine dans l'opération des Halles ».

[224] Ces résultats cherchent à mettre en avant la perception des Halles par les usagers, au sens fonctionnel (gare de transport, centre commercial, lieu culturel, jardin, etc.) et en terme critique (sûr, clair, fonctionnel, propre, etc.). Les usagers du jardin et du Forum des Halles[224] sont majoritairement des jeunes (61 % des 15-34 ans pour le Forum, 54% pour le jardin), de CSP plutôt élevée, et appartenant à un foyer composé d'une seule personne. 76% des usagers du jardin le fréquentent principalement parce qu'il est pour eux un lieu de nature et de convivialité, alors que 22 % n'ont pas d'intentions précises, et l'utilisent simplement pour traverser le quartier. La grande majorité des usagers ont du Forum et du jardin une bonne image : respectivement 83% et 88%. En ce qui concerne le Forum, IPSOS note une « p*rédominance sans appel de l'activité commerciale* » par rapports aux équipements culturels et sportifs, peu identifiés et fréquentés. L'enquête révèle d'ailleurs que le jardin, bien qu'il ait une identité propre, est moins connu que le centre commercial.

d'« *incitation à privilégier un toit* », ainsi que tous les éléments qui ont l'air de rendre une passerelle nécessaire. L'idée de laisser une grande liberté aux architectes est très présente dans les contributions des habitants-citoyens. Dans la version finale du cahier des charges, le mot « *toit* » a été remplacé par « *toitures* » et il est spécifié qu'« *est laissé libre le traitement des toitures ».*

Plusieurs personnes souhaitaient par ailleurs que le terme de « Carreau » soit retiré du cahier des charges, car elles lui préfèrent celui de Forum, qui selon elles évoque davantage la convivialité et l'échange. Si la version finale du cahier des charges s'intitule toujours « *Concours international pour la construction du « Carreau » des Halles* », le terme est mis entre guillemets et il est précisé dès le départ que cette terminologie n'induit pas nécessairement une forme carrée :

> « *l'appellation « Carreau » des Halles, retenue comme titre du présent concours d'architecture, avait été choisie pour sa référence. Afin de ne pas laisser supposer qu'une forme carrée est souhaitée pour cette émergence, cette référence a été remplacée dans le texte par l'expression « Forum rénové », dont le sens originel « d'espace de la vie publique » correspond bien aux objectifs du projet*».

De plus, la remarque faite par plusieurs associations au sujet de potentielles terrasses débordant sur le jardin semble avoir été prise en compte dans la rédaction du cahier des charges, puisqu'il y est précisé que « *l'installation éventuelle de terrasses ne sera possible qu'au sein de l'emprise d'intervention, grâce à des retraits de façade, cela afin de préserver l'intégralité des 4.3 hectares du jardin* ». Enfin, dans la version définitive du cahier des charges, il est explicité aux concurrents que « *le projet retenu pourra voir son programme évoluer en phase étude, tant en termes de nature qu'en termes de surface, afin de tenir compte des apports de la concertation et des discussions avec les partenaires.* »

Ces éléments peuvent donc être repérés comme l'effet d'une concertation avec la société civile pour ce cahier des charges. Toutefois, ils sont jugés comme mineurs par une partie des représentants associatifs. Le collectif Parole des Halles, par la voix d'Olivier Peray, président de Paris des Halles, se dit mécontent précisément parce qu'il n'y trouve que peu de choses débattues pendant les GTT. Selon lui, s'il y a bien quelques avancées, elles sont marginales, et les propositions de son collectif ont disparu sans qu'il y ait de justification précise : « *sur les choses essentielles, on a l'impression que peu de choses ont avancé, notamment sur un certain nombre de points que nous avons pu exposer* ». Sur le fond, ce qui est critiqué par ce collectif est une trop grande orientation du projet vers la programmation commerciale, au détriment de celle des équipements publics :

> « *Sous des artifices de pôles culturels qui cachent finalement des cosmopoles, des cafés littéraires, etc., qui ne sont rien d'autre que des activités commerciales déguisées, sous ces dénominations, on voit l'extension des surfaces commerciales avec 12 000 m2, 13 000 m2 de surfaces commerciales supplémentaires, ce qui a toujours été dénoncé. Nous, nous demandons une réduction de ces surfaces commerciales* » déclare Olivier Peray lors de cette réunion du 9 janvier 2007.

De fait, la répartition des surfaces commerciales reste présentée comme elle l'était au départ du processus participatif. Il n'y a pas de négociations sur cet aspect malgré les questions soumises au départ aux membres de la société civile, qui paraissaient totalement ouvertes. Certaines associations ont d'ailleurs tenté d'en faire un objet de débat : ainsi Parole des Halles a envoyé en décembre 2006 une contribution au sujet des équipements publics. Les membres du collectif y écrivaient souhaiter « *que la Ville affiche une volonté et un effort réel de proposer de nouveaux équipements culturels et ne se contente pas de reproduire l'existant en augmentant légèrement les surfaces mais en moindre proportion que les surfaces commerciales.* » Ils reprochent à la Mairie de Paris de ne pas suffisamment négocier de mètres carrés avec Unibail, important financeur du projet, dont les représentants assistent à la plupart des réunions sans pour autant s'exprimer. Les autres associations rejoignent cette vigilance quant au poids du commerce dans le projet. Accomplir, qui a préparé un document d'analyse « *détaillée* » du cahier des charges pour le GTT du 9 janvier 2007, déclare également lors de cette réunion que ses membres « *souhaitent que la création de mètres carrés commerciaux supplémentaires soit aussi réduite que possible* ». Parmi les acteurs de la société civile, seul André Laborde, représentant du Groupement d'Intérêt Economique du Forum (GIE[225]) - très impliqué dans la « concertation » sur le bâtiment - s'oppose à ce discours selon lui trop « *anti-commercial*[226] ». Les représentants de la Ville de Paris se défendent de céder trop d'espaces à Unibail. Ils mettent en avant « *l'équilibre des mètres carrés* », selon eux en faveur des équipements publics, mais ne précisent toutefois jamais la teneur des négociations avec le gestionnaire du Centre Commercial. C'est précisément ce qui est critiqué par les associations : le processus de décision et de concertation institutionnelle n'étant pas visible, elles ne peuvent avoir de certitude quant à leur possibilité d'infléchir le projet. Les marges de manœuvre sur la répartition et la place des surfaces commerciales apparaissent assez faibles, alors même que cela faisait partie *a priori* des points soumis à concertation. Un autre aspect semble crucial aux différentes associations : la liaison entre le jardin et le bâtiment. Or celle-ci ne peut pas être traitée à ce moment là selon la maîtrise d'ouvrage, puisque la forme future du bâtiment n'est pas connue. Pourtant cette dernière souhaite avancer sur l'élaboration du jardin avant de connaître le résultat du concours d'architecture, et pendant le déroulement de ce dernier, les GTT portant sur la voirie[227] et sur le jardin continuent[228].

[225] Un GIE, groupement d'intérêt économique, est un groupement de personnalité morale qui permet à ses membres de mettre en commun certaines de leurs activités afin de les faciliter ou développer, ou bien d'améliorer ou d'accroître les résultats de ces activités, tout en conservant leur individualité. L'objet de cette structure intermédiaire entre la société et l'association ne peut être que de prolonger l'activité de ses membres. Le GIE du Forum des Halles regroupe l'ensemble des enseignes commerçantes du centre commercial. Il rassemble les 180 boutiques locataires d'Unibail dans le forum, qui le financent. Les commerçants du Forum sont obligés par contrat de participer à ce GIE. Sa fonction est de s'occuper de ce qui est nécessaire pour le bon fonctionnement de la structure en termes de sécurité, nettoyage, entretien, et promotion. L'administrateur du GIE est le directeur du forum, employé d'Unibail. Il change tous les 4 ans.

[226] Il sera soutenu au cours d'autres réunions par Alexandre Marfouz, du collectif Beaubourg les Halles, qui représente les commerçants des rues autour du Forum.

[227] Deux réunions les 23 avril et 19 juin 2006, puis une autre le 11 octobre 2006.

[228] 16 janvier 2007, au cours de laquelle des acteurs de la société civile critiquent le fait d'avancer sur le projet de jardin sans que ne puisse être abordée la question de la liaison avec le bâtiment.

Ainsi, s'il y a bien un processus qui s'apparente à de la concertation pour la constitution du cahier des charges, le produit final peut n'apparaître que très marginalement s'appuyer dessus. Au demeurant, les différents aspects du cahier des charges sont formulés sans que ne soient rappelés explicitement ni les contributions des associations participant au processus de « concertation », ni les résultats des enquêtes IPSOS et groupes d'usagers Missions Publiques. Une phrase évoque de façon très générale la consultation des usagers par des enquêtes en ces termes : « *des études préalables ont permis de définir plusieurs axes thématiques qui apparaissent pertinents dans le contexte du quartier des Halles* ».

Encadré 5 : Résumé du cahier des charges de janvier 2007

L'emprise maximale au sol est de 145 x 123 m. Il faudra que le futur bâtiment reste sous le vélum des immeubles environnants, selon les gabarits-enveloppes déterminés par les prospects dans les trois rues périphériques, Rambuteau, Pierre Lescot, et Berger, qui imposent des hauteurs réduites en bordure des voies, de l'ordre de 13 mètres, et selon le plafond des quartiers centraux de 25 mètres de hauteur déterminé par le PLU. Le projet dans son ensemble aura une hauteur générale réduite par rapport à l'enveloppe définie au PLU.

Le cahier des charges comprend une partie sur les liaisons verticales ; la création de nouveaux accès, pour fluidifier la relation dessus-dessous, est préconisée. Cet aspect est également abordé avec l'idée que le futur projet devra privilégier la liaison entre le bâtiment et le jardin : « *le projet prendra en compte le fait que le bâtiment s'affirmera comme émergence des espaces souterrains, et en particulier la gare* »

Les équipements publics devront en particulier être suffisamment mis en valeur, visibles et accessibles. L'objectif principal de la programmation doit être de développer et renouveler les pratiques culturelles existantes, ainsi qu'un espace public gratuit pour les usagers des espaces souterrains « *leur permettant de s'arrêter un instant pour profiter de la vue sur le jardin, prendre connaissance de l'offre culturelle du site, de la ville, et d'organiser des rencontres* ». Il faudra pour ce faire aller au-delà de la simple remise à niveau ou de la reconstitution des équipements actuels, et combler des manques en matière d'équipements publics et de commerces.

L'édifice du carreau devra proposer une surface totale d'environ 13000m2, dont 12400 m2 d'équipements, comprenant ; des espaces publics de circulation, reliant les différentes composantes du programme, la ville, le jardin, et les espaces souterrains ; un programme d'équipements publics et culturels ; un programme de services à caractère métropolitain ; un programme de commerces et restauration ; des équipements techniques liés au fonctionnement. La non constructibilité de certains espaces à l'intérieur de l'emprise est à nouveau affirmée. Il s'agit de la place basse et passage du cours, au-dessus desquels seules des structures légères (passerelle) ou transparentes pourront être réalisées.

La programmation prévoit 3 pôles au sein du bâtiment : un pôle « culture » (9000 m2), qui comprendra les équipements publics comme la bibliothèque et le conservatoire, mais également privés comme deux cafés appelés Café Littéraire et Cosmopole et un espace jeunes créateurs, gérés par Unibail ; un pôle « services métropolitains » (1000m2), qui regroupera des services de billetterie et de renseignements à destination des usagers du site ; et un pôle « environnement et bien être » (2500 m2), « *thématique en plein développement et capable de susciter des nouveaux concepts commerciaux* », proposée par les représentants d'Unibail.

Les activités de commerces, de services, de restauration, sont présentés dans le cahier des charges comme des « points chauds » à même de générer de l'animation, et de « l'image » par le potentiel de mise en scène des vitrines et des espaces. Les équipements publics, intrinsèquement moins fréquentés, ne doivent pas générer des ruptures ou des enclaves et devenir des zones froides du Carreau.

Source : Cahier des Charges du Concours du Carreau, dossier de consultation des concepteurs, concours international d'architecture, Ville de Paris, janvier 2007

3. Implication des représentants associatifs dans le concours d'architecture, janvier – octobre 2007

En janvier 2007, le jury du concours sélectionne les 10 candidats invités à travailler à une esquisse à partir du cahier des charges[229].

Les deux schémas ci-dessous montrent la procédure de concours d'architecture telle qu'elle est indiquée par le *Code des Marchés Publics* (Figure 7) et telle qu'elle s'est déroulée pour l'opération des Halles en 2007 (Figure 8). Alors que les préconisations légales ne prévoient pas l'implication d'habitants-citoyens dans les instances d'évaluation, l'organisation du concours pour le bâtiment des Halles y donne lieu. Ainsi, outre la constitution du cahier des charges, le concours d'architecture du futur Forum des Halles va être l'occasion d'une connexion entre la démarche participative et le processus de décision. En effet, suite à la mobilisation de représentants associatifs, deux d'entre eux vont finalement pouvoir participer à la procédure de concours : l'un siégeant au jury, l'autre à la commission technique. Les conflits entre Rénovation des Halles et Parole des Halles, déjà présents pendant les études de définition puis les discussions sur la *Charte de la concertation*, ont rendu difficile une auto-désignation d'un seul représentant. Une solution a été proposée par Jodelle Zetlaoui-Léger : elle a suggéré à Jean-Pierre Caffet d'accorder également une place à un représentant associatif dans la commission technique. La Mairie de Paris a finalement accepté cette proposition et Bertrand Delanoë a désigné Elisabeth Bourguinat, membre de Rénovation des Halles, pour représenter les associations au sein du jury, et Olivier Peray, membre de Parole des Halles, pour faire partie de la commission technique.

Les représentants associatifs travaillent beaucoup pour participer à ces deux instances. Ils ont eu à cœur d'exprimer non leurs points de vue personnels, mais ceux portés par plusieurs associations au cours des débats de la « concertation ». Le collectif Parole des Halles prépare notamment en janvier 2007 un document résumant des critères d'appréciation pour évaluer les projets[230]. Ce texte, qui s'appuie sur les diverses contributions des associations publiés au cours de la « concertation », indique qu'il faut prendre en compte l'insertion urbaine du bâtiment et l'image du site qu'il implique. Celle-ci ne devrait pas tourner exclusivement autour du centre commercial et de la gare, mais suggérer un « *lieu de vie culturelle, de rencontres et d'échanges pour différents publics»*. Il convient notamment que la visibilité des équipements publics soit améliorée par rapport aux espaces commerciaux[231]. Le projet devra également éviter que le jardin ne soit traité comme « *une extension du centre commercial* ».

[229] Les architectes mandataires sont : ARTS - Jacques Ferrier (fr) - Marc Mimram (fr) - Paul Chemetov (fr) – Du Besset (fr) – Massimiliano Fukss Architecte (it) – Berger et Anziutti Architectes (fr) - Mansilla et Tunon Architextes (esp) – Stéphane Maurin avec Mathieu Poitevin et le groupe K (fr) – Marin et Trottin, groupe Périphériques, avec Remy Marciano (fr) – Toyo Ito and associates Architectes (japon).

[230] Parole des Halles, *Note sur les critères d'évaluation des projets pour le concours d'architecture du Carreau*, janvier 2007

[231] Les études IPSOS et les Groupes d'Usagers de Missions Publiques avaient montré la méconnaissance des équipements publics et culturels par les usagers du site. (Ipsos, 2006, Missions Publiques, 2006)

Figure 7 : Schéma de l'organisation d'un concours d'architecture selon le Code des Marchés Publics

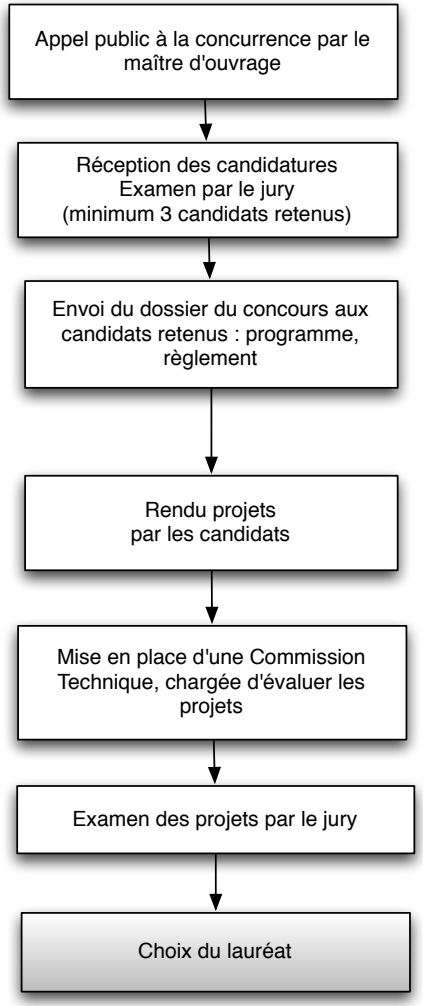
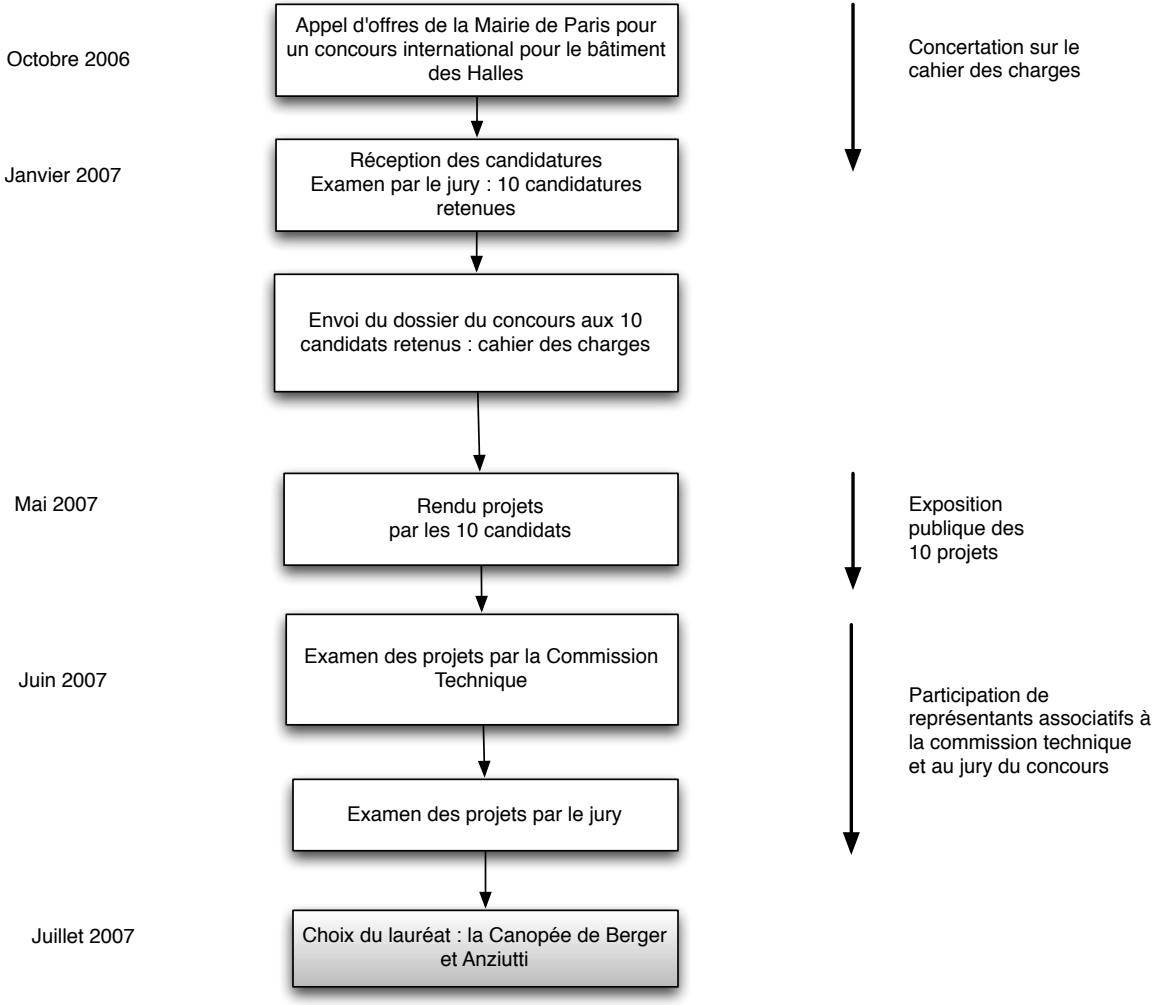


Figure 8 : Schéma de l'organisation du concours d'architecture pour le Forum des Halles (octobre 2006 – juillet 2007)



Le collectif estime de plus que le bâtiment devra « *favoriser des parcours de promenade entre le Forum et le jardin, dans tout le site, même à l'intérieur du centre commercial, avec notamment des espaces non dédiés, pour permettre des activités spontanées, favoriser la lumière, la visibilité des espaces*[232] ». A partir de ce texte, Olivier Peray prépare une grille avec une cinquantaine d'entrées[233]. Lors de la commission technique, il note en vert ce qui lui paraît positif et en rouge l'inverse. Il y a, selon les cas, des notions plus importantes que d'autres, comme par exemple le maintien des perspectives et des respirations du site : leur non-respect est à ses yeux un élément fondamental. Il déclarera plus tard que faire ce travail « *seul était très difficile et [qu'} à cet égard, il demanderait impérativement pour un prochain concours que les représentants des associations à la commission technique soient au moins au nombre de 2*[234] ». Lors d'un entretien, Olivier Peray est revenu sur le déroulement de la commission. Il a expliqué que deux groupes avaient été formés, l'un avec les experts techniques des maîtres d'ouvrage (Unibail, RATP, Ville), l'équipe SEURA qui a été chargée de l'évaluation financière du projet, et le représentant associatif. L'autre, plus « confidentiel », rassemblait les experts de la sécurité (pompiers, Police). Puis la commission technique s'est réunie une fois et a rendu un avis sur chacun des projets. La directrice de la D.U., Catherine Barbé, était chargée d'en faire la restitution auprès du jury : elle a demandé à Olivier Peray s'il préférait que sa contribution soit intégrée à celle des autres experts ou jointe à part. De crainte que la parole des habitants ne soit déconsidérée, celui-ci a préféré qu'elle soit intégrée à la synthèse générale ; cependant, de ce fait, on ne sait pas précisément comment les contributions des habitants-citoyens ont été relayées.

Après le travail de la commission technique, Elisabeth Bourguinat obtient quant à elle 2 jours pour étudier les 10 projets avant le jury alors qu'on ne lui avait proposé au départ qu'une demi-journée. Le jury se réunit le 29 juin 2007 et désigne le projet lauréat : il s'agit de la Canopée de Patrick Berger et Jacques Anziutti. Les représentants associatifs se disent tous deux enthousiasmés par ce projet, qui leur semble être le meilleur des 10 proposés[235]. Lors de la réunion interassociative du 2 juillet 2007, ils détaillent aux autres habitants-citoyens participant à la « concertation » leurs appréciations. Selon la grille d'Olivier Peray, le projet de Canopée est « *presque entièrement en vert* ». Il offrirait le potentiel pour créer ce « sens » que Parole des Halles a demandé depuis si longtemps : « *c'est un projet vivant et culturel qui satisfait toutes les cohérences* » affirme-t-il. Les représentants associatifs estiment tout de même qu'il reste à travailler plusieurs points comme l'étroitesse des coursives, les hauteurs sous plafond réellement très basses, l'aveuglement de certains espaces publics, la trop grande distance entre le conservatoire et la bibliothèque (non sanctuarisée pour les enfants), l'effet

[232] Parole des Halles, *Note sur les critères d'évaluation des projets pour le concours d'architecture du Carreau*, janvier 2007

[233] Les deux représentants associatifs ont expliqué la façon dont ils ont procédé lors de la réunion interassociative du 2 juillet 2007, à laquelle nous avons assisté.

[234] Réunion interassociative du 2 juillet 2007

[235] Ils partagent alors le point de vue des autres membres du jury et de la commission technique. Alors que la plupart des associations ne souhaitaient pas une couverture fermée au-dessus du Forum, le projet choisi en propose une. Mais selon les représentants associatifs ayant participé au jury et à la commission technique, si cinq projets avançaient effectivement des solutions non entièrement couvertes, ils ne répondaient que trop peu à d'autres éléments essentiels du cahier des charges

Venturi[236] de courant d'air entre le jardin et la rue Lescot (en l'absence de fermeture du bâtiment dans cet axe). Pour Elisabeth Bourguinat, l'important est « *d'être sorti d'une spirale d'échec, et d'avoir le sentiment d'avoir inversé le cours des choses* ». En participant aux instances officielles d'expertise et de décision du concours d'architecture, les acteurs de la société civile ont eu la possibilité de participer au choix du projet lauréat. Le processus participatif s'approche alors du degré de co-décision.

Parallèlement, les associatifs n'en restent pas moins mobilisés sur les aspects du projet et de la « concertation » qui leur semblent critiquables. En février 2007, Accomplir publie de son côté un texte exposant ses arguments « *contre le principe du « grand toit » et de la « passerelle » liés au concept architectural du « Carreau » prévu originellement par la SEURA pour le futur bâtiment du Forum des Halles* ». Quelques mois après, alors qu'elle a à de nombreuses reprises demandé à la Ville d'organiser une réunion publique, l'association met en place le 20 juin 2007 une réunion dite « publique » pour dénoncer le fait que la Mairie de Paris ne communique pas assez largement sur le projet des Halles. Au cours de cette réunion, les membres de l'association exposent les différents aspects programmatiques et techniques du projet. Sans aller jusqu'à organiser un tel événement public, d'autres associations présentes tiennent également des réunions, échangent par mails sur différents aspects, et continuent de réaliser des documents d'analyse et de propositions. Cet investissement important, en dehors des dispositifs participatifs, s'explique par le fait que les acteurs de la société civile sont en désaccord avec un certain nombre de points que la Mairie de Paris souhaite faire acter[237].

Le procédure de concours d'architecture a donc généré divers degrés d'implication d'habitants-citoyens ; la constitution du cahier des charges s'est apparentée à de la concertation, bien qu'il soit difficile de repérer précisément comment la maîtrise d'ouvrage a tenu compte des contributions des habitants-citoyens sur le sens urbain donné au projet puisque les processus de négociation et de concertation institutionnelles sont restés invisibles. Le choix du projet lauréat a permis une implication directe des membres de la société civile au processus de décision. Par contre, ce sont toujours les représentants d'associations qui sont le plus directement impliqués dans la démarche de projet urbain : les habitants-citoyens non organisés et non riverains ont simplement été consultés lors des groupes d'usagers dont la portée est restée limitée.

[236] L'effet Venturi, du nom du physicien italien Giovanni Battista Venturi, est le nom donné à un phénomène d'accélération de fluides en mouvement en raison du rétrécissement de la zone où ils circulent. L'accélération du vent s'accompagne alors d'une augmentation de la température de l'autre côté de l'obstacle.

[237] Accomplir, par exemple, est opposée au projet de jardin tel qu'il est proposé par David Mangin à ce moment là, et développe un important activisme pour le critiquer. Du côté du collectif Parole des Halles, l'enjeu est de faire pencher la balance en faveur des équipements publics plutôt que du commerce, et d'encourager une prise en compte des besoins des populations non riveraines.

Tableau 6 : Degrés d'implication d'avril 2006 à octobre 2007, définition du cahier des charges et concours d'architecture pour le futur Forum

Phases du projet	**Etapes du projet**	**Caractéristiques du processus participatif**	**Acteurs de la société civile mobilisés**	**Objets mis en discussion / Produits**	**Degrés d'implication**
Avril 2006 - octobre 2007 Débuts de la concertation à partir de la *Charte*, élaboration du cahier des charges et concours d'architecture pour le futur Forum	Avril – octobre 2006 : débuts des GTT – CPC – Bureaux Mars 2006 : nomination du garant de la concertation	6 avril 2006 : premier GTT programmation des équipements publics et des commerces 07 juin 2006 : GTT voirie 21 juin 2006 : première réunion de bureau (2 autres à cette période) 27 septembre 2006 : équipements culturels et jeunesse	Associations de quartier, associations généralistes	Durant les premiers mois et les premières réunions de GTT, les réunions permettent de présenter les objets mis en discussion : En ce qui concerne le bâtiment, un concours d'architecture va être lancé, le travail des maîtres d'ouvrage et AMO sur le cahier des charges est présenté et discuté dans la « concertation »	***Démarrage du processus qui s'apparente à de la concertation***
	Octobre 2006 – janvier 2007 : lancement du concours d'architecture, définition du cahier des charge Octobre 2006 : appel d'offres pour le concours international sur le bâtiment des Halles	Octobre – novembre 2006 : enquêtes usages du site IPSOS / groupes d'usagers Mission Publique 5 GTT sur le cahier des charges pour le concours d'architecture 2 GTT espaces souterrains et circulation 6 octobre 2006 : CPC, bilan d'étape de la concertation 4 réunions de bureau	Habitants-citoyens du site non associatifs Associations de quartier, associations généralistes	Questions et discussions sur thématiques du site, orientations du projet GTT Programmation, bâtiment, équipements : le contenu du cahier des charges du futur concours d'architecture est discuté pendant les réunions. CPC : présentation et discussion sur les orientations générales du projet, bilan d'étape Bureau : discussions et décisions sur l'organisation de la « concertation »	***Consultation*** (*Enquête par questionnaires + groupes de discussion*) ***Concertation*** ***Information / Consultation*** ***Consultation/ Concertation***
	Janvier 2007 – mai 2007 : élaboration des projets par les 10 candidats 18 Janvier 2007 : désignation des 10 candidats Mai 2007 : les 10 candidats remettent leurs projets	9 janvier 2007 : GTT balayage final du cahier des charges 4 réunions de bureau 1 GTT voirie	Associations de quartier, associations généralistes	GTT Programmation : Présentation du Cahier des charges et discussions finales **Produit : cahier des charges du concours d'architecture**	***Concertation***

	Mai 2007 – juillet 2007 : exposition des projets et période de decision **Juin 2007 : évaluation des projets par la commission technique** **29 juin 2007 : le jury classe les 10 projets : le projet de P. Berger et P. Anziutti, la Canopée, est lauréat**	Exposition des projets au pavillon de l'Arsenal 2 GTT voirie 2 réunions de bureau 20 juin 2007 : réunion publique organisée par Accomplir **Participation de deux représentants associatifs au jury et à la commission technique du concours**	Tous citoyens concernés / intéressés Associations de quartier, associations généralistes **Associations de quartier, associations généralistes**	Présentation des différents projets retenus pour le concours Présentation des orientations du projet et des points de discussion (*réunion*) **Choix du projet lauréat du concours d'architecture**	***Information*** ***Démarche ascendante*** ***Co- décision***
		18 septembre 2007 : CPC, bilan de la concertation	Associations de quartier, associations généralistes	Bilan d'étape	***Information / Consultation***

F. Achèvement de la programmation de la Canopée et élaboration de l'Avant-Projet Sommaire, octobre 2007 – mai 2008[238]

Deux périodes se distinguent pendant cette phase du projet, en raison du calendrier électoral : une période qui continue sur le principe des trois instances de la *Charte*, d'octobre 2007 à janvier 2008, puis une période sans organisation de GTT, de janvier à mai 2008.

1. Validation de l'esquisse de la Canopée, octobre 2007 – janvier 2008

En octobre 2007 s'ouvre le local de la « concertation ». Cet espace est prévu par la *Charte de concertation* : il y est mentionné comme un « *lieu d'accueil et de renseignement du public dédié à la concertation et à l'information du public* ». De fait, il est surtout un lieu d'information : une grande maquette du projet montrant tout le site y est exposée et des panneaux affichés sur les murs exposent des vues du futur projet et indiquent les partis-pris des architectes. Un registre est également à disposition de ceux qui souhaitent écrire des commentaires. De plus, des « médiatrices » engagées par la D.U. sont présentes pour expliquer les projets de Patrick Berger et Jacques Anziutti et de l'équipe SEURA, et répondre aux questions des visiteurs. Nous avons réalisé un entretien avec deux médiatrices de ce local en juillet 2007. Selon elles, leur rôle et celui des documents exposés sont principalement de faire de l'information voire de la communication. Elles estiment que la Ville ne s'est pas réellement donnée les moyens d'en faire un pôle de médiation et d'échanges avec les usagers du site. Dans un premier temps, l'emplacement de ce local de la « concertation » ne le rend en effet que peu accessible par la majorité des personnes fréquentant les Halles : il se situe dans la Maison des Associations du 1er arrondissement, dans le Forum, au niveau de la rue Rambuteau, tourné vers le jardin. Les médiatrices nous ont appris que la plupart des habitants-citoyens présents dans le processus de « concertation » visitait régulièrement le local[239] et emmenait des habitants du quartier afin de leur présenter le projet selon leurs points de vue. Ainsi ce lieu semble au départ être simplement une extension des dispositifs déjà mis en place, sans permettre réellement un élargissement de la « concertation ». Par la suite, au moment de l'arrivée de la nouvelle équipe municipale, le local sera déplacé en haut des escalators de la Porte Lescot, ce qui le rendra plus visible et pourra générer une plus grande fréquentation. Néanmoins il n'a pas été l'occasion de recueillir des avis ou des attentes pour l'élaboration du projet, ou tout du moins, s'ils ont existé, ces apports n'ont pas du tout été visibles ni discutés dans le processus de « concertation ».

Ce local accueille la réunion de présentation de la Canopée aux habitants-citoyens participant à la « concertation », le 22 octobre 2007. Les représentants associatifs y rencontrent les nouveaux maîtres d'œuvre, Patrick Berger et Jacques Anziutti, mais également de nouveaux personnels technico-administratifs. En effet, la gestion du projet (conception et réalisation) et une partie de l'organisation de la « concertation » sont à présent assurées par la

[238] Tableau de chronologie : Annexes II.1.6

[239] Selon elle, 1/3 des visiteurs sont des résidents du quartier impliqués dans le projet, qui sont "à cran" lorsqu'ils arrivent au local.

Direction du Patrimoine et de l'Architecture de la Ville de Paris[240] (D.P.A.), puisque la construction du bâtiment dépend de ce service, et non plus de la D.U.. Néanmoins, certains acteurs de cette dernière, chargés de mission comme François Bodet, restent mobilisés sur l'organisation de la « concertation ».

Le projet de Canopée est constitué d'un seul bâtiment comportant deux ailes regroupées autour d'un patio ouvert de plus de 6 mètres de large. Les quatre façades du projet sont implantées en limite de parcelles. La plus grande hauteur prévue est de onze mètres, et au droit des voies (rue Berger, rue Rambuteau et rue Lescot), le bâtiment a une hauteur de quatre mètres. Le projet propose de couvrir le bâtiment ; néanmoins, les architectes ne parlent pas de « *toit* », mais d'un « *abri urbain* », qui s'inscrit dans la continuité des flux du site, se voulant un « *équilibre entre toutes les formes du site* ». C'est pourquoi le Rez-de-Chaussée de la Canopée est prévu pour être fluide, « *trait d'union entre le sol de la ville et celui du Forum* » selon les mots des architectes. Les concepteurs évoquent une « *nouvelle forme d'espace public, avec un aspect unitaire entre le bâti et l'environnement* ». Patrick Berger explique lors de cette réunion de présentation que leur idée est de créer une « *forme vivante du sol* », pour que l'édifice ait une certaine vitalité. La Canopée est présentée comme assurant l'équilibre des surfaces commerciales et culturelles, et respectant également les riverains par sa faible hauteur et le peu d'impact sur l'environnement urbain qu'elle génèrera : il ne s'agit pas d'une « *forme parachutée sur le site, mais naissant du site* ».

La plupart des équipements publics se retrouvent dans les étages, avec des halls d'accueil au RDC : le conservatoire est aux niveaux R+1 et R+2, avec un hall et un auditorium en RDC ; la bibliothèque au R+2 avec un hall au RDC ; les pratiques amateurs au R+1 avec un hall et accueil en RDC. Les RDC sont majoritairement occupés par des activités commerciales, programmées par Unibail, notamment les espaces appelés Café Cosmopole et Café Littéraire aux abords du jardin, et l'espace jeunes créateurs. Un pôle « service métropolitain » est prévu au RDC, afin de former un lieu d'information à l'emplacement où sont générés le plus de flux. Un pôle environnement et bien être se situera au R+1, avec un accueil en RDC. Des vitrines commerciales sont prévues tout en périphérie (autour du bâtiment). (C.F. Annexes, II.3.3.)

Avec le choix du projet de Canopée, c'est la programmation interne du bâtiment qui est travaillée, dans la continuité des préconisations du cahier des charges du concours d'architecture. Jean Pierre Caffet annonce lors la réunion de présentation que le projet va être « *soumis à concertation* » sur certains points comme « *la programmation des équipements culturels* », ce qui intéresse particulièrement les acteurs de la société civile.

[240] C'est pourquoi nous l'appréhendons comme une structure AMO interne de conduite du projet et de la « concertation ».

Photographie 5 : Maquette du projet Canopée, octobre 2007

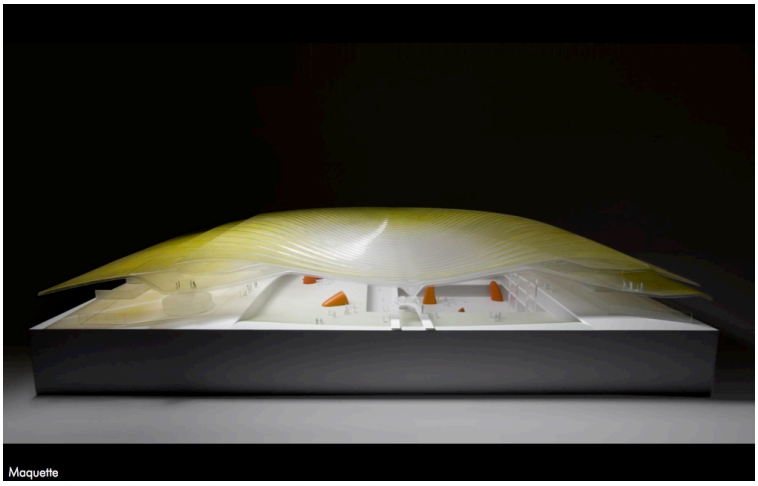
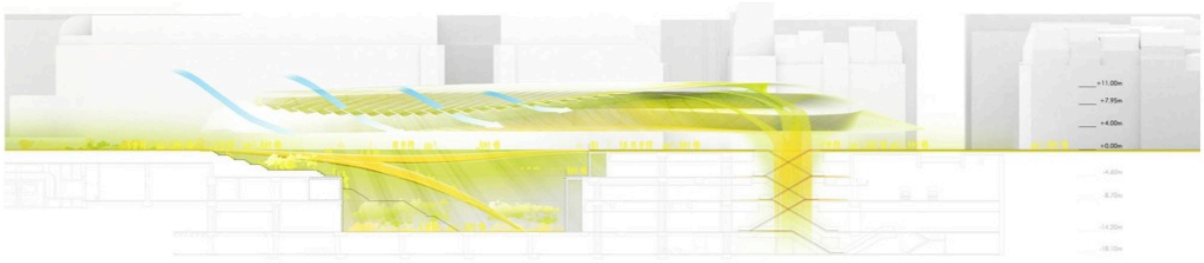




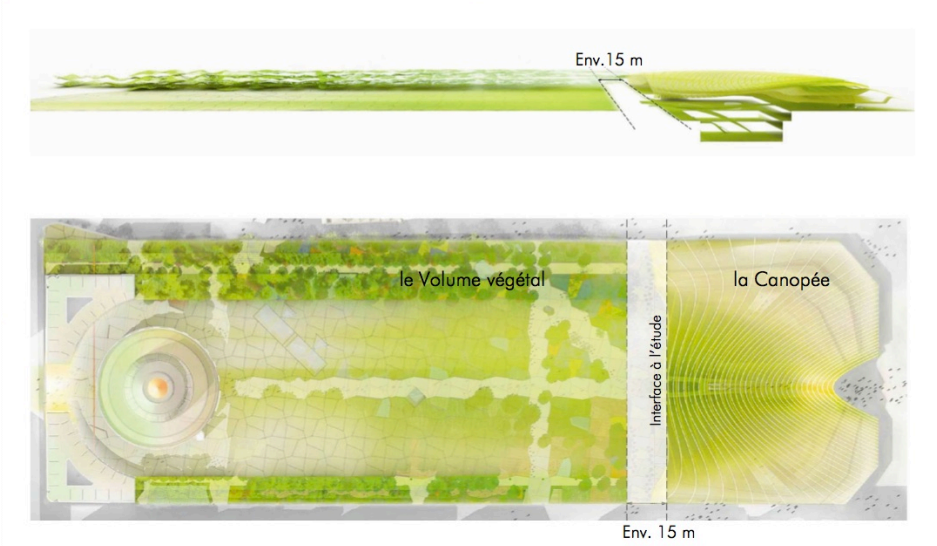
Figure 9 : Coupe Transversale de la Canopée, octobre 2007



Sources : Diaporama P. Berger J. Anziutti Architectes, réunion de présentation Canopée 22 octobre 2007

Les réactions des associations par rapport à la Canopée sont globalement positives. Quelques questions révèlent des inquiétudes au sujet des effets du vent sous la Canopée, celle-ci étant totalement ouverte à l'Ouest. Les maîtres d'œuvre expliquent que des études en soufflerie sont prévues. Au sujet du toit, Elisabeth Bourguinat demande aux architectes s'il est possible qu'il soit quelque peu « *grignoté* » pour laisser entrer directement la lumière, ce à quoi Patrick Berger répond très clairement que ce n'est pas envisageable. Plus encore, ce sont les questions de liaison entre le bâtiment et le jardin qui préoccupent les associations : selon Accomplir, si l'on place l'entrée principale du Forum côté jardin, cela risque de générer trop de flux dans ce dernier. Or une passerelle est prévue qui partirait du jardin pour entrer dans la Canopée. Elle pourrait selon certaines associations de quartier participer de cette sur-fréquentation du jardin, alors qu'elles souhaitent que celui-ci soit un lieu de calme et de repos, et non exclusivement de flux. Dans la présentation en diaporama des architectes, une image montre une lisière de quinze mètres entre le bâtiment et le jardin, dont l'aménagement est annoncé comme un sujet de concertation. Immédiatement, certains représentants associatifs demandent si ces quinze mètres seront réservés aux terrasses de cafés. L'architecte leur répond que ce sera « *réfléchi et programmé le moment venu* ».

Figure 10 : Plan de la lisière entre le jardin et la Canopée, octobre 2007



Source : Diaporama P. Berger J. Anziutti Architectes, réunion de présentation Canopée 22 octobre 2007

Ainsi plusieurs éléments de programmation provoquent des questionnements des acteurs associatifs. Ils vont donner lieu à des discussions pendant les réunions préparatoires aux GTT en novembre et décembre 2007. Celles-ci sont conduites par les acteurs de la D.P.A., principalement le directeur Bernard Franjou, en l'absence d'élus[241]. Il ne s'agit pas de la même dynamique que celle créée pour le cahier des charges : les habitants-citoyens

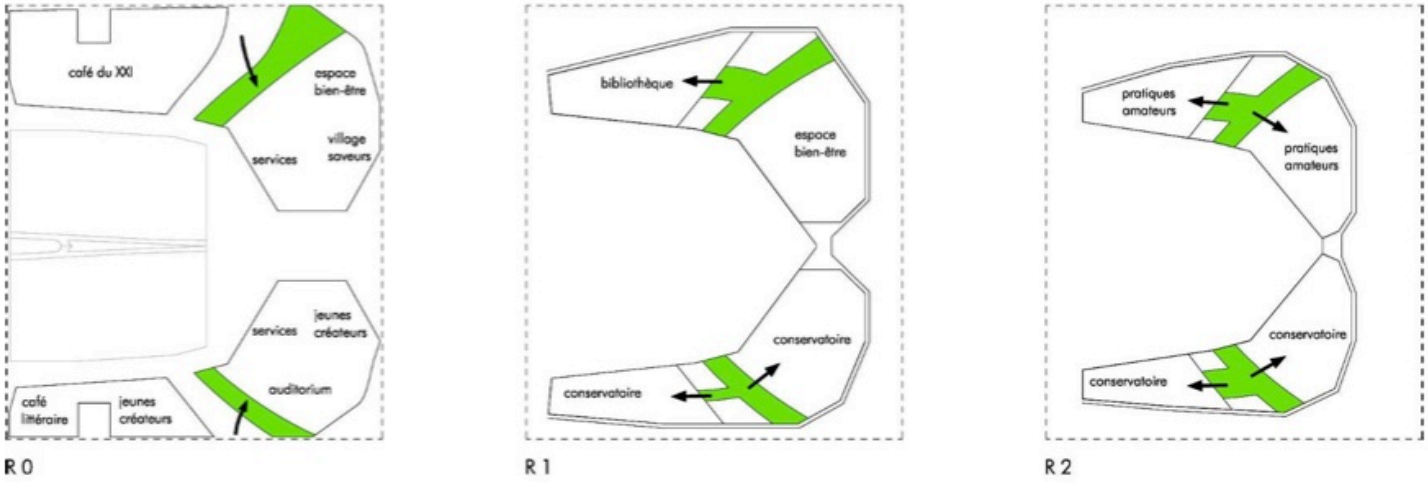
[241] Une le 19 novembre 2007, puis deux sur les équipements culturels le 03 décembre 2007 et le 12 décembre 2007.

semblent pouvoir moins influer sur les éléments de projet. Lorsque les acteurs de la société civile demandent en novembre 2007 dans quelle mesure les éléments de programme annoncés peuvent évoluer, Bernard Franjou répond que certaines choses peuvent être modifiées, mais *« à la marge »*.

Beaucoup de discussions portent sur la place des cafés en bordure de jardin[242]. Toutes les associations ne sont pas tout à fait d'accord entre elles : si certaines, comme Curiositas (Paule Champetier de Ribes), demandent à ce que l'emplacement prévu pour les cafés soit réservé à des équipements publics, par exemple le Conservatoire, d'autres, comme Accomplir (Elisabeth Bourguinat et Gilles Pourbaix), sont d'accord avec l'idée que c'est un endroit « *logique* » pour implanter des cafés. Mais toutes se rejoignent tout de même pour prévenir le risque que des terrasses débordent sur le jardin ; il faut une « *sanctuarisation du jardin comme espace non commercial* » dit Accomplir. Seul André Laborde (GIE Forum), se dit totalement favorable à l'implantation de cafés voire de terrasses à cet endroit, bien qu'il soit d'accord pour conserver au jardin un aspect végétalisé et une fonction de calme et de repos. La question de la répartition des surfaces privées et publiques ressurgit donc. Notons que les représentants d'Unibail, s'ils assistent toujours aux réunions de « concertation », continuent à ne pas s'exprimer.

Lors du GTT suivant, le 20 décembre 2007, la proposition présentée par les maîtres d'œuvre comporte peu d'évolutions par rapport au programme fonctionnel exposé en octobre 2007. Les équipements publics sont toujours situés au 1er étage, les cafés en bordure du jardin, et la passerelle partant du jardin existe toujours.

Figure 11 : Répartition des équipements publics dans le projet Canopée, décembre 2007



Source : Diaporama P. Berger J. Anziutti Architectes, GTT 20 décembre 2007

[242] Les GTT peuvent à présent traiter plus spécifiquement de la liaison du jardin avec le bâtiment, ce qui est une demande importante des acteurs de la société civile. Cependant, aucune réunion sur le jardin ne sera organisée pendant cette période. Le processus participatif est donc « en pause » sur cet aspect du projet.

Au sujet de la programmation des équipements publics et commerciaux, Jean-Pierre Caffet précise qu'elle ne peut encore évoluer que de quelques mètres carrés :

> « *nous ne sommes pas en mesure aujourd'hui de changer la programmation qui a été discutée en concertation et mise au programme du concours. Si c'est l'affaire de quelques mètres carrés, il est possible de regarder, mais on ne va pas bouleverser le tableau* » explique-t-il.

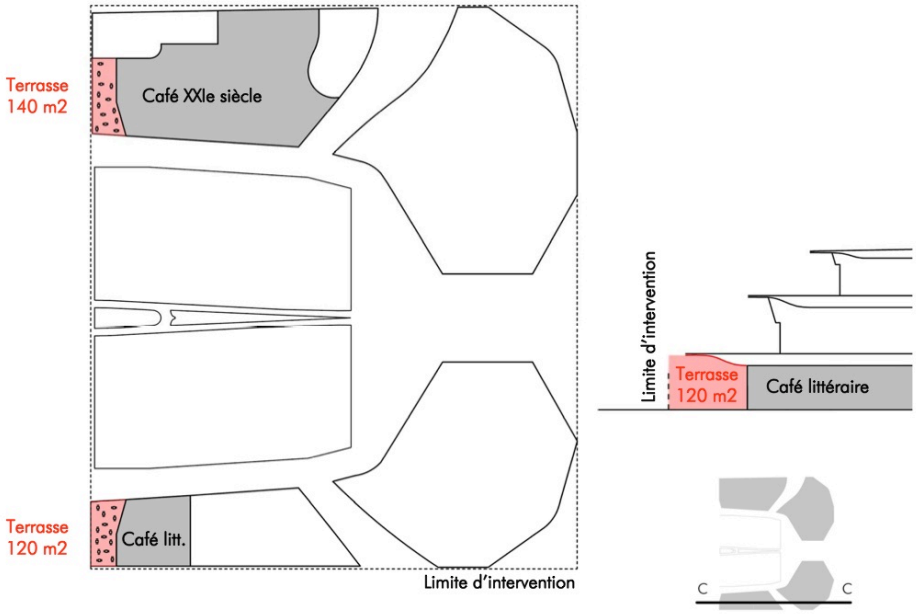
La Ville de Paris souhaite commencer rapidement la phase suivante : l'Adjoint au Maire annonce à l'issue du GTT qu'il veut demander à la maîtrise d'œuvre de passer à l'étape de l'Avant-Projet. Cependant les débats qui ont eu lieu sur l'emplacement des cafés, de la passerelle et des équipements publics sont toujours importants. L'insistance des acteurs associatifs à en rediscuter incite la municipalité à programmer un autre GTT avant la validation définitive de l'esquisse. Celui-ci se déroule le 17 janvier 2008. Ainsi le processus participatif, s'il ne peut permettre que des amendements « *à la marge* » selon les déclarations des acteurs en charge du projet, peut tout de même les obliger à tenir compte des discussions qui ont lieu sur certains aspects en retardant quelque peu les étapes de validation. Cette influence reste néanmoins minime, car il n'est pas question lors du GTT du 17 janvier 2008 de retarder encore la validation de l'esquisse : c'est bien la version finale qui y est présentée. Dans celle-ci, si les cafés sont donc toujours situés au même endroit, il y a tout de même un amendement du projet, dans le sens de ce qu'avaient demandé certaines associations dont Accomplir : les architectes proposent la mise en place de terrasses semi-couvertes. « *Nous pouvons proposer aujourd'hui de dégager des terrasses qui soient toujours dans l'emprise de la Canopée en reculant la façade des cafés, celle-ci étant abritée par le prolongement de l'élément de couverture du R+1* » explique Jacques Anziutti (Figure 12).

Plusieurs associatifs, à l'instar d'Olivier Peray et de Paule Champetier de Ribes, estiment que cette proposition ne signifie pas que les terrasses n'iront pas au-delà, mais l'élu rappelle que la Mairie s'est engagée à faire respecter les limites par les commerçants. François Bodet[243] (D.U.) renvoie quant à lui à la réglementation en vigueur sur les questions de terrasses : « *elles font l'objet, si elles doivent exister, d'une autorisation délivrée par la Mairie, indépendante des droits du propriétaire à l'intérieur de son commerce* » explique-t-il. Si cette solution ne semble pas satisfaisante à une partie des associations, car la localisation des cafés n'est pas remise en cause, elle est tout de même présentée comme une évolution du projet en réaction au processus participatif.

Les autres aspects qui peuvent faire débat restent en suspens. Au sujet de la passerelle notamment, aucune décision n'est annoncée. Il semble encore possible de faire évoluer le projet : l'Adjoint au Maire de Paris explique qu'il ne « *sera pas favorable à la passerelle tant qu'on ne [lui]en aura pas démontré l'utilité ».* La maîtrise d'ouvrage annonce tout de même la validation de l'esquisse afin d'avancer dans les étapes du projet : en ce qui concerne la Canopée, l'opération entre dans la phase d'Avant-Projet.

[243] Chargé de mission de la D.U. puis de la Mission Halles pour la conduite du projet et l'organisation de la « concertation », qui s'exprime peu mais assiste à tous les GTT

Figure 12 : Proposition de terrasses semi couvertes dans l'emprise de la Canopée, janvier 2008



Source : Diaporama P. Berger J. Anziutti Architectes, GTT 19 janvier 2008

Les discussions engagées pendant cette période ne correspondent pas à la même dynamique que celles qui ont eu lieu sur le cahier des charges. Durant les GTT, les architectes présentent leurs propositions et les avancées du projet, et les acteurs de la société civile y réagissent, sans que leurs contributions soient considérées comme devant nécessairement faire évoluer le projet. En effet, certains éléments sont dès le départ annoncés comme non négociables. Le processus s'apparente alors davantage à de la consultation, sans toutefois que l'on sache quand et comment les avis des habitants-citoyens sont relayés aux instances décisionnaires et discutés par celles-ci.

2. La période électorale des municipales et le début de la phase d'Avant-Projet, janvier 2008 – avril 2008

Les politiques ne peuvent pas passer plus de temps sur l'étape de l'esquisse, car la campagne pour les élections municipales commence dès janvier 2008. Or durant celle-ci, ils n'ont pas le droit de participer à des réunions de « concertation » : c'est pourquoi il est prévu que celle-ci soit interrompue. Mais les acteurs de la société civile protestent que cette trêve va les empêcher de travailler. Ils redoutent que le projet n'avance en coulisse sans qu'ils ne soient associés, comme cela a été le cas en 2005. Ils obtiennent finalement l'organisation de réunions techniques de travail ; le système des réunions préparatoires des GTT avec la D.P.A. est maintenu. Trois réunions ont lieu à cette période[244] : elles portent sur la programmation du bâtiment, et les mêmes thèmes continuent d'être abordés : la passerelle, les terrasses de café, la question des lieux de repos sur le site, la localisation et la programmation des équipements publics[245]. Bernard Franjou préside les réunions, et explique clairement que son rôle pendant ces instances n'est pas d'apporter des réponses aux associations, mais simplement de recenser « *les questions pertinentes* » en vue des prochains GTT.

Le processus d'élaboration du projet continue de se dérouler en parallèle, puisque Patrick Berger et Patrick Anziutti travaillent à l'Avant-Projet de la Canopée. L'effet de ces réunions sur la démarche de projet est peu identifiable. Certains élus estiment qu'en réalité elles ne sont organisées que pour donner l'impression aux associations que la « concertation » continue, mais n'ont pas réellement d'impacts sur le projet. Ainsi l'un d'eux nous a confié en entretien qu'il aurait été possible de prendre des décisions en période électorale, mais que cela effrayait Bertrand Delanoë. Il aurait donc préféré les reporter à l'année suivante. Se posait alors la question du processus participatif : ce qui est organisé à ce moment là avait vocation selon cet Adjoint à « *occuper une année entière et à tuer le temps* ». Les politiques « *savaient très bien qu'on en tirerait rien* », et ils n'attendaient alors selon lui « *pas du tout* » de la « concertation » qu'elle fasse évoluer le projet.

Cette phase du projet urbain est donc accompagnée d'un dispositif de consultation des associations impliquées, avec des possibilités très marginales de faire évoluer les propositions des maîtres d'œuvre.

[244] Le 25 février 2008, sur la conception des circuits publics sous la Canopée ; le 14 avril 2008, sur les espaces intérieurs de la Canopée ; le 5 mai 2008, sur l'animation des espaces publics sous la Canopée.

[245] D'autres thématiques sont abordées, comme les flux et les cheminements piétons sous la Canopée, les débouchées de ces circulations sur le jardin (il est prévu que le nivellement de la Canopée se raccorde au niveau général du projet de jardin), la largeur des voies de circulation sous la Canopée, car certaines associations estiment qu'elle est insuffisante, la gestion des espaces la nuit, les dispositifs de repos pour les piétons qui sont demandés par des associations, afin d'offrir aux passants des moyens pour se poser, et des questions plus techniques, à nouveau sur l'effet venturi (des études d'impact doivent être réalisées en fin de période APS), et les éléments de couverture de la Canopée (des participants craignent que la pluie ne s'y engouffre trop). Nous les énumérons ici sans toutefois les détailler afin de présenter un aperçu de la diversité des sujets abordés par les citoyens au cours de ces réunions. C.F. *Document de synthèse des questions abordées lors des réunions préparatoires au GTT pré-APS*, réalisé par la DPA, mai 2008

Tableau 7 : Degrés d'implication d'octobre 2007 à avril 2008, programmation de la Canopée et élaboration de l'Avant-Projet Sommaire

Phase du projet	**Etapes du projet**	**Caractéristiques du processus participatif**	**Acteurs de la société civile mobilisés**	**Objets mis en discussion / Produits**	**Degrés d'implication**
Octobre 2007 – avril 2008 Processus de programmation de la Canopée et élaboration de l'APS	**Octobre 2007 – janvier 2008 : phase esquisse de la Canopée**	Octobre 2007 : ouverture du local de la concertation	Tous citoyens concernés / intéressés	Présentation des orientations du projet et des maquettes	***Information***
	Octobre 2007 : la Direction du Patrimoine et de l'Architecture est en charge de la gestion du projet de bâtiment	22 octobre 2007 : présentation du projet Canopée aux associations participant à la concertation	Associations de quartier, associations généralistes	Présentation du projet Canopée	***Information / Consultation***
	12 et 13 novembre 2007 : le Conseil de Paris attribue le marché de maîtrise d'œuvre à P.Berger et J.Anziutti	2 GTT Programmation 3 réunions préparatoires aux GTT programmation 1 GTT Voirie, 1 GTT Circulations verticales 17 janvier 2008 : GTT programmation : validation définitive et entrée dans la phase Avant Projet 4 réunions de bureau	Associations de quartier, associations généralistes	Programmation du bâtiment Discussions sur les cafés en bordure du jardin, la passerelle, la localisation des équipements publics	***Consultation***
	Janvier – mai 2008 : Phase avant projet sommaire Canopée	**Arrêt des GTT en raison de la campagne électorale** 3 Réunions préparatoires aux GTT programmation avec DPA 4 réunions de bureau	Associations de quartier, associations généralistes	Différents éléments de programmation sont discutés (cafés en bordure du jardin, passerelle, équipements publics)	***Consultation***

G. Avant-Projet détaillé, permis de construire et fin du processus de « concertation », mai 2008 – octobre 2010[246]

1. Changement d'acteurs représentant la maîtrise d'ouvrage et Avant-Projet détaillé, mai 2008 – janvier 2009

La « concertation » dans sa forme complète reprend après la période électorale, avec de nouveaux interlocuteurs politiques et professionnels. Bien que Bertrand Delanoë ait été réélu à la Mairie de Paris, son équipe d'adjoints a été renouvelée[247]. De plus une nouvelle structure est créée pour gérer en interne le projet et la « concertation », la Mission Halles, qui dépend du Secrétariat Général de la Ville[248]. Bernard Franjou chapeaute désormais le projet du côté administratif, puisqu'il coordonne l'équipe de cette mission réunissant des chargés de mission de la D.U. (notamment François Bodet) et de la D.P.A.

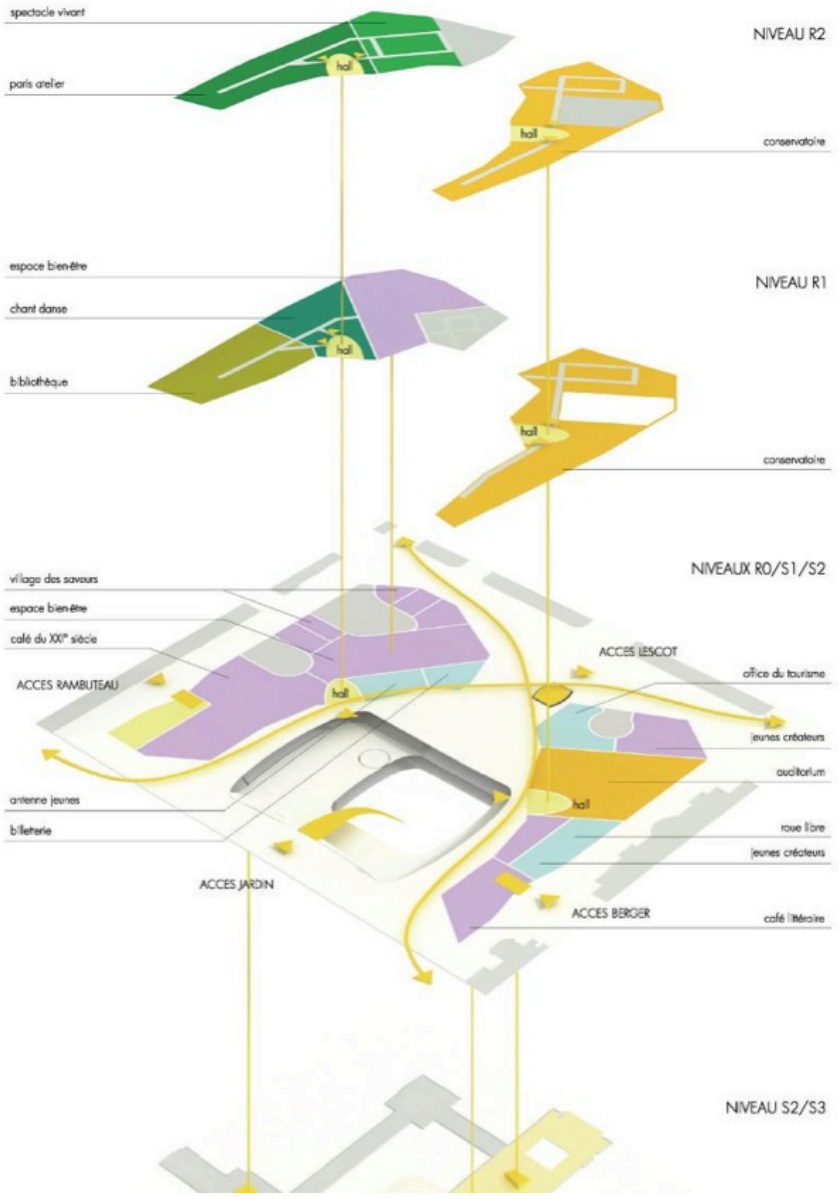
Les quelques acteurs de la société civile présents au Bureau de la Concertation du jeudi 14 avril 2008 y ont rencontré Anne Hidalgo, première Adjointe chargée de l'Urbanisme à la Mairie de Paris, qui coordonne à présent l'ensemble du projet. Ils sortent de cette première réunion enthousiastes et confiants par rapport au positionnement que l'élue affiche vis-à-vis du projet et de leur implication. Le compte rendu qu'une représentante associative rédige[249] souligne que « *Madame Hidalgo a répondu d'emblée à deux demandes du Bureau qui lui avaient été transmises par le garant, Thierry Le Roy: une réunion du Comité Permanent de la Concertation, prévue vers la mi-mai, et la réunion publique plusieurs fois différée, qui se tiendra dans la deuxième quinzaine de juin* ». De plus l'Adjointe au Maire a salué le travail des associations, « *dont la réflexion a souvent été en avance sur la Mairie* », et a souligné « *l'engagement de son équipe dans la réussite de ce projet* ».

Lorsque la nouvelle équipe municipale prend en charge le projet, les maîtres d'œuvre travaillent à l'avant-projet définitif. La phase de conception est quasiment achevée, et c'est la phase de dépôt de permis de construire qui se profile, mais pour autant les politiques estiment qu'il reste « *beaucoup de choses à discuter, des questions non marginales à traiter, et des erreurs de méthode à corriger* ». Lors de la réunion de bureau, Anne Hidalgo liste : « *la passerelle de la Canopée, le statut de la Place basse, la lisière entre bâtiment et jardin, la recréation d'un jardin du type Lalanne, le sort de la place Cassin, un lieu vivant dont le succès est avéré, les avantages et inconvénients d'une extension de la zone piétonne, les problèmes de cohabitation et de partage de l'espace public. »* L'élue affirme que la répartition des mètres carrés peut encore faire « *l'objet de négociations avec Unibail* ». Au travers de ces déclarations, la « concertation » semble bien engagée.

[246] Tableau de chronologie : Annexes II.1.7
[247] Selon les aspects du projet, les travaux seront pilotés par différents adjoints au Maire : Anne Hidalgo (Urbanisme), Annick Lepetit (Transports), Fabienne Giboudeaux (Espaces verts), Lyne Cohen-Solal (Commerce), Pierre Mansat (Métropole et Collectivités territoriales), Bruno Julliard(Jeunesse).
[248] Nouvelle structure en AMO interne conduite de projet et de la « concertation ».
[249] Compte Rendu Bureau Concertation avril 2010, rencontre avec Anne Hidalgo

Le premier GTT avec les nouveaux élus a lieu le 10 juin 2008. Il s'agit d'une réunion dédiée à la présentation du dossier d'Avant-Projet Sommaire intermédiaire, qui est l'occasion de faire le point sur l'avancée du projet de Canopée[250]. Patrick Berger indique que le rapport des surfaces entre les activités culturelles et commerciales est inchangé. Une diapositive montre l'implantation des équipements sut les trois étages de la Canopée (RDC, R+1, R+2). La répartition entre les différents niveaux est la même que celle montrée en fin de phase esquisse.

Figure 13 : Axonométrie de la Canopée, juin 2008

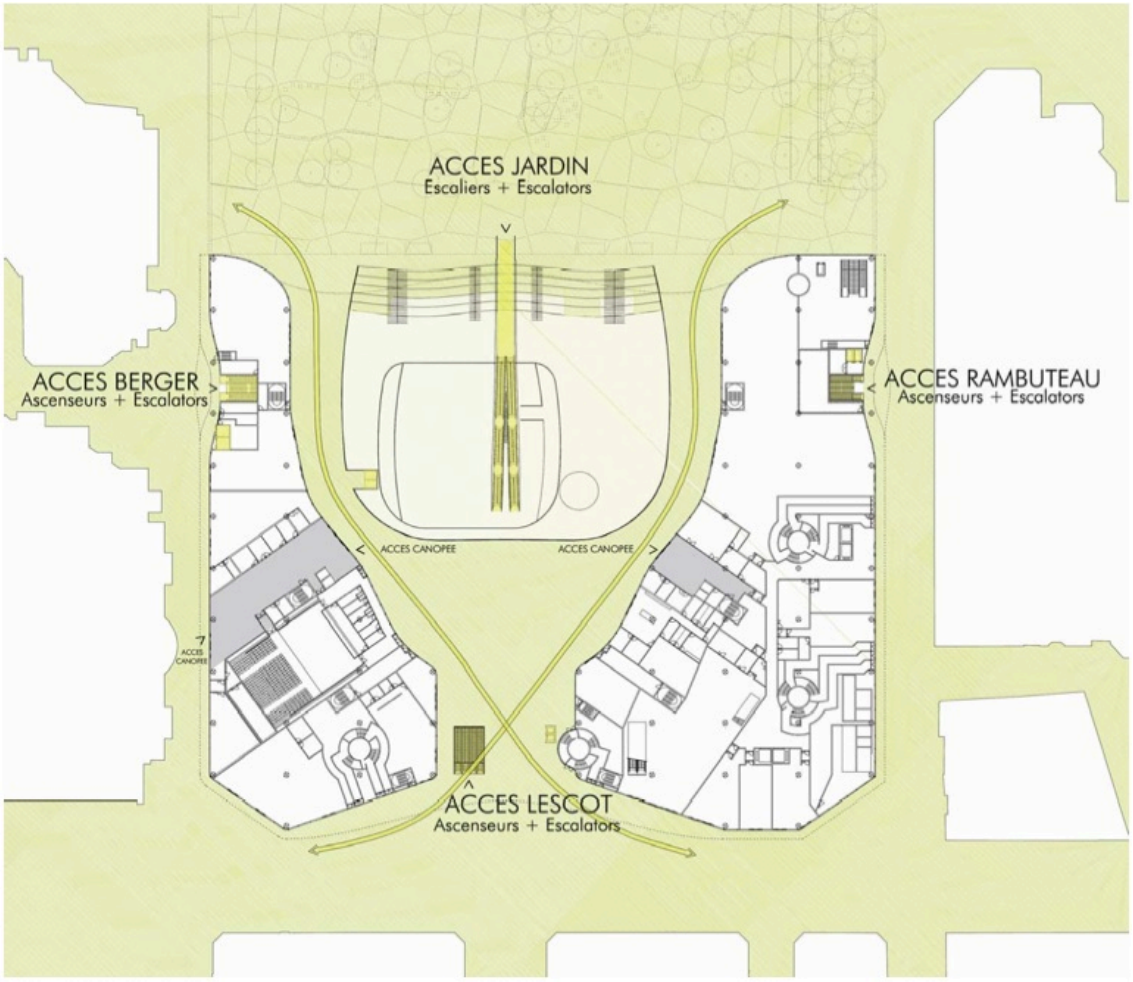


Source : Diaporama P. Berger J. Anziutti Architectes, GTT 10 juin 2008

[250] Parallèlement, les réunions sur le jardin reprennent, avec de nouveaux interlocuteurs politiques et techniciens également, mais dans un climat de tensions très vives hérité des conflits qui ont précédé, et que nous aborderons plus précisément dans le chapitre suivant.

Néanmoins, certains éléments de programmation ont évolué pendant la période électorale. La hauteur de la Canopée s'élèvera finalement de quatorze mètres cinquante, car différentes activités, notamment culturelles, nécessitent d'avoir une certaine hauteur sous plafond. Une autre évolution est présentée comme une conséquence de la « concertation » : il s'agit de la disparition de la passerelle reliant le jardin à l'étage de la Canopée[251]. La diapositive ci-dessous, projetée lors de cette séance, présente une autre modification au RDC ; seul un des deux halls du RDC sera totalement traversant, c'est-à-dire ouvert sur la rue (côté rue Berger). Sur la partie Rambuteau, le hall est exclusivement orienté vers l'intérieur de la Canopée, afin d'éviter que l'animation de nuit ne soit trop difficile à contenir et à surveiller. L'association Accomplir se dit satisfaite de voir disparaître la passerelle et l'un des halls traversant.

Figure 14 : Plan du Rez-De-Chaussée de la Canopée, juin 2008



Source : Diaporama P. Berger J. Anziutti Architectes, GTT 10 juin 2008

[251] La descente du jardin vers la Canopée est maintenue, mais dans un espace plus large, sans passerelle directe. L'architecte explique que par rapport aux remarques qui ont été faites pendant la concertation, il leur a semblé qu'il valait mieux effectivement dégager au maximum l'espace à cet endroit.

Mais ces évolutions semblent mineures à plusieurs des acteurs de la société civile, qui estiment que globalement la Canopée a perdu son esprit initial. C'est le cas des représentants du collectif Parole des Halles, mais aussi d'associations de riverains ne faisant pas partie de ce collectif[252]. Ils livrent un texte dans lequel ils disent découvrir « *avec stupeur* » l'APS qui selon eux « *ne corrige aucune des faiblesses du projet Canopée signalées lors des réunions préparatoires, mais dénature complètement son esprit initial* ». Ils mettent en cause le basculement des flux vers le jardin, traité selon eux « *comme une desserte du forum* », notamment à cause des cafés en façade du jardin. Ils protestent également contre l'emplacement des équipements culturels en étage. Ils dénoncent ainsi un projet « *asservi aux intérêts du commerce, projet qui sera en fait un centre commercial subventionné par la ville* ». L'architecte répond en affirmant que les surfaces sont conformes à ce qui avait été décidé dès le départ, *« je crois même que nous avons augmenté la surface culturelle en haut puisqu'une partie des surfaces commerciales a été transférée en bas* » affirme-t-il.

Malgré ces éléments de débat, l'Avant-Projet Sommaire est validé par la maîtrise d'ouvrage après cette réunion. Cette dernière souhaite que l'opération entre dans la phase d'Avant-Projet détaillé (APD), afin de pouvoir déposer le permis de construire. Etant donné les délais et le calendrier d'avancement du projet, les sujets mis en discussion sont certes abordés en GTT, mais peu repris dans l'évolution du projet. Par ailleurs, depuis de nombreux mois, les associations participant à la « concertation » demandent que soit organisée une réunion publique, afin d'informer les habitants-citoyens plus largement. Celle-ci avait été annoncée pour la mi-juin, mais est finalement organisée à une date fortement critiquée par les acteurs de la société civile : elle a lieu le 10 juillet 2008, au Pavillon de l'Arsenal, alors que les vacances scolaires ont commencé depuis plusieurs jours. Les participants côté société civile y sont peu nombreux.

Le prochain GTT sur le bâtiment se tient le 2 décembre 2008, et est donc l'occasion de présenter l'Avant-Projet qui va être proposé pour validation le 19 décembre au Conseil de Paris, en vue de déposer la demande de permis de construire. Dans la présentation qui en est faite par les maîtres d'œuvre[253], le respect du programme de la Canopée est mis en avant : la répartition des entités programmatiques n'a pas changé depuis l'APS (C.F. Annexes, II.3.4). La plupart des associations conservent leurs positions plutôt critiques. De nombreuses questions sont posées sur des aspects techniques : la climatisation, le chauffage, la ventilation à l'intérieur de la Canopée. Patrick Berger explique qu'il n'y a pas de mandat pour l'instant sur la question de la climatisation et du chauffage, et souhaite que les aspects soient vus « *par étape* ». Il demande également aux associations de « *lui faire un peu confiance, parce que si plus personne n'a confiance dans l'architecte, nous sommes mal partis.* » Comme dans les

[252] Signataires du texte lu en séance : Thierry Baudoin, Atelier des Halles ; Paule Champetier de Ribes, Conseil de quartier St Germain l'Auxerrois ; Jacques Chavonnet, association de Défense des riverains Châtelet les Halles; Régis Clergue Duval, Association Glob'Halles ; Michèle Collin, Atelier des Halles ; Pierre Dimeglio, EPPPUR/Parole des Halles ; Dominique Goy-Blanquet, Conseil de Quartier des Halles ; Pierre Grenet, Parole des Halles ; Olivier Peray, Paris des Halles ; Isabelle Thomas, Vivre le Marais ; Jodelle Zetlaoui-Léger, EPPPUR/Parole des Halles

[253] C.F. *Note sur l'évolution du projet de la Canopée – dossier du permis de construire*, Patrick Berger et Jacques Anziutti, Ville de Paris ,18 novembre 2008

réunions précédentes, il répète que des études sont en cours quant au possible effet Venturi au sein de la Canopée. Le 19 décembre suivant, l'Avant-Projet est validé par le Conseil de Paris en vue de déposer la demande de permis de construire.

Malgré le changement d'acteurs de la maîtrise d'ouvrage Ville de Paris, et la réaffirmation d'une volonté de concerter les acteurs de la société civile, cette période montre que le processus participatif reste essentiellement dans une dynamique générale de consultation. Les GTT sont principalement le lieu de remarques des associations sur ce que leur présentent les maîtres d'œuvre, et l'occasion de réponses aux questions des habitants-citoyens par les maîtres d'œuvre et les maîtres d'ouvrage. Le fait que la démarche de projet soit déjà bien avancée en termes de programmation et de conception rend difficile un travail de « concertation » qui paraît peu ouvert aux aspects techniques.

2. Phase permis de construire et bilans de la « concertation », janvier - mai 2009

Entre janvier et mai 2009, une « pause » est faite dans le processus participatif, car il s'agit de la période de finalisation du projet pour le Permis de construire. Ainsi, si le Bureau de la concertation continue de se réunir tous les mois, aucune réunion de travail n'est organisée jusqu'en mai 2009.

Cette période est l'occasion pour les différentes parties prenantes de la « concertation » d'en faire un bilan. Les associations ayant participé aux dispositifs depuis le début de l'opération livrent à ce moment là des textes dressant des tableaux de la « concertation » peu élogieux. Une réunion de « bureau élargi » est organisée le 11 mars avec Hamou Bouakkaz, Adjoint au Maire chargé de la Démocratie Locale, qui annonce vouloir tirer des enseignements de l'expérience des Halles pour proposer une *Charte parisienne de la participation citoyenne*. Les critiques des associations présentes sont à la fois virulentes et précises. Elles portent sur la façon dont le processus a été organisé et sur la non prise en considération de leurs contributions dans l'élaboration du projet. Une distinction apparaît toutefois, entre ceux qui critiquent la façon dont la « concertation » a été menée par la Ville de Paris sur tous les aspects du projet (Parole des Halles), et ceux qui font une distinction entre la « concertation » menée sur le jardin, catastrophique, et celle meilleure pour le bâtiment (Accomplir). Les associations du collectif Parole des Halles soulignent tout de même quelques points positifs :

> « *les éléments de projet ont été présentés à peu près au fur et à mesure de leur avancement. Au fur et à mesure de l'avancement des projets, un certain effort a été accompli, notamment par l'équipe de David Mangin, pour expliciter ses intentions d'aménagement dans ses plans* » indiquent-elles.

Mais elles développent aussi, avec l'aide de chercheurs en urbanisme, un argumentaire détaillé et conséquent des défauts de la « concertation » mise en place par la Mairie de Paris.

La Ville de Paris livre également un bilan de la « concertation », afin de le présenter au conseil de Paris des 6 et 7 avril 2009. Ce sont les agents de la Mission des Halles, et particulièrement François Bodet, qui le rédigent. Les conclusions de ce bilan sont singulièrement différentes de celles des participants de la société civile. Il reprend bien toutes les critiques des associations, mais conclut chaque paragraphe par un encadré apportant une

synthèse positive sur l'action de la Mairie. Les associations critiquent avec véhémence ce document, lui reprochant de ne pas être objectif. Le garant de la concertation lui apporte également quelques nuances, en publiant un « *mot du garant* » pour le compléter. Selon lui, le bilan de la concertation de la Ville édulcore ou occulte les critiques qu'il faudrait faire sur « *la qualité et le climat des débats* ».

Le bilan de la Mission des Halles pour le Conseil de Paris est approuvé lors des votes des 6 et 7 avril 2009, et le budget de l'opération voté par les élus de Paris. Le permis de construire est entériné ; l'opération entre officiellement dans la phase de réalisation du bâtiment et du jardin.

Les GTT reprennent le 20 mai 2009, avec un GTT pour présenter le permis de construire et les dernières évolutions du projet validés par le Conseil de Paris. Anne Hidalgo y annonce officiellement que le projet est entré dans une phase « *plus opérationnelle* ». Elle informe également les associations que des discussions sont en cours avec les partenaires de l'opération (sans plus de détails) et qu'une enquête publique va être prochainement lancée. Mais les marges de manœuvre dont dispose encore le processus participatif ne sont pas claires. Au contraire, les acteurs de la société civile découvrent à ce moment là certaines évolutions du projet qui n'ont pas été soumises à « concertation » et qui leur semble pourtant essentielles. En effet, entre le GTT et sa présentation au Conseil de Paris, le projet a encore évolué. Un changement provoque particulièrement les critiques d'associations : il s'agit de la disparition de l'auditorium, remplacé par des surfaces commerciales. Apparaît également sur les plans un équipement dédié aux cultures urbaines, qui prend la place du pôle métropolitain, car il est considéré comme incarnant un équipement à dimension métropolitaine. Ces deux changements sont visibles sur les diapositives ci-dessous : en bleu ce qui était appelé « pôle services métropolitains » et en jaune et blanc ce qui était encore l'auditorium lors du Permis de construire (Figure 15 : Images PC), et qui sont respectivement devenus en bleu l'équipement dédié aux cultures urbaines et en violet des commerces en phase d'Avant-Projet définitif (Figure 15 : Images APD).

La disparition de l'auditorium n'a jamais été évoquée lors de la « concertation ». Elle est justifiée par des raisons techniques de répartition des surfaces. Bernard Franjou explique que le Conservatoire était en déficit par rapport à son programme initial de deux cents à trois cents mètres carrés. Il a donc été choisi, « *pour libérer des espaces* », de recourir à la « *mutualisation des moyens entre les équipements culturels du site* » et de redonner au Conservatoire l'ensemble des surfaces fonctionnelles et pédagogiques dont il avait besoin. En complément, il a été décidé de créer une salle de trois cents mètres carrés dans l'équipement dédié aux cultures urbaines, pour qu'elle puisse servir de salle de répétition ou de diffusion. De ce fait, l'auditorium prévu (trois cent cinquante mètres carrés) ne semblait plus justifié. Mais surtout, d'après lui, ce qui a motivé la disparition de l'auditorium, ce sont des raisons de sécurité liées au nombre de personnes maximum pouvant se trouver dans la Canopée, comme l'explique un document envoyé en préparation de la réunion[254]. La salle de

[254] *Fiche Effectifs des personnes prises en compte dans les équipements publics de la Canopée pour le GTT Canopée du 20 mai 2009*, Ville de Paris.

diffusion censée remplacer l'auditorium est programmée au premier étage (en bleu foncé sur la diapositive, Figure 15, APD 1e étage), alors que ce dernier devait se situer au RDC et au premier étage (Figure 15, PC RDC et 1e étage). Elle pourra accueillir cent cinquante personnes, au lieu des trois cents prévues initialement pour l'auditorium, ce que déplorent plusieurs associations.

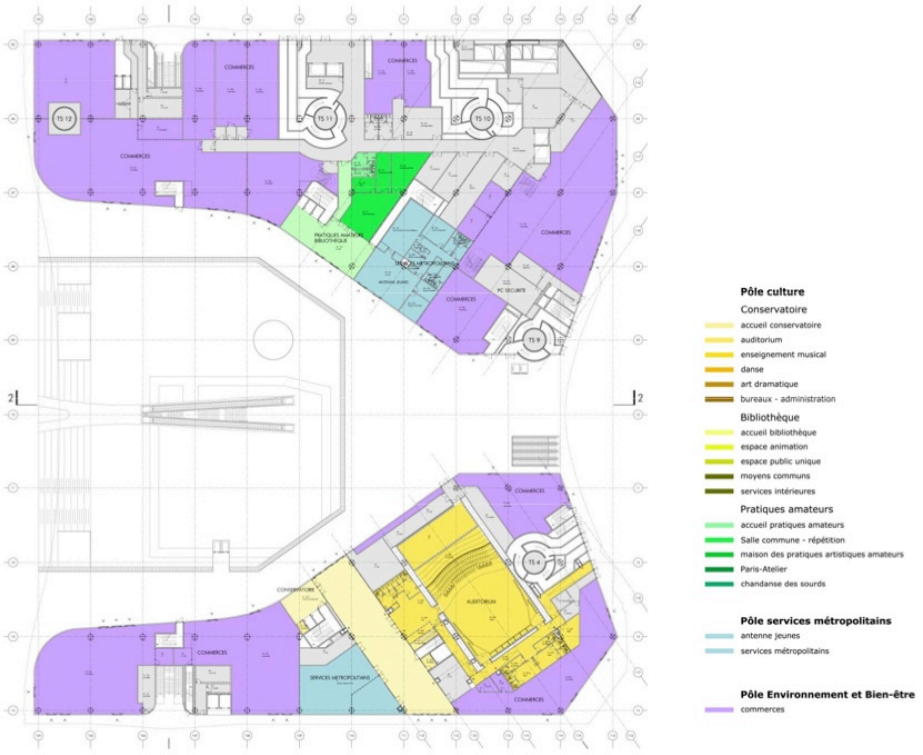
A propos de l'auditorium, Paule Champetier de Ribes exprime le sentiment de duperie que partagent les associations du collectif Parole des Halles, mais aussi celles de Rénovation des Halles, notamment Accomplir, dont le président dit être tout à fait d'accord avec la déclaration de la présidente de Curiositas :

> « *Cinq ans de concertation pour nous dire cela aujourd'hui, je crois que l'on a été suffisamment présent, suffisamment à l'écoute, on a essayé de travailler ensemble. Si, il y a cinq ans, vous saviez déjà que de deux mille cinq cents personnes dans un espace public ne pouvaient pas tenir, il fallait nous le dire à ce moment-là. Si le conservatoire ne pouvait pas tenir, si les commerces étaient prégnants par rapport à la culture, il fallait le dire, on n'aurait pas travaillé de cette manière*. »

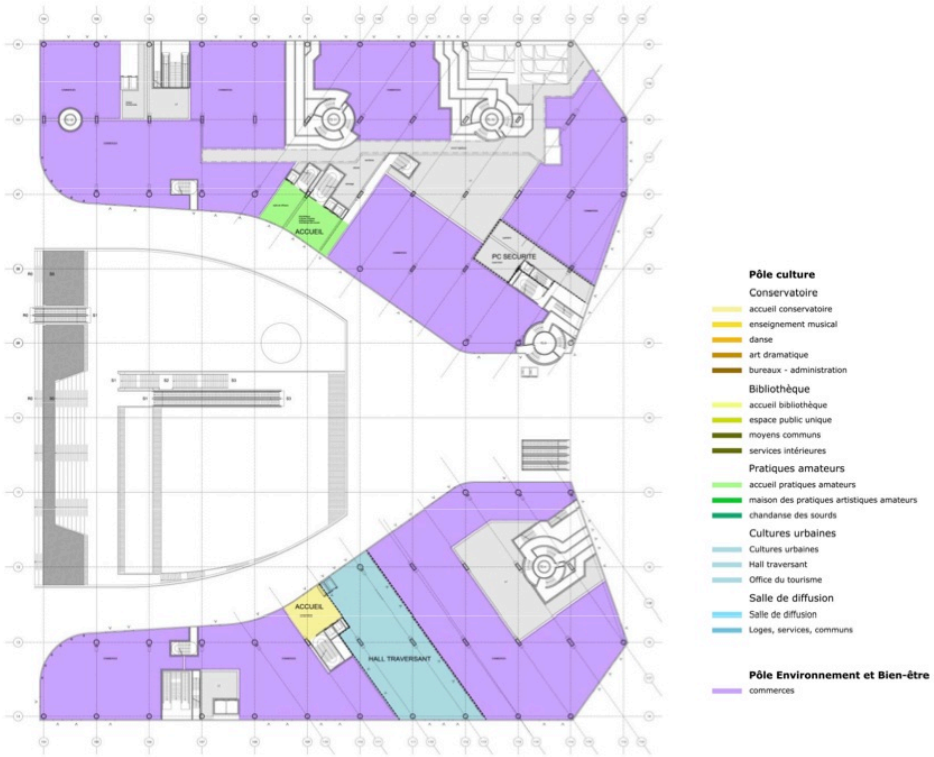
Tous les acteurs de la société civile déplorent que le RDC soit à présent presque intégralement dévolu aux commerces. En dehors des questions de répartition des équipements, des associations interpellent à nouveau les équipes de maîtrise d'œuvre sur des aspects techniques, notamment les effets du vent à l'intérieur de la Canopée et sur la faisabilité technique de l'utilisation des matériaux prévus. Elles rappellent que quelques mois auparavant il leur a été annoncé que des études étaient lancées, et sollicitent donc les résultats. Jacques Anziutti répond en renvoyant une fois de plus au fait que « *le projet avance par étapes* », et que l'équipe de maîtrise d'œuvre démontre la faisabilité de son projet au fur et à mesure.

Le Conservatoire et l'auditorium devaient accueillir respectivement huit cents et trois cent cinquante personnes. La création de l'équipement dédié aux cultures urbaines ajoute un effectif de quatre cent personnes. Il a donc été décidé de retirer l'auditorium pour le remplacer par une salle de diffusion de cent cinquante personnes, afin de diminuer les effectifs. En effet, un effectif maximum de deux mille deux cents personnes est énoncé pour la programmation de la Canopée, car aller au-delà entraînerait la création de dégagements supplémentaires, d'escaliers et de capacité de ventilation trop « pénalisantes » selon les services techniques de la Ville. Les associations de Parole des Halles estiment cette nouvelle contrainte de sécurité très gênante pour l'implantation de nouveaux équipements publics, car « *depuis l'origine, nous demandons à avoir un maximum d'équipements publics, en tout cas qu'un certain nombre puisse accueillir du public* » explique Pierre Grenet. Par ailleurs, à l'instar de plusieurs associations, il ne comprend pas tout à fait la définition des normes de sécurité : « *C'est une curieuse contrainte, car en termes de sécurité, on ne voit pas trop pourquoi un afflux serait plus gênant dans les équipements publics que dans les commerces !* »

Figure 15 : Evolutions de la programmation de la Canopée entre le PC et l'APD, mai 2009



PC : Plan du rez-de-chaussée canopée



APD Esquisse: Plan du rez-de-chaussée canopée



PC : Plan du premier étage canopée



APD Esquisse: Plan du premier étage canopée

Source : Diaporama P. Berger J. Anziutti Architectes, GTT 20 mai 2009

3. Projet final de Canopée, élargissement et fin de la « concertation », juin 2009 – octobre 2010

Entre juin 2009 et octobre 2010, la « concertation » va être élargie par la mise en place de plusieurs dispositifs. En premier lieu, conformément aux articles L. 123-3-1 et L. 318-3 du *Code de l'Urbanisme*, à l'article L-11-1 du *Code de l'Expropriation*, et à l'article L-123 du *Code de l'Environnement*, le projet d'aménagement est soumis à enquête publique entre juin 2009 et janvier 2010, ce qui permet d'élargir les usagers consultés. En réalité, deux périodes d'enquête publique ont lieu.

Une première commission d'enquête est désignée en mai 2009 pour étudier les aspects liés à la rénovation des voiries, à la construction du bâtiment et au réaménagement du jardin, c'est-à-dire les constructions de la Ville de Paris uniquement. Une réunion publique pour informer du commencement de l'enquête publique se tient le 22 juin 2009 dans le Forum des halles[255]. Puis les dossiers d'enquête publique sont déposés pour consultation dans les mairies des 1er, 2e, 3e, et 4e arrondissements[256]. Les habitants sont alors invités, par affichage et publicité dans les journaux en juillet 2007, à en prendre connaissance lors de permanences menées dans les différentes mairies, et à laisser leurs commentaires dans des registres d'enquête disponibles aux mêmes endroits. Les enquêtes sont clôturées le vendredi 17 juillet 2009 en fin d'après midi. Selon le rapport, la fréquentation du public a été relativement importante pendant les permanences, et composée surtout de riverains du 1er arrondissement. Plus de cent personnes se sont déplacées, certaines revenant plusieurs fois déposer des observations. Entre deux cents et trois cents personnes ont assisté à la réunion publique.

La deuxième commission d'enquête, qui concerne plus précisément le pôle de transport et les aménagements qu'il suscite, à la charge à la fois de Ville de Paris, de la RATP et du STIF, est désignée en octobre 2009. Les enquêtes se sont déroulées en mairies d'arrondissement, selon le même principe que les précédentes, du 14 décembre 2009 au 29 janvier inclus[257]. Une centaine de personnes s'est déplacée pendant les permanences. Une réunion publique s'est tenue le mercredi 20 janvier 2010 au Forum des Images. Elle a rassemblé environ cent

[255] La commission d'enquêtes a présidé cette réunion publique qui a rassemblé 250 à 300 personnes pendant près de quatre heures. Les parties du projet abordées au cours de cette réunion ont été les suivantes : 1. La recomposition des espaces publics de surface ; 2. La recomposition des espaces intérieurs du Forum et des espaces souterrains ; 3. Le projet de la Canopée ; 4. Les travaux, en particulier en ce qui concerne le phasage, le calendrier, la manière dont les travaux seront gérés.

[256] Les différents dossiers soumis à la consultation du public portaient sur : enquête préalable à la Déclaration d'utilité publique, DUP, Code de l'Expropriation pour cause d'utilité publique (DUP) en application de l'article L-11-1 de ce même Code ; enquête parcellaire, Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, article R.11-19 ; enquête portant sur les travaux de voirie routière, Code de l'environnement, article L-123-1 ; enquête portant sur les constructions soumises à permis de construire avec création de plus de 10000m2 SHON à usage de commerce, dossier Canopée, Code de l'environnement, article L-123-1

[257] Les différents dossiers soumis à la consultation du public portaient sur : une enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique (DUP) relative au projet du pôle transport et aux projets connexes (création du mail Marguerite de Navarre au niveau -3 du Forum et la restructuration du parking Berger), en application de l'article L.11-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, portée par la Ville de Paris ; une enquête parcellaire, en application des articles R.11-9 et suivants du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, en vue de prononcer d'éventuelles expropriations, portée par la Ville de Paris ; une enquête publique dite «Bouchardeau » relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement, pour les travaux au titre des voies ferrées d'un montant supérieur à 1 900 000 euros portant sur la création d'une gare de voyageurs, de marchandises ou de transit ou sur l'extension de son emprise, conformément à la rubrique 9 de l'annexe I à l'article R.123-1 du code de l'environnement, portée par le STIF.

cinquante personnes et a duré quatre heures.

Parallèlement à l'enquête publique, la Mairie de Paris lance une nouvelle démarche de « concertation » à la fin de l'année 2009, qui a pour but de définir des services à destination des métropolitains. Elle se terminera en juin 2010. En effet Pierre Mansat, Adjoint à la Métropole, qui avait été associé à la définition du programme durant les études de définition, réapparaît comme un acteur important avec l'arrivée de la nouvelle mandature qui place la dimension métropolitaine au cœur de l'opération. Cette nouvelle démarche permet elle aussi d'élargir quelque peu le public de la « concertation ». Néanmoins elle arrive tardivement dans le processus de projet et a pour condition claire « *la non remise en cause de la programmation et du calendrier prévus*[258] ». Nous aborderons plus précisément ces éléments dans le chapitre suivant. Notons pour l'instant que pour organiser cette démarche, la Mairie de Paris fait appel à des professionnels extérieurs à travers les cabinets Ville Ouverte et Pro-développement. Les acteurs de la société civile se trouvent donc en face de nouveaux interlocuteurs professionnels. De plus, l'AMO du projet et de la « concertation » est déléguée à la SEM PariSeine, sous la direction de Lionel Bouzidi, à la fin de l'année 2009. Malgré l'arrivée de nouveaux protagonistes, la confiance des associations en la Mairie de Paris est à cette époque globalement très ébranlée.

La « concertation » organisée par la Mairie de Paris est validée par les instances d'évaluation, en dépit des critiques des associations : la commission d'enquête rend un avis favorable au projet urbain des Halles en janvier 2010[259]. Elle reconnaît le caractère d'intérêt public de l'opération des Halles. Si la commission considère qu'il est « *indéniable que cette nouvelle structure de quatorze mètres cinquante présentera, par rapport à la structure existante, une gêne visuelle pour les riverains, notamment des niveaux inférieurs (RDC jusqu'au troisième étage)* », elle estime que cette gêne sera « *compensée par la qualité architecturale de l'ensemble et par sa luminosité*. » La commission technique valide dans son ensemble la programmation de la Canopée - toutefois elle déplore la suppression de l'auditorium. La deuxième commission a rendu son rapport d'enquêtes en juillet 2010. Elle a considéré que le projet présente une « *bonne cohérence d'ensemble et que son utilité publique semble avérée* », que le bilan des avantages[260] l'emporte sur celui des inconvénients, en particulier le coût social et économique des expropriations. La commission a conclu sur le fait que l'intérêt général parait ainsi l'emporter sur les atteintes portées aux intérêts particuliers et l'utilité publique du projet lui semble ainsi démontrée.

Le rapport de la commission d'enquête est l'un des rares documents dans lesquels on trouve une mention précise des coûts de l'opération, cela mérite donc d'être mentionné. Il

[258] *Note de cadrage d'un projet de cahier des charges pour l'étude relative au caractère métropolitain de l'espace public des Halles*, Mairie de Paris, diffusée en octobre 2009

[259] Enquêtes publiques conjointes relatives au projet de réaménagement du quartier des Halles, à Paris, 1er arrondissement, du 15 juin au 17 juillet 2009, *Rapport de la commission d'enquêtes publiques conjointes*, Jean-Marie THIERS, Président de la commission Jean-Yves TAILLÉ, Membre titulaire Jean-Charles BAUVE, Membre titulaire Daniel VERDIER, Membre suppléant Isabelle ANDORIN -TRIDER, Membre suppléant, Janvier 2010

[260] Amélioration des accès et des circulations des espaces de transport en commun pour les rendre plus lisibles et adaptés au flux de voyageurs, amélioration du dispositif de sécurité incendie et d'évacuation du public du site, contribution au désenclavement du pôle d'échanges, amélioration de l'accessibilité PMR, de la qualité de services et du confort des cheminements et des espaces du pôle transport. *Rapport de la Commission d'enquête, Idem.*

indique que le montant du projet, pour la part faisant partie de la présente enquête (c'est à dire hors pôle transports), est estimé à 656 M€ dans le dossier mis à l'enquête[261]. Ce montant se répartit ainsi :

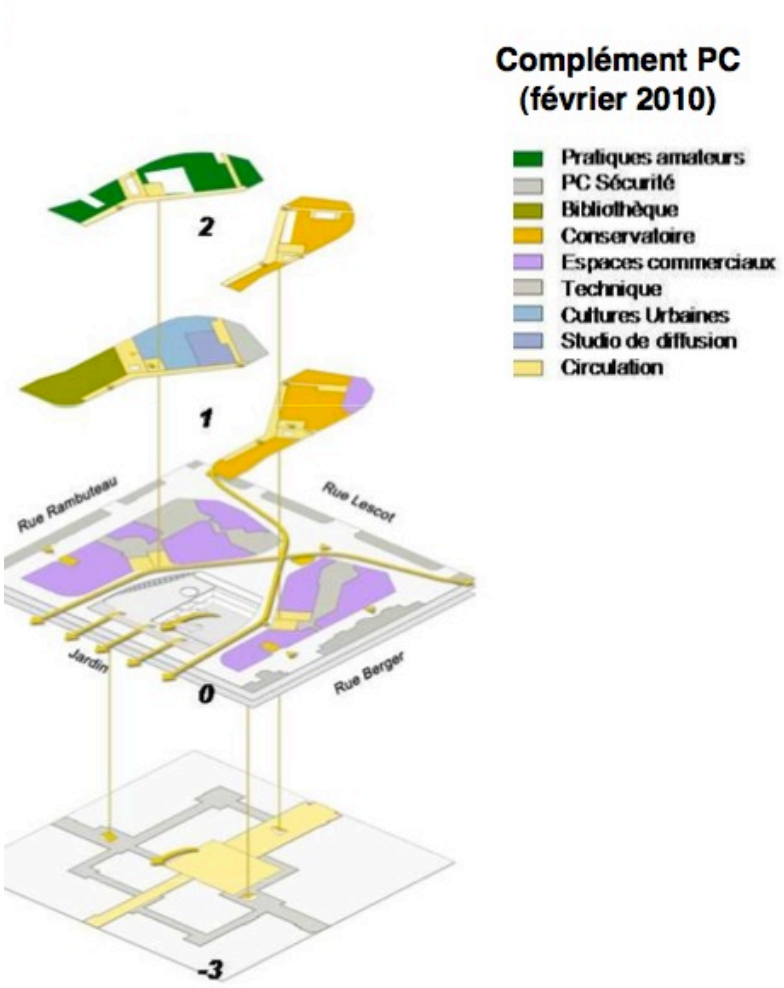
- Projet urbain et architectural : 235 M€
- Restructuration des circulations intérieures, remise aux normes et mise en sécurité du forum : 228 M€
- Coûts connexes (coordination, foncier, aléas) : 193M€

Différents partenaires (État, STIF, RIF, RATP) ont été sollicités pour participer financièrement au projet, mais aucun n'a encore officiellement répondu. Le rapport annonce que « *des discussions entre la Ville de Paris et Unibail-Rodamco concernant la clarification de la propriété des volumes et des organes de sécurité du forum sont par ailleurs toujours en cours*. »

Un ultime GTT portant sur la Canopée est organisé après la validation du projet par la commission d'enquête publique, le 17 février 2010. Aucun élu n'y est présent, car il intervient pendant la période de campagne des élections régionales. Il s'agit donc d'une réunion technique de présentation pour « *faire le point* » sur le projet de Canopée. Les modifications présentées concernent les espaces intérieurs de la Canopée. (C.F. Annexes, II.3.5). Le traitement de la relation entre les sous-sols et l'espace public, par l'intermédiaire du jardin, a été retravaillé puisque la passerelle a disparu. Les diapositives ci-dessous illustrent la façon dont le patio sera relié à l'extérieur : Jacques Anziutti explique que le niveau - 1 sera desservi par des escalators latéraux qui mèneront directement vers le jardin. Puis un ensemble d'escaliers mèneront aux différents niveaux du sous-sol et un escalator du - 3 au - 1. Des tableaux présentant l'ensemble des surfaces des équipements et les évolutions réalisées pendant les derniers mois sont également présentés. Ce sont des ajustements des affectations des volumes intérieurs, la philosophie générale étant toujours selon l'architecte « *celle fixée en avril - mai dernier: le rez-de-chaussée affecté au commerce, et le R + 1 et le R + 2 affectés à tous les équipements publics*. » C'est ce que montre la diapositive présentant l'axonométrie générale ci-dessous.

[261] La part portée par la ville se monte à 656M€ ; la part revenant au projet de pôle transport est égale à 188M€ (hors coûts connexes), cette part intégrant une partie (83-62=21) des travaux de voiries souterraines imputables à la RATP. *Rapport de la Commission d'enquête, Idem.*

Figure 16 : Axonométrie de la Canopée, février 2010



Source : Diaporama P. Berger J. Anziutti Architectes et Mairie de Paris, GTT 17 février 2010

A part Dominique Goy Blanquet, qui représente le conseil de quartier Saint Germain l'Auxerrois, aucun représentant des associations du collectif Parole des Halles n'est présent. Ils ne viennent pas pour manifester leur désaveu du projet. Celui-ci est partagé par Accomplir, qui a choisi pour de continuer d'assister à toutes les réunions. Elisabeth Bourguinat distribue pendant la séance un dossier que l'association a préparé en janvier, à partir de documents « *confidentiels* » qu'elle s'est procurée. Dans celui-ci, elle dénonce le fait que la Mairie de Paris cède une grande partie des locaux à Unibail pour des questions de financement, en « *bradant* » l'espace public. L'association affirme même qu'il semblerait qu'Unibail ne contribuerait que très peu à l'opération, qui serait donc fortement à charge des pouvoirs publics.

La séance se conclut sur l'annonce du calendrier prévu pour la réalisation du projet[262]. L'achèvement complet de la Canopée et la mise en service des équipements publics et des

[262] Les dernières réunions de « concertation » du processus participatif se déroulent ensuite : la dernière réunion sur la voirie est organisée le 7 avril 2010. Les propositions de programmation pour les services à destination des

commerces sont prévus pour l'été 2014, hormis le conservatoire, qui sera probablement fonctionnel en septembre 2014. L'opération devrait être achevée en 2016, avec la livraison du pôle d'échanges.

Encadré 6 : Calendrier prévisionnel de l'opération en février 2010

- **début 2010** :	démarrage des travaux du jardin (tranche sud/jeux pour enfants)
- **printemps 2010** :	délivrance du permis de construire de la Canopée
- **été 2010** :	démolition des pavillons Willerval, livraison des jeux pour enfants
- **fin 2010** :	début des travaux de construction de la Canopée
- **mi 2011** :	début des travaux sur la voirie souterraine sud (y compris Marguerite de Navarre)
- **mi 2011** :	livraison des circulations verticales Rambuteau
- **fin 2011** :	livraison du jardin sud
- **début 2012** :	livraison des circulations verticales Berger
- **mi 2013** :	début des travaux sur les voiries et des travaux de mise en sécurité du pôle transport
- **fin 2013** :	livraison de la Canopée, de la majorité du jardin et de l'accès Lescot
- **mi 2014** :	livraison des voiries souterraines
- **fin 2015** :	livraison de l'accès Marguerite de Navarre et des voiries de surfaces
- **fin 2016** :	livraison de la salle d'échanges rénovée et fin de l'opération

Source : Rapport de la commission d'enquêtes publiques conjointes, janvier 2010

L'association Accomplir formule des critiques virulentes sur ce calendrier. Elisabeth Bourguinat dénonce le fait qu'il leur avait été annoncé que le chantier ne devait pas empêcher le fonctionnement des équipements publics et commerciaux, ce qui ne semble pas être le cas.

> « *A l'occasion du jury du concours, on a découvert tardivement hors concertation qu'il y avait toute cette bande sur le jardin. Puis, on a découvert l'autre soir, tout à fait par hasard, lors de la présentation des aires de jeux, que le chantier va jusqu'au milieu du jardin. Ainsi, pendant 3 ou 4 ans, vous allez obliger tous les gens à contourner ce lieu central, passage pour tout le quartier Nord-Sud* ! » s'exclame-t-elle.

La réalisation du chantier provoque donc une mobilisation des habitants-citoyens, particulièrement des riverains, qui craignent de subir des nuisances importantes. Les pouvoirs publics annoncent alors qu'ils prévoient la mise en place de réunions d'information et de suivi du chantier.

Durant cette période de finalisation du projet de la Canopée, la Mairie de Paris n'a cessé d'affirmer que la « concertation » était utile pour définir certains aspects du projet. Mais, dans le même temps, elle a ponctuellement dévoilé des décisions qui modifient les

métropolitains sont présentées en mars 2010, puis remises le 17 juin 2010, et une dernière réunion permettra de faire le bilan général de cette démarche de concertation le 30 juin 2010. Une réunion publique d'information relative au chantier sur l'année 2011 est organisée le 22 juin 2010, laissant présager du passage à une nouvelle phase. Les bureaux de la concertation ont lieu tous les mois jusqu'en septembre 2010. Un GTT sur la place René Cassin, située dans le jardin, a lieu le 16 juin 2010, et, finalement, le dernier GTT de l'opération porte également sur le projet de jardin, le 20 septembre 2010.

propositions des architectes, et donc les sujets de négociations. Il n'est pas évident pour les habitants-citoyens mobilisés dans le processus participatif d'identifier quelles sont les marges de manœuvre existantes. C'est pourquoi ils dénoncent un sentiment de flou persistant durant cette période. Par ailleurs, le processus a principalement été le lieu d'un recueil des réactions des habitants-citoyens, se situant ainsi davantage à un degré de consultation qu'à un degré de « concertation » - exception faite de la démarche mise en place pour les métropolitains, dont nous présenterons l'analyse ultérieurement.

Epilogue

L'association Accomplir reste très mobilisée pour défendre son point de vue sur le projet, même après l'adoption du permis de construire. Elle dépose des recours juridiques pour contrer le projet de jardin, et organise, avec Jean-François Legarret, une réunion intitulée *« Les Halles : rénovation ou vandalisation ? »* le 20 octobre 2010 à la Mairie du 1er arrondissement.

Figure 17 : Comparaison entre l'état actuel et le futur projet par Georges Pencreac'h, octobre 2010



Source : Diaporama G. Pencreac'h, réunion du 20 octobre 2010 à la Mairie du 1er arrondissement

L'objectif est de démontrer les limites du projet de Canopée. Georges Pencréac'h, qui a participé à la réalisation du premier projet, y présente une analyse critique du projet de Canopée et de jardin, en montrant comment ils n'amélioreront pas selon lui la situation existante.

Pour célébrer la fin de cette longue « concertation », le garant organise le 21 octobre 2010 un « pot » auquel il convie tous les participants des réunions. Un petit nombre seulement de ceux-ci est présent, parmi lesquels nous retrouvons certains des irréductibles, Elisabeth Bourguinat pour Accomplir, Dominique Goy Blanquet, du conseil de quartier des Halles, proche de Parole des Halles, André Laborde, représentant du GIE du Forum, Jacques Chavonnet, président de l'association de défense des riverains. Sont également présents des acteurs qui sont ou ont été en charge du projet, Alain Legarrec, ancien président de la SEM Paris Centre, et Lionel Bouzidi, président de la SEM PariSeine, ainsi que des acteurs politiques, Hamou Bouakkaz, Adjoint au Maire chargé de la démocratie locale, et son Adjoint Julien Neiertz. Les participants de la société civile discutent entre eux des dernières nouvelles du projet, s'accordant pour la plupart sur le fait que la Canopée n'est pas faisable dans l'état où elle est programmée et que le projet ne leur convient pas. Ils se désolent également de ce qu'ils considèrent comme un échec de la démocratie participative : la « concertation » mise en place par la Mairie de Paris depuis 2006. Certains toutefois, comme André Laborde, tentent de voir les aspects positifs : il estime que les associations ont obtenu l'annulation du projet de bâtiment de David Mangin, la conservation du terme de Forum, et la disparition de la passerelle. Les autres représentants associatifs présents considèrent que c'est bien peu… Ce pot est organisé dans le « local de la concertation », et les participants se regroupent autour de la maquette, une coupe de champagne à la main, pour écouter le discours de Thierry Le Roy[263]. En guise de conclusion, il affirme aux personnes qui l'entourent que même si « *nous n'avons pas toujours été très productifs, le village de Gaulois que nous avons constitué va sans doute me manquer*. »

Si la « concertation » est officiellement terminée en octobre 2010, des réunions publiques continuent d'être organisées sur le projet des Halles. Il s'agit de séances d'informations sur le chantier, dont la dernière en date s'est déroulée le 14 juin 2011. Les riverains restent très mobilisés quant à l'organisation de ce chantier et aux nuisances qu'il peut susciter. Elisabeth Bourguinat et Jacques Chavonnet siègent d'ailleurs dans le comité de suivi des travaux du chantier.

[263] S'il reconnaît que la Mairie l'a toujours laissé indépendant, il n'en est pas moins relativement sévère quant aux modalités de « concertation » qu'elle a organisées.

Tableau 8 : Degrés d'implication de mai 2008 à octobre 2010, Avant-Projet détaillé, permis de construire et fin du processus de « concertation »

Phases du projet	**Etapes du projet**	**Caractéristiques du processus participatif**	**Acteurs de la société civile mobilisés**	**Objets mis en discussion / Produits**	**Degrés d'implication**
Mai 2008 - Octobre 2010 : Phase du permis de construire et fin du dispositif de « concertation »	**Mai 2008 – décembre 2008 : phase Avant Projet Définitif Canopée** Création de la Mission Halles, avec des chargés de mission de la DU et de la DPA 19 décembre 2008 : Dépôt d'une du permis de construire de la Ville de Paris, bâtiment Dépôt du permis de démolir, bâtiment	22 mai 2008 : CPC, rencontre avec les nouveaux élus en charge du projet des Halles 1 GTT Canopée / permis de construire 1 GTT Espaces publics 3 réunions préparatoires programmation Canopée 5 réunions de bureau 09 juillet 2008 : CPC, la dimension métropolitaine des Halles 10 juillet 2008 : réunion publique 02 décembre 2008 : GTT Permis de construire	Associations de quartier, associations généralistes Associations de quartier, associations généralistes Tous citoyens concernés / intéressés Associations de quartier, associations généralistes	Plusieurs éléments particuliers liés à la programmation sont annoncés comme étant encore en discussion, toutefois les présentations montrent des avancées actées du projet. Prise en compte de la dimension métropolitaine du site Présentation des avancées du projet Présentation des avancées du projet	***Consultation*** ***Information / Consultation*** ***Information*** ***Information / Consultation***
	Janvier 2009 – octobre 2010 : Permis de construire de la Canopée 6 et 7 avril 2009 : Conseil de Paris ; validation du permis de construire	**Janvier – mai 2009 :** Pause dans la « concertation » (pas de GTT). Bilan rédigé par la Mission Halles pour le conseil de Paris / Bilan des associations / Bilan du garant de la concertation (5 réunions de bureau)			

	23 avril 2009 : Dépôt d'une demande de permis de démolir de la Ville de Paris, jardin	**Mai 2009 – septembre 2009 :** 1 GTT Transports 20 mai 2009 : GTT Permis de construire 28 mai 2009 : GTT métropole 2 réunions de bureau **Juillet 2009 – janvier 2010 : Enquêtes publiques** (2 périodes) 2 réunions publiques	Associations de quartier, associations généralistes Tous citoyens concernés / intéressés	Présentation des évolutions du projet (disparition auditorium, équipement Cultures Urbaines) Présentation du projet, demandes de réactions à déposer dans des registres d'enquête dans les mairies d'arrondissement	***Information / Consultation*** ***Information / Consultation***
	Janvier 2010 : avis favorable de la commission d'enquête publique 16 mars 2010 : Dépôt d'une demande de permis de démolir, pavillons Willerval 29 et 30 mars 2010 : Conseil de Paris : avis favorable 6 avril 2010 : Comité de pilotage 21 juillet 2010 : appel d'offre pour la construction de la Canopée Septembre 2010 : début des travaux sur le jardin	**Janvier – septembre 2010 : dernières réunions de « concertation »** 6 réunions de bureau 17 février 2010 : dernier GTT Canopée 07 avril 2010 : Première réunion d'information sur le chantier	Associations de quartier, associations généralistes Tous citoyens concernés / intéressés	Présentation des dernières évolutions du projet **Produit : projet Canopée** Présentation du phasage et du déroulement du chantier	***Information / Consultation*** ***Information***

Tableau 9 : Tableau récapitulatif des étapes du projet des Halles et des dispositifs participatifs organisés par la Ville de Paris, 2003 – 2010

Phases	Etapes du projet urbain	Dispositifs participatifs
2002 -2004 **Etudes de définition**	2003 : Phases ouvertes des études de définition et réalisation du programme	**Mise en place d'un dispositif dit de « concertation » par la SEM Paris Centre à destination de trois publics : riverains, grand public, Cercle des Halles (intellectuels et artistes)** **Les associations de quartier sont les plus impliquées dans des réunions avec les équipes de concepteurs et les décideurs (9 réunions, dont 4 organisées par une association de quartier)** 1 réunion publique (26 juin 2003) 1 exposition sur l'histoire du quartier
	2004 : Phase fermée des études de définition, présentation des 4 projets des équipes de concepteurs et choix du projet lauréat	4 réunions de présentation avec les associations de quartier Exposition avril 2004 : consultation par bulletins 2 réunions publiques (9 janvier et 12 octobre 2004)
2005 **Discussions sur les modalités de « concertation » et APS Jardin**	Adoption d'une méthode d'implication des citoyens	**4 Réunions entre politiques et techniciens-urbanistes Mairie de Paris et associations de quartier, associations militantes (FSL), association de chercheurs en urbanisme**
	Elaboration d'un dessin pour le projet de jardin par l'équipe SEURA (maître d'œuvre)	Réunion de présentation des avancées du projet SEURA en novembre 2005 Réunion publique en décembre 2005
2006 – 2007 **Avant-Projet, programmation du bâtiment et du jardin**	Avril 2006 – Juillet 2007 : Définition du cahiers des charges et concours d'architecture pour le bâtiment APS Jardin	**Mise en place d'un processus organisé à partir de la *Charte de la Concertation* avec les associations mobilisées pendant les études de définition** 20 GTT 1 CPC 12 Bureau de la Concertation Automne 2006 : enquêtes de fréquentation et groupes d'usagers (2 jours)
	Juillet 2007 – Décembre 2007 : Achèvement de la programmation de la Canopée et élaboration de l'APS APD Jardin	4 GTT CPC 5 Bureau de la Concertation
2008 -2010 **Permis de construire**	Dépôt permis de construire Bâtiment Dépôt permis de construire Jardin	16 GTT 2 CPC 24 Bureau de la Concertation
	Octobre 2009 – Juin 2010 : Etude sur les services à destination des métropolitains	**Démarche de « concertation » impliquant les « métropolitains », usagers non riverains et non organisés :** 4 focus groups 10 parcours commentés Séminaire de concertation (avec associations) 6 GTT (avec associations)

Chapitre 2. La « concertation » dans le projet des Halles à travers deux thématiques spécifiques et révélatrices de ses enjeux

Ce chapitre aborde deux thématiques particulières de l'opération de réaménagement des Halles que nous avons sélectionnées en tant que révélatrices des enjeux de l'implication des habitants-citoyens. Il s'agit du projet de réaménagement du jardin des Halles et du traitement de la dimension métropolitaine dans le projet. Nous avons décidé de nous centrer sur deux thématiques pour bien mettre en exergue le fait que l'opération des Halles comporte plusieurs processus de projet liés à plusieurs objets. Le premier chapitre a traité de la démarche de projet générale conduite par la Ville, en laissant apparaître les différents objets soumis à des dispositifs participatifs spécifiques[264]. Le réaménagement du jardin a constitué un projet à part entière. Le traitement de la dimension métropolitaine a également donné lieu à des démarches de programmation et de conception singulières.

La coexistence de plusieurs processus de projet induit celle de plusieurs sous-systèmes d'acteurs, se déclinant à partir du système d'acteurs général de l'opération. Dans ce deuxième chapitre, à travers deux récits qui reprennent la structure généalogique utilisée dans le premier chapitre[265], nous mettons en lumière les acteurs en présence dans les deux sous-systèmes liés aux deux thématiques évoquées, leurs moments d'entrée et de sortie du processus participatif. Ces récits nous permettent également de préciser les points de vue et positionnements des acteurs sur ces deux aspects singuliers et essentiels du projet. Parce que nous adoptons une approche généalogique, nous ne reprécisons pas tous les dispositifs observés, mais seulement ceux en lien avec la thématique qui guide le récit. Les événements choisis pour construire celui-ci sont ceux qui permettent d'observer les postures régulières des acteurs et les modalités importantes d'élaboration du projet. Les tableaux de présentation des degrés d'implication sont ainsi simplifiés par rapport au premier chapitre, car ils se rapportent uniquement à ce qui concerne la thématique développée dans le récit.

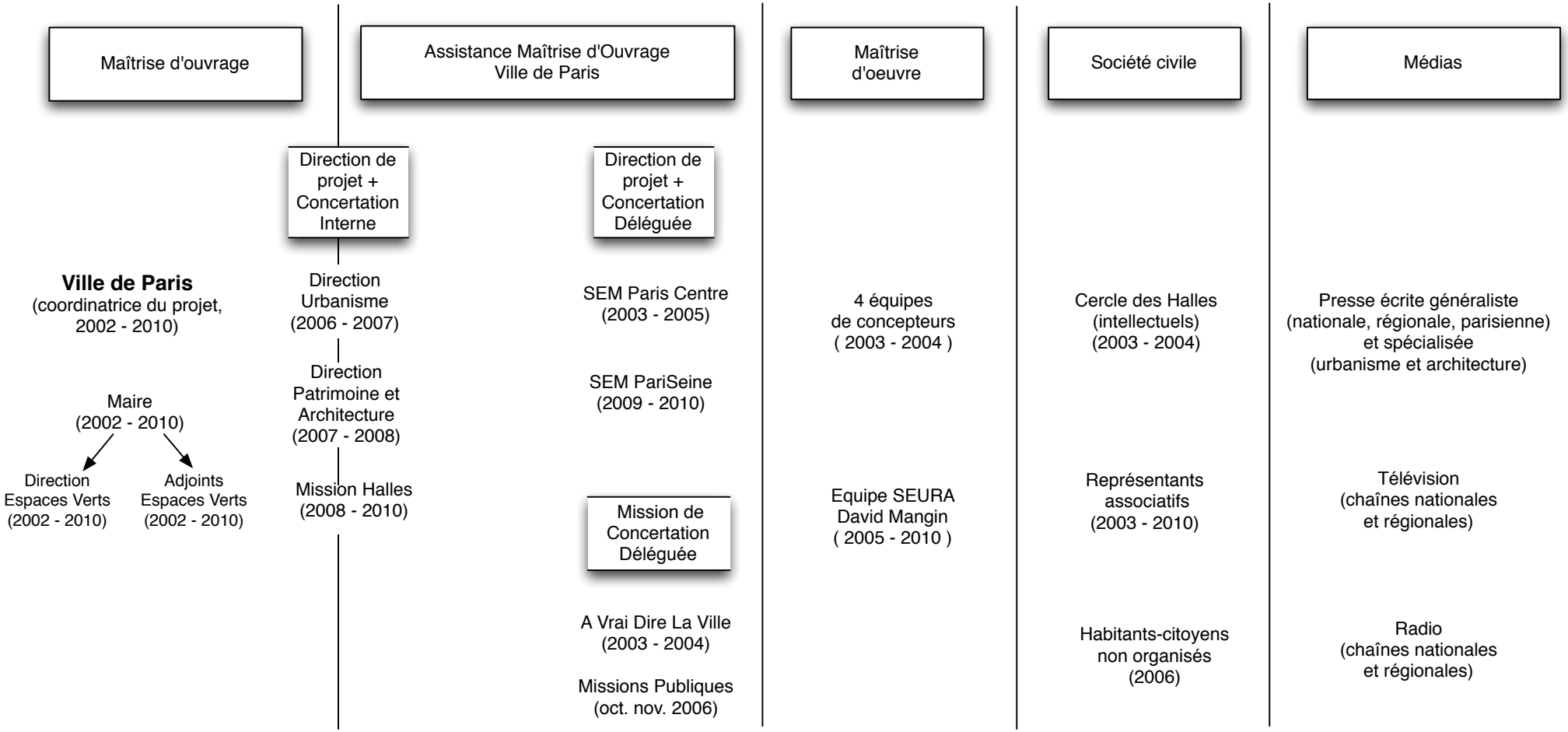
[264] Il a plus spécifiquement permis de montrer la démarche mise en place à partir de 2006 pour la programmation et la conception du futur Forum.

[265] Parce qu'elles renvoient à des démarches de projet singulières au cœur de l'opération des Halles, ces deux thématiques nous ont amenée à réaliser des découpages par phases quelque peu différents du récit général : chacune est racontée en cinq phases.

Section 1. Le projet de réaménagement du jardin des Halles

Cette section a pour objectif de montrer comment la démarche de projet s'est appuyée sur les dispositifs participatifs pour le réaménagement d'un des espaces essentiels de l'opération : le jardin des Halles. Le traitement du jardin dans l'opération de réaménagement du quartier et la « concertation » qui lui est associée nous paraît devoir faire l'objet d'une mise en récit et d'une analyse particulière pour deux raisons ; tout d'abord, à la différence des espaces souterrains et du Forum, le jardin est un espace dont la Ville de Paris est la seule maîtrise d'ouvrage. Elle paraît ainsi moins contrainte aux velléités d'autres acteurs et a en principe une plus grande latitude pour développer une démarche participative. De plus, le jardin fait l'objet d'une forte mobilisation de certaines associations et donne lieu à des controverses majeures au cours de la démarche de « concertation ». En fait, il s'agit d'un espace fortement investi avant même le début du projet par une partie des associations du quartier, qui se sont battues pour que le jardin soit réhabilité dans les représentations et les pratiques des Parisiens. En effet cet espace a longtemps souffert d'une mauvaise réputation : il continue d'être jugé peu attractif par la Ville de Paris au moment du lancement de l'opération.

Figure 18 : Schéma du sous-système d'acteurs pour le réaménagement du jardin des Halles (organismes)



A. Le jardin des Halles : une multiplicité d'usages à prendre en compte pour le projet de réaménagement

1. Le parti d'aménagement du jardin de Louis Arretche - 1980

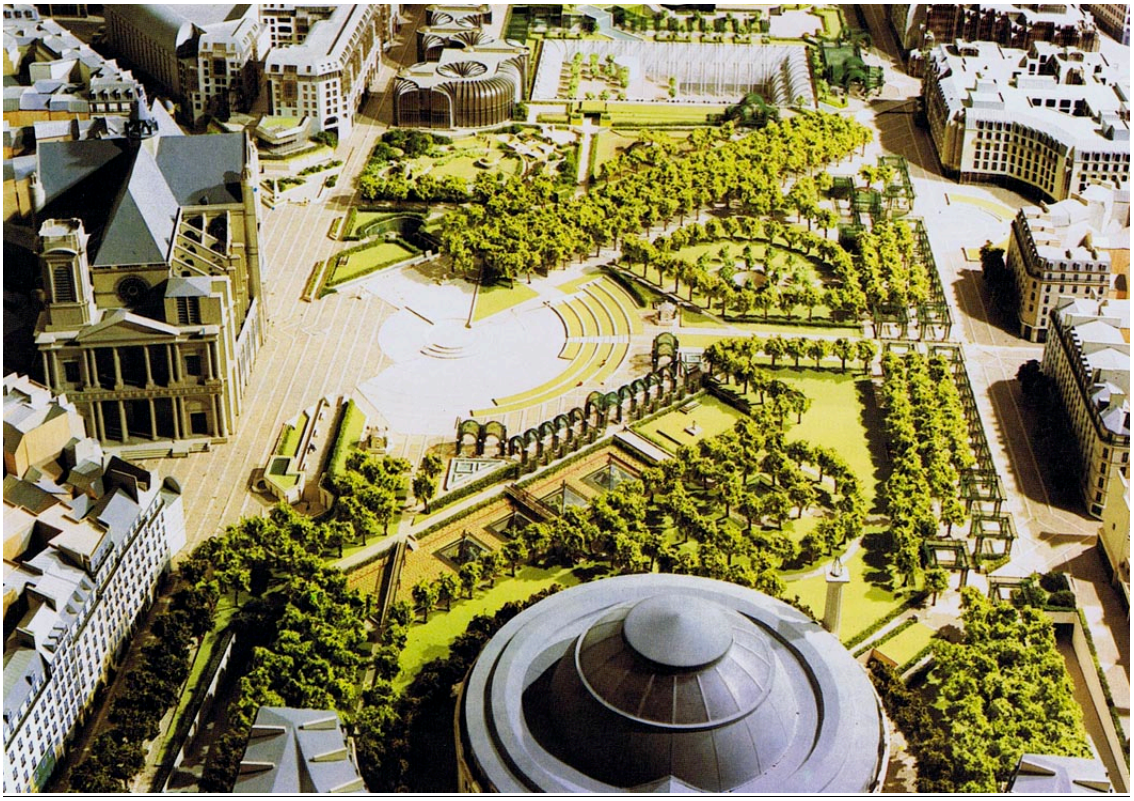
L'idée d'aménager un jardin au-dessus du pôle de transport résulte dans les années 1970 à la fois d'une demande forte d'habitants-citoyens et de l'abandon d'une partie du projet initial de construction de bureaux, dans un contexte de crise économique liée au premier choc pétrolier. Dès 1975, une maquette réalisée par l'APUR organise le jardin en fonction de la présence de l'église Saint-Eustache et des diverses perspectives offertes par ce monument. Le projet de jardin de Louis Arretche, présenté en 1980, s'organise autour d'une place d'un traitement minéral, en légère pente, au chevet de Saint-Eustache : la place René Cassin. En forme d'ellipse peu accusée, elle forme le point central de la composition. Elle est bordée d'un ensemble de larges degrés gazonnés qui créent une transition entre l'espace minéral de la place et les autres parties du jardin. Le revêtement du sol utilise des pierres de nature, de taille et de teinte différentes pour dessiner un labyrinthe en « trompe l'œil ». Cette place, dont l'emplacement est légèrement décalé par rapport au centre de la place, est ornée d'une statue contemporaine appelée « la Grosse Tête » ou « l'Ecoute ».

Commentant son projet, Louis Arretche soulignait le fait qu'il avait toujours réfléchi au jardin des Halles « *comme à une partie intégrante des cheminements, des perspectives, de la vie du quartier nouveau dans son ensemble »* et non comme à une sorte de « *grand square* » distinct de son environnement[266]. Son projet s'inscrit donc dans une perspective large, *«depuis Beaubourg jusqu'à la rue du Commerce »,* afin de mettre en valeur des liaisons essentielles selon lui, ponctuées par la place des Innocents et la place René Cassin. L'architecte a basé son plan sur la trame des anciennes Halles (avant Baltard), sur les anciens axes de circulations (allée André Breton, rue Berger, rue Rambuteau et allée Jules Supervielle) ainsi que sur des jeux de perspectives pour mettre en valeur les monuments anciens. Le tracé Nord-Sud apparaît fortement dans le dessin du jardin, dans le prolongement de la rue du Pont Neuf vers les rues Montmartre et Montorgueil, et dans le prolongement de la rue des Prouvaires, le long de l'ancienne rue Baltard. Ainsi se trouve rétablie depuis le Pont Neuf une perspective qui avait été perdue et occultée au temps de Baltard. Cet axe est souligné par une ligne d'eau. De plus la grande liaison avec le centre Pompidou formée par la rue Berger est préservée et soulignée par une galerie d'architecture végétale. Le mail diagonal est conçu par l'architecte pour relier les parallèles Berger et Rambuteau, en même temps qu'il assure « *de façon indispensable la plus belle perspective* » sur l'Eglise Saint Eustache.

Ce mail diagonal forme également une transition entre les abords très animés du Forum et les espaces verts de la composition centrale, tout en donnant à l'aménagement d'ensemble l'une de ses principales ossatures. Par contre, la Bourse du Commerce n'est que peu mise en valeur par rapport à l'église de Saint-Eustache. De même, certaines perspectives sont rendues insignifiantes par l'épaisseur de la dalle et les pergolas qui cachent la vue.

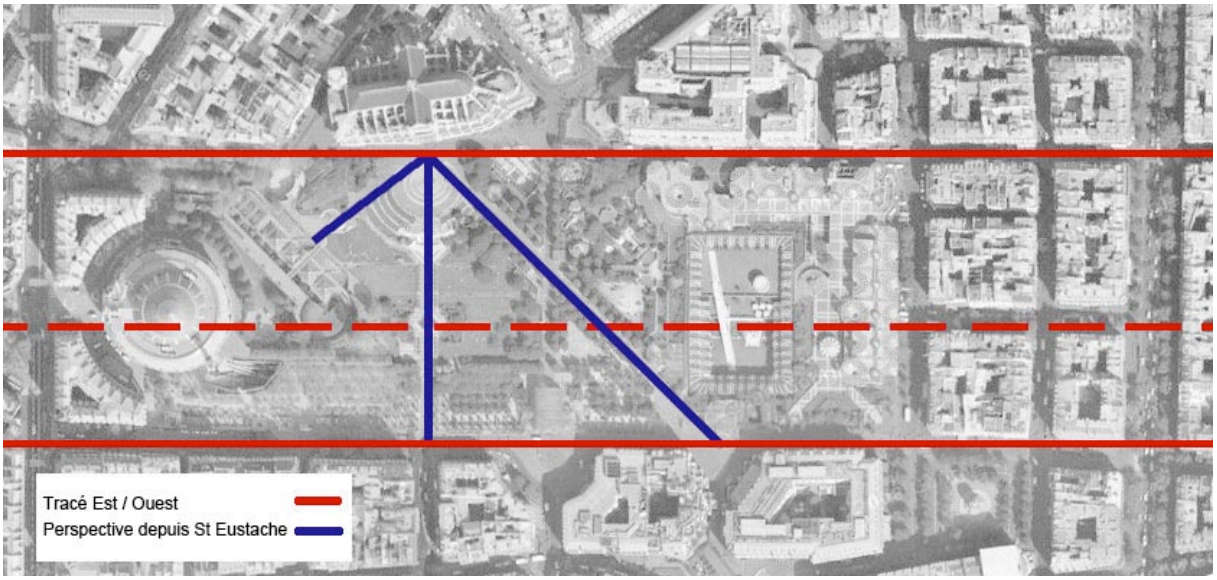
[266] *Paris Projet* n° 25. 26, « Les Halles achèvement d'un projet », 4ème trimestre 1985, APUR

Photographie 6 : Maquette du projet de jardin de L. Arretche en 1980



Source : Paris Projet n° 21.22, « Politique nouvelle de la rénovation urbaine », 1er trimestre 1982, APUR

Carte 3 : Axes de composition du jardin de L. Arretche

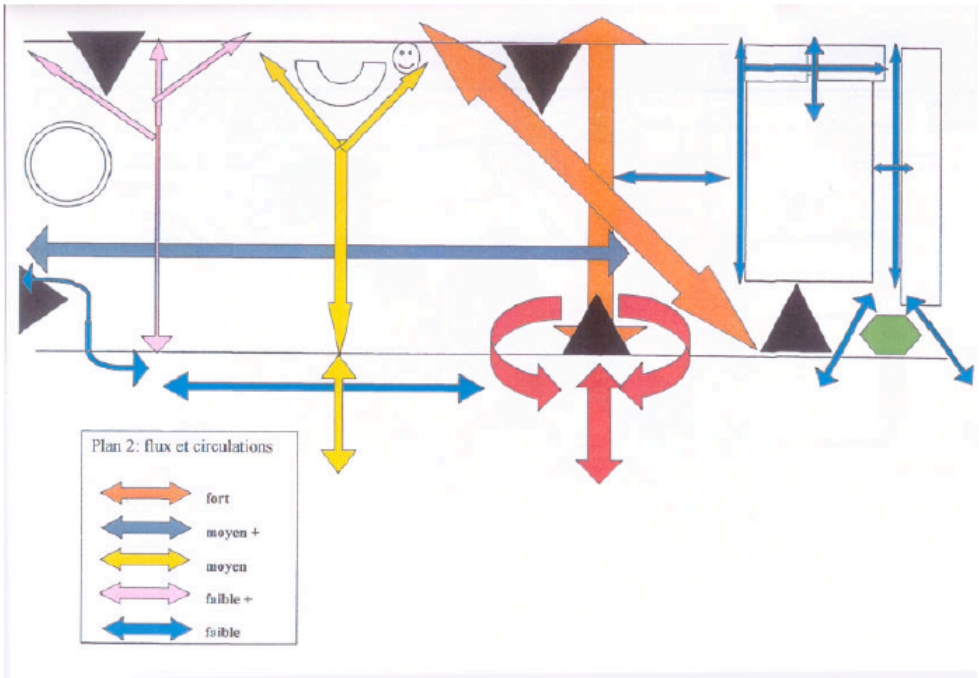


Source : C. Gardesse d'après Etude de gestion urbaine, les quartiers des halles, Apia architecture, AUDI, HER Habitat Etudes Recherche, février 2004

2. Caractéristiques du jardin des Halles lors du lancement du projet de réaménagement

Selon les différentes études que nous avons consultées[267], environ cinq cent mille personnes s'arrêtent ou passent dans le jardin chaque jour. Les principaux axes empruntés par les piétons sont les allées Saint John Perse et André Breton ainsi que la rue Rambuteau. Conformément à l'aménagement du jardin, les échanges Nord-Sud sont dominants. Il existe une interconnexion avec le quartier du Sentier, le quartier St-Michel, le Louvre et Beaubourg. L'allée sous les pergolas végétalisées (parallèle à la rue Berger) n'est pas réellement empruntée par les piétons ; en raison de son implantation, ils empruntent la rue adjacente.

Figure 19 : Flux et circulations dans le jardin des Halles, 2002



Source : MONJARET A., THOMAS H., novembre 2002 (Jardin des Halles, fréquentations et usages)

Une enquête de 2002 réalisée par des chercheurs du CNRS[268] évoque l'implantation du jardin dans un contexte où l'animation commerciale et les flux de non-résidents dominent. Le quartier souffre d'un « *déficit en espaces de proximité* » : le jardin est donc particulièrement investi par les riverains. Leur approche chronotopique met en lumière les différentes fonctions du jardin selon les heures de la journée et selon les jours, avec une forte différence entre les jours de semaine et de week-end. Cette chronotopie permet de repérer les variations mais aussi les invariants des fréquentations et usages, notamment dans les pratiques de trois groupes « fidélisés » appelés « *les boulistes, les propriétaires de chiens et les dealers* », qui occupent chacun un espace précis à des moments précis. Ils sont définis comme des « *groupes d'interconnaissance qui, par la répétition journalière de leurs fréquentations du jardin, se réservent des espaces* » presque naturellement. Des formes de fréquentation plus

[267] Notamment MONJARET A., THOMAS H., novembre 2002, *Restructuration du jardin des Halles, fréquentations et usages*, CERLIS CNRS Paris 5 ; *Etude de gestion urbaine, les quartiers des halles*, Apia architecture, AUDI, HER Habitat Etudes Recherche, février 2004

[268] Montjaret A., Thomas H., 2002, *op. cit.*

individualisées existent également, avec des temporalités moins longues ou plus séquentielles. Parmi les visiteurs quotidiens, l'enquête souligne les « *résidents temporaires* », population qui travaille dans le quartier et s'installe ou passe dans le jardin pour la pause déjeuner. Les « *riverains* » forment une deuxième catégorie, et la présence des personnes âgées – retraitées, des enfants et des familles parmi eux est importante. Les chercheurs parlent également des « *amateurs du jardin, chalands et touristes* », qui occupent le jardin de manière plus ponctuelle. Ces formes de présence « *ont en commun de saisir les opportunités du quartier pour combiner plusieurs activités entre elles.* » Dans ce cas, le temps du jardin s'inscrit dans un temps plus « large », qui n'est pas contraint par des horaires de travail ou d'activités, et qui peut donc correspondre à une « *vacance* ». Il existe aussi des pratiques qui inscrivent le jardin dans « l*a fluctuation des routines de déplacement.* ». Ainsi certains n'investissent pas le jardin sur la durée ; il est un lieu de halte ou de passage commode, en fonction de ce que ces personnes ont à faire dans le quartier.

Les heures et les jours permettent d'observer ces différents usagers. De 8h à 10h, des riverains viennent promener leurs chiens ; les pelouses ouvertes sont des lieux de rencontre et de sociabilité. Entre 10h et 12h arrivent les dealers, qui se répartissent en plusieurs groupes occupant différents espaces du jardin. Entre 12h et 14h, par beau temps, affluent les « *résidents temporaires* » qui viennent déjeuner dans le jardin. Vers 15h, c'est l'arrivée des boulistes sur le mail planté. La présence des enfants est manifeste tout au long de la semaine, avec des pointes plus importantes le mercredi et le week-end, essentiellement dans les espaces qui leur sont réservés (jardin d'enfant, deux squares pour les petits, pelouse fermée près de la rue de Viarmes). Hors de ces espaces réservés, les enfants manifestent une attirance particulière pour « la Tête en Pierre ».

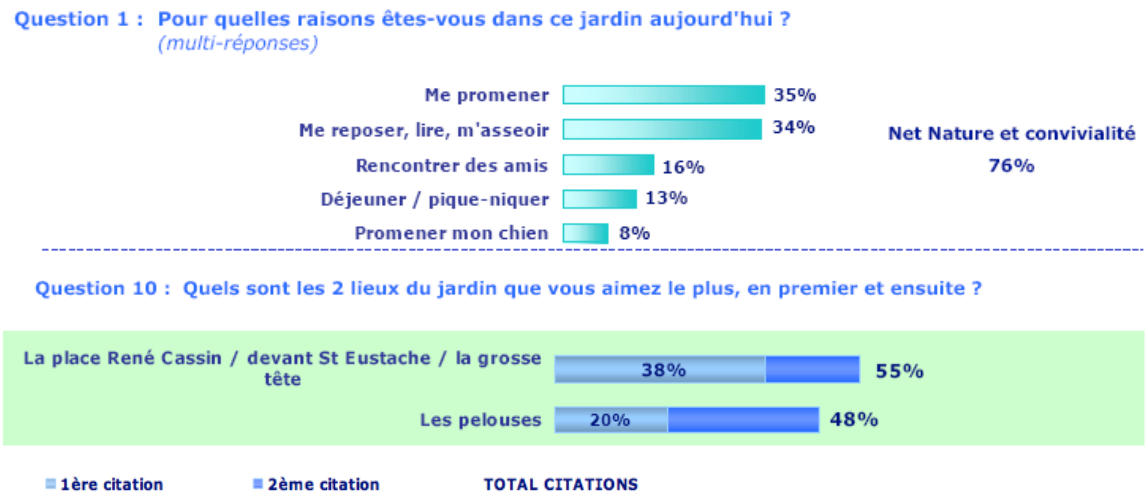
Finalement, les chercheurs mettent en avant trois registres d'usages pour le jardin en tant que :

- un territoire du quotidien, un lieu d'échanges et de rencontres
- un lieu de pause, de respiration, insérés dans la poursuite des activités en cours, ou entre deux activités
- un lieu de rupture avec le quotidien.

L'enquête IPSOS [269] réalisée par questionnaire auprès de cinq cent vingt-sept personnes dans le jardin en octobre 2006 montre que 46% des personnes interrogées habitaient Paris extra muros, et 26 % le quartier des Halles. 68 % viennent régulièrement dans le jardin, tandis que 18% viennent rarement et 14% occasionnellement. La population rencontrée se révèle légèrement différente de la structure de la population francilienne d'un point de vue sociodémographique : le profil des usagers du Jardin est sensiblement plus masculin, plus jeune (surtout des moins de 25 ans), d'une CSP aisée et appartenant à un foyer composé d'une seule personne. La majorité des usagers du jardin a une bonne image de ce lieu (88%). Les espaces de détente et de convivialité recueillent les préférences des usagers, majoritairement la Place René Cassin. Les principales demandes concernent des lieux de repos, des pelouses accessibles, et des endroits pour s'asseoir.

[269] IPSOS, 2006

Figure 20 : Usages principaux du jardin, 2006



Source : IPSOS, Profils des usagers des différents espaces des Halles de Paris, octobre 2006

Lors des groupes d'usagers organisés par Missions Publiques en novembre 2006 (2 groupes de huit à dix personnes de différents profils), les attentes et propositions globales exprimées par les groupes mettent l'accent sur l'importance de la mixité de populations et d'usages en présence sur le site. L'église Saint-Eustache et la place René Cassin qui lui fait face sont également cités par Missions Publiques comme des éléments essentiels et plébiscités du jardin en termes de représentations et de pratiques[270]. La recherche de 2002 met en avant le double caractère de la place René Cassin : à la fois lieu de passage et d'installation. Les gradins de la place connaissent un taux d'occupation important et régulier depuis le midi. Aux heures creuses de l'après-midi, on descend rarement en dessous d'une trentaine de personnes présentes. Les chercheurs notent que les formes spatiales et les équipements de la place privilégient une diversité des pratiques *« qui conjugue distance et proximité dans les formes de coprésence selon un principe d'exposition qui permet de voir et d'être vu ».* Il s'agit donc d'un des rares lieux du jardin qui permette la mixité d'usages et de populations appréciée par les personnes ayant participé aux groupes d'usagers.

[270] Un des exercices proposés aux groupes d'usagers par Missions Publiques consistait pour les participants à réaliser leur dessin des Halles, à partir de leur usage des lieux, de leurs appréciations (les lieux qu'ils aiment, et ceux qu'ils apprécient moins, les endroits marquants, les points de repère.) Dans les deux dessins du Jardin, l'église Saint Eustache apparaît comme le lieu symbolique, le point de repère central. La vue sur St Eustache, de même que la vue depuis St Eustache est vantée.

Photographie 7 : La place René Cassin, 2002



Source : l'internaute.com

3. Mauvaise réputation du jardin et attachement des riverains à cet espace

Malgré cette fréquentation importante et la diversité des usages qu'elle induit, le jardin a longtemps souffert d'une mauvaise réputation.

En premier lieu, son organisation peut freiner l'envie de s'y engager. Les voies de circulation et autres chemins divisent le jardin, créant ainsi des espaces résiduels. Le jardin des Halles a été au fur et à mesure des années morcelé pour répondre à des problèmes techniques et de sécurité. Couvercle du Forum, entièrement construit sur dalle, il est en effet organisé autour des contraintes imposées par le sous-sol : sorties de secours du centre commercial, ventilation[271], etc. Les zones plantées (pelouses, haies, arbres, fleurs) s'imbriquent dans des espaces minéraux (allées, fontaines), ou sableux (mail). Si son périmètre extérieur n'est pas grillagé, à l'intérieur en revanche, chaque espace est clôturé, formant un agrégat de petites parcelles plus qu'un territoire unifié. Le jardin s'apparente, au moment du lancement de l'opération, à une juxtaposition d'espaces, ce qui complique sa lisibilité. Au demeurant, l'accessibilité du jardin depuis le Forum est également difficile à comprendre pour les usagers.

En outre l'aspect dégradé de certaines installations peut rebuter certains visiteurs : multipliant les recoins et les zones d'ombre, le jardin souffre d'un abord peu engageant. La nuit, l'éclairage est insuffisant et n'invite pas à la promenade. La présence des trémies d'entrée et de sortie des voies souterraines modifie la nature du paysage urbain et pose des problèmes de

[271] 16 sorties de secours débouchent actuellement sur le jardin, par quatre ascenseurs permettant la liaison avec les parkings, par les serres tropicales, par les deux voies de desserte souterraine qui délimitent le jardin à l'ouest et par les cinq « portes » qui l'entourent.

continuité de circulation piétonnière. Certaines parties du jardin sont complètement laissées pour compte par les usagers.

Photographie 8 : Le jardin des Halles, 2006








Photographies : J. Zetlaoui-Léger, 2006

Le morcellement du jardin rend difficile son entretien et sa surveillance. Les différentes études révèlent un sentiment d'insécurité parmi les habitués du jardin, induit par le morcèlement de l'espace et le développement de certains trafics illégaux. Dans l'enquête de 2002[272], les chercheurs posent la question de savoir si ce « *diagnostic peu explicité (le sentiment d'insécurité devient un effet mécanique tendant à expliquer les difficultés de partage de l'espace commun) n'exprime pas un sentiment de dépossession ou d'envahissement d'un site majeur de leur quartier* », notamment par une population qu'ils désignent comme « *dealers*[273] ». Par ailleurs, de l'avis des habitués du lieu (promeneurs de chiens, riverains et boulistes), la fréquence des patrouilles d'îlotiers est excessive. Selon eux, leur présence visible inquiète plus qu'elle ne rassure le passant. Bien que le trafic soit en réalité « *minime* » selon Joël Terry, commissaire de police du quartier, les policiers constituent régulièrement des Points de Visibilité de Rencontre et de Dissuasion (PVRD) dans le jardin. Cela signifie qu'ils se positionnent sur les lieux pendant plusieurs heures pour observer, dans le but d'occuper le terrain et d'empêcher les dealers de faire proliférer leur trafic. Pendant ses actions, Joël Terry estime que *« le champ visuel est continuellement obstrué par la végétation ou par des éléments d'architecture, et le site regorge de recoins difficiles à surveiller*[274] *».*

Néanmoins les riverains manifestent un grand attachement au jardin, en particulier ceux qui sont les plus impliqués dans la vie du quartier, qui y organisent des fêtes et des animations ponctuelles. C'est le cas notamment de l'association Accomplir, qui a instauré la fête annuelle du Jardin Extraordinaire à partir de 1999. La recherche de 2002 souligne que si les représentations d'insécurité restent prégnantes pour ceux qui font du jardin un territoire du quotidien, ce sentiment de « *dangerosité* » n'empêche pas la fréquentation du jardin. Pour une partie des résidents, le motif de cette fréquentation reste la recherche d'un « *entre-soi* », d'une sociabilité, qui est souvent exprimée avec une demande de reconnaissance de ces résidents comme acteurs du quartier.

272 Montjaret, Thomas, 2002
273 *Idem*
274 *Idem*

B. Les dispositifs participatifs mis en place dans la démarche de projet de réaménagement du jardin de 2002 à 2010

1. Premières expressions des attentes des habitants-citoyens et premiers éléments de programmation, 2003 – 2004[275]

Premières intentions programmatiques pour le jardin des Halles : phase ouverte des études de définition, année 2003

Le jardin des Halles est envisagé dès 2002 comme faisant partie du projet de réaménagement. Dans la délibération du Conseil de Paris du mois de décembre, certaines actions sont préconisées afin de résoudre les problèmes liés au fait que cet espace « *assume surtout une fonction de transit et n'incite pas au repos et à la flânerie*[276] ». Il s'agit de lui redonner une dimension forte « *d'espace vert* » : mettre en valeur certaines placettes, réduire les bruits nocturnes en provenance des commerces de vente à emporter, adapter les services, points d'accueil et d'information touristiques, kiosques et sanisettes. Ces intentions premières sont répétées dans le cahier des charges des études de définition de 2003, qui indique qu'il faudra redonner une unité au jardin, et développer sa fonction d'espace vert en permettant qu'il soit un espace de repos et de « *respiration urbaine*[277] ».

Encadré 7 : Cahier des Charges des études de définition de 2003 : le jardin

Le quartier des Halles dispose d'un jardin de plus de quatre hectares.
L'évolution :
- émergence de nouveaux impératifs techniques (ventilation...)
- morcellement du jardin par la création de bosquets et l'installation de clôtures
- les limites floues entre l'espace piétonnier des rues et le jardin
- pas un véritable lieu de nature et pas d'identité propre
- certains axes surfréquentés et d'autres parties désertées

Le ré-aménagement du jardin :
- lui redonner une unité, des limites claires et des seuils, permettant aux usagers "d'entrer' dans le jardin
- un véritable jardin pour le public, notamment pour les habitants du 1er arrondissement
- une respiration urbaine pour les touristes entre le Louvre, le Palais Royal et Beaubourg

Extrait de Mairie de Paris, SEM Paris Centre, Marchés de définition simultanés pour l'étude et l'aménagement du quartier des Halles, Cahier des Clauses Techniques Particulière, mars 2003

Après avoir été sollicités par la SEM Paris Centre pour participer à des réunions avec les équipes de concepteurs pendant la phase ouverte des études de définition, certains représentants d'associations de quartier se mobilisent fortement pour participer à la réflexion sur le réaménagement du jardin. Accomplir se présente en mars 2003 comme « *prescriptrice*

[275] Tableau de chronologie : Annexes III.1.1.
[276] Direction de l'Urbanisme de Paris, *Mise en valeur du quartier des Halles*, délibération AUC-02-178, votée par le Conseil de Paris le 11 décembre 2002
[277] *Idem.*

de besoins et de solutions d'aménagement concernant la rénovation du jardin[278]. » Cette association s'est précisément créée pour lutter contre la mauvaise réputation de ce lieu et lui redonner une dimension de convivialité. Le jardin est donc pour elle un espace d'appropriation habitante important au cœur du quartier. Dès Juillet 2003, dans ses « *90 propositions*[279] », l'association développe des préconisations spécifiques au jardin. Elle souligne les aspects positifs de cet espace, « *havre de paix, espace de gratuité, lieu de repos* », en demandant à ce qu'ils soient conservés. Pour autant, ses représentants disent ne pas pouvoir se contenter « *d'un statu-quo ».* Ils proposent de résoudre les problèmes de morcellement des espaces en abaissant les haies entourant les jeux d'enfants et en créant un cheminement Nord-Sud plus marqué, permettant d'éviter les effets « *labyrinthe*». Un paragraphe particulier du document de propositions est dédié à la place René Cassin, pour souligner l'attachement des riverains à cet espace. Il est décrit comme une des grandes réussites et l'un des symboles du quartier. L'association estime que des améliorations pourraient lui être apportées car les bandes herbées sont trop investies par les chiens et piétinées par les passants, et les fontaines de l'amphithéâtre sont très dégradées (C.F. Annexes, III.3.1.) Parallèlement, l'association Paris des Halles ne place pas le jardin comme l'enjeu prioritaire du projet : mais elle ne s'en désintéresse pas pour autant. Ses membres envoient en juillet 2003 à la maitrise d'ouvrage quelques propositions pour cet espace[280], en insistant eux-aussi sur l'idée de préserver « *tout ce que [ils ont] appris à apprécier au fil du temps* », c'est à dire l'espace vert « *où [ils ont] regardé les arbres pousser pendant vingt ans avant de pouvoir profiter enfin de leur fraîcheur et de leur verdure»,* et des lieux « *symboliques ou emblématiques* », notamment la « tête » de la place René Cassin et le jardin Lalanne. Leur note précise tout de même que ces espaces sont « *certainement à redessiner* ».

Ainsi les associations identifient des problèmes à résoudre dans le réaménagement du jardin, qu'elles estiment nécessaire, mais s'accordent sur l'idée que cet espace devra conserver son esprit actuel, notamment au travers de lieux particulièrement appréciés tels que la place René Cassin et le jardin Lalanne.

A l'issue de la phase ouverte des études de définition, le programme de décembre 2003 élaboré par la SEM Paris Centre livre ses directives au sujet du jardin en s'appuyant sur trois grands objectifs : en faire un grand espace de nature végétal au cœur de la capitale, un espace de liaison accessible au plus grand nombre, et un espace ouvert aux multiples usages et aux différentes populations du site, en particulier les riverains.

Les éléments du programme énoncent la nécessité de réaliser un jardin unitaire de 4,3 hectares, avec des espaces dédiés aux enfants. A ce sujet il est indiqué que le jardin Lalanne doit être conservé « *au regard de sa fréquentation* », à moins de proposer sur le site un espace « *du même type jardin d'aventure, d'une surface identique, paysagé, fermé et animé*. » Pour éviter un nouveau morcellement du jardin, les espaces de multifonctions seront privilégiés

[278] Réunion de concertation organisée par Accomplir sur le thème de la Mixité Sociale, 28 mars 2003
[279] Accomplir, *90 propositions pour le projet de rénovation du quartier des Halles*, juillet 2003
[280] Paris des Halles, D*éclaration d'intention à l'adresse des concepteurs et des décideurs du Projet de Rénovation des Halles,* 9 juillet 2003

aux espaces spécifiques, et le dessin du jardin devra être pour chacun clair et lisible. Le programme préconise également de renforcer la sécurité de ce lieu, d'offrir un véritable jardin pour tout le public des Halles (c'est-à-dire de maintenir une diversité d'usages), et de favoriser à la fois les circulations et les liaisons entre les différentes activités du site et le jardin. Il s'agit de considérations très générales, qui sont énoncées sans référence claire aux études qualitatives réalisées sur le site, ni aux éléments issus de la « concertation » avec les habitants-citoyens[281].

En analysant ce programme, les membres d'Accomplir estiment « *avoir obtenu satisfaction* » sur l'aspect unitaire et non morcelé du jardin, et sur sa vocation d'espace végétalisé, *a priori* plus lieu de repos que lieu de transit[282]. Cependant l'association souligne que le programme ne parle pas des cheminements minéraux à prévoir dans le jardin, alors qu'il s'agit d'un aspect beaucoup discuté en phase ouverte. L'association regrette que rien ne soit dit non plus quant au devenir de la place René Cassin, ni sur le maintien de la « Grosse Tête », alors que ces éléments font l'objet d'un important attachement des habitants du quartier et par conséquent d'une mobilisation certaine (C.F. Annexes, III.3.2.) L'association Paris des Halles critique, quant à elle, l'approche du jardin en tant « *qu'espace événementiel pour le centre commercial, un lieu d'animation réservé, un lieu d'accueil en surface, un axe de transit majeur pour les piétons et une source de lumière et d'aiguillage vers les magasins du centre commercial*[283]. » Ces aspects révélés par le programme selon les membres de cette association s'opposent aux préconisations d'un jardin non morcelé et d'un espace de calme et de gratuité.

D'après notre analyse du programme, en ce qui concerne la préconisation de lieux de calme et d'appropriation habitante, les objectifs énoncés du réaménagement paraissent bien correspondre aux attentes exprimées par les associations, bien que ce ne soit pas clairement explicité. Mais exception faite du jardin Lalanne, le programme ne mentionne pas d'espaces actuels à préserver. Pourtant les participants à la « concertation » ont exprimé des inquiétudes sur l'ampleur des changements susceptibles de survenir avec le réaménagement du quartier, tout en mettant en avant leur souci de simplification du projet. Ils ont particulièrement insisté sur la nécessité de défendre un certain nombre d'acquis existant, notamment dans le jardin[284]. Or seul l'aspect quantitatif, la surface totale du jardin, est mentionné comme devant être maintenu voire amélioré. Au demeurant, si les mètres carrés végétalisés doivent être accrus, cela implique que les mètres carrés minéralisés, comme la place René Cassin, peuvent être diminués, et que donc cet espace est susceptible de disparaître. Ces éléments peuvent expliquer les critiques émises par les associations, qui ont l'impression que leurs arguments sur les usages et représentations du jardin ne sont que peu pris en compte. Ils confortent notre analyse de cette étape du processus participatif en tant que consultation.

---

[281] Les associations s'interrogent sur le peu de prérogatives données pour cet espace. Les représentants de la SEM expliquent que le choix de ne pas donner trop de contraintes a été fait afin de garantir des propositions innovantes et multiples.

[282] Accomplir, *Document étape 3*, janvier 2004

[283] Elements repris dans le communiqué : Paris des Halles, *Les Halles à ménager*, février 2004

[284] Ces éléments seront rappelés lors de la phase suivante, notamment pendant l'un des ateliers organisés le 9 octobre 2004, intitulé « Un espace public au coeur de Paris » par le rapporteur François Grether : c.f. Sem Paris Centre, *les ateliers du projet des Halles, compte rendu*, 09 octobre 2004

Les premières propositions pour le jardin : fin des études de définition, 2004

En avril 2004, les quatre équipes de concepteurs remettent leurs propositions. La Ville de Paris a le choix entre quatre projets proposant des jardins radicalement opposés – leur seul point commun est de reconfigurer totalement les espaces extérieurs existants : un jardin parsemé de nouvelles constructions sous forme de petites tours (Koolhas), un jardin sur dalle de verre (Winy Maas), un jardin en partie en toiture sur de nouveaux immeubles à construire (Jean Nouvel), et un grand jardin unitaire à l'emplacement actuel mais totalement redessiné (l'équipe SEURA.) (C.F. Annexes, III.2.1.)

Parce qu'il est le projet qui reste le plus proche de l'existant, celui de l'équipe SEURA est soutenu par l'association Accomplir. L'association publie une évaluation des projets sur la base de « *51 critères* »[285], qui correspondent à leur souci de protéger la vie de quartier (C.F. Annexes III.3.3.). Les souhaits énoncés sont la préservation de l'espace vide permettant aux riverains de « *ne pas se sentir étouffé* », le maintien de la séparation dessus-dessous entre le jardin et le Forum pour éviter que « *se déverse sur le jardin l'agitation bruyante du centre commercial* », la garantie que le jardin soit un espace végétalisé d'un seul tenant : autant d'éléments retrouvés dans le projet de David Mangin, à l'inverse d'autres projets comme celui de Rem Koolhas, qui envisage de diviser le site et donc le jardin par un grand « *canyon* ».

L'association déplore néanmoins que les quatre projets prévoient la disparition de la place René Cassin. En ce qui concerne le jardin Lalanne, les quatre projets comportent également son retrait, mais Accomplir note que dans celui de Mangin il est indiqué qu'« *il ne serait sans doute pas impossible de le maintenir dans son emplacement actuel*[286]. » L'association affirme qu'elle n'aurait jamais imaginé que cet espace soit supprimé, car son maintien figurait dans le cahier des charges. Il s'agit selon elle d'une des réussites majeures du site, d'un espace approprié « *avec un fort attachement affectif par des enfants venus de tout le centre de Paris et au-delà*[287] ». Elle demande à ce qu'il soit maintenu à son emplacement actuel, car son déplacement ne permettrait pas qu'il soit reconstruit à l'identique. Face à la mobilisation des associations de riverains pour la préservation du jardin Lalanne, la maîtrise d'ouvrage a introduit en juillet 2004, lors des questions complémentaires, des demandes de précision sur cet espace[288]. Dans ses réponses, David Mangin montre qu'il peut évoluer sur un certain nombre de points, dont la disparition du jardin Lalanne mais également la largeur du Cours central.

Parallèlement, d'autres associations soutiennent le projet de Rem Koolhas (Curiositas, Paris des Halles notamment). Il leur semble plus important de penser un geste fort pour assumer la dimension métropolitaine du site que de préserver un espace riverain, représenté par le jardin

---

[285] Accomplir, *Comparaison des quatre projets sur la base de 51 critères d'évaluation*, avril 2004 (puis, en novembre 2004, l'association publiera un nouveau document avec le collectif Rénovation des Halles intitulé « critères objectifs pour l'évaluation du projet choisi par le Maire de Paris »)

[286] *Etude de définition pour l'aménagement du Quartier des Halles*, équipe SEURA, 1 mars 2004

[287] Accomplir, *Comparaison des quatre projets sur la base de 51 critères d'évaluation*, avril 2004

[288] *Synthèse des réponses aux questions posées aux quatre équipes*, SEM Paris Centre, 15 septembre 2004 (questions complémentaires posées aux équipes, 21 juillet 2004 : Accessibilité et usage du jardin) (C.F. Annexes, III.2.1.)

– bien qu'elle considère également que certains éléments sont très appréciés par les usagers et symboliques du site, comme la place René Cassin.

Le projet SEURA est nommé lauréat par le Maire de Paris en décembre 2004. Il propose un jardin « *ouvert et d'un seul tenant au sol, très accessible, offrant des tracés lisibles, en lien direct avec les rues avoisinantes, et de larges perspectives sur le quartier et ses éléments remarquables*[289]. » Le parti urbain de David Mangin repose fortement sur l'idée d'inscrire le site des Halles dans une continuité urbaine avec la ville de Paris et les quartiers et monuments environnants. Le jardin, espace public, devra donc assumer cette fonction, par des cheminements et des vues dégagées. C'est principalement en termes de circulation que l'espace est appréhendé. Le grand « *mouvement* » que souhaite exprimer le jardin est une liaison Ouest-Est, marquée par « *un Cours, « Ramblas » large de vingt-deux mètres, traversant l'ensemble du site et fédérant, côté Saint-Eustache, des pelouses et des salons de verdure et côté rue Berger, des bandes de jeux, de promenades, de parterres et de kiosques.* » Le projet de l'équipe SEURA semble majoritairement construit sur les idées et appréhensions de la ville de l'architecte David Mangin, et notamment celles de la « *Ville Passante* »[290].

Cette vision des espaces à réaménager est en partie en opposition avec les représentations et attentes qui émergent du processus participatif. Le projet présenté par David Mangin prévoit la disparition des espaces de vie et de convivialité plébiscités par les habitants. C'est d'ailleurs à ce sujet que les associations qui l'ont défendu nuancent leur soutien : Accomplir et le collectif Rénovation des Halles demandent à ce que la place René Cassin et le jardin Lalanne puissent être maintenus et que le projet de l'équipe SEURA soit amendé en ce sens[291]. Le Cours central leur paraît également trop large, la logique d'appropriation du jardin leur semblant plus importante que celle de circulation. Le Maire de Paris ayant annoncé qu'aucun projet ne serait réalisé exactement dans sa présentation actuelle, ces associatifs estiment qu'il sera par conséquent possible d'obtenir des modifications quel que soit le projet retenu.

[289] Exposé des motifs du projet de délibération autorisant le Maire à signer le marché subséquent de maîtrise d'œuvre urbaine, février 2005.

[290] Pour définir ce concept, David Mangin part du double constat de l'omniprésence de la grande distribution dans le paysage urbain actuel et de la tendance à la réduction de l'espace libre d'accès et gratuit. L'espace urbain est selon lui composé d'une série d'enclaves qui ne sont pas accessibles à tous, et il serait dangereux de croire que les parkings de centres commerciaux peuvent remplacer les places publiques.
Il s'agit alors d'opposer à ce système de l'entre-soi et de l'enfermement (centres commerciaux, résidences, parcs d'activités et de tourisme) un modèle de « Ville Passante », où les espaces seraient restitués à l'ensemble des citoyens, notamment par le développement des transports en commun et de circuits courts et directs pour les piétons. Il s'agit pour l'architecte de « redonner de la perméabilité » à la ville. (Mangin, Masboungi, Barbet-Massin, 2008) Lors d'une conférence à l'Ecole de Paris du Management, en mai 2005, David Mangin a décrit son concept comme « *une ville où on cesse de juxtaposer des environnements fermés, sécurisés, mais très dépendants de l'automobile, et qui doivent continuellement être contournés pour se rendre d'un lieu à l'autre, et où on limite la vitesse des voies rapides pour les rendre traversables et permettre un accès plus facile à l'école, à la supérette, à l'arrêt de transport en commun* »

[291] La pétition du Collectif Rénovation des Halles, créé à cette étape de l'opération pour soutenir ce projet, précise bien qu'il est demandé que le projet Mangin soit retenu en étant amendé sur un certain nombre de points.

Figure 21 : Plan du projet de jardin de l'étude de définition de l'équipe SEURA, 2004



Source : Présentation équipe SEURA, diaporama projeté lors du GTT du 08 octobre 2008

Pendant la phase des études de définition, le processus participatif concerne tous les aspects du projet. Nos éléments d'analyse du degré d'implication pour le projet de jardin rejoignent donc ceux que nous avons présentés en premier chapitre pour cette période. Globalement, les premières réunions entre associations de quartier, aménageurs (SEM Paris Centre) et concepteurs ont pu s'apparenter à de la concertation dans les échanges auxquels elles ont donné lieu. Néanmoins, l'étude du programme et du projet lauréat amène à considérer que les apports des habitants-citoyens n'ont pas été considérés comme essentiels à la définition des problèmes et des éventuelles solutions. De ce fait, le processus participatif semble limité à de la consultation.

Tableau 10 : Degrés d'implication pour le projet de réaménagement du jardin de 2002 à 2004, premières expressions des attentes des habitants-citoyens et premiers éléments de programmation

Phases du projet	Etapes du projet	Caractéristiques du processus participatif	Acteurs de la société civile mobilisés	Objets mis en discussion / Produits	Degrés d'implication
Juin – Décembre 2003 Commencement de la concertation avec les habitants-citoyens Première phase des études de définition	**Juin 2003 – septembre 2003 : phase ouverte des marchés d'études de définition** 5 Juin 2003 : sélection au conseil de Paris des 4 équipes de concepteurs participant aux études de définition	9 juillet 2003 : atelier avec les associations de quartier 17 septembre 2003 : première présentation des orientations générales des équipes devant les associations de quartier	Associations de quartier	Propositions et orientations des équipes de concepteurs ; Associations insistent sur les aspects qualitatifs et certains espaces du jardin actuel, notamment la place René Cassin et le jardin Lalanne. Elles identifient également un certain nombre de problèmes à résoudre par des réaménagements localisés.	***Consultation / Concertation***
	1er Octobre – 12 décembre 2003 : Définition du programme	13 octobre 2003 : réunion de présentation des attentes et analyses des associations à la SEM Paris Centre	Associations de quartier	Echanges sur les éléments programmatiques du jardin est **Produit : Programme du Jardin**	***Consultation / Concertation***
2004 : Deuxième phase des études de définition, proposition de quatre projets, choix du parti urbain pour l'opération	**Janvier – avril 2004 : phase fermée des marchés d'études de définition 15 mars 2004 : rendus des quatre équipes**	04 mars 2004 : réunion de présentation du calendrier aux associations par la SEM Paris Centre	Associations de quartier	Présentation du calendrier de la « concertation »	***Information***
	Avril – décembre 2004, exposition des quatre projets et période de décision de la Mairie 7 avril : présentation des projets par les quatre équipes au comité de pilotage 11 juin 2004 : comité de pilotage	8 avril 2004 : ouverture de l'exposition des quatre projets 4 et 13 mai 2004 : présentation des projets aux associations par les équipes de concepteurs 16 septembre 2004 : Accomplir organise une rencontre avec David Mangin 09 octobre 2004 : ateliers sur le projet de réaménagement des Halles Novembre 2004 : évaluation des projets par les associations de quartier	Tous citoyens concernés / intéressés Associations de quartier Associations de quartier Associations de quartier, associations généralistes, habitants-citoyens du site Associations de quartier	Présentation des 4 projets à l'issue des marchés d'études de définition : propositions de reconfiguration totale du jardin existant Les associations de quartier affirment leur soutien à certains projets (*articles, pétitions, réunions*) Discussions sur des thématiques importantes du projet, en présence des acteurs de la maîtrise d'ouvrage Les associations de quartier affirment leur soutien à certains projets (*articles, pétitions, réunions*)	***Information / Consultation (par bulletins)*** ***Démarche ascendante*** ***Consultation*** ***Démarche ascendante***
	15 décembre 2004 : annonce du choix du projet de l'équipe SEURA			Annonce du projet lauréat : équipe SEURA **Produit : projet jardin SEURA**	***Information***

2. Début des études de conception du jardin en marge de la démarche d'implication des habitants-citoyens, 2005[292]

Un marché de maîtrise d'œuvre pour la conception du jardin, juin 2005

Des décisions importantes pour les objectifs d'aménagement du jardin sont prises au Conseil de Paris en février 2005 : un vœu (UMP) demandant « *que le jardin des Halles ne soit en aucune manière inférieur à 4.3 hectares et en un seul tenant*[293]» est voté. D'autres vœux, demandant le maintien d'un certain nombre d'éléments du jardin, dont la place René Cassin, sont retirés à cette date pour satisfaire à cet objectif du « *plus grand jardin possible* ». A l'issue des études de définition, et comme le permet cette procédure, un marché subséquent de maîtrise d'œuvre est proposé à l'équipe lauréate SEURA pour la conception et la réalisation du jardin. L'acte d'engagement de l'équipe SEURA pour le réaménagement du jardin date de juin 2005. Les éléments de programme pour la mission de maîtrise d'œuvre font une page, et reprennent les préconisations du programme de décembre 2003[294]. Le réaménagement du jardin des Halles sera donc réalisé à partir du programme défini pendant les études de définition.

Après la signature de ce contrat, tandis que la Mairie de Paris accepte d'ouvrir un débat sur une refonte des termes de la « concertation » avec les associations qui souhaitent participer à la suite du projet, l'équipe SEURA travaille avec la D.U. sur l'Avant-Projet Sommaire du jardin.

Mobilisation d'associations de quartier pour la sauvegarde du jardin Lalanne, août - octobre 2005

La Direction des Parcs et Jardins livre un rapport sur la sécurité du jardin Lalanne en mai 2005[295]. Il y est dit que sur le plan des usages, cet espace répond pleinement aux attentes et constitue une source réelle de satisfaction et de plaisir. Sur le plan de la sécurité, ce lieu vieillit convenablement et ne nécessite pas de gros travaux de réaménagement. En septembre 2005, Accomplir publie dans sa *Lettre*[296] un argumentaire expliquant pourquoi cet espace est

[292] Tableau de chronologie : Annexes III.1.2.
[293] Conseil de Paris de février 2005 : 2005 V. 97 - Vœu relatif au jardin des Halles. Délibération affichée à l'Hôtel-de-Ville et transmise au représentant de l'Etat le 2 mars 2005. Reçue par le représentant de l'Etat le 2 mars 2005
[294] C.F. *Cahier des clauses administratives particulières, Marché public de prestations intellectuelles*, Mairie de Paris, Direction des Parcs Jardins et Espaces Verts, C.C.A.P. n° SET 1 -119 du 23 juin 2005 : « *retrouver un espace de jardin unitaire de 4,3 hectares, en limitant les enclos et en supprimant les recoins ; prévoir des espaces dédiés à des enfants d'âges divers ; proposer un dessin simple et lisible du jardin. Les maçonneries seront limitées, les espaces « multifonctions » seront préférés aux espaces spécifiques. Les matériaux seront choisis en harmonie avec le caractère du jardin ; améliorer les circulations et traversées du jardin : les rendre plus évidentes et plus sûres ; augmenter la couverture végétale : arbres, pelouses, arbustes et massifs ; maintenir l'eau comme une composante du jardin ; choix d'équipements simples, réalistes, solides*. »
[295] *Bilan du Jardin d'aventure des Halles, mai 2005*, Direction des Parcs et Jardins
[296] *La Lettre d'Accomplir*, n° 20, septembre 2005

apprécié et doit être conservé. Ayant eu vent de « *menaces sur la conservation du jardin d'aventures* », l'association organise des rencontres avec les concepteurs et les politiques[297].

Le compte rendu de la rencontre avec l'Adjoint au Maire aux Espaces Verts en septembre 2005 dévoile les positionnements des différents acteurs, qui se retrouveront dans la suite de la démarche de « concertation ». Yves Contassot se dit « *opposé à la démarche qui consiste à partir de l'existant pour voir de quelle façon on pourrait faire évoluer le jardin*[298] », car celle-ci aboutirait selon lui à ne réaliser aucun changement. L'association Accomplir lui demande pourquoi il serait absolument nécessaire de modifier les choses, en rappelant qu'au départ il était seulement question « *de réparer les dysfonctionnements du jardin* ». Elle a donc l'impression d'un changement de cap, car la suppression du jardin Lalanne lui donne le sentiment *« qu'on va tout raser pour repartir à zéro. »* Pour répondre à cette interpellation, le politique renvoie à la multiplicité des points de vue, en expliquant que si certaines populations sont satisfaites de l'état actuel du jardin, d'autres ont des besoins qui ne sont pour l'instant pas pris en compte, par exemple les adolescents qui souhaiteraient voir créer une piste de rollers. L'élu demande alors à ce que les discussions ne se focalisent pas sur le jardin Lalanne, mais s'inscrivent dans une démarche de réflexion générale sur l'avenir du jardin « *dans l'idéal* ». L'Adjoint au Maire chargé des Espaces Verts dit par ailleurs n'avoir aucun *a priori* concernant le Jardin Lalanne. Il souhaite simplement attendre les résultats de futures analyses, selon lesquels cet espace pourra être « *maintenu en l'état, modifié, déplacé, ou remplacé par un jardin complètement nouveau* ». Quoiqu'il en soit, il se refuse à trancher dès maintenant dans un sens ou dans l'autre. Yves Contassot affirme que la décision reste à prendre, en insistant sur le fait que ce sera aux élus de décider : « *tous ces besoins devront être identifiés et hiérarchisés, puis les élus devront arbitrer* ». Le processus sera donc long, et d'après lui ce n'est pas avant deux ans qu'une vision suffisamment détaillée du jardin pourra être élaborée. De plus l'élu certifie qu'aucun projet de construction n'est prévu à l'emplacement du jardin Lalanne, ni de nouvelles sorties de métro, ce qui semble indiquer que la disparition de cet espace n'est pas jugée obligatoire pour le moment.

Lors de son compte-rendu de mandat en octobre 2005, Bertrand Delanoë[299] ne se prononce pas non plus sur l'avenir du jardin Lalanne; il semble qu'aucune décision n'ait encore été prise et que cette question puisse encore être discutée en « concertation » : « *gardera-t-on le jardin Lalanne dans sa conception et à sa place actuelle ? Le reconstituera-t-on ailleurs ? Fera-t-on un autre jardin pour les enfants ? Tout est discutable. Tout est ouvert à la concertation. Rien n'est décidé actuellement.* » Ces déclarations amènent à penser que des diagnostics sur les besoins des usagers restent à faire, alors que parallèlement la phase de conception pour le jardin est lancée : les problèmes initiaux et attentes sont donc censés avoir déjà été traités, et de fait les associations se sont déjà prononcées à plusieurs reprises sur le jardin Lalanne. Une certaine confusion émerge entre des principes *a priori* actés pour le lancement de la phase

[297] Philipe Raguin paysagiste de SEURA, le 23 août 2005, Yves Contassot, Adjoint au Maire chargé des Espaces Verts, le 03 septembre 2005

[298] Accomplir, *Compte rendu de la rencontre avec Yves Contassot*, septembre 2005

[299] Georges Gontcharoff, *Compte rendu du mandate de Bertrand Delanoë*, 19 octobre 2005

APS, et des discussions qui semblent encore en suspens sur des aspects programmatiques essentiels du projet.

Premiers éléments de l'évolution du projet de jardin de l'équipe SEURA, novembre 2005

Lors du CPC du 29 novembre 2005, David Mangin et ses collaborateurs présentent l'état de leur projet de jardin (C.F. Annexes, III.2.2.). Le schéma du jardin est revendiqué par l'architecte comme minimaliste, pour bien mettre en évidence ses relations avec l'ensemble du site et de la ville. Comme annoncé pendant les études de définition, le jardin sera un espace ouvert d'une surface unitaire de plein pied de 4,3 hectares. En ce qui concerne le jardin Lalanne, l'architecte estime qu'il prend une très grande surface, qui de plus est soumise à des conditions d'accès « draconiennes », puisque seuls les enfants de sept à onze ans, en nombre limité, peuvent y entrer. Il ne semble pas souhaiter le conserver. David Mangin évoque également la multiplicité des usages du jardin. Il estime que la vocation prioritaire du jardin pourra être celle d'un lieu de repos et de tranquillité, vocation qui pourra selon lui aider à structurer le jardin, en offrant un « *grand linéaire de situation assise qui ne soit pas que des bancs* ».

Au cours de cette réunion, les associations découvrent que le projet de l'équipe SEURA a évolué et commencent à entrevoir la possibilité d'une validation de la disparation des espaces qu'elles estiment importants ; le nivellement[300] du jardin envisagé est de trente-cinq mètres cinquante (au-dessus de la mer), or ceci laisse entendre que l'amphithéâtre René Cassin devrait être arasé et les « creux » constitués par les squares d'enfants comblés. Accomplir estime de plus que le devenir du jardin Lalanne n'est pas clair : il semble dans ce qui est présenté qu'il pourra être supprimé, car son emplacement n'est pas jugé commode et son accès trop limité, alors que l'association avait retenu du discours des politiques l'idée d'un maintien ou d'un déplacement, et surtout le fait qu'il s'agissait d'un des sujets futurs de la « concertation ». Elle demande donc à Jean-Pierre Caffet, Adjoint à l'Urbanisme qui préside la réunion, si ces éléments sont remis en cause :

> « *C'est une chose ou l'autre. Soit il est mal placé et on le refait à l'identique ailleurs, soit il est mal conçu mais dans ce cas-là cela entre en contradiction avec le programme de 2003 qui parlait soit de maintien soit de reproduction à l'identique* » affirme Elisabeth Bourguinat.

Jean-Pierre Caffet lui répond que les deux hypothèses sont en effet envisagées, et qu'il s'agit bien d'un aspect à débattre en « concertation », sans toutefois évoquer quand et avec qui. De plus ces deux hypothèses ne sont pas explicitement montrées.

[300] Les élégissements situés entre la dalle et le jardin, «toute une batterie de murs en parpaings », sont amenés à disparaître pour permettre le nivellement du jardin.

Ainsi, durant l'année 2005, l'équipe SEURA précise avec la DU le projet de jardin en marge de toute implication d'habitants-citoyens. Ce n'est qu'à la fin de l'année qu'une réunion de présentation des évolutions du projet va être organisée (CPC 29 novembre 2005) : le processus se limite donc à de l'information pour cette période en ce qui concerne le jardin des Halles. Plusieurs associations de quartier, notamment Accomplir, restent méfiantes quant au sort réservé au jardin Lalanne. En décembre 2005 est créé le Comité de soutien et de promotion du jardin d'aventure des Halles, qui a pour objet d'œuvrer pour que le jardin Lalanne soit présent dans le futur Jardin des Halles[301].

[301] Quatre associations y participent : Accomplir, Un petit Monde, Parents pour les parents, Hygiène Santé Environnement, et 37 « particuliers », dont un certain nombre sont membres d'Accomplir, comme Elisabeth Bourguinat et Gilles Pourbaix. Laetitia Mougenot, habitante du quartier, en deviendra rapidement la présidente.

Tableau 11 : Degrés d'implication pour le projet de réaménagement de jardin durant l'année 2005, début des études de conception du jardin en marge de la démarche d'implication des habitants-citoyens

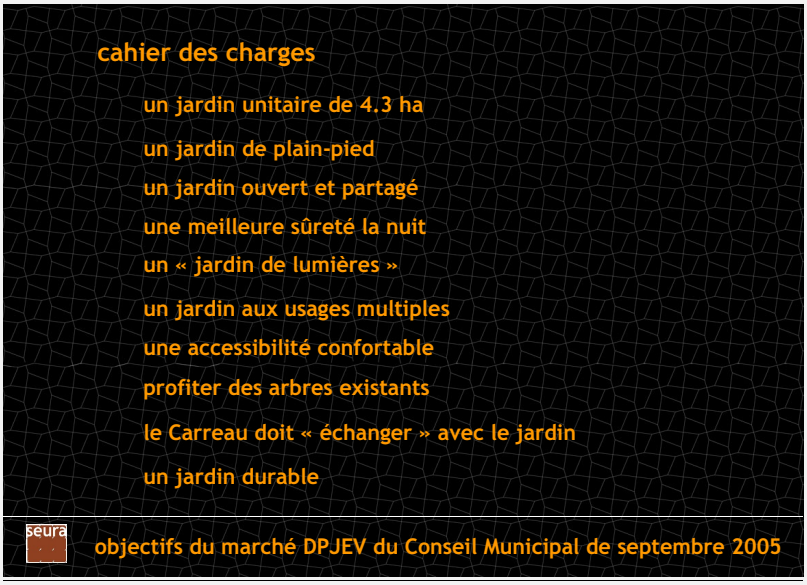
Phases du projet	**Etapes du projet**	**Caractéristiques du processus participatif**	**Acteurs de la société civile mobilisés**	**Objets mis en discussion / Produits**	**Degrés d'implication**
2005 **Début des études de conception du jardin en marge de la démarche d'implication des habitants-citoyens**	8 février 2005 : Conseil de Paris, nomination de l'équipe SEURA la DU devient responsable de la coordination générale du projet **Juin 2005 : acte d'engagement agence SEURA pour le marché de maîtrise d'œuvre de conception du jardin subséquent aux études de définition** 19 juillet 2005 : comité de pilotage du projet Septembre 2005 : Conseil de Paris : approbation des marchés sur le jardin	29 novembre 2005 : Réunion avec équipe SEURA 14 décembre 2005 : réunion publique	Associations de quartier, associations généralistes Tous citoyens concernés / intéressés	Présentation des avancées du projet de jardin de l'équipe SEURA	***Information*** ***Information***

3. Avant-Projet Sommaire du jardin de l'équipe SEURA et oppositions des associations, 2006 – 2007[302]

Présentation des premières orientations de l'APS jardin et réactions des associations, juin 2006

Lors du premier Groupe de Travail Thématique (GTT) portant sur le jardin, le 29 juin 2006, David Mangin expose l'avancée de l'Avant-Projet Sommaire. Les éléments de cahier des charges, issus du programme des études de définition et présentés comme la base de ses propositions, sont très succincts. Ils ne font pas précisément référence aux différents usages et représentations du jardin.

Encadré 8 : Eléments de cahier des charges pour le projet de jardin, 2006



Source : Diaporama Equipe SEURA GTT 29 juin 2006

Le projet présenté forme une prairie entre deux lisières plantées, au milieu de laquelle se situe le Cours, dont la largeur a été réduite par rapport au rendu des études de définition (de trente-deux à onze mètres) – ce qui atteste selon les architectes qu'ils ont tenu compte des attentes des habitants-citoyens exprimées pendant les études de définition. Néanmoins le jardin Lalanne et la place René Cassin sont toujours absents du dessin du futur projet.

Les images et propositions sont beaucoup plus précises que lors des réunions de novembre et décembre 2005 (C.F. Annexes, III.2.3.). Les associations prennent conscience lors de ce premier GTT jardin que plusieurs décisions importantes ont été prises durant l'année 2005, pendant qu'elles discutaient des modalités de poursuite de « concertation » avec la Mairie de Paris. Elles n'ont pas été associées à l'élaboration de ces propositions, et sont en désaccord

[302] Tableau de chronologie : Annexes III.1.3.

avec plusieurs d'entre elles. De ce fait, elles ont le sentiment que la « concertation » ne sert à rien. Les réactions des représentants associatifs sont alors très critiques ; certains, comme la secrétaire d'Accomplir, se sentent « trahis ». Les associations défendant le jardin Lalanne se disent très choquées par le fait que la décision de supprimer cet espace ait été prise sans « concertation », contrairement à ce qui avait été annoncé. « *C'est grave là, c'est la première réunion de concertation sur le jardin et la décision est déjà prise !* » s'exclame Elisabeth Bourguinat[303]. Elle dit regretter qu'il n'y ait pas un argumentaire précis pour justifier la suppression du jardin Lalanne et demande à l'élu des explications[304].

D'autres associations font des interventions tout aussi critiques sur le projet de jardin, bien que moins spécifiquement orientées vers la suppression du jardin Lalanne. Elles demandent à ce que toutes les décisions qui ont été prises soient communiquées. Gilles Beauvais lit pendant la réunion un texte du collectif Parole des Halles[305]. Ses membres estiment que les nouveaux dessins du projet de jardin des Halles font apparaître une double volonté, celle de plier le jardin au « *sentiment d'insécurité* » et celle de plier le jardin aux impératifs économiques d'Unibail. Dominique Goy Blanquet, du Conseil de quartier des Halles, déclare que le projet proposé est « *très rigide et de nature à brutaliser les habitudes et les parcours des habitants du quartier* ». Elle précise que les habitants ne veulent pas le *statu quo*, même s'il est vrai que leurs demandes peuvent être « *conservatoires* ». Ceci s'explique selon elle par le fait qu'ils ont créé des usages et ont le sentiment qu'on les malmène, notamment en orientant leurs parcours sans s'appuyer sur leurs pratiques actuelles.

Face à ces multiples demandes et critiques, Yves Contassot affirme qu'il entend assumer les choix qui relèvent de la maîtrise d'ouvrage. Selon lui, les axes structurants du projet sont connus depuis le mois de décembre 2004. Sous la pression des associations, particulièrement d'Accomplir, l'Adjoint aux Espaces Verts indique que des discussions ont eu lieu entre élus[306] pour aboutir à la décision de supprimer le jardin Lalanne. Plus précisément, le Maire de Paris a décidé que le parti urbain retenu nécessite cette suppression « *entre le 15 mai 2006 et le 1er juin 2006* », c'est-à-dire très récemment. Le processus de décision, jamais annoncé jusqu'alors, semble donc avoir été déconnecté de la démarche participative, qui n'avait pas lieu pendant cette période. L'architecte affirme que la mise en relation nécessaire entre le jardin et le bâtiment constitue l'argument principal en faveur de la suppression du

[303] Gilles Pourbaix s'inquiète quant à lui de la suite de la démarche participative : « *Ce qui nous reste pour la concertation ça va être juste la couleur des bancs !* ».

[304] Laetitia Mougenot, représentante du Comité de soutien et de promotion du jardin d'aventure des Halles, défend également la préservation de cet espace. Gilles Pourbaix, président d'Accomplir annonce que son association va demander à ce qu'une étude alternative soit faite sur le jardin Lalanne.

[305] Parole des Halles, *L'arbre qui cache la forêt, contribution sur le projet de jardin,* juin 2006. Parole des Halles estime que ces « dessins » ne renvoient qu'à un seul et véritable « dessein » : « *celui, déjà annoncé dans le Forum, d'une confiscation de l'espace public par des intérêts privés* ». Le projet de terrasses de café « devant un jardin d'une platitude désolante », la transformation du jardin lui-même en « *accès principal au Forum* », la suppression du jardin Lalanne, « *espaces de rêve et de jeu dédiés aux tout petits* », et le déplacement de la Grosse Tête aux portes du centre commercial sont mis en avant pour illustrer ce que le collectif qualifie de « *dérive* ». Pour arrêter celle-ci, il faut que le politique « *dicte un cap à l'architecte, un sens, une symbolique à l'ensemble du projet* ».

[306] Qui n'étaient pas tous d'accord sur le sort à réserver au jardin Lalanne selon l'Adjoint au Maire aux Espaces Verts.

jardin Lalanne, qui fonctionne aujourd'hui comme « *une enclave consommatrice d'espace et relativement peu fréquentée, sur un site stratégique pour la réussite du projet* ».

Figure 22 : Plan du projet de jardin de l'équipe SEURA, juin 2006



Source : Présentation équipe SEURA, diaporama projeté lors du GTT du 08 octobre 2008

Critique de la « concertation » et du projet de jardin par les associations et consensus pour le maintien de la place René Cassin, octobre - décembre 2006

La maîtrise d'ouvrage met en place à la fin de l'année 2006 une démarche parallèle d'étude pour la construction d'un cahier des charges pour des aires de jeux d'enfants[307]. Elle est présentée lors du GTT du 7 novembre 2006. La Ville tente ainsi de calmer les mécontentements générés par l'annonce de la suppression du jardin Lalanne. Mais les associations qui souhaitent son maintien restent très mobilisées, d'autant qu'une décision est prise en novembre 2006 de fermer provisoirement cet espace, suite aux résultats d'une étude sur la sécurité de l'espace commanditée par la Mairie de Paris[308]. Par ailleurs, les représentants associatifs sont très critiques du fait que le jardin soit élaboré sans connaître les résultats du concours d'architecture, puisque le cahier des charges de celui-ci est discuté parallèlement dans les GTT Programmation. Le garant, Thierry Le Roy, souligne qu'il y a une volonté de la Mairie de conclure l'essentiel des marchés pour le jardin dans une période

[307] En faisant appel à des professionnels extérieurs, le cabinet d'étude Ateliers Delaunay

[308] En effet, la Ville de Paris a commandé, sous la pression des associations, une nouvelle étude sur l'application des normes de sécurité dans le jardin d'aventure à l'APAVE, organisme indépendant. Son rapport est rendu en novembre 2006, et conclut que le jardin Lalanne présente des anomalies « *qui sont à prendre en compte dans les plus brefs délais* ». Ces anomalies remettent en cause la sécurité des utilisateurs. Dans l'attente des modifications à effectuer, il est conseillé de fermer le jardin Lalanne, ce qui sera fait peu de temps après.

antérieure à la conclusion du concours d'architecture, ce qui induit que les deux éléments du projet soient pensés séparément.

Cette époque est également celle de la réalisation des études d'IPSOS et de Missions Publiques, qui traitent notamment du jardin. Lors du GTT Jardin du 13 décembre 2006, les associations s'appuient sur leurs conclusions pour démontrer que les dispositions adoptées par les concepteurs ne tiennent pas compte des usages et des qualités des espaces actuels. Elles continuent de demander des justifications quant à la suppression de certains d'entre eux. Elisabeth Bourguinat demande si l'hypothèse sur laquelle travaille l'équipe SEURA est susceptible de modification[309], ce à quoi Yves Contassot répond qu'il s'agit de l'hypothèse validée par le Maire, et donc de la base du travail de l'architecte. *« Je ne sais pas combien de fois il va falloir que je vous le dise, on avance sur cette base, il y en a une seule, cela a été décidé et acté »* s'exclame-t-il. Il annonce également qu'un certain nombre de points seront discutés lors d'une prochaine réunion en janvier. Mais les associations sont très méfiantes quant au processus participatif : Dominique Goy Blanquet estime que voir la « concertation » reportée en janvier, « *ça veut dire que pendant ce temps là Mangin va continuer à avancer* », alors que « *des tas de décisions ont été prises sans concertation ».*

Un espace fait particulièrement consensus entre les associations et leur permet de se rassembler pour critiquer la proposition de David Mangin ; il s'agit de la place René Cassin. Le projet de SEURA prévoit une lisière Nord densément plantée devant l'église Saint-Eustache. Face à ce dessin, les représentants associatifs expriment leur désaccord et leur incompréhension vis-à-vis de cette « proposition[310] » : « *les gens plébiscitent la place René Cassin, pourquoi la détruire ?* » demandent-ils[311]. En effet, les résultats des études montrent que la place René Cassin est fortement appréciée[312]. A partir de ces constats, des explications sont demandées à la Ville et à l'équipe SEURA quant à sa suppression. David Mangin l'explique d'une part par le nivellement nécessaire pour réaliser un jardin unitaire, et d'autre part par l'aspect sécuritaire : selon lui, cet espace est « *anxiogène le soir* ». Les représentants de la Ville de Paris ajoutent que l'enjeu est de réaliser « *le plus grand jardin possible* », or la place René Cassin empiète sur la grande prairie envisagée par le projet SEURA.

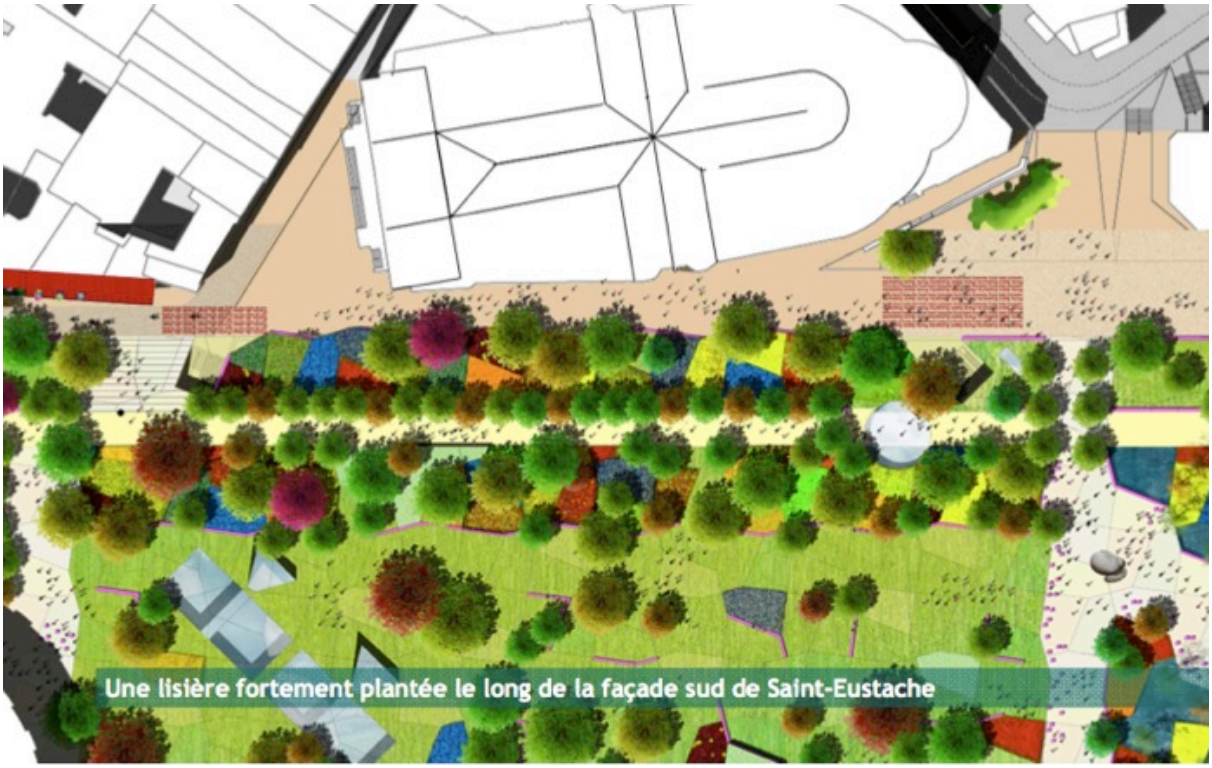
[309] Accomplir a publié peu avant cette réunion un communiqué intitulé « *la (non) concertation selon Yves contassot* ». L'association déclare qu'elle combat le projet de jardin de David Mangin, « *parce qu'il décide de détruire quasiment tout ce (qu'ils aiment)* ». Est mentionnée la suppression du jardin Lalanne, de la place René Cassin, et de certaines perspectives vers Saint Eustache

[310] A ce moment là, on ne parle pas encore de « décision » en ce qui concerne la place René Cassin.

[311] L'importance de ce lieu pour les usagers avait déjà été mentionnée dans les contributions des associations en 2003 et 2004.

[312] Lors de l'enquête par questionnaires de IPSOS, à la question « *quels sont vos lieux préférés dans le jardin* ? », la place René Cassin arrive en première ou deuxième position pour 55% des personnes . Puis, lors des groupes de travail organisés par Missions Publiques avec des usagers, il apparaît que la place René Cassin est *« vue comme un lieu participant à l'attractivité et à la convivialité du jardin* » ; « *la perspective de sa démolition inquiète le groupe* ». « *Garder la place René Cassin ou développer un lieu similaire* » apparaît comme un point de consensus à l'issue de ces groupes de concertation.

Figure 23 : Plan du projet SEURA pour l'emplacement de la place René Cassin, juin 2006



Source : Diaporama SEURA GTT Jardin 8 octobre 2008

Afin de remettre en question le projet SEURA, le premier argument mobilisé par les associations lors de cette réunion du 13 décembre 2006 est celui des usages de cet espace : il s'agit d'un lieu à la fois de convivialité, de repos, et de passage, éléments indispensables pour la réalisation d'un espace vert au cœur de Paris selon elles. La réponse apportée à cet argument par les acteurs institutionnels et professionnels est immédiate : les usages se retrouveront dans un autre espace. Les architectes et les politiques semblent considérer les critiques des habitants comme révélatrices de leur conservatisme. En ce qui concerne le jardin Lalanne, l'Adjoint au Maire estime que les associations ne comprennent pas les enjeux d'échelles du projet, en s'attachant de façon localiste à un équipement et à un emplacement précis[313].

Cependant les associations développent d'autres arguments, au-delà de la dimension fonctionnelle du lieu. Leurs représentants insistent sur le souhait de conserver la place René Cassin à son emplacement actuel. En effet ils considèrent que c'est bien ce lieu lui même qui est intéressant et important pour les gens du quartier, et qu'il n'est pas certain qu'un autre lieu fonctionne de la même façon. Alors qu'Yves Contassot affirme que « *les fonctionnalités de lieu de rencontre ou de repos de la place seront retrouvées ailleurs, soit au Sud-Ouest, soit sur la pelouse* », Elisabeth Bourguinat estime que même s'il y avait un lieu de substitution, il

[313] Ainsi, face à la demande de maintien de la place René Cassin, Yves Contassot ironise : *« il ne faut toucher à rien dans le jardin ! J'entends que ce choix heurte des gens qui préfèrent l'existant à quelque chose d'inconnu ».*

devrait de toute façon se situer près de Saint-Eustache[314]. Les associations entrent alors dans la finesse des usages et de ce qui fait lieu, notamment en abordant la question des vues sur l'église.

Les évolutions du projet pour la finalisation de l'Avant-Projet et l'opposition continue des associations, janvier – septembre 2007

Le 16 janvier 2007, un nouveau GTT sur le jardin est organisé. Les cheminements principaux du projet y sont présentés : le Cours central et les deux allées en lisière sur un axe Est-Ouest, puis les allées Nord et Sud en angle droit de la Bourse du Commerce et en angle droit du futur Carreau. Il convient, selon David Mangin, d'éviter la multiplication des traversées matérialisées entre la rue Berger et la Rue Coquillière/Rambuteau afin de ne pas morceler la grande prairie. Les représentants associatifs estiment d'une part que le choix de favoriser les circulations Est-Ouest ne se justifie pas au regard des pratiques actuelles[315] et qu'il faut développer une traversée Nord-Sud face à l'église Saint Eustache. Elles pensent d'autre part que le jardin est trop appréhendé en termes de flux, et pas assez en fonction des usages et des représentations sensibles que ses habitants-usagers y ont développé. Par rapport à la question des vues sur l'église, l'architecte présente les nouvelles perspectives dégagées par son projet, qui remettent selon lui le monument en valeur dans l'ensemble du site (C.F. Annexes, III.2.4.). L'argument du dégagement de perspectives sur Saint-Eustache ne convainc pas les associations, qui estiment que cela ne remplace pas la vue sur le monument à partir de son parvis. Gilles Pourbaix mentionne à nouveau le souhait de conserver la Place René Cassin, et Olivier Peray dit regretter que la réflexion sur cet espace s'articule autour d'un problème de réglementation et de sécurité (respect de l'impératif de jardin unitaire décidé en 2005 pour favoriser sa surveillance) plutôt que d'usages[316].

A la suite de ces quelques mois d'échanges entre associations et maîtrise d'ouvrage, le garant de la concertation écrit le 9 mars 2007 à Yves Contassot pour constater les « *dysfonctionnements de la concertation sur le jardin*[317] ». Il met en cause l'absence de discussions sur le cahier des charges à partir duquel travaille David Mangin, ainsi que le manque de supports écrits à la « concertation ». Les associations, afin de peser plus lourdement dans la « concertation », décident lors d'une réunion interassociative de février 2007 de construire un argumentaire commun. Michèle Collin et Dominique Goy Blanquet sont chargées de rédiger un document qui reprend les questions des associations et les aspects du projet de jardin qui font débat. Ce document de bilan est communiqué à la maîtrise d'ouvrage en mars 2007. Il évoque un « *sentiment désagréable d'une concertation qui a*

[314] Au demeurant, dès novembre 2006, son association avait déclaré lors d'un GTT que la fonction de visibilité et de mise en valeur de l'église Saint Eustache était assurée par la place René Cassin et pourrait pas être faite autrement.
[315] Et du fait que la Chambre du Commerce a fait savoir qu'elle ne comptait pas se défaire du bâtiment de la Bourse pour que la Ville puisse y installer des équipements, comme le prévoyait David Mangin, ce qui lui permettait en grande partie de justifier son Cours.
[316] Peu de temps après ce GTT, l'association Accomplir publie un communiqué pour dénoncer « *les promesses non tenues des élus* » sur le jardin Lalanne. L'association demande à la Ville d'indiquer précisément les raisons pour lesquelles le jardin Lalanne ne peut être conservé.
[317] *Lettre du garant à l'attention de M. Yves Contassot*, Concertation sur le jardin, 9 mars 2007

commencé trop tard, après des décisions déjà entérinées ou après des études non valorisées sur les usages, et une mobilisation citoyenne considérable de réflexion non intégrée au projet [318] ».

Le document de réponse de la maîtrise d'ouvrage est communiqué lors du GTT du 06 avril 2007[319] : les services de la D.U. y énumèrent ce qui est acté et les questions encore en suspens[320]. Ils répondent aux propositions des acteurs de la société civile en se basant sur le parti pris du projet de jardin de l'équipe SEURA. L'intérêt d'un parcours traversant Nord-Sud apparaît limité selon la D.U. car, à cet endroit, le cheminement ne peut se poursuivre, butant sur Saint-Eustache. Surtout, les conséquences sur la prairie du projet de SEURA seraient lourdes, car elle serait coupée en deux par ce chemin, alors que c'est justement « *sa dimension étendue qui lui donne son intérêt, qui la protège et permet tous les usages de jeux et de repos*[321] ». De plus, lors de cette réunion, une décision semble avoir été prise quant au devenir de la place René Cassin. Les arguments développés par la D.U., s'ils laissent penser que des évolutions sont possibles, mettent en exergue le fait qu'il ne peut pas y avoir un maintien de cet espace tel qu'il est actuellement, précisément parce qu'il est en contradiction avec le principe du « *plus grand jardin possible* » incarné par la prairie unitaire du projet de David Mangin. Yves Contassot déclare que des modifications par rapport au dessin d'origine peuvent encore apparaître, pour aboutir à un « *compromis* », mais que la Place René Cassin ne sera pas maintenue. Malgré l'annonce de cette décision, les responsables de la « concertation » tiennent des discours qui laissent supposer que des négociations peuvent encore exister pour cet espace : le garant estime qu'il faudra en rediscuter et demande que soient montrés les différents scénarios possibles pour la place René Cassin. David Mangin propose également une alternative : *« soit on fait une vraie aire qui retrouve certaines fonctions de René Cassin, soit on la rend plus passante »*. Yves Contassot conclut en affirmant qu'il faudra s'occuper de cette question plus tard, après les résultats du concours d'architecture sur le bâtiment.

Lors du GTT jardin suivant, le 21 mai 2007, Philippe Raguin, paysagiste de l'équipe SEURA, présente un certain nombre d'évolutions du projet, qui ont notamment pour fonction de répondre à des demandes des associations. Tout d'abord, l'équipe SEURA a travaillé afin de proposer un dégagement visuel plus large sur l'église Saint-Eustache depuis la rue des Prouvaires, en ouvrant et en éclaircissant l'espace boisé de la lisière Nord. De plus,

---

[318] Les principales demandes sont d'obtenir des précisions sur plusieurs aspects, qui dépassent pour une part le cadre du réaménagement du jardin pour soulever des interrogations concernant l'ensemble du projet de réaménagement: le sens du projet, la programmation et le rapport entre le jardin et les activités commerciales, le rapport local/métropolitain, la prise en compte des attentes de tous les usages, la pertinence du parti de réaliser un grand axe Est-Ouest au détriment de circulations Nord-Sud (C.F. Annexes, III.3.4.).

[319] Cette réunion est marquée par l'absence d'un certain nombre d'associations, dont Accomplir et le comité de soutien du jardin d'aventure, qui reprochent à la Mairie de l'avoir programmée une veille de vacances scolaires. Ces associations communiquent parallèlement, notamment dans la Lettre d'Accomplir, sur leur constat d'un « *échec de la concertation sur le jardin* ». Les associations du collectif Parole des Halles sont présentes et expliquent, par la voix d'Olivier Peray, pourquoi ils sont venus malgré ce calendrier inadéquat : il leur semble important d'assister à toutes les réunions, qui représentent pour lui des « *outils de la démocratie participative* ».

[320] Direction de l'Urbanisme, *le Jardin des Halles : objectifs et évolutions du projet*, texte pour le GTT Jardin du 6 avril 2007

[321] *Idem.*

l'architecte propose d'y installer des gradins *« à la façon de Padane* ». Autrement dit, la lisière plantée face à l'église se clairseme, permettant de placer à cet endroit des emmarchements, afin de retrouver en partie les usages actuels de la place René Cassin.

Les associations ne sont pas satisfaites de la solution envisagée face à l'église Saint-Eustache, estimant que cela ne remplace pas la Place René Cassin[322]. L'Adjoint aux Espaces Verts explique que la possibilité de maintenir cette place a été étudiée en présence du Maire de Paris, mais que cela est apparu impossible vis-à-vis de l'aménagement de grandes pelouses[323]. Les associations déplorent également le refus de tracer une allée Nord-Sud face au transept de l'Église qui aurait permis de valoriser une longue perspective depuis la Seine (à travers les rues de la Monnaie, du Roule et des Prouvaires). En effet, bien que le cône de vision de la rue des Prouvaires prévu par l'équipe SEURA permette d'établir un passage végétalisé Nord-Sud, le projet ne prévoit toujours pas d'allée entre cette rue et le transept de Saint Eustache. Yves Contassot réaffirme le fait que la prairie ne sera pas coupée, car compte tenu des contraintes d'accessibilité, il faudrait prévoir un passage large de plus de cinquante centimètres, ce qui dénaturerait le principe du jardin unitaire. Ce sont donc toujours les mêmes arguments qui sont mobilisés par les différentes parties prenantes.

Si les associations se retrouvent sur la critique du traitement de la place René Cassin, elles sont en désaccord sur la façon d'aborder le projet de jardin. Elisabeth Bourguinat, pour Accomplir, constate « *un échec total de la concertation*[324] ». Selon elle, les réunions tenues n'ont pas permis d'avancer sur le projet, qui en est à peu près au même point qu'un an auparavant, « *c'est-à-dire avec un dessin que l'on nous a imposé, que l'on a essayé de nous faire cautionner, et que la plupart des associations n'acceptent pas* ». A l'inverse, certaines associations comme Curiositas ou Paris des Halles, à travers la voix d'Olivier Peray, ne considèrent pas qu'on puisse évoquer tout de suite un échec de la « concertation », car les choses peuvent encore évoluer. De plus, à l'intention d'Elisabeth Bourguinat, Olivier Peray « *dénie absolument le droit à une association de parler au nom des autres associations, en disant : « les associations ont demandé..., les associations pensent que...*[325]*».* Yves Contassot affirme qu'il a en effet rarement vu une unanimité dans les réunions sur les projets d'aménagement, et qu'il y a en réalité des demandes contradictoires. « *C'est normal, c'est la démocratie* » indique-t-il. C'est donc la responsabilité de l'élu d'arbitrer entre les différentes demandes.

---

[322] Par exemple, Dominique Goy Blanqet prend la parole pour dire que les enquêtes ont montré l'attachement à la place René Cassin, et qu'elles ne semblent pas avoir été prises en compte ; elle a le sentiment, comme d'autres, que la Mairie répond surtout à une demande commerciale, « parce que c'est Unibail qui paye ».. Elisabeth Bourguinat s'exprime également sur cet espace : le talus pourvu d'emmarchement censé rappeler l'actuel amphithéâtre de la place René Cassin lui semble adapté, et elle critique le rideau d'arbres pratiquement continu qui masquera selon elle l'Église.

[323] « *On était plutôt dans l'idée de pouvoir la maintenir, on s'est aperçu que ce n'était pas possible, car le jardin n'existait plus en tant que jardin*. » explique l'Adjoint aux Espaces Verts.

[324] Elle déclare durant cette réunion que la « concertation » n'en est pas une, mais simplement « *une opération de communication, de tentative d'intoxication* ». D'autres représentants associatifs la rejoignent : Jean-Pierre Martin, du Conseil Syndical 5/7 rue des Innocents, déclare ainsi : « *où est la concertation puisque vous nous mettez devant une évidence : le jardin Lalanne va être détruit !* »

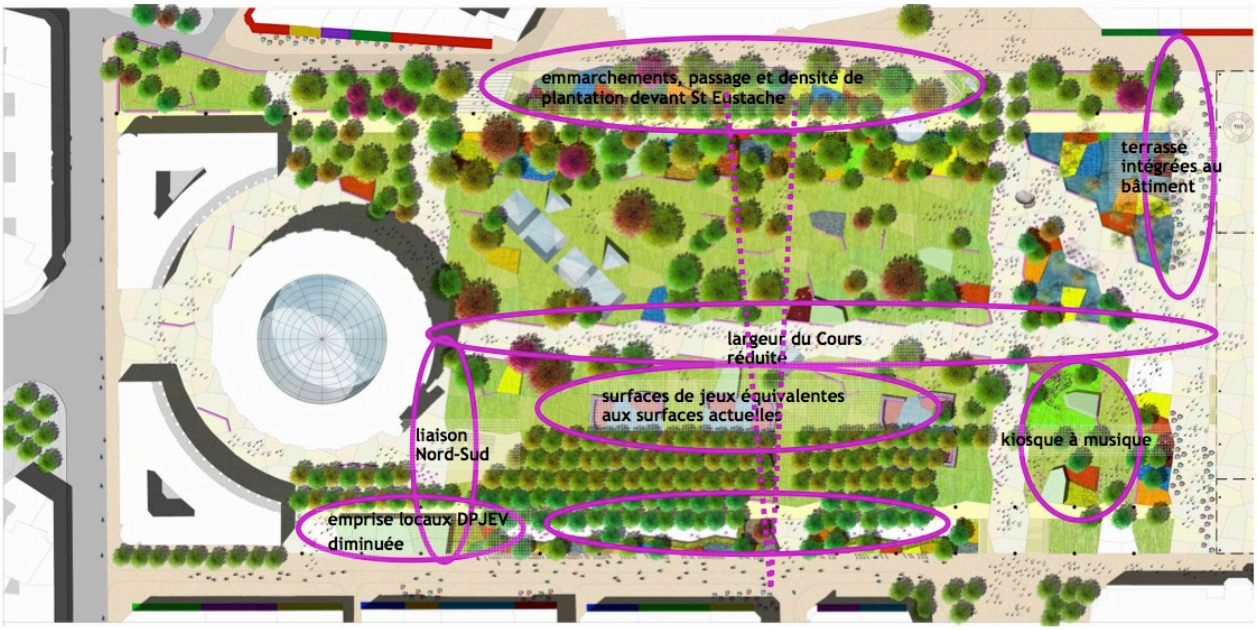
[325] D'autres acteurs de la société civile, comme Dominique Goy Blanquet, le rejoignent sur cette position.

Figure 24 : Plan du projet de jardin SEURA, mai 2007



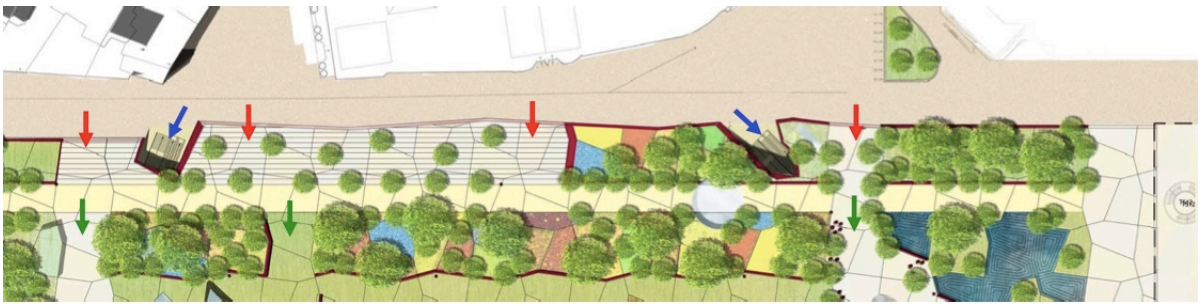
Source : Diaporama de présentation de l'équipe SEURA, GTT Jardin 21 mai 2007

Figure 25 : Evolutions du projet de jardin SEURA de juin 2006 « après concertation », mai 2007



Source : Diaporama de présentation de l'équipe SEURA, GTT Jardin 21 mai 2007

Figure 26 : Evolution du projet SEURA pour l'emplacement de la place René Cassin, mai 2007



Source : Diaporama de présentation de l'équipe SEURA, GTT Jardin 21 mai 2007

Le processus participatif mis en place à cette étape du projet sur le jardin s'apparente davantage à de l'information / consultation qu'à de la concertation. Les GTT jardin sont l'occasion pour les acteurs associatifs de réagir aux propositions des architectes, éventuellement de faire des propositions, mais dans la mesure où l'Avant-Projet est en grande partie avancé et que les éléments de cahier des charges ne sont plus discutables (l'équipe SEURA ayant signé un marché de conception), il est très difficile de remettre en question certains aspects qui semblent pourtant essentiels au regard des usages et des représentations de l'espace. D'ailleurs, en juillet 2007, l'Adjoint au Maire de Paris aux Espaces Verts explique clairement en GTT que si certains ajustements vont encore être réalisés sur le plan du jardin, il ne peut pas dire que l'ensemble va être redessiné : « *je ne vais pas vous dire qu'on va rouvrir une discussion en effaçant tout et en recommençant.* » Il souligne le fait que des arbitrages ont été faits, et que l'économie générale du projet est fixée[326]. Mais parallèlement, les acteurs en charge du projet continuent d'annoncer que plusieurs aspects peuvent être discutés au cours du processus participatif[327].

Les discussions sur le jardin durant ces deux années de « concertation » ont principalement été consacrées aux espaces supprimés, et il apparaît difficile d'aborder les autres sujets tels que l'aménagement des jeux d'enfants, mais aussi la liaison du jardin avec le Forum, notamment parce que cette question ne peut être tranchée tant que le projet de bâtiment n'a pas été décidé. Or le concours d'architecture se déroule parallèlement aux avancées sur le projet de jardin. En juillet, l'élu annonce une réunion pour discuter de cette question à l'automne. D'ici là, il indique que David Mangin et Patrick Berger vont travailler ensemble. Or cette réunion ne sera pas organisée. Après le dernier GTT du 5 juillet 2007, il semble y avoir une pause dans la « concertation » sur le jardin, jusqu'à l'arrivée de la nouvelle équipe municipale, en mai 2008.

[326] L'argument de « la grande prairie unitaire » est constamment avancé pour expliquer que l'on ne peut que marginalement revoir le dessin général du projet SEURA.

[327] Notamment, dans le document de bilan du CPC de septembre 2007, il est annoncé qu'au sujet de la place René Cassin et du passage Nord-Sud, la « concertation » va se poursuivre. Les marges de manœuvre ne sont donc pas claires : la forme de l'emmarchement devant l'église est annoncée comme « à discuter », et en même temps la plantation d'arbres le long de la lisière nord est marquée comme « actée » (C.F. Annexes, III.4.2.).

Tableau 12 : Degrés d'implication pour le projet de réaménagement du jardin de 2006 à 2007, Avant-Projet Sommaire du jardin de l'équipe SEURA et oppositions des associations

Phases du projet	**Etapes du projet**	**Caractéristiques du processus participatif**	**Acteurs de la société civile mobilisés**	**Objets mis en discussion / Produits**	**Degrés d'implication**
2006 – 2007 Avant-Projet Sommaire du jardin de l'équipe SEURA	Juin 2006 : Première proposition d'APS	29 juin 2006 : GTT jardin 6 octobre 2006 : CPC, bilan d'étape de la concertation 7 novembre 2006 : GTT Jardin 13 décembre 2006 : GTT Jardin	Associations de quartier, associations généralistes	L'équipe SEURA présente lors du premier GTT des avancées de son projet de jardin réalisées en dehors de la « concertation »	***Information / consultation***
		Octobre – novembre 2006 : enquêtes usages du site IPSOS / groupes d'usagers Mission Publique	Habitants-citoyens du site non associatifs	Questions et discussions sur thématiques du site et orientations du projet – plebiscite de la Place René Cassn	***Information / consultation*** (Enquête par questionnaires + groupes de discussion)
	Janvier 2007 : Evolutions de l'APS	16 janvier 2007 : GTT Jardin 13 mars 2007 : GTT Jardin 6 avril 2007 : GTT Jardin	Associations de quartier, associations généralistes	Questions et discussions sur orientations du projet, à partir des plans du projet de l'équipe SEURA – principaux objets discutés : maintien de la place René Cassin, traversée Nord-Sud en face de St-Eustache	***Information / Consultation***
	Mai 2007 : Evolutions de l'APS	21 mai 2007 : GTT Jardin 5 juillet 2007 : GTT Jardin	Associations de quartier, associations généralistes		
		18 septembre 2007 : CPC, bilan de la concertation	Associations de quartier, associations généralistes	Bilan d'étape : présentation des éléments actés et à discuter pour le projet de jardin	***Information / consultation***

4. Finalisation de l'Avant-Projet de jardin malgré la contestation des associations, 2008

Nouvelle équipe municipale et regain des tensions au sujet du jardin Lalanne, mai – juillet 2008

Avant même la prise en charge de la « concertation » par une nouvelle équipe municipale, les associations du quartier les plus mobilisées contre la suppression du jardin Lalanne communiquent largement afin que le réaménagement du jardin soit un enjeu politique. C'est l'association Accomplir qui développe le plus d'actions, souvent en partenariat avec le Comité de soutien du jardin d'aventure, dans lequel on retrouve d'ailleurs une partie importante de ses membres. En février 2008, pendant la campagne électorale, Accomplir tient un stand le dimanche rue Montmartre et rue Montorgueil. Ses membres y distribuent un tract intitulé : « *Projet de rénovation du jardin des Halles : interpellez les candidats !* ». L'association engage ainsi les habitants du quartier à solliciter directement les candidats aux élections municipales sur le devenir du jardin Lalanne[328] (C.F.Annexes, III.3.6.). En avril 2008, elle publie un communiqué titré « *faisons un rêve pour les Halles* », dans lequel elle explique être convaincue que le Jardin Lalanne et la Place René Cassin « *peuvent et doivent être conservés sur leur site actuel, moyennant une rénovation et un réaménagement partiel si nécessaire.* » L'association demande aux nouveaux élus de « *refaire la concertation comme elle aurait du se passer* » pour le jardin des Halles.

Lors du CPC du 22 mai 2008, première rencontre des associations avec la nouvelle Adjointe aux Espaces Verts Fabienne Giboudeaux dans le cadre de la « concertation », les associations la prennent à parti au sujet de son positionnement sur les questions laissées en suspens par l'ancienne équipe[329]. Le bilan d'étape de ce CPC mentionne le jardin Lalanne dans les éléments de principes « *actés* » pour expliquer qu'il doit être « *remplacé* » par un nouveau jardin d'aventure, alors que la place René Cassin fait partie des éléments présentés comme « *à discuter*[330]». La maîtrise d'ouvrage affirme que « *le principe d'une place, lieu de rencontre devant l'église, défendu par la plupart des habitants et usagers, doit être conservé*[331]. » Les élus déclarent que l'équipe SEURA va soumettre des propositions sous forme de scenarios plus approfondis qui seront discutés pendant les réunions de « concertation ». Le traitement de la place René Cassin semble donc pouvoir encore évoluer. La question des liaisons Nord-

---

[328] Les représentants d'Accomplir eux-mêmes ne s'en privent pas, et rencontrent les candidates socialistes du 1er et du 2ème arrondissement, Seybah Dagoma et Sylvie Wieviorka. Selon l'association, elles prennent alors l'engagement de « *parvenir au même consensus pour le Jardin des Halles que pour la Canopée* » - Cité dans Communiqué d'Accomplir, *Faisons un rêve pour les Halles*, avril 2008

[329] A cette occasion Laetitia Mougenot explique qu'elle se sent méprisée, parce qu'elle a le sentiment d'essayer de travailler avec la municipalité depuis deux ans et demi sans avancer, et qu'à chaque fois il lui est reproché de trop parler du jardin Lalanne. L'association Accomplir avance des arguments d'usages et de faisabilité technique pour le maintien du jardin Lalanne.

[330] Parmi les « *points nouveaux à étudier et à approfondir »* sont notées les questions « *selon quelles modalités préserver l'espace de convivialité offert aujourd'hui par la place René Cassin, quels aménagements pour la rive nord du jardin ?* ». C.F. *Fiche de Cadrage du CPC du 22 mai 2008*, Bilan d'étape de l'avancement du projet, Direction de l'Urbanisme, mai 2008 (Annexes III, 4.3.)

[331] *Idem*

Sud est également à approfondir, avec la mention qu'il faut « *permettre une meilleure liaison entre le Nord et le Sud tout en préservant la grande pelouse*[332] ».

La nouvelle Adjointe aux Espaces Verts affirme qu'elle souhaite réellement qu'il y ait « concertation » sur le projet de jardin, et se dit prête à faire autant de réunions que nécessaire. Il est selon elle erroné de dire que le jardin est complètement dessiné et qu'il n'y a plus rien à dire dessus, même s'il est vrai que le parti pris de ce jardin a fait l'objet d'un marché, et a été « *approuvé* ». C'est la base de travail, qui peut évoluer, mais qui implique qu'il n'est pas possible de revoir totalement le parti pris proposé par l'équipe SEURA. Le CPC est de fait l'occasion de refaire un point sur l'avancée du processus de projet : il y est rappelé que le projet de jardin n'est pas finalisé, mais que l'Avant-Projet est en cours de finalisation « *sur la base des principes arrêtés à l'issue du marché de définition et de la phase de concertation qui s'est déroulée entre 2006 et 2007*[333] ». En ce qui concerne le jardin Lalanne, l'élue explique aux associations que leur rôle est de convaincre la maîtrise d'ouvrage de la nécessité et de l'importance de le conserver : « *Pour l'instant, je ne le suis pas. Nous pouvons toujours changer d'avis.*» La municipalité demande donc aux habitants-citoyens de lui livrer des arguments, alors que parallèlement les associations demandent à la maîtrise d'ouvrage d'expliquer ses choix. Devant l'insistance des associations de riverains mobilisées pour la préservation du jardin d'aventure, la municipalité doit livrer un argumentaire pour justifier ce qu'elle appelle à présent non plus la « *suppression* », mais le « *remplacement* » ou même le « *déplacement* » du jardin Lalanne. Ce sera fait dans un document communiqué lors du GTT sur le jardin, le 29 mai 2008.

Ce document de deux pages, intitulé « *le jardin Lalanne : pourquoi ne peut-il pas être maintenu à son emplacement actuel ?* », énonce que le « *déplacement* » du jardin d'aventures est le résultat de plusieurs facteurs. Il repose tout d'abord sur le diagnostic porté sur le site, qui met en avant la fragmentation et le caractère chaotique des itinéraires, et de ce fait la nécessaire continuité des cheminements que l'implantation du jardin Lalanne rendrait difficile. Il y a également le fait que le jardin Lalanne entre « *en contradiction avec l'objectif de mise en relation des espaces souterrains et de leurs émergences dans le jardin du fait de l'opacité visuelle de ses masses végétales, de sa situation décaissée par rapport au nivellement courant du jardin et de son caractère clôturé* », objectif défini pendant les études de définition et renforcé par le choix de la Canopée. Un autre facteur est la mise en place inévitable des installations de chantier fixes sur des aires importantes, car la construction de la Canopée nécessite la mise à disposition d'une zone libre immédiatement contiguë au chantier. Le dernier facteur mentionné est l'état actuel du jardin d'aventures. La Ville fait alors référence aux deux expertises menées sur ce site, qui auraient démontré qu'une grande partie des installations n'étaient pas conformes aux normes de sécurité en vigueur.

Au début du GTT Jardin pour lequel l'argumentaire a été préparé, le 29 mai 2008, Anne Hidalgo annonce que les arguments des différentes parties vont être présentés pour que les participants puissent en discuter, mais « *qu'ensuite il faut que la vie suive son cours et que les choses avancent* ». Elle ne souhaite pas passer trop de temps sur la discussion au sujet du

[332] *idem*
[333] *idem*.

jardin Lalanne, car il y a d'autres sujets qu'il faut aborder. Les associations mobilisées pour la conservation de cet espace ont le sentiment que cette déclaration signifie que la discussion ne fera pas évoluer la décision (C.F. Annexes, I.3.2.).

Ayant eu le document de la Mairie avant la réunion, le Comité de soutien du jardin Lalanne a préparé un contre argumentaire qui réfute, sous forme de tableau, chaque motif avancé par la ville en montrant pourquoi il n'est pas « *convaincant* [334] ». Au sujet du diagnostic porté sur le site des Halles, le document énonce que le jardin Lalanne étant situé dans un des angles du jardin, il ne participe pas au défaut de lisibilité, ni au caractère chaotique des itinéraires. Le jardin devant normalement entrer sous la Canopée, « *il y aurait sûrement moyen si on voulait y réfléchir de faire dialoguer le jardin et la Canopée via le jardin Lalanne*. » De plus, à l'issue des études de définition, l'équipe SEURA maintenait le jardin Lalanne sur son site et ne voyait pas de contradiction entre le jardin Lalanne et le Carreau. « *Pourquoi il y en aurait-il avec la Canopée qui est un bâtiment en principe plus souple et plus ouvert que ne l'était le Carreau de SEURA ?* ». En ce qui concerne le développement du projet Canopée, dans la mesure où aucune hypothèse du maintien du jardin Lalanne au pied de la Canopée n'a été étudiée, le Comité juge « *arbitraire* » d'affirmer que tous deux ne pourraient pas cohabiter. Il précise que ce qu'il considère comme une « *lacune* » pourra donner matière à recours. Au sujet des nécessités de mise en œuvre du projet, les membres du Comité se disent « *scandalisés* » par l'idée de « *sacrifier ce jardin exceptionnel, œuvre d'art et lieu de mémoire, pour des baraques de chantier* ». Enfin, pour l'état actuel du jardin d'aventures, le Comité affirme que les deux audits de sécurité ont montré qu'il n'était pas structurellement dangereux, mais qu'il présentait une série de défectuosité dues essentiellement à un défaut d'entretien et pour la très grande majorité « *facilement amendables* ». En conclusion, le Comité déclare ne pas être convaincu par l'argumentaire présenté par la Ville de Paris pour justifier sa décision de supprimer le jardin Lalanne[335]. Il estime que si les élus avaient la volonté politique de conserver cet endroit sur son site, des réponses techniques pourraient être trouvées à tous les problèmes soulevés.

Néanmoins cette approche ne fait pas l'unanimité parmi les acteurs de la société civile : les associations de quartier du collectif Parole des Halles s'opposent à ces discours sur le jardin Lalanne. Olivier Peray déclare être pour sa part convaincu des arguments de la ville [336]. Paule Champetier de Ribes explique que ce qui l'embête est la position « *Lalanne sinon rien* » qui a empêché d'envisager d'autres choses.

A la fin de la réunion, Anne Hidalgo et Fabienne Giboudeaux annoncent que la Ville ne modifie pas ses plans après avoir entendu la démonstration de ceux qui soutiennent le jardin Lalanne. Les arguments des associations ne les ont pas fait changer d'avis. Elles proposent donc une réunion pour discuter du cahier des charges pour le jardin d'enfants qui remplacera

[334] Comité de soutien du jardin Lalanne, *Contre Argumentaire pour le maintien du jardin Lalanne*, mai 2008

[335] Si la ville ne leur « *proposent pas d'arguments plus sérieux* », le comité affirme récuser le bien fondé de sa décision et la qualifie de « *décision arbitraire, contraire à l'intérêt général* »

[336] S'adressant à Laetitia Mougenot, il dit ne pas comprendre « *l'espèce de passion qui entoure le jardin, qu'est-ce que c'est que cette volonté folle !* ». Selon Olivier Peray, les discussions se sont beaucoup focalisées jusqu'à présent sur le jardin Lalanne, sur un ton extrêmement polémique, et il ne souhaite pas que la « concertation » « *soit polluée* » par des débats portant uniquement sur cet aspect.

le jardin Lalanne, afin de le proposer au conseil de Paris en juillet. Le projet continue ainsi sur la lancée que lui avait donnée la Mairie de Paris avant cette réunion. Accomplir et le comité de soutien du jardin d'aventures s'opposent à ce programme et estiment que cette réunion est «*le symbole de la concertation qui n'a pas réussi, Delanoë a pris la décision avant la concertation, on sait déjà qu'il est condamné* ! »

Après l'annonce par la Mairie de Paris de la décision de ne pas conserver le jardin Lalanne, Accomplir ne relâche pas la pression : elle adresse le 2 juin 2008 un courrier aux cent soixante-deux conseillers de Paris pour leur demander de ne pas voter le cahier des charges des futurs jeux d'enfants du Jardin des Halles en juillet. Elle les exhorte à tenter d'obtenir l'élaboration d'un cahier des charges pour l'ensemble du Jardin. Puis Accomplir et le Comité de soutien au jardin Lalanne organisent une « *chaîne humaine contre la destruction du jardin d'aventure* », le 14 juin 2008. Afin d'attirer largement les habitants du quartier, les associations publient des tracts et des affiches expliquant leur démarche. Près d'une centaine de personnes participe à l'événement, dont beaucoup de familles, mais également des personnalités politiques comme les maires d'arrondissement ; Jacques Boutault, élu vert du 2e arrondissement, et Jean-François Legarret, élu UMP du 1er (C.F. Annexes, III.3.7.) Durant l'été, l'association enchaîne les communiqués de presse sur le thème du mensonge des architectes et des politiques : un communiqué de juin 20008 est titré *Jardin Lalanne : une accumulation de mensonges*[337] ».

Les principes et caractéristiques principaux du jardin sont exposés lors de la réunion publique du 10 juillet 2008 (C.F. Annexes, III.2.5.) Les critiques sur le projet de jardin se font entendre durant cette réunion publique : Accomplir et le Comité de soutien au jardin d'aventures dénoncent à nouveau un échec de la « concertation » et la suppression des espaces importants pour les usagers. Le président de l'association remet un « *prix de concertation bidon* » au Maire de Paris (C.F. Annexes, III.3.8.) Par ailleurs, le Maire du 2e arrondissement, qui ne peut pas être présent, a fait parvenir un texte pour faire part de la vive inquiétude des riverains du 2e arrondissement en ce qui concerne le projet du jardin. Il dénonce le remplacement du jardin Lalanne et le manque d'explication de cette décision, ainsi que la suppression de la place René Cassin.

[337] L'association affirme que si la Mairie continue de prétendre que le jardin Lalanne ne sera pas supprimé mais simplement « *déplacé* » ou « *reconstitué* » un peu plus loin, le cahier des charges des futurs jeux laisse quant à lui prévoir qu'il ne s'agira que « *d'un banal square agrémenté de quelques bosquets, sans possibilité de décaissement ou de relief et sans la variété végétale et paysagère du jardin Lalanne* ». Cela ne correspond pas selon les membres d'Accomplir d'une réelle solution de remplacement du jardin Lalanne.
L'argumentation de l'association repose sur le fait que le projet de David Mangin choisi fin 2004 prévoyait le maintien du jardin Lalanne sur son site actuel, et que prétendre aujourd'hui que le jardin d'aventure n'est pas compatible avec le parti d'urbanisme de Mangin est « *une trahison de l'architecte et un mensonge de la Ville* »
Pour prouver son propos, l'association publie des extraits d'un débat qu'elle avait organisé avec David Mangin en septembre 2004, ainsi que les plans de son projet d'étude de définitions avec un zoom annoté sur l'emplacement du jardin d'aventures, en expliquant qu'il s'agit de « *preuves en textes et en images* ». Un autre communiqué du mois de juin, distribué en réunion par l'association, s'intitule « *la trahison de David Mangin, ou comment la Ville se fait complice d'un mensonge*, puis un communiqué du 3 juillet 2008 *Rénovation du jardin des Halles : Mensonge, trahison et mépris*.

Figure 27 : Plan du projet de jardin de l'équipe SEURA, juillet 2008



Source : Diaporama présenté par l'équipe SEURA lors de la réunion publique du 10 juillet 2008

De nouvelles évolutions du projet qui ne convainquent toujours pas les associations, octobre 2008

Parce que les associations n'ont de cesse de le réclamer, un GTT portant spécifiquement sur l'aménagement de la place René Cassin est organisé le 8 octobre 2008. Face au consensus et à la mobilisation pérenne des associations pour le maintien de la place René Cassin, Anne Hidalgo a demandé à la maîtrise d'oeuvre de modifier son projet et de livrer une argumentation de ses propositions. David Mangin présente donc, lors de la réunion d'octobre 2008, un diaporama qui revient sur la généalogie de son projet en ce qui concerne cet espace, en partant non de l'existant, mais de son esquisse de 2004.

La présentation de l'évolution du projet met en valeur la prise en compte de ce qui a émergé dans les revendications des associations : les passages le long de l'église Saint Eustache seront encore davantage élargis, avec des emmarchements. Il y aura ainsi une reproduction d'espaces sur lesquels il sera possible de s'installer pour profiter du site et du monument, afin que les pratiques actuelles perdurent. L'idée des architectes est de reconstituer une forme circulaire par une sorte d'amphithéâtre de verdure, un hémicycle végétal, sur lequel seront disposés les emmarchements et des plateaux, avec éventuellement des bancs ou du mobilier urbain pour se poser et profiter du monument. David Mangin précise que l'équipe SEURA n'est pas parvenue à aller « *aussi loin que l'extrémité de la place René Cassin dans sa partie basse* ». Une deuxième évolution répond selon l'architecte à une demande formulée plusieurs fois par les associations ; il s'agit du marquage plus net de la traversée Nord-Sud partant de l'église Saint Eustache, ce que l'architecte appelle « *la création d'un passage face au transept* ». Le discours des représentants de la municipalité met en avant les apports de la « concertation » ;

Anne Hidalgo affirme que l'aménagement des espaces et notamment de l'emplacement René Cassin a évolué en *« tenant compte des remarques formulées tout au long du processus de concertation* ».

Les associations s'opposent aux discours des politiques et des architectes car ils estiment que les nouvelles dispositions du projet n'apportent aucune réelle amélioration par rapport à la situation existante[338]. La proposition pour la lisière Nord n'est toujours pas selon eux équivalente à une préservation de la place René Cassin, dont l'emprise est beaucoup plus large. Jacques Chavonnet, représentant de l'Association de Défense des Riverains, insiste sur la valeur architecturale et artistique de la place : « *il faut la conserver »* répète-t-il. Les deux maires d'arrondissement se positionnent une nouvelle fois du côté des riverains : Jacques Boutault estime que David Mangin semble « *ne pas aimer René Cassin parce que ce n'est pas un lieu passant, (et qu'il veut) en faire un lieu de flux* ». Jean François Legarret se place en opposition avec ce qui est proposé par la Ville de Paris et l'équipe SEURA, en leur expliquant que selon lui ils ne proposent qu'une « *commémoration* » de René Cassin : « *cela ne nous intéresse pas.* ». Le Maire du 1er arrondissement demande à ce que soit gardé *« ce qui fait la qualité de cet amphithéâtre, ce qui est au sol, le dessin et le schéma général* ». D'autres interventions rappellent que les critiques des acteurs de la société civile vont au-delà de la question du traitement de la place René Cassin. Plusieurs associations proches de Parole des Halles regrettent que la « concertation » sur certains aspects du jardin des Halles ait totalement occulté un débat à avoir sur d'autres aspects stratégiques du projet[339].

Fabienne Giboudeaux affirme qu'il reste des « *ajustements* » à faire sur la place René Cassin, tant au niveau du mobilier urbain que « *peut-être de sa forme précise pour affiner les choses*. » Elle annonce aux associations que c'est à ce sujet que la maîtrise d'ouvrage « *reviendra devant elles pour la concertation* », pour amorcer un travail « *tout en finesse* » qui permettra à l'équipe SEURA d'avancer. Après cette réunion, la Mairie de Paris met en avant les apports de la « concertation » en publiant un communiqué de presse qui affirme :

> *« l'esprit René Cassin va être préservé grâce à un large emmarchement, des espaces ouverts de rencontre et de convivialité, tenant compte des remarques formulées tout au long du processus de concertation, l'aménagement a évolué*[340] ».

[338] Les enquêtes IPSOS et Missions Publiques sont à nouveau citées par plusieurs représentants associatifs. Par rapport au projet présenté par l'équipe SEURA, l'arrondi du lieu n'est selon elles pas assez prononcé, et l'aménagement leur semble trop pensé comme un « *lieu passant* ».

[339] Trois associations membres ou proches de Parole des Halles, représentées par Dominique Goy Blanquet, Paule Champetier de Ribes, et Olivier Peray, ont préparé un texte lu en séance qui dénonce la « concertation ». Selon ces acteurs de la société civile, pendant que les discussions bloquaient sur certains aspects du jardin, d'autres éléments déplaisants étaient développés, comme la suppression de la passerelle, une place de plus en plus importante accordée aux commerces avec notamment des terrasses de café qui déborderont sur le jardin. Ils dénoncent l'activisme d'Accomplir, *« voltefaces et embardées d'une association bruyante »,* qui a permis de faire oublier que Unibail agissait dans l'ombre pour élargir l'emprise commerciale (C.F. Annexes III.3.9.) .

[340] Communiqué de presse Mairie de Paris, relayé sur le site Internet Mairie de Paris, octobre 2008. Accomplir publie immédiatement ensuite un autre communiqué pour contredire celui de la Mairie.

Figure 28 : Evolutions du projet de jardin de l'équipe SEURA, octobre 2008



Source : Diaporama présenté par l'équipe SEURA GTT Jardin 8 octobre 2008

Figure 29 : Emprise de la place René Cassin sur le projet de jardin SEURA, octobre 2008



Source : Diaporama présenté par l'équipe SEURA GTT Jardin 8 octobre 2008

L'arrivée de nouveaux représentants de la Ville de Paris n'a pas pu faire évoluer le processus participatif vers un degré de concertation. Ceci s'explique en grande partie par le fait que les éléments du projet de jardin étaient en grande partie déjà dessinés et décidés. Les aspects donnant lieu à des conflits n'ayant pas été réglés auparavant, il n'y a pas d'évolutions substantielles de la nature des échanges entre nouveaux acteurs en charge du projet et acteurs de la société civile par rapport aux GTT précédents sur le jardin. Le processus s'apparente toujours à de la consultation, même lorsque des évolutions sont présentées comme étant issues de la « concertation » : elles sont soumises aux réactions des représentants associatifs, mais leurs caractéristiques précises et fondamentales ne sont pas négociées avec elles. Les arguments des acteurs de la société civile sur l'importance symbolique et pratique de cet espace ne semblent pas avoir été intégrées dans une réflexion sur le parti d'orientation du projet de jardin, qui reste influé par le principe de la grande prairie et du cours central de l'équipe SEURA.

Malgré tout, les maîtres d'œuvre et les maîtres d'ouvrage se sont trouvés poussés à fournir des explications et argumentations des choix opérés et à montrer de quelle façon ils ont pu tenir compte des avis des habitants-citoyens, notamment en présentant en octobre 2008 une généalogie des aspects les plus discutés du projet. Ainsi, sous la pression des associations, les acteurs en charge du projet ont ponctuellement réalisé un travail de traçabilité des arbitrages et des apports de la « concertation ».

Tableau 13 : Degrés d'implication pour le projet de réaménagement de jardin durant l'année 2008, Finalisation de l'Avant-Projet de jardin malgré la contestation des associations

Phases du projet	Etapes du projet	Caractéristiques du processus participatif	Acteurs de la société civile mobilisés	Objets mis en discussion / Produits	Degrés d'implication
2008 Avant-Projet Jardin	**Mai 2008 – décembre 2008 : Avant – Projet jardin**	22 mai 2008 : CPC, rencontre avec les nouveaux élus en charge du projet des Halles 29 mai 2008 : GTT Jardin 5 juin 2008 : GTT Jardin 23 juin 2008 : GTT Jardin	Associations de quartier, associations généralistes	Plusieurs éléments particuliers liés à la programmation du jardin sont annoncés comme étant encore en discussion, toutefois les présentations montrent des avancées actées du projet.	***Information / Consultation***
	Octobre 2008 : Evolutions de l'AP Jardin	08 octobre 2008 : GTT Jardin / René Cassin		Présentation des évolutions du projet pour l'emplacement René Cassin et le passage Nord-Sud, annoncées comme résultant de la « concertation », mais qui restent déterminées par le parti général du projet de jardin de l'équipe SEURA	***Information / Consultation***

5. Validation du projet de réaménagement du jardin, préparation du permis de construire et déception des associations, 2009 – 2010[341]

Décisions qui valident le projet de jardin de l'équipe SEURA, avril 2009 – janvier 2010

D'octobre 2008 à février 2010, aucune réunion de « concertation » portant sur le jardin n'est organisée. Cette période est celle de la préparation des permis de construire et de la validation du projet global par les instances politiques.

Tout d'abord, par délibération des 6 et 7 avril 2009, le conseil municipal de la Ville de Paris entérine le projet d'aménagement du quartier des Halles conçu par le cabinet SEURA. Des réserves sont toutefois émises au sujet du jardin des Halles, à la suite de vœux déposés par Jean Legarret et Jacques Boutault[342]. Ainsi la place René Cassin devra « *être préservée dans son état d'esprit actuel, notamment sa forme générale et sa déclivité qui évoque un amphithéâtre à ciel ouvert* ». Il est également spécifié que le jardin Lalanne « *ne fera l'objet d'un éventuel réaménagement que dans la mesure où la réutilisation de cette parcelle sera strictement indispensable au chantier* ». La Ville de Paris semble donc acter que ces espaces doivent pouvoir être conservés ou réapparaître de la façon la plus proche de l'existant.

A la suite de cette décision officielle du Conseil de Paris, les associations s'attendent donc à ce que le projet de réaménagement de la place René Cassin soit modifié. Bien que le permis de démolir du jardin ait été adopté le 23 juillet 2009 par le Conseil de Paris, cet espoir est renforcé par l'avis rendu par la commission d'enquête publique en janvier 2010[343]. En effet celui-ci est également assorti d'une réserve au sujet de la place René Cassin, qui rejoint dans ses conclusions le vote du Conseil de Paris d'avril : la commission demande qu'à cet emplacement, un lieu convivial « *à l'abri des grands flux du jardin* » et avec la sculpture de la « Grosse Tête » soit reconstitué. En réalité cette demande apparaît en retrait par rapport au vœu du Conseil de Paris : les commissaires-enquêteurs estiment que le maintien de la Place René Cassin en l'état*, « c'est à dire en respectant sa forme, sa superficie, son aménagement »,* se trouve *« en contradiction avec le projet du futur jardin tant du point de vue technique que conceptuel et que son maintien en altérerait la qualité »*. De plus, la

---

[341] Tableau de chronologie : Annexes II.1.5.

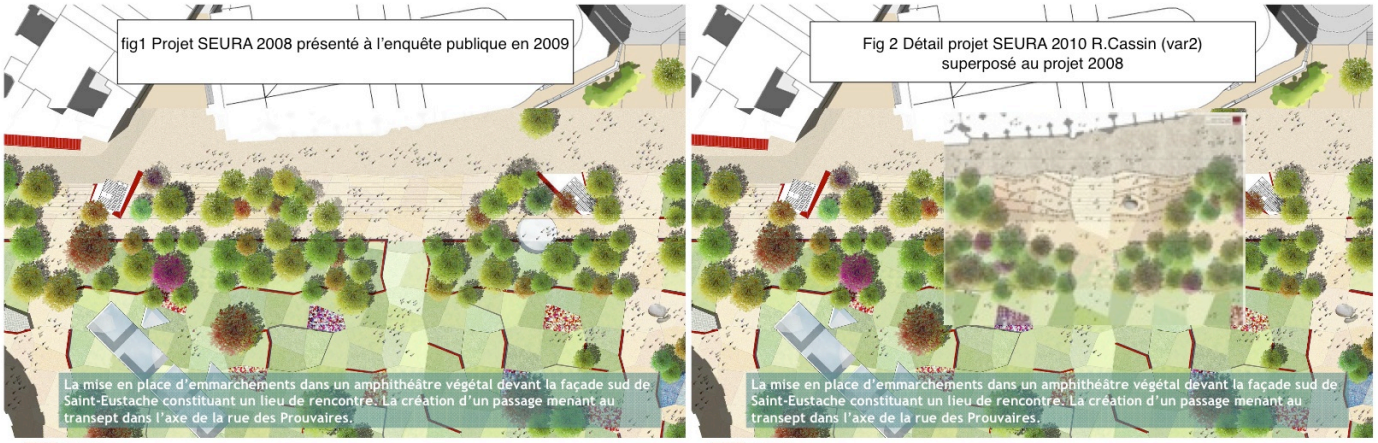
[342] Réserves assorties au vote du projet de réaménagement des Halles, extrait de *Délibération 2009 DU 113 – SG 72, Conseil de Paris 6 et 7 avril 2009* : « *Art. 4 – La place René Cassin est préservée dans son état d'esprit actuel, notamment sa forme générale et sa déclivité qui évoque un amphithéâtre à ciel ouvert. Une signalétique à caractère pédagogique relate l'œuvre et la biographie de René Cassin. La sculpture d'Henry de Miller est maintenue au sein de cette place, sous réserve de l'accord des membres de la concertation, dans son emplacement.*
Art. 5 – Le jardin Lalanne ne fera l'objet d'un éventuel réaménagement que dans la mesure où la réutilisation de cette parcelle sera strictement indispensable au chantier. Mme Claude Lalanne, titulaire des droits immatériels sur son œuvre et celle de son mari, sera consultée sur le projet d'éventuelles modifications et associée à sa réalisation. A l'achèvement de l'opération, un espace sera consacré à l'œuvre des époux LALANNE »

[343] Le rapport de la commission d'enquête publique note que le jardin est un thème apparu dès le début de l'enquête, et au travers duquel s'exprimait « *le plus de passion*». Il arrive en tête des aspects abordés pendant la consultation avec 30% de toutes les observations formulées au cours de l'enquête . Les personnes consultées se sont interrogées sur la nécessité de ce « *bouleversement* », la transformation de ce jardin d'arrondissement en jardin métropolitain, « *la perte d'un ensemble satisfaisant au profit d'un projet mal perçu* ». Les sous-thèmes font apparaître des préoccupations récurrentes pour le jardin Lalanne et la place René Cassin.

démolition du jardin Lalanne est admise par la Commission qui prend en considération « *les solutions alternatives avancées par le maître d'ouvrage* » et la nécessité de cette démolition pour la mise en œuvre du projet global."

En mars 2010 a lieu un nouveau Conseil de Paris, au cours duquel sont validées les avancées du projet de jardin proposées par l'équipe SEURA, notamment au sujet de la place René Cassin. Jean-François Legarret avait à nouveau déposé une demande d'amendement pour formuler une réserve sur le traitement de cet espace, mais il est finalement retiré. Le vœu adopté stipule que « *l'aménagement du futur jardin préserve les usages de la place René Cassin et notamment, grâce à un jeu de gradins, l'effet d'agora souhaité par tous en recréant un espace protégé de la même qualité que la partie basse de la place actuelle.* » Lorsqu'en avril 2010 le permis de construire de la Canopée est présenté lors du dernier GTT sur le futur bâtiment des Halles, c'est l'occasion pour les associations de voir des plans du futur jardin tel qu'ils ont été validés lors du dernier Conseil de Paris. Selon Accomplir, ces plans montrent qu'il y a eu peu d'évolution dans le projet de l'équipe SEURA depuis octobre 2008. L'association publie un document, distribué en séance aux participants, pour démontrer à partir des plans du projet que les évolutions mises en avant par les architectes sont marginales[344].

Figure 30 : Comparaison des propositions de l'équipe SEURA entre 2008 et 2010 par Accomplir



Source : Document Accomplir, avril 2010, Site Internet Accomplir

Ultimes mobilisations des associations contre le projet de jardin et présentations finales, avril - septembre 2010

Face aux validations par les instances de décisions de propositions quasi-finales, les associations les plus fortement mobilisées pour la préservation du jardin Lalanne, mais aussi de la place René Cassin, ne sont pas disposées à laisser la Mairie de Paris détruire ces espaces. Un certain nombre d'habitants-citoyens participant à la « concertation » signent une

[344] Pour légitimer ce document, ils notent qu'il a été réalisée par une « urbaniste » pour l'association Accomplir.

lettre pour exprimer leur opposition aux conclusions de la commission d'enquête, en estimant que la nouvelle formule de réserve qu'elle émet est « *à la limite de l'illégalité, puisqu'elle fait fi d'une délibération du Conseil de Paris dont la mise en application, jusqu'à nouvel ordre, n'est pas optionnelle*[345]. »

L'association Accomplir va plus loin en déposant en avril 2010 un recours juridique *« afin de contester la légalité du permis de démolir et d'obtenir l'annulation de ce permis, ainsi qu'un référé pour obtenir la suspension de l'exécution des travaux*[346] ». La décision du juge des référés est rendue un mois plus tard, alors que les travaux du jardin sont en train de commencer : le permis de démolir est suspendu. La Ville de Paris publie immédiatement un communiqué de presse, le 12 mai 2010, pour expliquer que le juge, s'il n'a retenu aucune des raisons de fond invoquées par les requérants, a fondé sa décision sur un motif de pure forme selon lequel le Conseil de Paris n'aurait pas expressément autorisé le Maire à déposer ce permis de démolir. La Ville conteste ce jugement dans la mesure où le Conseil de Paris avait précisément délibéré, lors de sa séance des 6 et 7 avril 2009, pour autoriser le Maire à déposer « *toute demande d'autorisations administratives nécessaires à la réalisation du projet*[347]. » Afin de ne pas retarder le calendrier de l'opération, le Conseil de Paris sera saisi dès la séance suivante des 7 et 8 juin 2010 d'une nouvelle délibération autorisant le Maire de Paris à déposer ce même permis de démolir. Ainsi, la mise en oeuvre opérationnelle de « *l'ambitieux projet de réaménagement des Halles*[348] » ne sera selon la Mairie pas retardée.

Dans ce climat relativement tendu, les associations participant à la « concertation » sont conviées le 16 juin 2010 à un GTT sur le réaménagement de la place René Cassin, pour que leur soient présentées les deux nouvelles propositions qu'ont dessinées les architectes de l'équipe SEURA pour cet espace. Jean-Marc Fritz, qui est seul représentant de l'équipe SEURA[349], explique une fois de plus que conserver la place René Cassin dans son état actuel, avec son emprise et son dénivelé, reviendrait à changer complètement les orientations d'aménagement du site. L'emprise du futur espace est donc toujours le même qu'en 2008, mais les emmarchements ont été repensés, avec des gradins, et deux scenarios sont proposés pour leur disposition (dans la version 2 les emmarchements sont réduits et les gradins plus largement dimensionnés, pour un plus grand linéaire d'assise, Figure 31). La grosse tête est replacée à cet emplacement, au centre d'un hémicycle végétal, face à l'église dont l'abord est dégagé.

---

345 Lettre au Maire de Paris, Jacques Chavonnet, Association de défense des riverains de Châtelet les Halles, Gilles Pourbaix, Accomplir, Françoise Thomas, Vivre aux Halles, Daniel Maachou, Association des riverains de la rue des Bourdonnais, Jacques Catz, Association pour la défense du site de Notre Dame et de ses environs, Barbara Blot, Amicale des locataires du 118 rue Rambuteau, Laetitia Mougenot, Comité de soutien et de promotion du Jardin d'aventure des Halles, Claude Birenbaum, plateforme des associations parisiennes d'habitants, Elisabeth Bourguinat, Bachiques Bouzouks, Alexandre Marfouz, collectif Beaubourg les Halles, Etienne Jojot, commune libre des Halles, Valérie Massia, Association Chadhal, Richard Notagge, Société hôtellière Paris les Halles (Novotel)

346 Association Accomplir et Me Cyril Laroche, *Mémoire complémentaire déposé au tribunal administratif de Paris, Observations à l'appui du recours n°1007022/9-1 contre le permis de démolir du jardin des Halles délivré par le Maire de la Ville de Paris*, 4 mai 2010

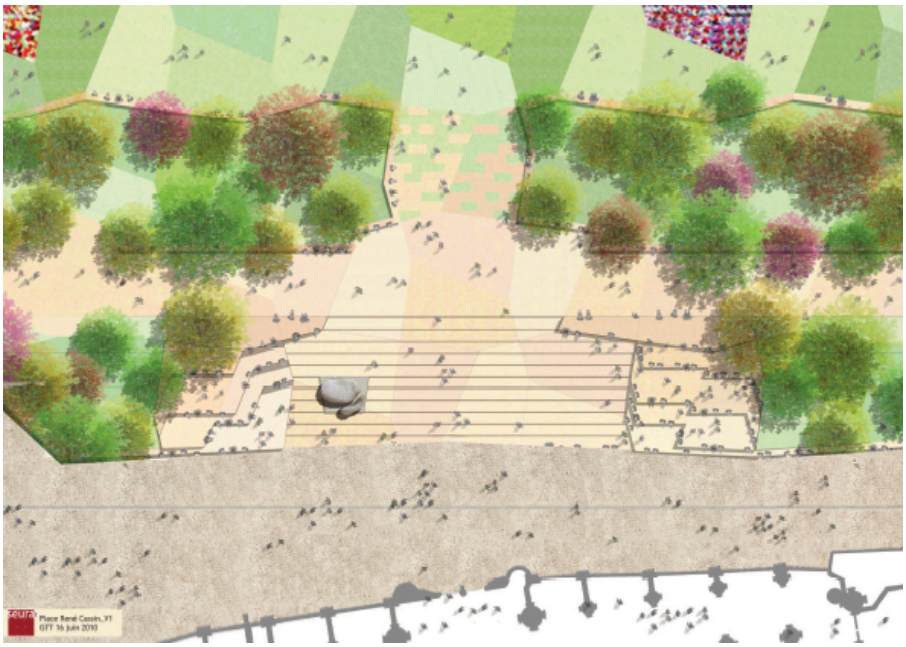
347 *Réaction suite à la décision du juge des référés de suspendre le permis de démolir du jardin des Halles*, Ville de Paris, 12 mai 2010

348 *Idem*

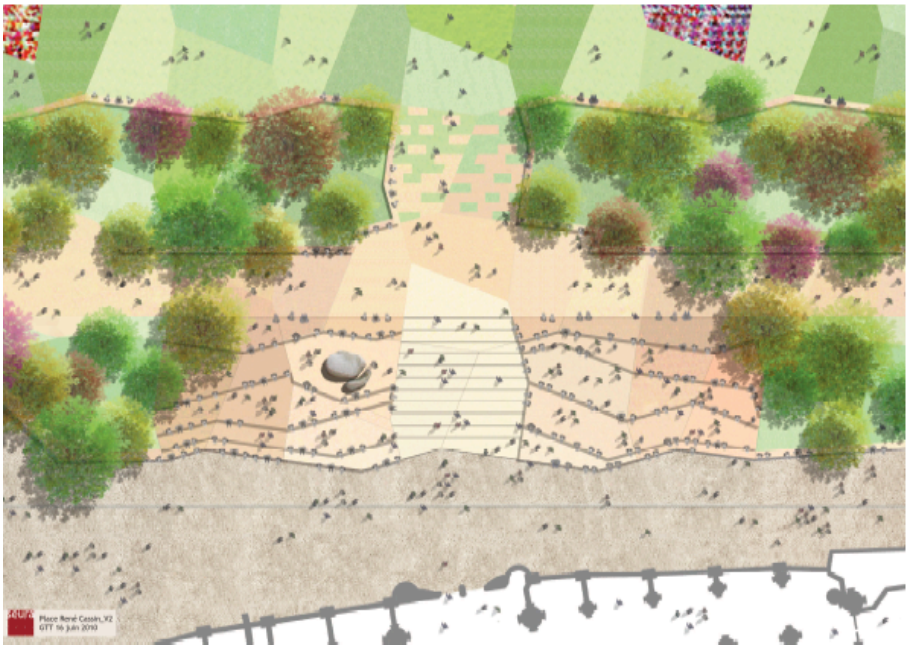
349 David Mangin est absent de presque toutes les réunions depuis octobre 2008

Figure 31 : Les deux propositions de l'équipe SEURA pour l'espace de la place René Cassin, juin 2010

Version 1 :



Version 2 :



Source : Diaporama de présentation de l'équipe SEURA, GTT Jardin 16 juin 2010

Toutes les associations ayant participé à la « concertation » (au moins depuis 2006) sont présentes à cette réunion. Elles contestent le parti d'aménagement de l'espace René Cassin, et ce pour trois raisons principales : la forme d'amphithéâtre disparaît, l'espace proposé ne s'apparente pas à une place mais davantage à une rue, et les propositions ne permettent pas assez de recul pour contempler l'église Saint-Eustache – ce qui est un argument mobilisé de longue date.

Selon les habitants-citoyens présents, le maintien de l'esprit de la place passe par le maintien de la forme en amphithéâtre, qui représente un facteur de convivialité - idée également formulée dans le vœu du conseil de Paris d'avril 2009. Ainsi Olivier Peray estime que le projet futur supprime le recul et l'aspect circulaire de l'espace qui lui semblent essentiels. Mettre les gens côte à côte ne respecte pas pour lui l'idée de convivialité, contrairement au fait de les placer face à face. Jean-Pierre Martin[350] demande aux architectes « *d'incurver* » leur projet, afin que l'espace ressemble à l'amphithéâtre René Cassin avec les dimensions et impératifs techniques du projet de SEURA. En développant cet argument, les habitants-citoyens entrent encore un peu plus précisément dans la connaissance des caractéristiques de cet espace et de ce qui le rend attractif. Un débat a lieu avec le représentant de l'équipe d'architecte au sujet du sens du terme « amphithéâtre » et de ce qu'il recouvre topographiquement. En effet Jean-Marc Fritz estime que le terme « *amphithéâtre* » signifie « *autour du théâtre* », et que cela n'impose pas une forme circulaire. L'intérêt selon lui est surtout de retrouver « *un lieu avec des gens qui se retrouvent autour d'une statue et face à un monument ».* Il s'agit pour lui de ce qui a été demandé à l'équipe SEURA lors du vœu indiquant de respecter l'esprit actuel du lieu. Les représentants associatifs contredisent cette conception de l'amphithéâtre.

Une autre discussion amorcée lors de cette réunion porte sur ce qu'est, dans une ville, une « *place* » : en effet les associations estiment qu'on ne peut pas qualifier ainsi l'emplacement René Cassin proposé par l'équipe SEURA. Selon Gilles Pourbaix notamment, l'image projetée montre seulement la rue Rambuteau, et non une place, qui doit être « *plate, pour que les enfants puissent y faire du vélo et jouer au ballon* ». Michèle Collin estime également que ce qui est proposé est « une *négation de la Place René Cassin et une réduction à la rue Rambuteau.* » Quant à Elisabeth Bourguinat, elle résume les propos des associations assez radicalement, en affirmant que « *ce n'est plus un amphithéâtre, ce n'est plus une place, ce n'est plus une fontaine, ce n'est plus un écrin pour St-Eustache, ce n'est plus du tout le même esprit*. »

Jean-Marc Fritz développe un argument inattendu, en introduisant un nouvel acteur, quasi-invisible jusque là : il explique le parti choisi par l'équipe SEURA par l'intervention des Architectes des Bâtiments de France qui ne seraient pas favorables au fait d'interrompre la rue Rambuteau. Ils n'auraient donc pas validé les propositions d'aménagement jusqu'à l'église : « *ils considèrent que la rue Rambuteau le long de l'église est un élément prioritaire, et que tout aménagement doit laisser passer la rue Rambuteau. »* Selon l'architecte, la question de la compatibilité entre une rue et une place se pose effectivement. L'option présentée par l'équipe SEURA tente de concilier la continuité de la rue Rambuteau et le développement d'une place face à l'église. Pour lui, le dessin présenté est « *absolument une place* » : « *dès lors qu'un emplacement permet aux gens de s'arrêter, se poser, se rencontrer, et des usages peuvent s'installer, pour moi c'est une place.* »

Pour expliquer que le dessin n'a pas réellement évolué depuis 2008 et que la place René Cassin actuelle est toujours supprimée dans les dernières propositions, l'architecte s'appuie sur

[350] Conseil Syndical 5/7 rue des Innocents.

les formulations de la commission d'enquêtes et du dernier conseil de Paris de mars 2010. Les représentants associatifs réfutent la validité de ces arguments, en arguant que ces deux dernières « validations » sont un recul et une négation du vote du Conseil de Paris d'avril 2009. Accomplir estime qu'il y a là un exemple de décision d'élus non respectée ; celle du conseil de Paris d'avril 2009[351]. Jean-François Legarret se demande lui aussi comment expliquer que les architectes « *n'aient pas tenu compte de ce qu'a voté le conseil de Paris* » depuis avril 2009. Si les associations sont particulièrement remontées contre la Mairie de Paris, c'est notamment parce que le dimanche précédent cette réunion, Anne Hidalgo, dans une interview accordée au JDD[352], a déclaré que « *la place René Cassin serait préservée* », et évoquait son « *maintien* » ; « *la place retrouvera son périmètre actuel* » pouvait-on lire dans ce journal. Face à ces déclarations, en contradiction selon elles avec les projets qui leur sont présentées, les associations estiment que la municipalité n'agit pas de façon transparente. Accomplir prévient les élus que « *les gens perdent totalement confiance en eux. Notre bataille, ce n'est pas seulement cette place, mais aussi pour que les élus ne mentent pas.* » Les représentants de la Mairie de Paris ne s'expriment pas sur ce point. Fabienne Giboudeaux, qui ne prend la parole qu'en fin de réunion pour conclure, déclare que le Maire de Paris a fait un choix en 2004, et que le projet s'inscrit dans cette continuité. Elle dit avoir entendu que « *l'équipe SEURA ne va pas assez loin* » pour les associations : « *l'aspect circulaire est mentionné par quasiment toutes les parties présentes, donc il faut l'entendre. »* Pourtant, le permis de démolir du jardin a de nouveau été déposé par la Mairie de Paris peu de temps avant cette réunion, ce qui induit qu'elle compte lancer rapidement les travaux de réaménagement.

En juillet 2010, pour contrer à nouveau le permis de démolir du jardin, Accomplir dépose un deuxième recours juridique pour vice de forme (C.F. Annexes, III.3.13). Mais cette fois-ci, la Mairie de Paris obtient gain de cause auprès du tribunal administratif, le permis de démolir est affiché le 27 juillet, et les travaux démarrent dans le jardin à la fin de l'été 2010.

Le dernier GTT sur le jardin, qui est également la dernière réunion du processus de « concertation » commencé en 2006, a lieu le 20 septembre 2010. Il est l'occasion d'une présentation du dessin du jardin retenu par la Ville (C.F. Annexes, III.2.6.). Jean-Marc Fritz revient sur les enjeux et objectifs du projet, et explique comment selon lui le projet proposé y répond. Les axes de cheminement Est-Ouest mais aussi Nord-Sud sont mis en avant en tant qu'éléments de cadre du projet. Des espaces de rencontres sont prévus le long de la façade de la Canopée et sur ce que l'architecte appelle la place René Cassin. De plus, des « *salons* » bordent l'axe principal Est-Ouest, et la prairie représente un grand espace ouvert. Les jeux d'enfants, espaces clos, se situent au Sud.

---

[351] Selon certaines associations, dont Accomplir, c'est l'architecte qui a imposé son projet au politique ; "*c'est le maître d'œuvre qui commande à la place du maître d'ouvrage!*" déclare Elisabeth Bourguinat. David Mangin aurait également selon elle convaincu les commissaires de l'enquête publique du bien fondé de son projet, au détriment de la décision du conseil de Paris d'avril 2009. Le cabinet SEURA rétorque que les associations "*lui prêtent un pouvoir excessif*". Jean-Marc Fritz explique qu'il ne leur était pas possible de "*satisfaire le vote du conseil de Paris qui impose un fort dénivelé et rend l'espace inaccessible aux Personnes à Mobilité Réduite*".

[352] *Journal Du Dimanche* du 13 juin 2010

Fidèles à leurs positions, et estimant que la « concertation » n'a pas permis les évolutions qu'elles estimaient importantes, les associations critiquent le projet présenté, en reprenant les mêmes arguments que ceux qu'elles ont développés depuis 2006 voire auparavant[353].

Figure 32 : Le projet de jardin des Halles de l'équipe SEURA et les objectifs du projet, septembre 2010



Source : Diaporama de présentation de l'équipe SEURA, GTT Jardin 20 septembre 2010

Si le parti d'aménagement de l'équipe SEURA est fortement déprécié par les acteurs de la société civile, il est bel et bien acté par la Mairie de Paris à cette date, et les plans présentés lors de cette séance sont annoncés comme définitifs. Fabienne Giboudeaux estime que s'il n'y a pas « u*n consensus sur tous les sujets* », le projet a tout de même beaucoup évolué depuis le démarrage de la « concertation ». La place René Cassin notamment, qui n'existait pas sur les premiers plans, a connu des évolutions notables. Elle précise enfin que « *la vie d'un jardin ne se termine pas à la livraison* », et qu'il peut encore y avoir des changements et des ajustements avec les personnes qui vont travailler à la réalisation puis à la gestion de cet espace.

La mobilisation de certaines associations continue après ce dernier GTT. Accomplir co-organise avec Jean-François Legarret une réunion à la Mairie du 1er arrondissement, le 6 octobre 2010, pour critiquer les projets de Patrick Berger et de David Mangin[354]. L'un des

[353] Certains représentants associatifs, comme Dominique Goy Blanquet, déplorent que le jardin devienne « *la desserte et l'annexe du centre commercial* ».

[354] *« Les Halles : rénovation ou vandalisation ? »*, réunion publique co-organisée par Accomplir et la Mairie du 1er le 6 octobre 2010

architectes du Forum actuel, Georges Pencrea'ch, y présente un long diaporama dans lequel il compare l'existant au projeté pour démontrer que le futur projet n'améliore pas la situation actuelle. Une des diapositives projetées présente ce que serait le projet de jardin de David Mangin si la place René Cassin était conservée, en montrant ainsi que cette solution aurait tout à fait pu être envisagée sans pour autant renoncer à l'idée de grande prairie. Elisabeth Bourguinat appelle les habitants du 1er présents lors de la réunion à interpeller le Conseil de Paris sur les éléments présentés lors de cette séance, en espérant que cela puisse encore faire changer les choses.

Figure 33 : La préservation de la place René Cassin dans le projet de jardin de l'équipe SEURA dessinée par G. Pencreac'h, octobre 2010



Source : Diaporama de présentation de Goerges Pencreac'h, réunion à la Mairie du 1er arrondissement co-organisée par le Maire du 1er arrondissement et Accomplir, 6 octobre 2010

Durant les années 2009 et 2010, parallèlement à la validation du projet de l'équipe SEURA, les habitants-citoyens ont été peu associés au processus de projet. Seuls 3 GTT ont été organisés. Ils ont consisté à de l'information sur les avancées du projet et du permis de construire, et à une forme de consultation car les représentants associatifs ont continué de se prononcer sur ce qui leur était présenté. En effet, parmi ces derniers, des associations de quartier sont restées très mobilisées et tentent jusqu'au bout d'agir sur l'élaboration du projet, certaines en sortant du cadre de la « concertation » officielle (recours déposés contre le permis de démolir). Néanmoins les marges de manœuvre sont de plus en plus minces, et le projet finalement acté est conforme avec les orientations premières du projet de l'équipe SEURA. Nous présenterons l'analyse précise du produit final de ce processus de projet, le jardin conçu par l'équipe SEURA, en conclusion de cette première partie.

Tableau 14 : Degrés d'implication pour le projet de réaménagement du jardin de 2009 à 2010, validation du projet de réaménagement, préparation du permis de construire et déception des associations

Phases du projet	Etapes du projet	Caractéristiques du processus participatif	Acteurs de la société civile mobilisés	Objets mis en discussion / Produits	Degrés d'implication
Janvier 2009 – octobre 2010 Finalisation projet Jardin – Permis de construire	6 et 7 avril 2009 : Conseil de Paris ; validation du permis de construire	**Janvier – mai 2009 : Pause dans la concertation (PAS DE GTT).** Bilan rédigé par la Mission Halles pour le conseil de Paris / Bilan des associations / Bilan du garant de la concertation			
	23 avril 2009 : Dépôt d'une demande de permis de démolir de la Ville de Paris, jardin	**Juillet 2009 – janvier 2010 :** Enquêtes publiques (2 périodes)	Tous citoyens concernés / intéressés	Présentation des projets, demandes de réactions à déposer dans des registres d'enquête dans les mairies d'arrondissement	***Information / Consultation***
		PAS DE GTT JARDIN			
	Janvier 2010 : avis favorable de la commission d'enquête publique	**Janvier – septembre 2010 : dernières réunions de concertations**	Associations de quartier, associations généralistes,	Présentation des évolutions du projet pour le permis de construire, réactions des habitants-citoyens sur ces propositions après validation de la majeure partie du projet par les instances de décision (Conseil de Paris)	***Information / Consultation***
	29 et 30 mars 2010 : Conseil de Paris : avis favorable projet	4 février 2010 : GTT jardin jeux d'enfants			
				Avril et Juillet 2010 : Recours déposé par Accomplir contre le permis de démolir du jardin	***Démarche ascendante***
	6 avril 2010 : Comité de pilotage	16 juin 2010 : GTT Jardin (René Cassin)			
	Septembre 2010 : début des travaux sur le jardin	**20 Septembre 2010 : dernier GTT jardin**		**Produit : projet jardin**	***Information / Consultation***

Section 2. Le traitement de la dimension métropolitaine dans l'opération des Halles

Cette section a pour objectif de mettre en exergue la façon dont la dimension métropolitaine du projet des Halles a été abordée dans son processus d'élaboration et au cours de la démarche participative par les différents acteurs concernés et intéressés par cet enjeu. Nous nous attachons à y révéler comment cette thématique est apparue dans les discussions au sein de la « concertation » et dans les éléments programmatiques de l'opération de réaménagement.

Du point de vue de l'implication des habitants-citoyens, cet aspect soulève des questions essentielles de représentativité et d'accessibilité aux dispositifs participatifs, puisque la majorité des usagers des Halles ne sont pas des riverains[355], alors que des études montrent que ce sont souvent ces derniers qui sont les plus mobilisés dans les instances de participation pour les projets d'aménagement[356].

Du point de vue du projet urbain, cette thématique amène à s'interroger sur les questions d'échelle de celui-ci, puisque cette opération est ancrée dans un quartier parisien mais participe également de la construction de la métropole parisienne. C'est pourquoi il nous est apparu dès le début de nos recherches qu'une attention particulière devait être accordée au traitement de la dimension métropolitaine dans le projet de réaménagement des Halles. Pourtant elle a été peu prise en compte dans les premiers temps de l'opération. Notre intuition s'est finalement vue confirmée en 2008 au moment où la Mairie de Paris a placé officiellement l'enjeu métropolitain au cœur du projet[357].

Outre l'importance de cette thématique pour le quartier des Halles, l'intérêt de baser notre analyse sur cette problématique réside dans le fait qu'elle a été traitée très différemment selon les étapes du projet et selon les dispositifs de « concertation ». Elle a en fait été abordée dans plusieurs des démarches de projet à l'intérieur de l'opération globale : celle sur les transports et les circulations dans le quartier, celle sur les espaces publics, celle sur les équipements publics. Le récit de la manière dont elle a été traitée dans ces différentes démarches nous amène à dégager un processus transversal au projet et propre à la thématique métropolitaine. C'est pourquoi nous reprenons parfois dans cette section des éléments énoncés dans les récits précédents, mais en avec un éclairage différent.

[355] La majorité des usagers du Forum des Halles n'habitent pas Paris (70%), et seuls 6% vivent dans le quartier même, IPSOS, 2006

[356] C.F. notamment Jobert, 1998. Plusieurs études sur les participants aux dispositifs participatifs montrent de plus que ce sont majoritairement des habitants-citoyens organisés en association qui se mobilisent à l'intérieur de ceux-ci (Rui, 2004 ; Carrel, 2004) Il est donc intéressant d'étudier comment de simples usagers d'un espace et d'équipements, ne résidant pas sur le territoire concerné par le projet de réaménagement de celui-ci, sont sollicités et peuvent s'impliquer dans une démarche de « concertation » publique.

[357] Cette différence de traitement selon les étapes de projet est visible dans le récit : la dernière séquence est bien plus fournie en événements que les précédentes.

A. La dimension métropolitaine : un enjeu initial majeur pour le projet de réaménagement des Halles

1. Un double enjeu politique et urbanistique

Pour la Mairie de Paris, donner au projet de réaménagement du quartier des Halles une dimension métropolitaine représente un enjeu politique. En effet, dès le début de sa mandature, Bertrand Delanoë affirme qu'il souhaite placer sa réflexion sur Paris dans une approche métropolitaine à travers des pôles urbains stratégiques : « *il s'agit ainsi d'amplifier l'insertion de Paris dans sa dimension régionale. »,* explique-t-il en février 2002, lors d'un discours à l'occasion d'une visite de Jean-Paul Huchon[358], président de la Région Ile-de-France. L'opération des Halles semble envisagée dans cette perspective : « *ne faut-il pas également réfléchir à la requalification urbaine de certains pôles d'échange régionaux situés au cœur de Paris, et je pense par exemple au quartier des Halles?* » déclare le Maire de Paris à cette même occasion. Par ailleurs, Bertrand Delanoë annonce sa résolution de faire participer tous les Parisiens, voire les Franciliens, aux projets urbains : « *il s'agit de lancer un vaste débat auquel chacune et chacun a vocation à prendre part active.»*

La dimension métropolitaine du projet est également un enjeu sur le plan urbanistique, en raison des fonctions du site qui en font un espace de centralité urbaine à différentes échelles. Les populations qui fréquentent le Forum des Halles sont en effet majoritairement non résidentes du quartier (94 %) et habitent surtout la banlieue parisienne (70 %)[359]. La moitié des usagers du jardin viennent de Paris extra-muros[360]. L'observation des fréquentations dans les études faites par la RATP[361] montre que les flux importants de voyageurs des transports en commun se diffusent largement à l'échelle du quartier, tous modes confondus : deux tiers des visiteurs du centre commercial, par exemple, viennent par les transports en commun. Des études commanditées par Unibail donnent des informations qui vont dans le même sens ; l'une d'elles[362] détaille l'origine de la clientèle au début des années 2000 : 34% des clients sont Parisiens, 22% de proche banlieue et 33% de grande banlieue. Elle souligne « *un accès dominant par les transports en commun* » ; 82 % en métro et RER, dont 45 % en RER. 51 % des clients déclarent fréquenter le quartier en même temps que le centre commercial. Ainsi toutes les études convergent pour dire que les populations fréquentant le quartier des Halles viennent de tout Paris et de toute la Région Ile-de-France, conférant par là même une dimension métropolitaine de fait au site.

De plus, les flux de populations sont très importants dans le quartier, qui est un des plus fréquentés de Paris. Avec cent cinquante mille visiteurs par jour, par sa taille et son chiffre d'affaires, le Forum est le premier centre commercial de la capitale. Les études montrent que la fréquentation des commerces s'étend à l'ensemble du quartier Rivoli-Les

---

[358] Discours de Bertrand Delanoë à l'occasion de la visite de Jean Paul Huchon, Paris, 12 février 2002
[359] IPSOS, 2006 (C.F. Annexes, IV.4.1.)
[360] *Idem*
[361] RATP, *Diagnostic urbain, le site de Châtelet les Halles, analyse des usages et recherche de la multimodalité*, novembre 2001
[362] Espace Expansion, *Forum des Halles, contraintes d'exploitation et de maintenance*, juillet 2003

Halles[363]. Ce dernier demeure un pôle clé du commerce parisien : il représente 17% du chiffre d'affaires total réalisé au sein des pôles commerciaux structurés en région parisienne. La fonction culturelle du site est elle aussi génératrice de certains flux de population, très nombreux en ce qui concerne l'UGC, un peu moins denses et plus riverains en ce qui concerne les équipements publics. La mixité importante d'activités, qui engage tout un ensemble de pratiques et de représentations socio-spatiales, accentue son attractivité pour les populations de la métropole. En ce qui concerne les personnes présentes sur le site en raison de leur activité professionnelle, les évaluations faites par l'APUR[364] montrent que le quartier possède quatre fois plus d'emplois que de résidents actifs : il affiche ainsi des densités d'emplois parmi les plus élevées de la capitale.

2. L'importance de la « diversité » et de la « liberté » des usages pour les métropolitains

Les résultats de l'étude IPSOS[365] ont apporté des éclairages importants sur la façon dont certains espaces sont appréciés et qualifiés et sur les usages qu'ils occasionnent. Ils ne permettent pas d'identifier la spécificité des pratiques des métropolitains, car ils ne font pas l'objet d'une catégorie particulière dans la typologie d'usagers retenue[366]. Toutefois, des tendances communes sont repérables entre les différents groupes de cette dernière, qui comportent en grande partie des habitants-citoyens de la métropole parisienne. Tous publics confondus, les attentes recensées pour l'amélioration du site portent (dans l'ordre) sur le pôle de transports, les équipements culturels, les commerces et les restaurants. De façon plus générale, l'étude IPSOS souligne que les gens qui fréquentent le site veulent « *conserver la diversité des usages et la mixité sociale* ». Ils demandent aussi des lieux calmes, de repos et de rencontre, voire de représentations artistiques ou sportives. Plus largement, dans les différentes études que nous avons consultées, la dimension culturelle des Halles sous l'angle des équipements publics est la moins perceptible, notamment pour les non-résidents qui fréquentent le site, et fait souvent l'objet d'une demande de mise en valeur.

La spécificité des usages des métropolitains est plus directement abordée par l'étude sur « *les jeunes métropolitains aux Halles* [367]», bien qu'elle ne concerne qu'une tranche d'âge spécifique. Cette dernière a aussi laissé davantage la possibilité aux enquêtés d'appréhender le site des Halles dans sa globalité, mettant alors à jour des parcours et des représentations qui opèrent des liaisons automatiques entre les différents territoires Forum/ jardin/ quartier des Halles/ Beaubourg[368]. Ainsi, si les Halles peuvent apparaître comme « *un lieu idéal de consommation* », ce n'est pas uniquement en raison du Forum, mais aussi au travers de l'offre

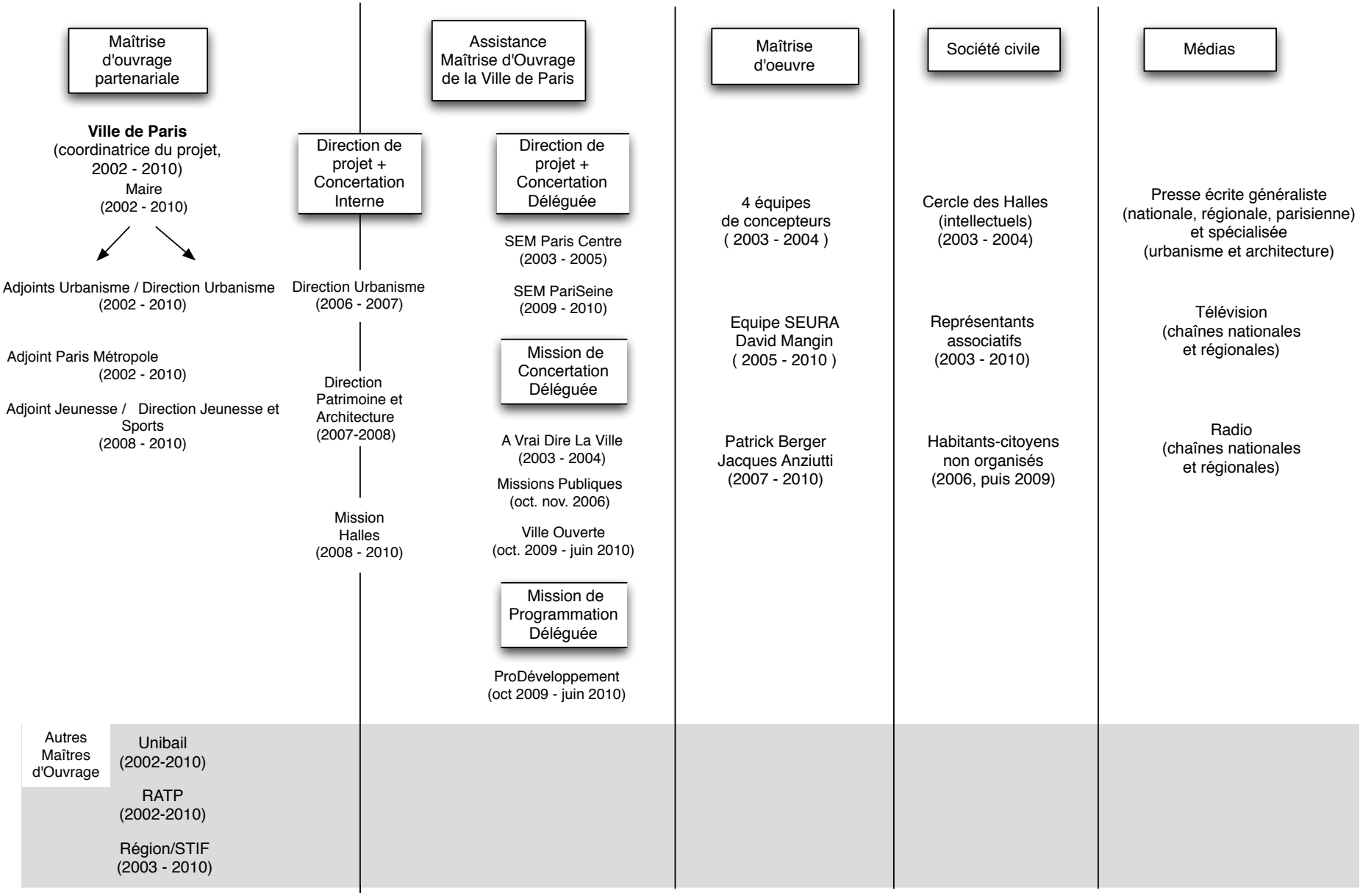
[363] *Etude de programmation préalable au projet de rénovation du quartier des Halles, diagnostic et enjeux commerciaux*, Mairie de Paris, version réactualisée en octobre 2006.
[364] *Les Halles, diagnostic socio-économique*, APUR , juin 2003
[365] IPSOS, 2006, *op. cit.*
[366] Pour le jardin, IPSOS distingue 4 groupes : « les promeneurs » (21%), les « instants verts » (22%), les « shoppers » (31%), et les « riverains » (27%). Pour le Forum, la typologie énonce 5 groupes : les « shoppers hédonistes » (25%), les « fanatiques » (17%), « les shoppers critiques » (22%), les « passants » 17%, « les culturophiles » 19%.
[367] *Jeunes métropolitains aux Halles*, septembre 2007, Baudoin T., Collin M., Bertho A., Hass C., Herard M., Contrat de recherche CEME et LTMU pour la Ville de Paris
[368] Alors que l'enquête IPSOS, en séparant *a priori* les usagers du jardin et du Forum, rendait peu compte de l'appréhension globale du site par ses visiteurs.

diversifiée de commerces sur l'ensemble du quartier. Par ailleurs, si les enquêtés disent effectivement fréquenter les commerces, « *les déambulations dans et aux abords des commerces ne s'accompagnent pas nécessairement de consommation* ». Les qualités du quartier principalement mises en exergue font surtout référence à sa « *diversité* », au sentiment de « *liberté* » qu'il produit, aux opportunités de rencontres qu'il permet. Les Halles représentent un lieu de sociabilité (notamment de « *drague* ») considérée par les jeunes comme quasiment interdite dans leurs « *quartiers* ». L'offre d'activités à laquelle ils accèdent, les pratiques qu'ils peuvent y développer, tout comme la multiplicité des publics qui fréquentent le site, leur donnent le sentiment de perdre pour un temps le statut de « *jeunes de banlieue défavorisée* » pour s'affirmer Parisiens. La notion de « *moit-moit* » désigne la pratique des Halles comme lieu de centralité métropolitaine permettant la rencontre entre jeunes de différentes banlieues, au-delà de la seule relation centre/périphéries. Des différentes qualités qu'ils attribuent au quartier des Halles découle un souhait général de préserver l'esprit du lieu, de ne pas trop chercher à le transformer dans son identité, tout en pensant que des améliorations sont possibles. Une forte demande de lieux non institutionnalisés et de gratuité est mise en évidence[369].
Malgré leur différence d'approche méthodologique[370], les études IPSOS-Missions publiques d'une part et « jeunes métropolitains » d'autre part convergent pour montrer un attachement et une valorisation actuelle du site par ses visiteurs autour de notions telles que : « *espace de mixité sociale* », « *espace de mixité générationnelle* », « *espace de sociabilités* », « *espace de diversité d'ambiances* ». En ce qui concerne le jardin, selon IPSOS, seuls 27% de ceux qui le fréquentent seraient des riverains. Les chercheurs du CNRS[371] ont distingué en 2002 les « *résidents* », qui appréhendent le jardin en tant que « *territoire du quotidien* » et les « *non résidents* », pour qui le jardin est un « *lieu de rupture avec le quotidien* ». Mais les deux types de populations se retrouvent autour d'une approche et d'usages communs du jardin comme « *lieu de pause, de respiration, de rencontres* », ce qui rejoint les attentes en termes de liberté et de sociabilité qui émergent de toutes les études sur les usages du quartier.

Ainsi, la dimension métropolitaine, par les enjeux qu'elle recoupe et la diversité des usages qu'elle implique, concerne plusieurs espaces de l'opération des Halles. De ce fait, elle engage la maîtrise d'ouvrage partenariale, ainsi que les différents maîtres d'œuvre travaillant sur l'opération, à la fois sur le bâtiment et les espaces publics. Par rapport au sous-système d'acteurs du projet de jardin, celui du traitement de la dimension métropolitaine est donc plus complexe et plus proche du système général.

[369] Elle est associée à un rejet des dispositifs ad-hoc dont ils font l'objet et qui les stigmatisent un peu plus dans les territoires de la Politique de la Ville.
[370] Les méthodologies diffèrent notamment dans le fait que l'enquête IPSOS séparait *a priori* le Forum et le jardin, alors que l'étude Jeunes Métropolitains aux Halles appréhendait le quartier des Halles dans son ensemble. De plus, l'enquête IPSOS procédait uniquement par questionnaire, tandis que l'étude Jeunes Métropolitains aux Halles s'appuyait sur une démarche sociologique et anthropologique avec le recours à des entretiens semi-directifs. Les questions de départ de ces deux études n'étaient par ailleurs pas tout à fait les mêmes, bien que toutes deux cherchent à comprendre les usages et représentations du site.
[371] Montjaret, Thomas, 2002

Figure 34 : Schéma du sous-système d'acteurs pour le traitement de la dimension métropolitaine (organismes)



B. La prise en compte de la dimension métropolitaine dans l'élaboration du projet et dans la « concertation » de 2002 à 2010

1. Un principe majeur du projet peu exploré au cours de la programmation et de la « concertation » initiale, 2002 - 2004[372]

Les ambitions métropolitaines initiales de la Mairie de Paris pour le projet de réaménagement des Halles, décembre 2002 – avril 2003

Dès le départ, une ambition métropolitaine est annoncée de façon explicite par la Ville de Paris, tant à travers la réflexion sur le sens et les enjeux de la programmation, que par les modalités de « concertation » mises en place.

Lors du lancement du projet, en 2002, la dimension métropolitaine du site des Halles est énoncée comme un principe de base de son réaménagement et du processus participatif qui lui est lié[373]. Le diagnostic présenté par la DU en octobre 2002 souligne cet aspect : c'est par sa population nombreuse et diverse, venant de toute la Région Ile-de-France, que le quartier y est défini. Ce document affirme qu'« *il sera nécessaire de garder à l'esprit qu'un projet d'aménagement du quartier des Halles intéressera non seulement les riverains et l'ensemble des Parisiens, mais aussi les Franciliens et les touristes car il s'agit du cœur de la ville*[374].» C'est pourquoi il est demandé que ce projet soit pris en compte dans le contrat Département-Région qui sera signé en juillet 2003. Par la suite, le cahier des charges des marchés d'études de définition, publié au début de l'année 2003, énonce d'emblée qu'il s'agit d'un projet à portée régionale. Il indique notamment la nécessité de « *créer des points de repère de la vie métropolitaine*[375] ».

La Mairie de Paris annonce une « concertation » pour le réaménagement des Halles « *large et à destination de tous les publics concernés*»[376] : riverains, Parisiens et Franciliens. En la prenant en charge, la SEM Paris Centre entend développer des dispositifs participatifs non seulement à destination des riverains, mais aussi du « grand public », qui représente les usagers métropolitains.

---

[372] Tableau de chronologie : Annexes IV.1.1.

[373] Retranscription des débats et délibérations du conseil de Paris, 88-2002, DAUC 178 – *Mise en valeur du quartier des Halles (1er, 2ème, 3ème, 4ème) – Objectifs poursuivis dans le cadre d'un projet d'aménagement*, Paris, 11 décembre 2002

[374] Direction de l'Urbanisme, *Les Halles, diagnostic préliminaire du site*, octobre 2002

[375] *Cahier des clauses techniques particulières pour les marchés de définition simultanés pour l'étude et l'aménagement du quartier des Halles*, mars 2003, SEM Paris Centre, Mairie de Paris

[376] 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

Le cahier des charges des études de définition souligne également la volonté de la Mairie de Paris d'engager une « concertation » large: « *le projet devra donc être concerté avec la population et les divers usagers du site*». Ce principe est réaffirmé au conseil de Paris en juin 2003 : « *c'est bien l'une des dimensions essentielles du projet : il concerne autant un public local qu'un public francilien* ». C.F. Projet de délibération Conseil de Paris, 26 juin 2003

Une dimension métropolitaine revendiquée de façon générique dans la phase ouverte des études de définition, avril – décembre 2003

Or en décembre 2003, la SEM Paris Centre constate que ce sont principalement des associations du quartier qui ont été mobilisées[377]. Le document de synthèse de la phase ouverte précise que si ces dernières tentent de « *concilier leurs revendications propres avec leur acceptation des usagers de leur quartier »,* elles n'entendent pas « *transiger sur les nécessités de la vie de quartier ».* Autrement dit, l'ampleur du projet fait craindre aux représentants de riverains *« que les habitants soient oubliés dans les propositions faites ».* La mise en avant de ces éléments montre que la parole des riverains est singulièrement prise en considération par rapport à celle du « grand public ». De fait, au cours des différentes étapes des études de définition, les publics riverains et « grand public » ne sont pas impliqués de la même façon : seules des associations du quartier sont invitées par la SEM-Centre aux réunions avec les équipes de concepteurs, les aménageurs SEM et les politiques représentants de la Mairie de Paris. Le « grand public », quant à lui, est mobilisé à un niveau d'information à l'occasion de la réunion publique du 26 juin 2003, de l'exposition sur l'histoire du quartier, et par des enquêtes de fréquentation très ciblées, réalisées parallèlement par les autres maîtres d'ouvrage.

En termes de contenu de projet, à l'issue de la première phase des marchés d'études de définition, la dimension métropolitaine est confirmée comme essentielle dans le programme élaboré par la SEM en décembre 2003. Les objectifs définis par la ville de Paris pour le projet y sont énoncés ainsi[378] : « *premier pôle d'échange de la capitale, centre de gravité d'une métropole de près de dix millions d'habitants, les espaces de transports, de commerce et les espaces publics ne sont pas à la hauteur des attentes d'un public métissé composé de riverains, de Parisiens, de Franciliens et de touristes ».* Il est souligné que « *ce projet n'est pas simplement un projet municipal mais bien un projet de portée au moins régionale* ». Les objectifs des partenaires de l'opération sont également énoncés, notamment ceux de la Région Ile-de-France, dont le document indique qu'elle s'investit dans cette opération dans le but d'« *affirmer la dimension régionale du site des Halles et de conforter la fonction de Porte de Paris et de l'Ile-de-France.* » Les représentants de la SEM Paris Centre expliquent que « *de l'ensemble de la phase ouverte émerge la notion de Paris métropole* »[379]. Il est prévu d'en tenir compte tout d'abord en intégrant la dimension métropolitaine dans le sens global du projet. De plus, un lieu symbole de Paris en tant que métropole pourrait être créé, bien qu'il est spécifié que « *pour autant la vie locale ne saurait se fondre entièrement dans la vie métropolitaine du centre de Paris* ».

De fait, dans la partie concernant les équipements publics du programme, une distinction est précisée entre « *équipements à vocation structurante à l'échelle de Paris et de l'agglomération et équipements qui intéressent au 1er chef le niveau local des quartiers*

[377] *Marchés d'études de définition pour l'aménagement du quartier des Halles, phase 2, synthèse de la phase ouverte*, 03 décembre 2003, SEM Paris Centre
[378] *Idem*.
[379] *Marchés d'études de définition pour l'aménagement du quartier des Halles, phase 2, synthèse du programme définitif*, décembre 2003, SEM Paris Centre

centraux, dans une relation de proximité avec les habitants ». Une programmation « *innovante* » doit permettre l'échange entre ces deux échelles et la création d'un lien entre le dessus et le dessous du site. Un chapitre du programme s'intitule spécifiquement « *Paris Métropole, un équipement à vocation régionale*[380]», et évoque la possibilité de réaliser un « *équipement à caractère métropolitain* ». Toutefois le programme stipule qu'aucun consensus sur la nature de nouveaux programmes et surfaces à construire n'émerge de la phase ouverte, mis à part précisément l'importance de la notion de Paris Métropole. Il est précisé que « *les programmes évoqués lors des ateliers pourraient être des supports* », mais il ne s'agit que d'options[381]. En ce qui concerne l'espace public, il est proposé de « *multiplier les espaces publics ouverts à de nombreux usages, et de prévoir des espaces non affectés adaptés à des pratiques qui évoluent : hip hop, skate…* ». Le phasage prévoit en 2007 de nouveaux espaces publics dont la programmation devra être « *mixte et métropolitaine* ».

La question de l'articulation des échelles du site est explicitement posée, sans toutefois qu'un axe précis ne se dégage en termes programmatiques, la maîtrise d'ouvrage laissant aux équipes le soin de proposer des solutions sur ces aspects.

Phase fermée des études de définition et choix du lauréat : la dimension métropolitaine présente dans les débats mais peu explicite dans les propositions des concepteurs, janvier – décembre 2004

En mai 2004, Pierre Mansat, Adjoint au Maire chargé des relations entre Paris et la Région Ile-De-France, et Jean-Pierre Caffet invitent l'association des Maires d'Ile-de-France et une cinquantaine d'élus des villes situées sur les lignes RER à visiter l'exposition des quatre projets. Mais peu d'entre eux viennent[382], et la mobilisation des populations et responsables régionaux apparaît difficile aux organisateurs de cet événement. La Mairie de Paris ne fera plus d'autres tentatives pendant les marchés d'études de définition. Toutefois, une convention partenariale entre la Région Ile-de-France, la ville de Paris, la RATP et Unibail est signée en août 2004 pour les études préalables au projet d'aménagement du quartier des Halles[383]. La Région est en effet concernée par ce projet au titre de sa mission d'aménagement et de développement du territoire régional.

En ce qui concerne les études de définition, la dimension métropolitaine est intégrée dans les questions complémentaires posées aux équipes de concepteurs durant l'été 2004, plus précisément sur les équipements publics métropolitains et leur programmation. La maîtrise d'ouvrage demande notamment aux architectes d'indiquer quels sont les équipements à

[380] Chapitre 5.6.4, p. 45

[381] Ainsi le programme reprend les idées suggérées pendant la phase ouverte d'Université de tous les savoirs, d'un Centre du design et de la Mode, ou encore d'un office de tourisme et de congrès de Paris et d'un terminal aéroportuaire.

[382] Entre 1 et 5 maires se sont déplacés suite à cette invitation, selon les informations que nous avons pu avoir.

[383] *Convention partenariale relative aux études préalables au projet d'aménagement du quartier des Halles à Paris entre la Région Ile de France, la Ville de Paris, la RATP et la SCIFH (Unibail)*, 23 août 2004
Ce contrat implique des engagements de la Ville de Paris en matière de communication : elle devra mentionner la participation de la Région Ile de France et apposer le logo de cette dernière. La Région quant à elle s'engage à verser un montant total de subventions de 396 396,75 euros *« correspondant au financement à hauteur de 50% du coût de l'ensemble des études – hors taxes »*.

caractère métropolitain qu'ils identifient dans leurs propositions, et de préciser comment les programmes présentés ont la « *capacité de répondre à la diversité des publics du site et en particulier au public jeune et francilien*[384] » (C.F. Annexes, IV.2.1.)

Les équipes livrent leurs réponses en septembre 2004. L'équipe de Jean Nouvel estime que c'est la diversité des programmes et des situations urbaines et paysagères qui permet de satisfaire les attentes des différents publics. L'équipe de Winy Maas justifie la programmation du site qu'elle propose par rapport à ses dimensions métropolitaine et internationale : la mise en relation visuelle du jardin et des espaces souterrains du Forum des Halles offre une plus grande liberté de pratique et d'appropriation à la population francilienne jeune. L'équipe de Rem Koolhas explique que la mise en relation des espaces souterrains du Forum des Halles avec le quartier des Halles est destinée à favoriser la rencontre des publics parisiens et franciliens. L'espace public est pour elle le lieu de ce dialogue métropolitain. Enfin l'équipe de David Mangin considère que la dimension du Carreau (Forum) qu'elle propose synthétise et identifie la dimension métropolitaine existante du site : gare régionale, grand centre commercial, pôle d'équipements (C.F. Annexes, IV.2.1.) Notons que si certaines associations, comme Paris des Halles, soutiennent le projet de Rem Koolhas, c'est notamment parce qu'il leur semble être celui qui répond le mieux aux exigences de la prise en compte de la dimension métropolitaine. *A contrario*, Accomplir soutient le projet Mangin parce qu'il préfère considérer que les équipements de transport et de commerce répondront aux demandes des populations métropolitaines, ce qui implique moins une reconfiguration extrême des espaces existants.

Les ateliers organisés le 9 octobre 2004 sont également l'occasion de discussions sur les conséquences de la dimension métropolitaine pour le projet de réaménagement[385]. Elles mettent en exergue la façon dont le traitement de cet aspect est un enjeu pour les postures des uns et des autres face à l'opération urbaine. Des positionnements différents apparaissent notamment entre les associations. Des représentants d'associations de quartier prennent position pour contrer une trop forte incidence de l'aspect métropolitain sur la programmation : « *il faut rappeler que ce quartier est de petite dimension. Peut-on encore intensifier les équipements ou les commerces de ce quartier ? Le quartier est déjà au bord de la saturation* » explique Elisabeth Bourguinat pour l'association Accomplir. La possibilité de nouveaux flux importants de populations venant de banlieue semble inquiéter ces associatifs, comme le montre la déclaration d'une représentante de l'association « Vivre dans le quartier des Halles », qui « *souhaite que la police contrôle les flux venus des banlieues* » et que « *la connaissance du quartier des Halles des habitants soit consultée* »[386].

[384] *Synthèse des réponses aux questions posées aux quatre équipes*, SEM Paris Centre, septembre 2004
[385] Sem Paris Centre, *les ateliers du projet des Halles, compte rendu*, 09 octobre 2004
[386] Durant les études de définition, les revendications de ces mêmes associations de quartier sur le jardin dévoilent également leur souhait de limiter la venue de trop nombreuses populations sur le site : ainsi les membres d'Accomplir demandent à plusieurs reprises de ne pas faire du jardin un lieu de sur-fréquentation. L'association souhaite que le jardin conserve un aspect de proximité. En décembre 2003, lors de son analyse du programme, au sujet de la volonté de rompre la séparation « dessus-dessous », elle indique que cela posera problème si elle doit *« conduire à déverser dans le jardin l'agitation bruyante du centre commercial »,* alors que *« pour beaucoup de résidents mais aussi de personnes travaillant dans le quartier, le jardin offre un havre de paix vital* ».

Parallèlement, d'autres représentants associatifs s'expriment sur l'importance de prendre en compte les usages de ces populations de banlieue dans les raisonnements sur le projet urbain et sa programmation. C'est le cas des représentants du Forum Social Local (FSL), Pierre Grenet, René Chardavoine et Robert Allezaud, ainsi que Michèle Collin et Thierry Baudoin de l'Institut Français d'Urbanisme. Ils insistent sur le fait que le projet des Halles est l'occasion de réfléchir au statut métropolitain de la Ville de Paris, qui ne doit d'ailleurs pas se décrire seulement en termes quantitatifs, mais bien appeler à une réflexion en termes de politique urbaine. D'autres associations de quartier, dont Paris des Halles, se positionnent également pour que le projet envisage particulièrement la façon d'accueillir les visiteurs et les voyageurs du site. De plus, tous les représentants associatifs attirent l'attention des aménageurs sur la nécessité de distinguer précisément entre les équipements à vocation locale et ceux s'adressant à un public parisien et francilien plus large.

Ces divers débats positionnent la dimension métropolitaine comme l'un des enjeux essentiels du projet. La façon dont le projet choisi à l'issue des études de définition l'appréhendera est très attendue par une partie des habitants-citoyens s'intéressant à l'opération de réaménagement. Mais finalement, en décembre 2004, le projet lauréat de l'équipe SEURA ne traite pas de façon approfondie ces différents enjeux. S'il présente des éléments de principe très généraux de prise en compte de l'aspect métropolitain du site, il ne comporte pas de propositions concrètes de programmation et d'aménagements à ce sujet. Tout comme elle l'avait fait en septembre 2004, l'équipe SEURA considère avant tout la gare et le pôle d'échanges comme équipement métropolitain de fait. Dans la partie de son projet sur la thématique « *accueillir la métropole régionale* », l'équipe SEURA souligne l'importance du réseau de transport et du centre commercial, par rapport aux flux de population nombreux et divers qu'ils impliquent[387]. Ainsi l'aspect métropolitain est presque exclusivement abordé par les flux[388] et par les possibilités d'équipements, car selon l'équipe SEURA : *« Le bilan de la 1ère phase ne nous a pas convaincus de l'existence ou de la possibilité financière d'implanter un des grands programmes parisiens ou métropolitains en recherche de site. Seul un institut ou centre de la Mode et un lieu d'accueil pour université de tous les savoirs ont été évoqués. Pas de quoi construire coûte que coûte un nouveau bâtiment surtout en l'absence de programmes d'envergure[389]* ». C'est alors le programme qui est en cause, car, selon les architectes, il ne livrait pas suffisamment de préconisations précises ni d'éléments d'arbitrage sur ces questions[390]. L'équipe SEURA souligne « *l'injonction paradoxale* » à laquelle les architectes sont soumis : réaliser un projet à la fois « *à l'échelle métropolitaine et du voisinage* ».

Le projet de SEURA semble même entériner le fait qu'il n'y aura pas de grande programmation métropolitaine. En effet au chapitre « *servir les habitants des quartiers*

[387] Le projet propose « *d'exprimer l'émergence de cette ville souterraine en fixant les flux », « améliorer le confort de l'accès principal de transport », et de « rétablir plusieurs échelles de relation* ». Equipe SEURA, 1 mars 2004, *op. cit.*

[388] Ce qui renvoie une nouvelle fois au concept de Ville Passante défendu par cet architecte.

[389] Equipe SEURA, 1 mars 2004, *op. cit.*

[390] Par ailleurs, certains membres des équipes de concepteurs nous ont déclaré en entretiens que leurs propositions de programmes métropolitains avaient été systématiquement refusées par la maîtrise d'ouvrage.

centraux et protéger les riverains des nuisances », le projet SEURA propose de « *valoriser la vie des habitants et des riverains directs du site.* » David Mangin note également que « *la relative modestie des nouveaux programmes métropolitains envisagés ne devrait pas augmenter significativement le flux, donc les nuisances* », confortant ainsi les associations de quartier qui craignent les conséquences d'une présence trop importante de populations. L'équipe SEURA propose tout de même de réaliser un équipement métropolitain dans la Bourse du commerce, et reprend l'idée d'un pôle de « *pratiques amateurs* » dans le Forum qui ne serait pas destiné directement à un usage local. Par ailleurs, un renforcement de la « *dimension régionale du commerce* » est annoncé[391]. En fait, on a le sentiment que la dimension métropolitaine est principalement symbolique et qu'elle est incarnée avant tout par les flux générés par la forte fréquentation du site : *« le carreau symbolise la centralité métropolitaine ; l'espace du forum, par son ampleur sur toute la largeur du site, donne la dimension métropolitaine recherchée, celle d'une gare, d'un centre commercial et d'équipements d'échelle régionale aux flux considérables*[392] *».* Si la dimension métropolitaine du projet de réaménagement des Halles est trop identifiable pour ne pas être annoncée et revendiquée comme principe à l'issue des études de définition, elle est en réalité peu incarnée par des réflexions programmatiques précises, ni dans le cahier des charges rédigé par la SEM en décembre 2003, et ni par conséquent dans les projets présentés à l'issue des études de définition.

[391] Qui passera notamment par un renforcement de l'offre commerciale du Forum
[392] Equipe SEURA, 1 mars 2004, *op. cit.*

En ce qui concerne le processus participatif, l'année 2004 est l'occasion d'une forme d'élargissement de l'implication des habitants-citoyens. Deux réunions publiques sont organisées, en janvier et en octobre 2004, et le grand public est consulté par bulletins lors de l'exposition des quatre projets au printemps 2004. De plus un site Internet est mis en place afin de diffuser de l'information sur les étapes du projet. L'information et la consultation sont donc ouvertes à l'échelle métropolitaine, mais nous avons souligné que la possibilité d'intégration des contributions éventuelles des métropolitains dans le processus de projet semble réduite. Au demeurant, ce sont principalement les associations de quartier désignées par la SEM qui participent aux réunions d'échanges avec la maîtrise d'ouvrage et qui interpellent plus directement les équipes de maîtrise d'œuvre pour obtenir des renseignements sur leurs propositions. Le document de synthèse des marchés d'étude de définition[393], rédigé en juin 2004, précise que « *la concertation à l'attention s'est d'abord adressée aux représentants des riverains* ». La SEM affirme qu'un élargissement à l'attention des associations représentant les usagers parisiens et franciliens du site a été engagée, à travers des premiers contacts pris avec les associations Fédération Nationale des Usagers du Transport (FNAUT), Association Léo Lagrange, Ni putes ni soumises et SOS Racisme[394]. Certaines participeront effectivement aux ateliers organisés le 9 octobre 2004, mais ne seront plus présentes dans la suite de la « concertation ».

[393] Sem Paris Centre*, Tome 2 rapports d'analyse, projet d'aménagement pour le quartier des Halle*s, comité de pilotage du 11 juin 2004

[394] Seule la FNAUT est présente très ponctuellement à certaines réunions publiques ou GTT Transport. Au demeurant, nous n'avons pas trouvé de traces (comptes-rendus, dates précises) de ces « prises de contact » qui nous auraient permis de voir de quelle façon ils ont été organisés et de quelle nature ont été les échanges.

Tableau 15 : Degrés d'implication pour le traitement de la dimension métropolitaine de 2002 à 2004, un principe majeur du projet peu exploré au cours de la programmation et de la « concertation »

Phases du projet	Etapes du projet	Caractéristiques du processus participatif	Acteurs de la société civile mobilisés	Objets mis en discussion / Produits	Degrés d'implication
Juin – Décembre 2003 Première phase des études de définition et commencement de la concertation avec les citoyens	**Juin 2003 – septembre 2003 : phase ouverte des marchés d'études de définition** 5 Juin 2003 : Délibération au conseil de Paris et sélection des 4 équipes de concepteurs participant aux études de définition	26 Juin 2003 : réunion publique 9 juillet 2003 : participation des associations de quartier aux ateliers 17 septembre 2003 : première présentation des orientations générales des équipes devant les associations de quartier	Tous citoyens concernés / intéressés Associations de quartier	Présentation des différents aspects du projet et des modalités de sa réalisation Associations sollicitées pour donner des recommandations aux équipes au début de la phase ouverte des études de définitions, puis conviées aux réunions de présentation des projets pour exprimer ce qu'elles en pensent.	***Information*** ***Consultation / Concertation***
	1er Octobre – 12 décembre 2003 : Définition du programme Décembre 2003 : Programme définitif des études de définition	13 octobre 2003 : réunion de présentation des analyses des associations	Associations de quartier	**Produit : Programme** Eléments programmatiques : associations font des contributions et une réunion d'échanges sur le programme est organisée	***Consultation / Concertation***
2004 Deuxième phase des études de définition, proposition de quatre projets, et choix du parti urbain pour l'opération, année	**Janvier – avril 2004 : phase fermée des marchés d'études de définition**	9 janvier 2004 : réunion publique	Tous citoyens concernés / intéressés	Présentation du programme et de la suite des études de définition	***Information***
	Avril – décembre 2004, exposition des quatre projets et période de décision de la Mairie 7 avril : présentation des projets par les quatre équipes au comité de pilotage 06 juillet 2004 : conseil de Paris : liste de questions complémentaires pour les équipes – questions sur la dimension métropolitaine 15 décembre 2004 : annonce du choix du projet de l'équipe SEURA	8 avril 2004 : ouverture de l'exposition des quatre projets 4 et 13 mai 2004 : présentation des projets aux associations par les équipes OMA, NOUVEL, SEURA et MVRDV 09 octobre 2004 : ateliers sur le projet de réaménagement des Halles 12 octobre 2004 : réunion publique 15 décembre 2004 : conférence de presse	Tous citoyens concernés / intéressés Associations de quartier Associations de quartier, associations généralistes, Tous citoyens concernés / intéressés	Présentation des 4 projets à l'issue des marchés d'études de définition : possibilité de donner son avis sur différents aspects du projet par bulletins Réactions et questions des associations sur les projets Les associations de quartier affirment leur soutien à certains projets (*presse, pétitions*) Discussions sur des thématiques importantes du projet, en présence des acteurs de la maîtrise d'ouvrage Présentation des projets, annonce du report de la décision, calendrier prévu Annonce du projet lauréat : équipe SEURA **Produit : parti urbain SEURA**	***Information / Consultation (par bulletins)*** ***Information / Consultation Démarche ascendante*** ***Consultation*** ***Information*** ***Information (Communication)***

2. La prise en compte de la dimension métropolitaine interroge les modalités de la « concertation », 2005[395]

Débats autour des questions de représentativité et d'accessibilité des habitants-citoyens, janvier – septembre 2005

Les discussions de l'année 2005 sur les modalités de « concertation » sont précisément l'occasion d'aborder la façon dont les populations métropolitaines peuvent être impliquées dans la démarche participative. Les propositions des collectifs d'associations de février et mars 2005 révèlent deux conceptions différentes des publics à mobiliser dans les groupes de travail. Dans celle de Parole des Halles, rédigée par l'association EPPPUR, ces derniers regroupent des habitants-citoyens associatifs et non-associatifs, « *sélectionnés comme représentatifs d'une population concernée par un problème donné*[396] ». Ils sont donc ouverts à l'ensemble des usagers du site, riverains, parisiens, et franciliens. Toutes les associations et personnes non organisées peuvent « *prendre le train en marche* ». Dans la proposition de Rénovation des Halles, les groupes de travail rassemblent les « *parties prenantes*[397] » c'est-à-dire les élus, des personnels technico-administratifs de la Ville, les maîtres d'œuvre, l'aménageur et des « *associations* ». La méthode préconisée par Rénovation des Halles ne planifie pas d'associer les usagers non organisés au processus participatif, mais simplement de les informer[398]. Plus qu'une différence de dispositifs, il s'agit là d'une opposition de fond par rapport à la conception de la démarche participative : le collectif Parole des Halles souhaite un dispositif ouvert à tous les usagers des Halles, alors que Rénovation des Halles envisage de placer les associations de riverains dans la position d'interlocuteurs privilégiés des pouvoirs publics. Les nombreux débats qui ont lieu tout au long de l'année 2005 sur la façon d'impliquer les habitants-citoyens au projet de rénovation des Halles vont fréquemment avoir comme thème cette question des publics concernés et des publics impliqués. C'est par les questions de la représentativité et de l'accessibilité qu'est envisagée la dimension métropolitaine pendant cette période.

Lors de la première réunion sur les processus et modalités de la « concertation » organisée par la Mairie de Paris le 13 avril 2005, Jean-Pierre Caffet affirme vouloir mettre en place « *la concertation la plus large* ». Confiants en cette déclaration, les représentants associatifs et les universitaires membres du collectif Parole des Halles demandent dès le début des discussions à ce que la « concertation » soit effectivement élargie à destination des métropolitains. Michèle Collin explique que pour évoquer les usagers concernés par le projet, il faudrait employer l'expression *« associations de la métropole intéressées par le*

[395] Tableau de chronologie : Annexes, IV.1.2.
[396] EPPPUR*, Contribution à l'élaboration d'une Charte de programmation concertée et participative*, mars 2005
[397] Collectif Rénovation des Halles*, Concertation sur le projet des Halles : bilan et perspective*, 22 janvier 2005
[398] La proposition de Rénovation des Halles, portée par Accomplir, s'appuie fortement sur la *Charte de concertation* confectionnée en 1998 par la Mairie du 13e arrondissement de Paris pour la conduite des opérations sur le site dit Paris Rive Gauche. Réunis en journée d'études à l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France, des spécialistes ont pourtant porté un avis critique sur ce dispositif qui s'était traduit à PRG par une monopolisation de la parole habitante par quelques associations de riverains, qui de surcroît avait eu un rôle relativement marginal sur le principal (Dimeglio, Zetlaoui-Léger, 2007a).

réaménagement», afin d'éviter que ce ne soit qu'un problème local et favoriser la venue des associations des banlieues. Pour certains représentants associatifs, il est alors essentiel de ne pas réduire la « concertation » à la parole des associations de quartier. A l'instar de Régis Clergue Duval[399], des associations estiment qu'Accomplir et Rénovation des Halles ont monopolisé la « concertation » pendant les études de définition alors qu'ils ne sont pas représentatifs de l'ensemble des usagers du site. C'est pourquoi elles soutiennent la proposition de l'EPPPUR d'organiser des groupes d'usagers. C'est pourquoi aussi certains représentants, comme Pierre Grenet, conteste la proposition de la Mairie d'organiser un bureau de la concertation avec des représentants associatifs : « *ça voudrait dire que tout citoyen, parisien ou francilien, qui voudrait participer à la concertation devrait s'associer, en quelque sorte se syndiquer* » déclare-t-il lors de cette première réunion. Le FSL, dont il fait partie, souhaite que chacun puisse participer *« à égalité ».*

Toutefois les politiques semblent au départ trouver difficile voire impossible de concerter au niveau métropolitain. L'Adjoint à l'Urbanisme déclare notamment : « *je sais pas si on va se mettre d'accord sur la représentativité d'une assemblée, parce qu'à ce moment-là il faudrait probablement que nous nous réunissions une fois par mois au Zénith.*» Selon lui, il faut privilégier les réunions publiques pour que les habitants-citoyens puissent venir s'exprimer en nombre et être informés sur les éléments du projet urbain discutés en réunions de « concertation ». Pour cela, il s'engage à « *choisir une salle suffisamment grande* ». Mais il estime qu'on ne peut pas faire de la démocratie « *totalement directe* » sur un projet d'urbanisme.

Mobilisation de certaines associations pour élargir la « concertation » : l'inscription des groupes d'usagers dans la* Charte de la Concertation*, septembre - décembre 2005

Les politiques sont au départ assez réticents face à la proposition de l'EPPPUR de constituer des groupes d'usagers, comme en témoigne cette intervention de Jean-Pierre Caffet le 29 septembre 2005, lors d'une rencontre sur les modalités de la « concertation » : « *sur la question de la représentativité, je ne vois pas en quoi un tirage au sort d'un panel de citoyens franciliens serait plus représentatif que la salle qui est devant moi !* ». Les acteurs de la société civile reformulent alors leurs propositions, ce qui semble davantage convaincre les représentants de la Mairie de Paris. Michèle Collin propose la constitution d'un groupe de travail sur la population métropolitaine des Halles pour parvenir à une qualification représentative des usagers. Jean-Pierre Caffet estime que cette idée permet d'aborder la question des usagers représentés concrètement, et affirme qu'il est d'accord avec le fait qu'« *il n'y a pas que les riverains et les associations locales de quartier, il y a les 800 000 usagers. ».* Mais les intervenants ne parviennent pas à un accord sur la façon dont ces différents habitants-citoyens peuvent être également impliqués dans l'opération.

Le processus de négociation est long. Lors de la réunion suivante sur le dispositif à mettre en place, le 13 octobre 2005, Stéphane Ferrier, directeur de cabinet de Jean-Pierre Caffet, dit ne toujours pas être convaincu par *« les groupes de travail avec des usagers* » : il ne comprend

[399] Association Glob'Halles

pas notamment comment des petits groupes de 15 personnes seraient « *représentatifs* » de milliers de personnes. La Ville préfère sensibiliser les usagers des Halles notamment en les incitant à aller aux réunions publiques, en distribuant des plaquettes d'information ou encore en leur laissant la possibilité de donner leurs avis au cours du projet sur des points particuliers. L'association EPPPUR précise alors que de tels groupes ne posent pas de problèmes de représentativité et ont déjà été mis en place dans des situations plus ou moins différentes que celle des Halles[400].

Après cette réunion, le collectif Parole des Halles envoie des courriers aux maîtres d'ouvrage avec le soutien de l'EPPPUR pour argumenter en faveur de la constitution de groupes d'usagers. Puis, lors d'une réunion organisée avec Stéphane Ferrier, ils arrivent à convaincre celui-ci en lui expliquant que l'ouverture des discussions à une diversité d'habitants permettra de sortir des logiques de lobbyings associatifs. La version quasi-définitive de la *Charte de concertation* est présentée le 29 novembre 2005 : elle comporte finalement la constitution des groupes d'usagers[401], en plus des groupes de travail. Jean-Pierre Caffet explique finalement que ce sont les réunions qui l'ont sensibilisé au sujet de l'implication large des usagers.

La mobilisation des associations ne s'arrête pas pour autant : les associations du collectif Parole des Halles insistent pour qu'un site Internet soit créé et qu'il soit organisé comme un véritable forum de discussion. Mais la Ville estime qu'elle ne peut, pour des raisons techniques, jouer le rôle de modérateur, et qu'il n'est donc pas possible de créer un blog participatif. Par ailleurs le collectif Parole des Halles formule certaines critiques sur la *Charte* finale, par rapport à ce qu'elles ont exprimé comme revendications. Elles soulignent que la nouvelle proposition n'a pas retenu le fait que les groupes d'usagers puissent présenter les résultats de leur travaux au CPC (seuls les groupes de travail en ont le droit). De plus, les GTT prévus par la *Charte* ne rassembleront que des représentants associatifs, comme le proposait le collectif Rénovation des Halles. Selon les membres de Parole des Halles, ceci montre que pour la Ville, les groupes d'usagers semblent apporter beaucoup moins à la décision que les instances constituées d'associations.

Malgré ces critiques sur les modalités finalement décidées, l'année 2005 a permis un processus de négociation et de concertation sur la façon dont la « concertation » va être organisée, et notamment sur la question de l'implication des métropolitains.

[400] A l'inverse, en mélangeant élus, techniciens et associations, les ateliers proposés par la DU portent selon eux le risque d'être des lieux d'affrontements entre des positions figées et peu d'informations nouvelles pourraient en sortir, alors que les groupes d'usagers font remonter de la base des problématiques et peuvent constituer de véritables lieux de travail.

[401] Les groupes d'usagers dans la *Charte de concertation* : « *Afin de placer le citoyen et l'usager au centre de la concertation, des groupes de concertation avec les usagers seront mis en place en tant que de besoin pour identifier, par thèmes étudié, les problèmes et les demandes des différents publics. Ces groupes alimentent en analyse et en réflexion les autres instances de la concertation et en particulier les groupes de travail thématiques. Recrutés par des organismes spécialisés (bureaux d'études, bureaux de sondages, etc…), ces groupes représentatifs d'une quinzaine de personne environ sont composés à la demande selon le thème étudié ; ils sont animés par des professionnels indépendants qui rendent compte par écrit des réflexions des groupes*» (C.F. Annexes, II.2.3.).

Tableau 16 : Degrés d'implication pour le traitement de la dimension métropolitaine durant l'année 2005, le traitement de la dimension métropolitaine interroge les modalités de « concertation »

Phases du projet	**Etapes du projet**	**Caractéristiques du processus participatif**	**Acteurs de la société civile mobilisés**	**Objets mis en discussion / Produits**	**Degrés d'implication**
2005 **Discussions sur les modalités d'implication des habitants-citoyens et adoption d'une *Charte de la concertation***	8 février 2005 : Conseil de Paris, nomination de l'équipe SEURA la DU devient responsable de la coordination générale du projet Février / Mars 2005 : Propositions de méthodes de concertation par les deux collectifs d'associations 8 avril 2005 : Proposition d'une charte de la concertation par la Mairie de Paris	22 janvier 2005 : réunion organisée par le collectif Rénovation des Halles pour faire le bilan de la concertation et réfléchir à de nouvelles modalités. 13 avril 2005 : Réunion avec les associations pour présenter la proposition de charte de la Mairie de Paris 29 septembre 2005 : réunion de finalisation du dispositif de concertation 13 octobre 2005 : réunion de négociation du dispositif de concertation 29 novembre 2005 : Réunion sur les principes de la concertation.	Associations de quartier, associations généralistes Associations de quartier, associations généralistes	Modalités de « concertation » Modalités de « concertation » : travail à partir des documents et contributions de tous les acteurs Réflexions sur les modalités d'implication des habitants-citoyens non organisés et non riverains. Discussions sur la proposition de Parole de Halles de groupes d'usagers Principe des groupes d'usagers acté dans la Charte finale **Produit : Charte**	***Démarche ascendante*** ***Concertation / co-production***

3. Tentative d'associer les métropolitains : modalités et portée des groupes d'usagers pour la définition du cahier des charges du futur Forum, avril 2006 – janvier 2007[402]

Mobilisation d'associations pour que la dimension métropolitaine soit intégrée au processus participatif et à la définition du cahier des charges, avril – décembre 2006

Sur le plan de la programmation, dès le premier GTT du 6 avril 2006, la Ville de Paris et les architectes réaffirment qu'il n'y aura pas d'équipement métropolitain dans le futur projet des Halles, en « *l'absence de proposition intéressante* », selon les mots de Jean-Pierre Caffet. La possibilité d'implanter une nouvelle activité dans la Bourse du Commerce semble avoir été écartée. Les énoncés de principe sur l'importance de la dimension métropolitaine et la nécessité de la faire cohabiter avec les autres échelles sont toujours affirmés, mais restent flous en termes programmatiques. Parmi les acteurs de la société civile, les tenants d'une prise en compte de la dimension métropolitaine du site, les mêmes qui ont fortement insisté auprès de la maîtrise d'ouvrage pour que le principe des groupes d'usagers soit inscrits dans la *Charte*, font alors à nouveau pression sur la Mairie de Paris pour que ceux-ci soient organisés. L'objectif est qu'ils puissent être pris en compte dans la définition du cahier des charges du concours d'architecture. Thierry Le Roy, le garant de la concertation, estime lui aussi que ces groupes d'usagers sont nécessaires pour garantir un élargissement de la « concertation ». Parce qu'ils sont consignés dans la *Charte*, la Ville de Paris ne peut faire autrement que de les organiser. Un appel d'offre est lancé par la Mairie à l'été 2006.

Des enquêtes de fréquentation et les groupes d'usagers sont réalisés en octobre et novembre 2006 par IPSOS et Missions Publiques, alors que parallèlement les discussions sur le cahier des charges lors des GTT ont commencé dès début octobre 2006. Bien qu'ils soient appelés « *groupes de concertation avec les usagers* » dans la *Charte* et dans le titre de leur cahier des charges[403] que rédige la Mairie de Paris en mai, ces groupes d'usagers relèvent par leur principe même du degré de consultation. D'ailleurs, dans le détail du « *contenu du marché* », le cahier des charges évoque des « *séances de consultation*[404] ». Les études dans lesquelles ils s'intègrent débutent par une procédure assez classique d'enquête de fréquentation. Menée par l'institut de sondage IPSOS, celle-ci a été réalisée en octobre 2006 par des questionnaires en face-à-face pendant trois jours sur le site des Halles. Cinq cent dix-neuf questionnaires sont passés sur le site du Jardin, et cinq cent vingt-sept dans le Forum : la méthodologie prévoyait de distinguer *a priori* ces deux espaces. Une douzaine de personnes ayant répondu aux questionnaires, réparties selon des types définis par IPSOS, sont ensuite réunies en novembre 2006 pendant deux journées, en deux groupes de travail animés par Missions Publiques. La première journée est consacrée à un diagnostic puis à une visite du site, sur le jardin et dans le Forum, pour chacun des deux groupes. Enfin, des sous-groupes de

[402] Tableau de chronologie : Annexes IV.1.3.

[403] *Marché de prestations intellectuelles pour l'organisation de « groupes de concertation avec les usagers », projet de rénovation des Halles, Cahier des clauses administratives et techniques particulières*, Direction de l'Urbanisme, Sous-direction de l'Aménagement, mai 2006

[404] Ce qui souligne la confusion faite par les pouvoirs publics entre les différents niveaux d'implication des habitants-citoyens.

six personnes sont formés pour réévaluer le diagnostic, esquisser une vision du quartier dans une dizaine d'années et produire un questionnement pour le lendemain. En effet, la deuxième journée commence avec l'intervention de représentants de la Ville de Paris et d'associations participant à la « concertation ». Les groupes d'usagers sont invités à formuler leurs questions en vue d'un échange plus ouvert, où les points de vue peuvent se confronter. Enfin, pour conclure, les usagers doivent réfléchir sur le rôle de leur intervention, leur légitimité et l'utilité du travail qu'ils viennent de fournir. Ces groupes ont surtout vocation à apporter des éléments de connaissance et de réflexion pour les discussions qui se déroulent dans les GTT. Ils sont donc principalement envisagés par la maîtrise d'ouvrage comme une instance de consultation[405].

Au demeurant, les discussions sur la programmation interne du futur bâtiment des Halles pour la préparation du cahier des charges se font parallèlement à la réalisation de ces groupes d'usagers, et donc sans s'appuyer directement sur eux. Le travail sur le cahier des charges est néanmoins l'occasion de reparler de la dimension métropolitaine de l'opération. Lors du GTT de cadrage du cahier des charges du 12 octobre 2006, David Mangin redit, sur la question du sens, que son travail essaie de répondre à toutes les échelles, tant métropolitaine que riveraine, sans toutefois préciser de quelle façon. Selon lui, le sens et le principe du projet reposent fortement sur le fait que les Halles sont *« l'entrée sur Paris »* par le pôle de transport. Pour autant, il estime que la question d'un grand bâtiment métropolitain autre que la gare est *« maintenant largement tranchée »* : il n'y aura pas un grand bâtiment métropolitain ou une grande programmation métropolitaine supplémentaire.

Le sujet de la programmation métropolitaine ressurgit malgré tout, avec une certaine marge de manœuvre induite par la proposition de la maîtrise d'ouvrage lors du GTT espaces publics du 25 octobre 2006 de créer *« un pôle de services métropolitains, ou à rayonnement métropolitain »* à l'intérieur du bâtiment des Halles, qui pourrait associer une antenne jeune pour trois cent cinquante mètres carrés et des services publics divers, comme une antenne de l'office du tourisme, et peut-être un accueil RATP, pour une surface de quatre cents mètres carrés environ. (C.F. Annexes, IV.2.2.) Catherine Barbé présente lors de ce GTT les inclinaisons prévues pour la programmation d'équipements publics en affirmant qu'un « *certain équilibre entre, d'une part, ce qui concerne plutôt un rayonnement métropolitain et plutôt un rayonnement local »* sera mis en place. Elle précise toutefois que *« finalement, il y a des tas d'équipements qui jouent sur les deux tableaux. ».* Des questions sont à nouveau posées par les associations sur la façon dont l'arbitrage va être réalisé entre usage local et usage global : ni les politiques, ni les personnels de la D.U. n'y apportent une réponse claire. Seule l'idée de mutualiser certains espaces est évoquée, mais sans précisions en termes de fonctionnement et de gestion, ce qui laisse chacun y associer ce qui l'arrange.

Les réactions des associations à ces propositions sont révélatrices de leurs divergences. Accomplir, par la parole d'Elisabeth Bourguinat et de Gilles Pourbaix, rejoint le discours de

[405] Alors que les représentants associatifs s'attendaient à ce que ces groupes fassent partie d'une démarche de concertation, les préconisations de la Ville de Paris dans le cahier des charges induisaient qu'il ne pourrait s'agir que de consultation. C.F. *Marché de prestations intellectuelles pour l'organisation de « groupes de concertation avec les usagers », projet de rénovation des Halles,* mai 2006, *op. cit.*

David Mangin en affirmant que l'équipement métropolitain aux Halles est la gare. Selon la secrétaire de l'association, pour les « *banlieusards, il faut des équipements en banlieue* ». Tout comme lors des études de définition, les associations de défense des intérêts des riverains sont vigilantes à ce qu'il n'y ait pas trop de flux de populations dans le quartier et à ce que le projet ne soit pas trop monumental[406]. Leur priorité est de défendre la qualité des équipements de proximité, tandis que d'autres associations, proches ou membres du collectif Parole des Halles, s'intéressent davantage à la façon dont le projet répond aux attentes des métropolitains à travers la programmation d'équipements publics plutôt que d'équipements commerciaux. Ainsi, dans les contributions des associations publiées à l'automne 2006, Accomplir déclare que **«** *les habitants du quartier bénéficient d'une abondance d'équipements près de chez eux, mais souffrent de l'absence de locaux spécialement dédiés à la vie locale et aux relations de voisinage* », tandis que Glob'Halles[407], plus proche de Parole des Halles, explique qu'il faut défendre « *un développement quantitatif et qualitatif des équipements publics ; particulièrement sensibles à la notion d'espace d'accueil et de bienvenue que constitue cette « première porte de Paris », nous insistons notamment sur le regroupement de l'accès aux informations destinées à tous les publics, allant du touriste à l'usager du quartier* ». Les associations du collectif Parole des Halles insistent pour le développement d'équipements à vocation métropolitaine. Par rapport aux propositions de la D.U., les représentants de ce collectif demandent quelque chose de « *nouveau* », estimant que tout ce qui a été annoncé existe déjà (Forum des Images, médiathèque*)*. Des propositions de nouvelles bibliothèques ou de nouvel équipement permettant des événements à caractère métropolitain sont faites. Ces associatifs demandent également aux politiques d'expliquer pourquoi des idées neuves apparues pendant les discussions des études de définitions ne sont plus citées. Face aux demandes d'arbitrage et de précisions formulées par les associations, Jean-Pierre Caffet argumente que la « concertation » n'a pas encore abouti à un projet de dimension métropolitaine. A ce sujet, s'il reconnaît que l'apport de la Ville n'a pas permis de faire beaucoup évoluer les choses, il estime que la « *la responsabilité est partagée ».* Il déclare également que la programmation prévue entre 10 000 et 15 000 m2 du futur Forum ne laisse pas beaucoup de place pour la création d'un grand équipement de dimension métropolitaine.

Les résultats des groupes d'usagers et le traitement de la dimension métropolitaine dans le cahier des charges du concours d'architecture, décembre 2006 – janvier 2007

Une fois les enquêtes et groupes d'usagers réalisés, les acteurs de la société civile qui s'étaient mobilisés pour qu'ils aient lieu vont insister auprès des politiques lors des GTT pour que leurs résultats soient pris en compte, particulièrement dans le cahier des charges pour le concours d'architecture qui s'élabore parallèlement. Lors du GTT Espaces Publics du 25 octobre 2006, Pierre Grenet déclare qu'il est essentiel de faire apparaître la restitution des

[406] Accomplir estime qu'il ne faut pas chercher à « *caser* » dans le futur bâtiment un équipement métropolitain « *parce que tout le monde souhaite qu'il soit limité en taille, on ne va pas pouvoir mettre des choses qu'on aurait mises dans la Bourse de Commerce.* »

[407] Association de quartier dont le représentant est Régis Clergue-Duval.

groupes d'usagers, « *puisque le groupe thématique de programmation ne peut fonctionner que s'il y a un apport de ces groupes d'usagers* ». Mais il souligne que les représentants du FSL et de Parole des Halles « *répètent à chaque fois* » cette demande[408].

La réunion de restitution des enquêtes et groupes d'usagers a finalement lieu le 7 décembre 2006[409]. Les associations reçoivent les résultats de ces enquêtes très positivement, bien que des critiques soient formulées quant à la méthodologie, notamment au sujet du parti pris imposé par la Mairie de Paris de séparer *a priori* selon une approche strictement fonctionnelle de l'espace le jardin et le Forum[410]. Considérant que ces résultats apportent beaucoup d'enseignements pour le projet de réaménagement du quartier, des acteurs de la société civile demandent à ce qu'ils soient explicitement pris en compte dans le cahier des charges du concours d'architecture. Le collectif Parole des Halles souligne notamment le fait que les demandes d'amélioration vont en priorité vers les équipements culturels et que la fréquentation du site par les riverains ne représente que 6 % de l'ensemble des usagers du Forum. En effet cette étude montre que les visiteurs du site viennent de tout Paris et de toute la Région, et qu'une présence forte voire majoritaire des populations vivant en banlieue parisienne est remarquable[411]. Les représentants du collectif Parole des Halles demandent que d'autres groupes d'usagers soient organisés, notamment pour réfléchir aux équipements publics[412], car les enquêtes ont mis en exergue le fait que c'était un des sujets sur lesquels « *les usagers ont éprouvé des difficultés à réfléchir* », comme le souligne Paule Champetier de Ribes. Le garant de la concertation estime également que ces études ne sont pas suffisantes « *pour représenter l'élargissement de la concertation qui était recherchée à travers leur organisation* ». L'Adjoint au Maire semble quant à lui hésitant sur la suite à donner à cette opération, mais envisage deux options : soit lancer une nouvelle étape prévue dans le cahier des charges sous le vocable « *tranche conditionnelle* », soit clore pour le moment cette étude et voir plus tard comment en réaliser d'autres. Il annonce que cela va être étudié, et renvoie à la prochaine réunion de bureau.

En réalité, il n'y aura plus de discussion sur les suites à donner à ces études, la tranche conditionnelle ne sera plus évoquée par les politiques, et par ailleurs les résultats ne seront plus mobilisés après cette réunion autrement que dans les discours des acteurs de la société civile. Leur apport au processus d'élaboration du projet apparaît donc limité, et, en cela, ils

[408] En effet dès juillet 2006, lors d'une réunion de bureau, les associations du collectif Parole des Halles s'étaient exprimées sur ce sujet, en disant "*espérer qu'il sera possible d'avoir les résultats avant la conclusion du cahier des charges"* et en insistant sur le fait qu'il est essentiel de s'appuyer sur ces groupes d'usagers pour réaliser un diagnostic sur les problématiques d'usages avant de penser à la programmation, car ils doivent permettre de savoir comment arbitrer entre les équipements publics.

[409] La réunion doit également être l'objet d'un autre thème : la discussion sur les résultats des groupes d'usagers ne durera finalement qu'un quart d'heure (c'est ce qui est annoncé par J.P. Caffet à la fin de la présentation : il proposait 3 quarts d'heure, mais ayant le sentiment que certains associatifs considéraient que c'était trop, il réduit à un quart d'heure le temps de discussion prévu).

[410] Ce parti pris induit que l'étude ne part d'une connaissance des usages et représentations pour structurer l'espace mais de la structuration de l'espace par les équipements.

[411] 70% des usagers du Forum viennent de Paris extra-muros, tandis que 6% sont des riverains des quatre arrondissements du centre de Paris ; quant au jardin, il attire 46 % d'habitants de Paris extra-muros, et 26% de riverains.

[412] Ces acteurs de la société civile demandent, avec le soutien des chercheurs en urbanisme, une évaluation des équipements existants.

peuvent également être considérés comme consultatifs du point de vue de leur prise en compte. Ils n'ont pas été intégrés dès le début pour l'élaboration du cahier des charges qui a été en définitive formulé en dehors de cette démarche. Les enseignements des études et groupes d'usagers ne sont d'ailleurs pas spécifiquement mobilisés dans le cahier des charges du concours d'architecture, présenté un mois après la livraison des résultats, le 7 janvier 2007. En ce qui concerne la dimension métropolitaine, le cahier des charges met en avant les multiples échelles auxquelles le projet doit répondre[413] : régionale, afin d'« *accueillir la métropole* » : parisienne, pour « *inscrire les Halles dans le parcours des espaces publics majeurs* » ; et locale, dans le but de « *servir les habitants des quartiers centraux* », dans un édifice dont la surface totale sera de 13 000m2. Quelques pages plus loin, le premier objectif énoncé pour le futur bâtiment des Halles concerne sa dimension de « *porte d'entrée dans Paris* », « *pour les centaines de milliers de franciliens et de touristes empruntant les transports en commun* ». La gare est à nouveau affirmée comme l'équipement métropolitain du site. En termes de programmation, les objectifs généraux reprennent l'idée, véhiculée notamment par les associations, de créer des lieux d'échange – et non seulement de passage – dédiés à la culture et aux loisirs urbains. L'idée d'un lieu « *unique à vocation métropolitaine* » est évoquée. Mais le cahier des charges insiste également sur le fait qu'il faut « *améliorer la vie du quartier* » car il « *manque un certain nombre d'équipements pour les populations résidentes ou qui fréquentent le quartier* ».

Lors de la présentation du cahier des charges, en janvier 2007, les associations du collectif Parole des Halles attirent l'attention des maîtres d'ouvrage sur le fait que la dimension métropolitaine ne peut se réduire à une question d'équipement. Elles estiment aussi qu'il ne faut pas seulement penser le site en termes de « Porte de Paris » mais qu'il faut également l'envisager comme un lieu ouvert vers la banlieue. Michèle Collin, proche de Parole des Halles, explique que cet aspect métropolitain « *comporte des aspects liés aux usages, au sens, aux pratiques des acteurs »,* et qu'il faut penser *« quelque chose avec les usagers en amont des décisions* ». Il faut donc selon ces acteurs de la société civile laisser « *une ouverture* » pour travailler sur la dimension métropolitaine, sans se fixer uniquement sur les questions de flux et de gestion du pôle de transports.

[413] Ville de Paris, aménagement du Quartier des Halles, *Cahier des Charges du Concours du Carreau*, janvier 2007

Le cahier des charges du concours d'architecture est bouclé en janvier 2007 sans que ne soient résolues ni la question de l'arbitrage entre vocation locale et/ou globale des équipements, ni celle des éléments à prendre en compte pour penser une programmation à dimension métropolitaine, alors que ces aspects sont fortement mis en avant comme essentiels par les représentants associatifs au cours des GTT. Parallèlement aux discussions sur le cahier des charges, les GTT portant sur les espaces souterrains et les circulations sont l'occasion de présentations des maîtres d'œuvre (équipe SEURA) sur la gestion des flux en surface et les futurs accès au pôle d'échange. Bien que des représentants de la RATP assistent souvent aux réunions, la liaison entre les accès de surface et le réaménagement prévu pour le pôle d'échange est très peu abordé. Par ailleurs, la question de la relation entre le « dessus et le dessous », qui avait été annoncée comme un enjeu métropolitain fort, semble devenir marginale dans les discussions qui ont cours pendant les GTT.

Tableau 17 : Degrés d'implication pour le traitement de la dimension métropolitaine d'avril 2006 à janvier 2007, tentative d'associer les métropolitains : modalités et portée des groupes d'usagers pour la définition du cahier des charges du futur Forum

Phases du projet	**Etapes du projet**	**Caractéristiques du processus participatif**	**Acteurs de la société civile mobilisés**	**Objets mis en discussion / Produits**	**Degrés d'implication**
Avril 2006 – Janvier 2007 Débuts de la concertation à partir de la *Charte* élaboration d'un cahier des charges et concours d'architecture pour le futur Forum	Avril – octobre 2006 : débuts des GTT – CPC – Bureaux Mars 2006 : nomination du garant de la concertation	6 avril 2006 : premier GTT programmation des équipements publics et des commerces 27 septembre 2006 : équipements culturels et jeunesse	Associations de quartier, associations généralistes	En ce qui concerne le bâtiment, un concours d'architecture va être lancé, le travail des maîtres d'ouvrage et AMO sur le cahier des charges est présenté et discuté pendant la « concertation »	***Démarrage du processus qui s'apparente à de la concertation***
	Octobre 2006 – janvier 2007 : lancement du concours d'architecture, définition du cahier des charge	Octobre – novembre 2006 : enquêtes usages du site IPSOS / groupes d'usagers Mission Publique	Habitants-citoyens du site non associatifs	Questions et discussions sur thématiques du site, orientations du projet	***Consultation*** (Enquête par questionnaires + groupes de discussion)
	Octobre 2006 : appel d'offres pour le concours international sur le bâtiment des Halles	5 GTT sur le cahier des charges pour le concours d'architecture	Associations de quartier, associations généralistes	Les objets mis en discussion ne sont pas les mêmes selon les thématiques et les statuts des réunions : GTT Programmation, , équipements : contenu du cahier des charges du futur concours d'architecture (passerelle, mention du toit, appellation Carreau, terrasses des cafés) **Produit : Cahier des Charges**	***Concertation***
		2 GTT espaces souterrains et circulation		GTT Espaces Souterrains Circulations : présentation des propositions pour les futures circulations en surface et accès aux transports	***Information / Consultation***

4. Programmation tâtonnante d'un « pôle métropolitain » dans la Canopée, janvier 2007 – janvier 2008[414]

Les discussions sur la programmation de la Canopée relance l'idée d'un « pôle métropolitain », octobre 2007

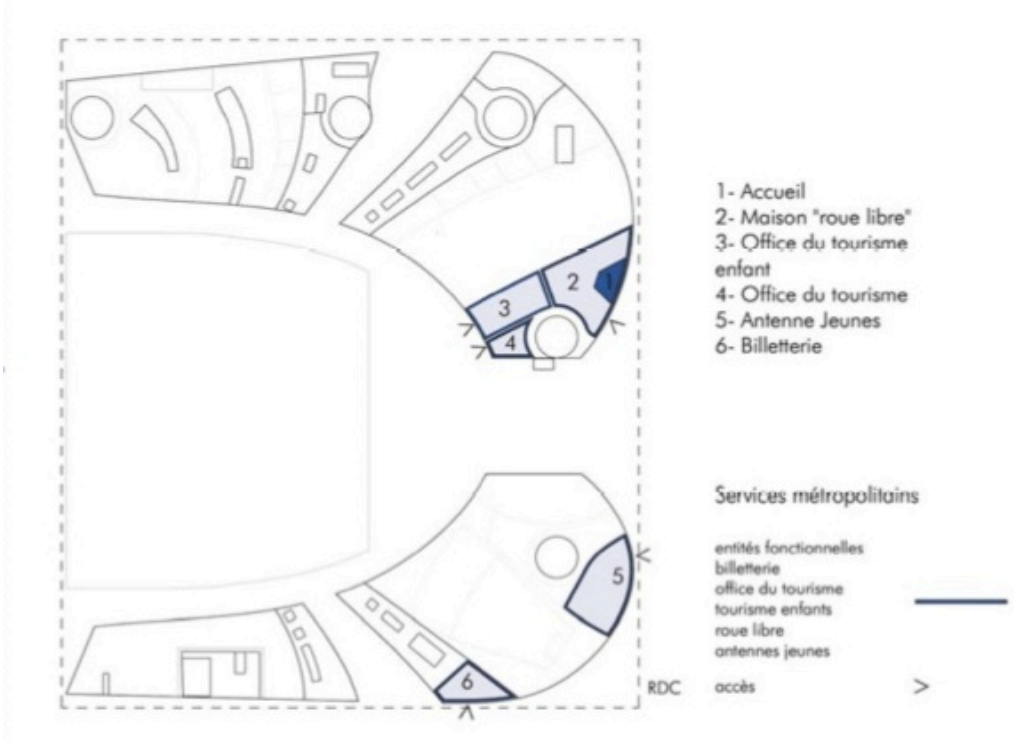
De janvier à septembre 2007, pendant le déroulement du concours d'architecture et la période du choix du lauréat, il n'est plus fait allusion à un éventuel équipement métropolitain ni aux résultats des groupes d'usagers dans les réunions de bureau et les GTT[415]. Les discussions sur la programmation reprennent lors de la présentation du projet de Canopée, le 22 octobre 2007 ; par contre, à partir de ce moment là et jusqu'en mai 2008, la question de l'implication du public métropolitain ou de l'élargissement de la « concertation » n'est plus abordée. C'est autour des questions de programmation des espaces internes du futur Forum que la dimension métropolitaine est envisagée.

Lors de la réunion de présentation de la Canopée, le principe d'une dimension métropolitaine du projet est à nouveau affirmé mais sur un mode essentiellement formaliste et symbolique : « *les Halles, c'est l'endroit où la ville, la métropole parisienne, la région se rencontrent. Il fallait que cet édifice ait une dimension symbolique à l'échelle de la métropole »* explique Patrick Berger. Pour ce faire les architectes ont choisi une forme qui *« naît du sol »,* car c'est grâce au « *sol physique* » que les discontinuités avec les périphéries de Paris et du quartier peuvent être selon eux oubliées. La question de la répartition des mètres carrés entre les équipements à l'intérieur de la Canopée permet aux associations d'insister à nouveau pour que soient prises en compte les attentes des métropolitains. Ainsi Pierre Grenet rappelle qu'un des acquis de la « concertation » est que les enquêtes et groupes d'usagers montrent la prédominance des non riverains dans la fréquentation du Forum. Il lui semble donc logique de faire un équipement pour eux. Il souhaite que des pistes pour avoir un équipement « *culturel, solidaire, de rencontre, de débat, ouvert à des publics de banlieue, sur des sujets de solidarité internationale, et qui ait des tarifs qui ne soient pas ceux d'un café commercial »* soient explorées. Jean-Pierre Caffet répond que le dessin peut évoluer, mais que « *des fondamentaux ont été tranchés, sur lesquels la ville ne reviendra pas.* ». Une ouverture semble cependant possible, grâce à ce qui est appelé à ce moment là le « pôle métropolitain » de la Canopée, dont la programmation est peu précise. Ce pôle est prévu au RDC, autour du hall Lescot, afin de former un espace d'information à l'emplacement où sont générés le plus de flux.

Le travail de définition des équipements donne l'impression aux associations qu'elles peuvent encore faire évoluer le projet, bien que la phase de conception soit déjà bien avancée. C'est pourquoi elles demandent à ce que soient communiqués clairement les mètres carrés disponibles ; il semble qu'il reste à ce moment là environ deux cents mètres carrés d'équipements à programmer dans le pôle métropolitain, car l'avenir de la Maison Roue Libre n'est pas assuré.

[414] Tableau de chronologie : Annexes IV.1.4.
[415] Ceux qui se déroulent à ce moment là traitent des espaces souterrains, de la voirie et du jardin.

Figure 35 : Plan RDC Canopée : le pôle métropolitain en octobre 2007



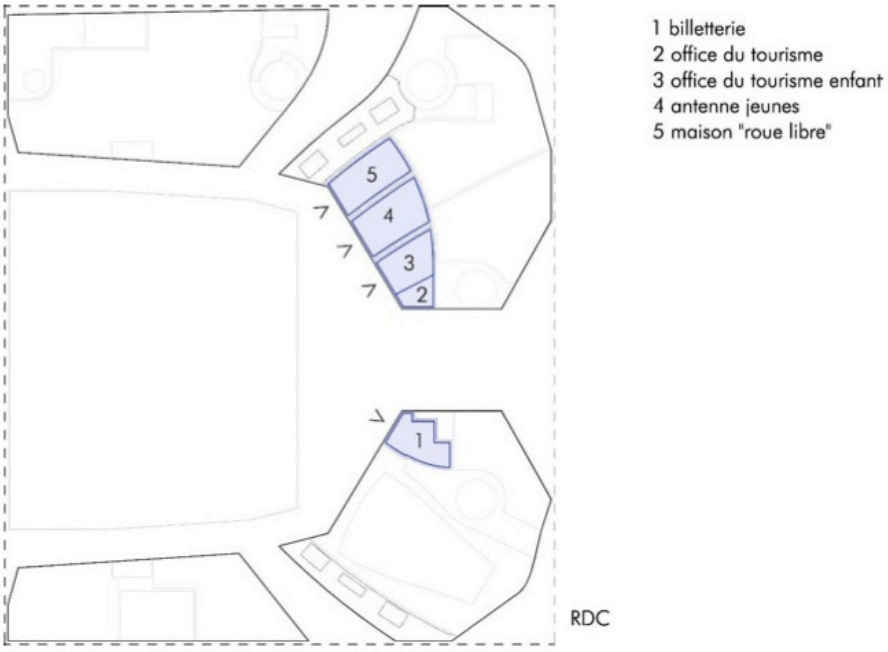
Source : Diaporama de P. Berger et J. Anziutti, Réunion 22 octobre 2007

Controverses sur la localisation et la programmation des équipements publics, novembre–décembre 2007

Pendant les réunions préparatoires aux GTT programmation qui sont organisées avec Bernard Franjou et son équipe à la DPA en novembre et décembre 2007[416], la question des équipements publics, des mètres carrés qui leur sont attribués, des personnes auxquelles ils sont destinés, et de leur équilibre avec les équipements commerciaux est largement soulevée. Puis, lors du GTT Programmation du 20 décembre 2007, Patrick Berger présente un tableau avec les différents pôles d'activités et leurs surfaces, mais non le détail de ce qui reste à attribuer[417] (C.F. Annexes IV.2.3.). Les maîtres d'œuvre mettent en avant les évolutions de surface : les pôles « culture » et « environnement et bien être » gagnent respectivement 180 et 250 m2, tandis que le pôle « services métropolitains » en perd 275, ce que déplorent des représentants associatifs, à l'instar de Paule Champetier de Ribes. La diapositive ci-dessous montre la répartition prévue pour ces différentes activités, en RDC, comme cela avait été annoncé précédemment. La disposition a quelque peu évolué, puisqu'à présent les différents services du pôle métropolitain sont tous regroupés au même endroit.

[416] Une le 19 novembre 2007, puis deux sur les équipements culturels le 03 décembre 2007 et le 12 décembre 2007.
[417] Certains projets, comme le local Roue Libre, ne sont en fait pas tout à fait validés.

Figure 36 : Plan RDC Canopée : le pôle métropolitain en décembre 2007



Source : Diaporama de P. Berger et J. Anziutti, GTT Programmation 20 décembre 2007

Les discussions sont alors davantage axées sur la localisation de ce pôle métropolitain que sur sa programmation précise. Plusieurs associatifs, à l'instar de Régis Clergue Duval[418] et Jean-Pierre Martin[419] regrettent que les services métropolitains ne soient pas en façade du bâtiment. Toutefois certains acteurs de la société civile tentent d'infléchir les réflexions sur le contenu de la programmation. Les associations de Parole des Halles demandent que soit pensé un « *véritable équipement public* » plutôt que le local Roue Libre ou un office tourisme jeunesse, dont elles ne comprennent pas ce qui a motivé leur choix. L'enjeu selon elles est de dépasser la logique de gestion des flux, afin de réfléchir plus précisément aux pratiques et représentations des usagers. Elles estiment que la dimension métropolitaine n'est pas vraiment prise en compte dans le projet actuel, qu'elle « *passe un peu à l'as dans cette histoire »,* comme le dit Michèle Collin[420] lors de cette réunion. Les associations du collectif Parole des Halles se saisissent de la dimension métropolitaine afin de faire émerger des propositions d'équipements culturels pour contrebalancer la présence trop importante selon eux des commerces sur le site. Les discussions sur le sens du projet sont ainsi intimement liées à celles sur l'enjeu métropolitain, et des membres du collectif demandent à la maîtrise d'ouvrage de se prononcer sur « *le sens quelle entend donner à ce territoire* » : s'agit-il de l'orienter « *vers des commerces ou vers un lieu de culture pour l'ensemble des Parisiens et des Franciliens ?* » demandent Pierre Grenet et Paule Champetier de Ribes. Cet aspect implique également des questionnements sur le financement : « *le principal financeur du*

[418] Association Glob'Halles
[419] Conseil Syndial 5/7 rue des Innocents
[420] *« Bien sûr, elle est énoncée quelque part, « accueillir la métropole », mais il faut voir ce que l'on met dans « accueillir la métropole » ! »* explique-t-elle.

projet est-il Unibail ? La Mairie de Paris a-t-elle les moyens financiers d'imposer des équipements culturels à la programmation? » questionnent-il [421]. Ces interrogations n'obtiennent pas de réponses précises au cours de la réunion.

Globalement, les associations présentes dans le processus de « concertation » interpellent fortement la Mairie de Paris sur le traitement qu'elle souhaite réserver à la dimension métropolitaine du projet, et à travers elle sur la vocation future du lieu. Les discussions qui ont lieu au sujet des équipements publics sont une fois de plus illustratives des postures différentes des collectifs d'association, le collectif Rénovation des Halles souhaitant toujours privilégier les équipements de proximité à destination des riverains [422]. Ces discussions récurrentes sont également révélatrices du fait que la Ville ne donne pas d'indications précises sur la façon dont les mètres carrés disponibles peuvent être utilisés et sur ses tractations avec Unibail à ce sujet.

Etude sur les jeunes métropolitains aux Halles, janvier 2008

Les acteurs de la société civile participant à la « concertation » sont réunis le 11 janvier 2008, au Pavillon de l'Arsenal, à l'occasion de la restitution d'une étude réalisée en 2007 et financée par la D.U. dans le cadre de la « concertation ». Cette étude porte sur les jeunes métropolitains fréquentant le site des Halles. Elle a été réalisée en partie par des chercheurs impliqués dans la « concertation », Michèle Collin et Thierry Baudoin de l'IFU[423] (C.F. Annexes IV.4.2.). L'hypothèse générale de ces derniers est que « *la métropole est en construction, d'ores et déjà, par les pratiques des habitants, des acteurs de la métropole*[424] ». Or cette dimension métropolitaine n'est selon eux pas suffisamment prise en compte dans l'opération des Halles, que ce soit dans le projet ou dans la « concertation ».

Cette étude comprend deux parties : dans la première, les chercheurs de l'IFU développent une approche sociologique pour comprendre comment les différents acteurs du territoire appréhendent l'offre commerciale du site. Ils s'intéressent particulièrement aux jeunes de banlieue fréquentant les Halles. L'étude permet de montrer que les Halles sont pour les jeunes métropolitains une sorte « *de lieu idéal de consommation* », mais aussi un espace de sociabilité. Les espaces gratuits sont extrêmement importants pour eux. L'étude souligne une demande d'aménagements, en grande partie pour des « *lieux de rencontres* ». La deuxième partie de l'étude est une recherche de type anthropologique sur les modes de représentation

[421] Accomplir les rejoint dans leurs critiques de la main mise d'Unibail sur le projet. Le discours de cette dernière est parfois complexe et difficile à qualifier : après avoir insisté pour la création d'équipements de proximité, et prévenu dès le début de l'opération qu'elle ne souhaitait pas qu'il y ait trop de flux venant de Paris *extra muros* sur le site, déclare par la voix de son prédisent Gilles Pourbaix lors du GTT de décembre 2007 qu'il serait intéressant de proposer un « *lieu de culture de la ville où la banlieue pourrait s'identifier* ».

[422] Par exemple, lors de la réunion préparatoire au GTT Programmation du 03 décembre 2007, l'association Accomplir se dit surtout « *intéressée par des équipements de proximité, lieux où les gens du quartier se retrouvent* »

[423] Il n'en a pas été fait mention pendant les GTT précédents, les participants à la « concertation » découvrent donc à ce moment là non seulement ses résultats, mais également la façon dont elle a été menée.

[424] *Jeunes métropolitains aux Halles*, septembre 2007, Baudoin T., Collin M., Bertho A., Hass C., Herard M., Contrat de recherche CEME et LTMU pour la Ville de Paris

des Halles et des pratiques développées par les jeunes de banlieue[425]. Elle conclut à un souhait des jeunes métropolitains du maintien de ce qui est appelé dans le rapport « *l'esprit des Halles* », c'est-à-dire « *un quartier ouvert, propice à tout le monde, avec une liberté accordée aux gens d'utiliser le lieu selon leur subjectivité et leurs usages*[426]. »

Les associations participant à la « concertation » estiment toutes la démarche de cette étude intéressante, ainsi que certains de ses résultats. Elisabeth Bourguinat déclare que « *les jeunes de banlieue, ou pas de banlieue d'ailleurs, ont été les grands absents de tout ce projet, depuis le début* ». Dominique Goy Blanquet dit elle aussi « *regretter* » le fait que la Mairie de Paris ne se soit pas adressée aux jeunes du quartier. Néanmoins les résultats de l'enquête sont interprétés différemment par les acteurs selon leurs positions par rapport à l'opportunité de créer un équipement métropolitain. Elisabeth Bourguinat se dit « *soulagée* » car selon elle les chercheurs ont « *fini par admettre que les jeunes ne demandaient pas d'équipement aux Halles* ; *on a toujours dit qu'il n' y avait pas de raisons de tout concentrer aux Halles, qu'il fallait plutôt faire des choses dans le reste de Paris et dans la banlieue*[427] ». Michèle Collin estime quant à elle que l'enjeu du projet est de réinventer « du lieu », même si cela ne passe pas forcément par de l'équipement, mais un lieu « *où toutes ces subjectivités créatrices de cultures puissent être mises en valeur*.» Des jeunes gens, qui ont participé au Conseil de la Jeunesse du 2e arrondissement mais pas encore à la « concertation », s'expriment. La présence de jeunes est suffisamment rare dans ce processus participatif pour être soulignée. Ils estiment qu'il manque effectivement des équipements aux Halles, notamment sportifs, mais qu'il faut surtout donner un espace aux jeunes « *où ils puissent faire ce qu'ils veulent*. »

Michèle Collin conclut la réunion en affirmant que toutes ces questions renvoient à des choix politiques que la Ville de Paris doit faire. « *Exactement ; des choix dont nous aurons l'occasion de débattre à nouveau au cours du prochain GTT* » affirme un chargé de mission de la D.U., en clôturant la réunion. Les discussions sur la manière d'instaurer et de concrétiser la dimension métropolitaine dans le projet semblent donc encore ouvertes. Jusqu'à présent, le processus participatif sur la programmation à destination des métropolitains s'est cantonné à un degré de consultation : les associations se sont beaucoup exprimées sur le sujet, certaines en ont fait l'enjeu principal du projet. Mais les éléments de programmation ont été définis par les maîtres d'ouvrage sans mettre en débat les éléments proposés par les associations. Ils les présentent aux différents GTT puis écoutent les réactions des représentants associatifs, sans qu'une dynamique de travail collectif n'émerge. Les premières propositions du « pôle métropolitain » changent peu durant cette période, et les acteurs de la société civile ont du mal à obtenir de la part de la maîtrise d'ouvrage des indications claires quant aux marges de manœuvre pour les faire évoluer.

[425] Elle a été confiée à Catherine Hass et Marianne Hérard, chercheuses du CEME, et est fondée sur un corpus d'entretiens qualitatifs dont la passation a été réalisée par des étudiants du master « Ville et gouvernance » dirigé par Alain Bertho. Pour plus de détails, (C.F. Annexes, IV.4.2.).

[426] Les chercheurs affirment qu'au regard de l'enquête, « *maintenir l'esprit des Halles* » dans le cadre de l'opération de réaménagement urbain nécessiterait la mise en œuvre de politiques publiques qui « *proscriraient normes et catégorisations* ».

[427] Elle estime toujours que le véritable équipement métropolitain est la gare, et que l'enjeu métropolitain est donc de la rénover convenablement.

Tableau 18 : Degrés d'implication pour le traitement de la dimension métropolitaine de janvier 2007 à janvier 2008, programmation tâtonnante d'un « pôle métropolitain » dans la Canopée

Phase du projet	**Etapes du projet**	**Caractéristiques du processus participatif**	**Acteurs de la société civile mobilisés**	**Objets mis en discussion / Produits**	**Degrés d'implication**
Janvier 2007 – janvier 2008 Programmation d'un pôle métropolitain	Janvier – Septembre 2007 : Concours et choix de la Canopée	3 GTT Voirie Réunions de bureau CPC septembre 2007	Associations de quartier, associations généralistes	La dimension métropolitaine n'est pas discutée	***Absence de dispositif sur la dimension métropolitaine***
	Octobre 2007 – janvier 2008 : phase esquisse de la Canopée	22 octobre 2007 : présentation du projet Canopée aux associations participant à la « concertation »	Associations de quartier, associations généralistes	Présentation du projet Canopée Dimension métropolitaine réaffirmée Présentation du Pôle métropolitain et de ses équipements	***Information***
	12 et 13 novembre 2007 : Conseil de Paris attribue le marché de maîtrise d'œuvre à Berger Anziutti	Novembre – Décembre 2007 : 3 réunions préparatoires aux GTT programmation 1 GTT Programmation	Associations de quartier, associations généralistes	Programmation du pôle métropolitain	***Information / Consultation***

5. Un regain d'intérêt de la Ville de Paris pour la dimension métropolitaine du projet : « *les Halles, projet métropole* », 2008 –2010[428]

Quand la dimension métropolitaine du projet des Halles devient sa marque emblématique : réappropriation du thème métropolitain par la Ville et formation d'un groupe « Métropole » par des associations, mai – septembre 2008

A l'issue des municipales de 2008, les nouveaux élus de la Ville de Paris en charge du projet des Halles réaffirment fortement l'importance de la dimension métropolitaine pour celui-ci, dans un contexte marqué par des débats médiatiques et politiques sur cette thématique[429]. En effet, c'est à cette époque que le Président de la République lance une campagne importante sur l'échelle métropolitaine de la capitale en employant la formule de « *Grand Paris* », tandis que la Mairie de Paris et le P.S. préfèrent parler de « *Paris Métropole* ». Lors du premier CPC avec la nouvelle équipe municipale, le 20 mai 2008, le discours général des élus de la Mairie de Paris autour de cette problématique consiste à dire que la dimension métropolitaine a toujours été présente dans la façon dont ils souhaitaient construire le projet, mais pas précisément dans les termes qui émergent aujourd'hui à la faveur des nouveaux débats. Ils ne mentionnent toutefois pas que les associations s'expriment et interpellent la Ville à propos de cet aspect depuis le début de l'opération. Pierre Mansat est présent, alors qu'il n'était plus apparu dans le processus de projet et de « concertation » depuis 2004[430]. Bruno Julliard, Adjoint à la Jeunesse, apparaît à ce moment là parmi les politiques qui suivent l'opération des Halles. Selon lui, *« le moment paraît opportun pour discuter et se concerter sur ces objectifs métropolitains : il n'est absolument pas trop tard ».* Il évoque les mètres carrés disponibles sous la Canopée comme ancrage possible de la réflexion sur Paris Métropole[431].

Le bilan d'étape, présenté lors de ce CPC, mentionne dans les « *questions à approfondir ou à étudier* » la prise en compte dans le projet « *de la dimension métropolitaine du site et la place des jeunes* ». Les élus acceptent à ce moment là de créer un GTT portant spécifiquement sur la question métropolitaine, et font explicitement appel aux associations pour leur donner des idées et des pistes de réflexion. Peu de temps après, le « local de la concertation » est déplacé à l'entrée du tube Lescot, et des affiches arborant un nouveau logo « *Les Halles : un projet Métropole* » y sont exposées, et apparaissent un peu partout dans le quartier.

---

[428] Tableau de chronologie : Annexes IV.1.5.

[429] Une chronologie des actions engagées parallèlement à l'opération des Halles par la Municipalité parisienne et par l'Etat pour réfléchir à la dimension métropolitaine de Paris est présentée en annexes (C.F. Annexes. IV.5)

[430] Selon cet Adjoint au Maire, le débat politique « *général* » a permis de « mûrir » sur cette dimension. Auparavant, il estime que les termes de métropolitain ou de jeunes métropolitains « *étaient complètement ignorés* ». Pour autant, il affirme que cette dimension a toujours été présente, sans que les maîtres d'ouvrage ne sachent précisément la qualifier.

[431] Les équipements prévus pour le pôle métropolitain sont toujours l'Antenne jeunes, le local Roue Libre, l'Office du tourisme, la billetterie, pour une surface totale qui équivaut toujours à sept cent trente-cinq mètres carrés. La question du maintien de certains équipements comme Roue Libre n'est pas encore tranchée à cette date. (C.F. Annexes. IV.2.4.).

Encadré 9 : Nouveau Logo « Les Halles, un projet métropole », mai 2008

Source : Site Internet Mairie de Paris

Le 10 juin 2008 a lieu le premier GTT programmation sous la direction des nouveaux élus. Les plans de la Canopée exposés lors de cette séance montre que le pôle métropolitain est toujours prévu dans les mêmes termes que fin 2007, et toujours localisé au RDC. Cependant les différents éléments sont davantage dispersés : Roue Libre et l'office du tourisme apparaissent à présent dans l'aile Sud. (C.F. Annexes IV.2.5.)

Figure 37 : Plan du RDC de la Canopée, juin 2008 (Pôle services métropolitains en bleu)



Source : Diaporama P.Berger et J.Anziutti, GTT Programmation 10 juin 2008

Profitant de ce nouvel affichage politique, les associatifs de Parole des Halles qui sont mobilisés depuis le début de l'opération sur l'importance de la dimension métropolitaine se réunissent et créent un « groupe Métropole[432] », avec l'idée d'interpeller la nouvelle municipalité sur ce thème. Y participent des représentants d'associations de quartier, Olivier Peray pour Paris des Halles et Paule Champetier de Ribes pour Curiositas, Régis Clergue Duval pour Glob'Halles, Dominique Goy Blanquet pour le conseil de quartier des Halles, ainsi que les chercheurs en urbanisme mobilisés sur cette question, Michèle Collin et Thierry Baudoin, Jodelle Zetlaoui-Léger, et les militants du FSL, principalement Pierre Grenet. Ces représentants associatifs entrent en contact avec le directeur de cabinet d'Anne Hidalgo, qui leur propose rapidement de monter une réunion de préparation au GTT métropole. Il leur demande un texte sur leur vision de la dimension métropolitaine dans le projet des Halles. De son côté, il s'engage à recenser tous les espaces disponibles dans la Canopée.

Les membres du groupe Métropole se réunissent donc et échangent à de multiples reprises par mails et téléphone, afin de produire un document de diagnostic (à partir des différentes études menées sur le quartier) et de propositions, envoyé aux élus et à leurs cabinets pour une réunion qui a lieu le 12 juin 2008 (C.F. Annexes, IV.3.1.) Cette première réunion autour du thème métropole n'est pas un GTT mais une réunion préparatoire au GTT métropole. Elle ne rassemble que les associatifs du groupe Métropole et les directeurs de cabinet de l'Adjoint à l'Urbanisme, de l'Adjoint à la Jeunesse et de l'Adjoint à la Métropole[433]. Les associations, qui ont communiqué leur document aux élus avant la réunion, demandent - à plusieurs reprises - ce qu'en ont pensé les représentants de la Ville. Ces derniers se disent d'accord avec les objectifs énumérés par les associations, mais sans réagir précisément aux propositions faites dans le document. Lorsque Michèle Collin les interpelle en leur demandant : *« on vous a donné des textes : qu'est-ce que ça vous inspire ? »,* un directeur de cabinet répond que c'est la Ville qui a vocation à décider, et qu'il faudra donc y répondre lors du GTT. Les représentants des élus expliquent qu'ils sont nouveaux sur le projet, et qu'il leur faut le temps de s'y acculturer.

Une des questions abordées le plus souvent par les associations est celle du nombre de mètres carrés disponibles, et de la marge de manœuvre qu'il reste pour élaborer un nouveau projet d'équipement public : « *qu'est-ce qu'on pourrait changer ? comment faire de la mutualisation ?* » demande Michèle Collin. Paule Champetier de Ribes évoque les éléments « *pas forcément sanctuarisés* » comme les espaces de halls traversant. Renaud Paque lui répond que la maîtrise d'ouvrage est en train « *de réfléchir à la vocation de ces mètres carrés* »[434]. La réunion est également l'occasion d'une discussion sur les moyens d'impliquer

[432] Cette appellation n'est pas officielle, nous l'avons choisie pour qualifier ce groupe qui diffère quelque peu du collectif Parole des Halles – mais les associations ne s'appellent pas elles-mêmes comme cela.

[433] Renaud Paque pour Anne Hidalgo, Marion Boyer pour Bruno Julliard, et Frédéric Sire pour Pierre Mansat. Ayant travaillé avec les associations du groupe Métropole, nous avons pu assister aux réunions préparatoires.

[434] Sur la question des équipements qui pourraient accueillir des événements métropolitains, un directeur de cabinet explique que la volonté de mettre « *en réseau les espaces publics* », afin de pouvoir organiser une programmation à vocation multiple et métropolitaine, n'est pas nouvelle. Les acteurs de la société civile pensent au contraire que

plus largement les usagers des Halles. Cette question est posée par les acteurs publics, alors que les associations leur expliquent « *qu'on ne part pas de zéro* », en faisant notamment référence aux groupes d'usagers consultés par Missions Publiques. Afin de ne pas perdre de temps dans le lancement d'une nouvelle étude, elles leur proposent d'organiser des groupes de travail à partir des fichiers du cabinet d'étude. Au demeurant, les membres du groupe Métropole font des propositions concrètes à la fois en termes de projets d'équipements et en termes de techniques d'implication des usagers métropolitains dans leur note communiquée à la Ville. Mais ils n'ont pas de retour sur leur travail dans les semaines qui suivent cette réunion. Ils sont de ce fait sur une position défensive lors du CPC du 9 juillet 2008 portant sur la dimension métropolitaine du projet. Ils sont notamment déçus que les documents préparatoires ne fassent pas mention de leurs contributions : « *je parlerai de la dimension métropolitaine une autre fois. Nous n'avons pas été beaucoup écoutés et entendus* » explique Paule Champetier de Ribes au cours de la séance[435].

Lors de ce CPC, l'enjeu métropolitain est à nouveau fortement réaffirmé par la maîtrise d'ouvrage : le Forum rénové devra « *préfigurer une capitale ouverte sur la métropole et exprimer en son sein ce que sera concrètement Paris Métropole* » stipule le document de présentation du projet distribué pour la réunion. A nouveau, il est beaucoup question des jeunes qui fréquentent le site. Le document signale que ces aspects sont encore à traiter : « *il nous appartient de réfléchir à ce que doit offrir demain la programmation des services métropolitains prévus au cœur de la Canopée* ». Il est également annoncé qu'une méthode de « concertation » doit être pensée pour permettre une ouverture des dispositifs en dehors des GTT *« en associant une population plus large*[436] ». Toutefois le document de cadrage préparé pour cette réunion explique que la dimension métropolitaine du lieu est due, avant tout, à *« la permanence sur place d'une population francilienne, nationale et internationale, induite par la présence en souterrain du plus grand pôle d'échanges de l'agglomération* ». Le choix fondamental du projet est donc toujours de considérer que l'équipement majeur métropolitain du site, c'est la gare en sous-sol, par les flux métropolitains qu'elle induit. Partant de ce constat, il ne paraît pas souhaitable d'augmenter la complexité du site par la création d'un équipement majeur supplémentaire.

Les associations défendant les intérêts des riverains sont quant à elles un peu craintives de ce nouvel affichage politique. Si Elisabeth Bourguinat estime bénéfique que la dimension métropolitaine soit clairement abordée, elle réaffirme pendant la séance que selon elle « *la seule et véritablement crédible dimension métropolitaine est la gare* ». Elle pense qu'il faut trouver un bon équilibre entre les équipements de proximité et des équipements publics à

même si ces intentions existaient chez les maîtres d'ouvrage, « *elles ne sont pas apparues* » dans le projet. C'est encore une fois la question du « parti d'urbanisme » qui est posée.

[435] Si dans les discours des élus, il n'est pas fait mention du document réalisé par le groupe Métropole, certains politiques expriment des constats et des idées présentés dans la note de ce dernier et dans des travaux antérieurs de ses membres : lorsque un élu affirme « *pour moi les Halles, c'est la drague* », il ne mentionne pas l'étude *Jeune Métropolitains aux Halles* qui révélait cette pratique importante sur le site, ce qui suscite de la colère chez les associations.

[436] Le document réalisé par le groupe Métropole proposait des éléments de réponses à ces différentes questions, mais n'est pas mobilisé durant la réunion.

vocation métropolitaine, « *sous une couverture métropolitaine du point de vue architectural et avec un sous-sol résolument métropolitain* ». Elle se dit « *inquiète de la façon dont on traite les riverains* » dans ce projet.

Durant l'été, les membres du groupe Métropole restent en contact avec les représentants de la Mairie chargés de la dimension métropolitaine. Cependant aucune date n'est annoncée pour un GTT portant spécifiquement sur la dimension métropolitaine. Par contre, le directeur de cabinet d'Anne Hidalgo propose une nouvelle réunion préparatoire au GTT métropole, portant spécifiquement sur les jeunes métropolitains. Certains, comme Pierre Grenet, souhaitent s'y rendre car ils estiment qu'il reste des espaces libres dans la Canopée, et qu'il est donc encore possible de proposer des projets.

Vers la programmation d'un équipement dédié aux jeunes métropolitains et aux cultures urbaines dans la Canopée, décembre 2008 – mai 2009

La réunion sur les jeunes métropolitains avec Bruno Julliard et sa directrice de cabinet, les représentants de la D.U. pour la Mission Halles - François Bodet et Florence Velin - et les membres du groupe Métropole est organisée le 3 décembre 2008[437]. Il est précisé que cette réunion concerne « les jeunes », et que tous les autres aspects liés à la dimension métropolitaine seront évoqués à un autre moment. La programmation du pôle métropolitain semble soudain évoluer très rapidement : l'Adjoint à la Jeunesse et sa directrice de cabinet présentent un projet d'équipement public pour les « jeunes métropolitains », qui porte spécifiquement sur les cultures urbaines[438].

Face à cette proposition, les réactions du groupe Métropole sont à peu près unanimement positives : « *ça fait plaisir d'entendre un vrai projet, ça correspond à des choses qu'on a voulu faire entendre ici* » affirme Michèle Collin. Cependant plusieurs représentants associatifs soulignent qu'il ne s'agit que d'un aspect du public métropolitain : ce n'est pas tout à fait ce que les associations du groupe Métropole ont fait émerger de l'analyse des différentes enquêtes. Elles mettaient en avant un public plus large, dont les usages et activités ne peuvent se réduire aux cultures urbaines, et qui souhaite avant tout des espaces de liberté d'usages et d'appropriations. Or la fixation sur cette thématique évacue les pratiques et besoins des autres métropolitains. Elle risque également, comme l'exprime Pierre Grenet, de participer à une forme de « *stigmatisation* » des jeunes de banlieue, qui souhaitent plutôt rester dans l'anonymat aux Halles, comme le montre l'étude sur les « *jeunes métropolitains* ». Les associations demandent donc s'il est possible de trouver d'autres espaces pour réaliser un équipement plus « grand public ». La réponse est dès ce moment là négative[439].

[437] Pierre Mansat est absent, et la représentante de son cabinet présente ne s'exprime pas.

[438] Il s'agirait d'un lieu culturel « *à la fois ouvert, que les jeunes puissent investir pour répéter, et un lieu d'exposition et de valorisation* ».

[439] Les acteurs de la société civile se demandent également comment associer les habitants-citoyens à la conception de ce projet. Tandis que le garant estime qu'il ne peut pas y avoir un GTT spécifique pour celui-ci, car il faut « *chercher plus large* », Dominique Goy Blanquet propose tout de même de faire venir des personnes dans les réunions de « concertation ». Pierre Grenet soumet l'idée de réaliser un concours d'idées, qui seront ensuite discutées pendant des ateliers de programmation.

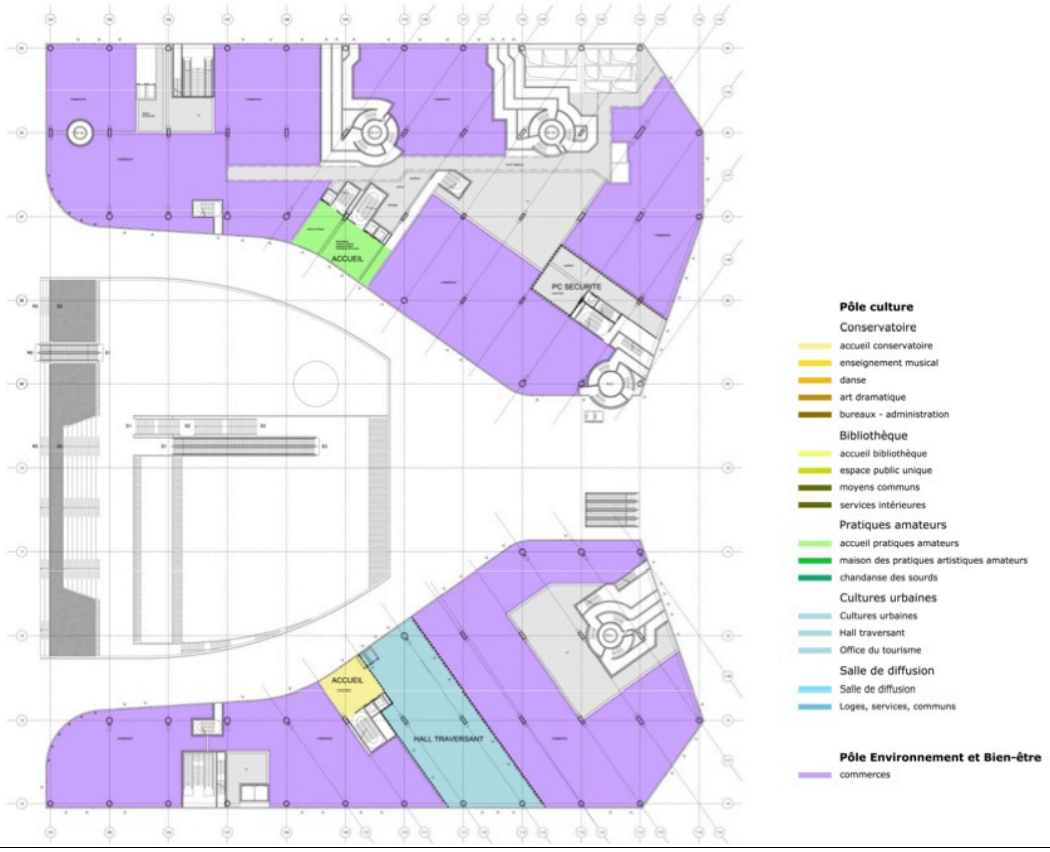
Tandis que le GTT métropole met du temps à être organisé, les réflexions sur la dimension métropolitaine du projet des Halles évoluent essentiellement vers l'idée de créer cet équipement destiné aux jeunes et aux cultures urbaines. Dès le GTT programmation suivant, le 20 mai 2009, sa présence dans la Canopée semble validée. L'Adjoint à la Jeunesse affirme qu'il n'y a pas pour l'instant une idée précise du contenu du lieu, et qu'il sera nécessaire d'en discuter dans de futures réunions. Cependant il précise que depuis quelques années déjà des échanges sont organisés avec des acteurs du Hip Hop, des élus et des jeunes de toutes les communes d'Ile de France. Il en aurait émergé le constat unanime d'« *un manque au cœur de Paris d'un lieu dédié à ces cultures* ». Ce sont donc davantage ces échanges qui semblent expliquer la décision d'implanter l'équipement dédié aux cultures urbaines sous la Canopée que la « concertation » menée sur le projet des Halles.

Ce nouvel équipement reprend l'intégralité des surfaces dédiées au pôle métropolitain, pour un total de mille trois cent dix-sept mètres carrés. Il devrait comporter un espace « *open space* » permettant de recevoir trois cents personnes, en plus de la salle de diffusion du conservatoire pouvant en accueillir cent cinquante et remplaçant l'auditorium prévu pour trois cents personnes[440]. L'implantation de ce nouvel équipement fait également évoluer la localisation des équipements publics : alors que pour le permis de construire, les équipements du pôle métropolitain se répartissaient entre le RDC et le 1er étage, les plans de l'avant-projet détaillé montrent que le nouvel équipement cultures urbaines se situera essentiellement au premier étage. Les surfaces commerciales au RDC s'étendent donc un peu plus.

Certains acteurs de la société civile sont plutôt mitigés quant à la pertinence de l'emplacement – voire de l'existence - de cet équipement. C'est le cas de certaines associations de quartier qui n'ont pas participé aux réunions préparatoires sur la dimension métropolitaine. Elisabeth Bourguinat estime que les jeunes n'ont pas besoin d'un équipement pour faire du Hip Hop aux Halles. Elle évoque une réunion organisée en 2003 avec le Maire de la Courneuve et des jeunes de cette commune, qui insistaient sur le fait qu'ils avaient besoin d'espaces publics aux Halles et d'équipements dans les banlieues. Pour eux, les Halles sont surtout un endroit « *pour se montrer* ». De ce fait, la proposition d'un équipement spécifique, situé principalement au premier étage du bâtiment (donc avec peu de visibilité depuis la rue), ne lui paraît pas opportune.

[440] Or précisément, c'est lors de cette réunion que les associations découvrent la disparition de l'auditorium pour des raisons de sécurité liées à la fréquentation impossible de plus de deux mille deux cents personnes en même temps sous la Canopée. Nous avons vu dans le premier chapitre que ce choix suscite l'incompréhension des associations présentes, dont un certain nombre tenait beaucoup à la présence de l'auditorium.

Figure 38 : Plans RDC et 1er étage de la Canopée, Avant-Projet Définitif, mai 2009 (Pôle services métropolitains en bleu)



RDC



1er étage

Source : Diaporama P. Berger et J. Anziutti, GTT programmation 20 mai 2009

En termes de mètres carrés éventuellement disponibles pour d'autres aménagements ou programmations culturelles, il ne reste plus au RDC que le hall traversant Sud : certaines associations de Parole des Halles ont l'espoir de s'en servir pour proposer des programmations à vocation métropolitaine. Ainsi Pierre Grenet explique qu'il souhaiterait « *pouvoir réutiliser ce local pour faire des soirées événementielles. On pourrait bénéficier de ce passage traversant qui fait 500 m2, dans lequel on pourrait mettre 300 personnes.* » Cette hypothèse semble encore négociable, les représentants de la maîtrise d'ouvrage ne s'y opposant pas.

Etude sur la dimension métropolitaine : ouverture de la « concertation » aux métropolitains, octobre 2009 – décembre 2009

Le 28 mai 2009, un an après la réaffirmation forte de l'enjeu métropolitain du projet par l'équipe municipale, le premier GTT portant explicitement sur la métropole et présidé par l'élu concerné, Pierre Mansat, est enfin organisé. Toutes les associations participant aux GTT depuis 2006 sont présentes. L'élu commence la réunion en précisant qu'elle s'inscrit dans un « *processus* ». Il évoque l'étude sur les « *jeunes métropolitains* » et les propositions formulées lors d'autres réunions portant sur la métropole, sans toutefois indiquer leurs contenus. Les associations du groupe Métropole l'interpellent d'ailleurs pour connaître ses « *analyses* » des propositions qu'elles ont faites un an plus tôt, soulignant qu'elles ont « *une certaine frustration* » que ne soit pas mis sur la table et valorisé « *tout le travail accumulé* ». Pierre Mansat leur affirme que toutes les propositions sont intégrées dans ce GTT, sans préciser de quelle façon ni sur quels aspects.

Cette réunion a plus précisément pour objet d'annoncer le lancement d'une étude pour déterminer les pratiques et attentes des usagers métropolitains afin de définir des services spécifiques. Cette perspective a une condition claire : elle ne permet pas la remise en cause de la programmation de la Canopée ni du calendrier prévus. Néanmoins Pierre Mansat insiste sur le fait qu'il ne s'agit pas d'une « *étude d'atmosphère* », mais bien d'une démarche qui doit avoir un caractère opérationnel. La « concertation » en fait partie de façon intégrale. Les associations du collectif Parole des Halles s'interrogent sur la pertinence d'une telle étude, alors que d'autres ont déjà été faites, notamment celles d'IPSOS et de Missions Publiques. Elles avaient suggéré à la maîtrise d'ouvrage de s'appuyer sur ces dernières pour prolonger les débats avec des usagers du site ayant déjà une connaissance du projet, mais cette solution ne semble pas avoir été envisagée. Les éléments qualitatifs des différentes études menées précédemment n'apparaissent d'ailleurs pas dans les discours de la maîtrise d'ouvrage ; seuls quelques aspects quantitatifs en termes d'affluence et de flux de population sont mis en avant.

Certaines associations de riverains réitèrent leurs craintes des nuisances que pourraient apporter trop d'animations métropolitaines. De plus, face à l'annonce d'un élargissement de la « concertation » à destination des usagers non riverains, certaines se sentent mis de côté : Jacques Chavonnet, président du Comité de Défense des Riverains, explique que les riverains ne sont pas cités une fois dans les documents de présentation : « *c'est pourtant le lieu où ils vivent, n'ont-ils rien à dire ?* ». Les associations du groupe Métropole s'opposent à ce

discours. Pierre Grenet notamment affirme qu'il est « *temps de voir comment ce nouvel équipement répond aux besoins des non riverains ».* Il redemande alors à ce que le hall traversant de l'aile Sud puisse être utilisé comme un lieu de débats et de diffusion[441].

La Mairie de Paris lance peu de temps après un appel d'offres pour une démarche d'étude et de « concertation » afin de déterminer les besoins des métropolitains en termes de services. Elle recrute à la fois des cabinets d'urbanisme spécialisés dans les démarches participatives (Ville Ouverte et Pro-Développement), et un institut de sondage (BVA). Les associations sont à nouveau convoquées pour une réunion portant sur la dimension métropolitaine le 1er octobre 2009. Elles y rencontrent la programmiste Véronique Granger pour Pro-Développement et les jeunes urbanistes de Ville Ouverte, notamment Gwennaelle D'Aboville. Ces professionnelles mettent en avant la volonté d'avoir une approche qualitative, se détachant de l'approche fonctionnaliste et en termes de flux qui a prévalu jusqu'à présent en ce qui concerne notamment les espaces publics. Il s'agit de privilégier l'approche par les pratiques, les usages, l'expérience sensible.

La méthodologie proposée comprend des « focus groups[442] » avec des usagers du site (en bleu sur la frise ci-dessous, Figure 39), organisés par BVA, des « parcours commentés[443] » également avec des usagers (en vert sur la frise ci-dessous, Figure 39), et un travail continu avec les membres actuels de la « concertation » (flèche verte en bas de la frise ci-dessous, Figure 39). Les métropolitains sont recrutés sur le site ou à partir d'échantillons d'enquêtes déjà réalisées. Les urbanistes affirment également une volonté d'intégrer le public jeune dès que possible, notamment en recontactant certains qui avaient participé à l'étude « *jeunes métropolitains* ». Un blog participatif (plateforme Affinitiz) est également créé afin que les habitants-citoyens puissent avoir accès aux différents documents de l'étude et déposer des contributions. Il ne s'agit pas d'un site public, mais d'un outil de travail destiné au groupe de « concertation ». Parallèlement à la démarche participative, l'équipe de programmistes souhaite travailler à des éléments de propositions (flèche rouge sur la frise, Figure 39). La

[441] Selon lui, le lieu dédié aux cultures urbaines ne satisfait pas les besoins de tous les métropolitains, il n'est donc pas suffisant.

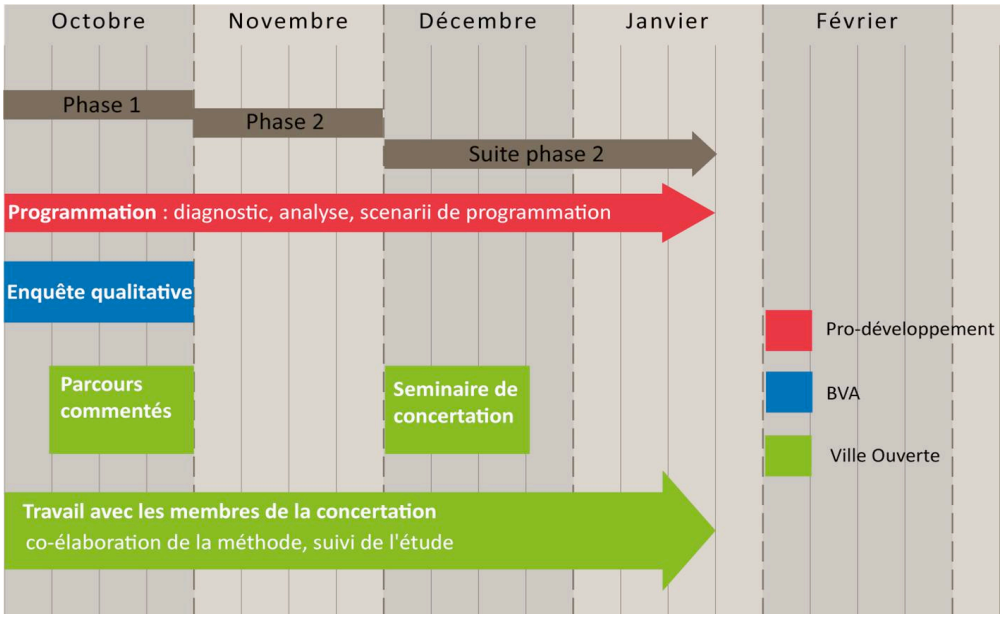
[442] Un *focus group* ou groupe de discussion est une méthode qualitative de recherche en sciences sociales qui consiste à réunir des personnes en situation de discussion, afin de déterminer la réponse de ce groupe et l'attitude qu'il adopte au regard d'un produit, d'un service, d'un concept ou de notices. Lancé par Paul Lazarsfeld et son collègue Robert Merton durant les années 1940, le focus group a été utilisé en sociologie, en France, dans le cadre théorique de l'intervention sociologique par Alain Touraine. Mais cette méthode est également très employée en marketing et dans le domaine de la politique.
Il est prévu de réunir 4 focus groups d'environ 5 personnes pendant 3 heures, et de réaliser une dizaine de parcours commentés. Les focus groups, organisés par BVA, seront répartis de la façon suivante : un groupe de « voyageurs », un groupe de « clients », un groupe de « jeunes » et un groupe de « riverains ». Les participants à la concertation sont invités à assister aux focus groups derrière des vitres sans teint, et nous aurons ainsi l'occasion de suivre le groupe clients.

[443] Le parcours commenté est une méthode qualitative de recherche, proche de l'entretien, qui consiste à accompagner une personne dans un cheminement en lui demandant de verbaliser les sensations éprouvées, d'indiquer les choix de trajectoire ou d'espaces effectués, de préciser la nature des différents lieux traversés. Il permet de marquer les seuils dans l'espace, autrement dit les changements d'ambiance, liés à l'aménagement ou aux activités qui s'y déroule, et caractériser les différents registres de l'expérience sensible (visuel, auditif, aérothermique, kinesthésique) en lien avec le contexte socio-spatial.
Les parcours commentés, qui ont pour vocation de révéler les aspects métropolitains du lieu, seront réalisés par le photographe David Cousin-Marsy, assisté par un professionnel de Ville Ouverte.

méthode ainsi élaborée correspond au degré de concertation, voire de participation, dans la mesure où elle a vocation à impliquer largement les habitants-citoyens concernés par le projet urbain, et à construire de façon interactive avec le dispositif participatif les propositions programmatiques.

Cependant, des limites sont observables à la réalisation effective de cette concertation/participation. Tout d'abord, cette démarche arrive tardivement dans le processus de projet, et ne peut remettre en cause la programmation existante et le calendrier prévu. La question que se posent les différents acteurs, tant associatifs que professionnels extérieurs à la Mairie de Paris, est celle des marges de manœuvre encore existantes, et donc des conséquences de cette nouvelle démarche. Dans l'évaluation de la démarche que Ville Ouverte va mener en juin 2010, cet élément est souligné : il y est mentionné parmi les limites le fait que les marges de manœuvre étaient réduites car l'étude est « *intervenue tardivement dans un projet déjà sélectionné et parvenu à un stade avancé de son élaboration*[444] ».

Figure 39 : Planning de l'étude sur les services métropolitains, octobre 2009[445]



Source : Diaporama Ville Ouverte, réunion 01 octobre 2009

Une réunion, organisée le 20 octobre 2009, porte précisément sur les marges de manœuvre de l'étude. Alors que les urbanistes animatrices de la réunion souhaitent que les associations travaillent en petits groupes pour « *définir les marges de manœuvre* », ces dernières refusent car il leur semble déplacé qu'on leur demande de réfléchir à des marges de manœuvre, alors même qu'elles ont le sentiment d'avoir demandé de nombreuses fois à la Mairie de Paris quels étaient les éléments modifiables dans le projet sans obtenir de réponses. Une nouvelle

[444] Bilan réalisé en juin 2010 par Ville Ouverte, C.F. Annexes, IV.2.9.
[445] C.F. Annexes, IV.4.3. : Chronologie précise de l'étude sur les services métropolitains.

fois, les associations se sentent dupées, et le font savoir aux urbanistes[446]. Finalement, les urbanistes admettent que les marges de manœuvre sont restreintes, mais estiment qu'elles existent tout de même, pas tant sur « *les aménagements précis, concrets, équipements, que sur l'animation, l'esprit du lieu* ». Elles décrivent leur objectif comme étant de savoir si les attentes des métropolitains se retrouvent dans le projet, par exemple *« pouvoir se rencontrer, avoir du silence, se promener en famille…* ». La démarche participative ne peut par conséquent pas influer grandement sur les orientations programmatiques du projet, d'autant que certains éléments de contenu du projet sont dévoilés au fur et à mesure des réunions, alors qu'ils ont une conséquence importante sur la définition des marges de manœuvre. C'est le cas de la disparition du hall traversant : au cours de la séance du 20 octobre 2009, les associations interrogent Mary Senkeomanivane, chargée de mission Mairie de Paris pour le suivi de ces études[447], sur la configuration finale des espaces traversants au RDC, afin d'envisager des animations culturelles. La représentante de la Mairie leur précise alors, au bout d'une heure et demie de réunion, que le dessin projeté en séance est « *caduque* », et que le hall de l'aile Sud n'existe plus. Les associations apprennent donc seulement à ce moment là, au détour de questionnements, qu'il est inutile de projeter des équipements ou programmations sur cet espace, alors que le dessin projeté en séance les montre toujours[448].

Dans son bilan de l'étude sur les services métropolitains, Ville Ouverte évoque également comme une difficulté le fait que l'étude devait *« gérer un double historique* » : celui du projet et celui de la « concertation ». En effet, un certain nombre de résultats des focus groups et parcours commentés[449], présentés lors d'une réunion le 6 novembre 2009

[446] Ainsi Pierre Grenet leur affirme : « *je pense qu'on ne se comprend pas. Ca fait quatre ans qu'on essaye de changer les choses… Si ça n'est pas dans vos prérogatives, il faut nous le dire.* ». Elisabeth Bourguinat leur demande de ne pas *« les balader »,* leur affirmant qu'elles parlent à *« des gens qui ont beaucoup souffert ».*
Par ailleurs, les représentants des associations de défense des intérêts des riverains semblent encore plutôt hostiles à la réalisation de ces études : « la d*imension métropolitaine est tellement évidente que je ne vois même pas pourquoi on en parle. Je pense que c'est une stratégie de la ville pour ne pas tenir compte des habitants* », affirme Elisabeth Bourguinat en octobre 2009. Les représentants de certaines associations de quartier estiment que « *les riverains sont plus présents sur le site que les métropolitains* », et qu'ils devraient donc être plus représentés dans les focus groups (Jacques Chavonnet, Gilles Pourbaix). La question de la représentativité ressurgit, mais cette fois dénoncée comme insuffisante pour les riverains ; à l'inverse, les associations du groupe Métropole estiment qu'il y a encore une « *sur-représentation des riverains* » (Pierre Grenet).

[447] Elle était auparavant membre du cabinet de Pierre Mansat, qui l'a désignée pour suivre l'étude sur les services métropolitains.

[448] Le compte rendu de cette séance revient sur les raisons de la disparition du passage traversant de l'aile Sud qui devait servir d'accès au conservatoire. Avec la suppression de celui-ci, la fonction de ce mail, donnant sur des murs aveugles, a été remise en question, sans qu'une fonction nouvelle ne se dégage. Cet espace ne répondait pas explicitement à une demande du programme de la Ville, mais était présent dans le projet des architectes depuis le concours. Après une consultation de la Direction des Affaires Culturelles de la Ville et de tous les services intéressés, il s'est avéré qu'il n'avait pas d'utilisation essentielle. D'autre part, au cours de la recomposition de l'aile Nord, des surfaces commerciales ont été supprimées pour donner plus d'aisance aux équipements culturels du 1er étage. « *De manière à préserver l'équilibre général commerces/équipements dans l'ensemble de la Canopée (donc l'équilibre financier), les espaces commerciaux perdus dans l'aile nord sont restitués dans l'aile sud avec la fermeture du passage traversant*. »

[449] Les parcours proprement dits ont été réalisés entre le lundi 19 octobre et le mardi 3 novembre 2009, auprès de dix-sept personnes présentant des profils diversifiés (riverains, utilisateurs réguliers ou occasionnels, salarié du forum, SDF, jeunes). Les parcours ont été répartis à différents moments de la journée et de la soirée, en semaine et le week-end. Parmi les personnes interrogées, sept avaient participé aux Focus groupes BVA, les autres personnes ont été recrutées sur place ou par le biais de l'association Mains-Libres en ce qui concerne les deux personnes sans domicile fixe.

(C.F. Annexes. IV.4.4.), n'apparaissent pas comme de nouveaux éléments pour la réflexion sur le projet. Si les parcours commentés apportent des éléments tout à fait intéressants en termes de vécus, de pratiques et de représentations des habitants-citoyens, une grande partie des éléments repérés par les urbanistes travaillant sur cette étude est déjà connue depuis 2003[450]. Les associations réagissent donc à nouveau vivement en précisant qu'elles ont parlé de ces éléments durant de longues réunions, et qu'elles espéraient pouvoir discuter de leurs propositions, notamment d'équipements en ce qui concerne Parole des Halles. Par exemple, les urbanistes de Ville Ouverte insistent beaucoup sur la demande d'informations dans le forum, de signalétiques, etc. C'est effectivement ce qui ressort des focus groups : mais il s'agit d'éléments déjà identifiés dès le début de l'opération, ce qui donne l'impression aux associations mobilisées depuis cette époque d'une perte de temps : « *si toute l'étude a pour but de mettre des bornes d'info, c'est de l'argent jeté par les fenêtres. On peut vous le dire ça !* » déclare Elisabeth Bourguinat ; « *Tout ça on en a parlé pendant énormément de réunions, on demande des espaces pour organiser des rencontres, ces questions là sont sur la table depuis longtemps. On espérait que vous reveniez vers nous avec les marges de manœuvre données par la Mairie. Sinon on a l'impression d'être baladés* », renchérit Pierre Grenet. Cet aspect soulève la question de l'articulation des différentes études menées tout au long du projet, notamment les groupes d'usagers de l'automne 2006.

Au demeurant, le temps imparti pour mobiliser les habitants-citoyens métropolitains étant assez restreint (octobre-décembre 2009), certains défauts de méthode au sein des dispositifs peuvent également limiter la réalisation effective de la « concertation ». Ceci est particulièrement illustré par la manière dont les focus groups ont été réalisés. Comme prévu, quatre focus groups de cinq à six personnes ont été réunis. Chacun a duré environ trois heures (un groupe clients, un groupes voyageurs, un groupe riverains, et un groupe jeunes 17 à 24 ans) et quinze entretiens ont également été réalisés en face à face avec quatre commerçants, quatre salariés, quatre touristes (deux français et deux étrangers), et trois personnes à mobilité réduite.

Les focus groups ont été organisés en trois temps ;

- dans un premier temps, les participants ont été interrogés sur leurs représentations et leurs attentes a priori, sans connaître le projet ;
- dans un deuxième temps, ils ont eu une présentation du futur projet (mais pas précisément du diagnostic et des objectifs préalables) ;
- dans un troisième temps, ils ont pu exprimer leurs attentes par rapport aux différents espaces du projet.

Ces focus groups ont été organisés par BVA, institut davantage spécialisé dans le sondage que dans l'animation de groupes de travail dans le cadre d'une concertation. Nous avons eu l'occasion d'observer les limites de ce dispositif en assistant à un focus groups le 8 octobre 2010, réunissant des « clients ». Cachée derrière une vitre sans tain, nous avons observé les discussions et discours des six enquêtés et de l'animatrice. Dans un premier temps, cette

[450] Et ont été à nouveau mis en exergue en 2006 à l'occasion des enquêtes IPSOS et des groupes d'usagers Missions Publiques.

dernière a interrogé les participants sur leurs représentations du site. Puis elle leur a demandé quels seraient selon eux les éléments à conserver et les nouveautés à apporter dans le futur projet : « *si vous étiez chargés du réaménagement des Halles, quelles seraient vos priorités ?* ». Or ces questions pouvaient laisser penser aux participants que ces éléments étaient encore en discussion.

Ensuite, le futur projet a été présenté par l'animatrice ; le jardin, la Canopée, les espaces publics de surface, et les espaces souterrains. Sur une réunion durant entre 2 et 3 heures, le temps de présentation était trop court pour pourvoir entrer dans les détails des objectifs et réponses apportées par les maîtres d'œuvre, et donc pour que les participants puissent s'approprier la complexité de la matière. L'animatrice n'avait pas une connaissance très précise du projet des Halles ni de son état d'avancement. Elle a pu de ce fait induire les participants en erreur sur certains aspects. De plus, comme l'ont ensuite souligné des représentants associatifs[451], des erreurs apparaissaient dans le document de présentation du projet. Celui-ci tente de mettre en avant la manière dont le futur projet va corriger les dysfonctionnements actuels, en orientant clairement le discours avec l'utilisation de phrases comme « *on traversera le jardin plus facilement qu'aujourd'hui* ». De façon logique, les participants réagissent très positivement aux images qui leur sont montrées « *c'est beau* », « *c'est plus sécurisant* », « *il y a de la clarté* », « *c'est spacieux* », estiment-ils. L'aspect esthétique de la Canopée leur plaît beaucoup, bien que certains trouvent l'ensemble un peu trop « *moderne et froid* ». Les polémiques et débats présents dans la « concertation » et les critiques des associations y participant n'ont pas été présentés aux enquêtés. Ainsi, les éléments issus de ces focus groups peuvent être biaisés du fait des informations qui leur ont été communiquées. La présentation du projet semble s'apparenter davantage à de la communication qu'à une mise en discussion des principes retenus.

Les représentants associatifs estiment que les défauts de méthode ont contribué à donner l'impression d'un plébiscite du projet. Ils craignent que les élus entendent cela comme une validation de celui-ci et ignorent les interpellations des participants réguliers à la « concertation » qui identifient, eux, des défauts importants. Pour certains, comme Pierre Grenet, l'étude sur la dimension métropolitaine représente « *une des dernières chances que les associations qui travaillent depuis des années puissent faire valoir des arguments d'usagers autres que riverains*[452] ». Mary Senkeomanivane explique que pour la Ville, les études n'ont pas pour objectif de valider ou d'invalider le projet, mais de permettre des

[451] Elisabeth Bourguinat et l'association Accomplir soulèvent des erreurs dans ce document lors de la réunion de présentation des résultats des focus groups du 6 novembre 2009 : les surfaces en mètres carrés de jeux pour enfants sont présentées comme des créations pures plutôt que comme la restitution et l'amélioration d'une offre existante ; par ailleurs le document énonce six mille mètres carrés de surfaces commerciales supplémentaires créées, alors que l'association Accomplir s'est fait confirmer auprès de la Ville de Paris le chiffre total de neuf mille deux cent soixante mètres carrés.
Elisabeth Bourguinat affirme également qu'il faut rappeler que la bibliothèque et le conservatoire sont des équipements de proximité, à destination des riverains : *« réalisent-ils par exemple que la bibliothèque et le conservatoire qu'ils jugent très positivement ne leur sont pas destinés, puisqu'il s'agit d'équipements de quartier ? Réalisent-ils qu'il n'y aura rien à visiter dans la Canopée, puisque le bâtiment leur sera fermé ? Il ne faut pas confondre communication de projet et évaluation de projet* » explique-t-elle.

[452] Par ailleurs il profite de cette réunion pour dénoncer le « *scandale* » de la suppression des passages traversant : c'est d'autant plus scandaleux selon lui que les associations l'ont apprise « *entre deux réunions* »

propositions pour construire la dimension métropolitaine. Selon Véronique Granger, c'est sur la dimension du vécu métropolitain qu'il y a de grandes marges de manœuvres, alors qu'elles sont petites sur les mètres carrés, le bâtiment, et les espaces encore modifiables.

Dans les réunions organisées et animées par les urbanistes mandatées par la Mairie de Paris, la démarche participative s'est ensuite apparentée par ses modalités à de la consultation, bien que les dispositifs mis en place aient permis en partie un travail collaboratif et une réflexion commune. Les urbanistes ont tenté de rassembler des acteurs associatifs et non associatifs au cours de ces réunions, notamment lors du « séminaire de concertation » du 12 décembre 2009. Celui-ci réunit l'ensemble des acteurs de la société civile ayant participé aux démarches de « concertation », c'est-à-dire les associations traditionnellement présentes dans les réunions, et certains métropolitains ayant participé aux focus groups, afin qu'ils réagissent aux premières propositions de programmation de Véronique Granger, préalablement construites à partir des résultats des focus groups et des parcours commentés. Conformément aux conditions de l'étude, celles-ci ne concernent pas d'éventuels réaménagements de l'espace, mais portent davantage sur les services à destination des métropolitains. Les préconisations concernent principalement des questions de signalétique et d'ambiance. Elles visent particulièrement à améliorer la lisibilité du site, la communication claire d'informations, et la visibilité des équipements, notamment culturels, ainsi que l'hospitalité et la reconnaissance de la dimension métropolitaine du site. Des suggestions impliquant la création de nouveaux équipements sont faites au sujet de toilettes, d'une halte garderie, et d'une « offre de lecture publique », sorte de bibliothèque dans l'espace public ou le pôle de transport. Il est également préconisé de « *clarifier l'échelle de rayonnement des équipements publics pour éviter les confusions dans les attentes* », et de clarifier le statut des espaces privés et publics. (C.F. Annexes, IV.2.6.).

Après avoir entendu ces propositions, les participants posent quelques questions pour préciser le contenu de l'exposé, puis se répartissent en quatre groupes afin de travailler en petit comité pour formuler des avis sur les propositions de programmation. (C.F. Annexes IV.3.2.). Ils présentent ensuite ces avis devant certains des membres du comité technique de l'étude[453], principalement des directeurs de cabinet d'adjoints au Maire de Paris. Si les présentations des groupes reprennent des préconisations en termes de qualité d'accueil et d'information, ils énoncent également tous des suggestions d'aménagements ou de programmation culturelle d'équipements publics dans la Canopée[454]. Les membres du comité technique répondent

[453] Le comite technique de l'étude comprend les services de la Ville, les partenaires de l'étude et les cabinets d'élus. Sont présents à cette réunion : Paul Coiron, chef de projet pour les Halles à la RATP, Julien Neiertz, conseiller d'Hamou Bouakkaz, Adjoint au Maire de Paris pour la démocratie locale, Amandine Rambert, cabinet de Pierre Mansat, Renaud Paque, cabinet d'Anne Hidalgo, et Benoit Etienne, cabinet de Christophe Girard.

[454] Les groupes se sont composés par affinités, et leurs discours reflètent des positions déjà exprimées auparavant. En effet le groupe composé d'associations défendant les intérêts de riverains, notamment Accomplir (groupe 3), proteste contre l'idée que la bibliothèque devienne un équipement métropolitain : il souhaite au contraire qu'elle reste un équipement de proximité. Le groupe estime également que l'animation ne doit pas être « *saturante* » pour le site. Enfin, il proteste contre l'idée d'un lieu dédié aux cultures urbaines, trop restrictif et stigmatisant selon les associations, qui lui préférerait un lieu de débat ouvert à tous les publics. Cette idée semble partagée par le groupe 4, composé principalement de membres du groupe Métropole. Il propose que l'équipement métropolitain soit ouvert à « *toutes les créativités métropolitaines* », et non uniquement aux cultures urbaines. Il souhaite également que soit envisagé un café social / club à la place du café du XXIe siècle d'Unibail. Enfin il insiste sur la nécessité de bien penser les conditions d'une proximité sociale, notamment en envisageant des lieux de réunions.

ensuite chacun leur tour aux propositions des groupes d'habitants-citoyens. Le séminaire est analysé par Ville Ouverte comme un « temps fort » du dispositif participatif, qui a permis la « *collaboration entre le groupe de travail technique et les cabinets des élus* ».

Durant les présentations des groupes d'habitants-citoyens, certaines critiques sont formulées sur l'équipement dédié aux cultures urbaines. Pour y répondre, le directeur de cabinet d'Anne Hidalgo affirme que l'idée de centre dédié aux cultures urbaines est « *issue de la concertation* » avec les associations. Il reconnaît que la programmation a un temps « *souffert de son manque de clarté* », mais explique qu'après plusieurs étapes, il y a eu « *un choix politique et de programmation permettant de travailler sur un thème défini* », celui des cultures urbaines, qui selon lui trouve « *logiquement sa place aux Halles dans une relation avec la métropole*[455] ». Pierre Grenet, en tant que membre de Parole des Halles, rappelle alors que la dimension métropolitaine a été « *intégrée dans le processus de réflexion aux forceps* ». Il estime que l'équipement qui doit incarner la dimension métropolitaine du projet – dédié aux cultures urbaines - ressemble à « *un lieu alibi et ne règle pas la question métropolitaine* ». Pour lui, le seul lieu d'accueil large du public ne doit pas être confisqué par un public spécifique. Il espère que la salle associée à cet espace sera un lieu plus ouvert pour des événements pris en charge par des associations. Dominique Goy-Blanquet regrette également le caractère restrictif de cet équipement, et Gilles Pourbaix considère lui aussi que la création d'un centre dédié aux cultures urbaines ne répond pas à la question métropolitaine. Seul Bolewa Sabourin, de l'association LOBA[456], représentant associatif nouveau venu dans la « concertation » et lui même jeune et danseur, estime que l'équipement dédié aux cultures urbaines est tout à fait valable dans la programmation métropolitaine du lieu. Il déclare que le Hip Hop ne concerne pas seulement les jeunes, et s'étonne que la spécialisation d'un lieu Hip Hop choque alors que d'autres centres culturels spécialisés existent dans Paris, par l'exemple l'opéra Bastille.

Afin de répondre aux demandes des associations, Renaud Paque déclare qu'il avait été précisé qu'une salle de l'équipement cultures urbaines, d'une capacité de 100 à 150 personnes, pourrait être mutualisée et attribuée selon certains créneaux aux associations pour organiser des réunions ou des performances[457]. Les associations affirment au contraire que cela n'avait pas été dit auparavant.

[455] De son point de vue, cette évolution n'est pas défavorable aux habitants et associations, au regard de l'ancien projet d'auditorium, car celui-ci aurait été largement préempté par le conservatoire.

[456] LOBA est une association qui a pour but « *la promotion du métissage culturel et du partage par le biais des arts* ». Créée en 2008 par deux étudiants, souhaitant « *s'engager dans la vie de la Cité en dehors de partis politiques* », LOBA cherche à diffuser les pratiques artistiques, dans un premier temps la danse et le rap, et à promouvoir la création par l'organisation de moments d'échange et de spectacles. Son siège social se situe à la Maison des Associations du 1er arrondissement, au sein du Forum des Halles.

[457] Il s'agit d'une salle située dans l'aile nord, au premier étage et au centre, et qui appartient au « pôle » cultures urbaines. Elle peut être utilisée par le conservatoire, les cultures urbaines, la bibliothèque et les associations.

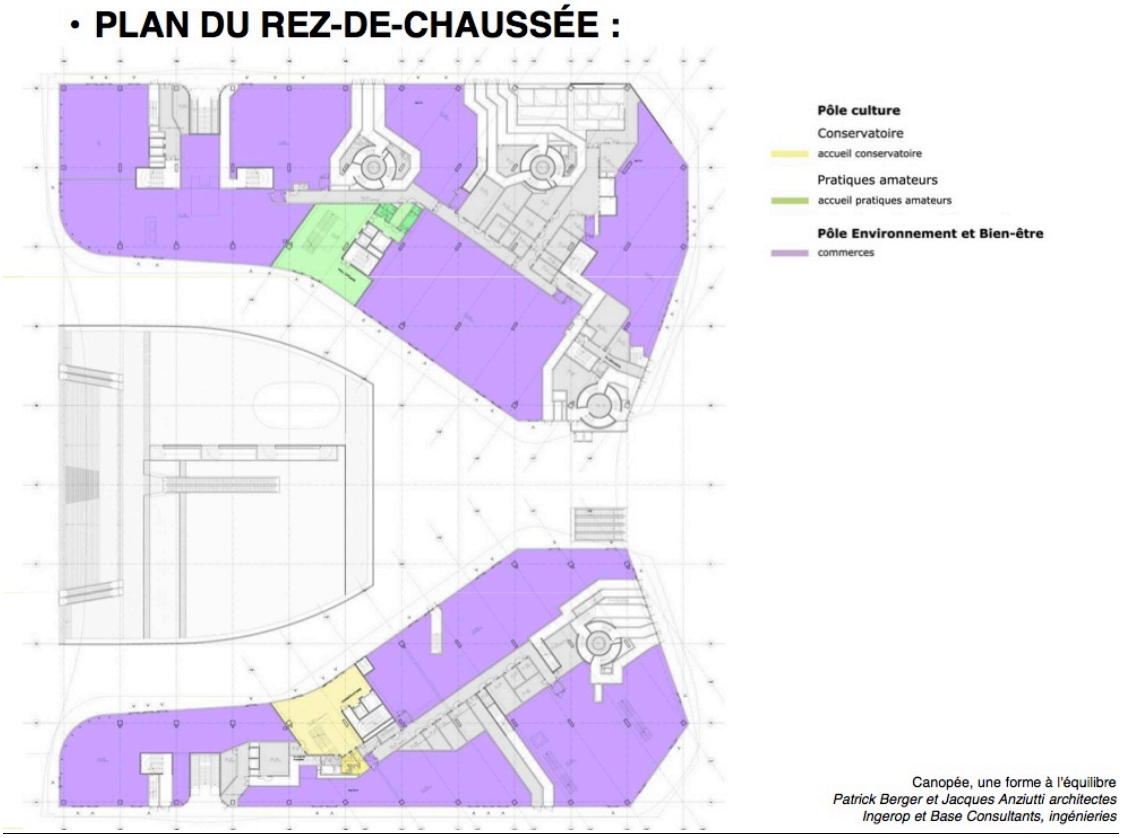
La finalisation de la programmation métropolitaine du projet des Halles, 2010

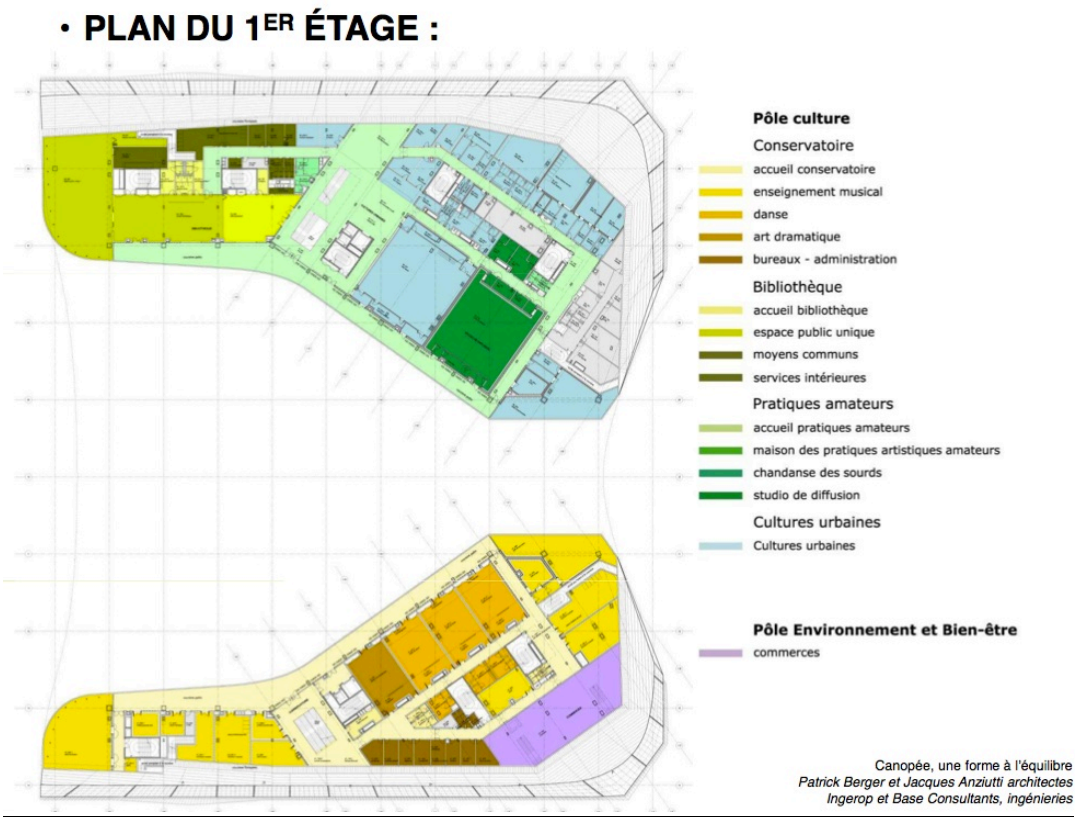
La réunion de « concertation » suivante est un GTT dédié au futur équipement dédié aux cultures urbaines, le 14 janvier 2010. Ce GTT est présidé par Bruno Julliard, et rassemble des associations participant à la « concertation » depuis le début de l'opération des Halles et plusieurs associations culturelles orientées vers la pratique et la promotion du Hip Hop, ainsi que des « *professionnels du Hip Hop* » (producteur, directeur de radio, rédacteur en chef de revue). Il s'agit, selon les déclarations de l'Adjoint à la Jeunesse, d'une partie des personnes avec qui le projet d'équipement a été discuté, au sein de la commission Hip-Hop créée par la Ville de Paris en 2002. Ces discours dévoilent donc que l'équipement a été construit dans une concertation parallèle à celle du projet des Halles. Le fait que ces deux démarches participatives aient été menées de façon déconnectée génère des tensions entre leurs protagonistes respectifs. Le groupe de professionnels et experts du Hip Hop, qui a participé à l'élaboration du projet, soutient les objectifs de valorisation et diffusion de cette culture, tandis que les associations participant à la « concertation » pour les Halles depuis longtemps découvrent un projet qui ne reprend pas selon elles leurs analyses et propositions. En effet, ces derniers se trouvent un peu mal à l'aise par rapport à la démarche de « concertation », car il leur apparaît que le projet présenté est déjà ficelé et a été élaboré en marge des réflexions programmatiques de la « concertation » sur l'opération des Halles. Aucun détail sur l'articulation avec le programme architectural d'ensemble n'est donné, ni sur la faisabilité ou l'impact de cet équipement sur la Canopée. Les maîtres d'œuvre, Patrick Berger et Jacques Anziutti, ne sont d'ailleurs pas présents pour discuter de ces éléments.

Lors du dernier GTT sur la programmation de la Canopée, le 17 février 2010, ce qui était appelé pôle métropolitain est bel et bien remplacé par l'équipement dédié aux cultures urbaines, appelé équipement Hip Hop dans le tableau de récapitulation de surfaces. Il s'agira de mille quatre cents mètres carrés, situés uniquement au premier étage de la Canopée, puisque les halls du RDC ont disparu[458]. (C.F. Annexes II.3.5.) Tandis que les associations de riverains (Accomplir et l'Association de Défense des Riverains Châtelêt-les-Halles) et les représentants des commerçants sont présents, les associations du groupe Métropole et du collectif Parole des Halles n'assistent pas à cette dernière réunion de « concertation ».

[458] L'explication de ce retrait est que cet espace ne répondait pas explicitement à une demande du programme de la Ville, mais qui était présent dans le projet des architectes depuis le concours, et que, après une consultation de la Direction des Affaires culturelles de la Ville et de tous les services intéressés, il s'est avéré qu'il n'avait pas d'utilisation essentielle. Ainsi, il a été demandé aux architectes de travailler sur un programme ne comportant pas ce mail traversant.

Figure 40 : Plans RDC et 1er étage de la Canopée, février 2010
(Pôle services métropolitains en bleu)





Source : Diaporama P. Berger J. Anziutti Architectes et Mairie de Paris, GTT 17 février 2010

Les discussions sur la dimension métropolitaine du projet continuent néanmoins, puisque les urbanistes en charge de l'étude sur cet aspect doivent désormais présenter leurs propositions de programmation. La phase de « concertation » des métropolitains est terminée, mais trois GTT avec les associations sont encore organisées en 2010. Le premier, le 16 mars 2010[459], se déroule quelques jours après la réunion du comité technique de l'étude. Celle-ci a pour objet d'étudier et de valider la série de propositions que Véronique Granger a affiné depuis le 12 décembre 2009, en matière de services en rapport avec la dimension métropolitaine des Halles. Les propositions retenues par la Ville de Paris pour être étudiées de manière plus approfondie sont (C.F. Annexes, IV.2.7.) : une médiathèque métropolitaine et une bibliothèque d'échange ; des toilettes publiques avec des services ; un service de médiation et de prévention ; des services et des points d'information (sous la forme d'un « kiosque »), notamment sur l'offre culturelle ; l'articulation entre instances de validation et de « concertation » est claire et organisée précisément.

Lors de cette réunion, Véronique Granger affirme qu'il existe toujours des discussions sur la répartition des mètres carrés, comme si les choses étaient encore négociables sur ce point. Mais elle précise en même temps qu'il y a des « *difficultés autour des m2, où les trouver ?*[460] ». Elisabeth Bourguinat, secrétaire d'Accomplir*,* se dit accablée et déçue, parce que la richesse de la première phase d'études ne débouche pas selon elle sur des propositions aussi intéressantes que celles « *qu'on aurait pu attendre* » ; « *c'est la montagne qui accouche d'une souris* ». La programmiste répond qu'elle comprend les réserves ou les déceptions car il était question d'améliorer l'offre métropolitaine alors que ses propositions ne sont qu'immatérielles[461].

La réunion suivante, le 17 juin 2010, fait suite à une nouvelle séance du comité technique sur les modalités opérationnelles des propositions de programmation, qui s'est déroulée la veille[462]. Les associations découvrent que la majorité des implantations de services sont envisagées dans l'espace de transport, et non directement dans la Canopée. Elles réagissent aux propositions en affirmant qu'il serait préférable d'élargir à tout le site la réflexion sur les nouveaux services à implanter. Véronique Granger explique que c'est dans le pôle transport que l'adaptation de services à destination des métropolitains s'est avérée prioritaire. Par ailleurs, certaines contraintes réglementaires sont mises en avant. Au sujet de l'implantation des toilettes notamment, Mary Senkeomanivane souligne que la programmation « *doit faire face à des contraintes* » ; la Ville souhaitait l'existence de toilettes dans la Canopée, mais la préfecture de police l'interdit. Au sujet de la bibliothèque d'échanges, des « *aspects techniques et réglementaires* » limitent les possibilités de développement. En effet Mary

[459] Les associations du groupe Métropole et de Parole des halles sont absentes.

[460] Véronique Granger estime que les associations « *connaissent le problème* », puisque dès le début de l'étude elles « *rigolaient en disant que celle-ci ne servait à rien* » en termes de programmation de mètres carrés.

[461] Véronique Granger précise bien que dès le départ, avec la commande de l'étude, elle n'avait pas vocation à proposer un équipement. Mais elle déclare que la commande ne comportait en revanche pas de contrainte budgétaire. Les propositions sont donc libres sur ce plan, ce qui permet tout de même de faire des suggestions riches. Mais Elisabeth Bourguinat estime que la bibliothèque d'échanges n'est qu'un « *gadget* ».

[462] Cette réunion doit permettre de faire remonter au comité de pilotage du 22 juin 2010 les remarques des membres de la « concertation » sur les propositions finales de la programmiste.

Senkeomanivane précise que lors du comité technique, la RATP a rappelé que le règlement s'appliquant aux établissements recevant du public (ERP) interdit la présence de bibliothèques au-delà de six mètres sous terre, pour des raisons de sécurité incendie. Ainsi, on ne peut pas prévoir de bibliothèque dans le pôle transport. Les marges de manœuvre pour discuter de la meilleure localisation des services sont restreintes.

Les propositions programmatiques finales, actées par le comité de pilotage, sont rappelées lors de la réunion suivante, le 30 juin 2010 (C.F. Annexes IV.2.8.) :

- Des toilettes publiques de qualité et « socialement accessibles » (dans la galerie latérale au niveau -4) Le projet de toilettes publiques est piloté par la RATP et le STIF, il est prévu que les horaires d'ouverture s'étendent de 6 heures à minuit.

- Une bibliothèque d'échange métropolitaine (kiosque au niveau -4 du pôle de transports) Le dispositif de lecture publique se voit piloté par la Direction des Affaires Culturelles de Paris, qui entame une réflexion avec la Région pour imaginer un dispositif concernant l'ensemble du réseau de transport en commun.

- Un kiosque informationnel (sur la terrasse au niveau -1 de la Canopée) Le kiosque informationnel a pour chef de file le Comité Régional du Tourisme, acteur généraliste.

- La promotion de l'offre culturelle et du patrimoine métropolitains (pas de localisation précisée, il s'agit davantage de construire une stratégie d'action) La promotion de l'offre culturelle et patrimoniale est confiée à la Délégation à Paris Métropole et aux Coopérations interterritoriales (DPMC), en lien avec la Direction des Affaires Culturelles.

- La mise en place du dispositif de prévention et de médiation sera suivie par la Mission Les Halles de la Ville de Paris.

Une dernière séance est organisée autour de l'étude sur la dimension métropolitaine des Halles le 30 juin 2010 ; il s'agit d'une réunion de bilan de la « concertation » menée dans le cadre de cette démarche. Elle est présidée par Pierre Mansat. Peu d'associations y participent, et une seule du groupe Métropole est présente[463]. La plupart estiment que finalement la dimension métropolitaine n'a pas été suffisamment prise en compte, et de façon trop tardive avec cette étude, ce qui peut expliquer la difficulté à élargir le public de la « concertation » et à dépasser le degré de consultation. C'est par ailleurs également le bilan global qu'en tire Ville Ouverte. De façon générale, les urbanistes estiment que le dispositif mis en place n'a permis une élaboration commune que de manière ponctuelle, « *lorsque les remarques des participants ont permis d'amender certains points* », alors qu'un des objectifs de la démarche était la co-élaboration. Gwenaëlle D'Aboville note un « *essoufflement du processus* », notamment dans les GTT, et elle estime que l'objectif d'élargissement du public de la « concertation » n'a pas eu lieu. Le blog, quant à lui, fait l'objet d'un bilan paradoxal. Il est apparu intéressant comme outil, permettant de faire office de base de données destinée spécifiquement aux membres de la « concertation ». Mais il s'est avéré selon elle « *décevant*

[463] Il s'agit de l'association Glob'Halles, représentée par Régis Clergue Duval. Sont également représentés : le GIE du Forum, avec André Laborde, La Clairière, représentée par René Bazin, l'association ChanDanse des Sourds, et le conseil de quartier des Halles

dans sa dimension participative ; contrairement à ce que l'on avait espéré lors de sa création, il n'a pas permis d'élargir la participation. »

Le bilan met tout de même en exergue certains aspects positifs : Gwenaëlle D'Aboville estime que la « concertation » a apporté des éléments de qualité à l'étude. Lors de la première phase (parcours commentés, focus groups et séminaire de concertation), elle a constitué un apport pour confirmer, orienter ou faire apparaître des axes de réflexion, notamment au sujet du statut de l'espace public, « *espace de citoyenneté* », de la notion de confort, de service, lieux de pause et de détente, et de la notion de « *non-usagers des Halles* » et de « *droit à l'évitement* ». A la fin de la seconde phase (c'est-à-dire après les GTT de 2010), les discussions ont conduit selon elle à une évolution, car les propositions se sont vues « *réinscrites dans une stratégie plus globale et moins opérationnelle*. » Un autre élément positif a été souligné par Thierry Le Roy : les réunions avec les urbanistes en charge de l'étude se sont déroulées en l'absence d'élus, ce qui a permis dans une certaine mesure d'apaiser des conflits préexistants.

Notre analyse rejoint les éléments présentés par Ville Ouverte. Les dispositifs organisés pour réfléchir aux services à destination des métropolitains pouvaient s'apparenter à de la concertation car ils ont essayé de faire travailler ensemble les différents acteurs au cours de réunions. Néanmoins les marges de manœuvre étaient tellement restreintes qu'il n'était pas possible pour la programmiste de partir concrètement des propositions et arguments des associations pour définir ses propositions. Elle s'en est inspirée comme elle l'a pu, dans la limite des conditions préalables à sa mission, pour amender les propositions déjà existantes. Mais la plupart des réunions ont donné lieu à des présentations de propositions programmatiques qui devaient être commentées par les membres de la société civile. De ce fait, une fois encore l'apport des habitants-citoyens a relevé de la consultation.

La sollicitation des associations mobilisées sur la dimension métropolitaine par la Mairie de Paris, pour lui apporter des éléments de réflexion et des propositions, et l'organisation de réunions de travail afin de préparer les GTT Métropole auraient également pu amener à une dynamique de concertation. Mais le travail du groupe Métropole n'a pas été pas exploité ni intégré par les maîtres d'ouvrage dans leur propre réflexion sur la dimension métropolitaine du projet. Le projet de Canopée finalement adopté en 2010 comprend l'équipement dédié aux cultures urbaines, qui remplace le pôle métropolitain dont la programmation n'a jamais pu être définie. Si les maîtres d'ouvrage affirment que c'est grâce à la « concertation » et aux échanges avec les membres du groupe Métropole qu'il a émergé, il ne correspond pas, en réalité, aux problématiques mises en avant par les acteurs de la société civile dans le dispositif participatif du projet des Halles. Il ne semble pas avoir été construit à partir des divers enseignements des enquêtes d'usages, ni des contributions des associations ayant suivi depuis le départ l'opération. Il est finalement destiné à un public restreint, les

jeunes qui pratiquent du Hip Hop, mais il est peu articulé avec la programmation générale du projet urbain. Il a en fait été réalisé *via* une concertation parallèle, menée par la Ville avec des spécialistes et des professionnels du Hip Hop[464], et n'a pas du tout été mis en négociation dans le processus de « concertation » du projet des Halles. Les associations participant au processus participatif pour l'opération des Halles ont ainsi été mises devant le fait accompli. De plus son implantation a été décidée au premier étage, laissant le RDC aux commerces. Enfin, le hall traversant, qui avait été identifié par certaines associations du groupe Métropole comme pouvant être investi pour organiser des événements à caractère métropolitain, a disparu pendant la phase du permis de construire du projet.

[464] Les jeunes qui pratiquent le Hip-Hop aux Halles n'ont pas été sollicités.

Tableau 19 : Degrés d'implication pour le traitement de la dimension métropolitaine de 2008 à 2010, un regain d'intérêt de la Ville de Paris pour la dimension métropolitaine du projet : « les Halles, projet métropole »

Phases du projet	**Etapes du projet**	**Caractéristiques du processus participatif**	**Acteurs de la société civile mobilisés**	**Objets mis en discussion / Produits**	**Degrés d'implication**
2008 - 2010 Regain d'intérêt de la Ville de Paris pour la dimension métropolitaine du projet : « les Halles, projet métropole »	**Mai 2008 – décembre 2008 : phase Avant Projet Définitif Canopée**	22 mai 2008 : CPC, rencontre avec les nouveaux élus en charge du projet des Halles	Associations de quartier, associations généralistes	Prise en compte de la dimension métropolitaine du site	***Information / Consultation***
		Réunions groupe Métropole (associations)	Associations créent un groupe pour réfléchir et faire des propositions sur l'enjeu métropolitain	Rédaction d'une note de synthèse des diagnostics sur les usages métropolitains et de propositions de projets, sollicitation des représentants de la maîtrise d'ouvrage.	***Démarche ascendante***
		2 réunions préparatoires GTT métropole	Associations groupe Métropole	Discussions sur les modalités de prise en compte de la dimension métropolitaine dans la programmation et la « concertation »	***Consultation***
		09 juillet 2008 : CPC, la dimension métropolitaine des Halles	Associations de quartier, associations généralistes		***Information / Consultation***
	Janvier 2009 – octobre 2010 : Permis de construire de la Canopée	28 mai 2009 : GTT métropole	Associations de quartier, associations généralistes	Discussion sur le cahier des charges pour l'étude sur les services métropolitains	***Information / Consultation***
		Octobre – décembre 2009 : **Etude sur la dimension métropolitaine** Octobre – novembre 2009 : 4 focus groups/ 15 parcours commentés	Habitants-citoyens du site non associatifs	**Nouvelle démarche de concertation sur la dimension métropolitaine du site**	***Information / Consultation***
		12 décembre 2009 : séminaire de concertation	Tous citoyens concernés / intéressés	Réactions et travail sur les premières propositions de programmation de services pour les métropolitains	***Concertation / Consultation***
		3 GTT étude dimension métropolitaine (01 oct, 20 oct, 6 nov. 2009) 14 janvier 2010 : GTT équipement Cultures Urbaines 17 février 2010 : dernier GTT Canopée 16 mars 2010 : GTT étude métropolitaine 30 juin 2010 : GTT Bilan de l'étude dimension métropolitaine	Associations de quartier, associations généralistes, citoyens habitants du site non associatifs	Présentation des propositions programmatiques et réactions des associations / Présentation du projet dédié aux Cultures Urbaines et réactions des associations **Produit : équipement dédié aux cultures urbaines** **Produit : programmation de services à destination des métropolitaine**	***Information / Consultation***

Nous présentons en annexe une chronologie des actions engagées parallèlement à l'opération des Halles par la Municipalité parisienne et par l'Etat pour réfléchir à la dimension métropolitaine de Paris (C.F. Annexes IV.5). Elle est révélatrice de facteurs expliquant pourquoi cette dernière n'a été réellement investie qu'en 2008 par la maîtrise d'ouvrage Ville de Paris. En effet, il est remarquable qu'au cours des années 2000, la question de la métropole est devenue un enjeu de plus en plus important sur le plan politique : au fur et à mesure des années, les pouvoirs publics municipaux et étatiques ont chacun essayé de développer une approche singulière de celle-ci. Pour ce faire, ils ont créé à la fois des projets et des structures institutionnelles, qui s'affichent de plus en plus comme « participatifs ». Nous pouvons citer pour exemple la création d'un « *Forum de Paris Métropole* » par la Mairie de Paris en décembre 2009, afin de favoriser les rencontres entre élus et citoyens sur ce sujet, et l'ouverture d'un débat public par l'Etat en septembre 2010 sur le projet de Grand Paris. Il est bien visible que c'est précisément lorsque la question métropolitaine devient un enjeu politique national, avec le lancement de la consultation pour le Grand Paris en décembre 2007 et le choix de 10 équipes par Nicolas Sarkozy pour réfléchir à « *des scenarii de développement urbain et d'aménagement du territoire* » en juin 2008 (amenant à des positionnements Gauche / Droite[465]) que la dimension métropolitaine du site des Halles est érigée comme enjeu majeur du projet de réaménagement et que la maîtrise d'ouvrage engage des actions concrètes (création d'un GTT, discussions et proposition d'un équipement, lancement d'une étude et d'une démarche de concertation à destination des métropolitains, programmation de services estampillés « métropolitains »). Cette chronologie montre également que la question des relations entre Paris et les communes de banlieue, et donc entre Parisiens et Franciliens, a fait l'objet de réflexions et d'actions de la Mairie de Paris depuis 2001. Il peut donc sembler étonnant que celle-ci n'ait pas investi le projet des Halles comme projet phare de cette réflexion avant 2008. Lors d'une conférence sur le Grand Paris en 2011[466], Pierre Mansat déclarait que depuis le début de sa mandature l'équipe Delanoë travaille sur la dimension métropolitaine, mais il évoquait un « *mouvement tâtonnant, artisanal* ». Il reprenait ainsi le même discours que celui utilisé en 2008 dans la « concertation » pour justifier du fait que la dimension métropolitaine n'ait pas été davantage mise en avant auparavant. Selon lui, si l'idée était bien là, les termes utilisés n'étaient pas les mêmes ; un langage différent autour de la métropole est progressivement apparu. Il déclarait également : « *il faut que le citoyen métropolitain émerge, nous sommes beaucoup à lui courir après*, *sans pour l'instant l'avoir identifié* ». Ces déclarations font fortement écho à la situation particulière du projet des Halles, dans laquelle ce « *citoyen métropolitain* » a également mis du temps à émerger comme un public incontournable de la « *concertation* ».

[465] Notamment au travers d'appellations différenciées : Paris Métropole / Grand Paris : en juin 2008, le processus de création du syndicat Paris-Métropole est officiellement lancé suite à une initiative de la Mairie de Paris, précisément au moment de l'annonce du travail des 10 équipes par l'Etat.

[466] Journées thématiques « Le Grand Paris et la question métropolitaine. Controverses, stratégies et projets », organisées par Daniel Behar les 21 et 22 mars 2011 à l'Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris Est Créteil.

Conclusion Intermédiaire

Différents degrés d'implication mais une tendance générale à la consultation sur les aspects majeurs du projet

Des degrés d'implication qui diffèrent selon les phases et les objets du projet urbain

L'analyse des différentes modalités des dispositifs selon les phases et les aspects de l'opération met en exergue la difficulté de qualifier d'une façon uniforme le niveau d'intensité de l'implication citoyenne pour un projet d'urbanisme. En effet, les niveaux et formes d'implication varient au cours des étapes du projet. A certains moments, avec certains habitants-citoyens et pour certains objets, le dispositif s'apparente au degré de concertation, conformément à l'appellation qui lui est donnée par la Mairie de Paris. Mais d'autres phases du projet sont associées à une démarche plus proche de degrés inférieurs d'implication de la société civile. De plus, ce n'est pas parce que le dispositif s'apparente parfois dans sa forme à de la concertation qu'il permet concrètement aux habitants-citoyens de construire de concert le projet, comme le prouve la dernière démarche à destination des métropolitains mise en place entre octobre et décembre 2009.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces différences de degrés d'implication :

- Les phases du projet urbain et les étapes de validation qu'elles induisent : en fonction des phases du projet, les dispositifs sont organisés à des moments plus ou moins avancés de l'élaboration du projet. Ils permettent donc plus ou moins la mise en discussion des éléments de celui-ci.
- Les modalités de la « concertation » : les dispositifs mis en place comportent en réalité une kyrielle de méthodes : des réunions publiques, des réunions d'échanges dites réunions de « concertation », des Groupes de Travail Thématiques, des réunions de bureau, des Comités Permanents de Concertation, mais aussi des focus groups, des groupes d'usagers, des enquêtes par questionnaires. La finalité et le format de ces différents outils supposent des possibilités différentes d'implication des habitants-citoyens.
- Les aspects du projet et les objets mis en discussion : dans l'opération des Halles, le traitement du projet de bâtiment (Forum) et de celui de jardin ont donné lieu à des dispositifs participatifs organisés selon les mêmes modalités, mais qui n'ont pas permis le même degré d'implication des habitants-citoyens. Par ailleurs, certains aspects pourtant essentiels du projet n'ont que faiblement été soumis à la « concertation » : la programmation des transports et des équipements commerciaux, alors qu'il s'agit des espaces métropolitains, est peu traitée dans la « concertation » citoyenne, mais principalement en négociation entre la Ville, la RATP, le STIF, et Unibail.

En réalité, la plupart du temps, les objets mis en discussion dans les dispositifs ont été des aspects particuliers des différents espaces, et non les orientations générales et les questions de sens du projet urbain. Ceci est particulièrement visible sur la thématique métropolitaine : les discussions principales autour de l'aspect métropolitain ont concerné la question de la programmation des équipements publics et non celle du sens général, du parti urbain du projet et de l'articulation de ses échelles. De plus, les équipements publics à réaliser étaient déjà

largement définis, dans leurs principes généraux d'organisation, lorsqu'un débat a été organisé à leur sujet en 2009. Les marges de manœuvre ne portaient que sur une poignée de mètres carrés et sur des services annexes.

- Les acteurs en charge des dispositifs participatifs : l'information diffusée et le degré d'implication des habitants-citoyens sont redéfinis de manière spécifique selon les acteurs auxquels la maîtrise d'ouvrage délègue l'organisation des dispositifs participatifs : la D.U. s'en tient au départ aux préconisations vagues et réduites du *Code de l'Urbanisme*, la SEM Paris Centre veut ensuite en faire un peu plus et s'appuyer spécifiquement sur le tissu associatif local, puis la D.U. reprend la main et réorganise la « concertation » selon de nouvelles modalités. Certains adjoints au Maire ont également marqué les inflexions des dispositifs, comme Pierre Mansat qui, à la fin de l'opération, impulse la mise en place d'une démarche de « concertation » spécifique et préfère ne pas participer aux réunions de « concertation » pour qu'elles puissent être strictement des instances de travail.
- Les publics concertés : les modalités d'implication des habitants-citoyens ont différé selon les publics auxquels elles s'adressaient. La distinction de plusieurs publics a même été un point de départ de l'organisation des dispositifs participatifs par la SEM Paris Centre.

Evolution des dispositifs : trois phases de « concertation » dans l'opération des Halles

L'approche par phases du projet urbain montre non seulement une diversité de degrés d'implication, mais également une certaine évolution des dispositifs mis en place. La façon de penser la participation par rapport à la démarche de projet semble avoir progressé au fur et à mesure de l'opération. Nous distinguons trois phases de « concertation », repérables par les changements de modalités d'implication des habitants-citoyens, par les profils des professionnels en charge de celles-ci (internes ou externes à la Ville de Paris) et par les publics sollicités (associations de riverains ou grand public non-organisé) :

- La première phase correspond aux études de définition de 2003 à 2004 et à l'année 2005. Dans la « concertation » organisée par la SEM Paris Centre, les modalités d'implication des habitants-citoyens étaient très peu formalisées. Ce sont les membres de la SEM qui les organisaient de façon volontariste, sans s'appuyer sur des méthodes ou outils précis. Il n'y avait pas d'explicitation claire des règles de la « concertation ». Si des professionnels extérieurs ont été mandatés pour une mission « d'accompagnement à la concertation », celle-ci s'est limitée à l'aide de l'organisation de l'exposition de 2004 et à l'analyse des bulletins recueillis à cette occasion. Par ailleurs seuls des habitants-citoyens riverains et associatifs ont été invités à participer aux réunions de « concertation ». Les usagers non riverains ou non organisés n'ont eu la possibilité de donner leur avis qu'en réunion publique et lors d'une consultation ponctuelle, au travers de formulaires mis à disposition du public de l'exposition des quatre projets lauréats du marché de définition (avril-septembre 2004).
- La deuxième phase que nous distinguons est celle organisée de 2006 à 2010 à partir de la *Charte de Concertation,* majoritairement par des services internes à la Ville de Paris. La *Charte* a permis de formaliser et de clarifier les conditions de la « concertation ». Il y a donc eu une réflexion sur les modalités du processus participatif. Les fonctions des instances de « concertation » étaient plus précises. De plus, sur la proposition de plusieurs associations, la

Charte a inclus la mise en place de « groupes d'usagers » n'habitant pas nécessairement le quartier. La réalisation de ces derniers a permis d'élargir quelque peu la « concertation ». Elle a occasionné l'intervention de professionnels de la participation extérieurs à la Mairie de Paris qui ont organisé des dispositifs spécifiques. Il s'agit d'évolutions par rapport à la première phase de « concertation », même si l'élargissement n'a pas été très effectif, puisque ces groupes d'usagers ont été peu suivis d'effets : les résultats de leurs travaux n'ont été que modestement discutés dans la programmation. Globalement, ce sont toujours des associatifs qui ont été principalement mobilisés dans le processus participatif. Par ailleurs, les modalités d'articulation entre les instances de « concertation » et les instances de validation des avancées du projet sont restées opaques.

- La troisième phase de « concertation » que nous identifions est celle liée à l'étude sur les services métropolitains, qui s'est déroulée d'octobre 2009 à juin 2010. Comme elle était parallèle à la deuxième phase, elle reprenait certaines de ses modalités. Mais elle a également donné lieu à la réalisation de nouveaux types de dispositifs, organisés par une équipe de professionnels extérieurs à la Mairie de Paris à partir d'une approche qualitative. Ces dispositifs étaient très formalisés, et leur articulation avec les instances de validation d'un comité technique a été organisée et clarifiée tout au long de la démarche. De plus ils étaient explicitement à destination des « métropolitains », et visaient ainsi un élargissement plus conséquent de la « concertation ». Cependant, celui-ci est resté marginal, car cette démarche est arrivée tardivement dans le processus de projet et avait pour condition préalable la non remise en cause de la programmation et du calendrier prévus.

Tableau 20 : Les trois phases de « concertation » de l'opération des Halles

Phases de « concertation »	**Dispositifs de « concertation »**
Phase 1 : 2003 – 2005 Etudes de définition Discussions sur les modalités de « concertation » *Dispositifs organisés par la SEM Paris Centre, puis la D.U.*	2003 – 2004 : 13 réunions de « concertation » 1 consultation par bulletins (exposition) 3 Réunions publiques 2005 : 4 réunions sur les modalités d'implication 1 réunion publique sur le projet
Phase 2 : 2006 – 2010 Programmation du jardin et du bâtiment *Dispositifs organisés par la D.U., la D.P.A., puis la Mission Halles, et enfin la SEM Paris Seine, à partir de la Charte de concertation* *Groupes d'usagers organisés par le cabinet Missions Publiques*	40 GTT 8 réunions préparatoires 41 réunions de bureau 4 CPC 2 réunions publiques Enquête publique Enquête de fréquentation et groupes d'usagers (automne 2006)
Phase 3 : octobre 2009 – juin 2010 Etude sur la dimension métropolitaine du projet *Dispositifs organisés par le cabinet Ville Ouverte*	6 GTT 4 focus groups 10 parcours commentés Séminaire de concertation

Les effets de l'implication des habitants-citoyens sont ainsi peut-être plus marqués sur les dispositifs participatifs eux-mêmes que sur le projet urbain. En grande partie sous l'impulsion des acteurs de la société civile, mais également, nous y reviendrons, en raison d'évolutions contextuelles, les modalités de « concertation » ont progressé vers une plus grande formalisation. Face à cette évolution, la question qui se pose est de savoir s'il s'agit de changements de circonstance liés aux jeux d'acteurs de l'opération des Halles, ou bien de véritables évolutions connexes au contexte municipal parisien et au développement de la thématique participative dans celui-ci. Nous aborderons précisément cette question dans les parties suivantes. Toutefois, il nous semble qu'au regard des résultats de cette première partie, le recours à des professionnels de la participation extérieurs à la Mairie de Paris est révélateur de l'évolution de la façon dont les acteurs du projet considèrent la participation des habitants-citoyens. En faisant appel à ces spécialistes, ils s'assurent de la réalisation de démarches construites sur des méthodes précises d'implication et semblent apporter une reconnaissance à la « concertation » en tant que pratique instituée et légitime.

Un processus globalement proche des degrés d'information et de consultation

Malgré des fluctuations dans les degrés d'implication et une certaine évolution du processus participatif, une tendance globale se dessine nettement : d'une façon générale, les dispositifs appelés « concertation » par la Mairie de Paris n'ont pas véritablement mis en négociation la caractérisation du projet et de ses principes majeurs. Les habitants-citoyens ont principalement été conviés à réagir à des propositions et très rarement à contribuer à la définition de celles-ci : l'esprit d'ensemble du projet n'a pas été soumis à concertation, ni les principaux axes de sa programmation. Les maîtres d'ouvrage ont eu tendance à présenter des résultats aux acteurs de la société civile en les invitant à les amender plutôt qu'à leur demander leurs analyses de la situation de départ, leurs besoins et leurs attentes. Ainsi, la plupart du temps, les dispositifs participatifs mis en place se sont davantage situés aux degrés de l'information et de la consultation sur l'échelle d'implication que nous prenons comme référence.

Pourtant les acteurs en charge du projet n'ont pas cessé de parler de « concertation » pour désigner les dispositifs. Cette confusion des niveaux d'implication, qui est révélatrice à la fois d'un manque de connaissance et d'un manque de clarification, se retrouve dans plusieurs recherches sur la mise en place de démarches participatives. Ainsi Loïc Blondiaux remarque qu'un « *flou sémantique* » autour de la notion de participation règne dans l'action publique (Blondiaux, 2008a). Ceci révèle selon lui une forte valorisation symbolique des dispositifs présentés comme participatifs par les pouvoirs publics et qui s'apparentent en réalité souvent à une « *gestion des apparences* », à une « *mise en ordre et en scène de la participation* » (Blondiaux, 2008a). C'est ce qui peut expliquer que la Mairie de Paris communique sur la « concertation » menée pour le projet des Halles, sur son site Internet ou dans la presse, en insistant plus sur le nombre de réunions organisées que sur les éléments de contenu pour lesquels les habitants-citoyens ont permis une amélioration du projet.

L'apport partiel des habitants-citoyens révélé par l'analyse des produits

Notre analyse des produits et de la manière dont on y retrouve les contributions des habitants-citoyens renforce le constat d'un processus globalement consultatif. En effet, elle montre que les productions des maîtres d'ouvrage, des aménageurs et des concepteurs semblent avoir été peu directement influencées par les dispositifs participatifs. D'ailleurs dans les documents programmatiques et présentations des évolutions du projet, les apports des habitants-citoyens ne sont pas précisément énoncés[467]. Pour conclure sur les effets des dispositifs participatifs sur le projet de réaménagement des Halles (Forum et jardin), nous avons analysé les deux produits définitifs de ces démarches de projet.

Le premier produit est le projet de Canopée, analysé à partir des programmes d'équipements livrés par les maîtres d'ouvrage et des plans et coupes réalisés par les maîtres d'œuvre. Le projet finalement retenu pour la phase de réalisation comporte quelques éléments qui sont issus des dispositifs participatifs mis en place : principalement la suppression de la passerelle et le recul des façades pour la mise en place de terrasses de cafés sans qu'elles débordent sur le jardin. Toutefois ces éléments n'ont pas abouti à une remise en cause de la philosophie générale du projet, qui a peu évolué entre l'esquisse et le permis de construire. La programmation interne semble s'être finalement peu appuyée sur les éléments issus des argumentaires des acteurs de la société civile : au final, tous les équipements publics sont situés en étages et le RDC est dévolu aux commerces. Les espaces qui auraient pu être investis par la société civile pour des équipements ou événements ponctuels, comme le hall traversant Sud, ont disparu. L'équipement métropolitain, dédié aux cultures urbaines, a été construit parallèlement aux dispositifs participatifs sur le projet des Halles. Les préconisations de programmation issues de la dernière démarche participative concernent des services et non des aménagements dans la Canopée.

Le projet de jardin a également été amendé sur certains espaces précis. Selon les personnes en charge du projet, ces amendements ont été réalisés à partir de la « concertation ». Les plus cités sont la traversée Nord-Sud en face de l'église Saint Eustache, et l'évolution du traitement de la lisière Nord à l'emplacement de la place René Cassin. Mais ces éléments sont considérés par les membres de la société civile comme des réponses partielles à leurs argumentations sur les usages et représentations du lieu. Les orientations générales du projet, validées dès 2005 en dehors de la démarche participative, n'ont pas évolué. C'est principalement le cas de l'idée de la grande prairie, dont les acteurs de la société civile avaient demandé dès 2006 s'il était envisageable de la revoir, pour se diriger vers « *un espace plus accidenté, plus sinueux, plus poétique, mieux adapté à l'appropriation ponctuelle d'espaces de liberté*[468]». C'est notamment ce concept de grande prairie qui a permis de justifier la disparition d'espaces très appréciés et pratiqués par les habitants, comme le jardin Lalanne et la place René Cassin. De la même façon, au sujet de la traversée Nord-Sud, les architectes n'ont finalement pas prévu de chemin minéralisé pour ne pas couper la prairie. Le

[467] Sur un plan méthodologique, il n'est d'ailleurs pas toujours aisé de repérer comment ces apports ont été pris en compte ou non.
[468] Parole des Halles, *L'arbre qui cache la forêt, contribution sur le projet de jardin,* juin 2006

passage vers Saint-Eustache est simplement davantage « marqué », mais ne fractionne pas la grande pelouse. Ainsi le cheminement principal du projet reste le Cours Est-Ouest, même si là encore les maîtres d'œuvre considèrent avoir amendé leur projet en réduisant sa largeur.
Dans la présentation finale de leur projet, les architectes ont réaffirmé la manière dont celui-ci répondait aux grands objectifs fixés par la maîtrise d'ouvrage dans le programme des études de définition, et effectivement, les enjeux d'accessibilité, de grand espace vert d'un seul tenant de 4,3 hectares, la facilitation de la circulation dans le quartier ont été traités par le projet. Mais ce cahier des charges pour le jardin était en réalité très peu précis et n'intégrait pas clairement les apports de la « concertation ».

L'un des éléments du projet de jardin les plus cités dans les discours des acteurs politiques et professionnels du projet, dans les démarches de communication de la Mairie de Paris, et même dans les discours de certains acteurs de la société civile, comme ayant été influé par la « concertation » est la place René Cassin. Nous avons énuméré ci-dessous (Encadré 10) pour chaque étape d'avancement du projet sur cet espace les intentions et propositions des maîtres d'œuvre, ainsi que les points de critique et les orientations demandées par les habitants-citoyens. L'exposé chronologique de ces deux aspects montre que si les maîtres d'œuvre tentent bien, sous l'impulsion des maîtres d'ouvrage[469], d'amender leur projet pour aller dans le sens de ce qui est exprimé par les habitants-citoyens, les arguments de ces derniers ne permettent jamais une remise en cause des orientations principales du projet. Ainsi, les arguments sur les usages sont intégrés dans une interprétation minimaliste : la recréation d'emmarchements devra pouvoir remplacer l'amphithéâtre existant. Les arguments au sujet de la vue que permet la place René Cassin sur l'église Saint-Eustache sont incorporés en dégageant la lisière plantée d'arbres le long de la rue Rambuteau, mais la dimension actuelle de la place n'est pas réinsérée.
Au cours de nos entretiens réalisés en avril et mai 2009 avec les responsables politiques et administratifs de l'opération, il est apparu que l'évolution du projet de la place René Cassin est en réalité restée limitée, en raison de décisions prises précédemment mais qui n'ont pas été clairement communiquées. Ainsi, un Adjoint au Maire estime que « *depuis le premier jour on sait ce qui peut évoluer, et ne pas évoluer. La place René Cassin ça a été acté, on sait parfaitement, ça n'a pas bougé depuis le premier jour ; ce qui a bougé, c'est marginalement* ». En 2009, alors que les politiques s'engagent auprès des membres de la société civile à demander aux architectes de faire évoluer le projet, notamment par le vote du Conseil de Paris d'avril, un technicien de la Mission Halles nous explique qu'il est normal que le projet pour la place René Cassin ne puisse pas beaucoup bouger car l'inflexion est

[469] Un directeur de cabinet d'un responsable politique du dossier nous a également expliqué qu'il n'avait pas été aisé de revenir sur les décisions annoncées à David Mangin au départ : « *sur la place R. Cassin nous on a finit par dire [à Mangin] « il faut marquer cette ouverture, il faut virer le transept, il faut ouvrir les arbres, bon il faut passer là, vous vous pensez qu'il ne faut pas passer mais nous on pense comme les associations qu'il faut passer, euh on pense que ces emmarchements sur lesquels on s'arrête ça a du sens ». Les associations ne nous le diront jamais, mais tout ça c'est évolutions substantielles par rapport au départ. Ca ne va pas assez loin du point de vue des associations. Euh… on l'entend encore, on se dit l'esprit de la place en tant que tel n'est peut être pas encore assez préservé, on va encore retravailler, avec le maître d'œuvre, et c'est ce que le conseil de paris a suggéré par des amendements, et ces amendements on les a acceptés*»

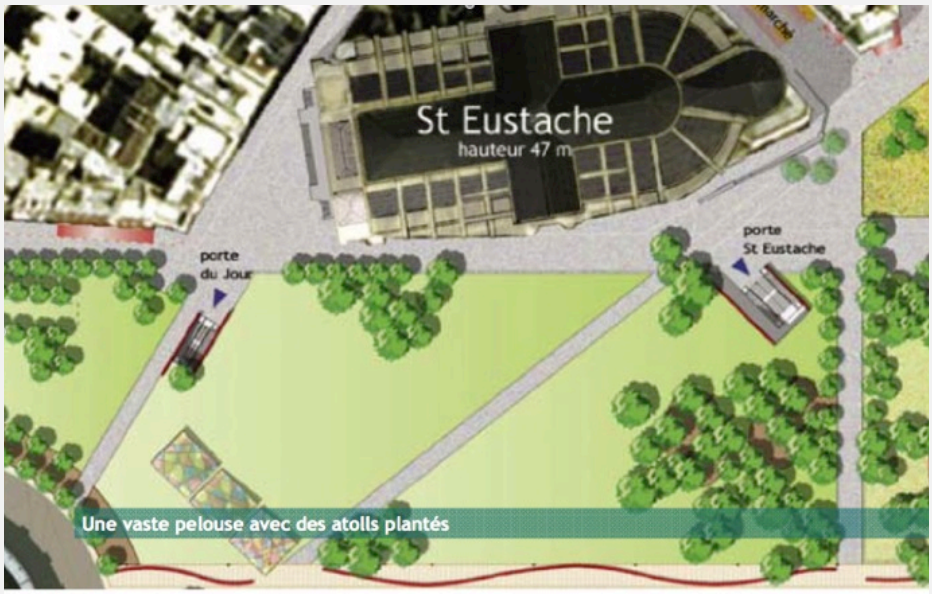
essentiellement « *politique et imposée à David Mangin* », mais qu'il y a « *fondamentalement des incompatibilités* » avec le projet retenu.
Toutefois, le projet pour le futur espace de l'emplacement René Cassin a de fait été influencé par le processus participatif au prix d'un rapport de force entre les habitants-citoyens et la Ville de Paris. Si cela ne va pas tout à fait dans le sens d'une « concertation », car les arguments et attentes des acteurs de la société civile n'ont pas été intégrés aux orientations générales du projet, la consultation a malgré tout eu des effets sur le produit final qu'est le plan du futur jardin des Halles.

Finalement, les produits issus du processus d'élaboration du projet d'urbanisme semblent avoir été transformés par les apports du processus participatif sur des éléments marginaux. Certains amendements émanant d'argumentaires des acteurs de la société civile sont en effet repérables, et il y a eu des réadaptations du projet par rapport à des éléments qui ont été mis en discussion dans les dispositifs, mais il ne s'agit que de modifications ou de compromis mineurs qui ne remettent pas en cause les orientations générales du projet. Celles-ci évoluent peu par rapport aux premières propositions des architectes. Au contraire, il semble y avoir sur certains éléments une non-prise en compte d'arguments qui pourtant faisaient l'objet de consensus parmi les acteurs de la société civile, notamment sur le maintien de la place René Cassin, ou encore la localisation d'équipements publics en RDC. Par rapport aux attentes exprimées par les habitants-citoyens de lieux de vie, de convivialité et de repos, non dévolus aux commerces, les produits finaux paraissent davantage axés sur la gestion des flux importants qui se diffusent sur le site des Halles, et le projet de bâtiment semble être principalement construit à partir d'une image commerciale. Ceci est légitimé dans les discours des politiques et des professionnels par le fait que la vocation commerciale est historique aux Halles et que c'est le commerce qui amène de l'animation sur le site. De plus, ce qui est moins dit (et sans doute moins avouable par la municipalité de gauche), c'est que le partenaire financier Unibail a pu orienter les négociations en ce sens.

Les effets des dispositifs participatifs sur le projet urbain ne concernent finalement que des amendements sur des aspects précis et circonscrits, ce qui tend à confirmer un apport partiel des habitants-citoyens dans la démarche. En fait, dans la structure même des dispositifs participatifs, la contribution de la « concertation » au processus de projet n'est souvent pas apparue très claire, tandis que la « concertation » entre les partenaires maîtres d'ouvrage est restée très peu appréhendable. Ce phénomène renforce le sentiment d'une certaine déconnexion entre le processus impliquant les habitants-citoyens et le processus dans lequel le projet se définit et se décide.

Encadré 10 : Evolution du projet de l'équipe SEURA pour la place René Cassin face aux critiques et demandes des associations, 2003 – 2010

Projet 2003 - 2004 (Etudes de définition)



Le projet de jardin de l'étude de définition 2003-2004

Projet 2003 - 2004

• Intentions des architectes :

- Reconfiguration totale de l'espace existant
- Jardin végétalisé ouvert et de plain pied, accessible et décloisonné

• Critiques et demandes des associations :

- Disparition de la place René Cassin

Projet 2006 (APS)



Le projet de jardin en 2006

Projet 2006

• Intentions des architectes :

- Lisière plantée sur la frange nord, pour encadrée, avec celle de la frange sud, la large prairie et le grand cours Est-Ouest

• Critiques et demandes des associations :

- Espace proposé ne tient pas compte des qualités de l'espace actuel et de l'importance que lui accordent ses usagers
- Les fonctions de l'espace doivent être préservées : lieu à la fois de convivialité, de repos, et de passage, mais aussi fonction de mise en valeur de l'église Saint Eustache, en permettant sa visibilité.
- L'emplacement de l'espace apparaît essentiel pour préserver la perspective actuelle

Projet 2007 (APD)



Projet 2007

- **Intentions :**

- Retrait de la place René Cassin minéralisée, qui empêcherait l'étendue de la grande prairie
- Apparition d'un dégagement le long de la façade sud
- Rupture de la lisière plantée sur la Frange Nord, création d'un grand parvis minéralisé, en continuité
- Restitution du cône de vision entre la rue des Prouvaires et le transept sud de St Eustache

- **Critiques et demandes des associations :**

- Espace face au transept sud de l'église Saint Eustache trop étroit
- Souhait de conserver la place René Cassin à son emplacement actuel

Projet 2008 (APD)



Projet 2008

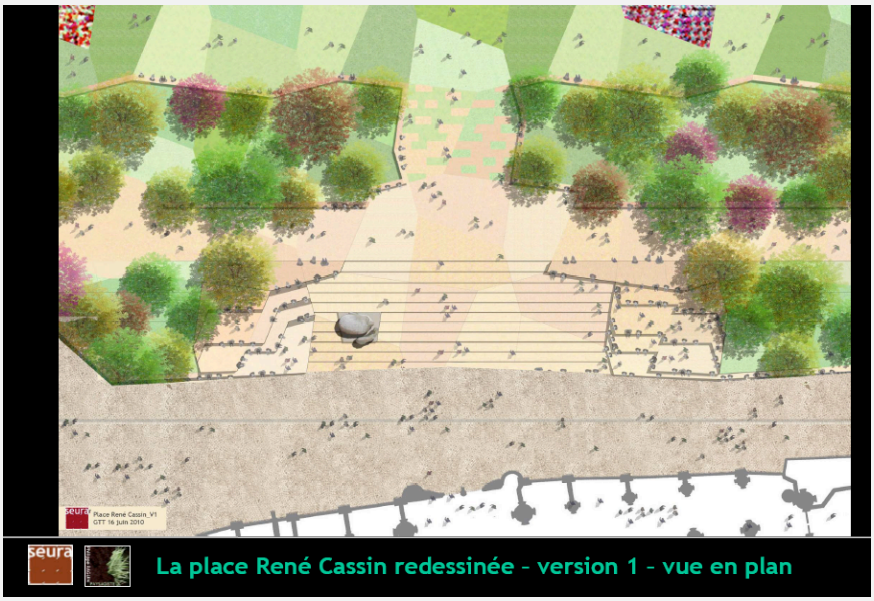
- **Intentions des architectes :**

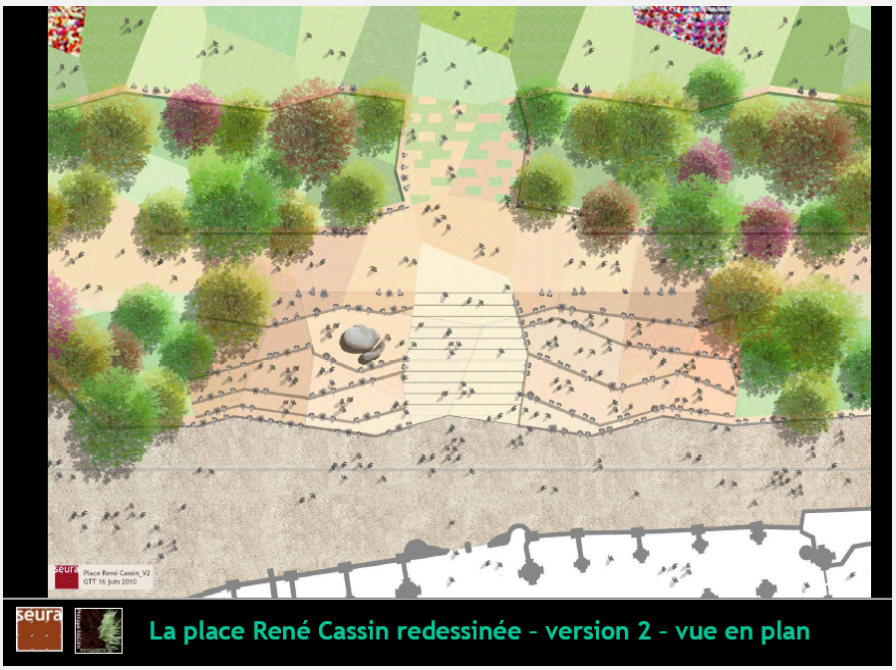
- Restitution d'un espace de rencontre, dans un amphithéâtre végétal, devant la façade de l'église Saint Eustache,
- Passage dans l'axe de la rue des Prouvaires
- Les deux allées qui encadrent la prairie restent structurantes pour le projet

- **Critiques et demandes des associations :**

- Espace trop différent de la place René Cassin, par sa taille et son aménagement. Notamment l'arrondi n'est pas assez prononcé, l'espace n'est pas assez large, il semble trop pensé comme un « lieu passant ».
- Souhait de conserver la place René Cassin

Projet 2010 (Permis de Construire)





Sources : documents de présentation de l'équipe SEURA lors des GTT Jardin

Projet 2010

• Intentions des architectes :

- Conserver un espace végétal le plus large possible : conserver la place René Cassin dans son état actuel, avec son emprise et son dénivelé, reviendrait à changer complètement les orientations d'aménagement du site
- Développement d'un aménagement avec des emmarchements, des gradins, et le repositionnement de la Grosse Tête, tout cela inscrit dans un hémicycle végétal (avec une autre version où les emmarchements sont réduits, avec des gradins plus largement dimensionnés, pour un plus grand linéaire d'assise)
- Espace devant l'église dégagé

• Critiques des associations :

- La forme d'amphithéâtre disparaît
- L'espace proposé ne s'apparente pas à une place, mais davantage à une rue
- Pas assez de recul pour contempler l'église Saint Eustache
- Pas de conservation de la place René Cassin

Enseignements concernant le système d'acteurs de l'opération des Halles

Complexité des sous-systèmes d'acteurs

Les récits de l'opération des Halles ont révélé la profonde complexité de ce projet : ce dernier comporte plusieurs aspects, qui sont traités en parallèle, avec des procédures et des rythmes différents. Cette complexité renvoie à celle des sous-systèmes d'acteurs en présence. Elle s'explique tout d'abord par l'organisation du projet urbain lui-même, qui mobilise plusieurs fonctions et compétences. De plus, selon les phases du projet d'une part et les statuts et les trajectoires personnelles des acteurs d'autre part, certains sont amenés à ne s'impliquer qu'à des moments précis de l'opération. Les récits des deux thématiques particulières du projet des Halles ont ainsi permis de montrer plus précisément les mouvements à l'intérieur des sous-systèmes d'acteurs liés.

L'élaboration du projet de jardin des Halles a vu l'apparition et la disparition de plusieurs protagonistes, même si certains organismes ont été impliqués tout au long du processus de projet. Cela a été le cas pour les représentants de la maîtrise d'ouvrage, la Ville de Paris, qui ont changé entre la première et la deuxième mandature de Bertrand Delanoë. Les membres des cabinets de ces acteurs sont restés très peu visibles dans la « concertation ». En revanche, les acteurs politiques que sont les Maires du 1er et du 2e arrondissements, Jean Legarret et Jacques Boutault, ont été fortement présents dans le processus participatif.

En ce qui concerne les maîtres d'œuvre, si pendant les études de définition ils sont relativement nombreux en raison du travail collectif de quatre équipes de concepteurs (J. Nouvel, OMA-Koolhas, MDRDV-Maas, SEURA-Mangin), ils sont ensuite uniquement représentés par les membres de l'équipe SEURA. Durant les premiers temps de la « concertation » organisée par GTT, David Mangin et Jean-Marc Fritz sont souvent présents tous les deux. Mais à partir de l'année 2008, David Mangin se fait plus rare, et c'est Jean-Marc Fritz qui la plupart du temps représente les maîtres d'œuvre dans la « concertation ». Philippe Raguin, paysagiste de l'équipe, fait également les présentations lors de certains GTT.

Les organismes que nous appréhendons comme assistant la maîtrise d'ouvrage évoluent beaucoup selon les étapes du projet, ce qui implique que les individus responsables de la gestion du projet et de la « concertation » changent à de multiples reprises. Dans un premier temps, ce sont les membres de la SEM Paris Centre qui sont présents, principalement Alain Legarrec, Lise Mesliand et Serge Federbusch. Puis, à partir de 2006, ce sont des représentants de la D.U., la directrice Catherine Barbé et deux chargés de mission, Véronique Fradon et François Bodet. Ensuite, la DPA est en charge du projet, mais ses acteurs sont peu visibles dans l'élaboration du projet de jardin (alors qu'ils sont très présents pour d'autres aspects). Par la suite, la Mission Halles est créée fin 2008, au sein de laquelle se trouvent des représentants de la D.U., comme François Bodet, et ceux de la DPA, comme Bernard Franjou – mais là encore, en dehors de l'organisation même des réunions, peu d'échanges ont lieu directement dans la « concertation » entre les acteurs de la société civile et ces protagonistes sur le projet de jardin. Enfin, les responsables de la SEM PariSeine sont en charge de la

« concertation » à partir de 2009, mais sans être non plus très visibles dans les discussions relatives au jardin. Ainsi, tous ces protagonistes AMO sont certes présents dans l'organisation des dispositifs participatifs, mais sans avoir le même niveau d'interactions avec les acteurs de la société civile en ce qui concerne le réaménagement du jardin.

Enfin, les acteurs de la société civile ont eux aussi quelque peu évolué selon les étapes du projet. Globalement, il y a eu parmi eux plus d'entrées que de sorties. Dès le départ de l'opération, les associations de quartier Accomplir (Elisabeth Bourguinat, Gilles Pourbaix, et Patrick Weil) Paris des Halles (Olivier Peray, Gilles Beauvais), Curiositas (Paule CHampetier de Ribes), Association de défense des riverains Châtelet les Halles (Jacques Chavonnet) et Glob'Halles (Régis Clergue Duval) sont très impliquées – même si elles ne défendent pas toutes les mêmes positions. Au cours des études de définition, d'autres membres d'associations ou d'organisations locales vont s'intéresser au réaménagement du jardin des Halles : c'est le cas de Jean-Pierre Martin pour le Conseil syndical 5/7 rue des Innocents, et de Dominique Goy Blanquet pour le Conseil de quartier des Halles. La création du Comité de soutien du jardin Lalanne en 2004 fait apparaître une nouvelle structure de défense du quartier, présidée par Laetitia Mougenot. A la fin de l'année 2004 et durant l'année 2005 apparaissent dans les réunions de « concertation » d'autres représentants associatifs, du Forum Social Local – Pierre Grenet, Michèle Collin, et de l'EPPPUR – Pierre Dimeglio, Jodelle Zetlaoui-Léger[470], qui vont rester impliqués sur cet aspect jusqu'à la fin du processus participatif, bien qu'ils soient moins visibles dans leurs prises de position que les associations de quartier sur le projet de jardin. Enfin, à partir de 2004, des acteurs associatifs représentant les commerçants, comme André Laborde pour le GIE du Forum et Alexandre Mahfouz pour le Collectif Beaubourg les Halles, sont présents à certains GTT Jardin, mais y prennent beaucoup moins la parole que les autres acteurs de la société civile. Il s'agit donc d'acteurs moins visibles dans le récit, mais qui néanmoins sont présents dans le processus participatif. Seuls deux individus ont clairement disparu de la « concertation » autour de 2006 – Gilles Beauvais et Patrick Weil – pour des raisons qui *a priori* ne sont pas liées au projet des Halles. Enfin, des habitants-citoyens non organisés en associations sont très ponctuellement présents dans ce processus de projet, à travers les groupes d'usagers organisés pendant deux jours en novembre 2006.

Le sous-système d'acteurs spécifique au traitement de la dimension métropolitaine du projet des Halles est plus complexe que celui lié au projet de réaménagement du jardin. Bien qu'il comporte en grande partie les mêmes protagonistes, il fait globalement intervenir plus d'acteurs dans la démarche de projet et la démarche participative. En cela, il se rapproche davantage du système d'acteurs global.

En ce qui concerne la maîtrise d'ouvrage Ville de Paris, outre le Maire de Paris et ses deux Adjoints successifs à l'Urbanisme, c'est Pierre Mansat qui est censé être l'acteur politique important en raison de sa fonction. Or, s'il est visible dans le processus durant les

[470] En fait ils étaient présents dès les premières réunions publiques organisées sur le projet, mais pas dans celles organisées spécifiquement avec des associations de quartier par la SEM Paris Centre.

études de définition, il ne réapparaît ensuite qu'en 2008, au moment où la dimension métropolitaine devient l'enjeu majeur du projet. A ce moment là, un autre Adjoint au Maire est fortement impliqué dans la réflexion sur l'aspect métropolitain du projet : il s'agit de Bruno Julliard, Adjoint à la Jeunesse. Les directeurs de cabinet de ces différents élus sont bien plus présents et visibles dans le processus participatif que ceux des Adjoints aux Espaces Verts. Mary Senkeomanivane, chargée de mission de la Mairie de Paris pour le suivi de l'étude sur les services à destination des métropolitains, est notamment issue du cabinet de Pierre Mansat.

Les partenaires maîtres d'ouvrage sont *a priori* également directement concernés par cette dimension métropolitaine, mais sont quasiment absents du processus de « concertation ». La vice-présidente d'Espace Expansion qui représente Unibail (Marguerite Descars, souvent accompagnée d'un chargé de mission Unibail) est présente lors des ateliers avec les équipes de concepteurs en 2003 et 2004, ainsi qu'à certaines réunions de « concertation », puis à de nombreux GTT sur le bâtiment et à toutes les réunions des instances permanentes de 2006 à 2010. Mais elle s'exprime assez peu dans le processus participatif, mis à part lors d'un GTT Programmation en 2007, pour présenter un projet de commerces « culturels » (notamment les cafés) dans le pôle « bien-être » du futur Forum. Elle participe également aux comités de pilotage des études de définition. Des responsables de la RATP (Denis Masure, responsable de projet à l'agence de développement Paris, et Lorenzo Sancho de Coulhac, responsable de la maîtrise d'ouvrage des espaces voyageurs à la RATP) ont également participé aux réunions de la phase ouverte de ces études, notamment certaines réunions de « concertation » avec les associations de quartier, ainsi qu'aux comités de pilotage des études de définition. Ils ont parfois également assisté à des GTT, mais, tout comme la représentante d'Unibail, n'ont que rarement pris la parole. Les avancées sur le projet et les décisions de la RATP sont tout de même exposées dans quelques GTT sur les transports, par l'intermédiaire de ces responsables. Lors d'autres réunions, ils sont amenés ponctuellement à donner une position de l'entreprise sur un aspect du projet, ou à expliquer les avancées des études et du projet RATP. Par ailleurs, la RATP mène depuis 2005 sa propre « concertation », mais celle-ci n'est pas liée à la « concertation » faite par la Mairie, au cours de laquelle elle est peu évoquée. Quant à la Région, elle est énoncée lors du lancement du projet comme un partenaire important en raison de la forte dimension métropolitaine du site. Cela se traduit notamment par une participation financière inscrite en 2003 puis en 2004 dans des contrats entre la Ville et la Région. A partir de 2005, alors que le président de la Région, Jean-Paul Huchon, est devenu le président du Conseil du STIF, son intérêt pour le projet des Halles (en tant que pôle de transport) semble encore plus évident. Cependant, si les représentants de la Région Ile-de-France et du STIF sont cités de temps à autres, ils n'interviennent que très peu dans les réunions. Leurs opinions ou décisions sont rarement communiquées au cours de la « concertation ». Seule une chargée de projet du STIF, Rebecca Liberman, participe à quelques GTT sur les transports, et y répond ponctuellement à des questions des associatifs.

Plusieurs maîtres d'œuvre interviennent sur cette dimension, au fur et à mesure de l'opération : durant les études de définition, il s'agit des quatre équipes de concepteurs en maîtrise d'œuvre urbaine (J. Nouvel, OMA-Koolhas, MDRDV-Maas, SEURA-Mangin). Puis,

après sa désignation comme lauréat des études de définition fin 2004, c'est l'équipe de David Mangin et Jean-Marc Fritz qui est présente pour l'aide à la réalisation du cahier des charges (marché de maîtrise d'œuvre urbaine), et enfin celle de Patrick Berger et Jacques Anziutti à partir de 2007 avec la programmation et la conception de la Canopée.

Les responsables en assistance ou délégation de maîtrise d'ouvrage sont les mêmes que ceux impliqués pour le processus de projet du jardin. Néanmoins, ces derniers semblent davantage impliqués dans des échanges avec les acteurs de la société civile sur la dimension métropolitaine que sur le projet de jardin : Bernard Franjou, par exemple, a directement la responsabilité de gérer certaines réunions sur la programmation interne de la Canopée et les équipements publics, qui induisent spécifiquement des discussions sur l'enjeu métropolitain.

En ce qui concerne les habitants-citoyens, il s'agit en grande partie des mêmes que ceux présents pour le projet de jardin, avec des moments d'entrée et de sortie similaires. Néanmoins, ceux qui en font leur cheval de bataille ne sont pas les mêmes que ceux qui érigent le jardin des Halles comme l'enjeu majeur du projet : pour la dimension métropolitaine, les plus mobilisés sont des représentants d'associations de quartier qui ne souhaitent pas défendre uniquement les intérêts des riverains (Olivier Peray pour Paris des Halles, Paule Champetier de Ribes pour Curiositas, Régis Clergue Duval pour Glob'Halles, Dominique Goy Blanquet pour le Conseil de quartier des Halles), et des représentants d'associations plus généralistes, non nécessairement du quartier (Pierre Grenet, Michèle Collin et Thierry Baudoin pour le FSL, Pierre Dimeglio et Jodelle Zetlaoui-Léger pour l'EPPPUR). Toutefois, les autres représentants d'associations de quartier sont également très visibles dans les débats sur l'incidence de la prise en compte de la dimension métropolitaine sur le projet futur. Les représentants des commerçants interviennent plus souvent et plus directement dans les débats sur la question métropolitaine que dans ceux sur le jardin. Par ailleurs, une autre différence importante réside dans le fait que c'est par le travail sur l'enjeu métropolitain qu'ont le plus été impliqués des habitants-citoyens non organisés et non nécessairement riverains : cela a été le cas en 2006 par des groupes d'usagers (comme pour le jardin), mais aussi en 2009 avec la mise en place d'une démarche de « concertation » spécifiquement destinée aux « métropolitains ». Celle-ci a permis non seulement la consultation d'usagers lors des focus groups et parcours commentés, mais également une implication un peu plus pérenne en 2009 et 2010 lors de GTT d'un nouveau représentant associatif, Bolewa Sabourin, de l'association LOBA[471].

Enfin, notons que le garant de la concertation, Thierry Le Roy, est présent dans les deux sous-systèmes d'acteurs à partir de 2006, et y développe des rôles similaires en raison de sa fonction.

Dans ces deux sous-systèmes, les médias jouent un rôle important au cours de l'année 2004, au moment où des images de projet sont publiables et où une décision sur le futur aménagement du quartier doit être annoncée. Ils exposent alors les propositions des quatre

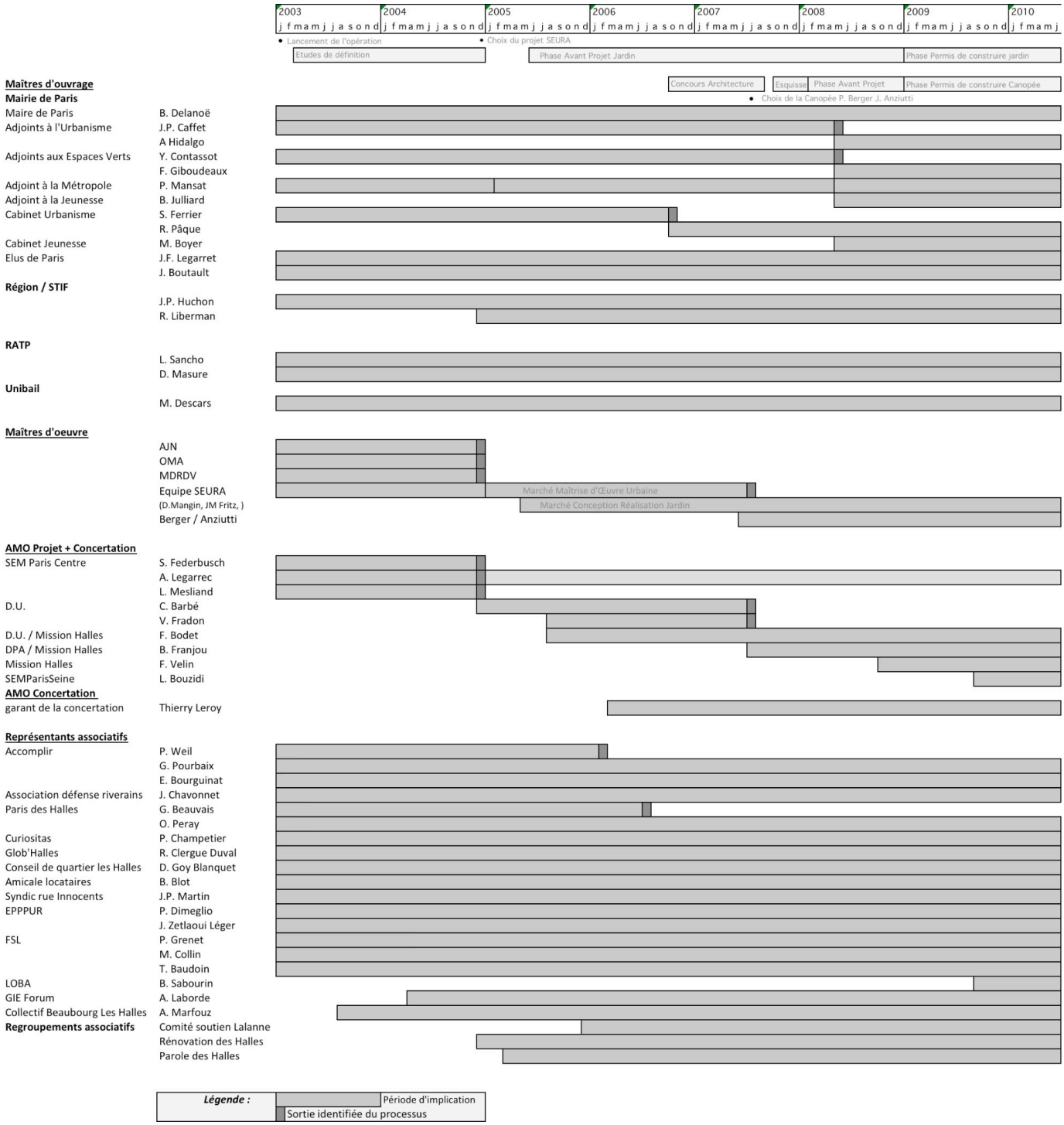
[471] Par ailleurs, une habitante du quartier ayant participé aux focus groups est venue à quelques GTT en 2010.

équipes de concepteurs et ouvrent des tribunes aux soutiens des uns et des autres. Par la suite, leur rôle semble plus effacé : quelques articles sont publiés ponctuellement dans la presse écrite à l'occasion de conférences de presse de la Mairie ou bien de forte mobilisation d'associations de quartier, notamment contre le projet de jardin. En revanche, les médias ne parlent que très peu (voire jamais) d'Unibail, de la RATP et de la Région. De ce fait, on ne connaît pas les positions officielles de ces acteurs sur le projet. Le rôle des médias semble être majoritairement de relayer l'information qui leur est donnée : ils ne paraissent pas mener d'investigation poussée sur les modalités et les enjeux de la « concertation ». Autrement dit, ils s'intéressent au projet principalement lorsqu'ils sont alimentés ou sollicités par ses acteurs. Or il y a finalement eu relativement peu de communication sur l'opération des Halles et sur la « concertation » mise en place.

En plaçant les médias dans les systèmes d'acteurs, nous envisagions de pouvoir comprendre dans quelle mesure ils avaient ou non contribué à structurer le point de vue des acteurs de la « concertation ». Nous pensions également pouvoir étudier dans quelle mesure ils avaient joué un rôle de production de l'information, contribuant ainsi à mobiliser les habitants-citoyens en dehors des associations de quartier directement sollicitées par la Mairie de Paris. Mais au vu des éléments énoncés ci-dessus, nous ne pouvons répondre à ces questionnements qu'en estimant que leur influence a été relativement faible, mis à part lors de l'exposition des quatre projets en 2004, pendant laquelle ils ont joué un rôle de diffusion de l'information sur les propositions des architectes et les positions des associations de quartier.

Cette présentation des deux sous-systèmes d'acteurs spécifiques aux thématiques « jardin » et « dimension métropolitaine » montre que les protagonistes politiques et professionnels changent beaucoup au fur et à mesure de l'opération. Cela a son importance par rapport au processus de « concertation », car ils n'ont pas tous les mêmes représentations et pratiques de l'implication des habitants-citoyens. Cela implique également que les acteurs de la société civile, qui eux sont plus pérennes, changent souvent d'interlocuteurs. Pour représenter de façon simplifiée les différences de durée d'implication des différents protagonistes de l'opération, nous avons réalisé un tableau qui formalise pour chaque personne la période pendant laquelle elle a participé au projet et au processus participatif (Tableau 21). Ce tableau est placé ici à titre indicatif ; il n'est pas tout à fait exhaustif (toutes les personnes apparues dans nos récits n'y sont pas représentées) et il n'entre pas dans le détail des modalités et périodes d'implication. Il permet simplement de visualiser les différences de durée d'implication, et notamment de mettre en exergue le long investissement des représentants associatifs.

Tableau 21 : Durée d'implication des protagonistes de l'opération des Halles



Structuration du champ du projet urbain

Pierre Bourdieu a défini le champ comme un « *espace social structuré et conflictuel, relativement autonome, dans lequel les agents sociaux*[472] *occupent une position définie par le volume et la structure du capital efficient dans le champ et agissent selon leur position dans le champ* » (in Bonnewitz, 2002). Un champ est donc un espace structuré de positions, un réseau de relations objectives entre des individus ou des organismes qui s'interdéfinissent. Chaque champ est doté d'enjeux et de règles de fonctionnement qui déterminent les actions des protagonistes en fonction de leur position dans celui-ci, autrement dit selon leur fonction. Nous pouvons énoncer l'enjeu premier du champ que nous étudions comme étant l'élaboration et la réalisation du projet de réaménagement du quartier des Halles. A partir de cet élément, les sous-systèmes d'acteurs présentés permettent de montrer quels sont les statuts et caractéristiques nécessaires pour y entrer et pouvoir y jouer un rôle, c'est-à-dire tenter de peser sur la démarche de projet urbain. Il amène également à identifier la structure de distribution des atouts nécessaires pour agir dans ce champ.

Celui-ci est délimité par la présence des quatre groupes d'intervenants : maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre, assistance à maîtrise d'ouvrage, et habitants-citoyens. Les trois premiers groupes d'acteurs forment le système d'acteurs traditionnel et réglementaire du champ du projet urbain, car ils y entrent par leurs statuts institutionnels et professionnels, souvent par obligation légale et/ou contractuelle. Ces statuts sont fortement corrélés au projet d'urbanisme lui-même : ils sont liés aux processus de décision, de conception, et de gestion. Ils renvoient donc à la première typologie que nous avons présentée en introduction, qui s'appuie sur les statuts juridiques. Par rapport à la deuxième typologie déterminée par les rôles tenus par les acteurs, deux types sont mobilisés dans le système classique de fabrication du projet urbain : les politiques et les professionnels.

Les habitants-citoyens, quant à eux, entrent dans le champ du projet urbain parce que le groupe maîtrise d'ouvrage les fait entrer, à la fois par obligation légale et par une volonté politique affichée de les impliquer à l'action publique. Contrairement aux acteurs des trois premiers groupes, ils accèdent donc au champ du projet urbain non par un statut professionnel, mais en premier lieu par leur statut social et politique : celui de d'habitant-citoyen concerné par un territoire. Ceci permet donc d'ajouter une caractéristique nouvelle aux conditions d'entrée dans le champ par rapport au système classique d'acteurs du projet urbain. Toutefois, il y a dans l'opération des Halles une prédominance d'habitants-citoyens organisés en associations. Ainsi, l'entrée dans le champ du projet urbain semble également corrélée à un statut institutionnel pour ce groupe. Pour un certain nombre d'habitants-citoyens, la création du statut associatif est même un préalable à l'implication dans le dispositif participatif. Il s'agit là en partie[473] de l'incidence de choix opérés par la maîtrise d'ouvrage publique, qui a l'habitude de s'adresser de façon privilégiée aux associations de

[472] Comme nous l'avons mentionné en introduction de cette thèse, nous préférons parler d'acteurs.
[473] Au demeurant, la constitution en associations a longtemps été la forme la plus simple de mobilisation, à titre individuel et collectif – et elle le reste en grande partie.

quartier, comme l'y invitent souvent les textes réglementaires[474]. Quoiqu'il en soit, les acteurs de la société civile présents dans le dispositif ne le sont pas par obligation : de ce fait, les motivations pour s'engager dans le champ du projet urbain ne sont pas les mêmes selon les groupes d'acteurs, et les possibilités de le faire non plus.

Si un champ est défini par Pierre Bourdieu comme étant ouvert au changement, celui incarné par le système maîtrise d'ouvrage – maîtrise d'œuvre – assistance à maîtrise d'ouvrage semble être appelé à évoluer avec l'arrivée des habitants-citoyens en tant qu'acteurs, et non seulement en tant que destinataires recevant le projet une fois celui-ci mis en service. C'est ce qui émerge théoriquement de la mise en place d'un processus participatif, qui implique une redéfinition des rôles dans le processus de projet urbain avec l'introduction de l'habitant-citoyen. Cette supposition formelle doit être vérifiée par une analyse de la façon dont l'organisation réelle permet l'implication active des nouveaux venus dans le champ du projet urbain (c'est-à-dire la possibilité de peser sur la définition du projet). Nos premières conclusions ne vont pas dans le sens d'une entière reconnaissance de l'apport des habitants-citoyens dans l'élaboration du projet. Il nous faut à présent étudier ce qui motive et ce que génère l'entrée des habitants-citoyens dans le champ pour chaque groupe d'acteurs. C'est pourquoi nous allons accorder une attention particulière au sens que confèrent les acteurs à leurs actions, aux représentations qui influent sur leurs positionnements, et aux stratégies qui guident leurs pratiques. Le processus participatif est l'espace de ce champ (la situation) dans lequel les différents acteurs sont amenés à se rencontrer et à affirmer leurs rôles, en fonction de leurs statuts ou au-delà de ceux-ci. C'est donc bien à la façon dont les acteurs se positionnent et interagissent dans la « concertation » pour l'opération des Halles qu'il nous faut à présent nous intéresser.

[474] Voir les associations sollicitées par la SEM Paris Centre et la distinction que cette dernière effectue entre « riverains » et « grand public », ainsi que les conditions d'accès aux GTT définies par la *Charte de la Concertation*.

DEUXIEME PARTIE

POSTURES ET JEUX D'ACTEURS DANS LA « CONCERTATION » POUR LE PROJET DES HALLES

A travers les récits présentés en première partie de cette thèse, une multitude de protagonistes agissant dans l'opération de réaménagement des Halles est apparue. Cette première appréhension du projet nous a permis de repérer plusieurs catégories d'acteurs, liés à des organismes présents dans la démarche de projet et dans le processus de « concertation ». Selon la distinction proposée par Robert Merton (Merton, 1957), les récits ont ainsi permis de préciser les « *statuts* » des acteurs, mais ils ont également montré, en filigrane, comment les « *rôles* » de ces acteurs peuvent être multiples[475]. Dès lors, il nous semble essentiel d'aborder les sous-systèmes d'acteurs au delà de l'organisation formelle de l'opération de réaménagement des Halles et de la distribution institutionnelle incarnée par les statuts des acteurs, pour nous intéresser davantage aux rôles effectivement tenus et aux représentations qui les structurent. Cette approche semble également nécessaire dans la perspective de comprendre la régulation en œuvre dans le processus de projet urbain et au cours de la « concertation » associée. En effet, selon Michel Crozier et Erhardt Friedberg, les règles peuvent être définies à partir de la structure formelle de l'organisation mais aussi par les « *pratiques informelles* » des acteurs (Crozier, Friedberg, 1992). Il s'agit ainsi de repérer comment les situations particulières des acteurs et les dynamiques internes au processus de projet peuvent déterminer les possibilités d'implication d'habitants-citoyens.

Les récits dévoilent que ce sont des individus qui s'expriment pour les organismes et qu'ils ne sont pas uniquement des personnifications de ces derniers, même si des processus d'identification peuvent exister. Les acteurs-individus, s'ils interviennent en fonction de leur statut dans l'organisme auquel ils appartiennent, peuvent avoir des positions et des rôles particuliers en intervenant de manière singulière dans les débats. Nous estimons donc qu'il faut porter un regard plus spécifique sur les acteurs à titre individuel pour appréhender précisément la complexité des sous-systèmes d'acteurs. Comme le souligne Joël Idt en s'appuyant sur les recherches qu'il a menées avec Nadia Arab et Marie-Pierre Lefeuvre (Arab, Idt & Lefeuvre, 2008, 2009) :

> *« il existe un risque d'assimiler les stratégies des acteurs individuels […] à d'hypothétiques stratégies de l'ensemble des institutions auxquelles ils appartiennent. Une telle posture d'analyse exclut* a priori *de pouvoir observer les possibilités de jeux ouvertes par les divergences de stratégies existant entre les différents membres de chaque structure. Or la construction d'une action publique […] n'est souvent pas*

[475] Robert Merton sépare le statut de l'acteur des rôles qu'il joue effectivement, qui eux-mêmes se rapportent au statut donné dans l'organisation. Autrement dit, à chaque statut particulier correspondent plusieurs rôles qui lui sont associés. De la même façon Robert Merton propose de définir la fonction comme le statut d'une institution dans la société, une même institution pouvant avoir plusieurs fonctions sociales. (Merton, 1957).

> *compréhensible si l'on ne s'attache pas à la spécificité des relations entre les différents acteurs qui y participent* » (Idt, 2009).

L'acteur est appréhendé dans cette thèse comme disposant de capacités d'initiative et d'une rationalité limitée, développant des stratégies en fonction de ses intérêts (qui peuvent être multiples) et se positionnant dans un champ, un contexte structurel qui le précède, celui du projet urbain avec un processus participatif, perçu comme une forme d'action publique[476]. Les éléments que nous avons pu observer au cours de notre première partie nous amènent à resserrer quelque peu notre appréhension de la notion d'« acteur » dans cette deuxième partie. Nous l'entendrons à présent comme désignant les individus qui essaient de peser sur les modalités d'organisation et de définition du projet, c'est-à-dire autant sur la méthode que sur le contenu, et donc plus ou moins directement sur les décisions liées au projet. Nous n'évoquerons pas nécessairement tous les individus qui ont participé à l'opération des Halles, mais, pour reprendre les cadres proposés par Erving Goffman, nous étudierons ceux qui jouent des rôles importants sur la scène et, dans la mesure où ils sont identifiables, dans les coulisses de la démarche de projet et du processus participatif (Goffman, 1973).

De plus nous considérons dans cette thèse que le projet urbain ne résulte pas (ou rarement) d'une action unilatérale et hiérarchique engagée par un maître d'ouvrage, mais davantage d'un processus d'interaction et d'ajustement entre acteurs, en fonction des cadres dans lesquels ils s'inscrivent et de leurs propres intérêts et tactiques. Ces postures amènent à étudier ce qui résulte des actions stratégiques d'acteurs, en prenant en compte les contraintes imposées par les structures et les règles institutionnelles. L'approche stratégique développée par Michel Crozier et Erhardt Friedberg est un modèle d'analyse organisationnelle qui s'articule autour de la compréhension des relations entre acteurs interdépendants. Ces chercheurs décrivent la démarche d'analyse stratégique ainsi :

> « *l'approche stratégique constitue et cerne son objet d'étude par étapes successives à travers l'observation et l'interprétation des multiples processus d'interaction et d'échange qui composent la toile de fond de la vie à l'intérieur du système d'actions qu'elle cherche à analyser. Une démarche en somme qui se sert de l'expérience vécue des participants pour proposer et vérifier des hypothèses de plus en plus générales sur les caractéristiques de l'ensemble*» (Crozier, Friedberg 1992).

En adoptant ce point de vue, notre analyse cherche à étudier les rapports de force qui structurent l'organisation de la « concertation » pour le projet urbain et éclaire les comportements des acteurs. L'identification des représentations des acteurs nous semble de fait essentielle pour bien appréhender les systèmes qui régissent leurs interactions, selon ce que Robert Merton nomme le « *théorème de Thomas* » (Merton, 1957), d'après l'idée de William Isaac Thomas de « *définition de la situation* » : placés dans la même situation, les individus réagissent différemment selon leurs représentations de la situation, elles-mêmes induites en partie par leurs statuts. La représentation que l'on se fait d'une situation – ou d'un processus – contribue à construire cette situation. C'est pourquoi nous accordons une

[476] C.F. *Supra*, Introduction, Cadrage conceptuel de la recherche

importance particulière au sens que confèrent les acteurs à leurs actions, sens qui guide leurs pratiques[477].

Ainsi il nous semble essentiel de développer à présent une approche des acteurs à partir de leurs points de vue individuels, même si ces derniers peuvent être influencés précisément par leur appartenance à un organisme ou à un type d'acteur spécifique. Cette deuxième partie s'intéresse donc aux acteurs-individus qui agissent dans la « concertation » pour le projet de réaménagement des Halles. Nous y présentons les positionnements des différents acteurs vis-à-vis de la participation et la façon dont ils interagissent et développent des stratégies au sein du champ du projet des Halles. Ces éléments pèsent sur les possibilités d'implication des habitants-citoyens dans la démarche de projet urbain. L'objectif est de comprendre quelles sont les motivations et les modalités d'intervention des protagonistes du projet dans le processus de « concertation », comment elles traduisent à la fois des stratégies poursuivies dans l'élaboration du projet, catégorielles et individuelles, et des postures vis-à-vis de la place des habitants dans la démarche de projet et de celui-ci en particulier.

Pour ce faire, les trois premiers chapitres de cette deuxième partie analysent de manière transversale au projet les rôles tenus par les acteurs dans l'opération des Halles, en étudiant comment ceux-ci essayent de peser sur le contenu et les modalités d'élaboration du projet urbain (Chapitres 1, 2, 3). Trois aspects structurent le mode d'implication et guident notre analyse : les ressources et les modalités d'action dans le processus participatif, les vécus de la « concertation » et les interactions développées avec les autres acteurs du processus, et enfin les représentations et conceptions de la place de l'habitant-citoyen dans la démarche de projet urbain. Nous adoptons une approche par types d'acteurs : politiques, professionnels, et de la société civile. En analysant la façon dont les acteurs évoluent dans le processus participatif, nous observons ce qui relève de leurs statuts dans le processus participatif et l'organigramme du projet urbain, autrement dit l'importance des contraintes structurelles, et ce qui relève de leurs intérêts propres. Nous entendons ainsi pouvoir dépasser l'approche formelle révélée par les récits précédents et mettre en exergue l'organisation réelle du système d'acteurs du projet de réaménagement des Halles du point de vue de son processus participatif. L'approche par types d'acteurs permet de révéler des éléments qui apparaissent communs aux acteurs selon leurs statuts mais également ce qui dépend plus particulièrement des trajectoires et des intérêts des acteurs.

L'organisation de cette partie implique que chacun des trois premiers chapitres s'intéresse particulièrement à un type d'acteur, mais pour autant chaque chapitre révèle des aspects des actions et des représentations des trois types d'acteurs. En effet leurs rôles sont fortement appréhendables par les interactions de ceux-ci. C'est pourquoi nous terminons notre analyse de l'influence des jeux d'acteurs sur les possibilités de participation des habitants-citoyens au processus de projet par une étude des mouvements d'alliances et de désalliances (Chapitre 4).

[477] En ce qui concerne les acteurs de la société civile, il s'agit, comme le préconise notamment Erik Neveu, de ne pas sous-estimer l'expérience vécue des personnes mobilisées, leurs motivations et leurs ressentis (Neveu, 2002).

Chapitre 1. Les acteurs politiques : entre valorisation de la participation, difficultés dans la « concertation » et attachement au rôle de décideur

Ce chapitre présente les rôles des acteurs politiques dans la « concertation » pour le projet des Halles. Ces derniers sont attribués en fonction des statuts dans le processus de décision. Nous nous intéressons également à la manière dont les acteurs politiquent tiennent ou non leurs rôles dans la démarche participative. Ces derniers estiment que la « concertation » a été difficile à plusieurs points de vue. Pour expliquer ces difficultés, les postures des acteurs professionnels et des acteurs de la société civile sont souvent mises en avant, ce qui permet d'observer les interactions qu'ils entretiennent avec ces protagonistes. Bien que leur bilan du déroulement de la « concertation » des Halles soit relativement critique en raison de ces difficultés, celle-ci est tout de même présentée comme une action politique ambitieuse et en grande partie efficace. Au demeurant, les acteurs politiques développent des discours de promotion de la participation des habitants-citoyens à l'action publique urbaine, même si leurs conceptions de celle-ci s'avèrent plutôt limitatives. Ces éléments nous permettent de dévoiler les représentations des acteurs politiques sur la place des habitants-citoyens dans une démarche de projet urbain.

Section 1. Distribution des rôles autour du processus de décision

A. Le processus de décision du projet des Halles

Le processus de décision du projet des Halles rassemble plusieurs protagonistes puisque la maîtrise d'ouvrage de l'opération est partenariale. Nous nous intéressons ici aux acteurs politiques de la Ville de Paris. Il est possible de distinguer trois processus internes au processus général qui aboutit aux décisions officielles : les arbitrages internes à la Mairie de Paris, les négociations avec les autres partenaires, et enfin l'instance de validation Conseil de Paris. Ces trois objets font apparaître les divers acteurs politiques en présence et leurs différents rôles. Cette section décrit les mécanismes du processus de décision et la manière dont ils peuvent interagir avec la « concertation ».

1. Le Maire de Paris et ses adjoints : arbitrages internes et préparation des décisions

Le principal décideur du projet des Halles est le Maire de Paris (ce qui est d'ailleurs rappelé à plusieurs reprises lors des réunions de « concertation » par ceux qui le représentent). C'est lui qui a pris la décision de lancer l'opération en 2002 et il est par son statut le

représentant principal de la maîtrise d'ouvrage coordinatrice. Toutefois ses adjoints disposent de certaines marges de manœuvre pour préparer et orienter les décisions. En effet, la gestion du projet est organisée de telle façon que plusieurs adjoints au Maire sont chargés des réflexions et conceptions sur les différents espaces du quartier. Ainsi, l'Adjoint aux Espaces Verts s'occupe du jardin, l'Adjoint au Déplacement est en charge de la Voirie et des accès aux transports, l'Adjoint à la Métropole se consacre au traitement de la dimension métropolitaine, et l'Adjoint à l'Urbanisme est responsable du bâtiment et d'une partie des espaces publics. De ce fait, chacun est en position de gérer et de diriger les orientations de la programmation sur un espace. Par exemple, il semble que durant l'année 2005 l'Adjoint au Maire chargé des Espaces Verts ait eu un rôle d'arbitrage important pour le projet de jardin : il nous a dit avoir choisi un projet parmi plusieurs proposés par l'équipe SEURA, avant de le montrer à Bertrand Delanoë pour qu'il le valide. Les choix faits en interne par les Adjoints ne valent pas décision formelle, bien qu'ils puissent orienter les propositions programmatiques durant le travail des maîtres d'œuvre. Les différents acteurs (Maire et adjoints) doivent s'entendre sur les arbitrages à réaliser[478] et sur les éléments à faire ratifier ensuite d'une part par les partenaires de l'opération, et d'autre part au Conseil de Paris.

Outre les discussions avec le Maire de Paris, les adjoints ont également des échanges entre eux. Or ceux-ci semblent avoir été relativement limités, car les acteurs politiques ont surtout évoqué des réunions avec les personnels technico-administratifs des directions de la Ville de Paris et avec les membres des cabinets, mais peu de relations directes avec les autres élus. La logique sectorielle dans laquelle était inscrit le projet n'a pas facilité ces échanges. Des problèmes de coordination ont été évoqués par certains acteurs politiques. Un Adjoint au Maire nous a ainsi raconté que les élus découvraient au fur et à mesure *« ce que les uns et les autres avaient dit »* (Pol2) et que les acteurs politiques avançaient dans la « concertation » sans savoir si le projet pouvait être mené à termes avec les éléments dont ils avaient connaissance. Cette situation pouvait les mettre directement en difficulté durant des réunions. De plus les différents élus n'ont pas nécessairement les mêmes positions vis-à-vis des décisions à prendre. Leur couleur politique peut influer : lors de la première mandature, le Maire de Paris, PS, a été élu sur la base d'une coalition de gauche comprenant un certain nombre d'élus Verts et PC. Ceux-ci ne sont pas nécessairement toujours en accord avec les propositions des élus PS, or les trois partis sont représentés parmi les adjoints gérant le projet. Ceci peut expliquer les difficultés de synchronisation, ainsi que des discours plus ou moins critiques sur la façon dont la Mairie de Paris organise la « concertation »[479].

[478] Il semble exister un enjeu et potentiellement, pour certains adjoints, une certaine difficulté à percevoir clairement les positions du Maire de Paris. Ainsi un Adjoint de la première mandature nous a expliqué que lorsque Bertrand Delanoë a souhaité mettre en place une « concertation » pour les Halles, il lui a écrit pour lui demander des « *garanties sur le périmètre de la concertation et le contenu* » afin de savoir ce qui était réellement négociable. Cet Adjoint nous explique qu'il tenait absolument à le faire arbitrer sur un certain nombre d'éléments avant de commencer la « concertation ».

[479] Cette situation est accentuée par le fait que lors des élections de 2008, les élus Verts se retrouvent en minorité au sein de la municipalité, car ils passent de 23 sièges au conseil de Paris à 9. Nos entretiens se sont déroulés un an après ces élections.

2. Négociations avec les partenaires de l'opération

Un des rôles essentiels des acteurs politiques est de mener des négociations avec les autres maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre de l'opération pour définir les orientations du projet. Apparaît alors le rôle important des directeurs de cabinet des élus de la Mairie de Paris, souvent en première ligne dans les discussions avec les partenaires. S'ils ne sont pas directement décisionnaires, ils participent activement à l'orientation des décisions.

Nous n'avons pas obtenu beaucoup d'informations sur ces négociations institutionnelles, qui sont restées très opaques pour les participants à la « concertation ». Ne disposant pas de comptes-rendus de ces échanges et n'en ayant pas été témoin, il n'a pas été aisé de comprendre précisément comment ils se déroulaient. Nous ne pouvons donc apporter dans cette thèse que des éléments d'interprétation des stratégies et des actions des protagonistes à travers ce qu'ont bien voulu en dire les personnes impliquées. Par exemple, en ce qui concerne les interactions avec les maîtres d'œuvre, il nous est apparu que si sur la scène de la « concertation » celles-ci semblaient relativement confiantes et simples, il n'en a pas toujours été de même dans les coulisses. Certains acteurs politiques nous ont fait part de difficultés à convaincre les architectes du bien fondé de propositions issues de la « concertation », notamment au sujet de la place René Cassin. Un Adjoint au Maire (Pol3) nous a précisé qu'il y avait eu des « *désaccords de fond* » avec les architectes sur certains aspects du projet, sans que nous puissions en savoir plus.

Nous pouvons néanmoins souligner un élément essentiel pour comprendre l'articulation entre processus de décision et « concertation » : c'est hors du cadre de celle-ci que les acteurs politiques négocient avec les autres maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre. Or ces négociations ne sont apparemment pas toujours sereines, ce qui a des répercussions sur la « concertation ». En effet, cela peut donner des impressions de flottement de la part de la maîtrise d'ouvrage, particulièrement visibles dans les questions de répartitions entre équipements privés et publics.

3. Le Conseil de Paris : décisions formelles

Les décisions formelles et définitives reviennent aux élus du Conseil de Paris. Ainsi, en plus des élus de la Mairie et de leurs directeurs de cabinet, d'autres acteurs politiques jouent un rôle dans le processus de décision. Plus spécifiquement les maires d'arrondissement mobilisés dans l'opération des Halles sont ceux des 1er et 2e arrondissements, Jean Legarret (UMP) et Jacques Boutault (Verts)[480].

Bien qu'ils aient peu de pouvoir de négociation directe avec les partenaires maîtres d'ouvrage de l'opération, ils participent directement au processus de décision en siégeant au Conseil de Paris. Cet organe est essentiel dans le processus, car c'est là que sont validées les avancées du projet et accordées au Maire les autorisations de signer les marchés de maîtrise d'œuvre. Au sein de cette instance, les deux maires d'arrondissement, participant parallèlement à la « concertation », défendent leurs points de vue sur le projet. C'est le cas par exemple lors des

[480] Jean-François Legarret, Maire UMP du 1er arrondissement de Paris, a un rôle particulièrement important dans le processus de décision car il est membre du comité de pilotage de l'opération durant les études de définition.

séances des 6 et 7 avril 2009. A leur initiative, les Verts et l'UMP y ont déposé des vœux et des amendements pour demander la préservation de la place René Cassin, le rétablissement du jardin Lalanne ou d'un jardin d'aventure équivalent, et la révision du projet de jardin. Lors de cette séance Anne Hidalgo déclare que ces amendements posent « *un problème* » dans les expressions employées car elle estime qu'il s'agit de « *mots inutilement polémiques* ». Par exemple, l'amendement proposé par l'UMP sur la place René-Cassin et le jardin Lalanne (amendement n° 4) énonce que « *dans son projet, l'agence Seura propose la suppression des cheminements Nord/Sud. »* Anne Hidalgo suggère de substituer le terme « *reconfiguration* » à celui de « *suppression* ». Ces modifications sont acceptées par les représentants des Verts et de l'UMP. Jean-François Legarret, qui rend hommage aux adjoints du Maire pour la façon dont ils ont mené la concertation[481], estime que le principal est d'être d'accord « *sur le fond* » : il s'agit de dire que l'aménagement du quartier des Halles préserve la place René Cassin. Or la formulation finalement votée à l'unanimité par le Conseil de Paris introduit une nuance qui ne garantir pas la préservation de la place actuelle, puisqu'il s'agit de conserver « *l'esprit actuel* » de cet espace[482].

Ainsi, malgré des prises de position parfois en opposition avec les propositions défendues par les adjoints au Maire de Paris lors des réunions de « concertation », les élus locaux participent à la validation des décisions actant les avancées du projet.

4. La « concertation » vécue comme un facteur de complexification du processus de décision

Pour nombre d'acteurs politiques rencontrés, la « concertation » avec les habitants-citoyens paraît compliquer les mécanismes du processus de décision. Les modes de négociation et de validation avec l'ensemble des décideurs doivent en effet évoluer en raison de l'instauration du processus participatif. Certains acteurs évoquent en entretien un « *surcroît de travail* », un « *changement dans la manière de travailler* », qui s'expliquent par le fait que les « *rendez-vous de validations sont multipliés* ». Cette nouvelle organisation demande aux acteurs politiques d'être plus « *synthétiques* » et plus organisés dans leurs présentations des enjeux et solutions proposées. Elle implique également qu'ils travaillent de manière itérative avec les habitants-citoyens et tous les partenaires de l'opération, ce qu'ils n'ont pas nécessairement l'habitude de faire :

---

[481] « *Qui n'ont pas ménagé leur temps, leurs efforts et leur disponibilité pour la plus grande opération de concertation jamais ouverte à Paris sur un projet urbanistique*. » JF Legarret, déclaration lors du Conseil de Paris du 6 et 7 avril 2009, *Mairie de Paris, Délibération 2009 DU 113 – SG 72, Conseil de Paris 6 et 7 avril 2009*

[482] Vœu finalement adopté au Conseil de Paris des 6 et 7 avril 2009, extrait de *Délibération 2009 DU 113 – SG 72, Conseil de Paris 6 et 7 avril 2009* : « *Art. 4 – La place René Cassin est préservée dans son état d'esprit actuel, notamment sa forme générale et sa déclivité qui évoque un amphithéâtre à ciel ouvert. Une signalétique à caractère pédagogique relate l'œuvre et la biographie de René Cassin. La sculpture d'Henry de Miller est maintenue au sein de cette place, sous réserve de l'accord des membres de la concertation, dans son emplacement.*
Art. 5 – Le jardin Lalanne ne fera l'objet d'un éventuel réaménagement que dans la mesure où la réutilisation de cette parcelle sera strictement indispensable au chantier. Mme Claude Lalanne, titulaire des droits immatériels sur son œuvre et celle de son mari, sera consultée sur le projet d'éventuelles modifications et associée à sa réalisation. A l'achèvement de l'opération, un espace sera consacré à l'œuvre des époux LALANNE »

> « *non seulement il y a le Conseil de Paris auquel on vote un truc et on peut passer à la phase suivante, mais en plus, entre temps, il y a des petits rendez-vous de concertation sur tous les sujets, et donc on interroge les gens là dessus, après d'une certaine manière on doit faire un relevé de décisions, on est interpellé sur un certain nombre de sujets, on doit en tirer un certain nombre de conséquences, après on retravaille le projet, on avance forts de ces remarques là, et après on va reprendre encore rdv, et du coup ça demande d'être d'une manière beaucoup plus permanente capable de synthétiser un projet là où on en est*. » (Pol4)

Cet exercice de synthèse nous a été présenté comme un travail qui demande du temps et que les acteurs politiques n'avaient pas besoin de faire aussi souvent avant la mise en place de dispositifs participatifs. Un directeur de cabinet illustre ce changement de manière d'avancer dans le processus d'élaboration et de décision du projet avec l'exemple de la Canopée. Il explique que les différentes phases (Avant-Projet sommaire et détaillé, permis de construire) auraient été validées sans la « concertation », mais qu'il a fallu ajouter des étapes intermédiaires de discussions et de validation avec les partenaires maîtres d'ouvrage pour préparer les réunions, ce qui équivaut donc à « *un travail supplémentaire* » (Pol4). Ce travail de préparation est d'autant plus essentiel dans l'opération des Halles que les acteurs de la société civile n'ont de cesse de demander des explications et des précisions à la Ville de Paris. Néanmoins, les acteurs politiques ne semblent pas voir d'un mauvais œil ces changements. Ils les évoquent simplement, tout en affirmant que le travail induit par la « concertation » est intéressant pour eux et pour le projet – sans toutefois préciser en quoi.

B. Les rôles des acteurs politiques dans la « concertation »

Sur la scène de la « concertation » avec les habitants-citoyens, les acteurs politiques ont des rôles importants pour le déroulement même des dispositifs. Ces rôles sont déterminés en fonction de leur position par rapport aux décisions prises par la Ville de Paris. Ils sont donc différents selon leurs statuts dans le processus de décision.

1. Les adjoints et les directeurs de cabinet : présidents des réunions et porteurs des décisions

Notre observation du rôle des acteurs politiques s'est principalement concentrée sur les GTT, les CPC et les réunions publiques entre 2006 et 2010[483]. Lors de ceux-ci, le président de séance est l'Adjoint au Maire de Paris ou bien, s'il est absent, son directeur de cabinet. Ce sont ces derniers qui sont les acteurs politiques visibles dans le processus participatif et c'est donc à eux que revient en premier lieu le fait d'annoncer et d'expliquer les décisions prises.

En raison de la répartition sectorielle des fonctions des élus, les adjoints au Maire de Paris sont chargés du suivi et de la gestion de la « concertation » selon leur domaine

[483] Les réunions organisées par les bureaux d'étude en AMO externe pour l'organisation de dispositifs ne suivent pas la même organisation : ce sont alors les professionnels extérieurs qui guident les débats.

d'intervention[484]. Si les adjoints ont des fonctions similaires, les rôles qu'ils tiennent durant la « concertation » peuvent différer selon leurs moments d'entrée et de sortie du processus et selon l'objet du projet dont ils sont responsables. Par exemple, durant les études de définition, les discussions semblaient ouvertes et toutes les propositions pouvaient être faites sans conflits avec les acteurs de la société civile. Les élus avaient donc des relations assez sereines avec ces derniers, notamment au sujet du jardin. Puis en 2006, lorsque les GTT ont commencé, le projet de jardin était plus avancé que les autres aspects. Cela a généré des relations plus conflictuelles avec l'Adjoint en charge des Espaces Verts. Par la suite, après les élections municipales de 2008, de nouveaux adjoints ont été en charge de la « concertation ». Or ils sont arrivés à un moment où d'une part la programmation était fortement avancée, et d'autre part, même si leur arrivée a provoqué un certain espoir chez les associations, des conflits antérieurs existaient et ont rapidement ressurgi. L'Adjointe aux Espaces Verts de la seconde mandature a insisté pendant notre entretien sur cet aspect, en expliquant qu'il avait été compliqué pour elle de prendre la suite de la « concertation » dans un climat très tendu et conflictuel (Pol3).

Les directeurs de cabinet, s'ils ne sont pas directement responsables des décisions prises, peuvent également être en position de les annoncer et de les expliciter en raison de leur statut. En effet, ils sont amenés à de multiples reprises à gérer les réunions de « concertation » en l'absence des élus. Ils représentent alors leurs paroles, bien qu'il leur soit plus difficile de se prononcer directement sur des arbitrages. Cette position peut être confortable, car ils peuvent alors différer les positionnements politiques aux instances où les adjoints seront présents et ainsi éviter de se prononcer clairement sur une question, en renvoyant au principe de la seule légitimité de l'élu. Pourtant, ce sont eux qui sont le plus en contact direct avec les acteurs de la société civile, y compris dans les coulisses de la « concertation ». Le fait de ne pas pouvoir prendre la parole pendant les réunions où les élus sont présents peut également être vécu comme une frustration. Par exemple, lors d'un GTT en novembre 2008, les associations ont demandé des comptes aux politiques à propos d'une réduction de 500 mètres carrés de la surface du Conservatoire : « *on s'est encore fait engueulé en disant que tout ce qu'on avait fait c'était nul, et notamment que le Conservatoire était devenu minable »* explique un directeur de cabinet *(*Pol4). Or il n'a pas réagi sur le moment car l'élu en charge du dossier était présent, quand bien même il était très *« énervé »* parce qu'il avait beaucoup travaillé sur ce Conservatoire.

Sur un plan pratique, l'acteur politique qui préside la séance l'introduit, avec un discours qui vise à resituer la réunion dans la démarche de projet urbain et à annoncer les thèmes à débattre. Puis il intervient au cours de la séance pour distribuer la parole. De plus, il lui revient de répondre à une grande partie des questions des habitants-citoyens, en tant que représentant de la maîtrise d'ouvrage. Enfin il clôt la séance, en annonçant la suite des

[484] Plus spécifiquement, conformément aux espaces dont ils ont la charge, l'Adjoint aux Espaces Verts s'occupe de celle sur le jardin, tandis que l'Adjoint à l'Urbanisme prend en charge celle sur le bâtiment et les espaces publics. La dimension métropolitaine du site mobilise, à partir de 2008, à la fois l'Adjoint à la Métropole, et l'Adjoint à la Jeunesse, puisque l'équipement qui va être déclaré par la Mairie de Paris comme métropolitain est le lieu « cultures urbaines » dédié aux jeunes.

événements. C'est souvent à ce moment-là qu'il donne la plupart de ses réponses aux questions soulevées pendant la réunion. Il est toutefois rare que l'acteur politique profite de cette conclusion pour prendre acte des avancées réalisées pendant la réunion, ce qui peut induire une impression de flottement et d'incertitudes.

Bien que tous les GTT ne se déroulent pas dans le même climat, comme les récits de la première partie le montrent, une constance est observable dans la manière qu'ont les acteurs politiques d'appréhender leur rôle. Ainsi, en entretien, tous affirment qu'il consiste à communiquer les décisions aux habitants-citoyens lors des réunions de « concertation ». Or sur certains aspects du projet, les associations ont au contraire eu l'impression que les arbitrages n'étaient pas clairement exposés, ni explicités. C'est le cas notamment en ce qui concerne la « concertation » sur le jardin et particulièrement le devenir du jardin Lalanne. Les deux Adjoints en charge des Espaces Verts estiment qu'ils avaient annoncé et même répété à plusieurs reprises ces décisions. C'est également l'avis d'autres acteurs politiques qui ne travaillaient pas sur cet aspect du projet, à l'instar de ce directeur de cabinet qui nous a déclaré :

> « *on dit ce qui est décidé, ce qui n'est pas décidé, et après les membres de la concertation l'entendent ou pas, je veux dire ça fait combien de temps, qu'on dit, que ce jardin Lalanne est supprimé ! Ca fait combien de fois, dans combien de configurations qu'on explique qu'il n'existera plus ! Combien de fois il va falloir l'expliquer ça ?* » (Pol4)

Selon lui, la décision a bien été révélée, mais les associations n'ont pas voulu l'entendre *: « à un moment, ça devient un dialogue de sourds* ! » estime-t-il (Pol4).

Les acteurs politiques considèrent donc qu'ils tiennent leur rôle de décideur et de porteur de la décision en réunion de « concertation ».

2. Les élus d'arrondissements : postures d'opposition face aux décisions de la Mairie de Paris

Les Maires des 1er et 2e arrondissements participent également aux réunions de « concertation » et interviennent fréquemment pour donner leur avis. Sur la scène du processus participatif, celui-ci est souvent proche des prises de position des associations de quartier.

Jean Legarret a été présent tout au long de l'opération. Un durcissement de ses positions est observable durant la dernière année de « concertation ». Ses discours se font de plus en plus critiques des propositions des maîtres d'œuvre et des positions de la maîtrise d'ouvrage Ville de Paris. Toutefois le Maire du 1er arrondissement avait déjà organisé le 15 janvier 2007 une réunion dans sa mairie en parallèle du processus participatif, sur le réaménagement du jardin des Halles. Cent vingt personnes y ont assisté, dont certaines associations présentes dans la « concertation » comme Accomplir et le Comité de défense des riverains. Des motions y ont été votées : elles demandaient qu'aucune décision définitive concernant le jardin ne soit arrêtée avant de connaître la configuration du futur bâtiment et affirmaient une opposition à la suppression du parti général d'aménagement de la place René Cassin et du jardin Lalanne.

Une autre réunion a été organisée à la Mairie du 1er arrondissement le 6 octobre 2010 avec Accomplir et un des architectes de l'actuel projet des Halles, Georges Pencreac'h. Elle avait vocation à démontrer les limites du futur projet : la teneur de la réunion était extrêmement critique sur la Canopée et le projet de jardin de David Mangin.

Jacques Boutault, Maire Vert du 2e arrondissement, a également assisté en raison de son statut à un certain nombre de réunions de « concertation ». Il s'implique lui aussi en dehors du processus participatif officiel en prenant part à certaines actions montées par les associations de quartier contre le projet, par exemple la « *Chaîne humaine contre la destruction du jardin d'aventure* » organisée par Accomplir et le Comité de soutien au jardin Lalanne le 14 juin 2008.

Ainsi les deux élus locaux se positionnent assez fortement sur la scène et dans les coulisses de la « concertation » du côté des associations de quartier sur les aspects qui leur tiennent le plus à cœur, particulièrement le jardin Lalanne et la place René Cassin. C'est davantage dans l'espace public local qu'au Conseil de Paris qu'ils tiennent des discours tranchés d'opposition vis-à-vis des décisions de la majorité municipale.

C. Tenir son rôle sur la scène du processus participatif : la question de la transparence

Bien que leur rôle soit clairement défini comme « porteur de la décision », une des explications majeures selon les adjoints et les directeurs de cabinet de dysfonctionnements de la « concertation » est la difficulté à communiquer clairement des informations aux habitants-citoyens.

Au sujet du jardin Lalanne, un directeur de cabinet nous a confié que les élus avaient probablement évité pendant longtemps de parler de « *suppression* » par peur d'envenimer la situation. Mais il estime que « *ne pas l'avoir dit frontalement a fait que la question a traîné trop longtemps* » (Pol4). Un Adjoint au Maire considère qu'il faut « *peut-être être un peu plus exigeant avec les élus* » et les inciter à plus de clarté (Pol3). Un autre Adjoint admet que la « concertation » peut être vécue comme un risque pour certains élus, car beaucoup n'ont pas, selon lui, l'habitude de rendre publiquement des comptes sur la motivation de leurs choix. Ce même élu fait état, au sujet de la place René Cassin, d'un manque de « *courage* » de la part des politiques « *pour dire que l'arbitrage avait été fait* » (Pol2). Il y avait selon lui une ambiguïté sur les objectifs de la « concertation » et les limites de ce qui pouvait être « *obtenu* ». Pourtant il affirme que dès le départ « *on savait ce qui allait évoluer ou pas évoluer, et la place René Cassin n'a pas bougé depuis le premier jour, ou simplement marginalement* » (Pol2). En n'assumant pas totalement cette posture, la Mairie de Paris a amené les associations à avoir « *l'impression qu'elles pouvaient faire évoluer le projet* », alors que le rôle de celui qui est en « *situation de responsabilité* » est bien de dire les décisions prises. (Pol2). Toutefois cet élu estime que ce problème de transparence concerne le projet dans son ensemble, et renvoie en réalité aux négociations qui se sont tenues en dehors de la scène de la « concertation ». Selon lui, elle ne pouvait se dérouler en toute transparence car la Mairie n'a pas exprimé clairement ses contraintes, notamment financières. Or celles-ci la plaçaient en situation de dépendance vis-à-vis de l'opérateur privé Unibail. Cet Adjoint au

Maire de Paris nous a déclaré qu'en réalité, ce dernier devant être le plus gros financeur, c'est lui qui était le réel décideur de l'ensemble du projet et non la Mairie de Paris : « *il y a eu un changement d'orientation pas assumé sur la place du commerce, mais pour des raisons purement financières et indicibles publiquement : l'idée c'est que si Unibail fait du profit, ils paieront plus*. » *(*Pol2*)*

Pourtant, dans les discours des acteurs politiques, la question du volontarisme politique pour la mise en place et le bon déroulement des instances participatives est souvent évoquée. L'affirmation d'une vision politique claire est jugée essentielle pour le portage du projet. Ainsi un élu explique, lors d'un entretien, que si certains avaient voulu supprimer les jeux d'enfants des jardins publics, au motif que cela provoquait du bruit et des nuisances, il n'aurait pu en être question parce que les aires de jeu faisaient partie de la politique de la Ville et leur présence dans les jardins publics n'était donc pas négociable (Pol2). Il y a donc bien la nécessité pour le politique d'affirmer une posture et de s'y tenir pour expliquer les arbitrages.

L'opération des Halles, basée sur un processus de décision complexe, qui engendre des difficultés de négociations dans les coulisses de la « concertation », ne semble pas avoir toujours permis l'affirmation d'une position politique lisible et la transmission claire des décisions. Ces éléments n'en restent pas moins indispensables du point de vue des acteurs politiques dans ce qui caractérise leurs rôles.

Section 2. Les difficultés de la « concertation » vues par les acteurs politiques

A. Des difficultés de la « concertation » attribuées aux positionnements des autres acteurs du processus participatif

La « concertation » mise en place pour le projet de réaménagement des Halles est considérée comme une expérience difficile par tous ceux que nous avons rencontrés en entretien. Au-delà de leurs différences statutaires, les élus et les directeurs de cabinet s'accordent à dire que les difficultés rencontrées sont fortement liées aux attitudes des acteurs professionnels et des acteurs de la société civile.

1. La nécessité de mobiliser les acteurs professionnels

Les acteurs politiques évoquent des difficultés liées aux modalités développées par les acteurs professionnels de l'urbain pour mener le projet. Dans les coulisses de la « concertation », il fallait convaincre les personnes en AMO interne ou déléguée de l'intérêt pour le projet de faire participer des habitants-citoyens (cette idée est revenue très régulièrement dans nos entretiens).

Un directeur de cabinet (Pol4) estime qu'il n'est pas facile pour l'administration de la Mairie de Paris de s'adapter au surcroît de travail que demande la « concertation », car elle change leur manière de travailler. Les personnels technico-administratifs n'auraient pas selon lui

« *une culture de la participation* » (Pol4). Leur habitude serait plutôt « *de travailler en vase clos avec une commande de manière assez monacale* » (Pol4). Or les acteurs politiques leur demandent de ne plus fonctionner comme cela mais au contraire « *de rendre des comptes* » devant des citoyens (Pol4). Pour lui, il s'agit d'une forme « *de confrontation qui fait peur* », parce que les services techniques ont le réflexe de penser « *moins on présente, moins on s'expose, et moins le travail est perturbé* » (Pol4). Cet acteur explique que l'un des rôles des élus et des membres de cabinets est de mobiliser les personnels technico-administratifs : *« notre boulot c'est globalement d'aller les bousculer* » (Pol4). Les politiques relatent aussi qu'il n'a pas été aisé pour les professionnels de l'urbain, que ce soit les acteurs AMO ou les maîtres d'œuvre, d'accepter que les habitants-citoyens puissent améliorer les projets en critiquant leurs propositions.

La réticence des professionnels semble s'expliquer également par la confrontation avec les critiques des représentations associatifs. Un Adjoint au Maire nous a expliqué que les personnels technico-administratifs étaient « *paniqués »* à l'idée de venir dans les réunions, parce que quand ils étaient présents leurs noms pouvaient être cités et qu'ensuite ils recevaient parfois *« des bordées de mails d'injures et de critiques »* de la part des associations (Pol2). Selon lui, certains ne voulaient absolument plus venir en réunion car ils étaient *« tétanisés ».* Ils protestaient alors : *« on va encore se faire allumer, c'est pas notre boulot ! »* (Pol2).

2. Les associations critiquées pour leurs postures hostiles et méfiantes

Les associations participant à la « concertation » pour le projet des Halles sont loin d'être jugées exemplaires par les acteurs politiques. La plupart estime même qu'elles portent une lourde responsabilité dans les limites de la « concertation ». En réalité, bien que les acteurs politiques utilisent l'expression « *les associations* », toutes ne sont pas visées uniformément. Nous avons nettement perçu dans leurs discours que lorsqu'ils évoquaient les « *troubles* » induits par le comportement d'habitants-citoyens, ils ne faisaient en fait référence qu'aux associations les plus critiques et les plus virulentes contre le projet et la « concertation ».

Selon ces acteurs, les représentants associatifs ont développé une position hostile et trop revendicatrice, instaurant ainsi un climat de méfiance qui ne permettait pas le bon déroulement de la « concertation ». Ils estiment que lorsque la Mairie de Paris faisait des erreurs dans l'organisation des réunions ou dans les présentations, ou lorsque ses représentants ne pouvaient pas donner des réponses immédiates, les associations interprétaient ces défaillances de façon trop « *paranoïaque* », comme s'il s'agissait de la part de la maîtrise d'ouvrage de faire délibérément de la rétention d'informations ou d'aller volontairement à contre-sens des demandes associatives. « *L'imperfection de ce qui est diffusé est souvent vue comme une volonté de dissimulation* », nous explique un directeur de cabinet, mais « *souvent c'est des conneries du genre on a oublié une feuille, ou on pensait pas que c'était si important, mais c'est pas la construction d'un complot !* » (Pol4). Même si les acteurs politiques peuvent reconnaître que sur certains aspects ils ont pu commettre des erreurs de communication et d'organisation, ils estiment que les reproches des associations n'étaient pas

justifiés et, surtout, qu'ils n'étaient pas exprimés d'une manière convenable pour une instance de débat public. Plus encore, les associations leur paraissent avoir été globalement de mauvaise foi :

> « *du point de vue de la méthode, les associations ne sont vraiment pas plus loyales que nous, la ville est, d'une manière générale, davantage de bonne foi que les associations »* (Pol4).

Les acteurs politiques trouvent notamment que les représentants associatifs n'ont pas été justes vis-à-vis des projets proposés par les maîtres d'œuvre. Au sujet du jardin, un Adjoint du Maire nous a expliqué que lorsque les représentants associatifs disaient du jardin qu'il était « *tout plat et sans intérêt, à part pour les flux* », cela ne reflétait pas du tout selon lui la réalité du projet, qui au contraire incarnait un espace où « *tout peut se combiner, un support pour plein d'activités, qui ne condamnent pas les usages* » (Pol3).

Une autre critique qui revient souvent dans les discours des acteurs politiques à l'encontre d'une partie des associations est celle de la confiscation de la parole au détriment d'autres associations et habitants-citoyens, alors qu'elles n'étaient pas pour eux plus « *représentatives* » que les autres. Ils évoquent des « *acteurs forts qui ont écrasé les plus faibles* » (Pol5). C'est le cas notamment selon eux des associations de riverains qui se sont beaucoup mobilisées sur le jardin Lalanne : les politiques estiment que ces discussions ont empêché de travailler sur d'autres aspects du projet tout aussi importants. A plusieurs reprises, des acteurs politiques nous ont ainsi signifié que les associations les plus virulentes avaient selon eux empêché les autres associations de s'exprimer, et par là même la construction d'un dialogue. A aucun moment cependant - malgré nos allusions - ils n'ont évoqué le fait que l'organisation et la gestion des réunions pouvaient également être responsables de ces formes de sur-visibilité et de confiscation de la parole par certains, et des difficultés à instaurer des échanges constructifs entre les différents acteurs.

Si ces discours sur les défauts de postures des associations sont communs aux acteurs politiques rencontrés, leurs relations avec ces dernières peuvent être très différentes. Elles sont influencées par la proximité qu'ils ont avec certains représentants associatifs. Parmi ces derniers, certains sont impliqués dans les mêmes partis politiques que des élus[485]. Cette proximité est visible sur la scène de la « concertation », car les adjoints s'adressent à ces représentants associatifs en les tutoyant, parfois en évoquant des discussions qu'ils ont eues avec eux à d'autres occasions. Les relations qu'entretiennent les adjoints dans les coulisses de la « concertation » avec les habitants-citoyens sont ainsi orientées par leurs appartenances politiques, même s'il semble que les associations cherchent à entretenir des échanges avec tous les acteurs politiques.

[485] Il y a notamment un certain nombre de personnes proches des élus Verts, mais également une personne appartenant au MODEM, et au moins une personne proche du PS local et une autre de l'UMP local.

B. La « concertation » vécue comme une expérience difficile mais probante

Le constat d'une difficulté des échanges dans la « concertation » fait conclure à un acteur politique que « *dans la forme ça ressemble à un dialogue de sourds* », alors que la Mairie a fait « *de gros efforts de concertation* » : « *on le fait peut-être très mal sur certains aspects, mais la production de documents, les convocations, l'organisation, les discussions, pour faire avancer le projet »* représentent selon lui une réalisation importante de la Ville pour permettre une concertation efficace (Pol4). Et de fait, *« dans le fond »,* le processus participatif a apporté selon tous les acteurs politiques des éléments précieux pour le projet.

Leur constat final est qu'il s'agit d'une « concertation » « *ambitieuse* » dans ses modalités, dont les résultats ont été utilisés dans la fabrication du projet. En effet, ils reconnaissent en entretien que certaines progressions du projet ont eu lieu grâce à l'implication des habitants-citoyens. Les Adjoints aux Espaces Verts évoquent à ce sujet les avancées sur l'espace futur de la place René Cassin, qui n'étaient « *absolument pas garanties* » au départ (Pol3). Ils estiment également que le fait qu'un nouveau jardin d'aventure, avec les mêmes qualités que le jardin Lalanne, soit réalisé est une évolution du projet « *qui était loin d'être gagnée* » (Pol2). La création d'une traversée Nord-Sud du jardin est également exposée comme une avancée du projet grâce à la « concertation ». Ces éléments, « *bien vus par la concertation* » (Pol3), n'étaient pas évidents selon les acteurs politiques car les architectes au départ n'en étaient pas du tout convaincus.

En ce qui concerne la prise en compte de la dimension métropolitaine, là encore le rôle des associations a été important selon les acteurs politiques. Un des membres d'un cabinet qui était directement en contact avec le groupe Métropole explique qu'il a vraiment eu l'impression « *au poste où il était d'être tiré vers le haut par la concertation* » (Pol4). Il estime que les associations ont « *bousculé* » les politiques sur la question métropolitaine, au moment où parallèlement est « *arrivée sur le devant de la scène politique l'enjeu de Paris Métropole* ». Ce sont ces deux « *titillements* » qui ont interrogé la maîtrise d'ouvrage et l'ont amenée à tenir sérieusement compte de la dimension métropolitaine du site. D'où la décision de réaliser un équipement dédié aux cultures urbaines[486]. En entretien, il cite même explicitement l'étude sur les jeunes métropolitains[487] menée par des chercheurs en urbanisme ayant participé à la « concertation » (alors qu'elle a très été rarement mentionnée au cours des réunions) en insistant sur le fait qu'elle a éclairé les décideurs sur cet aspect. Le cahier des charges du concours d'architecture est également cité à plusieurs reprises comme ayant particulièrement progressé par des apports de la « concertation ». Ce même directeur de cabinet considère « *qu'il était vraiment moins bon »* pour la maîtrise d'ouvrage avant d'en discuter en « concertation » (Pol4).

Ainsi, les discours sur les difficultés à dialoguer et à avancer sereinement sur le projet dans la « concertation » sont quelque peu nuancés par un constat positif des apports de celle-ci, même

[486] Néanmoins, nous en reparlerons, l'équipement Hip Hop n'est pas considéré par les associations du groupe Métropole comme résultant de leurs contributions et analyses, car elles estiment au contraire que leurs propositions concernaient un public métropolitain plus élargi que les jeunes se reconnaissant dans cette culture urbaine.

[487] Baudoin T., Collin M., Bertho A., Hass C., Herard M., septembre 2007, *Jeunes métropolitains aux Halles*, Contrat de recherche CEME et LTMU pour la Ville de Paris

si certains acteurs politiques estiment qu'il ne s'agit que d'avancées sur des « *aspects marginaux* » (Pol3). Mais les relations conflictuelles sont extrêmement prégnantes dans les retours sur la « concertation ». Globalement les acteurs politiques estiment que les associations ne se rendent pas compte des avancées du projet sous leur influence et ne sont pas honnêtes par rapport aux efforts de la Mairie :

> « *on a dit que la Ville a été raide et n'a pas bougé, mais si on reprend le plan d'origine et qu'on regarde celui d'aujourd'hui, je trouve qu'il a beaucoup évolué* » affirme un adjoint au Maire (Pol3).

Ces discours de valorisation des apports de la « concertation » sont logiques par rapport à la communication politique de la Mairie de Paris sur celle-ci, qui la présente comme très positive, en mettant en avant le nombre de réunions tenues[488]. Les statuts des acteurs politiques peuvent expliquer que, pour valider cette communication, ils mettent en avant au cours de nos entretiens des éléments sur lesquels la « concertation » a, selon eux, eu une influence.

Section 3. Discours de promotion de la participation *versus* vision restrictive de la place des habitants-citoyens dans la démarche de projet

A. Affichage commun d'une volonté politique d'impliquer les citoyens à l'action publique urbaine

Malgré les difficultés rencontrées dans la « concertation » pour le projet des Halles, les acteurs politiques semblent envisager de continuer à impliquer les habitants-citoyens dans les futures opérations de projet urbain. Un directeur de cabinet nous affirme en entretien que « *les élus pensent qu'on ne peut plus faire un projet autrement qu'avec une concertation* » (Pol4). Au-delà de la dimension de contrainte que représente l'obligation légale de mettre en place des dispositifs participatifs pour certaines opérations urbaines, cette position peut être dictée par une volonté politique d'élargir les processus de décision. Plus pragmatiquement, la nécessité de gérer les mobilisations montantes des habitants-citoyens, devenues plus dangereuses politiquement dans un contexte où les limites de la représentation sont de plus en

[488] Par exemple, après la réunion sur le jardin du 08 octobre 2008, qui a s'est conclue sur des désaccords entre les maîtres d'ouvrages et les associations sur le projet de jardin et notamment la place René Cassin, la Mairie de Paris a publié un communiqué de presse indiquant « *après 40 réunions de concertation, dont 13 sur le jardin lui-même, le projet a beaucoup évolué et ses orientations sont désormais arrêtées* ». Elle suggérait ainsi que les évolutions du projet ont été construites en « concertation » avec les habitants-citoyens impliqués. Cette communication sert également à la Ville pour dire aux associations que la « concertation » a été suffisamment dense et qu'elle est à présent terminée sur certains éléments.
Néanmoins cette valorisation de la « concertation » porte prioritairement sur l'aspect quantitatif : sur le contenu du projet, les acteurs politiques mettent plus en avant dans leurs communications publiques les apports des maîtres d'œuvre. Ce n'est qu'en coulisses (notamment dans les entretiens) qu'ils reconnaissent l'apport des habitants-citoyens sur la définition des enjeux et des éléments de programmation.

plus dénoncées, peut également expliquer la volonté de développer la participation institutionnalisée.

Les discours officiels des acteurs politiques sont globalement orientés vers une promotion et une valorisation de l'intérêt de l'implication des habitants-citoyens. La volonté politique du Maire de Paris de développer la participation des parisiens à l'action publique est souvent invoquée par les acteurs politiques du projet comme la raison majeure de la mise en place de la « concertation » pour le projet des Halles[489]. Cette volonté politique est relayée dans leurs discours par les adjoints au Maire et les membres de leurs cabinets. Certains estiment même que c'est précisément la volonté politique d'impliquer les habitants-citoyens qui a amené la Mairie de Paris à choisir au départ la procédure des études de définition, car elle permettait selon eux des modalités de « concertation » souples. Ainsi, un directeur de cabinet en poste en 2003 affirme en entretien qu'au moment du lancement de l'opération, les acteurs politiques se sont tournés vers les personnels technico-administratifs pour leur demander quelles formes de « concertation » permettaient les études de définition, parce qu'ils ne souhaitaient pas « *avoir 4 projets sortis de la boîte à présenter aux gens* » (Pol1).

Les acteurs politiques de l'opération des Halles déclarent qu'en commençant le processus participatif ils estimaient que la « concertation » pouvait être bénéfique pour le projet car elle pouvait apporter des éléments intéressants aux maîtres d'ouvrage et d'œuvre. Ainsi, même si leur participation aux dispositifs participatifs n'est pas au départ leur choix mais plutôt celui du Maire de Paris, ils y semblent favorables. Ils sont d'ailleurs en responsabilité de décider des modalités de la « concertation ». A ce titre, l'implication de l'Adjoint à l'Urbanisme dans les discussions sur la *Charte* durant l'année 2005 a été essentielle pour déterminer les dispositifs mis en place par la suite.

Néanmoins, nous devons nuancer quelque peu ces discours de forte promotion de l'implication des habitants-citoyens. En effet, s'ils se retrouvent dans toutes les prises de parole publiques et dans nos entretiens, nous avons pu entendre lors d'échanges informels des discours tout à fait différents. Certains des acteurs politiques de l'opération des Halles ont pu déclarer que la « concertation » les embarrassait, alors que d'autres, ayant déjà mené des expérimentations en dehors du projet des Halles, sont clairement plus motivés par le principe participatif. Derrière les discours politiques de façade, il existerait ainsi des distinctions entre ceux qui pratiquent la « concertation » par pure obligation et ceux qui s'y engagent par conviction.

B. Une conception de la participation fluctuante et souvent limitative

Les conceptions qu'ont les acteurs politiques de la participation des habitants-citoyens à l'action publique ne sont pas tout à fait uniformes. Un directeur de cabinet le reconnaît lorsqu'il nous explique que s'il y a une réelle volonté de la part des élus de concerter, ces derniers n'envisagent pas tous de la même façon l'implication des habitants-citoyens :

[489] Cette volonté a pu jouer sur les dispositifs mis en place, mais notons que l'opération des Halles entre légalement dans le cadre des projets pour lesquels il est obligatoire d'impliquer les citoyens, et que l'organisation de la « concertation » semblait pour cette raison de toutes façons inévitable.

« certains tendent plus vers l'information sur des objets déjà définis, d'autres veulent concerter dès le départ » (Pol4). Il n'y a donc pas une uniformité de représentations et de connaissances des modalités de participation, ce qui induit de fait des formes différentes de gestion des dispositifs.

Nous pouvons tout de même souligner que les conceptions de la participation véhiculées par les politiques renvoient globalement à des niveaux d'implication qui correspondent rarement à celui qui est défini comme relevant de la concertation par les chercheurs. Nous avons en effet remarqué cette tendance dans les discours des acteurs politiques pendant les réunions de « concertation ». En juin 2008, au moment même où un élargissement de la « concertation » aux usagers non riverains est envisagé, la conception de celle-ci expliquée par une directrice de cabinet d'un Adjoint au Maire de Paris est révélatrice de la posture des politiques travaillant sur le projet d'équipement métropolitain *: « quelle que soit la configuration de concertation choisie, elle n'aura pas pour but de définir le projet stricto sensu, mais davantage de vérifier si on va dans le bon sens »* explique-t-elle (Réunion préparatoire Métropole 12 juin 2008). Il ne s'agit donc pas de dégager des solutions à partir de la démarche participative, mais de s'appuyer sur elle pour vérifier l'acceptabilité de certaines propositions.

Lors d'une rencontre organisée par Accomplir en septembre 2005, un Adjoint au Maire évoque quatre étapes pour les élus dans une « concertation » pour l'élaboration du projet : d'abord ils écoutent les demandes des usagers ; puis ils hiérarchisent les demandes et arrêtent le programme, en respectant leurs engagements électoraux ; ensuite, à partir de ce programme, le projet est réalisé et à nouveau soumis à « concertation » ; enfin, une fois le projet définitif arrêté, il n'est plus modifiable, et c'est le moment de la mise en œuvre. Cette conception implique que les habitants-citoyens ne sont pas associés à la définition des objectifs et des réponses apportées aux problèmes. Ils sont simplement consultés pour faire remonter leurs attentes puis, dans un second temps, pour réagir au projet préparé par le maître d'œuvre à partir du programme élaboré par la maîtrise d'ouvrage. Selon l'échelle d'implication à laquelle nous nous référons, il s'agit d'avantage de consultation que de concertation. Lors de cette réunion, une association objecte qu'il serait « *intéressant que les usagers soient associés non seulement au recensement des besoins ou des demandes, mais aussi à l'élaboration du programme* ». L'élu dit y être tout à fait favorable, à la condition de ne pas faire plus de trois réunions de travail « *sinon on ne fera jamais rien : même lorsque 99% des gens seront convaincus, il en restera toujours un pour ne pas être d'accord*. » Ces déclarations montrent que si l'Adjoint au Maire a une certaine réflexion sur les modalités de participation, il envisage celles-ci comme des discussions où les gens doivent tous se mettre d'accord, ce qui n'est pas tout à fait équivalent au degré de concertation de l'échelle d'implication. Dans ce dernier, les gens doivent surtout travailler et construire ensemble[490]. Lors de l'entretien que nous avons mené avec lui, cet élu a à nouveau énoncé la façon dont se

[490] Sans être tout à fait sur un pied d'égalité avec la maîtrise d'ouvrage, ce qui relèverait de la « négociation ». En effet, si la concertation est plus qu'une simple consultation en ce qu'elle tente d'adapter les décisions aux besoins de chaque acteur, elle est cependant moins avancée que la négociation car elle ne cherche pas forcément une prise de décision d'un commun accord (Faure, Mermet, Touzard, Dupont, 1998).

tient normalement une « concertation » dans les grandes opérations urbaines, en affirmant que celle-ci était tout à fait utile à l'élaboration du projet : il y a en tout trois ou quatre réunions, la première pour écouter les attentes des habitants-citoyens, après quoi la maîtrise d'ouvrage construit un programme, puis le soumet à « concertation » lors d'une deuxième réunion, au cours de laquelle les « *doléances* » sont une fois de plus recueillies[491]. Ensuite les élus font des arbitrages, qui amènent à l'élaboration d'un projet, et une troisième réunion est organisée pour recueillir l'avis des habitants-citoyens sur le projet. La quatrième réunion est le lieu de la restitution des arbitrages et du projet final. Là encore, son idée de l'implication de la société civile est proche du degré de consultation. Ce qui est en cause n'est pas nécessairement le peu de réunions qu'il envisage, car celles-ci, si elles sont organisées de manière à produire de la construction collective du projet, peuvent être tout à fait efficientes en termes de concertation.

A l'inverse, un Adjoint au Maire de Paris de la seconde mandature déclare en mai 2008, en prenant en main la « concertation », qu'il est prêt à faire autant de réunions que nécessaire, « *une toutes les semaines s'il le faut* ». Des intentions de faire participer les habitants-citoyens sont donc bien annoncées, mais avec une conception quantitative : son discours s'appuie sur la multiplication des réunions de « concertation », sans évoquer l'aspect qualitatif de celles-ci.

C. L'importance accordée par les acteurs politiques au respect des rôles institutionnellement distribués

Dans la « concertation » telle que les acteurs politiques la conçoivent, les frontières entre acteurs doivent rester stables, particulièrement entre politiques et habitants-citoyens et entre professionnels et habitants-citoyens. Autrement dit, les positionnements des uns et des autres doivent découler de leurs rôles institutionnellement distribués.

Selon un Adjoint au Maire, rencontré en entretien, le fait que la responsabilité de l'arbitrage revenait aux élus a été « *dit et redit* » aux associations (Pol2). Il est vrai que les politiques ont fréquemment rappelé au cours des réunions de « concertation » que la charge de la décision leur revenait : « *on vous écoute, mais on décide* » disaient-ils en substance. Si l'Adjoint au Maire admet que les associations l'ont officiellement reconnu, il déclare qu'en même temps « *à chaque fois qu'il y avait une décision qui ne leur convenait pas, elles contestaient notre capacité à prendre la décision, ce qui revenait à nier ce principe démocratique»* (Pol2). Selon lui, il s'agit d'une *« divergence d'appréciation sur les limites de la concertation* » (Pol2). Ces positionnements associatifs représentent pour les acteurs politiques un risque pour la démocratie : *« à un moment donné il faut avoir aussi la décence d'accepter une décision démocratique, votée au Conseil de Paris* » explique un politique au sujet des contestations de la suppression de la place René Cassin et du jardin Lalanne (Pol3). Le registre argumentaire utilisé par les acteurs politiques sur cet aspect est celui de la responsabilité liée au système représentatif : « *à un moment il faut que l'élu prenne ses responsabilités et tranche ».* Au demeurant, les acteurs politiques n'emploient pas l'expression « démocratie participative », et lorsqu'ils évoquent la démocratie, ils font automatiquement référence au système

[491] La notion même de « *doléances* » renvoie davantage à l'idée que les habitants-citoyens sont des plaignants qu'il faut contenter plutôt que des partenaires formulant des demandes constructives.

représentatif, en invoquant les élections et les droits et devoirs qu'elles leur confèrent comme l'élément démocratique par excellence.

Mais il n'est pas uniquement question de la prise de décision en elle-même, qui en effet dans le projet urbain revient au maître d'ouvrage. C'est tout ce qui concerne le processus de décision qui doit selon eux rester le fait des acteurs politiques. Ainsi la « concertation » suppose pour eux des moments de travail non visibles par les acteurs de la société civile. Ils estiment que les associations ont tort de s'en plaindre, car il est normal que certaines choses ne soient pas portées à leur connaissance, en raison des règles qui organisent la démarche de projet. Lorsque pendant plusieurs mois, au début de la phase de permis de construire, aucun GTT n'est organisé, un directeur de cabinet explique que cette pause doit être acceptée parce qu'auparavant les bases du projet ont été largement discutées, et que l'Avant-Projet devait être validé pour avancer dans le processus d'élaboration. A partir de là, il évoque « *une nouvelle forme de concertation qui ne concernait pas les membres de la concertation actuelle* » et qu'il nomme « *la concertation institutionnelle* », qui serait donc à déconnecter de celle menée avec les habitants-citoyens[492] (Pol4). Bien qu'il ne les mentionne pas, on peut imaginer que les négociations financières avec Unibail font également partie des sujets qui ne sont pas rendus publics et font l'objet de cette *« concertation institutionnelle[493]* ». Ainsi les étapes réglementaires du projet sont invoquées par les acteurs politiques pour justifier une limite dans l'articulation du processus de décision et d'élaboration avec la démarche participative. Ces éléments imposent selon eux un cadre défini des possibilités de participation.

Or certaines associations impliquées dans la « concertation » pour le projet des Halles ont selon eux eu trop de velléité de pouvoir. Ils expliquent notamment les difficultés de dialogue au sein de la « concertation » par le fait que les associations sont « *des groupes de pression* » et envisagent la « concertation » comme un lieu de « *rapports de force* » (Pol4). Certains évoquent un défaut propre au monde associatif, celui de s'inscrire dans une « *tradition militante* » qui empêcherait le consensus (Pol5). D'autres mettent en cause des ambitions politiques personnelles de certains représentants d'associations[494]. Lorsque nous avons évoqué avec un membre d'un cabinet le fait que les acteurs de la société civile reprochaient à la Mairie un manque de transparence, celui-ci nous a répondu que ces critiques s'expliquaient selon lui *« parce que les associations auraient bien voulu être dans l'arbitrage* » (Pol5). Cet acteur estime au demeurant que le cadre formel de la « concertation » avait tendance à ériger les associations « *en pouvoir constitué* », ce qu'elles ne sont pas d'après lui : « [*les associations] se trompent de définition : une association loi*

[492] C'est le moment où le dossier de permis de construire est déposé et instruit par la préfecture de police, l'ABF, et différents services administratifs, et où « *il faut que le projet se stabilise* » (Pol4).

[493] Nous utiliserons dorénavant l'expression « concertation institutionnelle » pour distinguer ce processus de la « concertation » avec les habitants-citoyens.

[494] Ces déclarations sont faites à la période à laquelle est annoncée un élargissement du public « concerté » avec une nouvelle démarche à destination des métropolitains non organisés. Alors que ce sont précisément des acteurs de la Mairie de Paris qui ont privilégié la participation des associations de quartier au processus participatif lors du lancement de l'opération, au moment de notre entretien, en avril 2009, les acteurs politiques semblent s'être rendus compte qu'à trop privilégier les associations de riverains, ils rencontraient des acteurs au pouvoir d'opposition locale important.

1901, c'est pas un pouvoir constitué, c'est un collectif de gens, qui ont un objet, mais qui n'a aucun pouvoir, ou alors juste consultatif ». Selon lui, la « concertation » génère « *des pathologies »* chez les participants, précisément parce qu'y participent des personnes « *qui prennent une place qu'elles ne devraient pas occuper, ou dont elles ont mal compris la fonction* » (Pol5). Sans être tous aussi radicaux, les acteurs politiques que nous avons rencontrés estiment que les associations n'ont pas été suffisamment conscientes du rôle qui doit être le leur dans le processus de décision et de conception du projet, et qu'elles ont trop voulu y prendre part. Un Adjoint au Maire nous a par exemple affirmé en entretien que *« la responsabilité des associations n'est pas de dessiner un jardin, c'est de définir les besoins, pour qu'on fasse un programme* » (Pol2). Or selon lui, les associations n'ont pas tenu compte de cette répartition des rôles, essentielle pour la bonne marche du projet. Cela ne signifie pas que les habitants-citoyens n'ont rien à apporter, mais cet apport ne peut exister que dans un cadre précis.

Cependant, nos observations pendant les réunions de « concertation » nous ont amenée à identifier un processus de brouillage des rôles émanant des acteurs politiques eux-mêmes. A de nombreuses reprises, lorsque les représentants associatifs critiquaient les projets présentés par les maîtres d'œuvre sur des aspects qui relevaient davantage des choix stratégiques de programmation des maîtres d'ouvrage, les acteurs politiques laissaient les architectes répondre. Si en entretien ils affirment que la répartition des rôles induit que les professionnels de l'urbain n'ont pas à intervenir dans les négociations sur les dimensions programmatiques, car la décision revient au politique[495], il existe en fait un hiatus entre les discours sur les rôles à tenir et les rôles effectivement revêtus sur la scène de la « concertation ».

Les positionnements des acteurs politiques semblent donc à la fois orientés vers une promotion de l'implication des habitants-citoyens et vers une limitation de leurs capacités d'actions dans les processus de décision et d'élaboration du projet. La volonté d'impliquer les habitants-citoyens à l'action publique est affichée et assumée, mais elle ne suppose pas pour autant une remise en question du système représentatif. De plus, en ce qui concerne l'opération des Halles, cette volonté politique de faire participer les habitants-citoyens rejoint des préoccupations de réussite et d'acception sociale du projet. Elle vise à protéger les acteurs politiques : l'histoire du quartier des Halles est systématiquement citée par les personnes rencontrées en entretien. En effet les souvenirs de la première opération des Halles incitent la municipalité à encadrer les initiatives de participation ascendante des habitants-citoyens, plutôt que de courir le risque de voir le projet être bloqué par des actions spontanées.

[495] « *Les fonctionnaires exposent les aspects techniques, et après ils n'interviennent plus, après la négociation elle est sur le contenu, et ça c'est pas les fonctionnaires qui décident, ni les architectes d'ailleurs"* nous a par exemple déclaré un Adjoint au Maire (Pol2).

Chapitre 2. Les acteurs professionnels : des rôles essentiels dans une « concertation » globalement mal vécue

L'étude des positionnements développés par les acteurs professionnels dans la « concertation » pour le projet des Halles révèle l'intérêt d'identifier les différentes figures de ceux-ci dans la démarche de projet urbain. En effet, leurs rôles diffèrent selon leurs statuts dans l'opération, et leurs représentations de la place de l'habitant-citoyen dans le processus de conception urbaine sont également influencées par leurs fonctions. Néanmoins, des similitudes entre certains types d'acteurs professionnels sont repérables dans leur manière de vivre et d'appréhender la « concertation » des Halles : pour les personnels technico-administratifs de la Ville et les maîtres d'œuvre, elle a été particulièrement éprouvante. C'est pourquoi nous leur consacrons une grande partie de ce chapitre. Les difficultés du processus participatif sont particulièrement reliées dans les discours de ces professionnels aux relations qu'ils ont eues avec les autres types d'acteurs. Les interactions apparaissent ainsi structurantes dans le développement de leurs postures.

Section 1. Diversité des rôles des professionnels dans la « concertation » en fonction de leurs statuts

A. Le rôle prépondérant des AMO de la Ville de Paris pour l'organisation de la « concertation » : construction et gestion « *chemin faisant* » des dispositifs participatifs

Les professionnels de l'urbain jouent des rôles tout aussi essentiels que les acteurs politiques dans la « concertation ». En effet, bien que ce soit ces derniers qui décident des conditions de la participation, plusieurs professionnels sont directement impliqués dans la construction et la gestion des dispositifs participatifs.

Ceux dont les rôles déterminent le plus les modalités de participation sont les personnels technico-administratifs des structures d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) internes à la Ville ou déléguée. En effet celles-ci sont chargées depuis 2003 de l'organisation des dispositifs adoptés pour l'ensemble du projet[496]. Ces fonctions sont cohérentes avec leur statut d'AMO, qu'un acteur nous a décrit comme représentant « *un outil d'aide à la décision et à la fabrication du projet* » (Pro1). Elles impliquent l'établissement du calendrier de la

[496] Certains aspects du projet ont fait l'objet de démarches spécifiques portées par des AMO externes (cabinets d'urbanisme), mais qui se sont inscrites dans le processus général de « concertation » géré par les structures AMO internes et déléguées.

« concertation », l'envoi des convocations aux habitants-citoyens, la réalisation et la diffusion de documents de préparation des réunions et des compte-rendus. De plus ces structures ont directement contribué à la définition des modalités de la « concertation ». En effet, en 2003, la SEM Paris Centre est préposée à l'organisation de la « concertation » et de l'exposition des quatre projets, puis, en 2005, la D.U. discute avec les associations et les acteurs politiques des nouvelles modalités. Les acteurs de cette structure participent activement à la construction de la *Charte de la Concertation*. Par la suite, les structures d'AMO successives instaurent de nouvelles formes de réunions, comme les réunions de préparation aux GTT établies par la D.P.A. pendant la période des élections municipales de 2008. Pour la plupart des professionnels AMO, ces actions ne sont pas réalisées de leurs propres initiatives, mais à la demande des acteurs politiques : « *la SEM Paris Centre n'a pas d'autonomie, elle a toujours été mandataire de la Ville de Paris, et elle a fait ce qu'on lui a demandé de faire* » (Pro1). Toutefois, ils disposent de larges marges de manœuvre dans la conception des dispositifs, car aucune méthode précise n'était indiquée par la Mairie de Paris au préalable. Au demeurant, les textes de lois sur lesquels ils pouvaient appuyés ne font pas non plus mention de modalités spécifiques. Ainsi, au cours de nos entretiens, les acteurs technico-administratifs de la Mairie de Paris nous ont tous déclaré que les dispositifs participatifs mis en place pour le projet de réaménagement des Halles avaient été construits « *chemin faisant*».

Or aucun de ces professionnels n'a reçu de formations spécifiques aux démarches d'implication des habitants-citoyens et peu d'entre eux font référence à des études ou à des expériences qu'ils connaîtraient[497]. Ils semblent avoir construit les modalités de la « concertation » sans avoir de connaissances précises des méthodes et des enjeux de la participation dans la conception urbaine. Ils nous ont d'ailleurs indiqué n'avoir pas pris exemple ou appui sur un cadre précis pour élaborer les dispositifs. Les responsables de la SEM Paris Centre estiment qu'il n'y a pas vraiment eu une méthode de « concertation » pendant les études de définition. Il s'agissait simplement pour eux d'ateliers ouverts aux représentants de la société civile et de réunions organisées avec des associations de quartier, mais qui se sont décidés au fur et à mesure, sans avoir été précisément pensés au préalable. L'un d'eux nous a même dit avoir découvert a *posteriori* que les réunions publiques organisées en 2003 et 2004 étaient de toutes façons obligatoires pour la « concertation ». Bien que les discussions sur la *Charte de la concertation* aient reposé sur des textes plus précis[498] et aient conduit à l'adoption d'une démarche plus formalisée, les chargés de mission de la D.U. estiment également avoir construit les dispositions de la « concertation » « *en marchant*». Un chargé de mission nous explique qu'il y a eu « *un certain nombre de rodages* » sur l'organisation (Pro7), notamment la mise en place des comptes-rendus, la manière de les établir et la pratique des convocations : autant d'éléments qui peuvent paraître

[497] A part un représentant de la SEM Paris Centre qui fait référence lors d'un entretien au budget participatif de Porto Alegre, mais sans entrer dans le détail ou une réflexion sur la possibilité d'importer ce genre d'expériences dans le système politique français.

[498] Les méthodes proposées par les deux collectifs d'association Rénovation des Halles et Parole des Halles et la Charte de participation établie en 1996 par le Ministère de l'Environnement.

indispensables à la réalisation d'un dispositif participatif, mais qui n'ont que progressivement été adoptés par les personnels technico-administratifs.

B. Les rôles des professionnels extérieurs à la maîtrise d'ouvrage Ville de Paris

D'autres professionnels extérieurs à la Ville ont été mandatés pour organiser la « concertation » avec des missions précises et ponctuelles : le cabinet de communication A Vrai Dire la Ville pendant les études de définitions, le bureau d'études Missions Publiques pour les groupes d'usagers de 2006, et le cabinet d'urbanisme Ville Ouverte pour l'étude sur les services métropolitains en 2009. Les actions développées ont été particulières à chaque prestataire. A Vrai Dire la Ville avait une mission d'animation de réunion publique et d'analyse des résultats de la consultation organisée lors de l'exposition des quatre projets en 2004. Les deux autres bureaux d'étude, davantage spécialisés dans la gestion de dispositifs participatifs, ont eu la responsabilité d'organiser des méthodes d'enquête et de participation et d'animer des réunions de « concertation ».

La particularité de leur statut de professionnels extérieurs induit des rôles différents ; ils ne sont pas eux-mêmes agents de la Ville de Paris et sont pour certains des urbanistes spécialisés dans les démarches participatives. Leur implication dans la « concertation » relève ainsi davantage d'une volonté de développer la participation. Toutefois, ils sont dans une position de réponse à une commande de la Ville de Paris, ce qui peut bien sûr amener à questionner leurs marges de manœuvre. De plus, ils interviennent à des moments précis et ponctuels du processus de projet urbain et ne sont pas, comme les acteurs AMO internes, en responsabilité de la conduite de ce projet. Ils abordent donc les discussions et les éléments qui en émergent de façon différente.

Le garant de la concertation nommé en mars 2006, Thierry Le Roy, est lui aussi un professionnel mandaté par la Ville de Paris pour une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage dans la « concertation », mais avec un statut singulier dans le processus. Celui-ci implique qu'il est responsable du « *bon déroulement de la concertation*[499] ». Il ne doit pas émettre d'avis « *sur le fond des dossiers* » mais « *faciliter le dialogue*[500] ». De fait, son rôle au cours des réunions de « concertation » est principalement d'intervenir pour noter des points de méthode à corriger ou des aspects qui ont fait l'objet de nombreuses prises de parole et qu'il faut donc traiter. Présent à toutes les réunions des différents dispositifs entre 2006 et 2010, il intervient comme un modérateur des débats et tente d'être un fil rouge de ce qui se passe d'une séance à l'autre. Conformément à sa mission, il essaye également d'améliorer les relations entre les associations et les élus. Il n'est pas animateur, ni président des réunions, du moins jusqu'en 2008, période où il propose d'endosser ce rôle pour que les élus ne soient pas à la fois responsables de la réunion et en posture de répondre aux nombreuses questions qu'on leur pose – mais ce changement de rôle intervient tardivement dans le processus participatif et

[499] *Charte de la concertation*, Direction de l'Urbanisme, Mairie de Paris, janvier 2006
[500] *Idem*

ne semble pas donner lieu ensuite à une pratique systématique dans tous les GTT. *A priori*, son engagement en tant que garant de la « concertation » suppose une certaine adhésion au principe même de participation des citoyens à l'action publique.

Les autres acteurs professionnels extérieurs qui ont été impliqués dans l'opération des Halles n'ont pas été directement responsables des modalités de « concertation » ; il s'agit des maîtres d'œuvre mandatés par la Ville de Paris. Néanmoins, ils ont joué un rôle important pour le déroulement des dispositifs. En effet, ils étaient tenus par contrat avec la Mairie de Paris de participer à ceux-ci. Cela a impliqué d'une part d'être présents aux réunions, mais aussi de préparer des documents et des synthèses pour celles-ci, d'y exposer leurs propositions et les avancées de leurs projets, et de répondre aux questions ou interpellations des acteurs de la société civile.

Section 2. Une « concertation » éprouvante pour les personnels technico-administratifs et les maîtres d'œuvre

D'une façon générale, la manière dont les professionnels de l'urbain non spécialisés dans la conduite de dispositifs participatifs [501] appréhendent leurs rôles dans la « concertation » laisse penser que celle-ci est davantage subie que choisie ou appropriée. En effet, dans nos entretiens et les discussions que nous avons pu avoir avec nombre d'entre eux, tous ont mis en avant leur obligation contractuelle ou statutaire à y participer, et le fait que ce n'était pas une expérience agréable pour eux. « *La concertation, je vais pas vous dire que c'est une partie de plaisir, mais on n'a pas le choix* », nous a confié un chargé de mission d'une des SEM mandatées (Pro9). Un discours commun à ces acteurs est clairement perceptible quant à leur implication dans la « concertation » : jouer leur rôle sur la scène de celle-ci leur apparaît éprouvant, ce qui peut les amener à développer des stratégies d'évitement ou en tout cas à essayer de ne pas être trop exposés pendant les réunions[502]. Un acteur d'une structure AMO interne nous a confié qu'il préférait ne pas se mettre en avant pendant les réunions : « *je ne m'exprimais pas à toutes les réunions, Dieu merci !* » (Pro7). Les interactions avec les autres acteurs du processus participatif sont en grande partie invoquées comme une cause des difficultés qu'ont rencontrées ces professionnels dans la « concertation ».

A. Des interactions difficiles avec les représentants associatifs

1. Tensions avec les « *associations* »

Les raisons avancées par ces professionnels pour expliquer le caractère éprouvant de la « concertation » sont dans un premier temps l'hostilité et les critiques des associations à leur encontre. Ils ont eu le sentiment d'avoir été constamment attaqués par celles-ci. Selon eux, elles ont développé des positions d'agressivité qui ont biaisé les possibilités de dialogue.

Tout comme lors des entretiens avec les acteurs politiques, nous nous sommes rapidement rendue compte que ces professionnels ne visaient pas derrière l'expression « les associations » toutes celles impliquées dans le processus, mais plus précisément les plus virulentes. Celles-ci se seraient placées de manière systématique dans l'opposition aux propositions qui leur étaient présentées. Elles n'auraient abordé les discussions qu'en termes de « *ce que nous avons obtenu de haute lutte ou ce que la Mairie nous refuse* » (Pro7). Certains professionnels pensent que l'investissement et le temps que les associations ont consacrés au projet leur permettent de dire qu'il faut qu'elles obtiennent « *satisfaction* ». Ces positions

[501] Il s'agit principalement des personnels technico-administratifs de la Ville de Paris et des maîtres d'œuvre, c'est pourquoi nous nous intéresserons plus particulièrement à eux dans cette section.

[502] Notons que l'obligation contractuelle des maîtres d'oeuvre ne porte pas sur le nombre de réunions auxquelles ils doivent assister, ce que nous a fait remarquer un architecte (Pro2), soulignant ainsi le fait qu'il avait fait un effort considérable d'implication en participant à 42 GTT. De ce fait, certains représentants des maîtres d'œuvre ont pu au fur et à mesure de l'opération arrêter de venir aux réunions alors que dans le même temps les professionnels AMO ne pouvaient cesser de participer.

« *revendicatives* » (Pro8), « de *syndicat* » et « *militantes* » (Pro7) des associations auraient empêché « *l'élévation du débat* » (Pro9). *« Les gens se campaient sur leurs idées et voulaient obtenir des gages, et ne progressaient pas »* estime un chargé de mission de la Mairie (Pro7). Les professionnels de l'urbain reprochent aux associations de ne pas avoir laisser la place à d'autres idées dans les discussions : « *ils n'ont pas voulu dialoguer* » (Pro9). Selon l'analyse développée par ces acteurs, ce sont vraiment les positions de certaines associations dans la « concertation » qui ont empêché son bon déroulement en ne permettant pas l'expression d'un intérêt collectif :

> « *si chacun entre dans la concertation avec une stratégie de revendication, pour justifier sa présence ou le temps qu'on y passe ; si leur seul gratification c'est d'obtenir des gages, c'est peut être légitime, mais collectivement ça n'a pas d'intérêt. »* (Pro7).

De ce fait, elles ont selon eux, comme selon les acteurs politiques, confisqué la « concertation » au détriment d'autres représentants associatifs : « *certaines associations ont renoncé à prendre la parole parce que d'autres la monopolisaient* » nous a affirmé un chargé de mission d'une structure AMO (Pro8).

En plus de la dimension revendicatrice du discours des associations, ces professionnels estiment que certaines ont été réellement insultantes et irrespectueuses. Les personnels technico-administratifs ont souvent eu l'impression d'être méprisés par les associations : « *pour elles*, *le fonctionnaire ce n'est qu'un esclave donc sa parole n'a aucune valeur »* (Pro7). Plusieurs d'entre eux font mention « *d'attaques personnelles, de bassesses »* (Pro9), *« de noms d'oiseaux »* (Pro10) *« allant jusqu'à huer d'autres personnes quand elles prenaient la parole* » (Pro7). Ils estiment qu'il y avait là une véritable intention « *de rabaisser et d'humilier* » (Pro9), notamment les maîtres d'œuvre, qui pour beaucoup ont été « *en première ligne* » (Pro8). Il est vrai que certaines réunions de « concertation » auxquelles nous avons assisté se sont déroulées dans un climat très tendu, avec des manifestations franches d'hostilité de la part de certains acteurs associatifs à l'égard des acteurs professionnels et politiques. Cet aspect constitue pour ces professionnels un critère expliquant leurs propres difficultés de communication et d'implication dans le processus participatif. Un maître d'œuvre nous a expliqué en entretien comment la parole de la « concertation » était devenue de façon générale « *inaudible* » pour son équipe, à cause des « *propos désobligeants et souvent insultants »* des associations, qui ont tout fait pour la discréditer (Pro3). En raison de cette situation conflictuelle, les architectes « *ne pouvaient plus écouter les associations* » dans la « concertation ». L'attitude « *assez violente* » de certains des représentants associatifs à l'égard des maîtres d'œuvre a « *décrédibilisé* » leur parole : « *quand on se rend compte que quelqu'un dans la presse ou à la télé nous traite de tous les noms, bon bah on n'a plus envie de discuter* » (Pro3). Toutefois, pendant les réunions, le jeu des questions-réponses semblait tenu, les architectes et les personnels technico-administratifs en responsabilité du projet répondant régulièrement à des questions des associations même si ces dernières estimaient que ces réponses n'étaient pas complètes. Des chargés de mission d'une structure d'AMO déléguée estiment que tenir son « *rôle* » (nous pourrions dire tenir une « face » correcte, pour reprendre la terminologie d'Erving Goffman, 1973) fait « *partie du métier* », tout comme

« *être sur la réserve et de ne pas s'emporter* », mais que cela n'avait « *pas été facile* » dans la « concertation » pour le projet de réaménagement des Halles (Pro9, Pro10).

Ces relations tendues sur la scène de la « concertation » rendent impossibles pour les professionnels de l'urbain les échanges avec les associations dans les coulisses. Un chargé de mission d'une structure AMO interne nous a ainsi déclaré qu'il était très difficile d'avoir des relations avec les associations car « *même avec toute la bonne volonté possible, tout ce que vous dites est susceptible d'être retenu contre vous* » (Pro7). Il nous a raconté avoir été en contact dans les coulisses de la « concertation » avec un représentant associatif sur une question précise et avoir échangé des mails avec lui, jusqu'au jour où celui-ci a déclaré pendant une réunion avoir un courrier de ce professionnel lui annonçant certains éléments. Cette déclaration l'a mis en porte-à-faux vis-à-vis des politiques et des associations qui avaient le sentiment qu'on leur avait menti, car l'élément mentionné n'était pas validé par l'élu présent. Un professionnel nous parle de personnes « *très arrogantes, qui ont des leçons à donner* » et auxquelles il s'est confronté dans la « concertation ». C'est pourquoi les relations interpersonnelles sont selon lui *« soigneusement évitées »* (Pro 8). Un architecte nous a également déclaré qu'à partir d'un certain moment, en 2005 ou 2006, son équipe avait refusé tout contact avec des associations en dehors des réunions car elles s'en servaient ensuite « *contre eux* » (Pro2).

Selon les professionnels impliqués, les associations n'ont pas reconnu les aspects positifs du projet, « *parce qu'elles avaient une écoute très sélective* » (Pro8) et ont « *mené une guerre contre le projet et les personnes qui en étaient en charge* » (Pro3). Ce ressenti explique que leur implication dans le processus participatif, si elle est essentielle en raison de leurs responsabilités dans sa mise en place, a été vécue comme très éprouvante et davantage subie que révélatrice d'une adhésion au principe de participation des habitants-citoyens à l'action publique urbaine.

2. Les réactions des associations expliquées par une méconnaissance des impératifs d'une démarche de projet urbain

Les facteurs qui sont mis en avant par ces professionnels pour expliquer l'hostilité des associations vis-à-vis de leur travail et du projet nous permettent de préciser leurs rôles dans les coulisses de la « concertation » et d'étudier la façon dont ils perçoivent ceux des autres acteurs du projet et interagissent avec eux. Outre l'évocation du caractère agressif de certains membres associatifs, ces professionnels de l'urbain font mention d'une incompréhension des acteurs de la société civile de leur manière de travailler et des modalités de projet urbain.

Les acteurs des structures d'AMO insistent sur la complexité de gérer les négociations avec les différents partenaires de l'opération, qui peuvent impliquer un temps long de validation de certains aspects et donc des réponses différées aux demandes des associations. En effet, ces structures sont chargées d'organiser les échanges entre les maîtres d'ouvrage et de suivre la chaîne de discussion et de validation des propositions des maîtres d'œuvre. De ce fait, ils sont à la fois en relation avec les cabinets politiques et les représentants d'Unibail et de la

RATP[503]. L'accusation de certaines associations selon laquelle les maîtres d'œuvre auraient imposé leur projet aux politiques révèle d'après les acteurs professionnels une méconnaissance de la façon dont le projet se décide. Un architecte nous explique ainsi que « *les hommes politiques ont des mécanismes et des actions de décisions complètement en dehors de notre champ* » (Pro2). Des membres d'une structure AMO interne affirment également que toutes les décisions ont été prises par les acteurs politiques, sans que les professionnels aient réellement leur mot à dire. Ils estiment que les critiques des associations étaient parfois déplacées. Par ailleurs, le travail fourni par les professionnels pour la « concertation » leur semble sous-estimé : un architecte insiste en entretien sur le travail important que suppose la préparation de la « concertation » : *« le nombre d'heures passées, l'énorme investissement* » qui doit être pris en compte dans l'appréhension de leur travail (Pro2).

Les temporalités et les règlements de la démarche de projet urbain sont également évoqués comme des éléments que les associations ne connaissent pas, ce qui renforcerait leur mauvaise appréhension du travail des professionnels de l'urbain. Au sujet des études de définition par exemple, un architecte nous explique que « *ce n'est pas du tout linéaire* », ce qui peut expliquer des changements de positions critiqués par les habitants-citoyens. Lorsque des associations posent des questions aux professionnels pendant des réunions de « concertation », il est fréquent que ceux-ci répondent en rappelant les phases du projet. Ainsi, en 2007 et en 2008, des associations interpellent Patrick Berger et Jacques Anziutti à plusieurs reprises sur la possibilité d'un effet Venturi dans la Canopée : à chaque fois, les architectes répondent en expliquant que « *le projet avance par étapes* », et que des études validant les aspects techniques sont réalisés[504].

De la même façon, pour justifier certaines décisions qui sont critiquées par les associations, les professionnels s'appuient sur les éléments de procédure. Un architecte nous a expliqué que, par rapport aux documents programmatiques, la proposition de supprimer le jardin Lalanne et la place René Cassin n'était pas scandaleuse - contrairement à ce qu'en pensent certaines associations. Puisque le cahier des charges des études de définition ne précisait pas qu'il fallait les conserver, les équipes d'architectes n'ont pas perçu ces espaces comme des « *contraintes* » (Pro2). De plus, les architectes ont le sentiment que les associations n'ont pas non plus compris leur projet et les fondements de sa conception. Ainsi l'un d'eux nous a déclaré que « *les gens ont du mal à comprendre que le jardin est au-dessus de souterrains* »,

[503] Notons qu'aucune relation n'est développée avec les cabinets des Adjoints chargés de la Démocratie Locale. Nous n'avons pas non plus repéré d'échanges avec le service « Communication et Concertation » de la D.U., ni avec la « Mission Démocratie Locale », structure administrative créée par l'Adjointe chargée de la Démocratie Locale durant la première mandature. Nous aborderons plus précisément cet aspect dans la troisième partie.

[504] Cette rhétorique a également limité la possiblité d'aborder les dimensions environnementales du projet, qui n'ont quasiment pas été abordées dans la « concertation ». Les représentants associatifs ont tenté à quelques reprises d'échanger avec la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre sur les solutions écotechniques mises en avant par Patrick Berger et Jacques Anziutti pour la conception de la Canopée, en s'inquiétant en particulier de l'entretien et du chauffage du futur Forum. Mais, tout comme pour leurs remarques sur l'effet Venturi, le débat sur ces aspects a souvent tourné court. Assistants à maîtrise d'ouvrage et architectes se retrouvaient en effet pour répondre que ces aspects techniques seraient traités par des études spécifiques à venir, évitant ainsi d'aborder certaines questions délicates sur la qualité environnementale du projet et les conséquences financières des dispositifs écotechniques adoptés.

ce qui implique de nombreux problèmes techniques, auxquels il ne fallait pas selon lui ajouter des contraintes de programmation, et que c'est dans ce cadre que les architectes ont construit leurs propositions. Il estime que les associations de quartier n'ont pas compris que le projet des maîtres d'œuvre s'adresse « *au moins à trois échelles : riveraines, parisiennes, et métropolitaines* », et qu'il ne pouvait donc pas uniquement répondre à leurs attentes.

En entretien, nous avons perçu qu'il semblait parfois difficile aux acteurs professionnels de parvenir à rendre compte des aspects techniques et procéduraux du projet aux habitants-citoyens. Au sujet de l'ingénierie du bâtiment « *très normalisée* », un représentant d'une structure AMO nous a expliqué que si les gens pouvaient la découvrir, c'était bien « *parce qu'il y a un aspect pédagogique* » de la « concertation », mais que les gens « *découvraient les problèmes au moment* » où les techniciens les avaient déjà réglés depuis longtemps (Pro8). Il a eu l'impression d'expliquer cela à de nombreuses réunions, « *mais c'est infini* » déclare-t-il, « *je ne peux pas donner un cours* » ! Toutefois il reconnait qu'il devrait être possible d'expliquer les aspects de procédures du projet urbain, et que si cela a été difficile dans la « concertation » pour les Halles, c'est peut être parce que les professionnels ne l'ont pas « *assez fait* » (Pro8).

Il n'en reste pas moins que cette dimension de la transmission des informations techniques et administratives est envisagée comme un aspect difficile de leur rôle, en raison de la mauvaise compréhension qu'en ont les représentants associatifs.

3. Les associatifs suspectés de velléités de pouvoir contraires à la logique de « concertation »

Selon les professionnels, ce qui a créé ces incompréhensions sur le projet est en grande partie le fait que les associations ont mal appréhendé le rôle que jouait les maîtres d'œuvre vis-à-vis de leurs attentes ; certaines auraient pensé durant les études de définition que les équipes de concepteurs pouvaient être « *leur bras armé sur le projet qu'elles souhaitaient* » (Pro2). Cette déclaration rejoint une autre raison énoncée à de multiples reprises par les professionnels de l'urbain pour expliquer que la « concertation » se soit déroulée dans un climat hostile, idée fortement partagée par les acteurs politiques rencontrés en entretien : les habitants-citoyens impliqués dans le processus participatif auraient mal appréhendé les rôles de chacun.

Un chargé de mission d'une structure AMO estime ainsi que *« les participants à la concertation ont une très haute idée de leur propre rôle, c'est des citoyens romains, grecs, qui descendent en toge au forum participer à la vie civique »* (Pro7). Les représentants associatifs n'auraient pas respecté la répartition des rôles de la « concertation » en voulant s'imposer comme décisionnaires du projet, alors que, pour les professionnels, seuls les élus ont vocation à décider. Ils auraient ainsi tenté de brouiller les rôles et de s'imposer comme partie prenante de la décision : un représentant d'une structure AMO nous a déclaré que les représentants associatifs *«pensent que la concertation est une espèce d'instance démocratique supérieure, qui censure et contrôle »* (Pro7). Selon un architecte, la maxime de la « concertation » pour les associations seraient : *« on dit des choses, il faut faire comme on a*

dit » (Pro2). Dans cette optique, les défauts de la « concertation » sont dus au fait qu'ils « *ont des refus ou qu'ils ne sont pas suivis par la Ville* ». Cet architecte estime qu'il faut faire « *comprendre aux associations qu'ils ne sont pas décisionnaires, car ce sont les élus qui sont amenés à faire des choix pour l'avenir de la ville.* » Sinon, il s'agit selon lui d'un système de « *lobbying* », dans lequel une association est « *un lobby comme un autre* ». Plusieurs acteurs ont évoqué l'idée que les associations participant à la « concertation » pour le projet des Halles représentaient des lobbies dans le processus de décision (Pro4, Pro5).

Nous avons peu trouvé parmi les discours des professionnels l'idée que les habitants-citoyens pouvaient être associés aux décisions sur leur cadre de vie. Dans ce cas, ils défendraient davantage selon eux des aspects particularistes et des velléités de pouvoir au détriment de l'intérêt général dont l'élu serait seul garant par le système représentatif. Par exemple, l'idée que les associations de quartier se considèrent comme « *propriétaires des lieux* », au détriment des autres catégories d'usagers est apparue à plusieurs reprises lors de nos entretiens. La question de la représentativité des habitants-citoyens impliqués dans l'opération est alors souvent abordée : selon les professionnels, les associations les plus virulentes dans la « concertation » ont voulu être décisionnaires parce qu'elles estimaient être particulièrement représentatives des intérêts des habitants du quartier, mais en réalité elles ne l'étaient pas plus que d'autres habitants-citoyens. Elles auraient utilisé l'argument de leur légitimité d'associations de quartier comme *« moyen de pression »* (Pro9). Pour certains acteurs professionnels, elles penseraient avoir « *une légitimité qui n'existe pas* » au regard des milliers d'usagers métropolitains (Pro7).

> « *Ces associations ont un poids démesuré dans la mesure où elles sont représentantes des riverains mais elles ne représentent pas l'ensemble des personnes concernées et de loin ; en tout ça peut monter jusqu'à 1 500 000 personnes, et en face il y a 15 personnes parmi les associatifs actifs qui considèrent que les Halles c'est à eux.* » (Pro2)

Notons que si la question de la représentativité est posée, des suggestions pour la garantir ne sont pas pour autant exprimées par les professionnels rencontrés.

Il aurait fallu selon les acteurs professionnels que les associations « *comprennent* » bien ce qu'était la « concertation », et ne tentent pas d'avoir un rôle qui n'est pas le leur. Un responsable d'une structure AMO déléguée nous confie qu'il aurait aimé « *que les gens ne se prennent pas au sérieux* », et ne soient pas systématiquement dans l'opposition (Pro6). Un autre chargé de mission d'une structure AMO interne estime que la posture adoptée par les associations relève sans doute d'un *« malentendu »* (Pro7). Autrement dit, ces professionnels dénoncent un manque de maturité politique des associations et un défaut de compréhension des rôles au sein de la « concertation ».

B. La mise en cause des comportements des acteurs politiques par les acteurs AMO interne ou déléguée de la Ville de Paris[505]

Ces discours renvoient très fortement à l'idée qu'il aurait fallu expliquer le cadre de la « concertation » aux associations, être précis sur leur rôle et sur leurs capacités d'influence, afin de ne pas leur laisser penser qu'elles étaient décisionnaires. Or ce qui est alors mis en cause par les acteurs professionnels, ce sont les comportements des acteurs politiques, qui ont pu selon eux être responsables du brouillage des rôles et placer ainsi les professionnels dans des positions difficiles.

Un membre d'une structure AMO évoque une « *mauvaise gestion* » de la « concertation » par les politiques, qui n'ont pas « *dit assez clairement* » aux associations ce qu'ils allaient « *leur donner à concerter* » (Pro9). Selon lui le cadre n'était pas assez défini, et les associations ont pu avoir l'impression que leur implication était « *ad vitam aeternam* ». Le message envoyé n'était pas le bon et a généré d'énormes attentes des habitants-citoyens, qui se sont donc trouvés déçus de ne pas faire plus partie du processus de décision. A demi-mot, un chargé de mission d'une autre structure AMO nous explique que les élus ont peut-être laissé croire aux associations qu'elles avaient un poids dans la décision et ainsi favorisé les postures de revendications. Il évoque les stratégies d'un Adjoint au Maire en particulier, « *très bon pour organiser des moments où théâtralement il lâchait : « ah ! Mais je partage totalement ce que vous avez dit, et d'ailleurs, je vais demander aux architectes de revoir leur projet »…* » (Pro7). Selon lui, il pouvait ainsi « *flatter »* les associations et les conforter dans l'idée que la concertation *« était effectivement ce qu'elles en pensaient, qu'elle que soit ensuite la vérité des décisions qui étaient prises »* (Pro7).

Les stratégies politiques des élus, c'est-à-dire les actions développées dans un but politique de réélection ou de positionnement public, sont évoquées par tous les acteurs professionnels rencontrés. Pour certains ce sont elles qui ont été à la base de la « concertation » et non une croyance en l'utilité pour le projet d'impliquer les habitants-citoyens. Un acteur d'une structure AMO estime que si en 2003 une « concertation » a été mise en place, c'est avant tout parce que la « *démocratie participative* » apparaissait comme un élément central de la campagne de Bertrand Delanoë qui voulait se montrer en rupture avec la mandature précédente : « *ça faisait partie du programme de donner toute sa place à la concertation* » (Pro7) Un autre nous a déclaré que les élus de la Mairie de Paris sont « *en permanence dans la stratégie, pas vraiment électorale, mais de savoir capter les idées, et de se mettre dans une position qui va permettre de recueillir l'attention de groupes de personnes »,* et cela *« quitte à se contredire à certains moments »* (Pro8*).* Un professionnel estime quant à lui que les discussions sur la *Charte de la Concertation* menée en 2005 étaient une occasion pour les politiques de concentrer la mobilisation des associations sur un aspect en leur laissant croire qu'elles avaient du pouvoir, pendant que certains aspects du projet avançaient en parallèle *: « pendant qu'ils discutaient de la Charte, bah ils faisaient pas chier le monde !* » (Pro6). Au sujet d'un des adjoints au Maire de la première mandature, cet acteur nous déclare qu'il

[505] Comme ce titre l'indique, nous n'incluons pas dans les paragraphes suivants les cabinets d'urbanisme en AMO concertation ponctuelle.

menait une « *concertation politique, et non une concertation sur le projet* », notamment en « *jouant les uns contre les autres* » (Pro6). Selon un autre professionnel, « *la concertation sert toujours à justifier le choix du Maire* a posteriori » (Pro3). Il évoque une méthode de « *gouvernance proche de celle de Jospin, qui consiste à trouver le point de concours des forces en présence* ». Un autre acteur estime également que la « concertation » servait surtout à ce qu'il y ait « *le moins de mécontents possible* » (Pro5) pour renforcer la position politique de la Mairie.

Par ailleurs, les stratégies des élus dans le jeu politique local sont citées comme ayant pu entraver le bon déroulement du projet. Ainsi, les vœux déposés au Conseil de Paris par les maires d'arrondissement sont décrits par certains professionnels comme un « *coup politique* », « *une pure tactique d'opposition* », menée par les maires des 1er et du 2e arrondissements pour « *trouver une place dans le jeu politique* » (Pro2). Selon plusieurs professionnels, la « concertation » elle-même a été un peu « *biaisée* » par la dimension politicienne, notamment parce qu'au sein même de certains partis les personnes ne sont pas d'accord entre elles (parmi les élus Verts par exemple). Or l'élaboration du projet dépend fortement de l'élu en charge.

Ces stratégies politiciennes, susceptibles de donner l'impression aux associations qu'elles ont une certaine forme de pouvoir, peuvent précisément se jouer au détriment des professionnels de l'urbain. Elles rendent parfois leur travail plus compliqué et peuvent les placer dans des positions difficiles. Ce discours est particulièrement relayé par les personnels technico-administratifs de la Ville. Ainsi, il peut arriver que pour contenter les associations ou apaiser leurs critiques, les élus s'engagent sur des aspects que les chargés de mission de la Ville savent difficilement ou non réalisables, sans les consulter au préalable. L'exemple de l'aménagement de la place René Cassin nous a été donné pour illustrer cette situation. Nous avons réalisé certains entretiens avec des personnels technico-administratifs de la Ville en avril 2009, alors que le Conseil de Paris venait de voter l'amendement demandant le maintien de l'esprit de la place René Cassin et de sa forme actuelle. Les politiques s'étaient alors engagés dans la « concertation » à faire évoluer le projet de l'équipe SEURA sur cet espace. Ceci était envisagé par certains professionnels comme une attitude « *pas très correcte* » de la part de la Mairie de Paris (Pro8). Un chargé de mission d'une structure AMO nous a expliqué que cette évolution avait été « *imposée* » à l'équipe SEURA par les politiques (Pro7). Il disait alors ne pas savoir comment « *cette inflexion [allait] se traduire dans le projet, en raison d'un certain nombre d'incompatibilités entre ce que demandent les associations et des aspect techniques* ». Selon lui, il y a eu une prise de décision des politiques sur cet espace, mais celle-ci a été réalisée « *sans connaître le projet* », qui comporte des problèmes structurels de plantation des arbres, de gestion des infrastructures, puisque le jardin est au dessus d'un échange de voiries :

> « *je ne sais pas comment on va s'en sortir, je ne sais pas comment on va réussir, mais on a maintenant comme obligation de maintenir l'esprit, on va inventer quelque chose* », nous a expliqué ce technicien (Pro7).

Pour lui, cette décision était une façon pour la Mairie de Paris de donner satisfaction à Jean-

François Legarret lors du Conseil de Paris et aux associations dans la « concertation », mais sans tenir compte des conséquences qu'elle allait avoir pour le travail des professionnels. La décision du conseil de Paris d'avril 2009 pour le jardin Lalanne a également été mal vécue par les personnels technico-administratifs, parce qu'elle ne reconnaissait pas l'argumentation technique développée par ces acteurs. L'un d'eux s'est dit choqué par le fait qu'il y ait eu un vote à l'unanimité pour dire que le jardin Lalanne était supprimé uniquement en raison du chantier, alors que selon lui les professionnels avaient « *quand même argumenté à maintes reprises sur pourquoi on ne peut pas conserver le jardin Lalanne (Pro7)».* Un autre acteur de la même structure AMO interne (Pro8) évoquait ce vote comme un événement « *à la limite de l'ignominie* » et estimait que les élus et les membres des cabinets étaient « *trop impliqués alors qu'ils n'ont pas assez de connaissances* » sur le projet. De ce fait, ils ont changé des éléments de programme « *sans se rendre compte qu'ils cassaient des éléments de programmation* » - alors qu'en plus, selon lui, des négociations avec Unibail avaient déjà entériné un certain nombre d'éléments de programmation. Dans le même ordre d'idée, les professionnels de la Ville ont pu ne pas se sentir soutenus par les acteurs politiques pour l'organisation de la « concertation ». Un représentant de la SEM Paris Centre estime avoir manqué de moyens, notamment pour élargir les dispositifs. Or c'est précisément selon lui les acteurs politiques qui auraient dû lui donner ces moyens.

Ainsi, dans le processus de projet urbain, les relations des professionnels de l'urbain avec les acteurs politiques n'apparaissent pas toujours aussi faciles que les discours officiels le disent. Les interactions dans les coulisses de la « concertation » en interne à la Ville de Paris semblent au contraire plutôt tendues. Les personnels technico-administratifs donnent le sentiment d'encaisser, mais de reprocher aux acteurs politiques de ne pas tenir compte de leur travail. Ils semblent également se sentir peu soutenus sur la scène de la « concertation ». Un chargé de mission Mairie de Paris nous rapporte ainsi la déclaration d'un politique lors d'une réunion à son sujet « *je ne sais pas ce que Mr B. vous a dit, mais qu'importe !* ». Il s'est alors senti dévalorisé par cette intervention, alors que parallèlement il estime que c'est vers « *les fonctionnaires que les élus se tournent quand il s'agit d'annoncer des mauvaises nouvelles »* (Pro7). Nous avons pu assister pendant les réunions de « concertation » à des déclarations d'acteurs politiques qui effectivement pouvaient placer les professionnels AMO dans une situation délicate. Par exemple, lors d'un GTT de décembre 2007, une représentante associative se plaint à l'Adjoint au Maire de n'avoir reçu les documents de préparation de la réunion que deux jours avant. Le politique lui répond qu'il ne peut que lui donner raison et « *déplore* » cette situation :

> « *j'avais demandé qu'il vous soit communiqué sous forme papier ou sous forme de mail ; ce qui n'a pas été fait et je le déplore autant que vous. Dorénavant, je demande que ce type de documents soit communiqué avant* » déclare l'élu.

Ce faisant, il souligne une défaillance des services technico-administratifs de la Mairie, et affirme par la même occasion sa qualité de décideur et son attachement à la bonne marche de la « concertation ».

C. Les différences de positionnement selon les acteurs professionnels

Des différences de positionnement des acteurs professionnels existent en raison de leurs statuts et des rôles qu'ils sont amenés à jouer. Elles s'expliquent également pour certains par leurs profils, liés à leurs trajectoires et intérêts individuels.

1. Les facteurs de différenciation

Nous avons mentionné les différences de postures entre les professionnels mandatés ponctuellement et spécifiquement pour organiser des dispositifs participatifs et les acteurs AMO internes ou délégués en charge de la « concertation » et de la conduite du projet sur des temps longs. Des différences de perceptions du déroulement de la « concertation » sont également remarquables entre les acteurs des structures AMO internes et externes.

Ces perceptions sont déterminées en grande partie par les relations qui lient les acteurs à la Ville de Paris en fonction de leur statut et des étapes du projet dont ils ont été en charge, mais aussi de leur vécu personnel de la « concertation ». Elles peuvent avoir des répercussions sur l'organisation des dispositifs participatifs. Par exemple, les acteurs de la SEMParisCentre se sont sentis quelque peu « *mis sur la touche* » à la fin de l'année 2004, au moment où le Maire de Paris décide de transmettre l'assistance à maîtrise d'ouvrage à la D.U. Un chargé de mission de la SEMParisCentre explique en entretien qu'il y a « *quelque chose d'un peu brutal* » dans le fait d'être démis de ses fonctions : « *on se sent un peu à côté d'un chemin qu'on a tracé, c'est pas facile* » (Pro6). La SEM ne fait pas directement partie de l'organigramme interne de la Ville, ce qui peut expliquer une certaine rupture entre ses acteurs et les membres de la D.U., qui reprennent alors la responsabilité de l'opération. Les transmissions de l'organisation de la « concertation » semblent plus faciles après cette période. C'est peut-être en partie lié au fait qu'elles se font entre les services internes à la Mairie de Paris. Nous n'avons pas pu avoir de détails ni observer la façon dont les échanges se déroulaient entre ces différentes structures dans les coulisses, mais il semble qu'il y ait là aussi des enjeux qui puissent influer sur la transmission d'informations ou de savoir-faire dans la gestion de la démarche participative. De fait, le moment d'entrée des acteurs professionnels dans le processus de projet et de « concertation » induit des perceptions différentes, non seulement de l'étape à laquelle ils ont joué un rôle, mais aussi de la démarche dans son ensemble.

Par ailleurs, les rapports institutionnels qui lient les professionnels à la maîtrise d'ouvrage Ville de Paris induisent des discours différents vis-à-vis des acteurs politiques. La différenciation s'opère alors en fonction du statut des acteurs par rapport à la maîtrise d'ouvrage. Alors que les AMO sont assez critiques vis-à-vis des stratégies politiques des élus, parce qu'elles peuvent avoir des répercussions sur le travail des professionnels, les architectes qui se sont exprimés en entretien ont été beaucoup plus circonspects dans leurs analyses des agissements des politiques[506]. Dans leurs discours, il semble que les échanges avec les maîtres

[506] Un architecte nous a déclaré que durant la première partie des années 2000, il y avait une tendance chez les politiques à pousser les architectes sur le devant de la scène, et de les inciter à défendre leurs projets face aux riverains Toutefois, selon lui, cette époque est révolue, et c'est à présent bien les politiques qui assument le projet.

d'ouvrage se déroulent de façon apaisée[507]. Ces affirmations ne signifient pas que ce soit concrètement le cas - nous pouvons d'ailleurs supposer que ça ne l'est pas toujours au vu de certaines déclarations officieuses - mais cela montre que les positionnements des acteurs sont en partie déterminés par les liens qui les amènent à travailler pour et avec les acteurs politiques.

Ces différences s'expliquent par les statuts des acteurs, qui déterminent en partie leurs rôles et les moments où ils les jouent. D'autres différenciations semblent davantage liées à des parcours personnels et professionnels. La plupart des acteurs professionnels que nous avons rencontrés ou qui travaillent dans les structures AMO internes et de maîtrise d'œuvre ont des formations en architecture et en ingénierie, ce qui paraît avoir des conséquences sur leurs représentations de leur métier et de la « concertation ». En effet, nous avons pu noter que ces acteurs abordent fondamentalement leurs rôles en fonction des étapes formalisées du projet urbain, faisant référence aux procédures administratives et aux phases de celles-ci pour expliquer et illustrer leurs actions. Ce faisant, ils mettent particulièrement en avant la division du travail entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre en parlant peu de la place de l'habitant-citoyen dans cette répartition. Parmi ces acteurs, et quelque soit leurs statuts (AMO /MO), nous avons remarqué une forme de solidarité qui s'exprime dans les discours de valorisation du travail des uns et des autres et dans la façon de concevoir son rôle. Pour l'illustrer, nous pouvons mentionner un discours d'un acteur AMO qui nous a dit « *avoir tout fait pour protéger les architectes* », car selon lui c'est beaucoup eux *« qui ont mouillé leur chemise* » (Pro8). Il envisage ainsi la « concertation » comme une « *épreuve* » pour les architectes et défend leur positionnement sur la scène de celle-ci. Les professionnels extérieurs des cabinets d'urbanisme n'ont pas quant à eux de formation en architecture et en ingénierie, mais davantage en urbanisme et en sciences humaines.

2. Des profils particuliers parmi les acteurs professionnels du projet des Halles

Certains professionnels ont des profils un peu différents de la majorité, ce qui a des répercussions sur la manière dont ils appréhendent leur rôle et la « concertation ». Pour illustrer cela, nous présentons ici deux exemples d'acteurs de structures AMO déléguée, en charge de dispositifs participatifs à des étapes différentes du projet urbain.

Le premier était président de la SEM Paris Centre lors du lancement du projet et à ce titre en charge des études de définition de 2003 à 2004. Selon son discours et ceux recueillis dans d'autres entretiens, c'est en grande partie grâce à lui que la « concertation » a pris une inflexion « ambitieuse ». La particularité du profil de cet acteur est qu'il est, par son statut dans le projet, un acteur technico-administratif avec une responsabilité forte au sein de la SEM, mais aussi un acteur politique en tant qu'élu du 1er arrondissement. Cette mixité de statuts est perceptible notamment dans le fait qu'il est un des rares « professionnels » de l'opération que nous ayons rencontrés qui nous ait tenu un véritable discours de promotion de l'implication des habitants-citoyens à l'action publique urbaine, se rapprochant ainsi des

[507] Notons toutefois qu'un architecte nous a précisé en entretien, après nous avoir demandé si nos travaux avaient vocation à être lus, qu'il « *savait qu'il ne pouvait pas tout [nous] dire* ».

positions des politiques que nous avons évoquées. S'il explique que « *la loi implique qu'il y ait une concertation* », il estime que la mise en place d'une participation dans un projet d'urbanisme est naturelle car il est « *normal que les personnes qui vivent quelque part aient leur mot à dire* ». « *Moi je pensais qu'il fallait concerter, qu'il fallait expliquer aux élus* », énonce-t-il, notamment en raison du traumatisme de la première opération des Halles ; *« la dernière fois aux Halles, il y a eu un mort ! Ca a été terrible la manière dont les Halles ont été faites, cette fois ci, il fallait le faire avec la population ».* C'est pourquoi il a été cherché des associations de quartier qu'il connaissait pour participer au projet.

En effet, habitant du quartier, il était proche de certaines associations, dont Accomplir, qu'il a selon lui contribué à créer. Il a donc en premier lieu parlé à ces associatifs du projet de réaménagement des Halles et du fait que les habitants-citoyens allaient y être associés, souvent sur le chemin de l'école où ils emmenaient leurs enfants respectifs ou bien lors de rencontres dans le quartier. Il est en quelque sorte celui qui a introduit dans la « concertation » pour le projet les associations de quartier qui y sont restées jusqu'au bout - « *c'est moi qui les ai amenées !* » nous a-t-il déclaré. Le recrutement des habitants-citoyens pour participer à la « concertation » s'est donc fait de façon plutôt informelle, par interconnaissances, et non de façon systématique en fonction des différents types d'usages du site. Mais au fur et à mesure de l'avancement des études de définition, même en étant à l'initiative et favorable à l'implication d'habitants-citoyens, cet acteur s'est retrouvé dépassé par la mobilisation et les formes d'actions de certaines associations, qui ont fini par entrer en conflit avec la SEMPArisCentre et même directement avec lui :

> *« je comptais sur eux pour participer à la concertation, je leur avais dit on va travailler sur le sujet ensemble. Ce n'est qu'au bout d'un certain temps que je me suis rendu compte qu'ils étaient en train de partir dans une direction qui était plus tout à fait la notre, et qu'ils ont poussé le bouchon un peu loin ».*

Le fait que cet acteur soit un politique avec des fonctions au sein d'une structure d'AMO se révèle également dans son appréhension du rôle des acteurs en charge du projet. Il est plus critique que la plupart des personnels technico-administratifs quant aux positions des acteurs professionnels. Il nous a clairement dit qu'il estimait qu'« *autant les politiques ont accepté de jouer le jeu de la concertation, autant les professionnels urbanistes et architectes n'ont pas voulu ».* Selon lui, il y a eu une forme de blocage de la « concertation » par les acteurs professionnels qui ont *« rogné sur tout ce qu'ils pouvaient dès le début ».* Il considère que le *« problème de fond »* de la « concertation » aux Halles est le fait que la Ville de Paris fonctionne de manière *« technocrate »,* avec *« des personnes qui n'ont pas l'habitude de partager une petite parcelle de leur pouvoir avec les autres* ». Ce discours montre que cet acteur ne se sent pas tout à fait appartenir à ces professionnels, dont pourtant il se rapproche par son statut dans le projet. Il semble plus proche d'une posture politique, bien qu'il affirme ne pas s'être positionné en tant que tel dans l'opération des Halles. En effet, lorsque nous lui avons demandé ce que selon lui avait été son rôle dans le projet, il a répondu de manière un peu sceptique que ça avait probablement été « *de faire démarrer le truc et de disparaître*

avec », mais qu'il n'avait pas du tout fait « *carrière* » politiquement à travers cette opération, et que ce n'était pas son objectif.

Un autre acteur développe une approche particulière de la « concertation » en raison de son profil et de sa trajectoire. Il s'agit d'un chargé de mission dans une structure en AMO déléguée, responsable de l'organisation des réunions de « concertation » depuis 2009, de la préparation et de la transmission des documents et des comptes-rendus, mais aussi plus largement de la diffusion de l'information sur le projet (notamment sur le chantier). Pour cela, il a monté et gère un site Internet spécifique à l'opération des Halles et la réalisation d'une plaquette d'information envoyée par courrier aux riverains et distribuée sur le site.

Cet acteur n'a pas une formation d'architecte ou d'ingénieur, contrairement à ses collègues, mais de « *communiquant* ». Il a réalisé des études en marketing et a commencé sa carrière en travaillant dans des entreprises privées. Il dit de lui-même qu'il n'a pas une « *formation de culture publique* ». Le paradigme de la communication est très présent dans son discours sur la « concertation ». Il perçoit sa mission comme la nécessité de « *faire connaître, faire comprendre, et faire adhérer* ». Ceci est sans doute dû au fait qu'en réalité son poste comporte bien deux dimensions : celle de la communication pure, diffusion de l'information à un moment où le projet entre dans la phase de mise en œuvre, et celle de la gestion des dispositifs participatifs, qui semble très liée à la première dimension dans sa mission.

Sa trajectoire particulière, « *atypique* » selon lui au regard des autres personnes chargées auparavant des mêmes missions que lui, l'amène précisément à accorder plus d'importance à la communication réalisée sur le projet des Halles et aux supports pour la mettre en place. Ainsi, il est plus critique vis-à-vis de ce qui a été réalisé jusque 2009 sur cet aspect que les autres professionnels rencontrés. Il estime que depuis sa prise de poste « *beaucoup de retard a du être rattrapé* » car il n'est pas « *normal que l'on commence à communiquer sur ce projet un an avant le début des travaux* ». Ainsi le travail des professionnels peut être mis en cause par d'autres, particulièrement lorsqu'ils n'ont pas les mêmes formations et trajectoires. Notons par ailleurs que cet acteur a expérimenté des dispositifs participatifs en tant que citoyen car il a été chargé de communication d'une association qui participait à des formes de « concertation » pour des projets de rénovation urbaine. Il n'en reste pas moins très critique de l'attitude de certains acteurs de la société civile dans le processus participatif du projet des Halles, soulignant même le fait qu'il n'avait jamais vu autant d'agressivité et de difficulté de dialogue dans ses expériences passées. En cela, il rejoint les discours des autres professionnels et des politiques.

Section 3. Une conception limitée de la place des habitants-citoyens dans l'élaboration d'un projet urbain

Nous n'évoquerons pas dans cette section les positions des professionnels extérieurs à la Ville de Paris spécifiquement mandatés pour une mission de « concertation » : nous avons déjà dit que leur adhésion au principe de participation est *a priori* plus assurée que dans le cas des autres professionnels qui « subissent » davantage le processus participatif. Nous nous intéressons ici précisément à ces derniers, pour mettre en avant leurs conceptions de la place des habitants-citoyens dans l'élaboration du projet urbain. L'expression « acteurs professionnels » renverra donc spécifiquement aux personnels technico-administratifs de la Ville de Paris et aux équipes de maîtrise d'œuvre.

A. Bilan mitigé d'une « concertation » perçue comme innovante

Globalement, les points de vue de ces professionnels sur la « concertation » pour l'opération de réaménagement des Halles sont plutôt négatifs. Plusieurs nous ont déclaré qu'il y avait eu trop de réunions organisées et que cela ne permettait pas réellement aux débats d'évoluer[508]. Certains estiment que la « concertation » n'a pas permis de faire émerger « *de grandes idées* » (Pro7) et qu'elle n'a pas vraiment servi à enrichir le projet. Si la plupart considèrent que cette « concertation » est spécifique et que sur d'autres opérations l'implication des habitants-citoyens se déroule mieux, certains semblent peu convaincus de l'intérêt de la participation de manière générale. L'opération des Halles est alors pour eux une illustration de cela. Un acteur d'une structure AMO nous a même déclaré que la concertation *« ne servait à rien »* (Pro7).

Malgré ces constats négatifs, tous les professionnels estiment que le projet de réaménagement des Halles a connu des évolutions en raison des prises de position des habitants-citoyens dans la « concertation », même si ces évolutions ne sont pas toujours vues comme des améliorations. Les associations, sans s'en rendre nécessairement compte selon eux, ont « obtenu » des éléments de programmation et ont amené à des inflexions du projet, à commencer par le choix de l'équipe SEURA en 2004. Le rôle de la presse, qui a fortement relayé les positionnements de certaines associations comme Accomplir, peut selon certains expliquer que le Maire ait orienté sa décision vers ce projet. Notons que quelques acteurs avancent l'idée que la décision aurait plutôt été orientée par Unibail. Par ailleurs les évolutions de l'espace futur de la place René Cassin sont régulièrement citées comme une avancée du projet obtenue par les acteurs de la « concertation ». Certains estiment que ces évolutions sont mineures, mais existent tout de même puisque au départ l'architecte n'en voulait pas du tout. Beaucoup nous signalent que l'équipe SEURA a fait un véritable effort et un important travail sur cet espace pour aller dans le sens de la « concertation ».

[508] Selon un architecte, la durée de la « concertation » est même un signe d'échec : « *le fait que ce genre de rencontres ait duré trop longtemps est symbolique du fait que ça n'ait pas marché* » (Pro2).

L'architecte que nous avons rencontré en décembre 2010 affirme lui aussi qu'il y a eu sur la place René Cassin « *clairement un résultat de la concertation* ». Selon lui, son équipe a « *beaucoup évolué* » sur cet espace, car elle était partie « *d'une position un peu figée* » en considérant que c'était une situation normale pour une église gothique de ne pas avoir de dégagement en façade[509] et que les usages actuels du lieu se retrouveraient ailleurs. Mais face à l'insistance des associations dans la « concertation » et aux directives données par la maîtrise d'ouvrage publique à la suite de celle-ci, les architectes ont accepté « *de voir ce qu'ils pouvaient faire* » et ont fait évolué leurs plans. Le résultat final lui semble meilleur que le projet initial, bien qu'ils y soient parvenus « *un peu contraints et forcés* ». Toutefois, l'architecte estime que son équipe a mené une lutte au sein de la « concertation » pour conserver « *l'esprit initial* » de son projet. Elle a finalement réussi à le maintenir tout en l'améliorant effectivement grâce à certaines suggestions, notamment au sujet du Cours Central dont la largeur a été diminuée et de la traversée Nord-Sud du jardin qui a été dessinée de façon plus claire. L'étude sur les services métropolitains et la « concertation » qu'elle a permis est également citée par les acteurs professionnels comme ayant abouti à des avancées du projet, bien que certains reconnaissent qu'elle s'est déroulée un peu trop tardivement dans la démarche de conception pour qu'ils puissent réellement en tenir compte.

Notons enfin que certaines associations de quartier sont citées par plusieurs acteurs en 2005 comme faisant « *partie de la genèse du projet* » (Pro4) et ayant fortement aidé à l'élaboration du programme pendant les études de définition - alors même qu'ensuite ce sont eux qui sont désignés comme les plus hostiles et agressifs envers les acteurs professionnels. Selon certains, ils ne se sont pas rendus compte qu'ils avaient apporté des éléments et auraient pu en apporter encore, s'ils n'avaient pas été aussi critiques et dans le rapport de force.

Par ailleurs, dans leurs discours généraux sur la « concertation », ces acteurs professionnels mettent en valeur l'effort « *remarquable* » de participation opéré par la Ville. Selon les membres des structures AMO en charge de l'organisation des dispositifs, les formes de « concertation » adoptées ont été ambitieuses et bien plus développées que sur d'autres projets urbains de la Mairie de Paris. Un représentant de la SEM Paris Centre nous a affirmé que ses collègues et lui avaient « *fait les choses comme il fallait, contrairement à ce qu'on peut dire ! »* (Pro6) durant les études de définition. Un autre membre de cette structure (Pro1) estime également que « *la SEM s'est énormément investie, l'équipe a fait correctement son boulot d'expression, de communication, d'échanges, avec les associations, les équipes, et les élus* ». Cet acteur évoque le fait que la « concertation » finale correspond à « *beaucoup de résultats avec peu de moyens* » (Pro1). Les autres professionnels du projet rejoignent cette vision : les architectes considèrent eux aussi que la « concertation » mise en place par la Mairie de Paris a été « *réelle* ». L'un d'eux estime que pendant les études de définition « *la Ville n'a pas pris de décision tout de suite et a choisi la transparence, ce qui n'existe jamais dans ce genre de projet !* » (Pro2). Il souligne le « *débat public très important* » qui a alors eu lieu, en l'illustrant par la venue de 125 000 visiteurs lors de la grande exposition publique pendant laquelle les visiteurs étaient consultés et par le dépôt de 12 500 bulletins, « *ce qui est*

[509] De plus, l'hémicycle n'était pas « leur tasse de thé ».

absolument exceptionnel », la large participation « *des parisiens, des métropolitains, et même des touristes étrangers* » et l'implication « *immédiate et très forte* » des riverains. L'exposition organisée pour présenter les maquettes et consulter le grand public est citée par plusieurs professionnels comme une illustration de l'importance de la « concertation », même si certains préfèrent parler à son sujet de « *communication* » (Pro3). Ainsi, selon eux, le processus participatif a été réel et a fonctionné pendant les études de définition. La « concertation » mise en place depuis 2006 par la *Charte* fait l'objet de retours plus mitigés en termes de qualité des échanges, nous l'avons vu : néanmoins, en ce qui concerne les dispositifs mis en place lui-même, tous les acteurs professionnels estiment que les structures AMO et les acteurs politiques ont été inventifs et ambitieux dans la conception et la réalisation de la « concertation ». Plusieurs professionnels nous ont expliqué que « *d'habitude* » la Ville se contente d'un dispositif « *classique* », avec quelques réunions publiques et qu'il est très rare que le dispositif soit « *aussi poussé* » que celui mis en place pour l'opération des Halles qui est donc considéré comme « *exceptionnel* » (Pro9). Pour autant, il n'a pas vocation selon la plupart des acteurs professionnels à servir de modèle.

B. Une « concertation » envisagée dans le cadre de certaines limites

Malgré les différences de statuts et de trajectoires, des représentations communes de l'implication des habitants-citoyens sont perceptibles dans les discours des acteurs professionnels recueillis en entretien ou lors d'observation de réunions. Si la plupart déclarent en préambule qu'il faut, selon les mots d'un architecte, « *concerter les usagers, sinon on peut être à côté de la plaque* » (Pro2), leurs discours révèlent une conception de la « concertation » limitée à plusieurs titres.

L'implication des habitants-citoyens dans un projet urbain se heurte selon eux aux temporalités et aux procédures de la démarche même de projet urbain. L'idée que certaines étapes du projet ne peuvent pas être réalisées avec une implication des habitants-citoyens est récurrente dans nos entretiens. Plusieurs professionnels nous ont déclaré que certains éléments ne pouvaient pas être soumis à « concertation », voire « *ne méritaient pas d'être concertés* » (Pro7), car cela comporte le risque de « *ralentir* » l'élaboration du projet : « *à un moment donné, pour qu'un projet avance, il ne faut pas concerter sur tout* » (Pro9). Les procédures administratives et les aspects juridiques sont souvent mis en avant pour expliquer que le projet doit avancer même s'il existe des désaccords d'habitants-citoyens. Ainsi, selon un membre d'une structure AMO interne, une fois que la programmation de la Canopée était définie, la « concertation » est devenue « *stérile* ». Il estime que l'implication des habitants-citoyens devrait se faire pour le programme mais s'arrêter au moment où une esquisse est décidée. Si la « concertation » est considérée comme potentiellement utile, c'est donc seulement « *à certains moments* » (Pro8).

Selon de nombreux professionnels, le « *débat démocratique* » doit se faire dans certaines « *limites* » car il « *ne peut pas toujours être productif* » (Pro9). A ce sujet, l'un des principaux aspects mis en avant est la vision d'une légitimité des habitants-citoyens à s'exprimer soumise à certaines conditions. Tous estiment que les publics qui participent

doivent être représentatifs, « *sinon ce n'est que de l'intérêt particulier* » (Pro9). Un architecte nous dit que c'est « *une règle à respecter* » pour faire de la « concertation » (Pro2). Nous avons vu que l'une des critiques qu'ils formulent à l'encontre des associations mobilisées pour le projet des Halles est précisément de dire qu'elles ne sont pas « représentatives » des usagers. Face à cette question de la représentativité et de la légitimité, deux orientations sont repérables.

En premier lieu, certains professionnels de l'urbain envisagent la « concertation » comme devant s'adresser d'abord aux professionnels et acteurs institutionnels qui utilisent ces espaces. Ainsi, se basant sur leurs expériences, les acteurs professionnels nous ont raconté des « concertations » qui se sont selon eux bien déroulées : l'un d'eux mentionne un travail réalisé « *en concertation avec les professionnels de la petite enfance, les associations et les syndicats* » pour la réalisation d'équipements petite enfance (Pro8). Il lui semble plus « *dur* » de travailler avec les usagers car il est préférable d'associer à la réflexion programmatique « *les meilleurs observateurs* » qui sont les professionnels : « *une maman ne sait pas comment une crèche va être construite, elle n'a pas besoin de le savoir. C'est pas son problème. Tout le monde ne peut pas faire la même chose* » (Pro8). Nous retrouvons ici l'idée que chacun doit conserver le rôle qui lui est institutionnellement et traditionnellement dévolu.

En second lieu, lorsque les acteurs professionnels reconnaissent une légitimité aux habitants-citoyens non institutionnels, ils envisagent alors celle-ci comme reposant sur une démarche d'expression des usages dans l'objectif de les aider dans leur travail de création et de conception, et non dans le but d'un processus de travail collectif. La finalité d'une « concertation » nous est présentée comme étant de « *capter la bonne idée* » : « *finalement la concertation sert à faire émerger des idées, le but n'est pas de construire le projet »* nous explique un acteur AMO (Pro7). Selon un architecte (Pro2), elle permet *« de prendre le pouls » des usagers : il déclare que ce qui est demandé aux citoyens n'est pas de livrer des « suggestions », mais « des réactions ».* Si les professionnels estiment que la « concertation » est un lieu d'échanges intéressant et qui peut être utile (certains disant même qu'elle est « *indispensable* » (Pro2) et que si elle avait existé dans les années 60- 70, « *ça aurait permis d'éviter un certain nombre de conneries* »), elle reste envisagée comme un lieu d'écoute des avis des usagers, sans perspective de co-élaboration du projet. Selon l'échelle que nous utilisons comme référence, les conceptions des professionnels de l'implication des habitants-citoyens s'articulent ainsi autour de la dimension consultative. Le point de vue des riverains doit notamment selon eux être écouté, mais il ne doit pas nécessairement déterminer la décision :

> « *on peut tenir compte de ce qu'ils disent, mais c'est pas pour autant qu'on va leur donner raison, parce que la décision est la responsabilité du maître d'ouvrage, pas du riverain* » (Pro7).

D'après un architecte, il est *« intéressant de savoir ce qu'ils pensent* », mais il y a un risque pour que la « concertation » soit un blocage du projet : « *si on avait écouté la concertation pour la BNF ou pour Beaubourg, ça n'aurait pas existé* » (Pro2).

Au-delà de la question du degré auquel les habitants-citoyens peuvent être impliqués, le fait que leur seule légitimité soit celle de l'usage est fortement présente dans les discours de nombre des professionnels que nous avons rencontrés. S'ils estiment la « concertation » intéressante parce qu'elle permet « *l'expression de points de vue* » (Pro7), la légitimité de ces points de vue repose sur les « *perceptions, le vécu des lieux, les identités* » des usagers, et non sur des connaissances techniques ou une participation conceptuelle au projet qu'ils pourraient développer. Par ce discours apparaît à nouveau la question de la répartition des rôles. Selon les représentations des acteurs professionnels, les habitants-citoyens ont un rôle particulier qu'ils doivent conserver, et ne pas se mêler des aspects techniques qu'ils ne maîtrisent pas : « *il ne faut pas que les habitants se prennent pour des archis ou des urbanistes, il faut qu'ils se prennent pour des habitants »* (Pro6). Les différents acteurs n'agissant pas sur les mêmes niveaux de connaissances et de travail, ils ne sont par conséquent pas amenés à infléchir le projet sur les mêmes niveaux. En avril 2009, un acteur professionnel nous déclare qu'étant à présent à un moment du projet qui relève *« du domaine d'intervention du technicien »* (Pro8) (l'organisation du chantier), les demandes des associations de faire de la « concertation » sur cet aspect n'ont *« aucun sens »,* parce que :

> *« la solution qui sera proposée prendra en considération des masses de données techniques, qui ne peuvent pas être mises sur la table de la concertation, c'est tout simplement impossible par rapport aux […] cognitifs des différents protagonistes »* (Pro8).

Cet acteur indique qu'il s'agit d'une question de compétences, car *« l'organisation d'un chantier implique un certain nombre de protagonistes qui sont hautement qualifiés »,* et que les habitants-citoyens ne peuvent pas se *« substituer »* à ces acteurs, ce qu'ils tentent de faire selon lui par leurs positionnements dans la « concertation » (Pro8).

Ainsi, même quand les professionnels reconnaissent des compétences d'usages aux habitants-citoyens, ils ne paraissent pas les envisager comme pouvant être mobilisées dans la définition de choix de programmation et de conception, dans le cadre d'un dialogue permettant d'identifier les problèmes et les solutions.

C. Réaffirmation de leurs spécificités et expertises en tant que professionnels de l'urbain

Le pendant de ce discours est la réaffirmation par les professionnels de la spécificité de leurs rôles et de leurs expertises. L'importance des procédures et des dimensions réglementaires est fortement mise en avant par les acteurs professionnels pour préciser leur rôle. L'explication de la complexité des modalités du projet urbain leur permet non seulement de justifier des limites à la « concertation », mais également de souligner leur singularité d'expert patenté. Un acteur d'une structure AMO nous déclare ainsi que la fonction d'architecte est singulière et essentielle : un ensemble d'idées est donné au maître d'œuvre qui en fait la synthèse et restitue sa pensée, mais « *il ne s'agit pas d'une pensée collective, on ne tient pas le crayon à cinq mille* » (Pro8). L'architecte est formé pour concevoir, et selon lui il ne faut pas l'en empêcher « *en demandant des comptes à chaque instant* ». Il faut au contraire

« *lui laisser des marges de souplesse pour qu'il ait la possibilité de construire sa pensée* » (Pro8). Nous percevons ici l'idée que les architectes sont des professionnels disposant d'une expertise non seulement technique, mais également esthétique très spécifique, et qu'à ce titre leurs travaux doivent rester isolés d'une trop grande intrusion des habitants-citoyens : « *il faut respecter ce travail individuel de conception* » (Pro8). Or selon cet acteur, dans la « concertation » pour le projet des Halles, « les revendications ont été « *trop loin parce qu'elles entraient trop dans les détails des projets »* (Pro8). Par ce discours, il semble que les professionnels estiment que la dimension artistique de l'architecture est tout aussi inaccessible aux habitants-citoyens que la dimension technique.

La notion de confiance que les habitants-citoyens doivent accorder aux professionnels de l'urbain émerge dans ces représentations liées à la distribution et à la frontière entre les rôles. Les professionnels rencontrés évoquent le leur comme une « *mission »,* une *« délégation* ». Le fait de confier à un professionnel le soin de concevoir un projet implique donc une relation de confiance. Ce discours se retrouve dans les propos de certains professionnels lors de réunions de « concertation », qui paraissent avoir précisément vocation à affirmer la spécificité de leurs rôles. Ainsi, lors d'un GTT, un membre d'une structure AMO interne explique aux associations que le jardin Lalanne doit être fermé pour permettre le chantier. Face aux protestations de certaines d'entre elles, il déclare : « *ça fait 20 ans que je fais des chantiers, je sais de quoi je parle* ». Lorsqu'un associatif demande s'il peut lui répondre, le professionnel lui rétorque alors « *est-ce que vous êtes ingénieur ? ».* L'associatif ne se démonte pas pour autant et affirme : « *vous avez raison sur la réglementation, mais je ne crois pas que ce soit un argument* », ce à quoi le professionnel réplique « *et bien vous ne le croyez pas, moi je vous dis que ça se passe comme ça* » (GTT Jardin 29 mai 2008). Cet échange montre que le professionnel déplore que sa fonction ne suffise pas à lui apporter un crédit total et que les représentants associatifs puissent remettre en cause ses compétences techniques.

La confiance en les qualifications des professionnels de l'urbain devrait notamment permettre selon eux de dépasser les réactions fréquentes d'attachement des usagers à l'existant. Un architecte évoque « *l'inquiétude classique* » que l'on peut avoir face à quelque chose que l'on ne connaît pas. Le rôle des professionnels est alors de convaincre les usagers que le futur projet est meilleur que l'existant, ce qui est selon eux loin d'être évident. Certains évoquent des attitudes NIMBY (*Not In My Back Yard*[510]) parmi les réactions des associations, et l'un d'eux déplore que *« même les intellectuels, à partir du moment où tu fais ça à côté de chez eux ils n'ont plus aucun recul et c'est « touche pas à mon paillasson » !* » (Pro5). Les réactions d'attachement sont ainsi interprétées comme relevant de réactions irrationnelles, et de ce fait non légitimes. Parallèlement, les professionnels mettent en avant leurs compétences techniques, acquises par la raison et la pratique[511].

[510] « Pas dans mon arrière-cour ».

[511] Au sujet du jardin Lalanne notamment, les professionnels ont pu mettre en avant des arguments techniques pour contrer les demandes associations. Ainsi, lors du GTT du 29 mai 2008, un ingénieur de la Ville explique que « *le dessin montre qu'il faut dégager un axe pour le chantier de la Canopée et pour cela le jardin Lalanne gêne* » et ajoute « *n'importe quel architecte ou urbaniste voit dans le dessin qu'il faut dégager un axe !* » En utilisant la figure

Chapitre 3. Les acteurs de la société civile : une déception à la hauteur de leur mobilisation

Comme nous l'avons fait pour les acteurs politiques et professionnels, nous nous intéressons à présent aux organismes et personnes issus de la société civile qui ont été les plus impliqués dans la « concertation » pour le projet des Halles. S'il est parfois exagéré de parler d'associations en tant qu'acteurs, il n'en reste pas moins que tous les habitants-citoyens impliqués durablement dans le processus participatif l'ont été à travers leur statut associatif et que c'est par celui-ci qu'ils se présentent et sont la plupart du temps appréhendés par les autres acteurs. Il est donc essentiel d'en tenir compte, d'autant que la nature des associations qu'ils représentent permet de mieux situer leurs discours. Néanmoins, la plupart du temps, les acteurs dont nous parlons sont des individus, membres des collectifs ou associations. Il est donc principalement question ici des représentants associatifs présents sur un temps long dans les dispositifs participatifs successifs, qui ont cherché à peser sur le déroulement de la « concertation » et/ou sur la définition du projet urbain - et de façon incidente sur les décisions.

Les rôles que les acteurs de la société civile ont adoptés dans la « concertation » pour le projet des Halles dépendent en partie du cadre qui leur était proposé, mais également de leurs profils sociologiques et de leur mobilisation. Ils ont de fait développé des modalités d'action diverses, à travers un travail et un investissement très important. Par ailleurs, les positionnements de ces acteurs vis-à-vis du projet ont différé selon leurs intérêts et trajectoires individuels. Encore une fois, les interactions développées avec l'ensemble des acteurs du processus participatifs s'avèrent essentielles pour bien comprendre les postures des représentants associatifs. Globalement, leurs points de vue sur cette expérience révèlent une grande déception de la politique participative de la Mairie de Paris, mais aussi une conviction que les habitants-citoyens sont légitimes à intervenir dans les démarches de projet urbain et qu'il faut défendre, voire imposer, cette légitimité.

de l'architecte ou de l'urbaniste, cet ingénieur semble dire que les experts patentés seraient tous d'accord pour reconnaître la nécessité de supprimer le jardin Lalanne, et ainsi que cette décision relève du bon sens technique et de la connaissance rationnelle. En faisant cela, les arguments des acteurs de la société civile qui demandent son maintien sont alors relégués au rang de réactions subjectives et émotives.

Section 1. Développement de diverses modalités d'action pour tenter de peser sur l'élaboration du projet

A. Profils sociologiques des acteurs de la société civile mobilisés

1. Une implication militante

Environ vingt-cinq personnes ont participé de façon à peu près régulière aux dispositifs participatifs entre 2003 et 2010. Nous avons choisi de centrer notre analyse sur quinze d'entre eux[512]. Il s'agit de ceux qui ont le plus développé d'actions et de prises de parole, avec des positionnements caractéristiques et définis. Ces individus ont des profils sociologiques particuliers. Parmi eux, quatorze ont des professions qui les situent dans une catégorie socio-professionnelle élevée : professions intellectuelles, culturelles et commerciales supérieures, (metteur en scène, écrivains, professeurs, cadres ou consultants, ingénieurs) – mais pas nécessairement liée à l'urbanisme : seule une minorité ont des métiers proches du champ de l'aménagement. Tous habitent Paris, et une majorité d'entre eux sont des riverains du 1er ou du 2e arrondissement.

Au delà de leurs caractéristiques sociales propres, il nous semble essentiel de souligner que la majorité de ces acteurs était engagée dans une activité qui s'apparente à du militantisme[513] avant leur implication dans le projet des Halles. En premier lieu, tous sont membres d'une association ou d'une organisation. Cet engagement associatif précédait pour la plupart d'entre eux leur implication. Pour certains, l'adhésion à une organisation voire la création d'une association ont été les préalables indispensables à leur participation, comme cet acteur du FSL qui s'est engagé dans cette structure parce qu'il n'avait pas « *de relais sur le quartier* », ou encore les anciens membres d'Accomplir qui ont créé Paris des Halles pour pouvoir représenter un poids associatif dans la « concertation ». Mais le militantisme de ces acteurs de la société civile est visible au-delà de leur appartenance à une organisation institutionnelle. Parmi les quinze personnes les plus impliquées dans le processus participatif, trois se sont présentées sur les listes de partis politiques pour les élections municipales de

[512] Tous ne s'expriment pas systématiquement, mais le travail d'observation participante permet de cerner au delà des prises de parole les habitants-citoyens les plus impliqués. Par ailleurs, le choix de ces derniers pour mener l'analyse repose d'une part sur le postulat d'étudier des modalités d'implication, ce qui suppose que les acteurs en développent dans l'idée de peser sur le projet urbain, et d'autre part de les étudier sur le temps long d'un processus de projet urbain, ce qui explique que nous avons choisi les personnes présentes dans la durée. Cela ne signifie pas que nous n'avons pas tenu compte de la présence ponctuelle d'autres acteurs de la société civile, mais nous avons choisi d'analyser leurs modalités d'implication et les conséquences de celle-ci dans un chapitre suivant.

[513] Nous envisageons alors le militantisme d'après l'approche qu'en propose Erik Neveu, qui le définit comme un « *acte de prise de position dans le débat public* », un « *agir ensemble qui se développe dans une logique de revendication, de défense d'un intérêt matériel ou d'une « cause »* ». Erik Neveu souligne que les dernières décennies ont vu un recul des formes très revendicatives de militantisme au profit de formes plus souples comme l'association, mais aussi le recul de l'idéologie dans les rhétoriques militantes et l'accroissement des objectifs pratiques (Neveu E., 2002). Nous rejoignons ainsi le parti pris par Nonna Mayer et Olivier Fillieule, qui entendent analyser l'engagement en mettant sur le même plan « *les pratiques militantes dans les partis politiques, les organisations syndicales, le monde associatif et plus généralement les entreprises de mouvement social* [513]». (Mayer, Fillieule, 2001)

2002 et de 2008, deux autres étant connues pour être proche d'élus locaux et de leurs partis politiques. Sept personnes[514] sont présentes en tant que représentants de Conseils de quartier (cinq), d'association de parents d'élèves (une), ou du groupement d'intérêt économique du Forum (une), ce qui implique un engagement précédent dans des structures ayant vocation à gérer des domaines de la vie sociale du quartier, tandis que deux personnes sont engagées dans des activités militantes plus thématiques, dans le Forum Social local et le collectif Jeudi Noir. Enfin, quatre sont des chercheurs en urbanisme, dont deux sont spécialisés dans les démarches de participation. Tout comme Loïc Blondiaux a remarqué que dans les expériences de participation, l'intérêt pour la politique constitue « *une condition bien plus souvent qu'un effet de l'entrée dans les dispositifs* » (Blondiaux 2008a), dans le cas de l'opération des Halles, le militantisme semble être un préalable plus qu'une conséquence de l'implication des habitants-citoyens.

Les motivations avancées par ces acteurs pour expliquer leur implication sont elles-mêmes révélatrices d'une conception de la participation comme un acte militant, en tant qu'engagement qui suppose des actions en vue de défendre une (ou des) position(s) déterminée(s). A partir de ce trait commun, plusieurs figures sont à distinguer selon les raisons pour lesquelles les individus s'impliquent. Pour certains, non riverains du quartier, c'est le principe même de suivre une démarche participative pour un projet urbain qui a été moteur de leur implication. Leur entrée dans le processus s'apparente à un engagement spontané. Celui-ci repose sur la volonté de peser sur les dispositifs participatifs comme mode de conduite du projet, avec la conviction que les choix de contenu opérés en seraient plus judicieux et plus démocratiques. Leur objectif est donc d'influer non seulement sur le contenu du projet, mais aussi sur ses modalités de conduite. Ces membres de la société civile avaient déjà suivi d'autres processus de projet urbain plus ou moins participatifs, certains parce que leurs professions les y engageaient, comme les chercheurs en urbanisme, et d'autres par intérêt militant, comme des membres du Forum Social Local.

Pour d'autres, riverains du quartier des Halles, la première motivation affichée est leur attachement à leur cadre de vie et leur lien au quartier, qui semblent fortement déterminés par le fait d'avoir des enfants. Leur participation est d'abord liée au fait qu'ils se sont sentis « *enthousiastes qu'il se passe quelque chose* », selon les mots d'une représentante associative (Hab5). Il s'agit avant tout d'avoir une possibilité de peser sur le contenu même du projet. Pour eux l'implication est une activité nouvelle et relève moins d'une démarche spontanée puisque tous soulignent bien que c'est un représentant de la SEM Paris Centre qui les a sollicités. Il semble toutefois que cette implication relève également d'une dimension militante car ils estiment important de « *donner leur avis pour ne pas refaire le truc des Halles de Chirac* » selon les mots de l'un d'entre eux (Hab3). L'idée d'être en prise directe avec son environnement et les décisions qui le dessinent représente plus qu'un simple intérêt lié au statut de riverain[515], bien que certains évoquent aussi l'idée d'une préoccupation

[514] Certaines personnes cumulent plusieurs engagements, et peuvent être à la fois membre d'un parti politique et d'un conseil de quartier.

[515] Jacques Ion, Spyros Franguiadakis et Pascal Viot remarquent d'ailleurs dans le « *nouveau paysage des mobilisations* » de nouvelles manières de militer liées à des engagements de proximité, une « *visée pragmatique* »

personnelle due au fait « *d'habiter en face* » des Halles (Hab3). En effet, les discours des acteurs de la société civile sont globalement orientés vers une conception de la participation comme une façon de se positionner en tant que citoyens. Cette figure ne renvoie pas nécessairement à une territorialisation de leur engagement : un certain nombre de thématiques comme la « *lutte contre le tout-commerce* », l'importance du « *vivre ensemble* », et l'intérêt pour la démocratie participative ont été énumérés pour justifier l'engagement dans le processus participatif. Pour certains des riverains cependant, il semble que l'enjeu de se constituer en citoyen soit fortement relié à une dimension locale. Beaucoup sont d'actuels ou d'anciens membres de l'association Accomplir, qui nous a été décrite comme un organisme très engagé pour la vie et les représentations du quartier, avec l'idée de « *défendre des idées de convivialité, d'animation pour lutter contre l'insécurité* » (Pro3). Selon sa secrétaire, cette association était avant l'opération des Halles « *complètement intégrée dans le système de concertation du quartier* » ; ses membres se rendaient aux conseils de quartier, aux réunions publiques, aux comptes-rendus de mandat. Le quartier, en tant que territoire de vie, est ainsi une entité mobilisatrice. Les deux positions ne sont pas exclusives ; le fait de souhaiter se positionner comme acteur dans l'espace public local est souvent couplé avec un discours militant sur des dimensions politiques et sociales[516].

Les représentants d'organisations professionnelles ont peut-être eu au départ une appréhension un peu différente de leur entrée dans le processus participatif, moins marquée par la citoyenneté et davantage corporatiste : c'est le cas du représentant du GIE du Forum qui présente les raisons de son implication avant tout comme une mission que lui a confié l'organisme dont il fait partie pour suivre le montage du projet du point de vue du commerce. Toutefois son implication au sein du GIE est également le signe d'une forme d'engagement dans une structure, même si elle est moins militante que les acteurs précédents. En outre l'observation des discours de cet acteur amène à nuancer ce moindre attachement à la citoyenneté. En effet il affirme s'être préoccupé « *de l'ensemble du projet* » et non seulement des aspects concernant le Forum. Il regrette que certaines associations lui aient signifié qu'un commerçant n'a pas à « *s'occuper de sujets esthétiques* », alors qu'il considère qu'il est un « *citoyen comme un autre* ». Selon lui, c'est en fait d'abord en tant que citoyen qu'il est entré dans la « concertation », et ensuite en tant que professionnel.

La majorité des acteurs de la société civile participant spontanément aux démarches participatives organisées par la Mairie de Paris tout au long de l'opération de réaménagement des Halles sont donc détenteurs de capitaux sociaux spécifiques. De plus ils entrent dans le processus participatif avec des revendications de citoyenneté et une certaine forme

(recherche de résultats « *ici et maintenant* »), et l'importance du sensible et des affects (Ion et al, 2005) – éléments qui se retrouvent dans la participation de ces acteurs de la société civile.

[516] Au demeurant, Jacques Lolive remarque au sujet des associations de défense de l'environnement que « *les nouvelles mobilisations refusent les modalités usuelles de fabrication de l'intérêt général qui réduisent les singularités en sacrifiant les relations environnementales constitutives de l'habitant pour en faire un citoyen désintéressé, abstrait* ». Ces mobilisations se font alors « *au nom de l'habitant* », citoyen disposant « *d'attaches qui le constituent comme sujet et caractérisent son milieu de vie* » (Lolive, 2010). Comme nous l'avons déjà mentionnée en introduction de cette thèse, nous considérons que la figure de l'habitant n'est pas antinomique de celle du citoyen, et ce que montre les prises de positions de certains acteurs de la société civile dans l'opération des Halles.

d'engagement militant. Il est intéressant de souligner que mis à part les chercheurs en urbanisme, les quelques acteurs de la société civile qui exercent des métiers en lien avec la conception urbaine (ingénieurs - ils sont peu nombreux) les mettent peu en avant. De la même façon, bien que cette caractéristique soit davantage connue des autres acteurs du projet, les personnes engagées par ailleurs dans un parti politique ne le revendiquent pas, ni pour expliquer leur implication, ni pour justifier leurs positionnements au cours de la démarche de projet urbain[517] ; ils ont même plutôt tendance à l'occulter sur la scène de la « concertation ».

2. Capacités à se mobiliser dans un processus participatif

En raison de leurs profils sociologiques, les acteurs de la société civile mobilisés dans l'opération des Halles disposent d'une proximité sociale avec les pouvoirs publics et d'une capacité de mobilisation et de négociation, ressources précieuses pour se positionner sur la scène de l'action publique urbaine.

En cela, ils correspondent bien aux publics les plus fréquemment observés dans les processus de participation institutionnalisés. En effet, si l'appel à la participation tel qu'il est énoncé par les pouvoirs publics ne pose pas de limites au droit à participer (il s'adresse à tous les citoyens sans distinction), un certain nombre de travaux montre que les profils des personnes mobilisées sont assez restreints. Tout pousse à croire qu'il n'est pas évident pour tout individu de participer aux débats publics (Carrel, 2004, 2007 ; Rui, 2004). Les travaux sur l'implication d'habitants-citoyens dans les processus participatifs rejoignent les conclusions des recherches en sciences politiques sur la participation (Gaxie, 1993), en soulignant la « *place souvent marginale accordée aux groupes sociaux les plus dominés* » (Bacqué, Sintomer, 2010). Le rapport de Jean-Pierre Sueur, *Demain la Ville*, paru en 1998, montre que malgré la prétendue ouverture des procédures de participation à tous, les citoyens ne sont en réalité pas égaux face à celles-ci. Maurice Blanc estime quant à lui qu'inviter tous les citoyens à participer ensemble au débat public revient à « *recréer une « ferme des animaux » à la Orwell, dans laquelle « tous les animaux sont égaux, mais certains sont plus égaux que d'autres »* » (Blanc, 2007).

Trois raisons structurelles expliquent cette tendance :

- <u>des raisons sociales</u> : les dispositifs de participation sont des lieux dans lesquels les inégalités sociales se reproduisent. De la même façon que ce sont les catégories populaires qui s'abstiennent le plus au niveau national, lors des élections, ce sont ces mêmes catégories qui sont absentes des arènes publiques d'implication au niveau local. Les différences en termes de capital (Bourdieu, 1980) expliquent la faible participation de populations socialement et économiquement défavorisées, souvent peu enclines à se mobiliser au sein d'instances publiques. Ces populations n'ont ni la proximité sociale, ni la maîtrise des langages

[517] Par contre, ces appartenances politiques peuvent avoir des incidences sur les positions prises. Selon le parti dont elles sont proches, les représentants associatifs n'ont pas toujours les mêmes marges de manœuvre pour critiquer la maîtrise d'ouvrage : c'est particulièrement le cas des membres d'une association dont un des fondateurs est un élu PS du 1er arrondissement et qui sont assez proches de la municipalité. Leurs discours sont alors souvent plus nuancés, même lorsqu'ils sont en opposition avec les propositions émises par les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre.

politiques, ni la connaissance des fonctionnements sociaux et politiques nécessaires pour se positionner en tant qu'acteur dans une organisation publique. Si l'on reprend les catégories d'Albert Hirschman, « *Voice, Loyalty and Exit* », les catégories populaires sont dans une logique d'*Exit*, c'est-à-dire une « *défection silencieuse* » qui se traduit par une mise en retrait des arènes politiques (Hirschmann, 1995). En parallèle, ce sont principalement les personnes issues de classes moyennes qui se rassemblent en associations et participent le plus spontanément dans les instances démocratiques. Sandrine Rui précise qu'il s'agit principalement d'« *hommes blancs, âgés, position sociale protégée, culturellement dotés* ». Ce sont pour elle des personnes qui ne doutent pas de leur capacité de parole, de leurs possibilités à « *entrer dans l'échange* » (Rui, 2004). Il y a donc une sur-participation et sur-représentation de ces catégories sociales et, *a contrario*, une quasi-invisibilité d'autres groupes sociaux, comme les jeunes, les populations les plus précaires, les étrangers, les personnes issues de l'immigration. Les individus de classes populaires, généralement non regroupés en associations et qui peinent à identifier les lieux de discussion publique, ont davantage de difficulté à affirmer une légitimité dans le débat. Ils estiment d'ailleurs souvent que ces instances de participation ne sont pas faites pour eux et que leur parole n'est pas entendue.

- des raisons territoriales : les populations mobilisées pour des projets d'urbanisme sont généralement celles qui résident sur le territoire concerné, pour des raisons pratiques (proximité des lieux de réunion) mais aussi « structurelles ». Arthur Jobert a montré comment la diffusion de l'analyse de l'implication des citoyens par le phénomène NIMBY révélait surtout le fait que les opposants à un projet d'aménagement sont généralement des personnes directement concernées en tant que riverains, potentiels, de l'ouvrage projeté (Jobert, 1998). Il s'agit en outre, le plus souvent, de propriétaires qui ont un intérêt direct à défendre leur environnement. A la différence de locataires qui peuvent éventuellement fuir le problème (*Exit*), ils sont « *contraints à affronter une éventuelle dépréciation de leur bien et de leur qualité de vie, d'où une forte incitation à la mobilisation* » (*Voice*). De plus, la démocratie participative est largement pensée comme une relation politique de proximité, le territoire local étant considéré comme la meilleure échelle pour créer des rapports sociaux entre élus et électeurs, et pour donner l'envie aux habitants-citoyens de participer.

- des raisons politiques : le choix des dispositifs et des méthodes de « participation » dont les pouvoirs publics sont responsables induit la présence de certaines figures d'habitants-citoyens. Traditionnellement, la vision politique comme mode d'exercice de la démocratie en France favorise la concertation avec des représentants institutionnels ou liés à des organismes reconnus identifiés par un objet social, l'association loi 1901. Ainsi plusieurs chercheurs s'accordent pour dire que prédominent dans les instances de participation les personnes regroupées en associations : Pierre Lefébure insiste sur le caractère « *marginal* » de la participation de ceux qu'il nomme de « *simples citoyens* » (Lefébure, 2007). Yankel Fijalkow remarque également que les membres de conseils de quartier sont en « *majorité déjà membres d'associations locales* » (Fijalkow, 2004). Cette situation s'explique en partie selon Sandrine Rui par le fait que les participants aux débats publics doivent justifier de leur légitimité à participer. Les débats sur les procédures participatives portent souvent sur l'évaluation et la

qualité des participants ; on prend en compte « *la nature des intérêts défendus, le degré de représentativité, le niveau de compétences et l'aptitude communicationnelle* » (Rui, 2004). Cette légitimité est plus facile à défendre pour les associations, principalement pour les associations généralistes considérées comme « respectables ». Les associations locales de défense rencontrent plus de difficulté à s'affirmer dans la participation, car souvent les décideurs doutent de leur capacité à produire de l'intérêt général et de leurs compétences. Ils ont du mal à déterminer ce qu'elles représentent. Cette situation est renforcée pour les habitants-citoyens non organisés. Elle rejoint ainsi la problématique des inégalités sociales, car le capital politique de militants, qui permet de manier le discours de la légitimité, n'est pas maîtrisé par le citoyen « lambda » et nécessite d'appartenir aux catégories socio-professionnelles moyennes et supérieures.

Ces facteurs représentent des conditions non seulement pour accéder à un dispositif participatif (s'y engager spontanément), mais également pour être actif à l'intérieur de celui-ci**.** Au sein même des dispositifs participatifs, force est de constater la prégnance des formes de domination sociale. Comme le dit Sandrine Rui, les participants restent toujours des «*acteurs sociaux* », et « *les rapports de domination ne se dissolvent pas à la porte du débat* » (Rui, 2007). Au sein des procédures d'implication, les participants ne sont pas également citoyens, car il ne s'agit pas d'un « *temps a-social* », loin s'en faut (Rui, 2007). Ainsi, assister à un débat public n'est pas chose aisée pour tous, mais c'est aussi le cas pour s'y exprimer et s'y revendiquer comme acteur social. Cela nécessite d'une part de disposer de certaines ressources et d'autre part de pouvoir les faire valoir face aux politiques et aux techniciens, en développant des modalités d'action spécifiques. Or ce n'est pas chose aisée, car les pouvoirs politiques disposent de ressources mieux maîtrisées ; capacités en terme de dialectique, d'orientation du débat, de mise sur agenda. Par ailleurs, ils ont un capital symbolique fort en tant qu'élus et une capacité d'expertise renforcée par le travail de leurs cabinets et administrations. C'est ce qu'Erik Neveu appelle « *la force de l'institué* » (Neveu E., 2002). La pratique du langage est également importante ; Sandrine Rui précise que ce dernier, en tant « *qu'autorité linguistique* », peut marquer la domination des pouvoirs publics sur les habitants-citoyens (Rui, 2004).

Les pouvoirs techniques sont également en capacité de mobiliser davantage de ressources spécifiques dans le champ de l'aménagement urbain. Michel Dubromel apporte des éléments pragmatiques qui illustrent ces logiques de domination symbolique dans les débats publics pour des questions environnementales. Il explique ainsi que, si sur le plan théorique l'égalité est de mise, par exemple dans l'idée que tout habitant-citoyen peut accéder aux documents nécessaires pour participer à un débat public, dans la réalité il n'est pas sur un pied d'égalité avec les partenaires institutionnels :

> « *l'étude des dossiers nécessite une projection à la fois spatiale et temporelle, des exercices qui ne sont pas des pratiques courantes et pour lesquels le militant associatif n'a pas été nécessairement formé* » (Dubromel, 2007).

La forme proposée comme support de dialogue par les organisateurs du débat publique reflète certains aspects de la domination des politiques et des experts et peut décourager en amont certains habitants-citoyens à participer.

Nous allons voir comment ces différentes difficultés ont pu être contournées par les acteurs de la société civile mobilisés pour l'opération des Halles, en raison de leurs caractéristiques sociologiques, ou comment au contraire elles ont pu entraver leurs capacités à peser sur le projet urbain.

B. Dans les coulisses et sur la scène de la « concertation » : un travail important pour peser sur le projet urbain

Afin de tenter de peser sur le contenu et les modalités d'élaboration du projet urbain, les acteurs de la société civile ont développé plusieurs modalités d'action que nous allons décrire en adoptant dans un premier temps une focale assez large, afin d'en dresser un tableau le plus complet possible. Celui-ci permet de mettre en avant l'important travail que représente l'implication pour tous les acteurs associatifs, dans les coulisses et sur la scène de la « concertation ». Nous entrerons ensuite dans le détail des processus que supposent ces modalités d'action, et nous montrerons comment des différences peuvent exister selon les représentants associatifs impliqués.

Les acteurs de la société civile ont mené des actions dans les coulisses des dispositifs participatifs. Tous insistent sur le fait que leur implication leur a demandé un investissement important et « *beaucoup de travail* ». Il leur fallait en effet préparer les réunions et leurs contributions. Pour ce faire, plusieurs actions sont repérables : un travail de lecture et de déchiffrage des documents et des propositions des maîtrises d'œuvre et d'ouvrage, accompagné d'un exercice de rédaction. Un acteur associatif évoque ainsi « *tout le travail de décodage* » (Hab4) qu'il a fallu déployer pour comprendre les maquettes présentées à l'exposition d'avril 2004. Les habitants-citoyens développent également une activité importante de documentation et de recherche d'informations, afin de pouvoir rédiger des propositions pertinentes pour le projet urbain, notamment en s'appuyant sur les enquêtes de fréquentation et d'usages. Les contributions sont envoyées aux représentants de la maîtrise d'ouvrage, parfois sous la forme de courriers adressés au Maire de Paris, parfois simplement de documents transmis à l'Adjoint au Maire en charge du GTT pour lequel le document a été élaboré. Les contributions des acteurs de la société civile comportent des réflexions sur le sens du projet et sur la manière de l'élaborer avec la participation de citoyens, ainsi que des propositions concrètes de programmation. La qualité de leurs contributions résulte de ce que nous désignons comme une montée en expertise des acteurs de la société civile.

Cette préparation peut donner lieu à la mise en place de réunions soit associatives ou inter-associatives, soit avec des acteurs politiques et professionnels. Bien qu'elles n'aient pas nécessairement les mêmes objectifs ou intérêts, des associations se sont regroupées au fil du temps pour former deux collectifs. Les acteurs de la société civile ont ainsi trouvé des moyens pour faire converger leurs intérêts et construire des revendications communes. De plus, des rencontres avec des architectes, des responsables administratifs et des élus ont été organisées

afin de compiler des renseignements sur les enjeux et les orientations du projet. Enfin, de nombreuses discussions informelles ont eu lieu avec les politiques et les professionnels de la Mairie de Paris pour récolter des informations ou expérimenter leurs argumentations. Certains acteurs de la société civile ont ainsi essayé de se constituer un réseau d'interlocuteurs, sans parvenir pour autant à en faire de véritables relais sur le long terme. Au demeurant, notons que les associations ne semblent avoir développé aucun échange avec les partenaires maîtres d'ouvrage de l'opération, la RATP, Unibail, et la Région-STIF.

L'agir développé sur la scène de la « concertation », outre la transmission ou la lecture des contributions préparées en amont, réside principalement dans l'expression des revendications. Il s'agit pour les représentants associatifs d'organiser leurs argumentations afin de pouvoir défendre leurs positions face aux acteurs politiques et professionnels, mais aussi face aux autres acteurs de la société civile, dans des discussions qui ont parfois été très vives. Face aux acteurs de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre, les discours sur la scène de la « concertation » sont souvent structurés par des questionnements précis sur des aspects du projet et des demandes de prise en compte de certaines attentes. Ils sont également fréquemment construits à partir de critiques des propositions faites par les maîtres d'œuvre et des modalités de « concertation » mises en place par la maîtrise d'ouvrage. Selon les réunions, mais surtout selon les acteurs politiques et habitants-citoyens qui se font face, les relations sont plus ou moins sur le mode du conflit, mais à partir de 2006 / 2007 une tendance au mécontentement des acteurs de la société civile est clairement visible. Ceci génère dans la plupart des réunions des critiques de leur part vis-à-vis des élus et des professionnels. Certains associatifs, clairement dans le conflit ouvert avec les acteurs politiques, les menacent même de répercussions sur les élections à venir : « c*eux qui votent s'en souviendront* » leur déclarent-ils à plusieurs reprises.

C. La montée en expertise des acteurs de la société civile dans l'opération des Halles

1. Des rôles distribués autour de la dichotomie sacrée et profane : proposition de définition de l'expertise

Pour tenter de peser dans la démarche de projet urbain, les acteurs de la société civile ont essayé de faire reposer leur légitimité sur ce qu'ils pouvaient apporter dans le processus d'élaboration des contenus du projet. Or faire reconnaître cette forme de légitimité impose de pouvoir mobiliser des savoirs utiles au projet. Cette action est un enjeu essentiel des interactions entre politiques, professionnels et citoyens. En effet, selon la distribution traditionnelle des rôles, ce sont les professionnels de l'architecture et de l'urbanisme, les experts patentés, qui apportent les savoirs essentiels au projet urbain. Dans ce champ, les habitants-citoyens sont quant à eux traditionnellement appréhendés comme les « profanes ». Cette terminologie renvoie au processus de controverse sociotechnique en tant que lieu d'affrontement entre deux catégories de personnes (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001). La première rassemble les « experts », professionnels reconnus pour leur connaissance

spécialisée de la complexité scientifique du sujet de la controverse, alors que la seconde regroupe les « profanes », dont la préoccupation est généralement centrée sur son impact social[518]. Or de manière symbolique, dans les instances participatives, la distinction entre la parole de l'expert et celle du non-professionnel renvoie à l'opposition entre le sacré et le profane. En sacralisant le discours de l'expert, on peut ainsi chercher à limiter la portée des connaissances du citoyen[519].

Les chapitres précédents ont permis de montrer comment les représentations qu'ont les politiques et les professionnels définissent les acteurs de la société civile comme des individus particularistes et conservateurs, peu au fait des éléments techniques et précis du projet urbain. Ce statut ne les rendrait pas légitimes à se prononcer sur le projet au delà d'une réaction ponctuelle à partir d'une position d'usager ou d'habitant. En cela, les acteurs de la société civile sont clairement identifiés comme « profanes » par les acteurs politiques et professionnels. Notre hypothèse est précisément que le « profane » est à concevoir comme un statut dans lequel la société civile est cantonnée par les acteurs traditionnels du projet urbain pour éviter une trop profonde redistribution des rôles, notamment ceux de détenteurs de savoirs nécessaires à la fabrication du projet urbain[520].

Nous préférons donc utiliser le terme de « citoyen » pour qualifier les connaissances mobilisées par les participants de la société civile, et désigner par le terme « profane » le statut qui leur est attribué par certains acteurs. Nous proposons également une approche différente de la dénomination d'expertise. Afin de la définir, certains termes ont besoin d'être précisés. Tout d'abord, nous pratiquerons une distinction entre « connaissances » et « savoirs ». Les connaissances seront comprises comme ce que l'on acquiert par expérience, compréhension ou apprentissage. Ces connaissances peuvent être constituées en savoirs, ce terme désignant un ensemble de connaissances (plus ou moins) systématisées. Une fois ces savoirs formés, nous verrons que les acteurs de la société civile les affinent et les mobilisent spécifiquement afin de servir leurs stratégies et de se positionner comme acteurs du projet urbain. C'est pourquoi il nous semble que l'on peut qualifier « d'expertises » les savoirs développés par les habitants-citoyens. Nous nous appuyons sur la définition proposée par Philippe Fritsch : *« l'expertise est la rencontre d'un savoir spécialisé et d'une situation problématique* » (Fritsch, 1985). Celle-ci suppose que l'expertise est un processus de mobilisation de savoirs pour agir sur une situation particulière : dans ce cas le projet urbain.

Ainsi le qualificatif d'expert n'est pas seulement un terme générique, il est également un construit social et un enjeu de lutte, en miroir du qualificatif de profane.

---

[518] Ces derniers n'existent que dans leur relation avec les premiers au sein de la controverse.

[519] Sur le plan politique, en s'appuyant sur les travaux de Daniel Gaxie (Gaxie, 1993), Thomas Fromentin et Stéphanie Wojcik développent l'idée que la relation entre représentants et représentés peut également être appréhendée comme une séparation entre sacrés et profanes : « *maintenus dans une position hors-jeu, dépossédés de la décision politique, les représentés [sont] dans la position des profanes face au Temple* » - même s'ils relativisent quelque peu la dimension sacrée conférée historiquement et politiquement aux représentants (Fromentin, Wojcik, 2008).

[520] Nous rejoignons ainsi l'analyse de Loïc Blondiaux, pour qui le concept de « profane » désigne d'abord une « *relation sociale d'autorité, un processus de mise à distance* ». Il insiste sur le fait que le profane n'existe que « *dans un rapport social particulier, en relation avec d'autres* », dans notre cas les experts du champ du projet urbain. (Blondiaux, 2008c)

2. Différents types d'expertises des habitants-citoyens dans l'opération des Halles

Afin d'étudier la formation d'expertises par les citoyens dans l'opération des Halles, nous nous sommes attachée à repérer les caractéristiques de ces savoirs en partant des questions suivantes : quels savoirs des acteurs de la société civile émergent dans leur implication au projet d'urbanisme ? Comment expliquer leur construction et leurs particularités ? La mobilisation de savoirs et la constitution d'expertises permettent-elles la reconnaissance de la légitimité des citoyens dans le champ du projet urbain ? Trois aspects de l'opération des Halles ont particulièrement donné lieu à une mobilisation de savoirs dans le dispositif participatif : l'adoption d'une méthode spécifique d'implication de citoyens, la question du réaménagement de la place René Cassin, et la prise en compte de la dimension métropolitaine du site[521]. A partir de l'étude de ces savoirs mobilisés, nous avons distingué quatre types d'expertise développée par les associations dans l'opération des Halles. Cette typologie pourra évoluer au regard d'autres recherches, mais elle représente pour nous l'intérêt de pouvoir préciser les caractéristiques des expertises développées par les habitants-citoyens dans des dispositifs participatifs, ainsi que les processus qui génèrent ce développement. Les types définis fonctionnent ainsi comme des catégories analytiques.

1. Expertise habitante (expertise d'expérience)

Dans le cadre de la « concertation » pour le projet des Halles, cette mobilisation de connaissances ancrées dans le local est principalement le fait des associations de riverains, syndics de propriétaires et conseils de quartier. C'est la connaissance du site des Halles, de ses habitants et de leurs pratiques et attentes qui est mise en avant. Cette expertise s'apparente à ce qu'Yves Sintomer nomme le « *savoir d'usage* » qui est avant tout « *local ou micro-sectoriel* » (Sintomer 2008). Elle renvoie au sens étymologique de l'expertise, puisque ce terme est issu du mot latin *experiri*, qui signifie « faire l'essai de », et dont dérivent aussi les mots d'expérience, expérimenter, etc. Le registre argumentatif utilisé pour cette expertise est celui de l'attachement à l'espace[522] : par exemple, pour amener les acteurs politiques et professionnels à conserver la place René Cassin, les premiers arguments mobilisés par les acteurs de la société civile reposent sur la dimension symbolique du lieu, plébiscité en tant qu'espace de rencontres et de sociabilité par tous les usagers : *« nous constatons, et c'est*

[521] L'émergence de savoirs a été étudiée en répondant pour chaque thématique à cet ensemble de questions :

- *Quels sont ces savoirs ?*
- *Autour de quel objet, quel thème de débat émergent-ils ?*
- *Dans quel cadre émergent-ils (conditions d'émergence) ?*
- *Par qui sont-ils mobilisés (différents acteurs de la société civile) ?*
- *Comment se construisent-ils (travail, sollicitation d'experts, etc.) ?*
- *Comment s'expriment-ils (registres argumentatifs, répertoires d'action) ?*
- *Comment sont-ils reçus / intégrés au débat (réactions des acteurs institutionnels et professionnels de l'urbanisme) ?*

[522] Ce type d'expertise renvoie à ce que E. Brady décrit comme « *un savoir de sens commun qui est basé sur l'expérience d'un lieu et des pratiques locales en relation avec un terrain : des expériences qui peuvent avoir un fort élément esthétique* » (Brady E. 2003, *Aesthetics of the natural environnment*, Edinburgh University Press). Jacque Lolive souligne au sujet de cette citation que les « *attachements de proximité soutiennent des implications personnelles fortes et leur mise en péril suscite une émotion intense* ». Le point important des mobilisations basées sur ces savoirs est la référence à la dimension « *humaine et relationnelle de l'environnement* » (Lolive, 2010).

vraiment la déception de cette concertation, que les espaces qu'on aime et qui sont plébiscités par d'autres gens que les participants disparaissent » déclarait le président d'Accomplir lors d'une réunion (GTT jardin 21 mai 2007).

Afin d'asseoir cette expertise, les associations développent un répertoire d'actions pour s'instituer comme les dépositaires de la parole habitante, et en premier lieu de la parole riveraine. Au sujet de l'aménagement du jardin des Halles, tout un travail de relais auprès des habitants du quartier est réalisé pour se positionner en tant qu'intermédiaires entre les habitants-citoyens et les pouvoirs publics, et se revendiquer ainsi comme représentants de la parole habitante au sein du dispositif, avec notamment la mise en place de pétitions. L'association Accomplir, par exemple, transmet aux acteurs publics dès juillet 2003 *« 90 propositions à partir des divers débats qu'elle a organisés en interne et avec les habitants du quartier* ». De plus, c'est elle qui organise les premières réunions dites de « concertation » en 2003, ainsi qu'une réunion publique en 2007. Par ces actions, elle s'institue ainsi comme un intermédiaire entre les pouvoirs publics et les riverains. En tant qu'organisateurs de ces séances, les membres d'Accomplir se positionnent nécessairement comme des *experts* du projet, plus spécialisés que la majorité des habitants-citoyens sur le projet urbain.

D'autres associations, qui ne sont pas nécessairement du quartier, tentent également de faire remonter une expertise d'expérience du site à partir de l'ensemble des usages. L'expertise habitante est alors perçue comme concernant toute personne qui habite le site au sens où Martin Heidegger[523] pouvait l'entendre, c'est-à-dire qui vit et s'approprie l'espace de façon physique et sensible. Pour ce faire, c'est davantage des résultats d'enquêtes qu'elles mobilisent plutôt que leur propre expérience : elles dépassent alors quelque peu l'expertise d'expérience immédiate. Les associations au positionnement riverain font le même travail d'appropriation des résultats des enquêtes, parfois pour défendre des intérêts différents, et parfois, comme pour la place René Cassin, pour s'associer aux remarques des autres associations.

2. Expertise sur le projet urbain

Au cours des études de définition puis des GTT, mais aussi par des initiatives propres, une partie des représentants associatifs est passée d'une expertise habitante à des savoirs plus approfondis et plus spécifiques des pratiques et des enjeux techniques et politiques du projet de réaménagement des Halles. Dans ce deuxième type d'expertise, le registre argumentatif mobilisé est celui de l'aménagement du territoire. Pour le faire valoir, les associations mobilisent des documents d'urbanisme, interrogent les architectes sur les dimensions techniques, mettent en avant dans leurs discours leurs propres connaissances du projet et produisent elles-mêmes des documents de travail. Ces documents comportent parfois des contributions à la programmation sous des formes assez techniques de plans ou de tableaux.

L'évolution entre expertise habitante et expertise sur le projet urbain est visible dans les documents produits par l'association Accomplir. En avril 2004, elle analyse les solutions

[523] C.F. la définition de l'habiter à partir des travaux de Martin Heidegger exposée dans l'ouvrage *Habiter, le propre de l'humain*, Paquot, Younes, Lussault, 2007.

proposées par les quatre équipes d'architecte retenues, et passe de ses « *90 propositions »* à « *51 critères d'évaluation »*. Une comparaison des projets est publiée. Une mutation importante s'opère ; il n'est plus question de « *propositions »*, mais de « *critères »*. Le changement de vocabulaire, privilégiant l'emploi d'un terme qui suppose la capacité d'objectivité et d'évaluation, souligne le désir de reconnaissance d'expertise et d'influence des habitants-citoyens. En outre les membres d'Accomplir compilent des informations sur les enjeux et les orientations du projet, qu'ils mobilisent ensuite lors des réunions pour faire valoir leur connaissance du projet et pour appuyer leurs revendications. Ils peuvent alors prendre à parti un élu ou un administratif « *ce que vous dîtes n'est pas vrai, untel nous avait dit le contraire, nous avons sa déclaration* ». Par la suite, l'association organise en 2007 sur le site Internet Second Life un concours d'idées pour le jardin, afin de montrer que d'autres propositions sont possibles, celle de la municipalité ne lui convenant pas (C.F. Annexes, III.3.5.). Elle coordonne également la passation d'un questionnaire dans le jardin des Halles en octobre 2007, en espérant pouvoir à partir des résultats « *faire entendre la voix des habitants* » dans la « concertation »[524]. La synthèse des résultats est envoyée aux élus en charge du projet. Accomplir fonde en quelque sorte une « contre-expertise » selon l'appréciation qu'en livre Yves Sintomer puisqu'elle intervient « *dans un contexte de controverse technique, lorsque certains acteurs éprouvent le besoin de décloisonner le débat et de l'ouvrir au-delà du cercle habituel de décideurs* » (Sintomer, 2008). Les représentants de cette association estiment d'ailleurs que tout leur travail leur a bien conféré une forme d'expertise sur le projet : « *on est devenu expert parce qu'on a bossé le projet, on a rencontré plein de gens mis bout à bout, toutes nos réunions nous ont transformés en experts* » nous a expliqué l'un d'eux (Hab2). Selon lui, les associatifs maîtrisent bien les dimensions techniques du projet et même « *mieux que certains décideurs* ». Cette posture est importante car elle montre que les acteurs de la société civile estiment que leur rôle dans la démarche de projet urbain peut dépasser le statut de simple profane.

Au sujet des deux thématiques que nous avons choisies (dimension métropolitaine et jardin), deux éléments nous semblent importants à signaler par rapport à cette montée en expertise sur des aspects spécifiques liés au sens donné au projet urbain. En ce qui concerne la dimension métropolitaine, les analyses et propositions des acteurs de la société civile dévoilent une approche qui n'a pas été développée par les acteurs institutionnels. Il s'agit de penser le quartier des Halles non seulement comme une porte d'entrée sur Paris, mais aussi comme une porte de sortie vers les communes de banlieue. Autrement dit, ils ont fait apparaître la nécessité de ne pas rester enfermé dans la conception centraliste de Paris, mais d'élargir la vision métropolitaine à des aspects d'échanges entre les territoires. Le document qui est

[524] 4 questions sont posées dans ce questionnaire :
Question 1 : citez 2 lieux et/ou équipements jardin que vous souhaiteriez conserver dans le futur jardin (voir plan au verso) - Question 2 : citez 2 lieux et/ou équipements jardin dont vous pensez qu'ils pourraient être supprimés dans le futur jardin - Question 3 : citez 2 lieux et/ou équipements qui n'existent pas actuellement dans le jardin et dont vous voudriez disposer dans le futur jardin - Votre avis personnel sur le projet de rénover le jardin.
Parmi les éléments à conserver, le jardin Lalanne, la place René Cassin et la Grosse Tête apparaissent dans presque tous les questionnaires. Les usagers semblent être davantage pour une réhabilitation de l'espace que pour un réaménagement complet. C.F. Accomplir, *Premiers résultats de l'enquête sur le Jardin des Halles : « pour une réhabilitation ou un réaménagement ? »,* 13 janvier 2007

produit en mai 2008 par les acteurs de la société civile mobilisés autour de l'enjeu métropolitain du projet[525] atteint un niveau assez élevé de précisions techniques et théoriques. Il livre une synthèse des différentes études menées auprès d'usagers et des réflexions sur le sens métropolitain du site et les objectifs que cela implique. Il fait également des propositions de méthodes permettant l'implication des usagers métropolitains et des propositions d'aménagement. Celles-ci ne portent pas seulement sur de nouveaux équipements mais aussi sur des modalités de fonctionnement et d'usages d'espaces. Un autre apport est visible dans les contributions des acteurs de la société civile construites à partir de leur montée en expertise : il concerne l'appréhension du réaménagement de la place René Cassin. Il est remarquable que les associatifs ont permis, par leurs réflexions et productions de document sur cet espace précis, ses usages et sa morphologie, de faire apparaître la multiplicité des pratiques qu'il accueille, et l'importance qu'il a en termes de représentations et de perceptions du site pour les habitants au sens large. En avançant cette vision, basée sur une connaissance fine de ce lieu et de son articulation avec le projet urbain, les acteurs de la société civile entendaient attirer l'attention des maîtres d'ouvrage et des maîtres d'œuvre sur les spécificités de ce lieu aux caractéristiques multiples.

3. Expertise sur les modalités d'implication d'habitants-citoyens

Certaines associations ont développé un troisième type d'expertise sur les procédures et les enjeux de la démarche de « concertation ». Dans un premier temps, au début de l'année 2005, les représentants associatifs ont fait appel à des chercheurs en urbanisme spécialisés sur les démarches participatives. La contre-expertise produite par rapport aux propositions de la Mairie de Paris semble donc ne pas provenir directement d'eux. Mais par la suite, les collectifs ont concrètement participé à la réflexion et à la rédaction des propositions de modalités futures de « concertation » (ce qui a d'ailleurs révélé des conceptions différentes de l'implication des citoyens).

Le travail des associations sur la mise en place de la *Charte de la concertation*, qui dure toute l'année 2005, leur a ensuite permis, en se basant sur leur connaissance du dispositif participatif, de revendiquer certaines actions auprès de la Mairie et de critiquer la façon dont certaines décisions étaient prises. Leurs représentants s'appuient notamment sur le traitement réservé à la place René Cassin pour critiquer d'une façon plus générale la « concertation » et les modalités d'avancement du projet. Selon eux, le fait que les acteurs politiques et professionnels n'aient pas tenu compte ni de leurs propositions sur cet espace ni des résultats des groupes d'usagers de l'automne 2006 (qui montraient à quel point ceux qui le pratiquent y sont attachés) est révélateur du peu d'écoute qu'ils accordent aux dispositifs participatifs. S'ils peuvent mettre en avant ces aspects, c'est parce qu'ils ont particulièrement réfléchi aux enjeux et aux modalités d'implication d'habitants-citoyens et à la façon dont celle-ci devait être intégrée à la démarche de projet urbain.

Les acteurs de la société civile sont alors aptes à se prononcer, non plus seulement en tant que représentants des usagers ou parce que compétents sur le projet des Halles et ses enjeux, mais

[525] *Note de préparation du groupe métropolitain*, groupe Métropole, juin 2008 (C.F. Annexes, IV.3.1.)

en tant qu'experts du processus participatif. On entendra ainsi souvent des représentants associatifs déclarer au cours de réunions « *ce que vous faîtes n'est pas de la concertation ! Ce n'est que de la communication* ». L'analyse des défauts du dispositif faits par les représentants associatifs, si elle peut s'avérer juste par rapport aux principes de la *Charte de concertation*, est souvent sous-tendue par leurs objectifs militants : en ce qui concerne Accomplir, elles se font plus virulentes à propos du jardin, pour lequel le désaccord avec les pouvoirs publics est flagrant, et plus circonstanciées à propos du futur Forum. Par ailleurs, les demandes faites par les associations sur le processus de « concertation » ne se font pas toujours dans le conflit. Elles consistent aussi pour une large part à insister pour que les documents soient communiqués en temps et en heure pour pouvoir préparer les réunions, ou bien à demander un calendrier précis de la « concertation ». Ces différents aspects techniques du dispositif permettent aux associations de jouer un rôle sur la scène de la « concertation », en montrant comment elles ont les moyens d'être attentives sur la façon dont le projet est élaboré.

Ainsi, les différentes expertises des habitants-citoyens ne mobilisent pas les mêmes cadres de connaissances ; certaines portent sur du vécu, d'autres sur des enjeux socio-politiques et des questions liées au sens du projet, d'autres sur des méthodes de programmation et d'aménagement urbain. Les expertises diffèrent selon l'objet de mobilisation et selon le type d'acteurs. Selon l'objet tout d'abord, et les centres d'intérêts des acteurs[526] ; par exemple, lorsqu'il s'agit de défendre leur point de vue sur l'aménagement de l'espace de la place René Cassin, les associations de riverains développent des savoirs spécifiquement liés aux usages, mais aussi au projet urbain et à l'aménagement de l'espace. Les associations de quartier « généralistes » et les universitaires sont quant à eux davantage mobilisés autour de la prise en compte de la dimension métropolitaine du site dans la « concertation » et la programmation, ce qui implique le développement de savoirs liés au sens du projet (rayonnement métropolitain, cohabitation et prise en compte de tous les usages, etc.) et de savoirs liés au projet urbain davantage orientés vers la programmation d'équipements publics. Par ailleurs, certains savoirs sont par définition liés à des types d'acteurs : tout d'abord, selon le capital social et l'antériorité dans le projet, les acteurs n'ont pas la même capacité à construire et à exprimer leurs savoirs et donc à être entendus. De plus, les associations riveraines et les usagers métropolitains mobilisés ponctuellement expriment spontanément des savoirs habitants, c'est à dire ancrés dans le local et basés sur leur expérience du site, tandis que les universitaires et les militants disposent de savoirs acquis par leur pratiques professionnelles, par l'exercice d'un métier ou d'une fonction intellectuelle ou militante.

[526] Il est par ailleurs possible d'analyser des liens de causalité entre ces deux éléments : les associations de riverains investissent davantage l'espace jardin qui s'apparente à un espace de proximité, qu'ils traversent souvent, alors que les militants FSL, par exemple, se préoccupent davantage de la programmation d'un équipement public à vocation métropolitaine qui permettrait des réunions, de la diffusion d'information, éventuellement l'organisation d'événements, etc.

La mobilisation de ces savoirs fait ainsi apparaître un quatrième type d'expertise, que nous qualifions d'expertise professionnelle ou militante.

4. Expertise professionnelle ou militante

Les chercheurs en urbanisme impliqués dans l'opération des Halles mobilisent des savoirs théoriques au sujet des démarches de projets urbains et des processus participatifs[527]. Mais les autres acteurs de la société civile disposent également de savoirs issus d'expériences professionnelles et militantes. Comme le mentionne Yves Sintomer au sujet de ce qu'il nomme le « *savoir professionnel diffus* », « *les citoyens qui viennent en tant qu'habitants sont aussi, par ailleurs, des travailleurs dotés d'un savoir professionnel qu'ils peuvent réinvestir à l'occasion* » (Sintomer, 2008). Ajoutons qu'ils sont aussi, dans le cas des Halles, des individus ayant développé des formes d'engagement en amont du dispositif. Les membres du FSL et les acteurs les plus impliqués dans le fonctionnement de leur association peuvent mobiliser des connaissances en termes d'organisation stratégique et de rédaction d'argumentaires (leur capital militant).

Les professions des individus peuvent alors jouer un rôle important : nous avons mentionné qu'ils se situent tous dans une catégorie socio-professionnelle moyenne supérieure et supérieure. On trouve parmi eux une docteure en lettres spécialisée dans la rédaction de comptes-rendus, deux cinéastes également habitués à manier le verbe. Par ailleurs les profils politiques génèrent également des savoirs militants. Plusieurs des acteurs de la société civile sont membres de partis et inscrits sur les listes électorales des élections municipales. Ils disposent donc de connaissances en termes de stratégies pour se positionner dans le jeu politique vis-à-vis des élus. Une distinction est cependant à souligner dans la mobilisation de ces expertises : celles qui reposent sur les activités militantes et politiques sont peu mises en avant pour légitimer les savoirs, car cela comporterait le risque pour ceux qui les mobilisent de se positionner comme membres d'un groupes de pression ou de participer par intérêt personnel. A l'inverse, les activités professionnelles peuvent être mises en avant pour légitimer les contributions ; ainsi, les acteurs de la société civile mentionnent quelques fois leur profession lors de leurs prises de parole en réunion. Mais, comme nous l'avons déjà souligné, ce ne sont pas les professions liées au projet urbain qui sont mises en avant (exception faite des chercheurs en urbanisme) mais davantage celles extérieures à ce domaine qui impliquent des capacités d'inventivité et d'organisation (notamment les fonctions dans le domaine culturel).

[527] C'est d'ailleurs pour les transmettre qu'ils sont sollicités par les associations du quartier en 2005, au moment où elles souhaitent faire évoluer les modalités de « concertation ».

3. L'influence des interactions dans la montée en expertise

Le fait que les expertises diffèrent selon l'objet de revendication et le type d'acteurs de la société civile ne signifie pas qu'il n'y ait pas de transmission des savoirs. De la même façon qu'un type d'acteur peut utiliser différents types de savoirs selon les étapes du projet urbain et ses intérêts, les mêmes types de savoirs peuvent être utilisés par différents types d'acteurs. Ainsi, si ce sont bien au départ les universitaires qui mobilisent leurs savoirs professionnels que sont les connaissances théoriques au sujet des méthodes d'implication ou de projet, les autres acteurs ont ensuite pu s'y acculturer et se les approprier. Des expertises sont donc construites au sein du processus participatif par les interactions entre les différents acteurs de la société civile[528]. En entretien, des représentants d'association de quartier nous ont expliqué comment leur expertise sur les dispositifs participatifs s'était bâtie à travers leurs échanges avec les chercheurs en urbanisme spécialisés sur ce thème. Ceci est particulièrement revendiqué par les membres du Collectif Parole des Halles, auquel participent les chercheurs en urbanisme :

> « *je n'avais aucune idée de ce qu'était un processus de concertation. C'est complètement grâce à X au début et Z après, au travers de la Charte, et ensuite dans toutes les explications qu'ils nous ont données, et de manière très pédagogue, parce que on comprenait rien »* (Hab5)

Mais ce sont également les interactions avec les acteurs en charge du projet urbain qui favorisent le développement des expertises. Les habitants-citoyens ont pu chercher à mobiliser des savoirs sur le projet urbain parce que leurs savoirs habitants étaient jugés trop particularistes et rétifs aux innovations. En effet, les représentations qu'ont les acteurs politiques et professionnels des acteurs de la société civile tendent à limiter la reconnaissance de leurs contributions. En tant qu'habitants, ce sont des problématiques d'usages que les participants expriment. Or ils **s**ont alors appréhendés comme conservateurs, attachés à leurs habitudes, à ce qu'ils connaissent[529]. Ainsi, face à la demande de maintien de la place René Cassin, un élu ironise : « *il ne faut toucher à rien dans le jardin ! J'entends que ce choix heurte des gens qui préfèrent l'existant à quelque chose d'inconnu* » déclare-t-il lors du GTT Jardin du 13 décembre 2006. Les savoirs des habitants-citoyens sur les usages ne sont pas pris au sérieux ; ils ne semblent être pour les élus et les experts officiels que l'expression particulière de « profanes », qui ne sont pas au fait des réels enjeux et contraintes d'un projet d'urbanisme[530]. Par exemple, en ce qui concerne la place René Cassin, les associations vont

[528] Ce qui peut être appréhendé à travers le concept de « transaction sociale», qui suppose que « *toute situation socialement distribuée n'en reste pas moins ouverte au changement* » par la transaction, c'est à dire la possibilité de négociation et de transmission (Remy, Voye, Servais, 1978).

[529] Pourtant, lors de la première phase des études de définitions, les attentes exprimées par les participants de la société civile pour le jardin s'apparentent plutôt à des transformations profondes du site actuel

[530] Les politiques peuvent même se servir des savoirs mobilisés par les acteurs citoyens pour délégitimer leurs prises de position en les opposant les unes aux autres. Ainsi, lors d'un GTT de septembre 2006, un Adjoint du Maire de Paris, en s'adressant à un membre du collectif Parole des Halles, renvoie les associations dos à dos en arguant une distinction dans la nature des savoirs que chacune mobilise : « *Vous faites des discours en effet brillants, vous avez beaucoup réfléchi, mais vous ne demandez rien de concret. Je crois que c'est la complémentarité de votre pensée élevée et celle de gens peut-être plus concrets qui peut aussi nous éclairer*. » A un acteur associatif du collectif qui s'exclame : « *On ne va pas écouter la litanie de toutes les idées des uns et des autres !* », l'élu répond : « *je ne vois pas pourquoi vous faites une ségrégation de la pensée pure éloignée et de ceux qui seraient dans le concret, dans la*

affiner leurs savoirs parce que la thématique de l'attachement ne fonctionne pas ; elle est considérée comme relevant de l'affectif et donc non objective par les acteurs publics, qui y opposent des arguments techniques, comme la nécessité de nivellement de l'espace René Cassin pour réaliser la « prairie » de David Mangin[531]. L'équipe de maîtrise d'œuvre estime que les habitants-citoyens ne comprennent pas sa démarche parce que leurs réactions sont guidées par la subjectivité et l'émotion[532]. Les acteurs de la société civile vont donc produire de nouveaux types d'argumentaires, en s'appuyant cette fois sur des dimensions plus techniques et spécifiques du projet, comme la faisabilité de la conservation de la place René Cassin dans le futur projet d'aménagement, ou encore l'intérêt urbanistique de garder un dégagement sur l'église Saint-Eustache. Néanmoins, ces savoirs plus proches du champ des experts patentés ne sont pas nécessairement mieux reconnus par les acteurs politiques et professionnels. En effet, l'analyse des discours des acteurs politiques et professionnels nous a permis de mettre en évidence leurs représentations des acteurs de la société civile[533] en tant que « *groupes de pression* » susceptibles de faire échouer un projet - ce qui semble légitimé par le fait que certaines associations utilisent l'argument électoral pour tenter de se faire entendre. Etant considérés comme des formes de « *lobbies* », aux intérêts particularistes, les habitants-citoyens ne se voient pas reconnaître la possibilité d'une objectivité ou même d'un « bon sens » (Sintomer, 2008) qui rendraient leurs contributions pour le projet urbain légitimes.

Conscients du fait que leur statut d'habitant-citoyen ne leur confère pas de légitimité aux yeux des acteurs politiques et professionnels pour intervenir sur les dimensions techniques du projet urbain, les acteurs de la société civile ont parfois eu recours à des experts officiels pour défendre leur point de vue et ainsi monter une « *contre-expertise* » (Sintomer 2008). C'est le cas d'Accomplir qui invite Georges Pencrea'ch à la réunion organisée avec le Maire du 1er arrondissement en octobre 2010. L'ancien architecte des Halles les rejoint sur leurs critiques du futur projet des Halles, mais ils mettent en avant son statut pour légitimer les arguments qu'ils mobilisent, bien qu'ils soient similaires aux leurs. De la même façon, quelques mois plus tard, l'association lance une pétition accompagnée d'une proposition de l'architecte Pierre Colboc (qui habite le quartier) pour amender le projet SEURA en conservant la place René Cassin : ils tentent ainsi de légitimer leurs arguments par l'intervention d'un expert reconnu comme tel, mais qui propose la même chose qu'eux.

---

vie quotidienne. Sans faire de populisme, je trouve ça méprisant et inutile en tout cas pour faire avancer le débat. » Le politique transpose la différence d'objet de mobilisation des associations à celle des types de savoirs qu'elles mobilisent. Ce faisant, il ne répond pas sur le fond aux sollicitations des habitants-citoyens. Cette mise en avant du dissensus – supposé - entre acteurs de la société civile est utilisée à de nombreuses reprises par les pouvoirs publics, probablement en partie parce qu'elle leur permet de se déclarer dans l'obligation de « trancher » entre les différentes positions puisque aucun consensus n'émerge - consensus qui pourrait représenter une forme d'opposition à leurs propositions – et ainsi de réaffirmer leur rôle de décideur exclusif.

[531] C.F. notamment la présentation de l'équipe SEURA lors du GTT Jardin du 13 décembre 2006.

[532] Il est arrivé que certains représentants associatifs fassent des esclandres lors de GTT pour montrer leur colère et leur incompréhension face à la décision de supprimer le jardin Lalanne. Les acteurs en charge du projet ont alors pu utiliser un vocabulaire lié à la passion, associant ainsi les réactions des habitants-citoyens à de l'émotion, à l'encontre de la rationalité que suggère un argumentaire construit. Ainsi un élu déclarait lors du GTT du 29 mai 2008, face aux virulentes prises de parole des représentants d'Accomplir, qu'il fallait « *sortir du climat passionnel* » : « *je vous propose d'être dans le rationnel, pas dans l'émotionnel* ».

[533] Particulièrement les associations de riverains.

A partir de ces différents éléments, nous pouvons repérer une distinction importante entre les différents savoirs :

- Certains savoirs sont issus de la mobilisation de connaissances dont les acteurs disposent déjà (expertise habitante et expertise professionnelle/militante). Il s'agit de savoirs attendus ou envisagés, parfois même sollicités par les acteurs politiques et professionnels. Leur légitimité est liée au statut des acteurs qui les mobilisent.
- D'autres résultent de la constitution, au cours du processus participatif, de savoirs plus particulièrement liés aux thématiques qui intéressent ceux qui les utilisent (expertise sur le projet urbain et les modalités d'implication). Ces expertises sont plus directement liées aux interactions se déroulant pendant la « concertation ». Les habitants-citoyens les ont peu à peu acquises pour pouvoir exister dans le système d'acteurs. Elles regroupent des savoirs moins attendus[534]. Leur légitimité est alors liée au travail fourni par les acteurs pour les maîtriser et les mobiliser.

Toutes ces données montrent que les acteurs de la société civile ont réalisé ce que nous appelons une « montée en expertise » par leur participation dans l'opération des Halles : ils ont mobilisé des connaissances et constitué des savoirs afin de peser dans l'élaboration du projet urbain. Ces actions leur ont servi à tenter de se défaire du rôle de « profane » qui leur était attribué. Cette montée en expertise peut être rapprochée de ce que Luc Boltanski et Laurent Thévenot nomment la « *montée en généralité* » (Boltanski, Thévenot, 1991). Cette expression désigne la « *capacité qu'ont les individus de prendre appui sur des principes suffisamment généraux pour dépasser la singularité* » ou les critiques d'individualisme qui leur sont faites (Lolive, 2010) Jacques Lolive, pour illustrer ce processus, évoque les mouvements associatifs dans le champ de l'environnement qui passent d'une « *phase initiale, marquée par des contestations riveraines, à une autre phase durant laquelle les opposants se justifient par des contre-propositions élaborées* » (Lolive, 2010). Il note d'ailleurs que depuis les années 1980 et 1990 se développent des « *expertises associatives* » qui permettent à leurs détenteurs de « *mieux lutter contre les politiques technocratiques*[535] » (Lolive, 2010). La montée en expertise observée dans l'opération des Halles correspond aux processus repérés par ces chercheurs et à l'émergence des enjeux d'expertise qu'ils recouvrent. Toutefois, la mobilisation d'expertises autres qu'habitante n'empêche pas pour autant des revendications riveraines.

[534] A ce sujet, la distinction que propose Héloïse Nez pour réfléchir à la question de la légitimité des savoirs entre savoirs sollicités / savoirs revendiqués est particulièrement intéressante (Nez, 2010).

[535] Selon Jacque Lolive, à partir du moment où les associations environnementales réussissent à « *faire sauter le verrou du Nimby* », l'enjeu se déplace précisément du côté de l'expertise qu'elles peuvent développer et proposer (Lolive, 2010)

Tableau 22 : Deux processus de construction d'expertises des habitants-citoyens

<table>
<tr><th>Processus de construction des expertises</th><th colspan="2">Type d'expertises</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Mobilisation de connaissances</td><td colspan="2">Habitante / d'expérience</td></tr>
<tr><td colspan="2">Professionnelle / militante</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Constitution de savoirs</td><td rowspan="2">Projet urbain</td><td>Aménagement</td></tr>
<tr><td>Sens du projet</td></tr>
<tr><td colspan="2">Méthodes d'implication</td></tr>
</table>

D. Diversité des modalités d'action mais absence générale *d'Exit*

1. Des modalités d'action qui débordent parfois le cadre de la « concertation » officielle : l'exemple d'Accomplir

Les répertoires d'actions développés par les associations pour communiquer leurs positions et tenter d'influer sur l'élaboration du projet sont variés. Ils sont de plus diversifiés selon les acteurs associatifs.

La majorité des participants sont restés dans le cadre de la « concertation » officielle pour tenter de peser sur le projet urbain. Bien qu'ils ne se soient pas contentés d'une implication sur la scène de la « concertation » mais aient développé des actions dans les coulisses de celle-ci, il s'agissait avant tout de préparer les réunions de « concertation » organisées par la maîtrise d'ouvrage publique et de réagir aux propositions des acteurs politiques et professionnels du projet. Certains habitants-citoyens ont tout de même développé des formes d'actions quelque peu éloignées des cadres des dispositifs participatifs, notamment en publiant des communiqués de presse et en tentant de diffuser leurs revendications dans les médias[536]. Cela a particulièrement été le cas à la fin des études de définition, au moment crucial du choix du parti urbain de l'opération. Par la suite, les publications dans la presse ont été plus rares, et certains acteurs de la société civile ont même eu le sentiment qu'il était difficile pour eux d'utiliser les médias comme tribune, alors qu'il était plus aisé pour la Mairie de Paris de diffuser des communiqués de presse. Ces formes d'action peuvent être analysées, tout comme la montée en expertise, comme une façon d'essayer de se faire reconnaître comme partenaire. Dans ce cas, la reconnaissance ne passe pas par la compétence et les savoirs mobilisés, mais par les capacités d'intervention dans le rapport de force avec les acteurs politiques et professionnels.

[536] Cette capacité à trouver une tribune dans les médias est révélatrice des ressources dont disposent certains acteurs de la société civile ; ceux qui en avaient le plus sont bien entendu ceux qui ont le plus utilisé cet instrument de communication.

Une association en particulier a développé des actions en dehors du cadre de la « concertation » officielle, voire qui pouvaient entrer en « concurrence » avec elle : il s'agit d'Accomplir. Cette association compte une centaine de membres et est présentée par ses représentants comme disposant d'une force vive importante de « travailleurs ». C'est ainsi qu'elle a pu « *inventer des méthodologies de travail* » et « *faire jouer [ses] propres réseaux d'information* » (Pro1). Nous avons déjà mentionné qu'elle a organisé entre janvier et juin 2003 les quatre premières réunions de « concertation ». Ses membres estiment pour cette raison qu'ils étaient « *en avance de 6 mois sur Delanoë* » en termes de démocratie participative (Pro2). Un de ses membres explique en entretien que ce qui fait la force de cette association est précisément le fait que ses adhérents aient *« des carnets d'adresse* » : « *je vous donnerai pas la liste des professions des gens qui sont dans notre asso mais c'est pas mal hein, ça aide quoi* » (Pro2). Cette particularité des publics composant l'association et la forte mobilisation de ses principaux représentants sur certains aspects du projet peut expliquer les formes particulièrement développées de leur répertoire d'actions.

La publication de tous les documents liés à l'élaboration du projet et à la « concertation » sur le site Internet d'Accomplir, ainsi que la parution mensuelle d'une *Lettre* dans laquelle les membres de l'association exposent les avancées du projet et leurs réactions à celles-ci, ont participé d'une volonté de se positionner comme relais entre les habitants et les responsables du projet[537]. A partir de 2005/2006, lorsque l'association devient très critique des orientations prises pour le réaménagement du quartier (notamment du jardin et des modalités de participation), elle entreprend de publier et de distribuer régulièrement des tracts dans l'espace public local pour discréditer la « concertation », qui selon elle est un « *échec de la démocratie participative parisienne* ». Elle utilise largement une rhétorique basée sur la dénonciation du « mensonge » des pouvoirs publics et des architectes. De plus Accomplir organise des actions militantes sous forme de manifestations publiques, comme la chaîne humaine dans le jardin pour protester contre la suppression prévue du jardin Lalanne du 14 juin 2008. Si ces actions regroupent finalement plusieurs associations présentes dans la « concertation », sous l'égide du collectif Rénovation des Halles, elles sont fréquemment à l'initiative d'Accomplir.

Ces modalités d'action, que nous analysons comme dépassant le cadre strict des dispositifs participatifs, peuvent parfois même avoir pour fonction de s'y substituer pour interpeller les organisateurs sur ses modalités. Ainsi, après avoir à de nombreuses reprises demandé à la Mairie de Paris la tenue d'une réunion publique, Accomplir en prend l'initiative le 20 juin 2007 pour dénoncer le fait que la Ville ne communique pas assez largement sur le projet des Halles. Elle prend alors symboliquement la place de la Mairie en appelant cet événement « réunion publique », ce qui est traditionnellement le rôle dévolu aux pouvoirs publics. Au cours de cette réunion, les membres de l'association exposent consciencieusement les différents aspects programmatiques et techniques du projet, de la même façon que les services

[537] Yann Renaud souligne que le biais des publications permettent aux associations de se constituer des réseaux locaux de militants potentiels et de sympathisants « *qui sont autant de ressources mobilisables en cas de coup dur* » (Renaud, 2002). De fait, Accomplir fera un appel aux dons dans sa *Lettre* en 2010 et 2011 lorsqu'elle aura besoin d'argent en raison des recours administratifs déposés contre le projet des Halles.

techniques et administratifs de la Ville le font lors des GTT. Ce positionnement peut amener à une forme de brouillage des rôles institutionnellement distribués.

Vers la fin de l'opération, de plus en plus mécontente et désabusée des dispositifs participatifs organisés par la Mairie de Paris, l'association Accomplir rejoint une plateforme d'associations parisiennes qui communiquent sur les dysfonctionnements des « concertations » mises en place pour des projets urbains de la capitale, et sort ainsi également du cadre local de l'opération[538]. Enfin, suite aux décisions du Conseil de Paris de 2009 et 2010 qui entérinent le projet et autorisent le dépôt des permis de démolir et de construire, l'association dépose, à plusieurs reprises, des recours administratifs pour demander l'annulation des permis de démolir du jardin. Leurs actions sont ici principalement orientées vers une communication pour critiquer la politique de la Mairie de Paris. De plus les membres les plus militants de l'association sont parvenus à récolter des sommes d'argent importantes, notamment pour payer leur condamnation suite au rendu du jugement du tribunal administratif. L'association est donc capable de trouver les moyens de poursuivre ses actions contre la Ville de Paris.

Plusieurs mois après la fin officielle des dispositifs de « concertation », l'association participe le 31 mai 2011 à un événement appelé « *le grand prix de la casserole parisienne* », qui a vocation à « *désigner le projet urbain qui symbolise le plus la nouvelle démarche autoritaire de la Ville de Paris en matière d'aménagement urbain et donc l'échec de la concertation*[539] ».

Encadré 11 : Présentation du dépôt d'un recours administratif contre le permis de démolir le jardin par l'association Accomplir, juillet 2010

Dès que celui-ci (*le permis de démolir*) a été affiché dans le jardin, nous avons déposé un nouveau recours, puis bataillé pied à pied pour que la SemPariSeine veuille bien attendre la décision de justice avant de reprendre les travaux. Les ouvriers procédaient à des sondages dans le jardin et nous étions toute une équipe à surveiller qu'ils ne commencent pas la démolition avant que le permis devienne exécutoire, sans quoi la Ville aurait pu être sanctionnée pénalement. L'ordonnance sur ce deuxième recours a été rendue le 17 août, et malheureusement, cette fois, nous avons perdu et avons été condamnés à payer 1 500 euros à la Ville. Dès le 18, les travaux ont commencé.

Source : Site Internet Accomplir

La Mairie de Paris n'est pas restée immobile face à ces multiples actions visant à la discréditer : à leur tour, les représentants de la Ville ont cherché à entraver les activités de l'association. La Mairie de Paris a en effet obtenu du Conseil d'Etat sa condamnation à payer quatre mille euros pour le recours qu'elle a déposé contre le 1er permis de démolir du jardin, et mille cinq cent euros pour le second. De plus Ian Brossat, président du groupe communiste du Conseil de Paris, attaque début 2011 l'association en diffamation pour des propos tenus dans la *Lettre d'Accomplir* et demande qu'elle soit condamnée à une amende de cinq mille

[538] Une réunion est organisée le 11 mars 2010 dans le 2e arrondissement avec des associations parisiennes pour critiquer les défauts des « concertations » mises en place par la Mairie de Paris. La secrétaire d'Accomplir est à la tribune pour présenter les dysfonctionnements de la « concertation des Halles ».

[539] Le grand prix de la casserole parisienne n'a pas été décerné au projet des Halles, mais au projet des Serres d'Auteuil.

euros et à une réparation de vingt mille euros. Ces éléments montrent que les acteurs politiques prennent finalement très au sérieux la mobilisation de cette association, et tentent de restreindre sa capacité d'action.

L'exemple de cette association amène à bien penser les différences de modalités d'action développées par les différents acteurs associatifs impliqués dans la « concertation » des Halles, qui sont dépendants de leurs profils et de leurs positionnements. En effet, les autres représentants associatifs n'ont pas poussé aussi loin leurs répertoires d'actions, même si, nous l'avons vu, ils ont eux aussi développé des formes d'agir variées et ont été très impliqués durant toute l'opération.

Tableau 23 : Objets de mobilisation et modalités d'action des deux collectifs d'associations

Collectifs	**Objets principaux de mobilisation**	**Modalités d'action**
Rénovation des Halles	- Réaménagement du jardin - Préservation du jardin Lalanne - Préservation de la place René Cassin - Création d'équipements publics pour les riverains - Modalités de « concertation »	- Contributions pour la « concertation » (propositions et réalisation de documents « techniques » : plans, schémas) - Courriers à la Mairie de Paris - Mobilisation de chercheurs et d'architectes - Organisation de réunions publiques - Site Internet Accomplir - *Lettre* d'Accomplir - Pétitions - Manifestations dans l'espace public - Passation d'un questionnaire - Tracts - Articles dans la presse - Recours administratifs
Parole des Halles	- Prise en compte de la dimension et du public métropolitains - Création d'équipements publics pour contrebalancer l'emprise commerciale - Préservation de la place René Cassin - Modalités de « concertation »	- Contributions pour la « concertation » (propositions et réalisation de documents « techniques » : plans, schémas) - Courriers à la Mairie de Paris - Mobilisation de chercheurs - Sites Internet - Articles dans la presse

2. L'absence de stratégie *d'Exit*

Toutefois, bien que certains acteurs de la société civile aient développé des actions en dehors du cadre des dispositifs officiels, il est remarquable qu'aucun d'entre eux civile n'ait quitté le processus participatif institutionnel entre 2003 et 2010. Autrement dit, les actions en dehors du cadre n'ont pas abouti à une sortie de celui-ci. Pour reprendre les catégories d'analyse proposées par Albert Hirschmann (Hirschmann, 1995), les acteurs de la société civile n'ont pas adopté de stratégie *d'Exit*. Les premiers échanges entre associations de quartier et maîtres d'ouvrage publics, durant la période des études de définition, se font plutôt sur le mode du *Loyal* - notamment en raison de la proximité de certains habitants-citoyens

avec un représentant de la SEM Paris Centre - puis petit à petit les associations vont davantage développer des stratégies de *Voice*.

Pourtant certains semblent avoir envisagé de sortir de la « concertation » assez tôt, dès 2006, puis à plusieurs reprises lorsqu'ils constataient des limites à leur implication. Nous avons pu assister à des discussions à l'intérieur du collectif Parole des Halles sur la pertinence de continuer de participer aux dispositifs mis en place par la Mairie de Paris[540]. Un acteur associatif nous a confié en entretien que dès les premiers mois de la deuxième période de « concertation » il a eu envie « *de partir* », mais que d'autres l'ont convaincu de rester[541]. Il évoque une seconde occasion lors de la réalisation du cahier des charges. Les associations auraient alors pu selon lui publier un texte pour annoncer leur retrait du processus participatif. Mais là encore, la position qui l'a emporté au sein du collectif a été celle de ne pas jouer « *la chaise vide* ». Finalement, tous les acteurs de la société civile sont restés dans le processus participatif. Ils ont continué d'assister aux réunions de « concertation » et de participer aux discussions.

C'est seulement dans les derniers mois (en 2010) que certains, très impliqués jusque là, sont venus moins régulièrement dans les quelques réunions encore organisées, ce qui montre une certaine désaffection due à la déception générée par le processus participatif. Cela a été particulièrement le cas des habitants-citoyens mobilisés pour la prise en compte de la dimension métropolitaine, membres de Parole des Halles. Après avoir pensé que la Mairie allait les associer à sa réflexion naissante sur l'enjeu métropolitain du projet, ils ont été pour la plupart très déçus du projet d'équipement public proposé (dédié aux cultures urbaines) et du peu de possibilité d'inflexion sur la programmation de l'étude sur la dimension métropolitaine. Cette déception a définitivement ébranlé les possibilités de faire confiance à la Mairie de Paris pour les impliquer, ce qui explique qu'ils se soient progressivement absentés des réunions sur le sujet. Toutefois, même s'ils étaient moins présents dans les GTT, ils ont continué de s'intéresser au projet et de prendre position lors de certaines autres réunions.

Deux raisons peuvent expliquer ce refus d'être dans *l'Exit* : tout d'abord, et cela rejoint les motivations pour s'impliquer dans ce processus, le fort intérêt que les acteurs de la société civile portent à ce projet. *« Je suis enthousiaste qu'il se passe quelque chose. Vraiment. C'était ma première attitude, et qui est toujours présente maintenant, malgré tous les déboires »* nous dit une représentante associative en avril 2009 (Hab5), ajoutant qu'elle ne « *lâchera pas* » et souhaite continuer de participer, malgré ses constats « *d'échec de la concertation* ». Même lorsque certains menacent publiquement de ne plus venir, ou dénoncent l'inutilité de leur présence, leurs discours ne franchissent jamais la limite qui les exclurait du processus. En effet, et c'est là la deuxième raison qui peut expliquer la continuité de la participation, ce n'est qu'en faisant partie de la « concertation » que les acteurs de la société

[540] Par exemple, les associations du collectif se sont réunies le 17 novembre 2008 : certains parmi les représentants associatifs étaient alors extrêmement déçus de la « concertation », et ne souhaitaient plus réellement y participer. D'autres affirmaient qu'il fallait au contraire rester jusqu'au bout, notamment « *pour connaître la suite des événements* » : c'est le cas de ceux qui estimaient qu'il restait des espaces libres dans la Canopée et qu'il était donc encore possible de proposer des projets. Ces derniers sont parvenus à convaincre les autres de continuer de participer à la « concertation ».

[541] Notamment avec l'argument qu'il fallait laisser une « *chance au garant* » qui venait d'être nommé.

civile peuvent espérer avoir un rôle dans l'élaboration du projet urbain, ou prétendre en avoir un, notamment auprès des habitants-citoyens ne participant pas directement – particulièrement les membres des associations qu'ils représentent. L'exemple de l'association Accomplir est révélateur de cette stratégie : même si ses représentants sont souvent très véhéments dans leurs expressions et prises de parole lors des réunions, ils restent toujours dans le cadre qui leur permet de continuer de participer à la « concertation ». Lors d'un GTT sur le projet de jardin en juin 2008, la secrétaire de l'association s'emporte en affirmant que la réunion « *ne sert à rien* », et en arrive à traiter l'architecte de « *menteur* ». Néanmoins, elle reste jusqu'au bout de la séance et reprend ensuite la parole pour s'excuser de ses propos à l'encontre des maîtres d'œuvre, avant de redoubler de critiques sur le projet lui-même. Ainsi, elle s'arrête avant de perdre la légitimité de participer aux discussions. Même si Accomplir a « *boycotté* » quelques GTT sur le jardin, elle a toujours parallèlement publié des tracts et des articles dans sa *Lettre* pour expliquer sa position et critiquer la posture de la Mairie de Paris. Cette association n'a jamais totalement adopté une stratégie de « *la chaise vide* » - ses membres ne rataient qu'un GTT avant de revenir aux suivants.

Cette absence de stratégie *d'Exit* peut sembler paradoxale par rapport aux fortes critiques énoncées quant à l'inutilité du processus. Elle est analysable comme un signe que les dispositifs constituent, malgré les limites de la démarche participative, des lieux d'expression et de positionnement des acteurs de la société civile. De ce fait, ces derniers les investissent fortement pour mettre en avant leurs revendications et pour tenter de jouer un rôle dans l'élaboration du projet.

Section 2. Déconvenues et oppositions dans la « concertation »

A. « *Le jeu de dupes de la concertation* » : critique des attitudes des acteurs politiques et professionnels

Si dans les premiers temps de l'opération, durant l'année 2003 et une partie de l'année 2004, les associations qui ont été directement sollicitées par la SEM Paris Centre sont globalement satisfaites de la « concertation », elles deviennent par la suite unanimement très critiques vis-à-vis de celle-ci.

Les représentants de l'association Accomplir datent leur désillusion au moment de l'exposition des quatre maquettes, en avril 2004. Auparavant, la rédaction du programme par la SEM Paris Centre leur a semblé montrer que « *la concertation marchait* », car ils y retrouvaient « *plusieurs de leurs petits* », c'est-à-dire des propositions qu'ils avaient listées dès l'année 2003. Mais lors de l'exposition des quatre maquettes, ils ont ressenti un « *choc* » en découvrant des projets qui selon eux ne respectaient pas ce cahier des charges, et de ce fait les acquis de la « concertation ». Des membres d'autres associations évoquent également cette période comme un moment où « *les architectes avaient envie* » de les rencontrer, selon les termes d'un représentant d'une association de quartier (Hab3). Il estime qu'à ce moment là les citoyens « *avaient l'impression d'être en transmission directe avec le projet.* » Mais en raison des déceptions qui ont suivi les premiers temps de « concertation », les bilans rétrospectifs sur les dispositifs mis en place durant les études de définition sont finalement moins positifs que les impressions qu'en avaient ces acteurs pendant leur déroulement. D'autres associations, celles dont les membres avaient déjà des connaissances sur les dispositifs participatifs et les démarches de projet urbain, étaient dès le départ de l'opération beaucoup plus sceptiques quant au processus participatif organisé par la Mairie de Paris. Leurs représentants resteront critiques de la « concertation » tout au long de l'opération.

Il est notable que tous les acteurs de la société civile rencontrés en entretien ou lors de discussions informelles ont développé une analyse fine des insuffisances de la « concertation » et se rejoignent au sujet des éléments de dysfonctionnement.

1. Un défaut de communication des informations

Ce sont surtout les attitudes des acteurs politiques et professionnels qui sont désignées par les habitants-citoyens les plus mobilisés comme ayant généré des mauvaises conditions de « concertation ». Ainsi, l'organisation même des dispositifs est fréquemment pointée du doigt, mais non au sujet du cadre qu'implique la *Charte.* Ce qui est en question, c'est davantage le manque de suivi possible des actions de la maîtrise d'ouvrage et la difficulté à obtenir des informations au bon moment. A de nombreuses reprises, les représentants associatifs ont estimé ne pas recevoir les documents de préparation des réunions dans des temps suffisants pour les préparer et les discuter avec les autres membres de leurs associations. Certains

estiment également que les acteurs professionnels n'ont pas fait suffisamment d'efforts pour rendre accessibles les aspects techniques.

Cette critique est surtout faite au sujet de la première période de « concertation », lorsqu'elle est *a posteriori* critiquée. Un associatif estime ainsi que les représentants de la SEM Paris Centre n'avaient pas « *une bonne façon de s'adresser aux gens : ils étaient abscons* » (Hab4). Selon lui, les techniciens n'étaient « *pas au niveau en termes de pédagogie* » et leur demandaient de réagir à des éléments sans leur laisser le temps de se les approprier. Un autre acteur de la société civile évoque des réunions où les représentants de la SEM « *montraient un power point à 200 km/h, dans une salle éclairée où on voyait rien, quand y'avait des tableaux de chiffres on n'arrivait pas à les lire* » (Hab2). Il déplore le fait que les associations n'aient pas eu de formation pour lire les maquettes alors que lors des conseils de quartier une formation spécifique avait été délivrée aux membres pour travailler sur le PLU parisien. En ce qui concerne la deuxième période de « concertation » (à partir de 2006) certaines critiques méthodologiques sont également formulées. Toutefois elles ne portent plus tout à fait sur les mêmes aspects. Il aurait encore fallu selon les représentants associatifs que les documents soient envoyés bien plus à l'avance, « *pour avoir le temps de les examiner* » (Hab3). Mais dans le même temps, les associatifs estiment qu'il n'était pas nécessaire pendant les réunions que les plans soient à nouveau expliqués dans le détail, « *parce que on les connaissait si on les avait eus avant la réunion* », explique un acteur associatif (Hab6). Ce discours a en effet été développé à plusieurs reprises, lorsque des habitants-citoyens voulaient souligner le fait que des présentations trop longues de documents réceptionnés en avance empiétaient sur le temps de discussion.

Nous voyons ici émerger ce qui pourrait apparaître comme un paradoxe : une demande de précisions et de pédagogie et, parallèlement, une demande de faire confiance aux habitants-citoyens pour lire les documents et ne pas y repasser trop de temps en réunion. Deux éléments nous semblent pouvoir expliquer cette position. Le premier est qu'il n'est contradictoire qu'en apparence. En effet, la demande des associatifs est précisément que les acteurs de la maîtrise d'ouvrage soient dans une démarche pédagogique et claire, en leur envoyant à l'avance des documents précis et simples, puis en leur laissant le temps de les discuter. Le deuxième élément explicatif est la question de la temporalité de ces déclarations par rapport au processus de projet et donc de l'évolution des positionnements des associations au sein de celui-ci. En effet, la montée en expertise a permis aux habitants-citoyens de déchiffrer plus facilement les documents techniques au fur et à mesure de l'opération.

Outre la question de la transmission et de l'exposition des documents techniques, les acteurs de la société civile estiment que les politiques ne leur ont pas donné toutes les informations nécessaires pour suivre les évolutions du projet. Les négociations avec les autres partenaires sont notamment restées très opaques pour eux. Or les associations, mis à part les représentants de commerçants, partagent l'idée qu'Unibail, en tant que financeur important, a eu un poids décisif dans la démarche de projet, et que les inflexions initiées par cette entreprise n'ont pas été clairement affichées.

> *« L'interlocuteur privilégié c'est Unibail, c'est le bailleur de fonds, donc s'il dit je veux les cafés là parce que c'est là qu'il y aura le plus de monde, les cafés sont là »* déclare une représentante associative *(Hab5).*

Selon une autre personne, face à cette entreprise dont elle souligne le chiffre d'affaires très élevé, les citoyens « *ne valaient rien* » (Hab3) et les décisions se sont prises dans des discussions avec Unibail. Elle estime qu'au final les acteurs de la société civile « se *sont faits mener en bateau* », parce qu'Unibail voulait des surfaces commerciales supplémentaires et que ceci n'était pas affiché dans le programme de la maîtrise d'ouvrage Ville de Paris.

2. Le sentiment d'avoir peu de réponses aux questions posées : manque d'écoute des politiques et des professionnels

Les acteurs de la société civile soulignent non seulement un manque d'informations, mais également un manque de réponses à leurs questions et à leurs suggestions. Ils ont le sentiment que les acteurs politiques n'ont pas suffisamment expliqué leurs arbitrages ni justifié leurs décisions par rapport à ce qu'ils pouvaient retenir ou non de leurs propositions. Les citoyens regrettent que les réunions ne se soient pas achevées systématiquement par un bilan des débats. Un manque d'explicitation et de retour sur les contributions des associations est ainsi régulièrement souligné : un représentant associatif déplore le fait qu'il n'y ait pas eu « *de réponses aux questions posées, ni de remise à l'ordre du jour des prochaines réunions de ces questions »* (Hab6*).* Les acteurs de la société civile formulent le même regret à l'égard des maîtres d'œuvre *: « on laisse parler l'architecte et c'est tout, lui il venait faire son discours, dire ce qu'il voulait faire, et ne répondre à aucune question. »* (Hab6)

Ce reproche rejoint l'idée, très forte chez les habitants-citoyens ayant participé à la « concertation » pour le projet des Halles, qu'ils n'ont pas été « *entendus* » ni même « *écoutés* » par les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre. Ces termes reviennent régulièrement dans les prises de parole lors des réunions, dans les discussions informelles, comme dans tous nos entretiens : « la *Mairie de Paris n'a jamais eu de souhait d'entendre ce que les gens voulaient dire* » affirme une représentante associative (Hab7) ; *« ce qu'on a dit n'a pas du tout été entendu ... même pas écouté ... C'est au stade d'avant.* » explique une autre (Hab5), tandis qu'un troisième estime que *« quand vous convoquez des gens pour qu'ils vous donnent leur avis, encore faut-il l'écouter »* (Hab6), ce que selon lui les acteurs en charge du projet urbain n'ont pas fait. Les associatifs se disent profondément affectés par ces attitudes des politiques et des professionnels. Ils gardent l'impression qu'ils n'étaient pas du tout « *réactifs* » à ce qu'ils leur disaient : « *on avait souvent la nausée quand on sortait de la réunion » (Hab5).* Face à ce manque d'écoute, les acteurs de la société civile ont le sentiment de ne pas avoir été « *respectés* » : « *j'accepte la contradiction, mais je n'accepte pas l'attitude de non respect » (Hab6)* nous a déclaré un représentant associatif. Pour illustrer cette attitude, il évoque le comportement d'un Adjoint au Maire qui, selon lui, serait arrivé systématiquement en retard aux réunions de « concertation » pour en partir avant la fin, ce qu'il interprète comme le signe de son indifférence vis-à-vis des propos des habitants-

citoyens. Pour une autre associative, le fait de ne pas *« rebondir »* sur ce que ces derniers disaient était une *« façon de montrer que leur parole était inopérante »* (Hab7).

3. Des propositions qui paraissent peu prises en compte dans l'élaboration du projet

Ces éléments sont interprétés par les associations comme autant de signes que les décisions se sont prises en dehors du processus participatif et la plupart du temps en amont de celui-ci. De ce fait, la plupart considèrent la « concertation » comme *« un jeu de dupes »*, expression utilisée par plusieurs représentants d'associations différentes qui n'ont pourtant pas tout à fait les mêmes positions (Hab1, Hab7, Hab5).

Beaucoup estiment que les marges de manœuvre qui existaient pour les participants à la « concertation » étaient très réduites : elles ne concernaient « *que les pots de fleurs* » selon l'expression d'une associative (Hab7). Le « *jeu de dupes* » s'incarne également dans le fait que les associations ont parfois eu le sentiment d'avoir fait avancer des éléments de programme, pour ensuite s'apercevoir que ceux-ci n'étaient pas pris en compte. Nous avons déjà mentionné que certaines associations avaient tenu cette analyse au sujet de leur implication pendant les études de définition. Une autre représentante associative a évoqué l'épisode de la « concertation » sur le cahier des charges du concours d'architecture pour mettre en avant le même procédé : elle nous a parlé de « *beaucoup de réunions qui n'ont abouti à pas grand chose : on est parti avec l'impression qu'on était d'accord, mais dans le cahier des charges ça n'avait pas vraiment bougé »* (Hab7). Le traitement de la place René Cassin est également souvent cité comme un exemple d'une « *supercherie* » de la maîtrise d'ouvrage pour laisser penser aux associations que leurs contributions étaient prises en compte. En effet, l'engagement de la Mairie, entériné par un vote au conseil de Paris en avril 2009, de maintenir l'esprit de la place René Cassin et sa forme a fait espérer aux associations un projet tout à fait différent de celui qu'elles découvrent en juin 2010, qui ne respectent selon elles ni l'esprit, ni la forme de l'actuelle place.

Les habitants-citoyens se sont sentis peu considérés, voire méprisés, par les acteurs politiques et professionnels. Le vocabulaire régulièrement utilisé par les enquêtés autour des notions de « *déception* », de « *méfiance* » ou « *défiance* », voire même de « *tromperie* » et de « *scandale* » est révélateur de la façon dont ils se sont sentis traités dans la « concertation ». Pour ces raisons, à la question posée à chacun lors des entretiens : « *finalement, à quoi a servi la concertation? »,* les personnes répondent en majorité – dans un premier temps tout du moins – qu'elle n'a servi à « *rien* » ou « *a peu servi* », mis à part « *d'alibi associatif* » (Hab1) aux politiques pour faire le projet qu'ils voulaient. Le processus participatif visait avant tout selon les associations y ayant participé à « *favoriser l'acceptabilité du projet par les riverains »* (Hab1) et à communiquer politiquement sur les procédures de démocratie locale mise en place par la Mairie de Paris. Même si, nous le verrons ultérieurement, les associations reconnaissent quelques avancées du projet par la « concertation », elles estiment qu'elles sont marginales et ne sont pas au niveau de leur implication : « l'*acquis est tout petit, par rapport aux heures de présence, aux discussions, à l'investissement »* (Hab9).

4. Un investissement considérable pour peu de reconnaissance

La question de l'investissement des acteurs de la société civile est primordiale pour comprendre leurs critiques de la « concertation ». Au regard de cet investissement, ils estiment que peu de retours et de reconnaissance leur ont été accordés. Leurs discours laissent penser que leur implication leur a « *coûté* » beaucoup en termes de temps et d'énergie sans leur « *rapporter* » grand-chose.

La « concertation » est présentée comme un échec parce que leurs « *efforts n'ont pas été récompensés* » (Hab6). La question de leur « *amour-propre* » est évoquée par certains, car ils ont le sentiment d'être passés « *pour des conservateurs ringards, pour des nuls* » selon les mots d'un associatif (Hab3), tandis qu'un autre déclare « *je suis blessé par cette concertation parce que vraiment on est passé pour des gogos au niveau de la Ville, des politiques, des fonctionnaires, et puis des architectes ! » (Hab5)* De ce fait, les habitants-citoyens estiment avoir été totalement « *décrédibilisés* ». Ils appréhendent leur implication comme *« peu gratifiante » (Hab7)* au regard du temps et du travail qu'ils y ont investis.

> *« Quand on vous annonce un dispositif de concertation et que c'est de la merde, que les décisions sont prises d'avance, qu'il n'y a pas de transparence, qu'il n'y a pas de volonté d'écoute, qu'il n'y a pas de volonté de travail, de co-production et de travail d'intelligence collective, vous dégoûtez les gens.* » (Hab1)

Ainsi les acteurs de la société civile attribuent une large responsabilité dans « l'échec » de la « concertation » aux attitudes et positionnements des politiques et des professionnels, qui n'auraient pas permis l'instauration d'un dialogue. Selon eux, c'était à la Mairie de créer les conditions d'une confiance mutuelle pour favoriser les débats, alors que dans les faits il leur semble que les « *conditions d'échange n'étaient pas garanties car il y avait beaucoup de défiance* » (Hab7).

Selon un représentant associatif (Hab9), tout a été fait *« pour décourager ceux qui auraient pu être intéressés »* par la « concertation » et pour *« donner le sentiment à chaque étape qu'il y avait très peu de choses à discuter ».* S'il n'a pas l'impression que ce découragement a réellement été planifié, il estime que ce sont les pratiques des acteurs politiques qui n'ont pas permis la mise en place de structures de programmation collective, et que cela révèle qu'il n'y a pas vraiment eu pour le projet des Halles *« une volonté politique d'en faire quelque chose d'exemplaire pour la concertation »,* mais plutôt l'idée qu'il y ait le moins d'opposition possible. Dans le même ordre d'idées, beaucoup d'acteurs de la société civile mettent en question la capacité professionnelle des acteurs politiques et technico-administratifs à organiser un dispositif participatif[542]. Plus encore, comme le montrent les déclarations ci-dessus, ils estiment pour beaucoup que ces derniers ne souhaitent pas réellement faire participer les citoyens à l'élaboration du projet, alors que ceux-ci en tant qu'habitants et usagers du site ont une pleine légitimité à le faire : « *on dispose de notre vie quand même, et de notre cadre de vie »* explique une associative du quartier (Hab1). Selon les participants de la société civile, ils auraient pu (et étaient prêt à) apporter de nombreux éléments pour enrichir

[542] Nous avons noté que les acteurs de la société civile sont souvent plus cléments envers les directeurs et membres de cabinet, qui ont été des interlocuteurs plus disponibles, et selon eux plus « honnêtes ».

la conception urbaine. « *Même si les habitants ne connaissent pas les aspects techniques, ils peuvent apporter beaucoup, des tas de compétences, des données sur le quartier : là dessus les gens ont un savoir* » affirme une représentante associative, qui regrette de ne pas avoir été sollicitée sur les aspects culturels du projet : elle estime qu'on aurait pu « *la faire travailler* » sur ces questions car sa profession lui donne une certaine qualification pour le faire (elle est professeure de lettres) (Hab7).

Malgré ces critiques partagées au sujet de dysfonctionnements de la « concertation » et des attitudes des acteurs politiques et professionnels, les relations des représentants associatifs avec ces derniers peuvent différer en fonction de leurs objets de revendication, nous y reviendrons. Mais il nous faut préciser dès à présent que la diversité des intérêts défendus par les acteurs de la société civile amène à des divergences de positionnement et à des oppositions.

B. Divergences et oppositions entre acteurs de la société civile

1. Trois types de positionnement dans la « concertation »

S'il existe une certaine homogénéité des rôles déployés par les associations dans la « concertation » et dans leurs représentations au sujet de celle-ci, il s'agit en réalité d'acteurs très hétérogènes quant à leurs motivations. Ces différences entraînent logiquement des nuances dans les positionnements adoptés au sein du processus participatif.

La première distinction remarquable entre les acteurs de la société civile réside dans les thèmes de revendications développées. En effet leurs intérêts sont différents, voire s'opposent sur certains aspects. La nature des intérêts qu'ils défendent ne recoupe d'ailleurs pas nécessairement l'objet social de leur association[543]. Les récits de l'opération présentés en première partie nous permettent d'identifier trois types de positionnements : riverain, métropolitain, et commerçant. Nous proposons cette forme de classement par types afin de faciliter l'exposition et l'analyse, et pour faire apparaître des lignes de clivage qui ont émergé au cours de l'opération. Néanmoins les acteurs que nous appréhendons par ce classement peuvent développer des nuances dans leurs positionnements, et les postures des individus sont bien entendu plus complexes que ces trois types. Des positions intermédiaires existent. Nous essaierons de mettre en avant cette complexité sur certains aspects ultérieurement. Commençons par nous intéresser à ces trois types de positionnement afin de repérer les rapports de force à l'œuvre selon les intérêts exprimés et repérés chez les acteurs de la société civile.

[543] Pour voir l'objet social des associations, C.F. Annexes, I.1.4.

- Ce que nous appelons le positionnement riverain est le fait d'associations de quartier et d'amicales de locataires qui se revendiquent prioritairement comme défenseuses d'intérêts très locaux. Ce sont les associations les plus engagées pour la préservation du jardin en tant qu'espace de proximité et très attachées au jardin Lalanne, espace particulièrement investi par les riverains. Elles sont globalement opposées à de trop grands flux et à une présence trop importante de populations dans le jardin, mais aussi dans les espaces publics autour du centre commercial et dans les équipements publics à l'intérieur de celui-ci.

- Le positionnement métropolitain regroupe des associations plus diversifiées, parmi lesquelles se trouvent également des associations de quartier et des représentants de conseils de quartier, ainsi que des associations plus généralistes comme le FSL ou l'EPPPUR. Ces acteurs militent depuis le début de l'opération pour une prise en compte de tous les usagers du site des Halles et non uniquement des riverains. Ils interviennent à de nombreuses reprises pour que la dimension métropolitaine du projet soit clairement investie par les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre, que ce soit pour donner un sens global au projet, pour programmer de nouveaux équipements publics, ou encore pour favoriser une implication d'habitants-citoyens non riverains dans les dispositifs participatifs. Ce sont les acteurs qui se retrouvent en 2008 au sein de ce que nous avons appelé le groupe Métropole. Ce positionnement métropolitain est fortement corrélé à une posture de défense de la dimension culturelle du site, en opposition à une prédominance du commerce.

- Le positionnement commerçant, enfin, correspond plus fondamentalement au statut des associations qui le portent : il s'agit de la défense des intérêts des commerçants à l'intérieur et à l'extérieur du centre commercial. Il suppose une certaine gestion des flux pour favoriser la visibilité des commerces, un aménagement des espaces publics en conséquence, et une valorisation des équipements commerciaux dans le projet.

Ces trois positionnements, parce qu'ils émergent d'acteurs aux intérêts différents, peuvent amener à des positions opposées sur certains aspects du projet, notamment sur la question de la légitimité des publics à participer, sur la vocation des équipements publics et leur localisation. Les oppositions sur ces aspects sont particulièrement marquées entre associations aux positionnements principalement riverain et métropolitain.

Tableau 24 : Principaux positionnements tenus dans la « concertation» par les représentants associatifs

Positionnement « riverain »	Associations de quartier	Accomplir
		Association de défense des riverains Châtelet les Halles
	Amicales de locataires / Syndic	Amicale du 118 rue Rambuteau
	Regroupement d'associations	Comité de soutien du jardin d'aventure
		Collectif Rénovation des Halles
Positionnement « métropolitain »	Associations de quartier	Paris des Halles
		Curiositas
		Glob'Halles
	Association recherche- action	EPPPUR
	Association militante	FSL
	Conseil de quartier	Conseil de quartier des Halles
	Regroupement d'associations	Collectif Parole des Halles
Positionnement « commerçant »	Associations des commerces du quartier	GIE Forum des Halles
		Collectif Beaubourg les Halles

Ce tableau a vocation à simplifier la lecture des différents positionnements, mais ceux qui y sont énoncés ne sont pas exclusifs : une même association peut avoir parfois des positionnements intermédiaires entre « riverain » et « métropolitain ». C'est pourquoi nous les appelons les « principaux positionnements». Par ailleurs, pour éviter de nommer les individus, nous avons référencé les associations : mais les positionnements sont davantage le fait de leurs représentants dans la « concertation » que l'affichage de la vocation ou de l'objet social des associations. Enfin, il s'agit de notre lecture des positionnements à partir de notre enquête, elle n'engage donc pas les associations nommées.

En ce qui concerne la légitimité des publics à participer, les acteurs au positionnement essentiellement riverain estiment que les résidents du quartier des Halles sont les plus concernés par le projet, et en ce sens les plus légitimes à participer à la « concertation ».

> « *Nous exprimons le point de vue de riverains, on nous le reproche en disant que c'est un endroit métropolitain, mais les métropolitains, on les accepte comme des gens qui viennent dans le quartier, mais c'est nous qui y vivons, c'est nous qui avons les nuisances !* » affirme un représentant d'une association de défense des intérêts des riverains (Hab6).

Un autre associatif explique qu'il a été choqué qu'un membre de l'Observatoire de la Démocratie Locale Parisienne[544] se déclare en 2004 contre le projet de David Mangin, car selon lui « *il n'avait pas le droit de dire ça en tant qu'observateur* », alors que prendre position relevait au contraire du « devoir » des associations d'habitants du quartier :

> « *si une association d'habitants n'a pas le droit de prendre des positions c'est quand même incroyable ! C'est comme de dire à un syndicat vous n'avez pas le droit de revendiquer pour des salaires* » estime-t-il (Hab2).

Ce discours apparaît également à l'intention des chercheurs en urbanisme impliqués dans la « concertation », dont certains associatifs riverains estiment que, contrairement à eux, ils n'ont pas « *la légitimité d'habitants et d'usagers* » (Hab1). A l'inverse, les défenseurs de la dimension métropolitaine pensent que les usagers majoritaires du site ne sont pas des riverains et ont une grande légitimité pour s'exprimer dans le processus participatif. C'est pourquoi ils demandent à de nombreuses reprises durant toute l'opération de réaménagement que la « concertation » soit élargie à l'ensemble de cette population[545].

L'opposition entre les acteurs de la société civile se retrouve aussi dans ce qui selon les acteurs a fonctionné dans la « concertation » et ce qui a été ou non acquis. Autant les associations au positionnement riverain, pour qui le jardin est un aspect essentiel du projet, sont virulentes contre la « concertation » menée par l'Adjoint en charge des Espaces Verts lors de la première mandature, et bien plus clémentes envers l'Adjoint à l'Urbanisme et la « concertation » conduite sur le cahier des charges ; autant les acteurs défendant la prise en compte de la dimension métropolitaine estiment que la « concertation » sur le bâtiment a été aussi mal menée que celle sur le jardin. Certains d'entre eux ont même tendance à penser que c'est sur le jardin que le projet a été le mieux construit, se plaçant ainsi en opposition nette avec les associations au positionnement riverain, comme le montre cette déclaration d'un représentant associatif membre de Parole des Halles :

> « *sur le jardin on a travaillé, on a réduit le mail, on a refait traversée nord sud, on a réussi à élaguer forêt d'arbres devant St Eustache, on a obtenu que la prairie ne serait pas plate, le jardin d'aventure c'était pas gagné au départ : alors que sur le bâtiment, c'est un échec, avec un déficit d'informations, on a été mené en bateau* »

Avec les acteurs au positionnement commerçant, les oppositions claires concernent surtout la répartition entre surfaces commerciales et surfaces culturelles. Sur cet aspect, les associations aux positionnements riverain et métropolitain se rejoignent lorsqu'elles affirment que la vocation publique et culturelle du site doit davantage apparaître. Elles sont alors d'accord entre elles contre les associatifs au positionnement commerçant, qui, logiquement, défendent la dimension commerciale du site.

Ceci montre que les oppositions entre les associations aux positionnements différents ne sont pas systématiques ; mais même lorsque les acteurs de la société civile se rejoignent au

[544] Structure de veille et de réflexion créée par la Mairie de Paris au début de la première mandature de B. Delanoë, dont nous reparlerons ultérieurement : C.F. *Infra*, Partie III, Chapitre 2, Section 3 « vers une évolution des pratiques d'implication des habitants-citoyens dans les projets d'urbanisme de la Mairie de Paris ? »

[545] Cette opposition est visible à travers les discours tenus dans les réunions et les entretiens, mais également dans les propositions de modalités d'implication proposées en 2005 par les deux collectifs.

sujet de la critique d'un aspect du projet, leurs motivations ne sont pas les mêmes. Par exemple, lors du premier GTT sur le jardin du 29 juin 2006, lorsque les acteurs de la société civile découvrent les avancées du projet de David Mangin et ont le sentiment que les grandes lignes du projet ne sont plus négociables, ils réagissent unanimement de façon critique en mettant en cause un schéma d'aménagement qui paraît « *très rigide et de nature à brutaliser les habitudes et les parcours des habitants du quartier* » (Hab7). Si toutes les associations dénoncent le fait que le dessin paraît figé, elles se focalisent sur des aspects différents selon leurs intérêts :

- Contre la destruction du jardin Lalanne : certains habitants-citoyens, membres d'associations de riverains, sont des fervents défenseurs de cet espace depuis le lancement du projet. C'est avant tout par rapport à sa suppression qu'ils réagissent négativement à la proposition de l'équipe SEURA. Peu à peu, ils vont remettre en question l'ensemble du projet de jardin, notamment les espaces pour lesquels il y a un consensus au sein des associations, pour montrer que les décisions relatives à cet espace n'ont fait l'objet d'aucune justification et d'aucun débat argumenté. Il s'agit des associatifs que nous identifions comme ayant un positionnement exclusivement riverain.

- Contre un schéma d'organisation générale du jardin asservi à la logique commerciale d'Unibail : d'autres associations ont une prise de conscience plus large ; elles dénoncent l'absence de prise en compte des pratiques actuelles du jardin, notamment celles des non-riverains, et estiment que la Ville a cédé à la volonté d'Unibail en faisant du jardin un lieu permettant de larges flux venant alimenter le centre commercial. Il s'agit des associatifs que nous identifions comme ayant un positionnement métropolitain.

2. Ambiguïté et complexité des positionnements

Notre partition des représentants associatifs en trois positionnements principaux se base essentiellement sur leurs prises de position et leurs attitudes sur la scène et dans les coulisses de la « concertation »[546]. Mais elle ne doit pas nous amener à minimiser la complexité des postures des individus au cours du processus participatif, en fonction de leurs intérêts, de leurs histoires et de leurs statuts.

Notamment, une certaine ambigüité est perceptible dans les discours d'acteurs au positionnement riverain. C'est le cas d'Accomplir. Nous avons bien vu dans les récits de la première partie que cette association adoptait un positionnement global de défense des riverains, notamment en demandant dès les études de définition à ce que les flux des usagers du Forum soient limités sur le site, et en soutenant que les équipements publics devaient être réservés aux habitants du quartier. Toutefois les membres de cette association peuvent également affirmer pour se définir qu'Accomplir est « *attachée à ce que le futur bâtiment des Halles réponde le mieux possible aux besoins de l'ensemble des usagers, qu'ils soient riverains ou qu'ils viennent aux Halles pour leur travail, leurs loisirs ou achats »* (Hab1). Parfois, le discours des représentants de cette association est également ambivalent sur la

[546] Les entretiens que nous avons menés avec certains représentants associatifs tendent globalement à confirmer cette distinction.

prise en compte de la dimension métropolitaine : à de nombreuses reprises ils expliquent qu'il n'est nul besoin d'un nouvel équipement public métropolitain aux Halles - préférant à ce titre parler de public « banlieusard » ou « de banlieue »[547]. Pourtant, lors de débats sur les équipements publics, en décembre 2007, le président d'Accomplir déclare que ce serait intéressant de proposer un « *lieu de culture de la ville où la banlieue pourrait s'identifier* » (GTT Programmation 20 décembre 2007).

Cette ambigüité peut s'expliquer par la nécessité pour ces associations de contrecarrer les critiques qui leur sont précisément faites d'être trop « riverainistes ». Un représentant d'une association de riverains déclare qu'il leur a été reproché de monopoliser la parole habitante, de « *parler au nom d'un petit cercle de privilégiés qui défendent leur pré carré, de vouloir confisquer le jardin et la concertation* » (Hab2). Or selon lui, il s'agit d'un « *procès d'intention* », car les associations de riverains auraient parlé de tous les usagers du jardin, qui ne sont pas uniquement des habitants du quartier. Au contraire, il définit les membres de son association comme « *les grands apôtres de la mixité sociale* ». De la même façon, nous verrons dans l'étude de la construction et du fonctionnement des collectifs que certaines associations de quartier qui avaient officiellement un positionnement métropolitain ont pu développer des rhétoriques proches de celles au positionnement riverain. Certains représentants associatifs peuvent ainsi adopter des postures intermédiaires. Mais afficher publiquement un positionnement métropolitain leur permet de se différencier d'Accomplir, ce qui est essentiel pour eux au vu de leurs conflits antérieurs.

Le positionnement commerçant est différent des deux autres non seulement dans le type de revendications qui y est associé, mais également dans le fait que les acteurs qui l'incarnent sont dans des postures moins critiques vis-à-vis des acteurs politiques et professionnels en raison de leur statut. C'est particulièrement le cas du représentant du GIE du Forum, qui tient un discours plus positif sur la « concertation » que la plupart des autres membres de la société civile, tout en admettant certains dysfonctionnements. S'il reconnaît que tout « *n'est pas parfait* », il affirme malgré tout que les participants à la « concertation » « *ont fait beaucoup de chemin par rapport au départ* », notamment à propos de la perception du commerce dans le quartier. Celle-ci lui semble en 2009 « *bien acceptée et intégrée dans le projet* ». Une interprétation possible de cette posture est que le statut de ce représentant est quelque peu différent des autres acteurs de la société civile : il représente un groupement institutionnel proche d'Unibail et qui entretient des relations fréquentes avec la Mairie de Paris. On peut donc considérer que le traitement réservé aux commerces le convainc et limite ses critiques, et qu'il ne souhaite pas (ou les personnes qui l'ont mandaté) entrer en conflit avec les maîtres d'ouvrage.

Notons enfin que certaines associations, dont l'objet social est très particulier, ne se retrouvent pas spécifiquement dans ces positionnements : c'est le cas par exemple de l'association ChanDanse des Sourds, qui se prononce quasi-uniquement pour la prise en

[547] Ces éléments de vocabulaire apparaissent comme un des signes de différenciations avec les acteurs au positionnement métropolitain : ils renvoient à des positionnements par rapport à la pertinence de créer un équipement métropolitain aux Halles, ou au contraire de préférer la création d'équipements en banlieue.

compte du public des sourds-muets dans le projet. Elle n'intervient donc que peu dans les débats sur la place des commerces, des riverains et des métropolitains.

3. Le poids des rivalités interpersonnelles antérieures à l'opération des Halles dans les postures des acteurs de la société civile

L'opposition entre les tenants d'une position riveraine et ceux d'une position métropolitaine ne repose pas uniquement sur des intérêts et revendications différentes ; elle rejoint également pour certains acteurs des rivalités et parfois des conflits interpersonnels entre des associatifs riverains du quartier, ce qui la rend parfois plus virulente encore. Ces antagonismes sont principalement un héritage de la scission qui a eu lieu au tout début de l'opération des Halles au sein d'Accomplir.

C'est en 2002 que les membres de cette association ont entendu parler pour la première fois de l'opération des Halles, par l'intermédiaire d'un représentant de la SEM Paris Centre. Assez rapidement, Elisabeth Bourguinat, alors secrétaire de l'association, dit avoir compris que le projet prendrait une grande ampleur. Le 22 octobre 2002, l'association organise un entretien avec le président de la SEM sur le projet de délibération qui expose la réelle dimension du projet. Cette réunion est le révélateur d'oppositions au sein de l'association sur la façon de concevoir son rôle et son action. Une partie de ses membres, dont Elisabeth Bourguinat, estime qu'il faut s'investir rapidement et fortement dans ce projet, « *parce qu'on a notre mot à dire et notre rôle à jouer, on a des choses à apporter* », en tant qu'association du quartier. D'autres, parmi lesquels Gilles Beauvais, alors président de l'association, pensent que l'association n'a pas sa place pour le moment dans l'élaboration du projet et qu'il faut commencer par observer ce qui est proposé et ce qui se passe. Par ailleurs, alors qu'Elisabeth Bourguinat et d'autres membres de l'association estiment qu'il faut recruter largement afin de peser significativement dans les discussions avec les pouvoirs publics, le président de l'association estime au contraire qu'il faut arrêter de faire entrer des personnes de tout bord politique et de toute orientation car cela nuit à la cohérence de l'association. En raison de ce désaccord, le 13 novembre 2002, la scission d'Accomplir est scellée ; Gilles Beauvais quitte l'association et en crée une autre peu de temps après, Paris des Halles. Cette scission se déroule dans un climat de grande hostilité et de conflits : lors de discussions informelles et au cours de nos entretiens, les membres des deux camps opposés ont utilisé des termes forts pour critiquer leurs adversaires, les accusant de « *manipulation* » et se reprochant mutuellement de ne pas être dans un fonctionnement démocratique.

Ainsi, dès le début de l'opération, ces différents acteurs n'envisageaient pas leur implication dans le projet de la même façon. Les personnes qui restent dans l'association de départ épousent la stratégie prônée par Elisabeth Bourguinat : il s'agit de tout faire pour rassembler le plus grand nombre de riverains adhérents, afin de pouvoir constituer un contre pouvoir, d'asseoir une légitimité de parole et de proposition. Ceux qui ont quitté Accomplir avec Gilles Beauvais sont dans un premier temps plus prudents : « *quand la SEM Paris Centre a commencé à dire il va y avoir un projet, moi, au moins pendant 6 mois, j'ai été très… en dehors* » explique une représentante associative ayant quitté Accomplir. C'est

seulement au fur et à mesure des études de définition, lorsque qu'elle a perçu l'importance du projet, qu'elle a pensé avoir un *« rôle à jouer »* et a vraiment commencé à s'impliquer. Les membres d'Accomplir ont pour leur part estimé dès le départ qu'il y avait des aspects qui leur tenaient à cœur et qu'ils devaient défendre dans le futur projet : « *nous on disait on n'a rien à perdre, il y a un projet qui arrive, on y va, c'est intéressant, et puis on aura toujours quelque chose à gagner quoi !* » raconte une représentante associative d'Accomplir.

Lors de l'exposition des maquettes, alors que l'association Accomplir développe un soutien clair et rapide au projet de David Mangin, les autres associations sont plus lentes à se prononcer. L'un de leurs représentants explique que c'est parce qu'au sein des différentes associations opposées au projet SEURA, tous les membres n'étaient pas d'accord et qu'ils étaient donc obligés d'exprimer à la presse des avis nuancés, contrairement à Accomplir qui portait un slogan fort médiatiquement : « *Mangin sinon rien* [548]». Selon cet acteur, la différence fondamentale en termes de moyens d'action s'incarnait dans le fait qu'Accomplir privilégiait l'écrit alors que les autres associations passaient davantage par l'expression orale. Il se trouve que la secrétaire d'Accomplir est docteure en Lettres et exerce un métier qui lui confère une compétence certaine dans le processus de rédaction (elle est rédactrice free-lance). Le représentant d'une association opposée estime qu'il n'avait pas les moyens de lutter contre la production d'Accomplir car sa secrétaire « *pouvait faire 10 pages en un après-midi* » (Hab4).

Cette opposition a finalement été incarnée par la création des deux collectifs : Rénovation des Halles (associations au positionnement riverain) et Parole des Halles (associations au positionnement métropolitain)[549]. L'institution des deux collectifs va en quelque sorte cristalliser les clivages préexistants[550]. Ainsi, bien que ce qui différencie ces collectifs soit avant tout leur positionnement riverain / métropolitain, l'existence de rivalités interpersonnelles antérieures ne fait que renforcer les divergences. Les acteurs de ces collectifs ne sont pas tous d'anciens membres d'Accomplir, mais pour autant, il est manifeste que les divergences de points de vue qui ont pu amener à ces rivalités interpersonnelles se traduisent dans les positionnements des deux collectifs. Par exemple, les différences de conceptions de l'implication des habitants-citoyens à l'action publique entre les deux regroupements reflètent en grande partie les raisons de la scission d'Accomplir et des désaccords entre anciens et actuels membres de l'association. Ces appréhensions différentes des facteurs de légitimité à participer sont fortement déterminées par la structure de l'organisme que les acteurs représentent. Ainsi une association de quartier, qui compte une centaine d'adhérents, est convaincue que seuls les habitants-citoyens organisés en associations

[548] Référence à l'article paru dans *Le Parisien*, « Mangin, le projet citoyen », de François Weill et Elisabeth Bourguinat pour Accomplir, 2 décembre 2004

[549] Ces collectifs ont un rôle important dans le processus participatif, car chacun a un représentant au bureau de la « concertation ». Nous exposerons ultérieurement, dans l'étude plus précise de l'organisation de ces collectifs, le fait que des différences peuvent apparaître entre les membres des collectifs, et qu'à l'inverse des points de convergence peuvent exister entre des acteurs aux intérêts et positionnements différents. C.F. *Infra*, Partie II, Chapitre 4, Section 2 « alliances entre acteurs de la société civile : de la difficulté d'organiser une action collective ».

[550] Alors qu'Accomplir crée le collectif Rénovation des Halles, les anciens membres d'Accomplir se rassemblent de leur côté dans le collectif Parole des Halles.

sont légitimes à être les interlocuteurs des pouvoirs publics. De plus, elle pense qu'il faut avoir une existence associative réelle, autrement dit un certain nombre d'adhérents et un fonctionnement régulé par un Conseil d'Administration, assurant un relais de l'information aux membres de l'association. A l'inverse, des représentants d'associations dont les membres sont moins nombreux estiment qu'il n'est pas nécessaire d'être représentant d'une association rassemblant beaucoup de monde pour être légitime à s'exprimer dans un dispositif participatif :

> *« nous on assume le fait qu'on n'est pas 60, on pense simplement que on a quelque chose à apporter, et que si ça trouve écho, ça veut dire qu'on était pas loin de ce truc d'intérêt général »* nous a ainsi expliqué une associative *(*Hab5).

Ces situations de rivalités s'expliquent en grande partie par le fait que les acteurs de la société civile impliqués dans l'opération des Halles, s'ils sont la plupart représentants d'associations, sont des individus avec des trajectoires et des personnalités singulières.

4. Les conséquences des oppositions entre associations dans la « concertation »

Les oppositions et rivalités interpersonnelles entre associatifs sont fortement apparues sur la scène de la « concertation » ainsi que dans nos entretiens et au cours des discussions informelles que nous avons eues avec les acteurs de la société civile. Pour certains d'entre eux, elles ont même pu en quelque sorte structurer leur participation. Ainsi, une représentante associative nous a décrit son implication dans la « concertation » en faisant fortement référence aux positions des représentants d'associations avec lesquelles elle était en opposition :

> *« nos propos paraissaient être la critique de leur démarche, ça a été pour nous une espèce de course poursuite pour dire « non ils ont tort, non c'est pas le discours de la population » etc. et on a passé toute la concertation à ça ! »* (Hab5)

Ces formes d'opposition se sont, pour certains, fortement apparentées à des relations conflictuelles. Or ces positionnement ont entraîné des formes d'expression tendues et parfois très virulentes, ce qui a été vivement critiqué par la majorité des acteurs de la société civile que nous avons rencontrés en entretiens. De façon générale, les acteurs de la société civile estiment que les antagonismes entre individus ont « *plombé* » la « concertation ».

Cependant, tous n'ont pas la même interprétation sur les raisons de ces rivalités : certains mettent en cause de façon générale le fonctionnement du monde associatif, qui induit souvent des conflits interpersonnels « *qui font qu'on oublie complètement ce qu'on a en commun, pour se cramponner sur un « t'as tort »* », comme l'explique une représentante associative (Hab1). Elle estime qu'il faudra « *un jour, avec de la distance* », faire un bilan du positionnement de chacun qui montrera certainement que les dissensions ont été « *préjudiciables au projet dans son ensemble* ». Pour d'autres, ce sont les acteurs de la société civile les plus radicaux qui ont créé ce climat de rivalités, notamment par leurs positionnements envers les acteurs politiques et professionnels. Leur attitude est dénoncée par une partie des associations qui leur sont opposées : *« quand tu entends une association qui traite les architectes de tous les noms, j'avais envie de me cacher sous la table ! »* explique

une représentante associative (Hab5) « *ils ont canardé systématiquement, on n'a jamais pu avoir de discussions sérieuses !* » estime un autre associatif (Hab3).

Si les acteurs de la société civile estiment que ces désaccords ont été dommageables à la « concertation », c'est aussi parce que, selon eux, les acteurs politiques se sont précisément servis de leurs oppositions pour ne pas tenir compte de leurs contributions. Les élus auraient utilisé le fait que les associations n'arrivaient pas à s'entendre pour légitimer le fait qu'ils devaient « trancher » : un associatif estime que tout le discours des politiques pendant la « concertation » consistait à dire « *on vous écoute, et après on tranche, puisque vous n'êtes pas d'accord »* (Hab3). Par conséquent, selon certains acteurs de la société civile, les oppositions des associations ont servi les intérêts de la maîtrise d'ouvrage publique, comme nous l'a dit une représentante associative : « *la concertation n'a servi qu'à la Ville, pour montrer nos contradictions, pour dire qu'on était incapables d'apporter au débat »* (Hab5).

Les discussions sur le jardin Lalanne sont tout à fait illustratives de ces aspects. Lors du GTT Jardin du 29 mai 2008, les associations demandant le maintien de cet espace critiquent avec virulence les représentants de la Mairie car elles estiment qu'ils n'écoutent pas leurs arguments pour le maintien du jardin d'aventure. Les politiques répondent à ces accusations de « *fausse concertation* » en exposant leur conception de l'implication de citoyens dans un projet d'urbanisme :

> « *la concertation c'est l'expression de plusieurs points de vue. Il faut d'autres interventions, qu'il n'y ait pas toujours les mêmes choses dites, peut être y a-t-il de nouvelles propositions* » déclare une élue[551].

Effectivement, au cours de la réunion, toutes les associations ne sont pas d'accord entre elles, et, parce que certaines s'opposent au discours d'Accomplir et du Comité de défense du jardin Lalanne, les tensions sont vives. Certains acteurs de la société civile estiment que les débats sur le jardin Lalanne ont pris trop d'importance et ont empêché des discussions sur d'autres aspects du projet tout autant - si ce n'est plus – importants. Les élus peuvent alors utiliser l'argument du dissensus entre associations pour évacuer la question de la décision pour le jardin Lalanne : « *certains considèrent qu'il n'y a pas eu d'argumentaire sur le jardin, mais beaucoup considèrent que c'est un sujet très présent dans les discussions sur le projet* » déclare un Adjoint au Maire. Cette vision permet à la municipalité de ne pas vraiment tenir compte des critiques de fond et de forme d'Accomplir ; puisqu'il y a des avis divergents des associations, l'élu se sent alors légitime pour décider comme il l'entend sans avoir forcément à rendre des comptes aux uns ou aux autres.

[551] Dans un contexte tendu avec les associations qui défendent le maintien du jardin Lalanne, commencer par cette affirmation permet à l'élue de ne pas positionner la réunion uniquement sous l'angle de l'opposition associations / Ville de Paris, mais de mettre en jeu d'autres formes d'oppositions qui existent entre associations.

Section 3. La nécessité de défendre la légitimité des habitants-citoyens dans la démarche de projet urbain

A. La distribution des rôles vue par les acteurs de la société civile

Les critiques formulées par les acteurs de la société civile à l'égard des politiques et des professionnels et l'affirmation de leur légitimité à participer à la démarche de projet urbain ne comportent pas de remise en cause des rôles traditionnellement distribués.

Au contraire, les habitants-citoyens gardent toujours dans leurs discours une certaine distance avec les problèmes techniques, même lorsque leur travail sur le projet, leur montée en expertise ou leurs expériences professionnelles les rendent compétents et légitimes pour le faire. A plusieurs reprises dans les entretiens et les discussions informelles, ils affirment être conscients de ne pas être des professionnels du projet urbain et disent ne pas vouloir prendre la place des techniciens ou des architectes :

> *« on savait très bien qu'il y avait des choses qui nous dépassaient complètement et sur lesquelles on avait notre mot à dire en tant qu'usagers mais rien de plus »* explique une représentante associative (Hab1).
>
> *« Je ne suis pas un architecte, je ne cherche pas à concevoir quelque chose, je cherche à expliquer quelque chose. On n'a pas mis en doute les qualités des architectes, ce sont leurs choix qu'on peut discuter, pas leurs conceptions* » affirme un autre représentant (Hab6).
>
> Plus encore, les discours des acteurs de la société civile tendent plutôt à reconnaître un rôle de guide éclairé aux professionnels : « *on n'est pas en train de dire que les non professionnels, ou les simples usagers, les citoyens de base savent tout et n'ont besoin de personne, au contraire* » (Hab1).

De la même façon, ils ne prétendent pas explicitement « participer à la décision » et gardent à l'esprit que c'est l'élu seul qui est en responsabilité des arbitrages. Certains sont conscients qu'il leur a été reproché de vouloir être « *co-décisionnaires* », mais affirment qu'ils attendaient davantage des formes de « *co-élaboration* » que de « *co-décision* ». Ils demandent plutôt à ce que les acteurs politiques assument précisément leur rôle de décideur et soient clairs vis-à-vis des arbitrages réalisés : « *les citoyens font des propositions, la décision est une décision politique* » estime un acteur associatif (Hab3). *« C'est les élus qui décident, pas nous, et ils doivent avoir le courage d'annoncer la couleur »* explique un autre (Hab6), tandis qu'un troisième nous déclare *« quand les choses sont décidées, on n'y revient plus dans la concertation, mais les politiques sont restés vagues et la concertation s'est effondrée parce que les politiques n'étaient pas assez présents »* (Hab4).

Ainsi, l'une des critiques faites à la gestion de la « concertation » est précisément que les rôles des différents acteurs n'auraient pas été suffisamment tenus, principalement ceux des acteurs politiques. Dans leurs déclarations, les acteurs de la société civile n'ont pas exprimé de velléités à se substituer aux politiques et aux professionnels, mais ont critiqué la façon dont ces derniers auraient mal assumé leurs statuts dans la « concertation ».

B. La nécessité de « faire pression »

Selon les acteurs de la société civile, ce sont les attitudes de défiance et l'absence d'écoute des élus et des professionnels de l'urbain à leur égard qui les auraient amenés à tenir un rôle s'apparentant à celui de « groupes de pression ». Ainsi, beaucoup se sont sentis contraints de « *faire pression* » sur les politiques pour réussir à « *obtenir* » des éléments dans la programmation. Un représentant associatif nous a ainsi expliqué que pour contourner les *« nombreux obstacles et lourdeurs »*, il leur a fallu « *insister sur tout* ». Il estime que s'ils ont pu faire bouger la Mairie sur quelques aspects, « *c'est parce que [ils sont] des bagarreurs* » (Hab2).

Au demeurant, au fur et à mesure des entretiens, les enquêtés admettent pour la plupart qu'ils ont réussi à infléchir certains aspects du projet à force de se mobiliser. Mais à chaque fois qu'ils mentionnent un acquis de la « concertation », ils soulignent immédiatement après que cela a été de haute lutte et que les éléments en question étaient très marginaux dans le projet. Les évolutions du futur espace de la place René Cassin sont présentées comme une avancée mineure, existante « *parce que les associations ont mis beaucoup de pression* » selon les mots d'un associatif (Hab6). Un membre du groupe Métropole considère que l'équipement dédié aux cultures urbaines peut être considéré comme « *un acquis* », car il correspond à la prise en compte d'un aspect métropolitain du site résultant de leur « *acharnement à parler de l'enjeu métropolitain* » (Hab9). Mais ce résultat ne répond pas tout à fait selon lui à leurs propositions et conceptions de cette dimension métropolitaine. Certaines préconisations du cahier des charges du concours d'architecture sont également mentionnées comme ayant été amendées par la « concertation ».

Malgré cela, le bilan de la « concertation » réalisé par les acteurs de la société civile reste globalement très négatif. Pour autant, les acteurs de la société civile ont globalement un discours positif sur le principe d'implication des habitants-citoyens à l'action publique urbaine. La plupart estiment que celle-ci est indispensable pour garantir une bonne adéquation des projets aux usages. Lorsqu'ils parlent de « concertation », ces acteurs semblent se référer à un processus proche du degré défini par l'échelle à laquelle nous nous référons : les habitants-citoyens sont associés directement à l'élaboration du projet, en amont de la programmation : « *pour que la concertation se passe bien, il faut discuter avec les gens pour construire le projet, puis le politique donne ses réponses, et ensuite on décide* » (Hab4). Mais ce n'est pas selon eux ce qui a été mis en place dans l'opération des Halles.

Chapitre 4. Dynamiques d'alliances et de désalliances dans la « concertation »

Les chapitres précédents montrent que les positions des différents acteurs ne sont pas figées et que les interactions peuvent donner lieu à des phénomènes de rapprochements ou d'oppositions. Pour que l'étude des postures d'acteurs dans la « concertation » soit la plus complète possible, nous souhaitons cerner à présent les mouvements d'alliances et de désalliances au cours de l'opération des Halles. Les alliances sont ici définies comme des processus plus ou moins formels qui consistent pour les acteurs à s'associer avec d'autres, par des actions et/ou des prises de position[552]. Elles sont déterminées par des rapprochements stratégiques sur la scène ou dans les coulisses de la « concertation », rendus possibles par des convergences d'intérêts[553]. Ces processus de formation d'alliances peuvent être envisagés comme des moyens pour les acteurs de la société civile d'être reconnus en tant qu'acteurs du projet.

Ces alliances ne dépendent pas nécessairement des statuts des acteurs. En effet, les collusions d'intérêts existent entre des acteurs du même type (entre politiques, entre professionnels, entre habitants-citoyens), mais également entre des acteurs appartenant à différentes sphères : les lignes de partage entre acteurs aux intérêts communs sont mouvantes. Elles peuvent évoluer au fur et à mesure du projet, surtout lorsque celui-ci dure sept ans et aborde différentes thématiques. C'est pourquoi nous évoquons également les « désalliances » : celles-ci mettent en lumière les éléments de crispation et de conflits, qu'ils concernent le contenu du projet lui-même ou les modalités de la « concertation ».

C'est donc par le prisme de trois aspects - types d'acteurs, temporalité, et thématiques du projet - que nous étudions dans ce chapitre comment des interactions peuvent aboutir à la formation d'alliances et quels sont les résultats de celles-ci.

[552] Michel Crozier et Erhardt Friedberg utilisent la notion de « *coopération* » pour décrire le résultat des interdépendances, intérêts et échanges entre les individus et les groupes d'individus engagés dans l'accomplissement d'une production commune (Crozier, Friedberg, 1977 ; Friedberg, 1993). Toutefois, nous ne pensons pas qu'il soit possible de parler de « coopération » à propos des rapprochements entre acteurs que nous avons observés ; le terme d'alliance nous paraît plus approprié, car il induit moins une systématisation et une structuration de ces rapprochements et permet en contrepartie d'utiliser le terme de « désalliances » pour souligner la fragilité de ceux-ci.

[553] Ces processus de regroupement d'acteurs aux positionnements différents mais dont les intérêts convergents permettent la formation d'alliance sont bien décrits par plusieurs ouvrages de sciences politiques : C.F. Lagroye, François, Sawicki, 2006, et Cefaï, Trom, 2001.

Section 1. Des convergences d'intérêts mouvantes selon les objets et les étapes du projet

Afin d'exposer les mouvements d'alliances et de désalliances entre acteurs en charge du projet urbain et acteurs de la société civile, nous reprenons certains éléments des récits de façon chronologique en nous concentrant sur les caractéristiques des relations, les moments de rapprochements et de conflits. Il s'agit donc d'aborder le projet urbain avec un nouveau regard, qui se concentre sur les interactions. Cette démarche n'est possible qu'à présent que nous avons procédé à un exposé des enjeux de la « concertation » et des rôles et représentations des différents acteurs. Elle permet de montrer les moments de confiance et les événements qui ont pu l'entraver.

A. Evolutions des relations entre acteurs politiques et professionnels et acteurs de la société civile au cours de l'opération des Halles

Si nous observons l'opération des Halles dans son ensemble, une évolution est visible dans les interactions entre les acteurs de la société civile et les acteurs en charge du projet urbain (politiques et professionnels) selon les étapes de celui-ci.

Lors du lancement de l'opération, des représentants associatifs sont directement sollicités par des acteurs de la maîtrise d'ouvrage publique et plus précisément par un représentant de la SEM Paris Centre, qui connaît personnellement un certain nombre des membres d'associations du quartier. Durant l'année 2003 et les premiers mois de l'année 2004, les échanges entre les représentants de la Mairie de Paris et les associations fonctionnent donc sur le mode de l'alliance. Les associations, bien qu'elles ne s'impliquent pas toutes immédiatement avec la même force, sont flattées et intéressées par cette occasion qui leur est donnée de participer à ce grand projet de réaménagement de leur quartier. Accomplir tente particulièrement de se positionner comme intermédiaire entre les habitants et les pouvoirs publics et se place ainsi dans la construction d'une relation d'alliance avec la SEM Paris Centre. C'est pourquoi elle organise les premières réunions dites de « concertation », auxquelles les membres de la SEM participent. Pour ces derniers, l'alliance avec les associations de quartier est essentielle pour asseoir le processus participatif et pour lui assurer une légitimité.

Ainsi, durant la phase ouverte des études de définition, les relations entre les responsables du projet et les habitants-citoyens associés paraissent cordiales et constructives. Néanmoins, lors de la présentation du programme, en décembre 2003, certaines associations commencent à émettre des critiques vis-à-vis du travail programmatique réalisé par la SEM Paris Centre : c'est le cas de celles qui sont nées de la scission d'Accomplir. Elles sont très attentives à ce que les surfaces commerciales ne prennent pas trop d'ampleur et dénoncent, à l'instar de Paris des Halles, une approche du jardin en tant qu'espace de desserte du centre commercial. Cette association critique le programme dans lequel elle ne voit pas trace de son implication. Parallèlement Accomplir publie elle aussi une analyse très détaillé de la façon

dont le programme répond à ses propositions, mais reste optimiste quant à la poursuite de l'opération. Elle semble toujours accorder sa confiance à la SEM Paris Centre. Elle se dit notamment très satisfaite de la « concertation » mise en place. L'alliance entre une partie des acteurs de la société civile et les représentants de la Mairie de Paris paraît se maintenir.

A l'issue de la phase fermée des études de définition, lors de l'exposition des quatre maquettes, la confiance placée en la maîtrise d'ouvrage publique par cette association va commencer à être ébranlée. En effet, ses représentants sont « choqués » de découvrir des projets qui selon eux ne répondent pas aux préconisations du programme. S'ensuit la phase de soutien public aux projets, pendant laquelle des rapprochements entre des acteurs de la société civile et des maîtres d'œuvre s'opèrent. L'association Accomplir soutient fortement le projet de l'équipe SEURA, qui de son côté paraît attentive dans ses discours et propositions à la place des riverains dans le quartier. Par exemple, interrogé par des riverains en septembre 2004, David Mangin affirme que le jardin Lalanne peut être préservé. Parallèlement, d'autres associations de quartier, mais aussi des associatifs plus généralistes, soutiennent d'autres architectes. Entre avril et novembre 2004, une forme de *statu quo* marque les relations entre maîtrise d'ouvrage et associations, car les acteurs de la société civile attendent la décision du Maire de Paris. Mais c'est précisément durant cette même période, où la SEM Paris Centre est censée aider la Ville dans son choix d'un lauréat, qu'elle va s'attirer l'hostilité de la part d'associations dont elle pensait avoir le soutien, et en premier lieu Accomplir. Celle-ci la soupçonne de promouvoir le projet de Koolhas[554]. L'alliance tacite entre une partie des associations du quartier et les représentants de la maîtrise d'ouvrage est ainsi rompue. Pour autant, les relations entre la Ville et les associations du collectif Rénovation des Halles (monté à l'initiative d'Accomplir) ne se détériorent pas totalement. Du côté d'Accomplir et des associations du collectif, ceci s'explique notamment parce que c'est finalement le projet de David Mangin qui est choisi, mais aussi parce que la SEM Paris Centre va être démise de ses fonctions. Celles-ci sont confiées dès le début de l'année 2005 à la D.U.. Les habitants-citoyens sont alors amenés à engager des relations avec d'autres représentants de la Mairie de Paris.

Durant l'année 2005, si on ne peut plus parler d'alliance entre les associations mobilisées et les représentants de la maitrise d'ouvrage, les relations se déroulent tout de même dans un climat d'échanges stable, au cours des discussions visant à la construction d'une nouvelle méthode de « concertation ». Les représentants associatifs sont alors plus directement en rapport avec les acteurs politiques du projet, principalement l'Adjoint du Maire à l'Urbanisme et son directeur de cabinet. Au début de la deuxième phase de « concertation », en 2006, les relations diffèrent selon les objets du projet. Alors que la « concertation » sur le jardin commence à générer des conflits entre les associations et la Ville, la forme d'alliance de fait qui existait durant l'année 2005[555] se retrouve autour du

[554] C'est l'épisode du « *scandale du rapport confidentiel de la SEM Paris Centre* » dénoncé par Accomplir en novembre 2004, suite au rapport de cette structure pour le comité de pilotage qui semble favorable au projet de Koolhas.

[555] Alliance qui n'empêche pas des oppositions de la part des acteurs de la société civile vis-à-vis des propositions de la maîtrise d'ouvrage.

concours d'architecture pour le futur bâtiment des Halles. En effet, les associations ont obtenu d'y avoir deux représentants, l'un au jury, l'autre à la commission technique. Ces derniers sont d'accord avec les membres de la maîtrise d'ouvrage sur le choix du lauréat, la Canopée de Patrick Berger et Jacques Anziutti. Ainsi, lors de la présentation de ce projet, entre juin et octobre 2007, les représentants de la Mairie peuvent s'appuyer sur les associations pour légitimer leur choix.

Toutefois cette forme d'alliance *de facto* ne durera pas très longtemps, car les habitants-citoyens vont rapidement s'opposer à certains choix de programmation interne du bâtiment. Pour des raisons différentes, les associations convergent dans leur critique de la manière dont la Ville mène la « concertation ». Cette position va se maintenir et s'accentuer jusqu'à la fin du processus participatif en 2010. Le changement d'acteurs politiques après les élections de 2008 ne parvient pas à apaiser les relations avec les acteurs de la société civile, malgré une tentative de valoriser leur implication et de donner une nouvelle vigueur à la « concertation ». La confiance en la maîtrise d'ouvrage ne renaît pas. En réalité, les points de désaccord sont trop ancrés, et le fait qu'un certain nombre d'aspects très controversés du projet aient été entérinés ne permet pas aux nouveaux protagonistes de l'équipe municipale d'inverser le mouvement de contestation des associations.

D'autres formes d'alliances se nouent de façon parallèle à la « concertation » officielle entre acteurs politiques et acteurs de la société civile. Les élus locaux, maires d'arrondissement, se sont associés aux discours et actions de certaines associations de quartier sur certains aspects du projet, comme la place René Cassin ou le jardin Lalanne. Ces initiatives prennent de l'ampleur à la fin de la « concertation », alors qu'un certain nombre d'acteurs ont le sentiment que le projet final n'est pas satisfaisant. L'association Accomplir semble s'engager dans une forme d'alliance avec le Maire UMP du 1er arrondissement, en organisant la réunion à la Mairie du 1er pour exposer les défauts du futur projet. La représentante d'Accomplir déclare alors que la seule solution qu'il reste pour espérer faire changer le futur projet est la mobilisation des électeurs et l'interpellation des élus. Le fait que cette réunion se déroule dans la Mairie du 1er arrondissement, en présence du Maire, garantit une forme d'audience de ses propos dans le quartier et parmi les électeurs UMP. La réunion semble d'ailleurs être placée sous le signe de l'opposition politique au PS : le député européen Pierre Lellouche est invité à prendre la parole et tient un discours critique de la politique menée par l'équipe de Bertrand Delanoë. Il ne nous a pas semblé que les représentants de l'association Accomplir étaient liés à des membres de l'UMP ou adhéraient à ce parti. Le fait qu'ils s'allient à ce moment là de l'opération avec des représentants UMP est alors révélateur de leur détermination à tout essayer pour ne pas laisser le projet de la Mairie de Paris se réaliser, après les échecs de leurs recours contre le permis de démolir du jardin. Cette forme d'alliance semble toutefois très ponctuelle et symbolique : nous n'avons pas eu connaissance d'autres événements de ce type depuis cette date.

Enfin, le garant de la « concertation » a pu susciter des volontés d'alliance de la part des acteurs de la société civile. Les associations, après l'adoption de la *Charte de la concertation*, exhortent rapidement la Mairie à nommer un garant. Accomplir, en mars 2006, proteste même

contre ce qu'elle considère comme un « retard » de cette démarche. Peu de temps après, le garant de la concertation est désigné et, dans un premier temps, les acteurs de la société civile participant à la « concertation » cherchent à s'en faire un allié. Elles comptent sur lui pour permettre un suivi et une veille sur le processus participatif, mais également pour les soutenir dans leurs demandes auprès de la Mairie en ce qui concerne certains aspects d'organisation de la « concertation ». Il le fait dans une certaine mesure, par exemple en insistant pour que les documents de préparation des réunions soient envoyés suffisamment en avance. Pour autant, il ne soutient pas systématiquement les requêtes associatives. Il est également invité dès juin 2006 aux réunions interassociatives, mais davantage pour y assister et présider certaines séances que pour relayer les contributions des habitants-citoyens. Toutefois le rôle qu'il déploie lors de ces réunions est un peu particulier : s'il précise, dès la deuxième séance, qu'il ne s'agit pas d'instances faisant directement partie du cadre de la « concertation », il est souvent amené à l'intérieur de celle-ci à rappeler des éléments du cadre lui-même, soit en termes d'organisation (par exemple en annonçant la tenue des futurs GTT), soit en termes de contenu (par exemple en demandant aux associations de se reporter aux documents réalisés par l'équipe SEURA pour aborder tel ou tel thème). Cependant, en participant à ses réunions, il assiste à des discussions entre associations qui ont vocation à construire la meilleure « *approche tactique* » pour convaincre la Ville de leurs arguments et amener les architectes « *à revoir leur copie*[556] ». Ce faisant, il peut symboliquement se placer du côté des acteurs de la société civile, ou en tout cas leur donner l'impression qu'il participe à l'élaboration de leurs stratégies. Or en réalité, tenant à sa « neutralité », le garant ne paraît pas chercher à faire alliance avec les acteurs de la société civile, mais simplement à conserver avec eux des relations cordiales. S'il soutient parfois leurs demandes, il lui arrive également de s'en désolidariser. Il peut au cours d'une même réunion à la fois demander aux pouvoirs publics d'entendre ce que les associations ont à dire et aux associations de respecter la parole des décideurs[557]. De ce fait, certains représentants associatifs n'hésiteront pas à lui faire des reproches sur son absence de prise de position, estimant qu'il ne garantit pas suffisamment la considération de leurs contributions dans le processus participatif.

B. Alliances et désalliances selon les thématiques du projet urbain

Si l'on analyse à présent les alliances et désalliances à propos des deux thématiques spécifiques que nous avons choisies comme révélatrices des enjeux de la « concertation », le réaménagement du jardin et le traitement de la dimension métropolitaine, d'autres moments et d'autres configurations de rapprochement et d'éloignement entre acteurs apparaissent.

1. Mouvements d'alliances et de désalliances à propos du projet de réaménagement du jardin

En ce qui concerne le projet de réaménagement du jardin, une partie des associations très mobilisées pour cet espace se trouve au départ dans une sorte d'alliance avec la Mairie de

[556] Compte-rendu de la 2e réunion interassociative, le 26 juin 2006.
[557] Par exemple lors du GTT Jardin du 29 mai 2008.

Paris. C'est en grande partie parce que le projet de l'équipe SEURA leur semble être celui qui préserve le mieux le jardin qu'elles le soutiennent. Lorsque la Ville choisit ce projet, elle peut penser s'accorder ainsi l'appui de ces associations. De la même manière, l'équipe d'architectes lauréate des études de définition peut *a priori* compter sur le soutien d'une partie des associations. Mais cette situation est de courte durée : lorsque fin 2005 les associations découvrent les avancées dans la conception du jardin, sur lequel les architectes ont progressé avec la D.U. durant l'année, elles commencent à être plus sceptiques. C'est principalement la disparition d'éléments existants très appréciés par les habitants qui est en cause (place René Cassin et jardin Lalanne). Ces éléments avaient déjà fait l'objet de critiques de leur part à la fin des études de définition, mais certains membres d'Accomplir avaient obtenu des rendez-vous avec les politiques et les architectes, qui les ont convaincus que le projet n'était pas fixé et qu'il serait possible de rediscuter de la préservation de ces espaces. Pourtant ce qui est présenté par l'équipe SEURA en novembre 2005 semble acter leur disparition. C'est à ce moment que l'association Accomplir, avec d'autres associations du quartier, créent le Comité de soutien du jardin Lalanne, indice que les relations de confiance au sujet du projet de jardin entre ces associations et les acteurs en charge du projet commencent à se dégrader.

Lors du premier GTT sur le jardin de juin 2006, c'est l'ensemble des associations qui réagit avec virulence contre le projet qui leur est présenté et qui ne leur semble pas respecter ni améliorer l'existant. C'en est alors réellement fini de l'alliance Accomplir-équipe SEURA. Les relations avec les acteurs politiques en charge de cet aspect du projet vont également être de plus en plus sur le mode du conflit, particulièrement en ce qui concerne le jardin Lalanne. L'association Accomplir, souvent avec le Comité de défense du jardin Lalanne et le collectif Rénovation des Halles, publie de nombreux tracts pour dénoncer ce qui selon elle s'apparente à une « *non-concertation* » menée par l'Adjoint aux Espaces Verts[558] et à « *des promesses non tenues des élus* [559]». Les positions des associations sur cet espace génèrent également des formes d'oppositions entre elles. Ainsi les associations moins impliquées dans la défense du jardin Lalanne reprochent à Accomplir et ses alliés d'avoir focalisé les discussions sur le jardin d'aventure, au détriment de débats constructifs sur d'autres aspects du projet. Au cours de certaines réunions et à plusieurs moments de la programmation, elles peuvent même sembler se rapprocher des pouvoirs publics en opposition à Accomplir, notamment en participant à des réunions boycottées par le collectif Rénovation des Halles[560].

Cependant les autres associations rejoignent la position d'Accomplir lorsque celle-ci estime que la Mairie de Paris a cédé aux pressions d'Unibail pour supprimer le jardin Lalanne. Une forme de convergence d'idées et d'intérêts entre acteurs de la société civile se manifeste ainsi à propos de l'aménagement du jardin contre la Ville. De plus un espace du jardin fait l'objet d'un fort consensus entre toutes les associations : il s'agit de la place René Cassin. Dès juin 2006, elles s'opposent de concert au projet de David Mangin et à la position de la Mairie de Paris. Il existe alors des formes d'alliances entre associations contre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre, qui se traduisent notamment par la rédaction du

[558] Tract de décembre 2006
[559] Tract de janvier 2007
[560] Par exemple le GTT Jardin 5 juin 2008

texte de la formation interassociative en 2007[561]. Les maîtres d'ouvrage ne peuvent alors pas faire autrement que de tenir compte de la pression des associations[562]. En octobre 2008, puis en juin 2010, les maîtres d'œuvre ont donc été invités par les maîtres d'ouvrage à revoir leur projet. Mais les évolutions qu'ils proposent ne convainquent pas les acteurs de la société civile, qui s'opposeront jusqu'au bout à la Mairie de Paris et à l'équipe SEURA sur cet aspect.

2. Mouvements d'alliances et de désalliances vis-à-vis du traitement de la dimension métropolitaine

En ce qui concerne le traitement de la dimension métropolitaine du projet, la période d'études de définition ne voit pas émerger d'alliances entre acteurs de la société civile et acteurs de la maîtrise d'ouvrage. Des divergences sont visibles entres les représentants associatifs, qui correspondent à ce que nous avons nommé les positionnements « riverain et métropolitain ». Mais les arbitrages de la Mairie de Paris à ce sujet ne sont pas clairs, malgré des demandes répétées des associations de statuer à propos de la vocation locale ou métropolitaine des équipements publics. De ce fait, les propositions des architectes ne sont pas non plus tranchées sur cet aspect, comme le souligne notamment David Mangin, en évoquant une forme « *d'injonction paradoxale*[563] » à laquelle les équipes de concepteurs sont soumises. C'est plutôt la volonté de réaliser un projet qui puisse répondre à toutes les échelles du projet (riveraine, parisienne, francilienne et internationale) qui est mise en avant par la Ville de Paris, sans autre précision.

Durant les premiers temps de programmation du futur Forum des Halles, entre 2006 et 2008, la municipalité semble avoir écarté l'idée de réaliser un grand équipement métropolitain. Il est question d'un pôle de services métropolitains, mais qui ne comprendrait au départ que des services d'informations ou des espaces existant déjà comme Roue Libre. Les associations au positionnement riverain semblent plutôt acquises à cette orientation, à l'inverse de celles au positionnement métropolitain, qui n'ont de cesse de demander aux acteurs politiques de prendre davantage en compte l'enjeu métropolitain. Des associations au positionnement riverain estiment (tout comme David Mangin) que le principal équipement métropolitain du site est la gare et que « *pour les banlieusards, il faut des équipements en banlieue*[564] ». Il semble y avoir sur ce point des convergences d'intérêts entre maîtres d'œuvre et certaines associations de riverains. De la même façon, après la constitution des groupes d'usagers de l'automne 2006, la question de l'élargissement de la « concertation » à des usagers non riverains et non organisés en associations n'est plus posée que par les associations au positionnement métropolitain. La Mairie de Paris n'envisage pas de nouveaux groupes d'usagers, ce qui semble convenir aux associations au positionnement riverain, qui,

[561] Michèle Collin et Dominique Goy Blanquet pour l'interassociative, *Texte de réflexion-diagnostic pour servir de base à la discussion sur les axes fondamentaux du projet de rénovation du jardin*, 6 mars 2007
[562] D'autant qu'elles s'appuient sur les enquêtes réalisées en 2006 mettant en lumière un plébiscite de cet espace par tous les usagers des Halles.
[563] *Etude de définition pour l'aménagement du Quartier des Halles*, équipe SEURA, 1 mars 2004
[564] Elisabeth Bourguinat pour Accomplir, GTT Espaces Publics 25 octobre 2006

nous l'avons vu, estiment qu'elles sont tout à fait légitimes à intervenir dans la démarche de projet sans qu'il y ait nécessairement besoin de solliciter d'autres usagers.

La situation change radicalement avec l'arrivée de la nouvelle équipe municipale en mai 2008. Dans un contexte national marqué par des débats sur le Grand Paris, la consultation de 10 équipes de concepteurs lancée par l'Etat et la prise de position du Maire de Paris pour une réflexion sur Paris Métropole[565], les nouveaux acteurs politiques placent, dès le début de leur prise de fonction, le projet des Halles comme un projet métropolitain. Le logo du projet lui-même change : le réaménagement des Halles devient un « *projet métropole* ». Cette nouvelle orientation donnée au projet a deux incidences : sur la programmation d'une part et sur la « concertation » d'autre part. Profitant de ce nouvel affichage politique, les membres de Parole des Halles se réunissent avec d'autres représentants associatifs et créent ce que nous nommons le groupe Métropole. Ils entrent en contact avec les représentants de la Ville de Paris. Cela donnera lieu aux réunions préparatoires avec les directeurs des cabinets des Adjoints à l'Urbanisme, à la Jeunesse, et à la Métropole, qui sont l'occasion d'échanges sur les thématiques d'équipement métropolitain et d'élargissement de la « concertation ». Une certaine forme d'alliance émerge ainsi entre certains acteurs de la société civile et la maîtrise d'ouvrage publique. Les acteurs de la société civile au positionnement riverain sont quant à eux plus mitigés au sujet de cette nouvelle orientation métropolitaine, continuant d'affirmer que le véritable équipement métropolitain du site est la gare et qu'il ne faut pas minimiser la place des équipements de proximité.

Toutefois, l'alliance entre les habitants-citoyens au positionnement métropolitain et les représentants de la maîtrise d'ouvrage publique est en réalité limitée : rapidement, les membres du groupe Métropole déchantent en constatant qu'ils n'ont aucun retour sur leurs contributions et propositions, alors même qu'ils avaient rédigé un document très complet sur les enjeux, objectifs, et projets possibles pour la prise en compte de la dimension métropolitaine. La programmation de l'équipement dédié aux cultures urbaines, qui fait office de projet métropolitain, ne repose pas sur les éléments de synthèse et les propositions qu'ils ont développés. De ce fait, elle ne les convainc pas. L'annonce d'un élargissement de la « concertation » à destination des métropolitains en octobre 2009 est reçue quelque peu différemment par les acteurs au positionnement riverain, qui craignent qu'on ne les oublie, et par les acteurs au positionnement métropolitain, qui estiment que cet élargissement est nécessaire. Toutefois, globalement, tous sont partants pour s'y impliquer et participer à l'élaboration d'éléments métropolitains. Or une fois encore, les habitants-citoyens seront relativement déçus par les résultats de cette démarche, qui n'a pas permis un véritable élargissement de la « concertation » et n'a abouti qu'à des ajustements limités sur une offre de services. Ainsi, si la prise en compte de la dimension métropolitaine du site a pu faire émerger une alliance entre acteurs de la société civile et acteurs responsables du projet en 2008, elle s'est avérée superficielle, car la maîtrise d'ouvrage a peu tenu compte du travail et des propositions fournis par les associations, et les démarches mises en place dans ce contexte n'ont pas abouti à une reformulation importante du projet.

[565] C.F. Annexes IV, 5.

Cette question de la prise en compte de la dimension métropolitaine peut également servir d'analyseur de l'évolution des rapports entre la maîtrise d'ouvrage et les associations de quartier au positionnement riverain. Si, comme nous l'avons mentionné, ces dernières ont pu être considérées lors du lancement de l'opération comme un soutien et un atout pour la municipalité, les relations se sont ensuite dégradées, jusqu'à aboutir à des conflits parfois virulents. Le fait que la Mairie de Paris veuille en 2008 ouvrir la « concertation » à d'autres habitants-citoyens, non riverains et non associatifs, peut s'interpréter comme une forme de désaveu pour ces associations. Un représentant d'un cabinet de la Mairie de Paris nous a expliqué que le travail de la seconde mandature par rapport à la « concertation » était en partie de « *réinventer* » les dispositifs pour intégrer les métropolitains, ce qui selon lui « *a été ressenti avec défiance* » de la part de certaines associations de riverains qui ont pu se sentir écartées[566]. Il estime que la « concertation » telle qu'elle s'est déroulée entre 2003 et 2008 a été « *trop restreinte* » (Pol4). Il y a donc eu une forme d'évolution de la Mairie de Paris sur cet aspect, car au départ, face aux demandes répétées de certains acteurs de la société civile de concerter largement, les représentants politiques semblaient plutôt réticents. C'est sans doute le durcissement des relations avec les associations de riverains qui ont amené les acteurs politiques et professionnels à estimer qu'une « concertation » plus élargie présenterait moins le risque de constitution de contre-pouvoirs locaux[567].

C. L'impact des conflits sur les possibilités d'alliances entre acteurs en charge du projet urbain et habitants-citoyens

Si les acteurs en charge du projet urbain et les acteurs de la société civile s'accordent à certains moments de l'opération sur des aspects précis, parce qu'ils ont temporairement des intérêts communs, ces formes d'alliances ne sont pas pérennes. Les divergences d'intérêt et de positionnements semblent toujours prévaloir à terme, alors même que tous les acteurs regrettent, nous l'avons vu, que le processus participatif n'ait pas permis l'instauration de relations constructives de confiance et de dialogue. Certains acteurs estiment que la difficulté à former des alliances est essentiellement due au climat conflictuel de la « concertation ». Pourtant, le fait que les acteurs aient pu être en conflit sur certains éléments du projet aurait pu ne pas être un frein fondamental à la formation d'alliances durables.

Tout d'abord, les conflits ouverts entre acteurs en charge du projet et acteurs de la société civile n'ont finalement concerné qu'une partie des protagonistes. Ce sont surtout les associations au positionnement riverain qui ont été dans des conflits virulents avec les acteurs politiques et professionnels, et principalement au sujet du jardin Lalanne. Pour reprendre le cadre d'analyse proposé par Paolo Fareri (Fareri, 2000), cette situation s'explique par le fait que les acteurs de la société civile ont estimé se trouver dans une situation où la solution envisagée leur coûtait plus qu'elle ne leur rapportait. Autrement dit, en tant que représentants

[566] « *On est en train de bouger la manière dont on veut concerter [deuxième mandature] j'ai tendance à penser que les associations se sentent menacées par un dispositif plus ouvert, leur place est moins facile à trouver*. » (Pol4)

[567] Nous évoquons ci-dessous comment l'arrivée de nouveaux acteurs de la société civile a permis aux maîtres d'ouvrage de légitimer des projets qui ne remportaient pas l'adhésion des associations « historiques » de la « concertation ».

des riverains, et face à la décision ferme de supprimer le jardin Lalanne, il était préférable pour eux d'entrer en conflit ouvert avec la municipalité. C'est ce qui explique qu'ils aient mené des actions publiques contre la Mairie de Paris. Paolo Fareri souligne également que la présence d'un conflit dans un processus décisionnel est un indicateur de mobilisation d'une grande quantité de ressources de la part des acteurs, ce qui est le cas de l'association Accomplir (Fareri, 2000). Mais les autres acteurs sont restés dans des situations d'oppositions claires sans être en conflit direct avec les acteurs politiques et professionnels. De plus, puisque les formes de conflits et d'oppositions n'ont jamais conduit les acteurs de la société civile à sortir du processus participatif, elles auraient pu aboutir à la création d'alliances plus constructives.

En effet, le conflit ne peut pas, en tant que tel, être considéré comme un facteur d'échec des processus participatifs. C'est davantage « *la complexité des enjeux, la multiplicité des processus et la fragmentation des ressources* » (Fareri 2000) qui rendent difficile la construction de coalitions fortes et stables. C'est également, dans le cas du projet des Halles, parce que les divergences d'intérêt entre acteurs sont apparues assez rapidement et que les oppositions n'ont pas été réglées au fur et à mesure. Notons par ailleurs que sur un temps aussi long que celui de l'opération des Halles, les intérêts des acteurs peuvent évoluer, ce qui est particulièrement visible dans le positionnement de la Ville de Paris au sujet de la dimension métropolitaine[568]. Enfin, la difficulté à construire des relations durables entre acteurs en charge du projet urbain et acteurs de la société civile s'explique par le changement fréquent d'acteurs politiques et professionnels. Or ces différents protagonistes n'ont pas tous la même antériorité du projet, alors que les représentants associatifs sont impliqués sur la durée de toute l'opération. C'est d'ailleurs souvent eux qui connaissent le mieux la teneur des débats qui ont eu lieu et donc les éléments qui ont déjà été discutés. Ce *turn-over* important des personnels politiques, techniciens et administratifs de la Mairie de Paris rend l'entretien des alliances plus difficile.

[568] Pour illustrer le fait que les convergences d'intérêt sont fluctuantes et ne peuvent assurer des alliances pérennes, Jérôme Dubois cite notamment Emile Durkheim « *l'intérêt est ce qu'il y a de moins constant au monde, une telle cause ne peut donner lieu qu'à des rapprochements passagers et à des associations d'un jour* » (Dubois, 2006)

Section 2. Alliances entre acteurs de la société civile : de la difficulté d'organiser une action collective

Les acteurs de la société civile sont également amenés à créer des alliances entre eux, plus formelles, en fonction des temporalités du projet et de leurs convergences d'intérêts. La constitution d'alliances entre habitants-citoyens est un moyen évident de représenter un poids plus important dans la « concertation », en développant des revendications communes et structurées. La formation d'une action collective n'est pourtant pas simple dans les jeux d'acteurs entre représentants associatifs.

A. Tentative de constituer un groupement interassociatif

A l'initiative des membres du FSL[569], une première réunion interassociative est organisée le 8 juin 2006 en présence du garant de la « concertation ». Elle a pour objectif de créer une alliance et une dynamique entre les différents acteurs de la société civile impliqués dans l'opération, en rassemblant toutes les associations pour discuter des modalités de participation et du projet de réaménagement. Entre juin 2006 et mars 2008, dix-sept réunions interassociatives se tiendront, la plupart organisée à l'union locale CGT des 1er et 2eme arrondissements. Elles sont également l'occasion d'intégrer des représentants syndicaux aux discussions. Outre les réunions, le fonctionnement interassociatif permet l'échange de nombreux mails collectifs et la réalisation de certains textes communs.

Dans un premier temps, cette dynamique interassociative peut donner l'espoir aux acteurs de la société civile de représenter une forme de contre-pouvoir constitué face aux acteurs politiques et professionnels. C'est d'ailleurs l'objectif avéré d'une telle entreprise. Toutefois, les relations tendues entre associatifs repérées sur la scène de la « concertation » et les oppositions dont nous avons parlé reprennent rapidement le dessus. Elles créent des clivages empêchant la plupart du temps de tenir des positions communes. Au demeurant, lors du commencement de ce groupement interassociatif, une partie des associations du collectif Parole des Halles ne souhaitent pas y participer, car elles craignent que l'interassociative soit dirigée par les associations de riverains avec lesquelles elles sont en conflit. Des échanges de courriels collectifs prennent alors une tournure de règlements de compte personnels. Les uns reprochent aux autres de tenter « *des coups de force instrumentalisant tout le monde* » à leur service (courriel 15 mai 2007), les autres leur répondent en les accusant par exemple d'avoir « *des méthodes autoritaires* » et de vouloir « *saboter la démarche et de faire exploser la coopération* » (courriel 16 mai 2007), et ainsi de suite…

Au final, la plupart des acteurs de la société civile ayant essayé de participer à ce groupement interassociatif estiment que ces oppositions empêchaient fondamentalement son succès. Alors qu'il aurait du être un espace construit sur les convergences d'intérêt des habitants-citoyens, il n'a été, selon les termes d'un représentant associatif, que « *l'émanation de [leurs] divergences »* (Hab9). En effet, l'interassociative semble davantage avoir été un lieu

[569] Plus précisément d'une structure du FSL appelée l'atelier des Halles.

d'affrontements qu'un lieu de négociation : *« on y allait pour essayer de convaincre l'autre de venir sur nos propres positions »* explique une autre personne (Hab3). La plupart déplorent l'échec de cette initiative, d'autant qu'ils ont le sentiment que ces désaccords ont joué en leur défaveur : « e*n réunion on nous disait beaucoup « de toutes façons vous n'êtes pas d'accord entre vous » ; si on avait pu s'entendre mieux, on aurait pu être plus efficace* » estime une représentante associative (Hab7)

Toutefois la dynamique interassociative engagée a pu être constructive ponctuellement. Cela a été le cas en février et mars 2007, au moment où les différents acteurs de ce groupement se rejoignent sur le fait que la « concertation » menée sur le projet de jardin est limitée et ne leur permet pas de faire admettre leurs critiques des propositions de l'équipe SEURA. Pour tenter de se faire entendre, ils décident lors de la réunion interassociative de février 2007 de confier la rédaction d'un texte à deux de leurs membres, qui ne sont pas identifiées comme appartenant clairement à l'un des deux collectifs opposés (Michèle Collin et Dominique Goy Blanquet). Ce texte sera communiqué à la Ville en mars 2007[570] et discuté au cours des réunions de cette période. C'est bien parce que les acteurs de la société civile se retrouvent tous dans les arguments pour le maintien de la place René Cassin que l'interassociative est efficace pendant quelques mois et leur permet de transmettre ce document de synthèse et d'argumentation. Néanmoins cela ne suffit pas pour rendre la dynamique collective pérenne : malgré l'accord de tous sur le traitement de cet espace, il n'y aura pas d'autres prises de position tout à fait unanimes émanant de l'interassociative.

B. Une alliance d'associations fondée sur des intérêts convergents : le collectif Parole des Halles

Les prises de position communes émanent la plupart du temps des regroupements d'associations, les collectifs. Ceux-ci sont constitués à partir de convergences d'intérêts plus pérennes que dans le groupement interassociatif, même si ces intérêts peuvent avoir des fondements différents et que des désaccords peuvent exister entre leurs membres. Ayant participé à plusieurs reprises à des réunions du collectif Parole des Halles, nous pouvons donc exposer plus précisément son fonctionnement que celui des autres regroupements.

Ce collectif s'est formé en 2005, pour soutenir la proposition de *Charte de concertation* rédigée par l'association EPPPUR. Il regroupe des associations dont l'objet social peut fortement différer : associations de quartier, associations de chercheurs, associations militantes comme le FSL. Au départ, ces différents acteurs associatifs participent séparément, mais l'on perçoit dans leurs discours des convergences de positions, principalement autour de la nécessaire prise en compte de tous les usagers du site et de la critique d'une trop grande place accordée au commerce dans le projet. En 2005, les chercheurs de l'EPPPUR sont sollicités par plusieurs associations, dont certaines sont membres du collectif Rénovation des Halles. Mais leur proposition, qui vise à impliquer largement les usagers du site, ne

[570] Michèle Collin et Dominique Goy Blanquet pour l'interassociative, *Texte de réflexion-diagnostic pour servir de base à la discussion sur les axes fondamentaux du projet de rénovation du jardin*, 6 mars 2007

convainquent pas les acteurs de ce collectif, qui préfèrent proposer un *Contrat de concertation* de leur côté, mettant davantage en avant le rôle des associations dans les relations avec les pouvoirs publics. Une partie des associations de quartier, en opposition avec celles qui constituent Rénovation des Halles, choisissent alors de soutenir la proposition de l'EPPPUR. Elles espèrent ainsi pouvoir représenter un contrepoids face aux associations avec lesquelles elles sont en désaccord, voire en conflit personnel. Les membres du FSL rejoignent la conception de l'implication des habitants-citoyens défendue par l'EPPPUR : ils soutiennent donc également leur proposition. Ainsi naît le collectif Parole des Halles, qui rédigera plusieurs contributions communes, suite à des réunions de travail et des échanges de courriels. Outre la vigilance à ce que l'aspect commercial du projet ne soit pas prédominant, ces acteurs de la société civile se rejoignent sur la demande d'une prise en compte de la dimension métropolitaine du site dans la programmation et dans la « concertation[571] ».

Si ces acteurs parviennent ainsi à une forme d'alliance formalisée et d'action collective, les nombreuses discussions qui ont lieu en coulisse révèlent que la convergence de certains de leurs intérêts n'empêche pas des différences de positions, en grande partie dues à l'objet social de leurs associations.

En réalité, l'enjeu métropolitain ne représente pas l'enjeu majeur du projet pour tous les membres du collectif. Les représentants d'associations de quartier expliquent notamment que ce n'est pas ce qui les intéresse le plus : « *c'est pas un truc qui me passionne la métropole, je soutiens l'idée de plus en tenir compte, mais je ne veux pas m'y consacrer* » nous a expliqué l'un d'eux (Hab3). Plus encore, ils peuvent douter de la possibilité et de l'efficacité d'impliquer un public métropolitain, alors même qu'il s'agit d'une position récurrente du collectif Parole des Halles :

> « *les associer à la concertation, ça sert à rien car ils ont des comportements spécifiques, mais je ne suis pas sûr qu'ils aient envie de contribuer au changement ou qu'ils aient des idées. Je pense que si on leur demande ils ne diront rien* » nous déclare un représentant d'une association de quartier (Hab3).

Selon un autre, la Mairie de Paris n'a pas eu, en tout état de cause, de réelles intentions de faire participer les habitants-citoyens à l'élaboration du projet. Dans cette logique, impliquer plus largement ne serait pas plus efficace que le processus mis en place :

> « *pourquoi veux-tu qu'ils fassent participer plus les métropolitains, que les riverains ? Nous, ils nous avaient sous la main, on aurait pu travailler ensemble, ils n'ont pas voulu. Je crois que c'est pas contre les métropolitains, c'est contre le principe initial ! »* (Hab5).

Bien qu'appartenant au collectif développant un positionnement métropolitain, les représentants d'associations du quartier conservent malgré tout des positions riveraines sur certains aspects - même si ce ne sont pas celles qu'elles mettent en avant sur la scène de la « concertation ». Leurs discours traduisent la même importance du rapport au quartier que

[571] Ce sont ceux que nous avons désignés comme ayant un positionnement métropolitain et qui forment avec quelques autres associatifs, au moment où la nouvelle équipe municipale de 2008 érige l'enjeu métropolitain comme central, un groupe de travail et de réflexion propre sur cet aspect, le groupe Métropole.

celle accordée par d'autres associations riveraines, appartenant à d'autres regroupements comme Rénovation des Halles. Certains ont même pu s'opposer à des prises de position communes au sein de Parole des Halles par crainte de heurter les habitants du quartier en semblant se positionner contre leurs intérêts. Mais la volonté de se démarquer d'autres associations de riverains est très forte chez eux, et a probablement dicté leurs stratégies :

> « *sur le fond, ce qui a maintenu l'existence de parole des halles venait du fait qu'ils avaient besoin localement d'exister par rapport à Accomplir, de faire entendre une autre voix »* explique un des membres du collectif (Hab9).

A l'inverse, les acteurs représentant des associations plus généralistes ne sont pas toujours d'accord avec ce que les représentants d'association de quartier souhaitent défendre : « *ce qui était important pour eux comme le Conservatoire ou même le côté esthétique, moi m'intéressait moins »* nous a expliqué l'un d'eux (Hab9). De plus, pour beaucoup de membres de ce collectif, la prise en compte de la dimension métropolitaine était un enjeu politique et social essentiel et une façon de se positionner en dehors même du cadre du quartier et du projet. Ainsi l'un d'entre eux évoque « *l'ascenseur social qui ne fonctionne plus notamment entre Paris et sa banlieue* » (Hab7), tandis que d'autres estiment que l'implication des métropolitains est indispensable pour garantir un bon fonctionnement du processus participatif lui-même. L'importance accordée au fonctionnement même de la « concertation » est d'ailleurs une autre ligne de clivage entre les membres du collectif, malgré un affichage public de positions communes sur cet aspect. Les chercheurs en urbanisme y sont particulièrement attentifs, tandis que d'autres estiment que les revendications de ces derniers sur le processus sont parfois hors de propos. Cette critique est d'ailleurs également exprimée par des associations du collectif Rénovation des Halles, qui mettent en garde contre la possibilité « *d'un sabotage du fond de la concertation par des revendications incessantes sur la forme* » (courriel 11 octobre 2006).

Les différents membres de Parole des Halles estiment qu'il n'y avait pourtant pas de véritables contradictions entre eux, mais des « *sphères d'intérêts différentes* » (Hab3) qui pouvaient se recouper. Certains évoquent des stratégies « *d'échanges de soutien* » (Hab9) qui ont permis de maintenir l'existence du collectif. Dans leurs discours revient l'idée qu'il faut « *faire face ensemble à la Mairie de Paris* ». Les thématiques de la métropole et de l'importance de la dimension culturelle du projet leur ont permis de conserver des positionnements communs.

C. Le poids des temporalités d'implication sur la possibilité d'alliances entre acteurs de la société civile

Les rencontres entre « anciens » et « nouveaux » acteurs de la société civile dans la « concertation » auraient pu amener à de nouvelles formes de convergences d'intérêts, voire d'alliances. Mais la possibilité de trouver des intérêts communs et de les mobiliser s'est avérée restreinte, précisément pour des questions de temporalités d'implication.

Ces rencontres sont assez localisées, dans le temps et dans l'espace. Elles ont lieu durant les derniers mois de la « concertation »[572]. En effet, avec la réaffirmation de l'importance de la dimension métropolitaine du site et les tentatives d'élargissement de la « concertation », de nouveaux acteurs de la société civile apparaissent dans la démarche participative. Ces rencontres se sont principalement déroulées lors de deux réunions : le séminaire de concertation du 12 décembre 2009 organisé par le cabinet Ville Ouverte dans le cadre de l'étude sur la dimension métropolitaine du projet, et le GTT de présentation de l'équipement métropolitain dédié aux cultures urbaines du 14 janvier 2010. L'arrivée dans le processus de projet de nouveaux acteurs de la société civile[573] se fait à un moment où la programmation est déjà bien avancée et où les représentants associatifs mobilisés depuis longtemps sur le projet ont le sentiment de s'être battus depuis plusieurs années pour tenter de l'infléchir. Les prises de position des nouveaux représentent un enjeu pour les anciens, car il est préférable qu'elles aillent dans leur sens. Ceci peut les amener à développer des stratégies pour que les derniers arrivés soient identifiés comme se ralliant à leurs revendications. Or, durant ces deux événements, plusieurs éléments ont montré que la rencontre entre anciens et nouveaux acteurs de la société civile n'était pas évidente.

Le séminaire de concertation du 12 décembre 2009 rassemble les associations mobilisées depuis 2003/2004 dans l'opération des Halles, un jeune représentant d'une association impliquée très récemment dans certains GTT (par l'intermédiaire de la Maison des Associations) et un certain nombre d'habitants-citoyens qui ont été sollicités à l'occasion des focus groups de l'étude sur la dimension métropolitaine, et qui n'ont pour leur part jamais participé à des GTT. Les quatre groupes formés pour réagir aux propositions de la programmiste se constituent selon les convergences d'intérêts traditionnels et les collectifs existants. On retrouve un groupe avec des membres de Rénovation des Halles, un autre avec des membres de Parole des Halles, un troisième avec des personnes plutôt non affiliées. Le quatrième groupe se crée principalement avec des nouveaux acteurs de la société civile, c'est-à-dire le jeune représentant associatif présent depuis peu dans la « concertation » et les

[572] A l'exception des rencontres lors des groupes d'usagers de l'automne 2006, mais les anciens acteurs de la société civile y étaient invités comme intervenants, et ne participaient pas au même titre que les nouveaux venus. De plus, bien que nous n'ayons pas pu y assister, il ne nous semble pas (à partir des compte-rendus) que de véritables échanges entre anciens et nouveaux aient pu avoir lieu lors de ces groupes d'usagers.

[573] La plupart d'entre eux ne participent qu'à une ou deux réunions de « concertation », c'est pourquoi nous n'avons pas pu précisément étudier leurs modalités d'implication. L'un des acteurs arrivés tardivement dans le processus participatif, jeune homme représentant d'une association à vocation culturelle (danse), s'est toutefois investi sur la durée et est venu à de nombreuses réunions de concertation. Nous avons pu mené plusieurs entretiens informels avec lui, et l'avons donc inclus à notre analyse des modalités d'implication des acteurs de la société civile dans le chapitre précédent.

personnes issues des focus groups. Nous avons observé plus particulièrement ce quatrième groupe. Nous avons pu constater que la présence de nouveaux venus était très convoitée par les autres groupes, dont certains membres nous ont fait des réflexions comme : « *tu prends tous les focus toi !* ». En effet, chaque groupe devant ensuite défendre ses positions devant les représentants du comité technique de l'étude, la présence de nouveaux habitants-citoyens est perçue comme une source potentielle de légitimité. Elle peut permettre de montrer une convergence entre anciens et nouveaux sur certains thèmes. Les plus jeunes, désignés à plusieurs reprises au cours de l'opération comme des usagers principaux du site mais absents de la « concertation », sont particulièrement convoités.

C'est ainsi que le jeune homme représentant d'une association impliquée depuis peu dans le processus fait l'objet de nombreuses sollicitations. Ses prises de paroles, qui peuvent aller à l'encontre des positions défendues par certains des associatifs plus anciens de la « concertation », lui valent systématiquement d'être chaudement félicitées par les autres membres de la société civile ou par les acteurs politiques. Ces derniers lui demandent alors avec insistance de « *venir à la réunion suivante pour s'exprimer* ». Notons que la couleur de peau et l'activité de ce jeune homme paraissent renforcer l'intérêt qui lui est témoigné : il est noir et pratique de la danse Hip Hop. Certains associatifs s'adressent spontanément à lui lorsqu'ils évoquent « *les jeunes de banlieue* », bien qu'à aucun moment il n'ait déclaré habiter ailleurs qu'à Paris. La catégorisation sociale et ethnique dont il fait visiblement l'objet est un atout aux yeux de ceux qui lui imposent. Il a manqué tout au long de la « concertation » des « jeunes métropolitains », ce qui suppose pour beaucoup venant de banlieue. A présent qu'il semble y en avoir un, la stratégie des participants vise à s'arranger pour qu'il soit ou pour qu'il ait l'air d'être d'accord avec leurs propositions. D'autant plus que dès ce moment là, il est question que l'équipement métropolitain soit un lieu dédié aux jeunes et aux cultures urbaines : les positions d'un jeune danseur est alors importante pour les acteurs de la société civile, car ils ne sont pas convaincus du bien fondé d'un tel équipement, mais aussi pour les représentants de la Mairie, qui au contraire souhaitent valider la pertinence de cette proposition. Tout se passe donc comme si ce jeune homme disposait d'une valeur sur-représentative dans le processus participatif, par rapport à d'autres acteurs nouveaux venus, moins jeunes et non identifiés comme venant de banlieue. Ceux-là représentent visiblement moins une catégorie sociale à séduire au regard de l'ambition de la Mairie de Paris de proposer un équipement culturel dédié au Hip Hop.

En effet, les acteurs de la société civile les plus anciens dans la « concertation » ne semblent pas accorder autant d'importance et d'écoute à l'expression des autres nouveaux venus, qu'ils se soient mobilisés pour l'implication des métropolitains ou non. Cette situation peut s'expliquer par les différences de temporalité de l'implication des habitants-citoyens dans le projet urbain, qui peuvent rendre les échanges plus difficiles. De fait, les acteurs de la société civile n'ont pas tous les mêmes connaissances du projet et de son historique - notamment en termes d'informations sur les échanges et négociations précédents. Cette différence est flagrante dans les prises de parole des rapporteuses des groupes lors du séminaire de concertation : alors que la rapporteuse nouvelle venue (groupe 2) présente des propositions déjà évoquées et dont les acteurs habituels savent qu'elles ne seront

probablement pas réalisables, les autres développent un argumentaire sur des éléments précis pour défendre à nouveau leurs revendications dans un cadre qu'elles savent possible. Durant le travail en groupe, le fait de ne pas avoir suivi les débats sur le projet a constitué un frein à la réflexion. Plusieurs questions se posent sur des éléments de base, sur les acteurs en charge de l'opération, les choix actés ou non, etc. Dans les autres groupes, au contraire, les discussions ont immédiatement porté sur la manière de présenter des revendications et propositions déjà soutenues auparavant. De plus, les acteurs présents n'ont pas les mêmes capacités à s'exprimer dans une instance publique : le capital – social, politique, culturel - a des incidences sur les aptitudes à se faire entendre dans le processus participatif. Or les citoyens nouveaux venus issus des focus groups, contrairement aux anciens, sont non seulement peu familiers des problématiques d'aménagement ou des instances politiques, mais de plus, ils ne sont pas des représentants ou des membres associatifs et n'ont donc pas la même habitude de prendre la parole en public et de défendre des argumentaires. Par conséquent, les modalités d'expressions des anciens et des nouveaux sont très inégales. La rapporteuse du groupe des personnes issues des focus groups (groupe 2) mélange quelque peu dans sa présentation les différents éléments qui avaient été débattus pendant le travail du groupe, alors que deux autres rapporteuses, une représentante d'une association de riverain très impliquée (groupe 3) et une universitaire (groupe 4), ont un propos très structuré et clair. Ces différences sont visibles dans le compte rendu du séminaire du 12 décembre 2009, dans lequel l'intervention de la rapporteuse du groupe 2 est résumée en 9 lignes, tandis que celle de la rapporteuse du groupe 3 fait l'objet d'une page et demie (C.F. Encadré 12).

Le séminaire de concertation du 12 décembre 2009 a ainsi été la scène d'un déséquilibre entre les acteurs habitués aux réunions de travail et les nouveaux venus issus des focus groups, déséquilibre qui s'est traduit par des malentendus, voire des tensions entre les différents membres de la société civile, et par un décalage entre les propositions des uns et des autres.

Encadré 12 : Compte-rendu des propos des rapporteurs de groupes lors du séminaire de concertation du 12 décembre 2009

Groupe 2. Hélène Audrerie est rapporteur pour le deuxième groupe. Ce groupe est composé à la fois de membres réguliers de la concertation aux Halles et de participants aux focus-groupes BVA. Le groupe exprime deux avis principaux.

- *La bibliothèque / médiathèque doit être un lieu innovant fonctionnant à l'échelle métropolitaine comme locale.* Ce doit être un lieu de proximité, d'échange, de rencontre et de citoyenneté, avec des ateliers notamment organisés par des citoyens ou des associations volontaires.
- *Localiser aux Halles un centre sanitaire, médical et d'urgence.* Il doit être présent dans les espaces RATP, commerciaux et publics, calé sur les horaires du hub, accessible à l'ensemble des usagers du site.

Groupe 3. Elisabeth Bourguinat est rapporteur pour le troisième groupe. Ce groupe est composé de membres réguliers de la concertation aux Halles et d'un participant aux focus-groupes de BVA. Le groupe exprime globalement son accord avec les propositions émises par Véronique Granger mais souhaite revenir sur différents points.

- *L'hospitalité.* L'accessibilité, l'accueil dans la salle d'échange, l'orientation, l'usage de codes sensitifs plutôt que la signalisation ... des propositions pertinentes et importantes.
  Pour renommer les sorties du forum par rapport à la surface, le groupe formule ses propositions : Porte Beaubourg, Porte des Innocents, Porte du Pont Neuf, Porte de la Bourse de commerce, Porte Saint Eustache, Porte Montorgueil, Porte Rambuteau.
  Les toilettes publiques doivent être localisées certes dans les sous-sols mais aussi en surface. Pensez aux riverains ! Les sanisettes sont trop souvent cassées ou fermées à 20h.
  Les médiateurs doivent être sur place, assurer une présence physique sur site. La formation des vigiles est une proposition importante.
  L'hospitalité, c'est aussi l'hospitalité faite aux SDF dans ce quartier où ils sont présents depuis des années. Il faut mieux les prendre en compte dans cette réflexion.
  Concernant les jeunes, il est dommage d'avoir abandonné la proposition de CIDJ ou d'antenne jeune car cela aurait été complémentaire des cultures urbaines.

- *Espaces privés / espaces publics.* Le groupe partage complètement l'analyse de Véronique Granger. Il est tout à fait indispensable de mettre en place une régie culturelle. Les commerçants doivent en faire partie.
  Que faire des SDF qui n'ont pas d'espace privé ? Où vont-ils, alors qu'aujourd'hui l'espace public n'est pas respecté comme tel ?
  Il est indispensable de permettre qu'aux Halles puissent se dérouler des débats publics, dans un espace qui s'appelle le forum ! Cela nécessite qu'on puisse se réunir comme à l'occasion de ce séminaire, avec une table, des chaises, des micros ...
- *Esthétique du temps, silence.* Il faut respecter le rythme du quartier, les temps de silence, le dimanche et le soir. Il ne faut pas ouvrir les commerces le dimanche, ni avant 10h le matin. Respecter cette journée de répit permettrait aussi d'investir la Canopée sans gêner les commerçants, avec une programmation à l'image de ce qui se faisait avant la destruction des pavillons Baltard.
  Le groupe s'accorde avec Véronique Granger pour dire que l'animation ne doit pas devenir envahissante et tout saturer.
  Il faut des temps et des lieux de repos aux Halles. Or la Canopée, sous le toit, pourrait-elle être ce lieu, alors que c'est la Place Basse qui aujourd'hui est un lieu de pause - notamment parce qu'elle est à l'air libre ? Et pensez à la place René Cassin, lieu de repos par excellence dans le quartier, qui doit être préservée et valorisée comme tel.
- *Enfants, familles.* C'est une bonne nouvelle d'entendre qu'on cherche à leur faire une place. Alors il faut mettre l'accent sur les enfants dans la bibliothèque en valorisant le savoir faire de la bibliothèque enfants actuelle.
  Si la bibliothèque devient un équipement métropolitain, alors il faudra prévoir une carte coupe-file pour les riverains ! Comment les personnes âgées qui se rendent actuellement à la bibliothèque d'arrondissement se retrouveront-elles dans un nouvel équipement ouvert à l'ensemble du flux d'usagers ?
  La proposition de halte garderie exploitant les ressources des Halles est une très bonne idée.
  Dédier un lieu au hip-hop va dans le sens d'un public déjà dominant aux Halles. Ne contribue-t-on pas ainsi à la ségrégation et à la segmentation ? Ne peut-on pas envisager plutôt un espace de diffusion mutualisé pour l'ensemble des publics ? On pleurera toujours l'auditorium ...

Source : Ville Ouverte, Compte-rendu en ligne sur le site Internet de la Mairie de Paris

Le GTT du 14 janvier 2010 sur l'équipement dédié aux cultures urbaines ne rassemble pas tout à fait le même type d'acteurs de la société civile. Nous y retrouvons les associations impliquées depuis plusieurs années dans le projet, mais aussi des personnes présentées par les acteurs politiques comme des citoyens, mais qui ont un profil très particulier : ce sont des professionnels et des « *experts* » de la culture Hip Hop, qui participent depuis plusieurs mois à des discussions avec la Mairie de Paris sur un ensemble d'événements Hip Hop[574]. Ces deux groupes d'acteurs de la société civile ne se sont jamais croisés jusqu'alors et ne connaissent pas leur existence mutuelle. Or ils n'accueillent pas du tout de la même manière le projet présenté par la maîtrise d'ouvrage publique, ce qui crée des tensions entre eux.

Le groupe d'acteurs de la société civile nouveaux venus dans l'opération des Halles a participé à l'élaboration du projet et soutient par intérêt évident ses objectifs de valorisation et de diffusion du Hip Hop. Parallèlement, les associatifs anciens dans la « concertation » découvre un projet déjà dessiné, qui ne reprend pas leurs analyses et propositions, notamment celles d'une appréhension large de la dimension métropolitaine du site. Stratégiquement, les représentants municipaux trouvent un appui auprès des acteurs du monde Hip Hop, qui ne comprennent pas pourquoi les autres habitants-citoyens critiquent ce projet et prennent leurs objections comme un rejet ou un dénigrement des cultures urbaines. Ainsi le représentant des commerçants du Forum, en essayant de se prononcer sur le projet et son inadéquation à la programmation du site, s'aventure à donner des éléments de définition du Hip Hop : « *le Hip Hop n'est pas organisé au départ, c'est sa façon d'être, c'est donc antinomique de chercher à l'organiser* ». Cette déclaration peut être mal interprétée par les acteurs de cette discipline. Certains lèvent les yeux au ciel. Ils se disent *« choqués »* de ces propos, qui selon eux stigmatisent et méconnaissent le Hip Hop. Les associations « historiques » de la « concertation » ont face à elles des personnes qui ont une grande connaissance de la culture Hip Hop. Elles peuvent donc difficilement critiquer ce projet en passant par une argumentation sur le bien fondé d'un tel équipement pour cette discipline. D'ailleurs le représentant des commerçants, en fin de réunion, reprend la parole pour préciser que son « *intervention n'était pas contre le Hip Hop »* et qu'il est *« intervenu plus sur la forme que sur le fond* ». Etant donné la configuration de la réunion, qui s'éloigne de la réflexion programmatique du projet des Halles dans son ensemble, il peine à justifier sa prise de position critique face au projet Hip Hop.

Certaines associations au positionnement riverain tentent une autre stratégie. Sans s'opposer frontalement au projet dédié aux cultures urbaines, elles interrogent les maîtres d'ouvrage sur la pertinence de sa localisation. Mais pour ce faire, elles cherchent à se positionner du côté des représentants Hip Hop en les mettant en garde contre les pouvoirs publics : « *ce temple ne va pas être formidable, parce qu'il sera mal placé* » déclare Elisabeth Bourguinat. Les associations riveraines tentent ainsi de déplacer les lignes de clivage imposées par la Mairie : « *ce sera pas possible, vous aurez des plaintes des riverains ! Ca ne marchera pas, on vous ballade !* » Face aux professionnels du Hip Hop, au lieu de se positionner comme ils

[574] Au sein de la Commission Paris Hip Hop, qui organise plusieurs événements dont la quinzaine du Hip Hop à la fin du mois de juin (concerts, expositions, fêtes, spectacles).

ont pu le faire auparavant contre un équipement à vocation métropolitaine[575], ces représentants associatifs essayent de construire une nouvelle alliance en accusant la Mairie de ne pas bien localiser l'équipement, et donc de ne pas véritablement soutenir la culture Hip Hop.

Les associations participant depuis 2003 à l'opération des Halles ont tout de même certains arguments sur le plan de la programmation pour remettre en cause le projet qui leur est présenté. Leur légitimité se joue davantage sur cet aspect, qui convoque leur antériorité et leurs connaissances des enjeux de « concertation » et de programmation du projet dans son ensemble, plutôt que sur la question spécifique de la culture Hip Hop. Au demeurant, à aucun moment pendant la réunion il n'est dit précisément où sera situé l'équipement (hormis la mention du RDC, après une question de représentants associatifs) ni montré aucun plan de la Canopée.. La programmation du projet d'équipement pour le Hip Hop, si elle est intéressante en soi, apparaît déconnectée de programmation générale du projet des Halles.

La différence de temporalité et de modalités de l'implication des habitants-citoyens pour le projet des Halles d'une part et pour le projet d'équipement dédié aux cultures urbaines d'autre part introduit des déséquilibres et des malentendus dans les échanges entre les acteurs de la société civile. De plus, la question métropolitaine divise, nous l'avons vu, au sein même du groupe des « anciens » représentants associatifs. Ceux au positionnement métropolitain étaient déjà au courant de la possibilité de créer cet équipement. Les autres, au positionnement riverain, le découvrent en grande partie : ils en sont étonnés et regrettent de ne pas avoir eu de documents avant la réunion. Tous sont surpris de l'état d'avancement du projet. La directrice de cabinet de l'Adjoint à la Jeunesse tente de les rassurer en affirmant :

> « *à aucun moment il n'y a eu une volonté d'écarter la concertation, d'ailleurs si ce projet est né c'est parce que certaines personnes de la concertation nous ont alerté* ».

Les réunions organisées avec le groupe Métropole, bien qu'elles n'aient pas amené de réactions précises sur les propositions des associations, servent aux politiques pour légitimer le projet d'équipement qu'ils présentent : leur discours semble indiquer que c'est à partir de ces échanges que ce projet a pu émerger. Ceci est toutefois contesté par les membres de ce groupe qui disent ne pas avoir eu connaissance du travail programmatique mené parallèlement par la Ville avec les professionnels du Hip Hop.

Ces difficultés de communication entre anciens et nouveaux acteurs de la société civile dans la « concertation » montrent que les possibilités d'alliances sont également fortement dépendantes des conditions dans lesquelles on place les habitants-citoyens en situation d'échanger.

[575] Lors de réunions où les professionnels du Hip Hop n'étaient pas là.

Conclusion intermédiaire

Forte typification des rôles à travers un modèle de double délégation

Divergences selon les statuts et les profils des acteurs

A travers l'analyse des modalités d'implication des acteurs dans le processus participatif, des divergences entre ces derniers apparaissent selon leurs statuts et leurs profils. En effet les trajectoires et les intérêts des uns et des autres les amènent à avoir des conceptions différentes de l'implication des habitants-citoyens et, de ce fait, à aborder différemment leurs rôles sur la scène de la « concertation », même lorsqu'ils appartiennent au même type d'acteurs ou à un même organisme. De plus, des tensions existent entre les types d'acteurs : si celles qui opposent les acteurs de la société civile aux acteurs traditionnels du projet urbain sont les plus visibles, l'étude des coulisses de la « concertation » montre bien que les relations entre acteurs politiques et professionnels ne vont pas toujours de soi. Des différences de positionnement et des oppositions sont ainsi repérables.

Ces divergences peuvent être déterminées par des aspects structurels, liés notamment aux statuts et aux formations des acteurs. Par exemple, il est remarquable que les acteurs professionnels qui se différencient le plus des postures communes sont ceux qui n'ont pas eu une formation d'architecte ou d'ingénieur et qui ont un statut « atypique » dans l'opération des Halles. Au-delà de ces positions d'ordre structurel, ce sont également des questions plus personnelles qui sont ici en jeu, liées à d'autres champs que celui du projet des Halles. Nous avons vu comment les oppositions et prises de position dans la « concertation » pouvaient être orientées par des rivalités interpersonnelles. De la même façon, les positionnements des acteurs politiques sont différents selon leur degré de proximité en tant qu'individu avec les habitants-citoyens engagés dans l'opération des Halles. Des enjeux liés à l'appartenance politique se retrouvent également dans les positionnements des habitants-citoyens, car certains d'entre eux sont proches des élus en charge du projet parce qu'ils se présentent sur les mêmes listes lors des municipales[576]. Enfin, vis-à-vis de la « concertation », des différences existent selon l'expérience qu'ont les acteurs d'autres dispositifs participatifs[577].

Ces différences entre les acteurs s'illustrent dans le développement de stratégies propres, en cohérence avec leurs intérêts. Ces stratégies s'exercent selon des modalités différentes,

[576] Il s'agit souvent des acteurs les moins virulents publiquement contre la Mairie de Paris, et qui s'expriment davantage en réunions que hors du cadre de la « concertation ». Cette position peut apparaître logique dans une stratégie d'opposition nuancée pour pouvoir, à terme, travailler avec la municipalité. A l'inverse, d'autres associations au positionnement riverain se sont dès le départ positionnées en opposition à la municipalité dans l'espace public local, et ont ainsi développé un répertoire d'actions plus large et plus public contre la Mairie de Paris.

[577] Notons que si certains acteurs étaient dès leur entrée dans la démarche de « concertation » plus acclimatés aux processus participatifs, les multiples formes d'agir et la forte mobilisation de l'ensemble des acteurs citoyens ont pu réduire les écarts générés par l'expérience. Nous étudierons dans notre troisième partie les processus d'apprentissage générés par l'expérience de la « concertation » : C.F. *Infra*, Partie III, Chapitre 2, « le portée de l'expérience participative pour les acteurs impliqués et pour les pratiques de conception urbaine ».

mais toutes sont orientées vers un but commun : celui d'agir et de peser dans le champ de l'action publique que représente le projet urbain de réaménagement des Halles.

Représentations et attitudes communes par types d'acteurs

Néanmoins, des récurrences sont repérables par types d'acteurs dans les attitudes vis-à-vis de la « concertation » des Halles et, plus largement, dans les représentations de la place de l'habitant-citoyen dans une démarche de projet urbain. Notre analyse tend à montrer qu'il n'y a pas qu'une figure typique de politique, de professionnel ou d'habitant-citoyen en action dans le projet des Halles : les postures communes par types d'acteurs nous semblent d'autant plus importantes à souligner car elles dévoilent l'importance de facteurs structurels réguliers.

Les acteurs politiques tiennent globalement un discours de valorisation de la participation. Celui-ci est à replacer dans le contexte politique municipal et national des années 2000. En premier lieu, la campagne de la première mandature de Bertrand Delanoë a été fortement basée sur l'idée de renouveler les pratiques démocratiques, afin de les rendre plus transparentes et de les ouvrir aux Parisiens. Le renforcement de la « démocratie locale », plus d'ailleurs que celui de la « démocratie participative », est un élément essentiel du discours politique de la Mairie de Paris (Nez, 2008). De plus, au fur et à mesure des années 2000, ce thème est devenu un élément politique au niveau national, notamment avec la campagne électorale de Ségolène Royale en 2007 prônant la participation des citoyens aux débats et aux décisions (Lefebvre, 2007a). Ainsi, rien d'étonnant à ce que les acteurs politiques, qu'ils soient membres du Parti Socialiste ou d'autres partis de la gauche plurielle, tiennent un discours de promotion de la participation. Cependant celui-ci s'accompagne d'une certaine vision de l'implication des habitants-citoyens à l'action publique, qui est rarement proche des degrés de concertation ou de participation. Par ailleurs, si les acteurs politiques estiment que la « concertation » a été effective et dans une large mesure efficace, tous la jugent « *difficile* ». Ils identifient plusieurs raisons qui l'ont rendue ardue : les réticences des professionnels de l'urbain sont souvent citées. Les politiques estiment qu'une part de leur rôle est précisément de convaincre ces derniers de l'intérêt de la « concertation », car ils peuvent se sentir en danger face aux critiques des habitants-citoyens. Mais ce sont surtout les relations conflictuelles avec les associations mobilisées tout au long de l'opération qui sont mises en avant pour expliquer les difficultés à instaurer un dialogue et une confiance mutuelle.

Les acteurs professionnels non spécialisés dans ce domaine semblent moins fondamentalement convaincus du bien fondé d'une démarche d'implication d'habitants-citoyens pour l'élaboration d'un projet urbain. Ils expliquent leur participation à la « concertation » avant tout par leur statut et par le fait que les politiques aient décidé d'engager une telle démarche. Aucun d'entre eux n'a fait valoir de connaissances ni de formations spécifiques sur ce sujet, alors même que les acteurs AMO se sont trouvés directement responsables de l'organisation des dispositifs participatifs. La plupart des acteurs professionnels ont des formations d'architecte ou d'ingénieur, et sont très attachés aux logiques et procédures classiques de conception et aux conditions réglementaires qui les structurent. C'est d'ailleurs principalement à travers les grandes modalités et étapes d'un

projet urbain, telles qu'elles sont dictées par les directives sur la maîtrise d'œuvre publique, qu'ils envisagent d'une part leurs rôles et d'autre part les possibilités d'implication d'habitants-citoyens. Ces dimensions réglementaires expliquent selon eux que la « concertation » ne peut pas être menée sur tous les aspects et à tout moment du processus de fabrication du projet. Les difficultés de dialogue sont d'ailleurs en partie liées selon eux au fait que les habitants-citoyens ne comprennent pas leur manière de travailler et les impératifs d'une démarche de projet urbain. A propos des associations, tous sont critiques et souvent irrités par leurs comportements. Tout comme les acteurs politiques, ils estiment qu'elles ont été de façon exagérée dans une position de revendication et de rapport de force qui aurait empêché le bon déroulement des réunions. Si le processus participatif a été « *éprouvant* » et peu intéressant, c'est avant tout en raison de l'attitude des représentants associatifs y ayant participé. Mais ils mettent également en avant les difficultés générées par les relations avec les élus, qui les ont parfois placés dans des situations difficiles à tenir, notamment lorsque, par stratégie politique, ils se sont engagés auprès des habitants-citoyens à modifier un élément du projet sans avoir consulté au préalable les professionnels. Malgré ces constats négatifs, ils estiment que la « concertation » mise en place pour l'opération des Halles a eu des effets sur le projet et que les associations y ont gagné un certain nombre de choses. Finalement, ces professionnels semblent peu sensibles aux critiques formulées par les acteurs de la société civile. Ils renvoient dans l'ensemble au bilan positif de la « concertation » réalisé par un chargé de mission de la Mission Halles en 2009.

En ce qui concerne les acteurs de la société civile, certaines positions transversales sont également repérables, au premier rang desquelles figurent les critiques virulentes contre la « concertation » organisée par la Mairie de Paris et l'idée que leur implication n'a pas servi à grand chose pour le projet urbain. Selon eux, les véritables décisions se sont prises sans s'appuyer sur leurs contributions. Le sentiment de ne pas avoir été « *écoutés* » induit chez les acteurs de la société civile l'impression d'une nécessité de faire pression sur les maîtres d'ouvrages pour tenter d'obtenir certaines choses. C'est ainsi qu'ils estiment avoir fait évoluer certains éléments dans le processus participatif, mais toujours à la marge du projet et parce qu'ils ont beaucoup insisté. Ce qui est surtout critiqué dans cette « concertation » est le positionnement des acteurs politiques et professionnels, responsables selon les associations des dysfonctionnements de méthodes. Leur implication a représenté pour les acteurs associatifs un investissement très important, ce qui rend encore plus douloureux pour eux le sentiment de ne pas avoir été « *reconnus* ». L'impression d'un manque de gratification vis-à-vis de leur travail est dominante. Mais c'est précisément leur forte implication qui leur a permis de développer des modalités d'action variées, que ce soit sur la scène ou dans les coulisses de la « concertation ». Leur participation s'est accompagnée d'une véritable motivation, voire de militantisme, pour peser sur l'élaboration du projet urbain. Par ailleurs, les acteurs de la société civile restent finalement convaincus de l'aspect positif de la participation des habitants-citoyens à l'action publique de façon générale.

Pour conclure cette analyse des rôles et représentations des trois types d'acteurs, nous voudrions souligner un aspect qui nous paraît essentiel : les différents types d'acteurs sont en désaccord sur ce qu'est un processus de « concertation », ce qui induit des difficultés pour le

fonctionnement de la démarche mise en place, puisqu'ils n'en attendent pas tous la même chose. Les distinctions de conception de la participation sont surtout repérables entre acteurs politiques et professionnels d'une part et acteurs de la société civile d'autre part, autrement dit entre acteurs traditionnels et nouveaux venus dans la démarche de projet urbain.

La forte typification des rôles : limite à la reconnaissance des apports des habitants-citoyens

Ces postures dévoilent l'importance d'une typification des rôles opérée par les acteurs en présence, renvoyant à la prégnance d'un modèle de double délégation dans le champ de l'action publique et plus précisément dans celui de l'aménagement urbain.

Selon Peter Berger et Thomas Luckmann, les interactions sociales sont influencées dès leur commencement par une représentation typifiée des rôles institutionnellement distribués (Berger, Luckmann, 1986). L'institutionnalisation se manifeste pour eux chaque fois que des groupes d'acteurs effectuent une « *typification réciproque d'actions habituelles* ». Ainsi, lorsque des protagonistes sont catégorisés dans une instance et *a fortiori* lorsqu'ils sont identifiés en fonction de leur appartenance à une organisation, l'instance devient institution et des rôles typifiés, institutionnalisés, sont attribués aux protagonistes. L'institution établit que les actions de type X seront exécutées par les acteurs de type X. La fonction de contrôle social de l'institution est assurée : « *les institutions, par le simple fait de leur existence, contrôlent la conduite humaine en établissant des modèles prédéfinis de conduite* » (Berger, Luckmann, 1986). La typification des rôles peut donc agir comme un processus de codification des échanges qui créent des clivages relativement figés.

Dans le processus participatif mis en place par la Mairie de Paris, les acteurs sont très sensibles aux rôles institutionnellement typifiés, distribués par la procédure classique de projet urbain. Les acteurs politiques (maîtres d'ouvrage de la Ville de Paris) sont les « décideurs » ; les professionnels de l'urbain (maîtres d'œuvre et assistants à maîtrise d'ouvrage) sont les « experts » sur des dimensions techniques et réglementaires du projet, et les acteurs de la société civile, nouveaux venus dans les projets d'urbanisme, sont appréhendés comme des « profanes ». Les discours des acteurs politiques et professionnels[578] sont fortement structurés par l'idée de la nécessité de conserver cette distribution traditionnelle des rôles : les premiers décident, les seconds aident à la prise de décision et à la définition du projet. Parmi les professionnels, l'architecte est une figure particulière : la spécificité de son métier telle qu'elle s'est historiquement construite via l'enseignement des Beaux-Arts lui confère un statut de « *créateur* » artistique individuel (Chadoin, 2006), qui a l'apanage de la maîtrise de l'œuvre par l'acte de création. Celui-ci porte à la fois sur des dimensions d'usages, techniques, et esthétiques[579] (Zetlaoui-Léger, Daniel-Lacombe, 2009).

La typification réciproque des rôles est un élément essentiel de compréhension du

[578] Exception faite des cabinets d'urbanisme spécialisés dans les démarches participatives.

[579] Tous les acteurs semblent d'ailleurs avoir intégré cette représentation du rôle de l'architecte, y compris les associations lorsque, pour mieux légitimer leurs prises de position, elles font appel à des architectes pour les défendre (Accomplir mobilisant Georges Pencreac'h ou Pierre Colboc).

système d'acteur du processus participatif et des interactions qui s'y jouent. Ainsi, alors que nous voulions nous défaire de l'organisation formelle du processus observé, l'analyse des postures des acteurs nous y ramène. Nous avons vu comment les politiques et les professionnels estiment que les associations ont prétendu à des rôles qui n'étaient pas les leurs dans le processus participatif. Il s'agit même pour eux d'un des facteurs cruciaux d'explication de « *l'échec de la concertation* » aux Halles. Les acteurs de la société civile eux-mêmes accordent une grande importance à la répartition et au respect des rôles : ils affirment qu'ils ne se voient en aucune façon comme des décideurs ou des concepteurs. Plus encore, ils reprochent aux acteurs politiques de ne pas avoir assumé leur rôle de décideurs.
Néanmoins il est vrai que la mobilisation et les actions développées par les habitants-citoyens à l'intérieur et à l'extérieur du processus peuvent être analysées comme des éléments visant à faire évoluer les rôles et peuvent ainsi faire craindre aux acteurs politiques et professionnels une redistribution de ceux-ci. Peter Berger et Thomas Luckmann expliquent comment dans l'interaction, « *la possibilité de jouer le rôle de l'autre apparaîtra relativement aux mêmes actions exécutées par chacun* » (Berger, Luckmann, 1986). Ainsi, lorsque des associations organisent des événements publics d'information sur le projet des Halles, prenant alors symboliquement la place de la Mairie de Paris, ou bien produisent des documents techniques et des propositions programmatiques précises, il semble que leur rôle puisse évoluer. Mais pour que cela se réalise, encore faut-il qu'on leur en laisse la possibilité : or les représentations très typifiées du rôle des habitants-citoyens indiquent précisément des formes de résistances des acteurs politiques et professionnels à l'influence de ces derniers sur l'action publique. Les discours qu'ils tiennent illustrent leur volonté de réaffirmer leurs rôles et leurs spécificités de décideurs et d'experts. La nécessité de ne pas remettre en question le fonctionnement lié au système représentatif est fortement rappelée par les acteurs politiques pour expliquer que les habitants-citoyens ne peuvent pas participer au processus de décision. L'importance des procédures et des dimensions réglementaires, dont ils estiment que les acteurs de la société civile ne peuvent avoir une aussi bonne connaissance qu'eux en raison de leur métier et de leur formation, est fortement mise en avant par les acteurs professionnels pour défendre leur rôle. Enfin, il est souvent rappelé que le rôle des habitants-citoyens n'est pas de « *tenir le crayon* », ce qui renvoie à la figure créatrice et artistique de l'architecte.

Les organes de communication que sont les médias contribuent à diffuser cette représentation typifiée des rôles. Dans les articles publiés sur l'opération, ce sont essentiellement la Ville ou le Maire de Paris lui-même que l'on présente comme tenant les rênes de la fabrication du projet. C'est l'acteur politique qui est érigé en décideur : Unibail et la RATP ne sont quasiment jamais mentionnés. L'acteur économique paraît donc absent du processus de décision. Par ailleurs, lorsque les dessins et plans des projets sont présentés, c'est l'architecte qui est mis en avant, mais les éléments issus des discussions de la « concertation » ne sont pas mentionnés. En ce qui concerne les habitants-citoyens, il y a peu de mention de ce qu'ils peuvent amener en termes de contenu. Par contre, les mobilisations de riverains les plus virulents contre le projet sont exposées. Les acteurs de la société civile apparaissent ainsi non comme des partenaires possibles de la démarche de projet, mais comme des individus défendant leurs intérêts de riverains par opposition à la Mairie. Ils sont

presque toujours présentés dans des positions de contestation et non de propositions. Un article paru dans *Télérama* le 10 novembre 2004 atteint sans doute le paroxysme de cette représentation. Il souligne l'incapacité des habitants-citoyens à avoir un avis pertinent sur un dossier aussi volumineux et aussi complexe :

> *« et quand bien même on trouverait les « bons interlocuteurs », quelles compétences auraient-ils pour exprimer un avis éclairé ? Et sur quels critères ? Purement pratiques ? Une vue de l'esprit tant l'architecture est chose complexe. Esthétiques ? On sait les foules conservatrices... »*.

Au titre de l'article - *«Des projets urbains comme la rénovation des Halles doivent-ils dépendre d'un verdict populaire ? »* - la réponse aux questions est bien entendu *« non »*. Les médias ne sont pas seuls en cause dans cette diffusion de la typification des rôles, bien qu'on puisse leur reprocher un manque d'investigation sur la « concertation ». La manière dont ils présentent le projet et les rôles des différents protagonistes est aussi le reflet des représentations diffuses de ce type de démarche, et notamment des conceptions portées par les acteurs en charge du projet urbain.

Prégnance d'un modèle de double délégation

L'importance de la typification des rôles dans les représentations et les attitudes des acteurs en charge du projet urbain révèle la prégnance forte d'un modèle de double délégation.

Tout d'abord, elle permet de mesurer le poids du paradigme de la démocratie représentative, considérée comme référentiel unique et seul légitime de la dimension démocratique et dont les dispositifs participatifs ne sont pensés que comme un complément. C'est le système représentatif qui prévaut dans la manière dont les acteurs politiques et professionnels appréhendent leurs relations avec les habitants-citoyens et la place que ceux-ci peuvent avoir dans l'action publique. La participation semble devoir s'intégrer dans ces cadres préétablis sans les modifier. Il ne s'agit donc pas tout à fait d'une forme de démocratie participative telle qu'elle est définie par les chercheurs (Bacqué, Sintomer, 2011).

En second lieu, la typification des rôles met en avant la prédominance de ce que Michel Callon appelle le « *modèle de l'instruction publique* » (Callon, 1998). Pour décrire plusieurs niveaux de démocratie technique, ce dernier distingue trois modèles : « *l'instruction publique* », « *le débat public* » et « *la co-production des savoirs* » (Callon, 1998). Ces trois formes varient selon le degré de monopole de l'expertise que font valoir les scientifiques et, par voie de conséquence, selon le degré d'implication des habitants-citoyens dans la fabrication de celle-ci. Dans le modèle de « *l'instruction publique* », les scientifiques doivent « *apprendre* » au public, voire le « *former* », et ne peuvent rien apprendre de lui (Callon, 1998).

Ces deux paradigmes renvoient à un modèle de double délégation dans le champ de l'aménagement urbain, délégation des habitants-citoyens aux décideurs et aux concepteurs/aménageurs. Cette double délégation correspond au modèle hiérarchique de la conception défini par Michel Callon dans le domaine de l'aménagement (Callon, 1997). Dans

celui-ci, le maître d'ouvrage est supposé savoir ce qu'il veut. Dépositaire de l'intérêt général, il est en mesure de définir dans le programme la demande sociale. Il transmet ces informations à un maître d'œuvre qui les interprète formellement. Les domaines d'expertises et de compétences sont parfaitement établis et distribués une fois pour toutes. Des procédures de consultation peuvent éventuellement être mises en place pour faire remonter des informations au maître d'ouvrage. Les réactions des habitants-citoyens ne sont donc pas mobilisées dans le processus de conception lui-même, mais toujours une fois les éléments de projet déjà plus ou moins définis.

La typification des rôles limite donc les possibilités pour les habitants-citoyens d'avoir une influence sur le projet urbain. Plus précisément, elle ne semble pas rendre possible l'implication des acteurs de la société civile au-delà du degré de consultation. En effet, pour mettre en œuvre une concertation, il faut accepter une forme d'hybridation des savoirs et donc reconnaître une expertise aux habitants-citoyens (et pas seulement une expertise d'usage). La concertation, forme de co-production faible (Dimeglio 2005, Zetlaoui-Léger, 2005), suppose que les éléments de projet se définissent par l'apport des uns et des autres, dans un processus que Michel Callon mais aussi Gilles Novarina ont appelé à la fin des années 1990 le « *modèle négocié* » de conception ou de projet urbain (Callon, 1997 ; Novarina, 1998). Elle induit ainsi une intrusion des habitants-citoyens dans un domaine considéré depuis fort longtemps - et qui continue visiblement de l'être - comme étant du ressort du maître d'œuvre (conception) et du maître d'ouvrage (définition de la commande et programmation). Or cette forte typification des rôles s'explique précisément par le fait que l'intrusion des acteurs de la société civile dans le champ de la programmation urbaine remet en cause l'institutionnalisation créée par le dyptique politiques/experts. Elle entraîne ainsi une forme de mise en concurrence entre les connaissances des non-professionnels et celles des experts. Elle implique également, de façon plus indirecte, une mise en concurrence entre les acteurs de la société civile et les élus sur la légitimité des processus de décision. C'est précisément ce risque pour leur légitimité traditionnelle qui explique le besoin fréquent des politiques et des professionnels de réaffirmer leurs rôles.

Ces éléments de postures ont été observés dans d'autres recherches portant sur des dispositifs participatifs. Ainsi Sandrine Rui et Agnès Villechaise-Dupont décrivent la participation comme « *une boite de Pandore* » pour les élus : « *hors d'une prudence obsessionnelle et d'un encadrement de tous les instants* », disent-elles, « *il n'est point de salut pour la vie politique et ses représentants* » dans les processus participatifs (Rui, Villechaise-Dupont, 2005). De façon plus générale, Rémi Lefebvre analyse la controverse suscitée par la proposition formulée par Ségolène Royal lors des élections présidentielles de 2007 d'organiser des jurys citoyens comme un révélateur de « *l'attachement pointilleux des responsables politiques aux principes traditionnels de la démocratie représentative* » (Lefebvre, 2007a). La participation est ainsi conçue davantage comme une aide à l'acceptabilité sociale du projet que comme un processus d'engagement des citoyens dans la décision publique.

Michel Bonetti a également noté une « attitude assez frileuse » des politiques mais aussi des professionnels face à l'implication de citoyens dans la conception urbaine :

> « *les premiers craignent la remise en cause de leur légitimité et de leur pouvoir de décision et de développement de contre-pouvoirs ; les seconds la perçoivent comme une critique de leurs compétences* » (Bonetti, 2006).

La frilosité des politiques et professionnels de l'urbanisme induit notamment que les instances participatives ne permettent pas réellement d'accorder aux habitants-citoyens du pouvoir dans le processus de décision et d'élaboration, puisque les acteurs en charge du projet urbain semblent craindre de perdre les leurs. De ce fait, les dispositifs dits participatifs sont souvent de simples démarches d'information et de consultation. C'est le cas dans l'opération des Halles.

Stratégies de subversion *versus* stratégies de conservation : la faible reconnaissance des expertises des habitants-citoyens

Capacité de mobilisation et d'expertise des habitants-citoyens : « stratégies de subversion »

Malgré la forte typification, les acteurs de la société civile mobilisés pour le projet des Halles ne restent pas nécessairement dans les rôles qui leur sont attribués. Le processus participatif génère des interactions qui amènent les habitants-citoyens à développer différentes modalités d'action, au-delà de ce que les acteurs publics attendent d'eux, tant sur la scène que dans les coulisses de la « concertation ». Ils développent des stratégies pour tenter de peser sur le projet urbain et essayent ainsi de bousculer quelque peu la répartition traditionnelle des rôles. Pour reprendre les cadres d'analyse de Pierre Bourdieu (Bourdieu, 1982), à l'intérieur d'un champ les caractéristiques des acteurs[580] sont définies par la place qu'ils occupent dans un certain espace de relations. Un champ a ses règles propres qui déterminent les actions des individus en fonction de leur position dans celui-ci. Ces règles renvoient à la typification des rôles. Ceux qui dominent dans un champ donné sont en position de le faire fonctionner à leur avantage : toutefois ils doivent toujours compter avec la résistance, la contestation, ou encore les prétentions des « dominés » à faire évoluer cette typification, qui sont analysables en termes de stratégies.

La montée en expertise qu'ont opéré les acteurs associatifs au cours de l'opération des Halles est particulièrement révélatrice de ces stratégies. Nous pouvons alors appréhender la construction de ces expertises comme une « *accumulation de capital spécifique*[581] » (Bourdieu, 1984). Les acteurs de la société civile se sont servis des savoirs comme des éléments de capital spécifique au champ du projet urbain pour tenter de légitimer leur position dans le processus de programmation en cherchant à s'affranchir du statut de « profane » qui leur était conféré par les décideurs et les experts patentés. Selon la terminologie de Pierre Bourdieu, cette montée en expertise met en exergue le développement de « *stratégies de*

[580] Pierre Bourdieu utilise le terme d'*agents* (Bourdieu, 1982).
[581] Avec pour objectif « *un renversement plus ou moins radical de la table des valeurs, une redéfinition plus ou moins révolutionnaire des principes de production et d'appréciation des produits* » (Bourdieu, 1984)

subversion » (Bourdieu, 1984), puisqu'elle a pour but de faire évoluer les frontières entre les rôles traditionnels et de conforter leur position dans le champ du projet urbain. Dans le contexte de forte typification des rôles, s'il y a eu développement de « *stratégies de subversion* », c'est parce que les habitants-citoyens impliqués tout au long de l'opération sont issus de classes sociales supérieures ou moyennes supérieures, avec un engagement militant préexistant. Ils ont donc la capacité de développer des répertoires d'actions conséquents, de mobiliser diverses ressources et de se positionner sur la scène publique de la « concertation » face aux acteurs politiques et professionnels[582].

L'enjeu de la constitution d'expertises n'est pas tant l'obtention de connaissances génériques que la formation d'une posture dans le jeu d'acteurs, qui passe notamment par la dénomination d'expertise. Les savoirs mobilisés par les acteurs de la société civile dans la démarche de « concertation » pour le projet de réaménagement des Halles sont liés à leurs intérêts et à leurs stratégies. Les différentes caractéristiques des expertises sont identifiables à travers l'étude des interactions au sein du processus participatif puisqu'elles se construisent de façon relationnelle. C'est parce qu'elles se heurtent aux représentations très typifiées des politiques et des professionnels que les associations développent des « *stratégies de subversion* ». L'enjeu d'expertise rejoint donc celui d'être reconnu comme partenaire du projet urbain, et par là celui de la possibilité d'avoir une influence sur celui-ci. En affinant leurs capacités d'expertise, et malgré les formes de résistances des acteurs politiques et professionnels, les associations ont tout de même réussi au fil du temps et des réunions à faire émerger des questions essentielles, liées aux usages et aux représentations du site ainsi qu'à la conduite de la « concertation ». Elles ont dans une certaine mesure obligé les pouvoirs publics à tenir compte de leurs expertises. Par exemple, les acteurs politiques ont intégré certaines de leurs propositions dans la *Charte de la concertation*, ils ont demandé aux architectes de faire évoluer le projet pour l'espace René Cassin dès 2008, et ils ont accepté de monter un groupe de réflexion sur les services destinés aux métropolitains. Ainsi, la mobilisation de différents types d'expertises par les associations fait craindre - à juste titre - aux élus que leur liberté d'action ne se réduise. En effet, si en dernier recours c'est bien l'élu qui arbitre, les politiques ne peuvent pas totalement échapper à l'exercice de l'argumentation. Ils ne peuvent pas non plus totalement ignorer les problématiques que font émerger les associations, notamment lorsque celles-ci parviennent à s'accorder et s'appuient sur des enquêtes.

[582] Par rapport à la notion de « profane », cela induit que cette catégorie est d'autant plus à interroger qu'elle est appliquée de façon uniforme à des individus qui ont en réalité des compétences et des savoirs, notamment culturels, politiques et militants, très différents selon les dispositifs participatifs, les objets et les territoires qui font l'objet d'implication. Ainsi, comme le dit Loïc Blondiaux, « *l'homogénéité, voire même l'existence de groupe peuvent être fortement questionnées* ». (Blondiaux, 2008c)
Dans cette perspective, l'étude des expertises construites par les habitants-citoyens dans l'opération des Halles nous amène à poser un certain nombre de questions épistémologiques et théoriques, qui nous semblent intéressantes à creuser pour des futures recherches. Qu'en est-il des savoirs que l'on ne peut pas repérer, soit parce que les acteurs qui les portent sont absents du dispositif, soit parce qu'on ne les entend pas lorsqu'ils s'expriment ? En effet, au regard de certaines prises de parole observées pendant des réunions, on peut supposer que les différents savoirs n'ont pas tous les mêmes pouvoirs, selon leurs natures et la façon dont ils sont utilisés et exprimés ; les réactions des acteurs traditionnels de l'urbanisme semblent révéler qu'ils redoutent davantage les savoirs théoriques sur le sens du projet ou les méthodes d'implication, qui peuvent remettre en question les positionnements politiques de la Mairie, et qui sont exprimés par des acteurs disposant d'un registre argumentatif développé et solide, ayant par ailleurs pour certains des capacités à relayer leurs prises de position dans les médias.

Le poids des « stratégies de conservation » : la difficulté pour les habitants-citoyens à être reconnus comme experts

Ces « *stratégies de subversion* » n'ont cependant pas suffi pour instituer les acteurs de la société civile comme des experts dans le cadre du projet de réaménagement des Halles de Paris. Pour cela, il leur aurait fallu être reconnus comme tels par les autres acteurs du projet. Or, la prégnance d'une représentation typifiée des rôles par les acteurs politiques et professionnels a tendance à maintenir les habitants-citoyens dans un rôle de *profane* du projet[583]. La prédominance du modèle de la double délégation peut ainsi être analysée comme une « *stratégie de conservation* » (Bourdieu, 1984) de la part des acteurs traditionnels du projet urbain. Ces derniers semblent faire peu de cas des savoirs mobilisés par les acteurs de la société civile. Lorsque toutefois, en entretien, politiques et professionnels reconnaissent aux habitants-citoyens des formes « *d'expertise d'usage* » ou « *d'expertise citoyenne* », auxquels il faut selon certains être « *extrêmement attentif* » (Pol2), celles-ci ne sont pas considérées comme ayant une valeur aussi forte que l'expertise technique et artistique sur le projet urbain. Elles ne peuvent d'ailleurs prétendre mobiliser autre chose que des savoirs d'usage.

Ainsi, pour un élu, « *la pire des choses* » est de confronter « *l'expertise citoyenne* » à « *l'expertise des professionnels* », alors qu'elles ne peuvent pas être de même nature : « *il faut faire en sorte qu'elles se juxtaposent et qu'elles ne s'opposent pas* » (Pol2). Un autre élu nous explique en entretien que « *l'expertise d'usage* » est très intéressante, mais qu'il faut qu'elle arrive à « *dialoguer avec un concepteur qui lui a une vision d'ensemble, qui est un professionnel quand même, qui connaît* » (Pol3). Ce discours rejoint fortement l'idée de la distribution typifiée des rôles ; si chacun peut éventuellement prétendre à une expertise, elles ne peuvent être sur les mêmes registres selon les statuts des acteurs. De la même façon, les acteurs professionnels peuvent reconnaître aux habitants-citoyens une forme d'expertise « d'usage », mais estiment qu'ils ne peuvent pas prétendre à autre chose. « *Si les gens acceptent de jouer le jeu, ils sont experts : mais ils ne sont pas experts en urbanisme* ! » nous a déclaré un acteur d'une structure AMO (Pro6). Selon lui, les habitants-citoyens arrêtent d'être experts « *quand ils se prennent pour d'autres ; il ne faut pas que les habitants se prennent pour des archis ou des urbanistes, il faut qu'ils se prennent pour des habitants* » (Pro6). Or, aux Halles, les acteurs professionnels estiment que les associations très impliquées se sont prises pour des experts en urbanisme alors que les dimensions techniques ne leur sont pas accessibles. Nous avons vu comme il leur semble difficile de les transmettre parce que selon eux les acteurs de la société civile ne comprennent pas les modalités techniques et

[583] Ce constat rejoint des résultats issus d'une recherche visant à « *examiner les enjeux et les défis associés à la mise en œuvre des politiques territoriales de développement durable sous l'angle de l'institutionnalisation du débat public et des processus de démocratisation de la gestion urbaine* ». Analysant l'effet de la participation des citoyens au sein d'instances de débat public, Mario Gauthier, Florence Paulhiac, Michel Gariépy et Franck Sherrer ont ainsi noté « *un décalage entre mobilisation et capacité d'influence, dans la mesure où le facteur discriminant en la matière semble être la reconnaissance, par les acteurs institutionnels, d'une compétence aux participants* ». Tout comme nous avons pu l'observer dans le cas du projet d'urbanisme des Halles, ils remarquent malgré cette limite que « *la compétence des intervenants (visible à travers leur assiduité dans les arènes ou la qualité des documents produits) conditionne fortement la portée des interventions sur le contenu des politiques* » liées au développement durable (Gauthier, Paulhiac, Gariépy, Scherrer, 2009).

administratives complexes d'une démarche de projet urbain. D'après un architecte, à partir du moment où les habitants-citoyens « *se considèrent comme experts, ça tourne un peu au ridicule* », parce qu'ils considèrent alors qu'ils ont un apport « *sur le fond* » du projet (Pro2) :

> *« curieusement, plus les associations deviennent expertes entre guillemets, parce qu'elles ne le sont jamais complètement, et moins leur propos est intéressant. Elles se placent sur un niveau qui est un niveau de débat théorique sur le projet. Alors que ce dont on a besoin, nous concepteurs et la Ville en tant que maîtrise d'ouvrage du projet, c'est justement d'avoir des avis non experts, parce que des experts il y en a* » (Pro2)

Cet architecte considère que les associations ont joué leur rôle au début de l'opération des Halles en ayant des « *réactions directes* » et en disant « *ce qui leur passait par la tête* ». C'était alors enrichissant pour le projet. Mais ensuite, tout en leur reconnaissant un fort investissement qui les a amenés à mobiliser des *« savoirs et des documents techniques* » - il parle même d'une « *course à la technicité de la part des associations* » - il estime que ce dialogue a perdu en intérêt : « *de mon expérience personnelle, jamais aucun apport de la concertation en termes techniques n'a été intéressant* » (Pro2). En effet, selon lui, les professionnels sont très nombreux à travailler sur le projet et disposent de savoirs techniques très développés et d'une énorme documentation sur le site. De ce fait, les associations « *ne sont pas à la même échelle et au même niveau de connaissance* » quoiqu'elles fassent, et ce même si elles font appel à des professionnels. Leur apport technique sera donc « *toujours insuffisant* », ne représentera jamais « *leur vrai apport* » pour le projet, et risque même « *de faire perdre du temps à tout le monde* » (Pro2). L'architecte explique ce positionnement des représentants associatifs dans la « concertation » par le besoin qu'elles ont « *de penser qu'elles sont dans un échange d'égal à égal* » avec eux, « *alors qu'elles n'ont aucun moyen de faire ça* » (Pro2).

Ainsi, alors que les expertises développées par les habitants-citoyens au-delà de leur statut d'usagers pouvaient apparaître comme des moyens de générer une nouvelle distribution des rôles dans le champ du projet urbain, les résistances des acteurs en charge de celui-ci sont apparues trop fortes pour que cela soit possible[584]. Le processus participatif du projet des Halles n'a pas abouti à une profonde reconfiguration du système d'acteur traditionnel de la conception urbaine. Il n'y a donc pas vraiment eu d'évolution du champ du projet urbain, car l'intrusion de l'habitant-citoyen dans le processus de décision et d'élaboration est restée limitée. Les « *stratégies de conservation* » semblent trop prégnantes pour permettre une redéfinition des règles d'entrée dans ce champ.

En fait, les attitudes des politiques et des professionnels paraissent éloignées de ce que propose Isabelle Strengers pour penser les rapports entre science et démocratie :

> « *dans une société un peu plus démocratique que la nôtre, les experts sauraient que lorsqu'ils sont appelés à travailler sur un problème dont l'intérêt n'est pas scientifique*

[584] Il n'y a qu'un architecte qui a affirmé au contraire qu'il pensait qu'il n'était pas vrai que les habitants-citoyens n'avaient qu'un point de vue sur les usages ou le fonctionnement, mais qu'ils avaient également des points de vue de stratégie urbaine, et qu'il fallait les associer à des questions de programmation. Toutefois cette déclaration date de 2005, alors que les relations avec les acteurs de la société civile ne s'étaient pas encore tendues, ce qui a pu avoir une influence sur ses représentations.

> *mais social, la première question à poser est : où sont mes co-experts ? Où sont les représentants d'autres savoirs dont le mien a besoin si l'avis qu'il s'agit de rendre ne doit pas être biaisé, incontrôlablement partiel et partial ? Ils sauraient surtout qu'il n'est pas question de hiérarchiser ces savoirs mais de les compliquer les uns par les autres, l'enjeu n'étant pas, ici, de faire « progresser » les sciences, mais d'être à la hauteur de ce qu'exige un problème posé à la société* » (Strengers, 1997).

Dans le même ordre d'idée, à partir des réflexions développées par Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, nous pouvons estimer qu'une démarche participative se mesure, notamment, dans les capacités des dispositifs à réduire les inégalités d'expertise (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001). Ces approches induisent que l'étude des expertises construites par les acteurs de la société civile dans les dispositifs participatifs doit s'accompagner de réflexions sur leurs conditions d'émergences ; quelles possibilités sont offertes aux habitants-citoyens pour exprimer leurs expertises et pour dialoguer avec les acteurs politiques et professionnels afin d'aboutir éventuellement à une forme d'hybridation des savoirs et des compromis ou consensus ? A ce sujet, il faut notamment étudier ce que les acteurs en charge du projet urbain livrent aux habitants-citoyens en termes d'informations sur le projet, tant techniques que politiques, et la façon dont ils les sollicitent par rapport à la logique de fabrication du projet. Ces aspects peuvent avoir une influence sur les expertises qui sont développées. L'étude du mode d'organisation des réunions et de gestion des débats permet également d'éclairer la considération accordée aux contributions des habitants-citoyens. Ces éléments seront abordés dans la troisième partie de la thèse.

L'impact du manque de confiance sur les possibilités de travail collectif

L'organisation formelle des protagonistes de l'opération des Halles met en lumière la grande complexité et la multitude des acteurs en présence. La responsabilité de l'organisation des dispositifs participatifs est atomisée en fonction des différents acteurs qui à un moment donné se trouvent en position de décision et d'organisation de la démarche : les acteurs politiques de la maîtrise d'ouvrage et les acteurs professionnels des structures d'assistance à maîtrise d'ouvrage ont changé à plusieurs reprises au cours de l'opération. Ce sont en réalité les habitants-citoyens qui ont été présents sur la durée et ont eu les positions les plus pérennes, ainsi que l'équipe SEURA. Ces différences de temporalité d'implication induisent des difficultés pour construire des relations stables. Pourtant tous les acteurs s'accordent sur la nécessité de développer et de garantir des relations de confiance pour permettre la « concertation ». Or précisément, chacun reproche à l'autre d'avoir instauré par ses comportements un climat de défiance[585].

[585] Analysant les rapports entre « participation institutionnalisée et confiance », Matias Landau remarque que *« la défiance est partout dans le processus participatif : certains participants croient que les vraies décisions ne sont pas prises à partir des processus participatifs, mais que ceux-ci sont une manière de « manipuler » les participants en vue de légitimer un choix déjà effectué sans participation. Les fonctionnaires pensent, dans certains cas, que les organisations participantes utilisent ces espaces pour se confronter avec le gouvernement, et conduire les programmes à l'échec. De plus, ils doutent des capacités techniques des participants à travailler en collaboration*

Au regard des éléments que nous avons mis en évidence dans cette deuxième partie, nous pouvons avancer l'idée que les postures de méfiance des acteurs politiques et professionnels envers l'implication de la société civile constituent un facteur de complexification de la mise en place de démarches participatives pour les projets urbains**.** Plus précisément, leurs représentations et leurs positionnements vis-à-vis de la participation s'incarnent par des attitudes ne favorisant pas l'implication d'habitants-citoyens et ne permettant pas l'élaboration d'une relation de confiance entre les différents acteurs des dispositifs participatifs. En effet la méfiance des élus et des professionnels provoque en retour une méfiance des habitants-citoyens, ce qui génère des situations conflictuelles au sein des instances de participation. Les réactions des acteurs de la société civile renvoient à ce que Florence Rudolf a identifié comme un sentiment de « *duperie* », engendré par *« le décalage constaté entre les discours sur la « démocratisation de la démocratie » et la réalité vécue* » (Rudolf, 2003).

L'histoire des mouvements d'alliances et de désalliances est révélatrice de ce défaut de confiance dans le processus participatif. La formation d'alliances avec les personnes en charge du projet urbain faisait partie des stratégies de certains représentants de la société civile pour se positionner en tant qu'acteurs du projet. En miroir, les politiques et professionnels pouvaient avoir intérêt à ce que des alliances avec les habitants-citoyens soient formées, afin de rendre plus faciles les discussions et le déroulement du processus participatif.

Ainsi l'étude du projet des Halles dans sa durée montre que les mouvements de convergences d'intérêts ne suivent pas nécessairement la logique implicite de l'organisation formelle, c'est-à-dire des statuts des acteurs. Des alliances plus ou moins formalisées peuvent exister entre des acteurs appartenant à des types différents. A certains moments et sur certains aspects du projet, des acteurs de la société civile ont pu faire alliance, implicitement, avec les acteurs de la Mairie de Paris, en opposition à d'autres membres de la société civile. A d'autres moments et sur d'autres aspects, les acteurs de la société civile se sont au contraire retrouvés dans une opposition commune aux acteurs de la Mairie de Paris. Néanmoins, s'il est arrivé que des intérêts d'acteurs de la société civile rejoignent ceux de la maîtrise d'ouvrage, ou même de maîtres d'œuvre, cela n'a abouti qu'à des alliances tacites et fragiles, ne réussissant pas à perdurer face aux oppositions et conflits. A l'exception des collectifs d'associations, la majorité des alliances repérées dans l'opération des Halles sont donc restées peu pérennes, et n'ont pas abouti à des échanges constructifs, en raison des trop grands désaccords et du peu de confiance que s'accordent les acteurs. Ceci est valable entre acteurs de différents types, mais il existe aussi des oppositions fortes entre acteurs d'un même type, ce qui pour les habitants-citoyens s'est soldé par une difficulté à monter une alliance interassociative efficace. C'est pourtant dans les coulisses de la « concertation » qu'ont eu cours le plus de coopération et de travail collectif entre représentants associatifs, avec la création de collectifs.

Ces éléments confirment l'intérêt de ne pas se contenter de l'étude de l'organisation formelle des systèmes d'acteurs, mais au contraire de tenter d'en appréhender l'organisation « réelle » - qui est en fait très mouvante. La méthode d'observation participante s'avère très précieuse

avec eux » (Landau, 2008). Ces constats sont similaires avec les éléments que nous avons dévoilés dans cette deuxième partie.

pour mener un tel travail. Elle permet précisément d'avoir accès aux interactions en dehors de la scène de la « concertation » et ce de façon directe, puisque les interactions ne sont pas recueillies par des discours postérieurs à l'action. Les entretiens, quant à eux, nous ont permis de repérer l'importance de la thématique de la confiance pour les acteurs.

Matias Landau (Landau, 2008) met en avant trois éléments pour expliquer l'instauration de la méfiance dans les processus participatifs : la tension entre intérêt général et particulier, la méfiance induite par l'accès au savoir, et la personnalisation des relations. Ces facteurs se retrouvent dans ce que nous avons pu observer et analyser dans l'opération des Halles.

Tout d'abord, il souligne que les autorités publiques se sont constituées comme représentantes du bien général et non d'un intérêt particulier. Or selon son analyse, cette « *tension entre l'universel et le particulier est à la base de toute forme de méfiance entre fonctionnaires et participants* » : les fonctionnaires se méfient des véritables intentions et des intérêts des participants, parce qu'ils croient voir dans certaines attitudes un manque de préoccupation pour le « *bien commun* » ou l'intérêt « *de la communauté* ». Parallèlement, les participants se plaignent de l'utilisation que les fonctionnaires font de cet argument pour valoriser leur opinion et légitimer toute décision (Landau, 2008).

Par ailleurs, l'intégration d'un savoir technique de la part des participants et le « *constant intérêt de la part des fonctionnaires d'expliquer chacune de leurs actions* » contribuent à accroître la méfiance. Ce qui semble un paradoxe est lié pour Matias Landau à la logique de la confiance elle-même : « *si l'on sait tout, on n'a pas besoin de faire confiance* ». C'est pourquoi, plus on connaît un sujet, moins on fait confiance à celui qui en parle (Landau, 2008).

Enfin, pour Matias Landau, dans l'univers de la participation institutionnalisée la confiance se présente dans un monde « *désobjectivé et personnalisé* » (Landau, 2008). En raison de « *l'interaction quotidienne* » avec les professionnels qui coordonnent les programmes, ces derniers ne sont pas appréhendés par les acteurs de la société civile comme une « *autorité anonyme qui incarne une fonction sociale, mais comme une personne connue et proche* » (Landau, 2008). De ce fait, ce que les participants évaluent en termes de confiance, ce ne sont pas les résultats mais l'engagement des acteurs en charge du projet urbain par rapport à leurs demandes. Autrement dit, « *la confiance cesse d'être une catégorie liée à un rapport politique pour devenir une catégorie liée à un rapport personnel* » (Landau, 2008). Ainsi, lorsque les politiques et les professionnels ne peuvent tenir un engagement qu'ils ont pris lors d'une réunion précédente, ils sont en tant qu'individus perçus comme non fiables par les acteurs de la société civile.

Ces trois éléments s'incarnent dans les interactions entre acteurs politiques, acteurs professionnels, et acteurs de la société civile dans l'opération des Halles. Il y a là, nous semble-t-il, un enjeu essentiel de ce processus participatif, qui renvoie plus largement aux caractéristiques fondamentales des possibilités d'implication d'habitants-citoyens à l'action publique. C'est pourquoi nous tenterons dans notre troisième partie de réfléchir aux modalités de la « concertation » et du projet urbain qui ont pu limiter l'instauration d'une confiance réciproque entre les différents acteurs.

TROISIEME PARTIE

EVALUATION GLOBALE DE LA « CONCERTATION » POUR LE PROJET DE REAMENAGEMENT DES HALLES

La troisième partie de cette thèse propose une démarche d'évaluation globale du projet de réaménagement des Halles du point de vue de son expérience participative, et ce à plusieurs niveaux. En effet cette évaluation concerne non seulement la connexion du processus participatif au projet urbain, mais aussi ce qu'il a généré à l'intérieur et au-delà du projet urbain, autrement dit sa « portée », pour reprendre la terminologie proposée par Jean-Michel Fourniau et Louis Simard (Fourniau, Simard, 2007).

Après l'analyse détaillée par étapes et par objets que nous avons présentée en première partie de cette thèse, nous voulons à présent étudier de manière transversale au projet le caractère participatif et délibératif de la « concertation ». Pour ce faire, nous nous appuyons sur une grille d'analyse constituée à partir de cinq critères (temporalité, transparence, inclusion, égalité, argumentation). Cette analyse a vocation à montrer comment la « concertation » permettait ou non une influence sur le projet urbain, mais aussi, en miroir, comment les spécificités du projet urbain, de ses modalités et des pratiques des acteurs qui en ont la charge ont pu avoir une incidence sur les possibilités d'implication des habitants-citoyens (Chapitre 1).

Nous proposons ensuite de développer un autre angle de vue pour l'évaluation des dispositifs participatifs, en nous intéressant à leur portée pour les acteurs y ayant participé. Il ne s'agit plus alors d'observer les effets « directs » du processus participatif sur le projet urbain lui-même et les modalités de son élaboration, mais de nous intéresser aux effets « indirects », sur les trajectoires des acteurs, leurs pratiques et leurs représentations en termes de conception de projet urbain et d'implication d'habitants-citoyens, et cela au sein et en dehors du projet urbain des Halles et des dispositifs participatifs étudiés. Nous nous appuyons alors sur la position de Jean-Michel Fourniau, qui préconise d'aller au-delà du « *tableau synoptique des effets potentiels* » et d'étudier l'expérience des acteurs pour tenter de cerner « *la cartographie des effets possibles* » d'un processus participatif (Fourniau, 2010). Cette démarche d'analyse est principalement centrée sur les « *impacts*[586] » de la « concertation » (Chapitre 2).

[586] Selon Paolo Fareri, l'examen des impacts peut servir à évaluer l'efficacité d'une politique publique de participation en observant notamment comment à l'avenir les acteurs seront impliqués et si des changements dans la manière de coopérer sont prévisibles (Fareri, 2000, C.F. *Supra*, Introduction de la thèse).

Chapitre 1. Analyse transversale du processus participatif et délibératif de l'opération des Halles

Nous proposons dans ce chapitre de livrer des éléments d'explication sur les caractéristiques du processus participatif que nous avons mises en lumière précédemment. Il s'agit ainsi de comprendre les raisons pour lesquelles l'implication des habitants-citoyens s'est fortement limitée à de la consultation à travers une analyse générale des modalités de participation et de délibération de cette opération urbaine. En effet nous estimons nécessaire de porter notre analyse sur ces deux aspects qui, comme nous l'avons vu en introduction de cette thèse, paraissent de plus en plus complémentaires pour les démarches permettant d'associer les habitants-citoyens à des démarches de projet urbain :

> « *la démocratie participative se doit d'être aussi une démocratie délibérative, car l'efficacité et la légitimité de la participation dépendent pour une large part de la qualité des délibérations menées* » (Bacqué, Rey, Sintomer, 2005).

Notre démarche s'est articulée en trois temps : nous avons tout d'abord effectué une lecture analytique de critériologies présentées dans des travaux sur la participation et la délibération, afin d'en dégager les critères qui nous semblaient les plus efficients pour analyser les dynamiques participatives et délibératives dans le cas d'un projet urbain. Nous avons ensuite appliqué cette grille à la « concertation » mise en place dans l'opération des Halles afin d'en mener une évaluation transversale. Enfin, à partir de ce travail, nous avons tenté de tirer des enseignements quant à la pertinence de ces critères pour l'analyse des dispositifs participatifs et délibératifs dans le champ de l'urbanisme.

Cette approche par critères est développée dans cette thèse à titre expérimental. Elle correspond à une proposition de démarche d'évaluation globale en tant qu'exercice d'analyse, qui comporte certaines limites dont nous sommes consciente. En effet, comme le souligne notamment Bernard Reber (Reber 2005), l'analyse par ces critères ne permet pas la mesure de la réception, de l'interprétation et de l'utilisation par les habitants-citoyens des informations, des arguments, des documents délivrés. C'est pourquoi nous avons choisi de présenter cette approche par critères après avoir étudié la dynamique des systèmes et des postures d'acteurs dans l'opération des Halles, car cette analyse développée précédemment pourra nous permettre d'intégrer l'approche stratégique à notre évaluation. Ces critères ont donc avant tout une portée méthodologique et n'ont pas vocation en l'état à servir de grille normative d'organisation des dispositifs. Ils nous permettent simplement d'aborder de façon structurée les caractéristiques des dispositifs participatifs. L'objectif est également de tester à partir de l'opération des Halles la validité d'une démarche d'analyse par critères et de soumettre ces derniers à l'épreuve des faits, en les confrontant à des éléments précis observés dans notre enquête de terrain.

Cette démarche d'analyse nous a permis de montrer comment la « concertation » a été ou non articulée à la démarche de projet urbain et dans quelle mesure elle a pu générer une prise en compte de l'apport des habitants-citoyens. Elle nous a également amenée à mettre en lumière certaines caractéristiques de la démarche de projet urbain qui peuvent limiter les possibilités de participation et de délibération.

Section 1. Le cadre de l'analyse : élaboration d'une grille de critères

A. La fonction structurante de la double confiance politique et épistémique

Selon l'analyse qu'en livre Alain Bourdin (Bourdin, 2006), la confiance joue un rôle essentiel dans la possibilité de coopération au sein des processus de projet urbain : son instauration semble essentielle pour que les différents acteurs en présence puissent travailler ensemble. Alain Bourdin explique ainsi comment la participation d'investisseurs à un projet urbain est liée à la possibilité pour eux d'être impliqués en amont de l'opération, ce qui leur permet de « *se sentir suffisamment en confiance* » pour s'y associer (Bourdin, 2005). Cette question de la confiance se joue selon nous de la même façon dans les relations entre habitants-citoyens et acteurs politiques et professionnels : elle peut également y jouer un « *rôle régulateur* » (Bourdin, Lefeuvre, Melé, 2006) au travers d'un processus de construction collective[587] qui permet de bâtir les conditions de la confiance.

Ces conditions peuvent être analysées à partir de la notion d'autorité. En effet, dans la plupart des cas, la confiance est liée à la croyance et à la reconnaissance d'une autorité. Parce que nous ne pouvons pas connaître tous les domaines et savoirs techniques, culturels ou légaux constitutifs de nos sociétés, nous dépendons de ceux qui les connaissent et sont en position de les interpréter pour réguler les rapports sociaux. Il se crée ainsi une *« soumission acceptée à quelque chose à quoi nous reconnaissons une sorte d'autorité* » (Quéré 2004/2005). Nous devons, comme l'a souligné Louis Queré, « *nous en remettre à eux* » (Quéré, 2004/2005). Cette reconnaissance de l'autorité repose ainsi sur des relations de confiance.

Les processus institutionnalisés de participation et de délibération mettent particulièrement en jeu cette question de la confiance, dans la mesure où leur développement peut s'expliquer par l'accroissement d'une forme de défiance. Celle-ci s'exprime d'une part envers la démocratie représentative et l'autorité politique qui en résulte, phénomène qui amène Pierre Rosanvallon à parler d'une « *société de la méfiance* » (Rosanvallon, 2006), et d'autre part envers le caractère infaillible et objectif de l'expertise scientifique et technique, ce qui fait dire à Christophe Bonneuil et Jean-Paul Gaudillère que « *la science a perdu de son autorité sociale* » (Bonneuil, Gaudillère, 2002). Les processus de participation et de délibération

[587] En effet, à l'instar de ces chercheurs, nous estimons que la confiance ne repose plus uniquement sur « *l'autorité impersonnelle de l'institution* » telle que la décrivait Kenneth Arrow (*The limits of Organization*, 1974) et n'est donc pas une évidence dans les relations entre les acteurs (Bourdin, Lefeuvre, Melé, 2006)

reposent ainsi sur une double confiance, à la fois « *politique et épistémique* » (Bouvier, 2007a). En effet, l'autorité politique ne requiert pas seulement la reconnaissance de la capacité décisionnelle mais implique également « *la confiance, (fondée ou non) en l'honnêteté, au moins globale, de la personne* » (Bouvier, 2007a). De la même façon, la confiance épistémique repose sur le fait de considérer quelqu'un « *intellectuellement honnête* » : « *il ne suffit pas que l'on croie que quelqu'un connaît la vérité ; il faut qu'on croie aussi que la connaissant, il la dira* » (Bouvier, 2007a). Cette nécessité de la confiance épistémique est une condition des bonnes relations entre les détenteurs de savoirs techniques et les autres acteurs des processus participatifs et délibératifs. C'est pourquoi Paolo Fareri estime que la possibilité d'utiliser « *des contributions technico-scientifiques »* dans une instance participative dépend surtout de la *« relation de confiance »* qui s'instaure entre les experts patentés et les habitants-citoyens. (Fareri 2000)

Ainsi, la qualité des relations au sein d'un processus participatif dépend de la possibilité de développer une confiance basée non seulement sur le bien-fondé des décisions prises et la compétence des acteurs en charge du projet, ce qui équivaut à leur reconnaître une forme d'autorité politique et épistémique, mais également sur l'honnêteté des uns et des autres, c'est-à-dire sur l'instauration d'une confiance politique et épistémique. La reconnaissance de la légitimité des acteurs d'une part et du processus participatif d'autre part repose sur cette double confiance. Elle apparaît donc essentielle dans le cadre de l'évaluation des dispositifs participatifs mis en place pour l'élaboration d'un projet urbain.

Or les enseignements des deux précédentes parties de cette thèse tendent à montrer que la « concertation » organisée dans l'opération des Halles n'a précisément pas permis le développement de relations de confiance, ce qui a rendu les interactions difficiles et a réduit les possibilités de travail collectif. Il nous semble donc essentiel d'essayer de comprendre quels sont les mécanismes qui permettent ou qui empêchent l'instauration de la confiance dans un processus participatif. Pour ce faire, nous proposons dans ce chapitre d'étudier la structuration du couple confiance / défiance à la lumière de critères d'évaluation des dynamiques participatives et délibératives.

B. Le principe fondamental de l'intégration

Les caractéristiques des dispositifs participatifs présentés en première partie de cette thèse montrent qu'ils se sont situés la plupart du temps à un degré de consultation, et très rarement à un niveau de concertation. Globalement, nous avons vu que les effets du processus participatif sur le projet urbain sont restés marginaux. Partant de ce constat, il nous semble que ce qui est en jeu dans l'opération des Halles est la variable d'intégration du processus participatif au processus de conception. C'est pourquoi les critères que nous avons retenus pour notre analyse transversale du processus participatif du projet des Halles reposent sur ce que nous nommons « le principe fondamental d'intégration ». Celui-ci suppose que pour être efficient dans le cadre d'une démarche de projet urbain, le processus participatif doit être considéré par les organisateurs comme faisant intégralement partie de cette démarche, en termes de définition des contenus du projet et des modalités de prise de décisions. Le

processus participatif alimente alors le processus de projet au même titre que d'autres formes de négociations ou de réflexions. Par rapport à notre problématique de départ, ce principe nous semble être un angle d'approche pertinent, car s'il est présent dans l'organisation d'une démarche participative pour un projet urbain, la connexion entre les deux paraît inévitable et intégrale.

Nous empruntons ce principe à Pierre Dimeglio, Jodelle Zetlaoui-Léger et Eric Daniel-Lacombe, qui ont montré en quoi il est au fondement de l'implication des habitants-citoyens dans les projets d'urbanisme et d'architecture pour dépasser le stade de la consultation (Dimeglio, 2005, Zetlaoui-Léger 2007a ; Zetlaoui-Léger, Daniel-Lacombe, 2009). Ce principe implique selon ces chercheurs que les réflexions qui émanent des dispositifs participatifs interfèrent directement sur la formulation des différents éléments du projet, c'est-à-dire sur la définition du diagnostic, de la programmation, des éléments de conception et des solutions d'aménagement. Plus précisément, selon leur approche du projet d'urbanisme, c'est par un « *processus programmatique* » que se construit la demande sociale à la base du processus de projet (Zetlaoui-Léger, 2007a). Or cette demande sociale est portée par le maître d'ouvrage, commanditaire règlementaire, mais aussi par les habitants-citoyens qui concourent à la faire naître. Dans ce cadre, c'est bien l'approche du projet par une « *démarche programmatique* » (dans une acception large) qui permet de rendre visible l'apport que vont avoir les habitants-citoyens à la définition du projet, *via* les attentes qu'ils peuvent formuler sur les usages, les modalités d'appropriation et de gestion des espaces. A partir de ces éléments d'appréhension de l'implication des membres de la société civile, ces chercheurs proposent une démarche appelée « *la programmation concertée et participative* » (Zetlaoui-Léger, 2007a).

Encadré 13 : Caractéristiques de base de la démarche de programmation concertée et participative

La démarche programmatique est considérée dans son acception la plus large; du diagnostic - permettant d'identifier les problèmes à traiter et d'inscrire une opération dans une stratégie politique et urbaine plus large - à l'évaluation ex-post du projet une fois réalisé, comme une démarche d'aide à la définition d'actions et à la décision.
La concertation et la participation concernent chacune des phases de programmation depuis le début (projet politique et projet de vie / diagnostic / programme / conception / réalisation) ainsi que le passage d'une phase à l'autre. La démarche se présente de manière linéaire pour les besoins de la validation démocratique de chaque phase, mais techniquement, elle est itérative.
La démarche couvre donc les obligations légales actuelles de participation des citoyens à la vie locale par l'information, la consultation, et la concertation, mais elle vise aussi à aller plus loin vers des formes de coproduction et de codécision.

Source : Zetlaoui-Léger 2007a

L'intégration, telle que l'entendent ces trois auteurs, implique la clarification de l'articulation entre les différentes temporalités du projet et le système d'acteurs qui concourent à la définition de ce projet. Pierre Dimeglio, Jodelle Zetlaoui-Léger et Eric Daniel-Lacombe ont établi leur démarche de programmation concertée et participative en s'inspirant des travaux

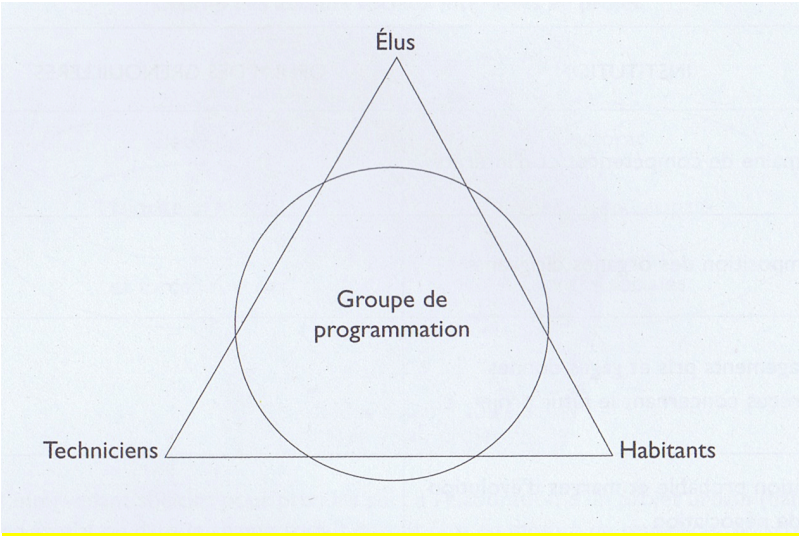
du CSTB sur le sujet[588]. Bien que ce soit de manière moins formalisée, cette idée apparaît dans d'autres théories de la mise en place d'un processus participatif pour les projets urbains. L'énonciation du principe d'intégration se retrouve dans le « *modèle négocié de conception* » défini par Michel Callon (Callon, 1997). Dans celui-ci, contrairement au « *modèle hiérarchique de conception* », le programme est décrit au terme d'un processus, qui passe par la constitution de groupes rassemblant plusieurs acteurs aux profils variés. « *L'identité et les intérêts, les conceptions, les points de vue des groupes évoluent au fur et à mesure que le projet avance* » : le programme ne peut donc pas être établi *a priori* uniquement par le maître d'ouvrage. La définition du programme s'apparente alors à un « *processus de création et d'apprentissage* » intégrant les habitants-citoyens, notamment au sujet des aspects techniques qui ne restent pas dans des « *boîtes noires* », à l'opposé du modèle hiérarchique (Callon, 1997).

A l'instar de Michel Callon, d'autres chercheurs ont souligné dans des études sur la participation dans les projets urbains l'importance d'articuler les deux processus et de construire de nouvelles méthodes pour penser cette articulation. Ainsi, Gilles Novarina (Novarina, 1998), en parlant de « *projet négocié* », estime que les démarches de participation dans les projets urbains ont des « *incidences sur les modalités de conduite des projets, car elles supposent un renouvellement des méthodes d'analyse et d'études préalables et une remise en cause des rapports de type hiérarchique qui unissent décideurs politiques, experts et habitants* » (Novarina, 1998). Ces nouveaux rapports reposent sur l'idée que les démarches de participation supposent non seulement des relations entre « *politiques et habitants* » d'une part et « *politiques et experts* » d'autre part, mais également entre « *experts et habitants* ». Cette conception aboutit à la représentation de ces relations sous la forme d'un triangle qui relie ces trois types d'acteurs et qui implique que le contact avec les habitants-citoyens est une « *condition de l'établissement d'un diagnostic partagé* » (Novarina, 1998). Dans sa définition du « *projet urbain participatif* », Philippe Verdier évoque lui aussi la nécessité d'organiser les réflexions sur le projet avec une « *équipe-projet constituée de techniciens (urbanistes, programmistes, sociologues), des élus (commission municipale, adjoints les plus concernés,*

[588] A partir d'une critique des processus de programmation-conception traditionnels, Michel Bonetti et Michel Conan proposent à la fin des années 1980 une méthode de « programmation générative ». Michel Conan formalise cette méthode en juin 1988 au cours de la préparation d'un programme de réalisations expérimentales pour personnes âgées intitulé SEPIA, qui repose notamment sur les principes suivants :
- le processus d'installation des usagers dans un bâtiment conditionne l'appropriation collective des lieux et la possibilité pour chacun d'y définir et d'y exprimer son autonomie propre ; - le fait de prendre pour point de départ la solution à des problèmes d'usages de la vie résidentielle et de combiner les réponses à plusieurs problèmes favorise la création architecturale dans toutes ses dimensions ; - la conception résulte d'un processus social. *"Elle ne peut aboutir à un résultat "acceptable" que si elle donne lieu à un processus de collaboration, d'échange, de négociation, qui fait émerger les ignorances mutuelles et les connaissances nécessaires "*; - rendre transparente la démarche de conception en l'objectivant permet le dialogue entre les parties concernées et en particulier favorise un processus d'acculturation au problème posé dans un contexte marqué par "*la symétrie des ignorances*" ; - l'effet produit sur les conditions de vie par la participation des habitants à la conception dépend d'abord de leur mobilisation collective, ensuite du soutien qu'ils reçoivent de l'architecte au cours de la réalisation de leurs projets.
C.F. Conan M. (dir°), *Perspectives pour la maîtrise d'ouvrage publique.* Centre Scientifique et Technique du Bâtiment, Plan Construction et Architecture, 1995 ; Conan M., *Concevoir un projet d'architecture,* L'harmattan, 1990 *;* Sechet P., Daniel-Lacombe E., Laforgue JD. *Rapport sur l'évaluation du programme SEPIA et de la méthode programmation générative pour l'habitat des personnes vieillissantes*, PCA, Direction de la Construction, 1992

maire) et d'habitants (pas très nombreux mais représentatifs) » (Verdier, 2009). On retrouve alors l'organisation de la démarche participative sous forme de triangle (Figure 41).

Figure 41 : Le triangle des relations entre élus, techniciens et habitants dans une démarche participative, P. Verdier

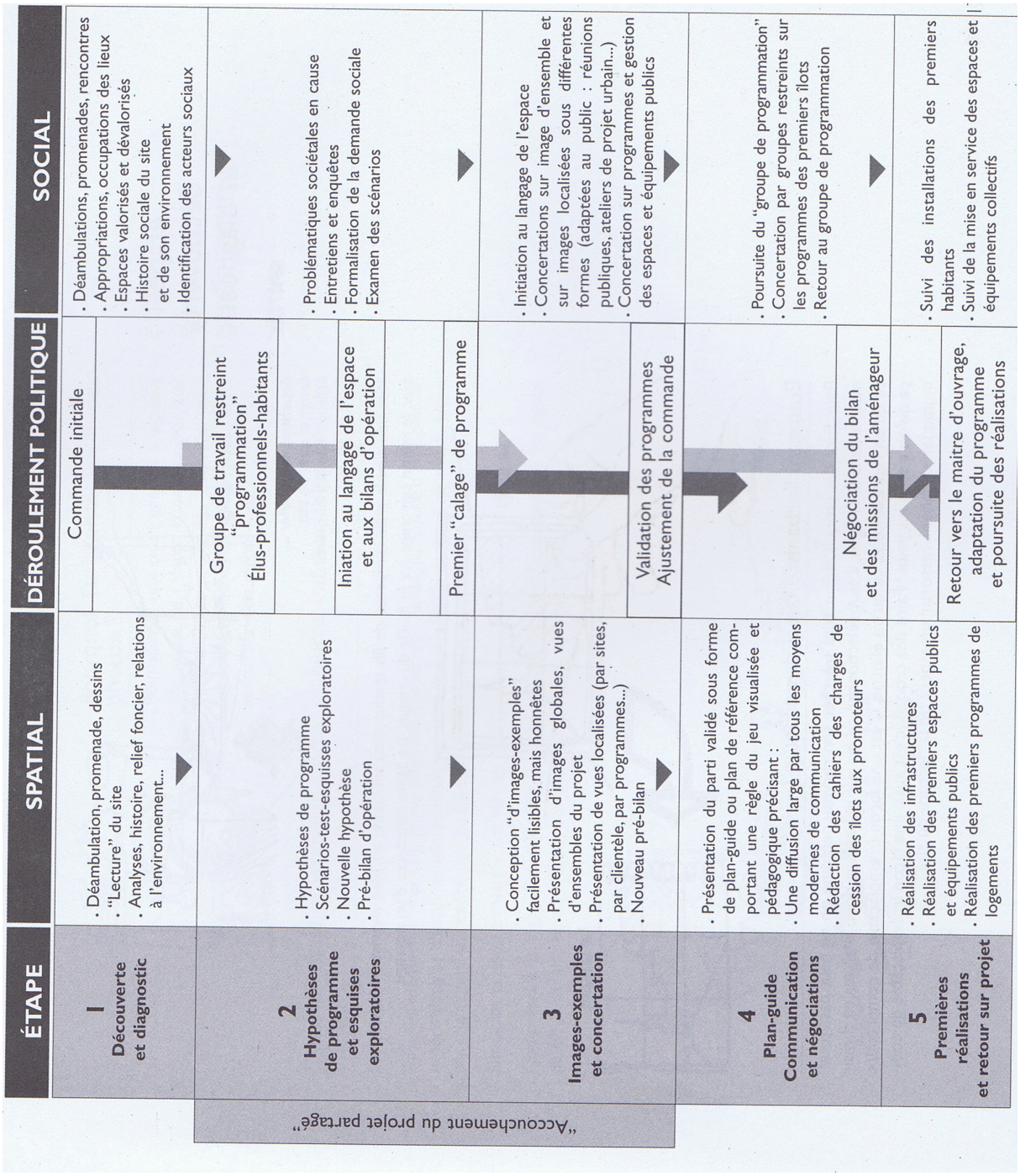


Source : Verdier, 2009

Philippe Verdier insiste également sur le caractère progressif et itératif que doit avoir un processus d'implication des habitants-citoyens. Il évoque une « *démarche consistant à refaire un projet plusieurs fois en introduisant à chaque fois les acquis de l'étape précédente*» (Verdier, 2009). Néanmoins le schéma qu'il propose pour figurer « *l'accouchement d'un projet partagé* » (Verdier, 2009) ne montre pas comment s'organise l'itérativité de la démarche de participation (Figure 42).

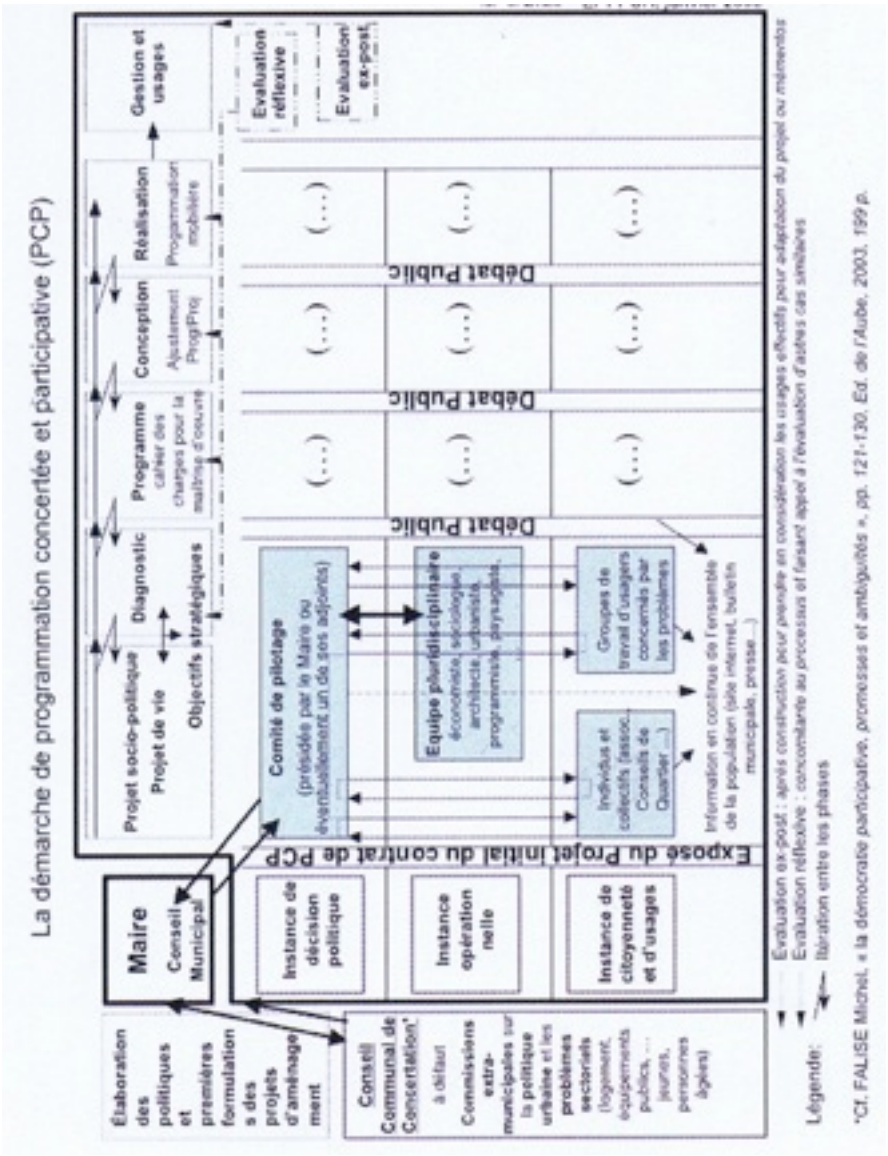
Ces approches mettent en avant l'importance de définir différentes instances, à partir des trois types d'acteurs, qui permettent l'articulation du processus participatif avec la démarche de projet urbain. L'enjeu de l'intégration semble donc primordial dans ces différentes réflexions sur l'implication des habitants-citoyens, sans faire l'objet d'une formalisation très poussée. En effet la façon dont les instances interagissent et dont elles permettent l'articulation du processus participatif avec celui de projet urbain n'est pas précisée par ces chercheurs. La démarche présentée par Pierre Dimeglio, Jodelle Zetlaoui-Léger et Eric Daniel-Lacombe entend donc compléter ces approches pour préciser les modalités d'intégration du processus participatif au processus de projet, comme le montre le schéma de la démarche de programmation concertée et participative (Figure 43).

Figure 42 : Schéma de « l'accouchement d'un projet partagé », P. Verdier



Source : Verdier, 2009

Figure 43 : Principe général d'une démarche de programmation concertée et participative, EPPPUR



Source : Article 6 développé par le CRETEIL et l'EPPPUR de la « Charte de la concertation» du Ministère de l'Environnement du 5 juillet 1996, EPPPUR 2005

Dans ce schéma, le « triangle » est déployé pour préciser son fonctionnement et son rôle à chaque étape du projet. La façon dont les membres de l'instance de « *citoyenneté et d'usage* » sont amenés à intervenir se trouve ajustée à chaque phase en fonction des objectifs poursuivis : identifier des problèmes, explorer, proposer ou évaluer des intentions ou des solutions. La démarche participative s'inscrit dans la durée et en amont de chacune des décisions majeures qui jalonnent le processus dans une dynamique d'évaluation permanente. La lisibilité des instances et des moments de décision ainsi que le caractère itératif de la démarche entre temps où les groupes de travail, d'habitants et d'experts produisent des

éléments de définition du projet et soulèvent des questions à l'attention des décideurs, et temps où les membres du groupe de pilotage donnent des orientations politiques et arbitrent, placent ces derniers en situation de tenir compte des contributions des habitants-citoyens. Ainsi, la démarche engage la mise en visibilité des processus et des instances de décision.

Ce rapide exposé des caractéristiques de la démarche de programmation concertée et participative montre qu'à partir du principe fondamental de l'intégration se déclinent plusieurs autres principes importants, qui renvoient selon nous à des critères d'évaluation des processus participatifs dans les projets urbains.

C. Définition des cinq critères retenus pour la grille d'analyse

Le principe fondamental de l'intégration est le point de départ de notre analyse transversale du projet de réaménagement des Halles du point de vue de son expérience participative. Pour rendre compte de la manière dont il a été rendu possible ou non, nous avons déterminé une grille de critères que nous avons définis en nous appuyant sur plusieurs propositions de critériologie élaborées ces dernières années dans le cadre de travaux sur la participation et la délibération. Plus précisément, nous avons étudié neuf présentations de « critères » ou « principes », édifiées par Gene Rowe et Lynn Frewer, Simon Joss et Arthur Brownlea, Lars Klüver (présentées par Bernard Reber, 2005), par Bernard Reber (2007), par Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe (2001), par Loïc Blondiaux (2005[589]), par Jean-Michel Fourniau (2001), par Jodelle Zetlaoui-Léger et Eric Daniel-Lacombe (2009), et par Mathieu Brugidou, Arthur Jobert et Isabelle Dubien (2007[590]).

En premier lieu, il nous est apparu que ces différents travaux avaient des points de départ disciplinaires et théoriques différents et n'abordaient pas les dispositifs du même point de vue. Alors que l'objet de certains est clairement la participation (Zetlaoui-Léger, Daniel-Lacombe, 2009), d'autres s'intéressent plus particulièrement aux processus de délibération (Blondiaux, 2005) ou à la « *démocratie dialogique* » (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001). D'autres encore ne précisent pas concrètement s'ils parlent de l'un ou de l'autre (notamment les travaux cités par Bernard Reber, 2005) ou bien abordent les deux (Brugidou, Jobert, Dubien, 2007). De ce fait, ces travaux ne traitent pas exactement des mêmes objets, car certains parlent des dispositifs eux mêmes, d'autres plus spécifiquement des conditions d'échanges à l'intérieur de ces derniers. Il nous a donc semblé nécessaire de distinguer pour chaque critériologie si elle était davantage destinée à la participation ou à la délibération. Néanmoins il est particulièrement intéressant de voir que ces différents travaux aboutissent à des listes de critères très semblables, comme le souligne d'ailleurs Bernard Reber au sujet de ceux qu'il a entrepris d'exposer (Reber, 2005). Nous avons donc choisi de définir notre grille d'évaluation en identifiant les éléments thématiques récurrents dans les différentes propositions de critères. Par cette démarche, nous sommes parvenue à la définition de cinq critères pour analyser les

[589] Loïc Blondiaux a exposé les trois « principes » sur lesquels s'entendent les théoriciens de la démocratie délibérative, à partir notamment de deux philosophes politiques du XXe siècle ayant particulièrement travaillé la notion de délibération ; John Rawls et Jürgen Habermas. (Blondiaux, 2005)

[590] Ces chercheurs ont eux-mêmes travaillé en croisant les travaux de Jean-Michel Fourniau (2004) et de Michel Callon, Yannick Barthe et Pierre Lascoumes (2001).

processus participatifs et délibératifs (nous avons décliné chacun d'entre eux par rapport à la participation d'habitants-citoyens à l'action publique, mais également par rapport à la mise en place de modalités de délibération.)

- Temporalité : il s'agit de permettre la participation au processus d'implication tout au long du projet (notamment en amont pendant les phases de diagnostic et d'élaboration d'objectifs) par la mise en place de dispositifs adéquats. Ce critère résulte fortement du principe de l'intégration, puisqu'il repose sur l'idée selon laquelle la continuité des dispositifs participatifs aux différentes étapes du projet est indispensable dans les projets d'urbanisme qui passent par différentes phases, dont l'une peut donner lieu à des décisions invalidant les acquis des précédentes. C'est pourquoi nous avons choisi de commencer par l'analyse de ses modalités dans l'opération des Halles. Son importance est particulièrement mise en avant pour le champ de l'urbanisme dans les travaux de Jodelle Zetlaoui-Léger et Eric Daniel-Lacombe (Zetlaoui-Léger, Daniel-Lacombe, 2009), mais on le retrouve aussi dans d'autres critériologies dans le domaine de l'environnement sous le terme « *d'intensité* », qui suppose « *un engagement précoce des participants* » (Callon Lascoumes Barthe, 2001 ; Brugidou, Jobert, Dubien, 2007)

Du point de vue de la délibération, ce critère repose sur l'idée que le temps long du débat permet davantage d'échanges d'arguments. Il est aussi nécessaire pour mesurer la continuité dans le temps des prises de parole mise en avant notamment par Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe dans leur critère de « *qualité* » (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001).

- Transparence : dans le cadre d'un dispositif participatif, il s'agit d'informer largement et convenablement les participants au dispositif, en assurant l'accessibilité, la diffusion et la clarté des informations[591], et ce sur trois aspects :

- les éléments du projet urbain ;
- les « règles du jeu » des dispositifs et leurs objectifs ;
- le processus de décision.

Pour définir cette nécessité de transparence, plusieurs chercheurs utilisent le critère de la « *publicité* » (Blondiaux 2005 ; Brugidou, Jobert, Dubien, 2007 ; Zetlaoui-Léger, Daniel-Lacombe, 2009) ou de la « *publicisation de la démarche et des documents nécessaires* » (Fourniau, 2001), tandis que certains parlent de la nécessaire « *accessibilité aux informations* » et de la « *définition des tâches* » (Rowe, Frewer in Reber 2005).

[591] Notons que le principe du droit à l'information est le premier des trois piliers établis par la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998 par 39 États. Il implique que le public puisse accéder gratuitement à l'information le plus tôt possible. Il doit s'agir d'une information précise, utile pour participer directement aux discussions. Le deuxième pilier renvoie en partie au critère de la temporalité : il s'agit de la « *participation du public* », qui suppose que celle-ci doit commencer dès le début de l'opération, quand les options sont encore ouvertes. Le troisième pilier « d'accès à la justice » concerne la possibilité pour la société civile de déposer un recours devant une instance judiciaire ou un organe pour la société civile (Lador, 2005).

En ce qui concerne plus spécifiquement les processus délibératifs, ce critère de la transparence comprend en outre l'idée de « *traçabilité* » des débats, pour reprendre le terme de Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, afin de percevoir les échanges passés et l'évolution des discussions (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001).

- Inclusion : le critère de l'inclusion est l'un des plus récurrents dans les différents travaux que nous avons étudiés. Il s'agit d'ouvrir les dispositifs pour permettre à toute personne concernée par le débat ou le projet discuté de pouvoir y participer, c'est-à-dire d'être sollicitée afin de pouvoir être présente dans la démarche participative si elle le souhaite. L'idée même de participation est fortement liée à la possibilité d'inclusion[592]. Mais la qualité de la délibération en dépend également en grande partie : l'objectif est d'élargir les points de vue exprimés et de permettre, dans un souci démocratique et de production de débat, l'expression des divergences. Cela peut se traduire notamment de la part des organisateurs du dispositif par le souci de s'assurer que la diversité des publics concernés a été conviée à participer.

Ce critère de l'inclusion et les notions de diversité et de représentativité qualitative qu'il implique sont également désignés par l'idée d'« *ouverture* » des dispositifs (Fourniau, 2001 ; Callon, Lascoumes, Barthe, 2001; Brugidou, Jobert, Dubien, 2007 ; Zetlaoui-Léger, Daniel-Lacombe, 2009 ; Klüver, in Reber 2005)

- Egalité : il s'agit de garantir et de s'assurer que tous les participants au dispositif peuvent s'exprimer et être écoutés et entendus. Ce critère renvoie au « *traitement impartial des acteurs* » (Joss, Brownlea, in Reber 2005). Dans un premier temps, il peut s'agir de garantir à tous une accessibilité égale au dispositif et aux informations nécessaires pour y participer, ce qui recoupe les critère d'inclusion et de transparence, mais en les précisant par la notion même d'égalité (critère « *d'égalité des conditions d'accès au débat* », Callon, Lascoumes, Barthe, 2001). Toutefois, ce critère concerne selon nous davantage l'espace d'expression donné aux acteurs une fois qu'ils ont intégré le dispositif que la possibilité d'accéder à celui-ci ou bien la qualité des informations délivrées.

Plus spécifiquement, il ne s'agit pas seulement du temps de parole distribué mais plutôt de la possibilité laissée aux acteurs de la société civile de s'exprimer sur les différents aspects du projet, ainsi que de la reconnaissance de leurs apports et de leurs compétences quels que soient leurs statuts sociaux, c'est-à-dire du fait que leurs contributions puissent être intéressantes et utiles au projet. Ainsi, Lars Klüver parle de « *l'égalité qui essaie de donner un pouvoir égal à chaque participant* » (Klüver, in Reber 2005), tandis que Bernard Reber évoque la nécessité que « *chacun participe à un niveau égal, sans contrainte* » (Reber, 2007). Du point de vue de la délibération, le temps de parole peut être pris en compte, ainsi que « *l'équilibre des débats garanti par le fait que tous les participants sont traités sur un pied d'égalité* » (Fourniau, 2004).

[592] C'est d'ailleurs ce qui la distingue de la concertation dans l'échelle d'implication que nous prenons comme référence : « *La participation, souvent mal distinguée de la concertation, est le fait de permettre l'implication de tous les habitants ou usagers concernés et qui en expriment le souhait* » (Dimeglio 2005, Zetlaoui-Léger 2005)

Ce critère nous semble particulièrement important du fait que la participation et la délibération posent fortement la question des inégalités d'accès et d'implication dans les instances politiques, liées aux inégalités de capitaux sociaux, politiques et culturels. Les statuts des acteurs induisent de plus des formes d'inégalités de pouvoir. Ainsi, si les processus participatifs et délibératifs n'ont pas pour fondement la symétrie des compétences et des possibilités d'influer sur la décision, ils doivent d'autant plus tenir compte des inégalités, afin de placer cette symétrie comme horizon.

- Argumentation : le critère de l'argumentation se retrouve dans les neuf propositions de critériologie. Au-delà du fait de communiquer les arbitrages aux différentes étapes du projet, il induit le fait de les expliciter, de préciser les choix réalisés pour parvenir à une décision, notamment pour expliquer pourquoi certaines propositions des acteurs de la société civile sont retenues et d'autres non. Pour cela, il est important de faire la démonstration de ce qui est proposé et de la façon dont les résultats des études ou des débats sont pris en compte. Cette idée correspond au « *critère de la démonstration claire et de l'explicitation* », (Joss, Brownlea in Reber 2005), ou encore au « *critère de la structuration des décisions* » (Rowe, Frewer, in Reber 2005).

Il implique également d'assurer une bonne possibilité de compréhension des arguments exposés pour tous les participants. Il s'agit en somme d'organiser les conditions d'un dialogue entre les différents acteurs présents, d'un échange fondé sur des arguments : le « *principe d'argumentation* » selon Loïc Blondiaux implique que « *le débat démocratique doit consister avant tout en un échange de raisons : il faut organiser des procédures qui permettront de faire émerger les meilleurs arguments et de s'éloigner d'une conception exclusivement agrégative de la légitimité* » (Blondiaux, 2005). Il s'agit également pour les différents acteurs de chercher à assurer une certaine qualité de leurs arguments (critère de la « *qualité* » Callon, Lascoumes, Barthe, 2001 ; critère de la « *force des arguments* » Fourniau, 2001). Ce critère est ainsi très fortement lié aux conditions de la délibération. Nous ajouterons donc qu'il suppose une posture ouverte de la part des différents acteurs : celle-ci est inhérente à l'activité délibérative qui suppose de débattre pour convaincre, mais aussi pour se laisser convaincre. Cette posture repose ainsi sur le principe de « *transformation des préférences* », selon lequel nos opinions ou jugements peuvent évoluer pendant la délibération (Manin 1985, 2002 ; Blondiaux, Sintomer, 2002).

Après ce premier travail de délimitation et de définition des cinq critères, nous avons détaillé, toujours à partir de notre lecture des travaux précédemment cités, leurs modalités de mise en œuvre afin de les utiliser comme des indicateurs permettant d'évaluer la satisfaction des critères pour des processus participatifs et pour des processus délibératifs. Nous exposons ci-après deux tableaux pour illustrer notre démarche et préciser les définitions. Le premier tableau présente la manière dont chacun des critères finalement retenus recoupe les critères mentionnés par les chercheurs cités (Tableau 25). Il montre ainsi de quelle façon et pour quelles raisons nous avons choisi de nous arrêter sur ces cinq critères. Le second tableau présente les modalités des critères pour les deux dimensions (participation et délibération, Tableau 26).

Tableau 25 : Synthèse des critères proposés par différents travaux sur la participation et la délibération

5 Critères retenus pour l'analyse transversale :		Temporalité	Transparence	Inclusion	Egalite	Argumentation
L. Blondiaux (2005, 2008a) **Délibération : 3 principes**			• Publicité / Transparence	• Inclusion		• Argumentation
J.M. Fourniau (2001) **Débat Public : 4 critères**			• Publicité : publicisation	• Publicité : ouverture	• Equilibre du débat	• Force des Arguments
M. Callon P. Lascoumes Y. Barthe (2001) **Démocratie dialogique** **6 critères**	Critères de Dialogisme (3 critères)	• Intensité		• Ouverture		• Qualité
	Critères de mise en œuvre (3 critères)		• Transparence/Traçabilité du débat • Clarté des règles d'organisation		• Egalité des conditions d'accès	
M.Brugidou, A .Jobert L.Dubien (2007) **Participation Délibération : 5 critères**		• Intensité	• Publicité : publicisation	• Publicité : ouverture	• Egalité	• Qualité
J. Zetlaoui-Léger/E. Daniel-Lacombe (2009) **Dispositifs participatifs : 4 critères**		• Durée	• Publicité/Transparence	• Ouverture/ Inclusion		• Argumentation
Joss / Brownlea in B. Reber (2005) **Justice procédurale : Participation 7 critères**				• Possibilité divers acteurs sociaux	• Egalité : traitement impartial des acteurs • Egalité dans la communication • Possibilité égale de remise en cause du cadre	• Bonne possibilité de compréhension (compréhension originale) • Démonstration claire et explicitation • Argumentation : consistance des décisions prises
G.Rowe, L.Frewer in B. Reber (2005) **Participation : 4 critères** (4e : équilibre coût-efficacité)			• Accessibilité aux informations • Définition des tâches			• Structuration des décisions
Klüver, in B. Reber (2005) **Participation /éthique du discours : 7 critères**			• Clarté • Authenticité • Transparence	• Ouverture • Légitimité	• Egalité	• Regard loyal dans les échanges
B. Reber (2007) **Délibération : 3 critères**			• Transparence		• Egalité	• Argumentation

Tableau 26 : Modalités des critères d'évaluation de la participation et de la délibération

Processus / Critères	Participation	Délibération
Temporalité	- Permettre la participation des citoyens sur la durée, tout au long de la démarche de projet urbain, et de façon spécifique et articulée aux différentes étapes du projet selon sa temporalité, notamment en amont du processus décisionnel	- Temps long du débat permet les échanges d'arguments - Continuité dans le temps des prises de parole des citoyens - Construction des arguments au fur et à mesure du débat et de la démarche de projet urbain
Transparence	- Accès à l'information large et convenable - Clarté des informations diffusées - Diffusion d'informations sur : les éléments du projet : techniques et politiques les « règles du jeu » du dispositif le processus de décision : les différentes étapes de décision, les décideurs ou instances de décision, les arbitrages réalisés	- Accès aux informations nécessaires pour forger ses arguments - Accès/communication des argumentaires : traçabilité des débats - Clarification et hiérarchisation des thèmes abordés
Inclusion	- Ouverture à tous les publics concernés : sollicitation des organisateurs - Diversité et représentativité des participants	- Pluralité et représentativité des points de vue exprimés - Expression possible de divergences
Egalité	- Espace d'expression offert aux citoyens (lieu et dispositif) - Toutes contributions envisagées comme potentiellement utiles au projet : pas de différence dans la réception des contributions selon les acteurs	- Possibilités égales d'expression : temps de parole - Equilibre des débats : chaque argument est écouté également (tous les participants sont traités sur un pied d'égalité)
Argumentation	- Arbitrages expliqués aux différentes étapes du projet : étayer chaque décision prise à partir des réflexions produites par les différents acteurs	- Echange argumentaire ; conditions d'un dialogue, écoute réciproque des arguments, posture ouverte - Qualité des arguments : démonstration des propositions, degré de sérieux des prises de parole, degré d'approfondissement des arguments

Section 2. Les dynamiques participatives et délibératives passées au crible des critères

Nous présentons dans cette section l'analyse des dynamiques participatives et délibératives dans l'opération des Halles à l'aune de la grille de critères. Les éléments d'organisation et d'animation des dispositifs ont été passés au crible de celle-ci à partir des modalités précédemment exposées. Cette méthode d'analyse nous permet d'aborder les différents éléments qui structurent l'implication des habitants-citoyens et de montrer comment les procédures d'élaboration du projet urbain peuvent entrer en adéquation ou en opposition avec les exigences associées à ces critères.

A. Approche globale de la « concertation » : les critères peu ou partiellement satisfaits

Nous proposons dans un premier temps une analyse de la « concertation » mise en place pour le projet de réaménagement des Halles en adoptant un angle de vue large : il s'agit d'étudier les dimensions participatives et délibératives en abordant le processus dans sa globalité. Nous n'entrons donc pas ici dans une analyse précise des dynamiques argumentatives internes à chaque dispositif qui peuvent représenter une forme plus ou moins aboutie de délibération, mais nous concevons la dimension délibérative en œuvre de façon générale dans le processus participatif, pour voir comment celle-ci permet ou non l'échange et le travail collectif[593].

1. Temporalité : une « concertation » organisée dans la durée mais peu articulée avec les étapes du projet urbain

Une « concertation » organisée tout au long de la démarche de projet urbain

A la différence d'autres grandes opérations parisiennes lancées jusqu'alors, l'implication des habitants-citoyens pour le projet de réaménagement des Halles a été annoncée en amont de son lancement et organisée dès son démarrage, au début des études de définition. Par la suite, les acteurs associatifs ont été impliqués dans des réunions tout au long du processus d'élaboration et de conception, et ont continué de l'être dans la phase de réalisation, puisque certains participent à un comité de suivi du chantier depuis novembre 2010. De plus, après l'arrêt de la « concertation » en octobre 2010, la SEMPariSeine a été chargée de poursuivre un travail d'information en continu sur la réalisation des travaux, en

[593] Cette approche de la délibération se rapproche de l'idée que celle-ci peut être un « *simple débat argumenté qui ne débouche pas nécessairement sur une décision de la part de ceux qui en débattent* » (Bouvier, 2007), un « *échange raisonné d'arguments* » (Talpin, 2011). Ceci suppose donc que le processus de « concertation », parce qu'il avait vocation à faire échanger les participants et à les amener à travailler collectivement, a pu générer des dynamiques délibératives même si l'ensemble des personnes impliquées ne participait pas finalement à la prise de décision. Notre analyse a vocation à montrer l'intensité et les modalités de ces dynamiques délibératives, afin de pouvoir apporter des éléments de conclusion quant aux possibilités d'échange et de travail collectif.

organisant régulièrement des réunions publiques dans le quartier et en diffusant des plaquettes d'information.

Le critère de la temporalité semble en partie satisfait par le fait que la « concertation » ait été mise en place dès le début et tout au long de l'opération. Toutefois, les habitants-citoyens n'ont pas été associés à la définition du diagnostic initial réalisé par la Ville de Paris en 2002, même si celui-ci est resté sommaire. De plus, l'analyse par phases et étapes du projet urbain permet de dépasser le simple constat de la « durée » de la « concertation » pour souligner la difficulté d'articuler le processus de projet et les dispositifs participatifs tout au long de l'opération.

Des calendriers politiques et procéduraux qui bousculent la « concertation »

Plusieurs éléments illustrent ce constat : tout d'abord, l'incidence des calendriers politiques et procéduraux sur l'articulation des dispositifs participatifs au processus de projet. En effet, il y a eu des moments de pause dans les dispositifs de « concertation » sur le projet : durant l'année 2005, alors que la « concertation » se concentrait sur les modalités du dispositif lui-même ; pendant la période des élections municipales de 2008, au cours de laquelle les élus n'avaient pas le droit de participer à des réunions ; en 2009, au moment de validation du dépôt de permis de construire par la Mairie de Paris.

Pourtant, ces moments de pause dans la « concertation » ne correspondaient pas nécessairement avec des moments de pause dans l'élaboration du projet, bien au contraire. Ils ont pu à certains moments, comme en 2005, coïncider avec des temps forts d'élaboration et de décisions sur certains éléments du projet (APS du jardin). De la même façon, le calendrier qu'impliquait durant l'année 2009 la procédure de validation du Permis de Construire par le Conseil de Paris et de dépôt de celui-ci a induit une déconnexion entre les moments de décision et les moments de « concertation ». En effet, durant la procédure de préparation du dossier pour le Conseil, puis d'examen par les élus, aucune réunion de travail avec les habitants-citoyens n'a été organisée. De ce fait, un certain nombre d'éléments ont été validés tout au long de l'année 2009 sans que les associations ne soient directement informées ou liées au processus de décision. La rupture de l'articulation entre dispositifs participatifs et démarche de projet urbain s'est alors opérée par un déficit de transparence. Ceci révèle que la temporalité peut être dépendante des modalités de transparence.

Par ailleurs, il y a eu des périodes que nous pouvons définir comme des moments d'accélération du processus participatif, lorsque la maîtrise d'ouvrage souhaitait passer rapidement à la phase suivante de la démarche de projet urbain, par exemple au moment de la validation de l'esquisse de la Canopée en décembre 2008. Là encore, les temporalités du projet et de la « concertation » ne se sont pas nécessairement accordées. En effet les participants n'avaient pas le sentiment d'être parvenus à un consensus ou à une clarification suffisante des positions des différents acteurs sur un certain nombre d'aspects importants du projet de bâtiment.

Des dispositifs peu articulés avec les étapes de définition et de validation du projet urbain

Le respect de la temporalité ne réside donc pas seulement dans le fait d'organiser les dispositifs tout au long de l'opération : il implique de les articuler avec les étapes de validation du projet. Or nous avons déjà mentionné que certaines décisions étaient déjà prises avant la mise en place des dispositifs de la deuxième phase de « concertation ». L'exemple de l'aménagement du jardin est le plus illustratif de cette limite. Durant l'année 2005, les informations diffusées aux associations leur ont laissé penser que le programme de réaménagement du jardin serait élaboré avec elles, que les discussions quant aux grandes orientations du projet allaient être organisées pendant la démarche de « concertation » et que les arbitrages sur les espaces qu'elles souhaitaient voir conserver n'étaient pas encore réalisés[594]. Pourtant les propositions de l'équipe SEURA qu'elles ont découvertes à la fin de l'année 2005 et en juin 2006 semblaient au contraire indiquer que les orientations générales du projet avaient été décidées en dehors du processus participatif et que le programme du jardin ne pouvait plus évoluer. En 2009, l'Adjoint en charge du jardin nous a expliqué en entretien qu'il avait étudié au cours de l'année 2005 plusieurs propositions de David Mangin et qu'il avait finalement tranché entre « *quatre ou cinq projets*[595] ». Il semble donc que rapidement ce soit les politiques qui aient décidé en marge du dispositif de « concertation » des orientations générales du projet de jardin, qui conduisaient à la disparition d'espaces plébiscités par les habitants-citoyens[596].

Par ailleurs, les études commanditées par les différents maîtres d'ouvrage au début de l'opération ont été réalisées selon des échéances étalées dans le temps qui ne correspondaient pas nécessairement à la temporalité de la programmation, ce qui a pu poser des problèmes aux équipes de concepteurs durant la première période de « concertation », puisqu'ils manquaient d'éléments de diagnostics pour élaborer leurs propositions. La procédure des marchés de définition a démarré trop rapidement pour que les résultats des études de diagnostic commencées simultanément soient pris en compte dans la constitution du programme. Or ces études donnaient l'occasion de prendre en considération les pratiques et attentes des usagers non associatifs et non riverains (les métropolitains), peu mobilisés au début de l'opération contrairement aux riverains associatifs.

Les exigences du critère de la temporalité ont à nouveau été fortement en jeu lors de la troisième phase de « concertation ». La démarche qui a alors été mise en place par Ville Ouverte, si elle s'apparentait à un processus de programmation concertée, est intervenue très

[594] Notamment les déclaration des politiques au sujet du jardin Lalanne lors de la rencontre organisée par Accomplir avec Yves Contassot le 8 octobre 2005 (« *le dessin du jardin n'est pas figé : l'équipe SEURA travaille à partir d'un cahier des charges qui définit les grandes fonctionnalités attendues, mais sa proposition est celle d'un parti urbain, mais un dessin du jardin tel qu'il sera* ») et lors du compte-rendu de mandat de Bertrand Delanoë du 19 octobre 2005 (« *Gardera-t-on le jardin Lalanne dans sa conception et à sa place actuelle ? Le reconstituera-t-on ailleurs ? Fera-t-on un autre jardin pour les enfants ? Tout est discutable. Tout est ouvert à la concertation. Rien n'est décidé actuellement* ») (C.F. Comptes-rendus sur le site Internet d'Accomplir). Parallèlement, Yves Contassot signalait tout de même qu'il n'est pas possible de revenir sur les éléments énoncés dans le cahier des charges du jardin, mais ceux-ci sont peu développés.

[595] Selon lui, il est normal que cela n'ait pas été rendu public, car « *il n'était pas question de montrer trois projets et de dire aux habitants vous choisissez* ».

[596] De fait, le programme émanant des études de définition avait été implicitement validé par la passation d'un marché de maîtrise d'œuvre de conception du jardin avec l'équipe SEURA en mars 2005.

tardivement dans le processus de projet et avait pour condition claire la non remise en cause du programme et du calendrier dans leurs grands principes. Du coup, même lorsque les métropolitains sollicités ont exprimé des éléments intéressants en termes de pratiques et d'attentes[597], la prise en compte de leurs expressions dans la programmation n'était pas favorisée puisqu'ils n'intervenaient qu'à un moment très avancé du projet. De plus, la différence de temporalité entre les acteurs de la société civile impliqués depuis le départ de l'opération et ces métropolitains impliqués tardivement a eu des répercussions sur leurs possibilités d'échanger[598]. Ce décalage par rapport à la temporalité de la démarche de projet a également rendu difficile le travail des professionnels de la participation, extérieurs à la Mairie de Paris, qui étaient missionnés pour organiser cette phase de « concertation ». Leur positionnement n'était pas aisé car ils devaient prendre le train en route et notamment comprendre chemin faisant la nature des polémiques antérieures entre associations et pouvoirs publics. Au début, ils ont de fait oscillé entre défense du futur projet et de leurs propositions, et par conséquent risque d'opposition avec les associations, et compréhension des malentendus et donc rapprochement avec les représentants associatifs. La question de la temporalité s'est ainsi posée de façon particulièrement aiguë en ce qui concerne l'implication des métropolitains, qui n'ont été consultés qu'à quelques moments précis de l'opération. En cela, le critère de la temporalité rejoint celui de l'inclusion pour le projet des Halles.

2. Transparence : manque d'information et opacité du processus de décision

Les éléments du projet : un déficit d'informations malgré de nombreux documents transmis

• Les documents de support de la « concertation »

En ce qui concerne les éléments du projet, de nombreux documents techniques ont été communiqués aux acteurs de la société civile dans le cadre de la préparation des réunions de « concertation » de 2003 à 2010[599]. Mais ils ont souvent été envoyés aux participants peu de jours avant les réunions (entre deux et six jours avant). Ces derniers manquaient ainsi de temps pour les lire, les analyser et les discuter avec les membres de leurs associations. Cet écueil a été souligné à maintes reprises par les associations elles-mêmes et par le garant de la concertation, surtout au cours des années 2006 et 2007. Il a été corrigé petit à petit au cours de la deuxième phase de « concertation » : les acteurs en charge de l'organisation des dispositifs ont tenté d'envoyer de façon systématique les documents de support aux réunions dix jours avant – sans y parvenir à chaque fois.

Ces documents étaient souvent projetés en diaporama pendant les réunions. Ils faisaient alors l'objet de présentations par les techniciens ou les administratifs de la Ville de Paris. Or les éléments inscrits dans les documents et les discours des acteurs qui les présentaient semblaient parfois trop techniques aux habitants-citoyens, qui avaient au départ, lors des

[597] C'est le cas au cours de cette troisième phase de « concertation ».
[598] C.F. *Supra*, Partie II, Chapitre 4, Section 2, C. « le poids des temporalités d'implication sur la possibilité d'alliances entre acteurs de la société civile »
[599] Notamment, à partir de 2006, de façon quasi-systématique des fiches préparatoires et/ou les documents de présentation des architectes ont été transmis aux associations participantes avant les GTT.

études de définition, du mal à être réactifs[600]. Dans les GTT, les acteurs de la société civile se sont au fur et à mesure du processus participatif suffisamment acculturés aux problématiques techniques du projet (notamment grâce à leur montée en expertise) pour comprendre les documents et les présentations qui en étaient faites et s'appuyer dessus pour discuter les propositions. De plus, les interventions des professionnels de l'urbain sur ces documents se sont elles-mêmes faites de plus en plus précises, chaque diapositive faisant l'objet de commentaires souvent détaillés[601]. Ces éléments montrent que le critère de la transparence renvoie à celui de la temporalité. La question de ce qui est transmis sur le projet apparaît de façon particulièrement essentielle à certains moments du processus et pour certaines instances, par exemple lors de la constitution des focus groupes en octobre 2010 : l'aspect limité et partial des documents donnés aux participants a représenté une limite à leur compréhension du projet et à leur contribution.

Au-delà de la manière dont les habitants-citoyens pouvaient lire et s'appuyer sur ces documents, il nous semble important de nous interroger sur le statut de ceux-ci dans le processus participatif : s'agissait-il de supports au dialogue par le biais de la diffusion de l'information, « *d'outils maïeutiques* » selon l'expression de Gilles Pinson[602], ou bien de « *sanction graphique des choix politiques* » (Pinson G., 2009) ? Globalement, sur la forme et le statut des documents, l'évolution reconnue par plusieurs chercheurs entre les modalités anciennes de conception urbaine et les nouvelles manières de faire peut sembler vérifiée : les documents émis par les professionnels de l'urbain pour le projet des Halles rejoignent ce que Gilles Pinson appelle « *de nouveaux documents qui ne sont plus conçus comme l'aboutissement du processus d'élaboration des choix en matière d'urbanisme, mais comme des supports de ce processus* » (Pinson, 2009). En effet, nombre de documents aux Halles ont pris la forme de documents graphiques de type schémas, axonométries, dessins de composition urbaine, mais aussi de documents écrits tentant de lister les questions posées et les questions à poser[603]. Néanmoins, la plupart du temps, les documents projetés pendant les GTT étaient l'illustration des propositions des architectes et prenaient rarement la forme d'alternatives de conception à discuter en séance. L'équipe SEURA l'a fait en juin 2010 au sujet de l'espace René Cassin, mais à un moment très avancé du projet. De plus, les documents pouvaient générer des malentendus : étaient parfois communiqués des dossiers administratifs sans illustrations, ou à l'inverse des images réalisées par les architectes sans explications, qui ne précisaient pas les modifications par rapport à l'étape précédente et ce qui les avait suscitées. De ce fait, la présentation des professionnels en début de réunion devenait nécessaire pour donner ces explications et les documents en eux-mêmes semblaient davantage être des supports d'information que de discussion et de travail collectif.

[600] Cela était particulièrement le cas, nous l'avons vu, durant les études de définition ; ensuite, avec la montée en expertise des associations, ce problème se posait moins pour les citoyens associatifs impliqués sur le long terme.
[601] Comme nous l'avons mentionné, il a pu également être reproché aux organisateurs de passer trop de temps sur les explications des documents techniques, au détriment des débats.
[602] A ce sujet, Gilles Pinson renvoie aux travaux de François Ascher, 1991, « Projet public et réalisations privées » *Les Annales de la recherche urbaine*, 51
[603] Voir les documents de définition du projet présentés dans la thèse et en annexes, Annexes II.3., III.2., IV.2.

• Des questions récurrentes des associations suscitées par un manque d'information

En réalité, plus que la transmission et la lisibilité des documents techniques, ce qui semble pécher en termes de transparence provient du fait que certaines informations sur des aspects importants du projet ont souvent fait défaut. Ainsi, un certain nombre de questions ont été exprimées de façon récurrente par les associations, liées notamment au financement de l'opération ou à la répartition finale des mètres carrés entre surfaces commerciales et équipements publics. Il est remarquable qu'aux demandes répétées de certains associatifs pour savoir « *ce qui est encore modifiable* », *« combien de mètres carrés sont encore disponibles* », aucune réponse claire n'ait été apportée la plupart du temps par les politiques ou les professionnels de l'urbanisme[604].

Une autre question est revenue très régulièrement tout au long de l'opération : celle du sens du projet et de l'orientation générale que la Ville de Paris souhaitait lui donner. Les associations ont fréquemment interrogé la Mairie sur ses objectifs. Les maîtres d'ouvrage et assistants à maîtrise d'ouvrage tentaient de répondre à ces interrogations, mais souvent de façon évasive, en s'appuyant davantage sur des éléments de principe ou en déclarant que des discussions étaient encore en cours. Cette revendication est notamment apparue dans les contributions d'associations envoyées au Maire en décembre 2006 et publiées sur le site Internet de la Mairie. Parole des Halles y déclarait : « *depuis le début de l'élaboration de ce projet, nous demandons que lui soit donné un sens qui structure la programmation*[605] ». Ce sens aurait pu exister selon les associations de ce collectif dans l'affirmation d'objectifs précis pour la prise en compte de la dimension métropolitaine et le rapport entre équipements publics et privés. Plusieurs mois plus tard, lors du GTT Programmation du 10 juin 2008, un participant a demandé au sujet de la dimension métropolitaine à Anne Hidalgo, qui présidait la réunion, quels étaient « *les objectifs et les choix* » de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre. L'élue lui a répondu que la Ville « *considérait l'enjeu métropolitain au cœur du projet* », et qu'il fallait donc « *inventer quelque chose de nouveau* », sans livrer d'éléments plus précis sur le sens que la maîtrise d'ouvrage donnait à cet « *enjeu métropolitain*[606] ».

Les réponses aux questions des associations étaient ainsi souvent partielles et non définitives ; de ce fait les acteurs de la société civile restaient insatisfaits et reposaient plusieurs fois les mêmes questions. Cette situation a beaucoup participé à leur déception quant à la « concertation ». Les mêmes éléments étaient toujours remis en discussion, faute de réponses claires émanant de la maîtrise d'ouvrage, ce qui freinait la dynamique délibérative. Or la transmission des informations est un élément essentiel de structuration des relations de

[604] Par exemple, lors de la réunion de bureau du 8 novembre 2007, une représentante du conseil de quartier, Dominique Goy Blanquet, demande que soit posée dans le prochain GTT de décembre la question de la répartition des mètres carrés disponibles ainsi que la question de la place des équipements et fonctions à usage métropolitain dans le site. Il s'agit d'une demande qui a déjà été formulée à plusieurs reprises dans les GTT. Le 20 décembre 2007, lors du GTT, Patrick Berger présente un tableau avec les différents pôles d'activité et leurs surfaces, mais non le détail de ce qui reste à attribuer.

[605] Parole des Halles, *Contribution au GTT du 7 décembre 2006 sur la programmation*, décembre 2006

[606] Au sujet de la dimension métropolitaine, le récit de la première partie a montré comment la question de l'arbitrage entre la vocation locale ou métropolitaine des équipements publics est posée très vite au cours des études de définition et tout au long de l'opération sans parvenir à obtenir de réponse claire de la Ville, qui se contente d'affirmer par principe qu'il faut trouver comment « *articuler* » les différentes échelles du projet.

confiance. En effet, il existe un rapport entre la possibilité de faire confiance et ce que l'on sait ou pense savoir des éléments du projet. D'après Georg Simmel, la confiance est un état intermédiaire entre le savoir et le non-savoir : « *celui qui sait tout n'a pas besoin de faire confiance, celui qui ne sait rien ne peut même raisonnablement pas faire confiance* » (Simmel 1991, cité in Bourdin 2006). Les habitants-citoyens participant au processus participatif pour l'opération des Halles, parce qu'ils avaient le sentiment qu'ils ne « savaient pas tout » sur des éléments essentiels du projet, ne pouvaient faire entièrement confiance aux acteurs politiques et professionnels.

Une clarification progressive des règles du jeu

En ce qui concerne les règles du jeu des dispositifs, une clarification s'est opérée au fur et à mesure de l'opération. C'est d'ailleurs en partie ce qui nous a amenée à identifier trois phases différentes de « concertation ». La première phase (2003-2005) a vu la mise en place d'un dispositif très peu formalisé et peu clair. La deuxième période (2006-2010) reposait sur une *Charte de la concertation*, ce qui permettait de délimiter des instances et un fonctionnement de celles-ci. En ce qui concerne les modalités du projet urbain notamment, les personnels technico-administratifs de la Ville de Paris faisaient régulièrement des interventions orales et produisaient des documents pour expliquer le déroulement et la réglementation des procédures. Ces exposés étaient globalement précis et didactiques. Cependant un certain nombre d'aspects n'ont été mis en place qu'au fur et à mesure par les acteurs en charge du processus participatif, notamment l'accès aux documents sur Internet, l'envoi à l'avance des documents, le fait d'enregistrer les réunions. En outre, la façon dont le travail dans les GTT était articulé au travail de programmation n'a jamais été clarifiée, ni dans la *Charte*, ni verbalement. S'il y a bien eu des lieux d'échanges publics, on ne percevait pas à quel moment ni comment les interventions des habitants-citoyens nourrissaient les décisions. Dans la troisième phase de « concertation » (2009-2010), tous ces différents éléments ont non seulement été clairement énoncés dès le départ, mais également rappelés à la fin de chaque étape. Ils ont de plus fait l'objet d'un bilan par Ville Ouverte (en juin 2010). C'est d'ailleurs probablement parce que la Mairie de Paris a alors fait appel à des professionnels de la participation extérieurs à la municipalité que ces éléments ont été autant clarifiés.

Un déficit de transparence sur le processus de décision

Un déficit de transparence sur le processus de décision s'est manifesté sur plusieurs aspects : les marges de manœuvre, les décisions prises, et les instances et moments de décision.

• Le flou des marges de manœuvre et des objets soumis à « concertation »

Nous l'avons vu, l'exemple du projet de jardin, et particulièrement du traitement du jardin Lalanne, est très révélateur du déficit de transparence dont a pâti la « concertation » dans l'opération des Halles. Les acteurs politiques estiment que les décisions sur le jardin Lalanne ont été annoncées rapidement et répétées à de multiples reprises. Les acteurs de la

société civile, quant à eux, ont continuellement eu le sentiment que ces décisions n'étaient pas fermes et qu'il pouvait encore exister des marges de manœuvre. Néanmoins celles-ci ont rarement été précisées et, de fait, les décisions sur l'orientation générale du projet de jardin semblent avoir été prises en parallèle du processus de « concertation ».

Mais le problème du flou des marges de manœuvre, dont découlent les possibilités d'influencer les décisions de programmation, a également existé sur les autres aspects du projet. Par exemple, lors de la réunion de Bureau d'avril 2008, lorsque les acteurs de la société civile ont rencontré les élus municipaux nouvellement mandatés, ces derniers ont affirmé que la « concertation » était importante et que la Ville avait besoin du point de vue des habitants-citoyens. Cependant la phase de conception était quasiment achevée, les attributions d'espaces dans la Canopée presque terminées, et les orientations programmatiques du jardin avaient peu évolué depuis le début de la deuxième phase de « concertation ». La Mairie de Paris n'a alors pas fourni d'éléments précis sur l'état de la réflexion concernant les possibilités d'évolution de ce qui était proposé, ni de précisions quant à la manière dont les acteurs de la société civile pouvaient participer à ces évolutions. Quelques mois plus tard, en octobre 2008, la Mairie de Paris annonçait sur son site Internet et par un communiqué de presse que « *les grandes orientations [du projet de jardin étaient] désormais arrêtées : le programme ne [subirait] plus de changement de fond* ». La question qui se posait donc à nouveau aux associations participant au processus de « concertation » était celle des possibilités qu'elles avaient d'infléchir des décisions, et, si c'était le cas, sur quels aspects du projet – autrement dit, à quoi pouvait bien servir leur implication ?

La question des marges de manœuvre s'est posée une nouvelle fois dans le cadre de la démarche de « concertation » organisée pour définir les services à destination des métropolitains, puisqu'elle est arrivée tardivement dans le processus de projet et avait pour condition la non remise en cause de la programmation existante et du calendrier. Cette question a d'ailleurs fait l'objet d'une réunion spécifique organisée par Ville Ouverte le 20 octobre 2009 : mais elle a alors été l'objet d'un malentendu. Alors que les urbanistes animatrices de la réunion distribuaient des documents sur lesquels elles souhaitaient que les associations travaillent en petit groupe pour « *définir les marges de manœuvre* », ces dernières ont réagi à cette proposition en demandant qu'avant toute chose on leur précise ce que signifiait « *marges de manœuvre* » ; était-ce la possibilité de faire évoluer la programmation comme cela le laissait supposer, ou bien simplement l'idée d'examiner ce qui pouvait être considéré comme « métropolitain » ? Il leur semblait paradoxal et déplacé qu'on leur demande de réfléchir à des marges de manœuvre, alors même qu'elles avaient le sentiment d'avoir demandé de nombreuses fois à la Mairie de Paris quels étaient les éléments modifiables dans le projet sans obtenir de réponses. Finalement, les urbanistes ont admis que les marges de manœuvre étaient restreintes, mais elles ont estimé qu'elles existaient tout de même, pas tant sur les aménagements précis et concrets que sur l'animation et l'esprit du lieu. L'exercice qu'elles proposaient en début de séance aux associations n'a pas été réalisé, la question des marges de manœuvre nécessitant avant tout une clarification de la part des maîtres d'ouvrage.

Les objets soumis à « concertation » ont d'ailleurs évolué au cours de l'opération, en fonction des changements d'objectifs concernant le projet. En effet, les premières annonces des pouvoirs publics supposaient que l'opération des Halles consisterait en une rénovation des espaces du site dégradés ou dont le fonctionnement n'était pas optimal. Au fur et à mesure des études de définition, il s'est avéré qu'il s'agirait finalement d'une opération de réaménagement total du site[607]. Or les habitants-citoyens associés au projet se sont au départ impliqués en pensant qu'ils étaient sollicités pour une opération de rénovation ; de ce fait, les discussions qui se sont tenues durant les premiers temps de la « concertation » ne portaient pas tout à fait sur les objets finalement en jeu dans le projet. De la même façon, alors que Bertrand Delanoë annonçait fin 2004 qu'il allait confier un marché de maîtrise d'œuvre urbaine à l'équipe SEURA pour la réalisation d'un « toit », il s'agissait en fait d'une mission de programmation qui concernait tout un ensemble d'équipements. Ce flou sur les objets précis de la démarche de projet a d'ailleurs été l'un des reproches formulés par les acteurs de la société civile lors du bilan réalisé à la demande d'Hamou Bouakkaz en mars 2009[608]. Toutefois, force est de constater que les représentants associatifs se sont adaptés aux évolutions des objectifs de la maîtrise d'ouvrage.

• Le manque d'affichage clair et systématique des décisions

Le flou concernant les marges de manœuvre a été alimenté par le fait que plusieurs décisions qui impliquaient des changements de programmation n'ont pas été actées publiquement lors des réunions de « concertation » ou dans les documents réalisés par la Mairie de Paris. Elles ont été révélées progressivement, parfois au gré de discussions informelles. L'épisode de la suppression des « hall traversant » dans la Canopée à la fin de l'année 2009 est exemplaire de ce fonctionnement[609]. Une partie des arbitrages de la Mairie est restée tout au long de l'opération invisible, notamment parce que celle-ci n'a pas précisé au fur et à mesure des réunions ce qu'elle demandait au maître d'œuvre de retenir et de quelle façon. Lors des Comités Permanents de Concertation, un bilan d'étape était tout de même rédigé : il comportait une synthèse des aspects validés et de ceux qui restaient soumis à discussion. Mais ce bilan était réalisé de façon ponctuelle (3 fois entre 2006 et 2010) et ne permettait pas aux habitants-citoyens de suivre l'évolution des décisions de la maîtrise d'ouvrage en même temps que les étapes d'élaboration du projet.

---

[607] Déjà le cahier des charges des études de définition de mars 2003 marquait une inflexion par rapport aux objectifs initiaux, en mentionnant la possibilité de détruire les bâtiments existants et de créer de nouvelles activités. Mairie de Paris, SEM Paris Centre, *Marchés de définition simultanés pour l'étude et l'aménagement du quartier des Halles, Cahier des Clauses Techniques Particulière*, mars 2003
Au sujet de l'évolution des termes employés par la maîtrise d'ouvrage pour qualifier le projet, qui traduisent un changement d'ambitions particulièrement au moment des études de définition, voir Berlaud, 2009.

[608] Lors de la réunion de bilan du 11 mars 2009, les associations dénoncent des « *changements non expliqués des axes de réflexion* ».

[609] Lors de la réunion 20 octobre 2009, la représentante de la Mairie – chargée de mission métropole – précise au bout d'une heure et demie que le dessin projeté en séance est « *caduque* » : des arbitrages ont été réalisés depuis la dernière réunion. Or les associations espéraient pouvoir proposer des projets d'aménagement pour les « *espaces traversant* » qui apparaissaient jusque là dans le projet. Elles apprennent donc à ce moment là qu'il est inutile de projeter des équipements sur ces espaces.

Par rapport au critère de transparence, le problème résidait alors dans l'opacité de l'articulation entre ce qui était dit pendant les réunions de « concertation » et la manière dont les décisions étaient prises en interne à la Ville de Paris. Au cours de l'année 2007, l'Adjoint au Maire chargé des Espaces Verts a affirmé à plusieurs reprises que la question du maintien de la place René Cassin n'était pas tranchée et qu'il faudrait s'en occuper après les résultats du concours d'architecture du futur Forum. Il déclarait ainsi en avril 2007 qu'une alternative pouvait être trouvée, ce qui laissait espérer aux associations que la place pourrait ne pas être détruite (GTT Jardin 6 avril 2007). Or il n'y a finalement pas eu d'alternative proposée dans les réunions suivantes et la suppression de la place René Cassin semblait entérinée avant la fin du concours d'architecture. Lorsque les associations ont demandé en mai 2007 pour quelles raisons la place ne pouvait être conservée, l'élu leur a répondu que les aménagements possibles avaient été regardés concrètement en présence du Maire de Paris, notamment celui de maintenir la place René Cassin dans le jardin. Mais cela impliquait qu'il n'y ait pas de grande prairie dans le jardin, ce qui n'était pas envisageable pour la maîtrise d'ouvrage *: « on était plutôt dans l'idée de pouvoir la maintenir, on s'est aperçu que ce n'était pas possible, car le jardin n'existait plus en tant que jardin* » (GTT Jardin 21 mai 2007). C'est donc parce qu'elles ont posé la question à l'élu que les associations ont découvert que la décision de ne pas conserver la place avait été prise entre les élus de la Mairie, en concordance avec l'ambition du projet de l'équipe SEURA d'aménager de grande pelouses centrales. Cet exemple illustre une fois de plus le fait que les décisions se prenaient en parallèle du processus participatif, à des moments dont les acteurs de la société civile n'avaient connaissance *qu'a posteriori*. Les réflexions émanant des dispositifs participatifs paraissent alors avoir été très peu prises en considération dans ces arbitrages.

• Des lieux et des temporalités de décision difficilement identifiables tout au long du projet

Il a en réalité existé plusieurs processus de « concertation » pour le projet des Halles fonctionnant parallèlement, ce qui rendait difficile la clarification des instances et des temporalités de décision.

En premier lieu, chacun des partenaires maîtres d'ouvrage de l'opération a mis en place des dispositifs d'implication d'habitants-citoyens, mais sans articulation avec le processus participatif de la Mairie de Paris. Par exemple, lors d'une réunion d'octobre 2009, un représentant de la RATP a présenté un dispositif appelé « *la Fabrique »*. Il s'agit d'un concept de consultation des usagers des transports par Internet. Des questions étaient posées à un panel de 2000 personnes sur le projet des Halles. Cette forme de consultation est restée déconnectée du processus de « concertation » de la Mairie de Paris alors qu'elle pouvait concerner des aspects communs. Les acteurs de la société civile ont appris son existence au cours de cette réunion et n'ont plus entendu parler ensuite de ses résultats ni de la façon dont ils avaient été pris en compte par les maîtres d'ouvrage, la RATP ou la Ville. La Mairie de Paris elle-même a pu mener plusieurs « concertations » en même temps : sur le projet dédié aux cultures urbaines par exemple, pour lequel deux « concertations » ont été menées de façon parallèle mais sans se rencontrer, si ce n'est une fois les principaux choix validés.

Par ailleurs, une autre forme de « concertation » a été menée entre les partenaires de l'opération, celle que nous appelons la concertation institutionnelle, pour reprendre les mots des acteurs en charge du projet urbain. Dans son étude du débat public mené en Provence-Côte d'Azur en 1997 et 1998 sur la pertinence de l'installation par EDF d'une ligne à haute tension, Alain Bouvier montre bien comment la première étape significative du point de vue de la mise à l'épreuve des relations de confiance entre les différents protagonistes du débat a été la mise en cause de la sincérité d'EDF dans son implication, reposant sur le fait qu'EDF était supposée négocier « en coulisse » avec les maires ou certains conseilleurs municipaux des communes concernées par le projet (Bouvier, 2007a). La découverte de ces négociations qui paraissaient cachées a été la première raison de l'ébranlement des relations de confiance dans ce débat. Le même phénomène est observable dans l'opération des Halles au sujet du processus de négociation entre les différents maîtres d'ouvrages du projet, principalement entre la Mairie de Paris et Unibail. Ces négociations ont été décisives dans le projet. A plusieurs reprises, des acteurs politiques et professionnels ont énoncé que des étapes de validation du projet se déroulaient à ce niveau partenarial. Ainsi Bernard Franjou déclarait-il en réunion le 2 décembre 2008 : « *il ne se passe pas une étape qui ne soit validée sans accord avec la RATP et les autres acteurs* » (GTT Permis de Construire 2 décembre 2008). Mais les acteurs institutionnels ne précisaient que rarement la teneur concrète des négociations et leurs résultats. La concertation institutionnelle est ainsi restée déconnectée et opaque pour les acteurs de la société civile impliqués dans ces dispositifs participatifs. Ils n'y ont pas été associés et n'en étaient d'ailleurs pas informés. Il ne leur a jamais été précisé quelles étaient les positions des uns et des autres, leurs arguments, la teneur et les moments des négociations. De plus, après les études de définition, si nous avons pu repérer ponctuellement des instances appelées « comités de pilotage », nous n'avons pas pu en connaître la constitution et la fréquence exactes. Elles n'ont pas donné lieu à des comptes-rendus ou relevés de décisions qui auraient permis aux habitants-citoyens d'être informés des teneurs et des évolutions des négociations. Dans ces conditions, il était difficile pour les habitants-citoyens de percevoir qui décidait, à quel moment et pour quelles raisons. C'est ce qui les a amenés à développer une rhétorique sévère sur le fait que la Mairie de Paris « *cédait* » le centre de la ville à Unibail.

Notons que les représentations des acteurs en charge du projet quant à la place de la « concertation » dans la démarche de projet peuvent minimiser la possibilité de transparence. Nous avons vu dans la deuxième partie de cette thèse qu'il semblait évident pour les acteurs politiques et professionnels que tout le processus de projet ne pouvait pas être transparent et qu'il était normal que les moments consacrés à la concertation institutionnelle ne soient pas visibles par la « concertation » citoyenne. Certains politiques expliquent d'ailleurs la difficulté de transparence par la complexité du processus de décision et de négociation institutionnel. Selon un directeur de cabinet, il n'était souvent pas aisé pour les représentants de la Mairie de Paris d'apporter des réponses aux questions des associations pendant les réunions, ce qui pouvait donner l'impression que les décisions n'étaient pas dévoilées :

> « *évidemment on a envie d'avoir des réponses, et des fois c'est à peu près facile d'avoir une réponse, mais… le projet c'est un processus… c'est pas une réunion égal un chemin fait, une décision prise* » (Pol4).

D'après lui, les politiques entendaient les éléments présentés en réunions et les intégraient ensuite dans leurs autres réunions de travail, mais ne pouvaient pas toujours dire immédiatement ce qu'ils en retenaient, notamment parce que sur le moment, la personne en charge de la réunion n'était pas sûre qu'elle pouvait s'engager : il fallait avant tout discuter des éléments et les faire valider par un processus de négociation et de décision interne. Ce qui évoluait dans le projet par la « concertation » « *n'évoluait pas en séance même* » (Pol4), et c'est pourquoi les décisions n'étaient pas toujours annoncées pendant les réunions. Cet argumentaire éclaire bien le poids des processus de négociation parallèle. Toutefois il ne permet pas d'expliquer pourquoi les décisions n'étaient pas exposées lors des réunions suivantes, après que les décisions avaient pu être discutées en interne à la Ville ou avec les partenaires maîtres d'ouvrage.

Au demeurant, il ne s'agissait pas pour les habitants-citoyens de connaître la teneur exacte de toutes les négociations entre les maîtres d'ouvrage, qui ne pouvaient pas toutes être rendues publiques, mais simplement d'être informés des décisions importantes qui pouvaient induire des restrictions des marges de manœuvre. Notons également que le manque de clarté quant au processus de décision et d'élaboration du projet a pu être renforcé par le brouillage des rôles généré par une confusion entre les responsabilités des maîtres d'ouvrage et des maîtres d'œuvre dans les prises de parole durant les réunions. N'ayant pas toujours clarifié ce qui relevait de leur responsabilité, les maîtres d'ouvrage ont parfois laissé les maîtres d'œuvre répondre à leur place, alimentant ainsi le flou entourant la question de la définition de la commande.

Encadré 14 : Obstacles à la mise en place du critère de la transparence soulignés en juin 2006 par Thierry Leroy (garant de la concertation)

Son propos met en exergue plusieurs points :

- L'envoi tardif et le caractère incomplet des documents pour préparer la réunion : « on a eu les documents envoyés un peu plus en avance que la dernière fois, mais je peux difficilement être en désaccord avec ceux qui disent que ces documents ne fournissaient pas suffisamment de précisions, aussi bien sur le dispositif que sur les motifs. Je pense que c'est une idée partagée par tout le monde ici. Une des raisons, certainement c'est l'inhibition dans laquelle s'est trouvé le maître d'ouvrage devant le débat qui s'était développé depuis longtemps sur le jardin Lalanne. Sur ce point là, j'ai bien compris aussi, la concertation qui se fait aujourd'hui est d'une grande insatisfaction, ce qui n'est pas simplement lié au fait qu'on identifie un sujet, le jardin Lalanne, sur lequel on ne voit pas de compromis ou de consensus possible, mais aussi parce que la manière dont on s'est parlé à ce sujet n'est pas satisfaisante pour aucune des parties présentes. »

- Le flou des marges de manœuvre et des objets soumis à concertation : « Je crois que ça tient beaucoup au fait que le débat a commencé longtemps avant la concertation formelle que nous présentons aujourd'hui. Moi j'ai vu en arrivant dans ce dossier que d'un côté on a le sentiment que le parti pris il y a deux ans ça impliquait effectivement la disparition du jardin Lalanne, et de l'autre on pensait que c'était quelque chose pour laquelle on pouvait utilement se battre. je crois que pour la prochaine réunion, ceux qui préparent la réunion c'est-à-dire les maîtres d'ouvrage, doivent veiller à formuler les grandes questions sur lesquelles on doit travailler. Pour le jardin je crois que c'était trop confus. »

- Le manque de clarification des rôles : « sur le partage des responsabilités dans cette concertation entre la Ville de Paris et David Mangin qui est ici en tant que maître d'œuvre, je crois que c'était très bien que vous expliquiez M Contassot clairement ce qui était imputable à la Ville dans les décisions acquises aujourd'hui, et de même d'ailleurs pour les gens qui posent les questions, fassent bien le partage entre les deux, entre celles qui s'adressent au maître d'ouvrage, et puis celles qui s'adressent à la Ville quand elle a besoin de décider, je crois que ça a été fait assez bien d'ailleurs dans la réunion d'aujourd'hui, je pense qu'on pourrait aller plus loin dans ce sens en essayant de clarifier aussi souvent qu'on le peut à la fin d'une réunion ce que le maître d'ouvrage retient de ce qui a été dit ; je sais pas ce qu'on pourrait dire aujourd'hui sur le jardin, mais dans la mesure du possible, c'est mieux d'essayer de dissocier les rôles et du point de vue de la Ville, de dire « voilà où en est du processus la décision qu'il nous incombe. »

- Le manque d'information sur les éléments du projet et la nécessité de retour sur les questions posées pendant les réunions : « Je pense qu'on aura un compte rendu très détaillé, on verra les questions qui sont restées sans réponse, je pense qu'on doit pouvoir dans la concertation avoir des réponses par écrit après les réunions, des réponses qui n'auraient pas pu être données par voie orale. Je crois qu'il faudrait essayer d'y veiller. »

Source : compte-rendu du GTT Jardin du 19 juin 2006, EPPPUR

3. Inclusion : ouverture tardive et partielle du processus participatif aux différents publics concernés

Les différents publics concernés par le projet urbain

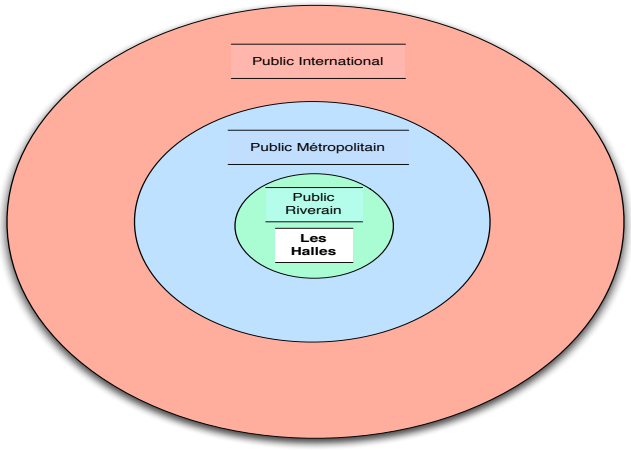
Dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, le critère d'inclusion suppose que la légitimité du dispositif participatif repose sur une ouverture de celui-ci à tous les publics « concernés », c'est-à-dire aux personnes qui ont des pratiques et des représentations spécifiques liées à l'espace à réaménager[610]. C'est leur relation au territoire qui leur confère une légitimité à participer. Il s'agit alors pour appréhender ces publics de ne pas se contenter « *des territoires institutionnels* » mais de considérer « *les territoires vécus aux contours subjectifs* », en tenant compte de « *l'échelle de rayonnement du projet* » (Linossier, Jaton, 2004). Par sa double dimension locale et globale, l'opération des Halles pose particulièrement la question de l'accessibilité au processus participatif des habitants-citoyens concernés par le projet. En effet, elle touche plusieurs types de publics, repérables selon trois « *échelles de rayonnement* » : riveraine, métropolitaine et internationale.

Le public riverain correspond aux personnes qui résident dans l'espace urbain du projet et qui en ont ainsi des pratiques quotidiennes et spécifiques lié à leur logement. Mais une échelle plus globale est également en jeu dans ce projet de réaménagement du cœur de Paris, les usagers du site étant en majorité des personnes résidant à Paris ou dans une autre commune d'Ile-de-France, mais pas directement dans le quartier des Halles. Bien que les résidents du quartier fassent partie de la métropole parisienne, la dénomination de métropolitain a visé en premier lieu ce type de population. Cette échelle globale peut être élargie au niveau international. En effet, en raison de son caractère symbolique et de sa position géographique (centre de Paris, à proximité de Beaubourg, du Louvre, des Tuileries), le quartier des Halles attire de nombreux touristes chaque année[611].

[610] Cette conception du public « concerné » se retrouve dans le champ de l'environnement : la convention d'Aarhus définit l'expression *« public concerné »* comme celui qui est *« touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel* » (Article 2 Paragraphe 5) : il s'agit donc du public « habitant » l'espace au sens large, par des pratiques et des appréhensions sensibles.

[611] Plusieurs éléments illustrent d'ailleurs le fait que ce site soit internationalement connu et intéresse au-delà des frontières de l'hexagone : lors du premier projet de réaménagement, dans les années 1970, des manifestations contre la démolition des pavillons Baltard avaient été organisées à New York. Plus récemment, une revue américaine a consacré une partie d'un de ses numéros au projet des Halles (*French Politics Culture and Society*, 2007), tandis qu'en juin 2011 nous étions contactée par un professeur d'une université japonaise qui souhaitait des renseignements sur la « concertation » mise en place pour le projet des Halles afin d'écrire un article.

Figure 44 : Les trois types de publics concernés par le projet des Halles selon ses « échelles de rayonnement »



Au-delà de cette question d'échelle, les différents publics concernés sont distinguables selon qu'ils sont « organisés », c'est-à-dire qu'ils sont membres d'une organisation (d'associations dans la plupart des cas), et de ce fait facilement identifiables comme interlocuteurs institutionnels par les pouvoirs publics, ou bien « non organisés », c'est-à-dire non institutionnellement marqués par une affiliation à une organisation. Ces différentes figures n'ont pas les mêmes possibilités et réalités d'implication dans les dispositifs participatifs. Selon la distinction proposée par Jean-Yves Toussaint, Sophie Vareilles et Monique Zimmermann, il existe des acteurs mobilisés « *par* » le projet, c'est-à-dire concernés par celui-ci, et des acteurs mobilisés « *dans* » le projet, c'est-à-dire participant à son élaboration (Toussaint, Vareilles, Zimmermann, 2004). Comme nous l'avons déjà indiqué, diverses études sociologiques montrent que ce sont souvent les habitants organisés et les publics riverains qui sont les principaux interlocuteurs des pouvoirs publics dans les instances participatives (Rui 2004, Carrel, 2004, 2007), c'est-à-dire les habitants-citoyens les plus mobilisés *dans* le projet. Or la majorité des publics concernés par l'opération des Halles est précisément constituée de personnes non riveraines et non organisées en associations. De plus, de nombreux usagers sont des jeunes personnes venant de quartiers classés en politique de la ville de communes d'Ile-de-France, ce qui semble indiquer qu'ils appartiennent à des catégories sociales peu aisées. Ainsi, par sa dimension métropolitaine, cette opération aurait pu donner la possibilité aux organisateurs du processus participatif de réfléchir aux moyens de réduire les inégalités d'accès aux instances participatives ; il y avait là l'occasion d'interroger les attentes de différentes figures d'habitants-citoyens directement concernés par le projet mais qui les formulent d'ordinaire peu et se mobilisent moins spontanément.

Pourtant, bien que les démarches mises en place par la Mairie de Paris aient été annoncées comme « *larges et à destination de tous les usagers*[612] » dès 2002 et que le bilan de la concertation d'avril 2009 précisait qu'avait eu lieu le « *recueil des avis et opinions de toutes*

[612] Direction de l'Urbanisme de Paris, *Mise en valeur du quartier des Halles*, délibération AUC-02-178, votée par le Conseil de Paris le 11 décembre 2002

les personnes concernées[613] », nous avons vu que le processus participatif a principalement visé des associations de riverains et quelques universitaires et militants associatifs.

Elargissement progressif mais limité du processus participatif

Néanmoins, l'évolution des dispositifs au cours de l'opération semble avoir permis d'engager une réflexion sur la question de l'inclusion des habitants non organisés à l'échelle métropolitaine, se traduisant par certaines initiatives de la maîtrise d'ouvrage pour élargir le processus participatif. Cette inflexion est perceptible à travers les trois phases de « concertation » que nous avons identifiées[614].

- Durant la première phase de « concertation » (2003 – 2005), les métropolitains non organisés ont uniquement été sollicités par des réunions publiques et des enquêtes de fréquentation. A cette époque, la SEM Paris Centre avait de fait effectué une différenciation selon les publics, parlant des « riverains » pour les associations de quartier qu'elle a directement sollicitées pour participer aux réunions avec les concepteurs et du « grand public » pour l'ensemble des usagers. Le document de synthèse des marchés d'étude de définition, rédigé en juin 2004, précisait que « *la concertation à l'attention des associations s'est d'abord adressée aux représentants des riverains*[615] ». La SEM a alors affirmé qu'un élargissement de la « concertation » à l'attention des associations représentant les usagers parisiens et franciliens avait été engagé, à travers des contacts pris avec les associations Fédération Nationale des Usagers des Transports (FNAUT), Association Léo Lagrange, Ni Putes Ni Soumises et SOS Racisme. Certaines de ces organisations ont effectivement été présentes aux ateliers organisés le 9 octobre 2004, bien que ce soit toujours les associations de quartier qui y aient le plus pris la parole. Ainsi, lorsque les acteurs en charge de l'organisation de la « concertation » ont tenté de toucher le public métropolitain, ils ont en premier lieu identifié les habitants-citoyens organisés.

- Durant la deuxième phase de « concertation » (2006 – 2010), ces associations n'ont plus été citées et n'ont pas participé au processus participatif, à l'exception de la FNAUT qui a ponctuellement été représentée lors de quelques réunions sur les transports. Les habitants-citoyens non et non organisés ont néanmoins été spécifiquement sollicités à l'automne 2006, à la demande d'une partie des associations, par les enquêtes d'IPSOS, puis par la constitution des groupes d'usagers pendant 2 jours par Missions Publiques. Mais cette implication a été tout à fait ponctuelle dans cette deuxième phase de « concertation » et cette procédure s'apparentait plus à de la consultation qu'à de la concertation. Les éléments issus cette consultation ont semblé peu intégrés à la démarche de projet, alors qu'ils permettaient de

[613] *Bilan de la concertation approuvé par le Conseil de Paris des 6 et 7 avril 2009*, Document consultable en ligne sur le site Internet de la Mairie de Paris
[614] C.F. *Supra*, Partie I, Conclusion intermédiaire
[615] Sem Paris Centre*, Tome 2 rapports d'analyse, projet d'aménagement pour le quartier des Halle*s, comité de pilotage du 11 juin 2004

repérer les différents usages selon des profils sociodémographiques précis[616]. Par ailleurs, deux réunions publiques se sont tenues pendant cette phase de « concertation », permettant d'informer les métropolitains sur les avancées du projet.

- La troisième phase de « concertation » a procédé spécifiquement d'une volonté d'ouverture du dispositif aux métropolitains, puisqu'elle a été décidée au moment où la dimension métropolitaine a été érigée en enjeu majeur du projet. En cela, elle est celle qui paraît le plus rendre effectif le critère d'inclusion. Toutefois, cette inclusion est restée limitée par la faible prise en compte dans l'élaboration du projet de ce qui émanait de cette démarche. Le cabinet Ville Ouverte, qui a organisé cette phase de « concertation », a d'ailleurs estimé dans son bilan qu'elle n'avait pas permis l'élargissement du processus participatif[617].

Ainsi, le défaut d'inclusion du processus participatif est à nuancer au regard de l'évolution des dispositifs mis en place selon les trois phases de « concertation ». Pour autant, en tenant compte du critère de la temporalité, le critère d'inclusion reste peu satisfait sur l'ensemble de l'opération. L'élargissement du processus participatif à tous les publics concernés, demandé à maintes reprises par certains acteurs de la société civile et souhaité par certains acteurs politiques vers la fin de l'opération, n'a pas pu être pleinement réalisé. L'implication des métropolitains n'est restée que ponctuelle et ses apports pour la fabrication du projet limités. Le public international n'a quant à lui pas du tout eu la possibilité d'être consulté, puisque, après une tentative de créer un espace interactif sur Internet par la SEM Paris Centre, la rubrique du site de la Mairie de Paris dédiée au projet des Halles depuis 2005 ne contient pas de forums de discussion ni de possibilité de laisser des commentaires. L'implication de ce public s'est donc cantonnée à de l'information par le site Internet et, pour les touristes, à la possibilité de visiter le local de la concertation.

[616] Par contre, nous l'avons mentionné dans la deuxième partie de cette thèse, lorsqu'un jeune homme identifié par les acteurs politiques, professionnels et associatifs de la « concertation » comme représentant les « jeunes de banlieue » participe à des réunions de concertation, comme c'est le cas en 2009 et 2010, il est l'objet de tentatives d'instrumentalisation pour que ses positions servent à légitimer des projets ou propositions – alors même qu'il vit à Paris et est non seulement fondateur d'une association, mais également militant dans un mouvement contre le mal-logement : il est donc loin du profil « jeune de banlieue non affilié à une organisation ».

[617] *Bilan de la concertation pour l'étude sur les services métropolitains*, Ville Ouverte, juin 2010

Tableau 27 : Implication des publics riverains et organisés et des publics non riverains et non organisés selon les trois phases de « concertation »

Phases de « concertation »	**Implication des publics organisés et (en majorité) riverains**	**Implication des publics non organisés et métropolitains**
Phase 1 : 2003 – 2005 Etudes de définition Discussions sur les modalités de « concertation »	17 réunions	1 consultation par bulletins (exposition) 3 Réunions publiques
Phase 2 : 2006 – 2010 Programmation du jardin et du bâtiment	40 GTT 8 réunions préparatoires 41 réunions de bureau 4 CPC	Enquêtes et groupes d'usagers 2 réunions publiques Enquête publique
Phase 3 : octobre 2009 – juin 2010 Etude sur la dimension métropolitaine du projet	6 GTT Séminaire de concertation	4 focus groupes 10 parcours commentés Séminaire de concertation

Les facteurs explicatifs du déficit d'inclusion : volonté politique, savoir-faire technique, positionnement associatif

Il nous semble pourtant qu'il était possible aux Halles de réaliser une démarche participative à grande échelle, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les différents types d'usagers se croisent sur le site et sont donc accessibles. Ils étaient d'ailleurs connus depuis le début de l'opération grâce aux enquêtes de fréquentation, et ont à nouveau été identifiés en 2006 par l'enquête IPSOS. De plus, les études réalisées sur le sujet montraient bien la nature des enjeux de dimension métropolitaine. Enfin, parmi les *métropolitains* présents lors de la dernière phase de « concertation », certains se sont déplacés à quelques reprises pour assister à des réunions, alors même qu'ils n'habitaient pas le quartier, n'étaient membres d'aucune association, et n'avaient pas d'implication politique ou intellectuelle particulière. Ils avaient vraisemblablement le désir de faire entendre leur voix. Bien que ces personnes aient été peu nombreuses et ne soient pas venues à toutes les réunions, on aurait pu gager d'une volonté d'implication de la part de ce public concerné au quotidien par la fréquentation de ce site. Ainsi, les facteurs sociologiques qui impliquent que globalement les habitants non organisés et non riverains se mobilisent moins ne sauraient suffire selon nous à expliquer le déficit d'inclusion de l'opération des Halles. Nous pensons que l'offre de participation permet plus

ou moins l'ouverture des dispositifs[618]. Or cette offre dépend fortement des représentations et des pratiques des différents acteurs en présence, qui jouent un rôle important dans l'organisation et le déroulement des dispositifs participatifs.

• Conception des publics à concerter et volonté des acteurs politiques

Il convient à notre sens de s'interroger sur la volonté des politiques à mettre en place des démarches d'implication larges et ouvertes aux personnes non riveraines et non organisées. Cette question renvoie à la conception qu'ont ces acteurs des publics à concerter dans le cadre d'un projet d'urbanisme.

Le thème du public à mobiliser semble être dès le départ de l'opération un enjeu politique. Le texte de délibération du 11 décembre 2002 qui a lancé l'opération de réaménagement mettait en avant la volonté d'avoir avec la « *population* » une « *concertation large et soutenue* ». Durant la délibération, deux perspectives de l'implication des habitants-citoyens pour le réaménagement des Halles sont apparues [619] :

- Jean François Legarret, élu UMP et Maire du 1er arrondissement, prétendait que seuls les 1er et 2e arrondissements et les habitants du quartier des Halles étaient concernés *« je ne vois pas de raisons majeures […] d'associer le 3e et le 4e arrondissements à ce qui relève spécifiquement de l'opération des Halles*. »
- Le parti socialiste, à travers la voix de Jean-Pierre Caffet, défendait au contraire l'idée que tous les Parisiens et même les Franciliens étaient concernés : « *quand on regarde les flux de circulation tant piétons qu'automobiles, il est tout à fait légitime de rechercher l'impact de l'aménagement des Halles dans un périmètre qui ne soit pas simplement circonscrit à ce qui est situé dans le 1er arrondissement.* ». Jacques Daguenet, du groupe communiste, estimait également que la vocation « *d'accueil du centre de Paris [devait] être confirmée* ». Il précisait que les élus communistes souhaitaient « *que soient vraiment associés tous les usagers* ».

C'est à partir de ces discussions que la SEM Paris Centre a déterminé plusieurs types de publics à impliquer. Toutefois, malgré la volonté affichée de concerter largement, les élus de la gauche parisienne paraissaient au départ s'accommoder d'une sollicitation restreinte aux associations de quartier. Ils semblaient considérer difficile voire impossible l'organisation d'un processus participatif rassemblant un public plus large. Lors des discussions sur les modalités de « concertation » en 2005, ils ont ainsi évacué cette question par l'argument du

[618] Au sujet de l'offre de participation proposée par la maîtrise d'ouvrage, certains acteurs de la société civile ont souligné lors de nos entretiens le fait qu'organiser toutes les réunions à l'Hôtel de Ville pouvait représenter un frein à l'implication des habitants-citoyens, par le caractère symbolique très fort du bâtiment et son aspect physique imposant. Pour que les habitants-citoyens s'approprient réellement la « concertation » et du même coup le projet urbain, il aurait fallu selon eux qu'il y ait des salles dans le quartier, plus proches symboliquement des gens et de leur quotidien.

[619] Cf. retranscription des débats et délibérations du conseil de Paris, *88-2002, DAUC 178 – Mise en valeur du quartier des Halles (1er, 2ème, 3ème et 4ème) – Objectifs poursuivis dans le cadre d'un projet d'aménagement – autorisation de M. le Maire à signer une convention de mandat avec la SEM Centre pour suivre les études préalables nécessaires à la réalisation d'une opération d'aménagements sur le quartier des Halles*, Paris, 11 décembre 2002

nombre, en affirmant qu'il n'était pas possible de faire de la démocratie participative avec tous les usagers du site des Halles, alors même que certains acteurs de la société civile proposaient dès ce moment des méthodes éprouvées dans d'autres projets permettant de solliciter les différents types d'usagers du site au travers de groupes d'usagers[620]. Les élus en charge du dossier se sont finalement laissés convaincre de l'intérêt de l'organisation de ces instances, puisqu'elles ont été inscrites dans la *Charte*. Toutefois, le fait que seule une session de ces groupes d'usagers ait été organisée entre 2006 et 2009 montre que cet aspect a finalement peu préoccupé les maîtres d'ouvrage.

En organisant une implication large, la Ville aurait pu en tirer une légitimité par rapport aux riverains et prendre davantage en considération la dimension métropolitaine du site. Les acteurs municipaux semblent d'ailleurs s'en être rendus compte en mettant en place la troisième phase de « concertation » dans laquelle les associations de quartier n'étaient plus majoritaires : « *le travail de cette mandature, c'est d'aller chercher d'autres modes de concertation. […] ça n'a aucun intérêt de parler de la métropole avec les 20 personnes que l'on voit d'habitude* » explique alors un directeur de cabinet d'un élu de la Mairie de Paris en charge du projet (Pol4). Cette implication plus large a manifestement été envisagée par les pouvoirs publics pour éviter le tête à tête avec les associations de riverains qui s'est révélé infructueux et risqué.

Cependant, le choix de types d'acteurs de la société civile spécifiques par la Ville lorsqu'elle a souhaité élargir la « concertation » tend à montrer une prégnance de certaines représentations concernant les types d'habitants-citoyens à solliciter. En effet, lors du GTT du 14 janvier 2010 dédié à l'équipement Cultures Urbaines, les nouveaux acteurs de la société civile impliqués étaient principalement de professionnels du Hip Hop, volontiers désignés par les représentants de la Mairie de Paris comme des « *experts*[621] ». La Mairie de Paris, en faisant appel à ces nouveaux acteurs, souhaitait montrer qu'elle était capable de démocratiser la démarche de projet urbain, de faire appel à des citoyens d'habitude absents des arènes politiques et publiques, car dans les représentations collectives les personnes pratiquant le Hip Hop sont souvent issus de classes populaires et par conséquent peu proches des sphères politiques et de décision. Or les personnes qui assistaient à cette réunion pouvaient en quelque sorte s'apparenter à des « notables » du Hip Hop, dans le sens où il s'agissait précisément d'acteurs reconnus comme experts patentés de cette discipline et connus dans le milieu[622]. Certains ont d'ailleurs occupé des postes à responsabilité dans des institutions culturelles. Il

[620] C.F. la méthode des groupes d'usagers proposée par l'association EPPPUR en mars 2005 (Annexes II.2.1.), et la réponses de l'Adjoint au Maire de Paris en charge du projet : « *je sais pas si on va se mettre d'accord sur la représentativité d'une assemblée, parce qu'à ce moment-là il faudrait probablement que nous nous réunissions une fois par mois au Zénith. Mais on ne peut pas fonctionner sur un projet d'urbanisme avec de la démocratie totalement directe! »* - Réunion du 13 avril 2005 sur les processus et modalités de concertation.
Au sujet des méthodes permettant une inclusion de toutes les personnes concernées par le projet et évitant un recrutement par cooptation, plusieurs recherches réalisées au cours des années 2000 permettaient par ailleurs d'envisager diverses modalités de sollicitation pour dépasser cet argument du nombre, comme le « tirage au sort » (Sintomer, 2007)

[621] Par exemple, une personne est présentée par l'élu comme « *un conseiller expert en culture Hip Hop* ».

[622] L'un d'eux est co-organisateur de l'événement Juste Debout, concours de danse international organisé tous les ans à Bercy et qui attire de plus en plus de monde chaque année.

semble donc que soit fortement ancrée dans les représentations des acteurs politiques l'idée que les habitants-citoyens à mobiliser pour les démarches participatives doivent être organisés et institutionnellement reconnus pour être légitimes à participer.

• Représentations et savoir-faire des acteurs professionnels

Les discours des professionnels du projet urbain qui ont été en charge de l'organisation des dispositifs participatifs pour le projet des Halles tendent à montrer qu'ils estiment très compliquée la mise en place de processus d'implication large et qu'ils ne savent pas comment faire pour dépasser cette difficulté. Un membre de la SEM Paris Centre expliquait ainsi en entretien que même si dès 2003 il était clair que le projet « *touchait un public qui n'était pas que celui des riverains* », en matière de « *représentativité* » c'était ce public que les acteurs de la SEM arrivaient à toucher et qu'ils « *avaient beaucoup de mal à capter d'autres publics* » (Pro1). Il nous a précisé avoir demandé à la Région comment toucher le public métropolitain, mais qu'en l'absence « *d'associations représentatives* », cela s'était avéré trop compliqué.

Le « *manque de représentativité* » est précisément l'une des principales critiques que les acteurs professionnels formulent à l'encontre des associations mobilisées dans le projet des Halles. Or parallèlement, ils paraissent quelque peu démunis pour résoudre le déficit d'inclusion ; pour la plupart d'entre eux, « *on ne peut pas concerter tout le monde* » (Pro9). Ce n'est pas leur capacité à organiser des processus ouverts qui leur semble en jeu, mais davantage le manque d'intérêt d'une partie des usagers des Halles, qui a amené selon un membre d'une structure AMO interne à « *une partition finie et close des participants à la concertation* » (Pro7) : « *si les gens ne s'intéressent pas au sujet, on ne peut pas les forcer !* » déclare-t-il. Plusieurs professionnels évoquent une tentative d'associer des populations de banlieue au projet, lorsque Pierre Mansat et la SEM Paris Centre ont convié en 2004 les maires d'Ile-De-France à une réunion. Il semblerait qu'ils aient reçu très peu de réponses et que seul l'un d'eux se soit déplacé. Cette tentative inaboutie témoignerait des efforts faits pour élargir la « concertation » et de la quasi-impossibilité à mobiliser des populations qui habitent loin du quartier réaménagé. Les professionnels mentionnent comme des obstacles presque insurmontables les questions de distances et de temps disponible pour expliquer cette difficulté à faire participer des habitants de banlieue. Au demeurant, les méthodes proposées par des représentants associatifs ou mises en place dans le processus (groupes d'usagers et démarche organisée par Ville Ouverte) ont été peu citées lors de nos entretiens comme des références pour organiser une « concertation » élargie[623]. De ce fait, la forme privilégiée pour consulter le grand public s'apparente à des formules assez classiques de réunions publiques, de recueil d'avis par bulletins, et d'enquêtes par questionnaires sur le mode du sondage.

Au demeurant, les acteurs professionnels abordent principalement le problème de l'inclusion en termes de représentativité. Or ce n'est pas tant la question de la représentativité statistique qui est primordiale, mais plutôt la capacité d'élargissement et d'ouverture à la diversité des

[623] Les débats qui ont eu lieu en 2005 autour de la proposition de l'EPPPUR d'organiser des groupes d'usagers pour élargir la « concertation » sont d'ailleurs révélateurs de la difficulté pour les acteurs en charge du projet de concevoir des situations de travail collectif dès lors que le public est élargi.

habitants-citoyens concernés et intéressés par le projet. Seul un acteur d'une structure AMO déléguée a mentionné en entretien l'idée que le défaut d'inclusion pouvait être lié aux types des dispositifs participatifs adoptés : si les « *moyens de rendre légitime le positionnement de chacun »* ne sont pas mis en place, le risque est bien selon lui de tomber dans une sur-représentativité des uns et en miroir une sous-représentativité des autres (Pro6).

• La tentation de confiscation de la « concertation » par une partie des associations

Mais cette inclusion limitée peut également s'expliquer par une forme de confiscation de la « concertation » opérée par certaines associations de quartier mobilisées depuis le départ sur le projet. Nous avons déjà relevé que les conceptions de la participation émanant des acteurs de la société civile étaient révélatrices de leurs stratégies : souhaitant devenir des acteurs du projet et peser sur son élaboration, certains représentants d'associations avaient tout intérêt à devenir les principaux interlocuteurs des pouvoirs publics. De ce fait, en entretien, ils affirment non seulement que ce sont les associations qui ont une légitimité à intervenir dans ces instances de participation, en raison de leur statut d'organisations *représentatives*, mais aussi que les habitants du quartier sont les plus concernés par le projet. C'est majoritairement le cas des associations au positionnement riverain, mais également de certaines associations de quartier au positionnement métropolitain.

En effet, certains des habitants-citoyens impliqués dans une association se sont parfois inscrits, face aux personnes non organisées, dans un conflit de légitimité. Parce qu'ils se perçoivent comme « *constitutifs de la démocratie locale* », ils peuvent envisager d'un mauvais œil l'entrée de ceux-ci dans les dispositifs participatifs, aujourd'hui de plus en plus sollicitée (Rui, Villechaise-Dupont, 2006). L'invitation des habitants-citoyens « lambda » remet en cause le rôle traditionnel des associations en tant que représentantes de la société civile. La légitimité de l'association est alors fragilisée. Cette nouvelle distribution des rôles peut même compliquer leur travail. C'est pourquoi les habitants-citoyens organisés cherchent le plus souvent à monopoliser le dialogue avec les pouvoirs publics, y compris au sein des dispositifs officiels, et ne sont pas nécessairement enclines à le partager avec des citoyens non regroupés en associations (Rui, Villechaise-Dupont, 2006). Ce phénomène peut expliquer la manifestation de relations tendues lorsque des habitants-citoyens non organisés et moins dotés socialement et culturellement ont été impliqués dans la « concertation » en 2009. Toutefois cette situation ne découle pas seulement des stratégies des acteurs de la société civile, mais également de la façon dont les dispositifs sont organisés, lorsque peu d'éléments sont pensés pour pallier les inégalités d'accès et de capitaux.

Pour autant, cette posture n'a pas été systématique chez tous les représentants associatifs dans le cas de l'opération des Halles. Plusieurs d'entre eux ont tenu tout au long de l'opération des discours qui demandaient un élargissement de la « concertation », notamment pour intégrer les populations les moins dotées en capitaux sociaux et politiques. La question des « sans-voix » était ainsi posée par des associations qui demandaient des études et des enquêtes pour prendre en compte leur point de vue. Mais certains acteurs associatifs, s'ils soulevaient le problème posé par la non-représentativité de certaines populations, se présentaient en fait

comme leur porte-parole et ne préconisaient pas pour autant une ouverture des dispositifs à ces populations.

4. Egalité : des dispositifs et des postures qui ne permettent pas l'instauration de relations égalitaires

La forte typification des rôles empêche une reconnaissance égale des contributions

Les statuts des acteurs induisent des inégalités en termes d'accès aux informations sur le projet et sur le processus de décision, inégalités qui tendent toutefois à être amoindries par les efforts des assistants à maîtrise d'ouvrage dans la réalisation et la communication des documents. En ce sens, ce critère rejoint celui de la transparence. Cette situation est révélatrice de la préexistence des inégalités et de l'intérêt à observer ce qui dans le processus participatif permet d'assurer une certaine égalité dans la reconnaissance des contributions des différents types d'acteurs.

En effet le critère d'égalité suppose que les contributions de tous les participants au dispositif sont considérées de la même façon, qu'ils soient acteurs politiques, professionnels, ou de la société civile. Or les représentations et les postures des acteurs en charge du projet urbain montrent que les habitants-citoyens restent cantonnés à un statut de *profanes*, malgré leur montée en expertise. L'importance accordée à la distribution typifiée des rôles indique que les apports des différents types d'acteurs n'ont pas été considérés comme étant *a priori* équivalents[624]. Le fait que le processus participatif ait globalement correspondu à un degré de consultation signifie que les contributions des habitants-citoyens n'ont pas été considérées comme constitutives à part entière de l'élaboration du projet et qu'il est possible de ne pas en tenir compte si les autres acteurs politiques et professionnels sont en désaccord. Ainsi, si la possibilité d'expression pour tous les participants a été assurée dans les instances de « concertation », la parole étant donnée à tous, la reconnaissance accordée aux différentes interventions et contributions par les décideurs n'était pas la même. De plus, l'observation de la distribution de la parole révèle des inégalités dans l'importance conférée aux acteurs selon leur statut ; cet aspect sera étudié ultérieurement au sujet des dynamiques délibératives à l'œuvre dans les Groupes de Travail Thématiques.

Inégalités entre les acteurs de la société civile

Le critère d'égalité suppose une égale reconnaissance et possibilité d'expression des différentes figures d'acteurs de la société civile. Or l'analyse du processus participatif par le critère de l'inclusion montre que les habitants non organisés et métropolitains ont été peu sollicités par les pouvoirs publics et n'ont pas ou peu fait entendre leur voix, alors que les habitants organisés et riverains ont été très impliqués dans les dispositifs participatifs. Mais même lorsque les deux types d'habitants-citoyens sont présents simultanément dans le

[624] C.F. *Supra*, Partie II, Conclusion intermédiaire

processus, ils ne sont pas égaux dans leurs capacités à maîtriser les enjeux du projet, et par conséquent à s'exprimer sur celui-ci[625].

Cette situation montre que les critères de l'inclusion et de la temporalité sont en quelque sorte des préalables au critère d'égalité, car ils permettent d'introduire une égale connaissance du projet entre les acteurs de la société civile. Par ailleurs ce constat rappelle que les instances participatives ne sont pas « *a-sociales* » (Rui, 2004). On y retrouve donc les inégalités en termes de capitaux qui existent en dehors des dispositifs participatifs. Le critère d'égalité s'accompagne ainsi d'un enjeu difficile à réaliser : tenter de réduire le poids de ces inégalités préexistantes par les modalités et les outils mis en place. Or cette réflexion n'a pas spécifiquement été engagée dans le cadre de l'opération de réaménagement des Halles.

5. Argumentation : peu d'explicitations des objectifs et des arbitrages de la maîtrise d'ouvrage

Des hésitations récurrentes de la maîtrise d'ouvrage sur la définition de la commande et sur les orientations du projet

D'une façon générale, les éléments qui ont guidé les choix de la Mairie de Paris et les arbitrages réalisés n'ont pas été spontanément explicités par les maîtres d'ouvrage. Beaucoup d'éléments de principe ont été affirmés, notamment sur la dimension métropolitaine, mais ils ont été peu justifiés par des argumentaires précis et étayés. Ce défaut d'argumentation dans le processus a quelque peu brouillé les objectifs non seulement du projet urbain, mais également des dispositifs participatifs.

Dès le début de l'opération, une certaine hésitation de la commande politique était remarquable. Lors de la phase ouverte des études de définition, les discours des architectes laissaient penser que le politique n'avait pas suffisamment « *passé commande* » ou exprimé clairement des choix d'orientations pour le projet. Au cours des réunions avec les décideurs, les équipes de concepteurs, notamment celles de Jean Nouvel et de Rem Koolhas, ont insisté pour que les maîtres d'ouvrage s'expriment sur les problèmes qu'ils estimaient prioritaires et pour qu'ils énoncent un parti pris urbain justifié par un choix politique. Les réponses furent évasives, ce qui fit dire à Rem Koolhas : « *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* »[626]. En entretien, un architecte chef de projet dans l'une des équipes de concepteurs explique qu'il souhaitait savoir ce que les politiques avaient comme vision du lieu, quel « *scénario* » ils imaginaient pour le centre-ville, mais que les représentants de la Mairie de Paris n'ont jamais donné d'indications claires et de réponses à ces questions : « *tout*

[625] Ces inégalités renvoient à des différences de capitaux et de temporalité d'implications (C.F. *Supra*, Partie II, Chapitre 4, Section 2, C. « le poids des temporalités d'implication sur la possibilité d'alliances entre acteurs de la société civile »)

[626] Mairie de Paris, SEM Centre, RATP, Espace Expansion, Région Ile de France, *Marchés d'études de définition simultanés pour le réaménagement du quartier des Halles, Tome 2, phase ouverte*, document interne SEM-centre, 3 décembre 2003

le jeu, difficile, était de faire des hiérarchies. Le problème, c'est qu'en face, on n'avait rien : la Ville n'avait rien à dire sur ses priorités ». (Pro5)

Le programme présenté fin 2003 présentait un ensemble d'indications assez larges et ne donnait pas réellement de priorités concernant les objectifs. Il semblait fonctionner comme une juxtaposition des ambitions des différents protagonistes. Ainsi les objectifs de chaque maître d'ouvrage étaient énoncés à la suite les uns des autres[627] : Ville de Paris, Région Ile-de-France, RATP, Unibail, sous le titre « *objectifs partagés* ». Une chargée d'étude à la SEM[628] a expliqué que « *le programme était un accouchement difficile : techniquement la SEM tenait la plume et toutes les semaines rédigeait son texte, l'enrichissait, l'amendait avec les autres. C'est vrai qu'[elle] a fait une rédaction espace par espace, du coup, évidemment, l'espace public c'était les objectifs de la Ville, l'espace commercial les objectifs d'Unibail* ». La façon dont ces différents acteurs ont discuté et se sont accordés sur les objectifs n'était pas mentionnée dans le programme. Un certain nombre d'éléments répondant aux enjeux de départ du projet restaient évoqués comme des principes, sans que ne soient détaillées des préconisations spécifiques : la dimension métropolitaine par exemple était énoncée, mais sans indication précise des enjeux sociaux ou politiques qu'elle recouvrait. Le programme se contentait d'annoncer qu'il fallait une « *programmation innovante, pour permettre l'échange entre les échelles de proximité et métropolitaine* ». Le flou du programme a entraîné la réalisation de projets très divers, et de ce fait difficilement comparables. Une argumentation claire et précise des objectifs programmatiques de la maîtrise d'ouvrage aurait permis de rendre davantage comparables les propositions issues des études de définition, ce qui n'a pas été le cas et a occasionné les reports successifs de la décision du lauréat.

Le manque d'argumentation initial a non seulement impliqué l'émergence d'une diversité de projets proposés en 2004, mais également une fluctuation dans les objectifs au fur et à mesure du projet. De fait, il semble que la Mairie de Paris n'avait pas au départ une idée très précise de ce qu'elle souhaitait pour le quartier des Halles. Or pour garantir une élaboration concertée d'un projet d'urbanisme, il convient, comme l'explique Michel Bonetti, que les élus définissent dès le départ :

> « *les orientations générales dans lesquelles s'inscrit l'élaboration des projets, ce qui peut aller jusqu'à fixer des principes non négociables qui engagent leur responsabilité. Mais ils doivent expliciter les fondements de leurs positions et accepter d'en débattre.* » (Bonetti, 2006).

Le fait que la Ville ait été le maître d'ouvrage principal en responsabilité de l'ensemble de l'opération, mais avec un besoin de financements pour la conduire, explique en grande partie ces hésitations. Elle devait ainsi ménager les autres partenaires (Dimeglio, Zetlaoui-Léger, 2007).

[627] Or, juxtaposés, ces objectifs peuvent être contradictoires : ainsi Unibail souhaite que les usagers des transports sortent du pôle d'échange en passant par le centre commercial, tandis que la RATP veut au contraire les faire émerger le plus rapidement possible par des sorties directes.

[628] Intervention lors d'une conférence organisée le 4 février 2005 à l'Institut d'Urbanisme de Paris.

Un manque d'explication des arbitrages de la maîtrise d'ouvrage

Le déficit d'argumentation s'est retrouvé au-delà des études de définition et de la question du programme et des orientations générales du projet.

Au sujet du jardin par exemple, les discussions se sont avérées très difficiles parce que la suppression des lieux emblématiques qu'étaient le jardin Lalanne et la place René Cassin n'ont pas été argumentées autrement que par le choix de respecter dans son ensemble le projet de l'équipe SEURA. De ce fait, il était très compliqué de mener des débats sereins sur d'autres aspects du jardin. Les associations posaient de façon récurrente la question : « *pourquoi détruire des espaces qui fonctionnent, des espaces plébiscités ?* » : or si cette question ressurgissait systématiquement, c'est bien parce que les raisons avancées par la Ville restaient partielles. Le texte publié par l'interassociative en mars 2007 avait vocation à poser par écrit les questions et demandes d'explications des associations[629]. La Ville a alors été contrainte de formuler une réponse motivant chacune des dispositions prises par l'équipe SEURA[630]. Les associations ont répondu à cet argumentaire en expliquant qu'il ne les convainquait pas. Il a ensuite fallu attendre mai 2008 pour qu'un nouvel argumentaire écrit soit communiqué afin d'expliquer la suppression du jardin Lalanne[631], puis octobre 2008 pour qu'une argumentation de l'évolution du projet de la place René Cassin soit présentée (GTT Jardin 8 octobre 2008). L'ensemble de ces explications repose sur l'idée que le maintien de ces espaces n'est pas compatible avec le projet de jardin de l'équipe SEURA et non sur une orientation stratégique d'urbanisme de la maîtrise d'ouvrage pour le quartier des Halles[632]. Mais ces argumentaires ont été considérées par les associations comme des justifications *a posteriori* et n'ont en réalité servi qu'à alimenter leur suspicion vis-à-vis des véritables objectifs de la maîtrise d'ouvrage. Comme ils arrivaient tard dans le processus, la confiance était déjà rompue. De ce fait, les explications apportées par les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre paraissaient à contretemps et étaient considérées comme de mauvaise foi par les acteurs de la société civile. Cette situation provoquait également l'énervement des professionnels qui avaient l'impression de produire un travail important sans qu'il soit reconnu.

La critique d'un manque d'explication recoupe bien souvent une incompréhension de ce qui prévaut pour les acteurs en charge du projet. Les habitants-citoyens ne comprenaient pas toujours pourquoi leurs propositions n'étaient pas retenues. Ainsi, lors du GTT du 9 janvier 2007 consacré au balayage final du cahier des charges, Pierre Grenet interpelait l'Adjoint au Maire Jean-Pierre Caffet en ces termes : « *on vous a fait une proposition, on a fait l'effort de construire des projets, on vous a demandé tout à l'heure de répondre concrètement. Pourquoi retenez-vous un projet plutôt qu'un autre ?* ». Pour justifier la non prise en compte de la

[629] Michèle Collin et Dominique Goy Blanquet pour l'interassociative, *Texte de réflexion-diagnostic pour servir de base à la discussion sur les axes fondamentaux du projet de rénovation du jardin*, 6 mars 2007

[630] *Le Jardin des Halles : objectifs et évolutions du projet*, texte pour le GTT Jardin du 6 avril 2007, Direction de l'Urbanisme, avril 2007

[631] *Fiche : le jardin Lalanne, pourquoi ne peut-il être maintenu à son emplacement actuel ?,* Ville de Paris, mai 2008

[632] Certains représentants associatifs estiment même c'est l'équipe SEURA et David Mangin qui fabriquent la commande et sa réponse, en fonction de ses propres représentations d'une ville moderne.

proposition en question dans le cahier des charges, l'élu affirmait qu'elle était arrivée trop tardivement, ce que réfutait l'associatif : « *au mois de décembre, vous avez fait une ouverture. On ne pouvait pas s'y lancer sans qu'il y ait une ouverture de votre part ; c'est vrai que c'est un peu tard, mais nous, on a reçu tous les documents très tardivement ».* Il déclarait ensuite éprouver le sentiment de « *proposer des projets mais de ne pas avoir de réponse claire »* et qu'il ne comprenait pas *« l'arbitrage des élus* » - ce qui ne l'a pas empêché de rester mobilisé pour défendre son projet. Son incompréhension a été renforcée par le fait que parallèlement, la Mairie de Paris avait intégré une proposition d'un office de tourisme pour jeunes[633] présentée lors d'une réunion précédente, sans justifier en quoi elle lui semblait plus probante que la proposition de Pierre Grenet d'un équipement de diffusion et d'événements à caractère métropolitain. En 2007, la dimension métropolitaine n'était pas énoncée comme étant au coeur du projet, ce qui pourrait expliquer que les maîtres d'ouvrage n'y ait pas alors prêté beaucoup d'attention. Mais le problème réside surtout dans le fait qu'ils n'aient pas expliqué sur le fond en quoi un tel équipement n'était pas pertinent pour le projet des Halles.

Même lorsque ce sont les acteurs en charge du projet qui ont sollicité les représentants associatifs pour qu'ils leur livrent des propositions, ces derniers n'ont pas toujours eu de retours et d'explicitations claires de ce qu'il advenait du fruit de leur travail. Cela a été le cas pour le document produit par le groupe Métropole en juin 2008 : les représentants associatifs l'ont constitué suite à la sollicitation des cabinets des adjoints au Maire en charge du projet. Or pendant la réunion pour laquelle ce document a été produit, le 12 juin 2008, les directeurs de cabinet des élus concernés semblaient ne pas avoir réellement lu et étudié les contributions des habitants-citoyens. Michèle Collin les a clairement interrogé à ce sujet : *« on vous a donné des textes : qu'est-ce que ça vous inspire ?* ». Les représentants des pouvoirs publics ont alors renvoyé à d'autres instances, aux prochains rendez-vous de la « concertation », pour apporter des réponses *: « c'est la Ville qui a vocation à décider, il faut y répondre en Groupe de Travail Thématique »* a ainsi déclaré le directeur de cabinet d'Anne Hidalgo. Le premier GTT dont le thème était explicitement la *métropole* s'est tenu un an plus tard, le 29 mai 2009. Bien que l'élu, Pierre Mansat, ait commencé la réunion en précisant que l'« *on s'inscrivait dans un processus »,* qu'il existait *«des enquêtes, une étude sur les jeunes métropolitains et propositions formulées lors d'une première réunion métropole* », il n'a été fait concrètement mention ni des savoirs livrés par les acteurs de la société civile, ni de ce qu'ils avaient suggéré sur la manière d'impliquer un public plus large par des groupes de travail, ni de leurs propositions d'équipements et d'événements à caractère métropolitain. Le politique n'a pas précisé de quelle manière la démarche de projet s'était appuyée sur le travail des associatifs, quels éléments avaient été retenus, ni pour quelles raisons.

Le même écueil est remarquable au sujet de la localisation des commerces en RDC de la Canopée. Durant toute la « concertation », les acteurs de la société civile n'ont eu de cesse d'insister pour que les équipements publics soient installés de plain-pied en RDC, afin de donner un caractère autre que commercial au futur Forum. Progressivement, sur les plans des architectes, les équipements publics ont été déplacés dans les étages. La Mairie de Paris, en

[633] Proposition qui n'a finalement pas été retenue.

tant que décideur, avait toute légitimité a préféré donner un sens à ce site davantage tourné vers le commerce, mais elle n'a jamais exposé clairement ses choix, ni le fait que les négociations avec Unibail pouvaient induire cette répartition des surfaces. La question de l'argumentation rejoint alors celle de la transparence et porte ainsi atteinte aux possibilités d'instauration d'une relation de confiance entre les acteurs**.**

B. Les conditions de la délibération dans les Groupes de Travail Thématiques : des dispositifs de débats qui peinent à être des supports pour des échanges constructifs

Tout en conservant l'idée d'une analyse transversale, nous nous intéressons dans les paragraphes suivants à un type de dispositif précis, les Groupes de Travail Thématiques (GTT) organisés pendant la deuxième phase de « concertation ». Nous avons choisi de concentrer notre analyse sur ce dispositif car il correspond aux instances qui sont censées (comme leur nom l'indique) être des lieux de travail collectif dans le processus participatif, davantage que les Comités Permanents de Concertation ou les réunions de Bureau[634]. Ce choix permet également de circonscrire notre analyse sur des formes de rencontres récurrentes et aux modalités communes, et ainsi de dégager plus sûrement des régularités[635]. Enfin, les GTT étant particulièrement mis en avant dans les discours de valorisation de la « concertation » de la Mairie de Paris, il nous semble intéressant de rendre compte précisément de leur fonctionnement.

Cette approche centrée sur un type de dispositif est l'occasion de nous intéresser plus particulièrement à la délibération en tant que processus d'échange argumenté. En effet, bien que nous n'ayons pas l'ambition de nous engager dans la description précise de la construction et des trajectoires des arguments, il nous paraît important d'avoir une approche plus précise des dynamiques délibératives. Pour ce faire, nous avons mené notre analyse à partir des modalités des critères de délibération ainsi que des éléments d'analyse généraux proposés par Clémence Bedu dans sa recherche sur le projet Dem'Eau de la communauté d'agglomération nantaise (Bedu, 2010). Il s'agit ici d'étudier l'organisation des réunions, les modalités et la teneur des échanges qui y ont cours. Cette démarche nous permet de dégager des enseignements sur la façon dont des dynamiques délibératives, d'échanges d'arguments en vue d'un travail collectif, ont été ou non possibles au sein d'un des dispositifs participatifs de l'opération des Halles censé le plus directement alimenter la « concertation ».

Encadré 15 : Eléments d'analyse de la dynamique délibérative proposés par Clémence Bedu

Pour analyser les dynamiques délibératives dans l'atelier citoyen mis en place pour le projet Dem'eau, Clémence Bedu s'est attachée à repérer « des **éléments procéduraux**, c'est-à-dire des facteurs induits par le protocole relativement codifié de la procédure, qui peuvent contraindre les dynamiques argumentatives. On sera attentif au cadre et au timing du dispositif, à la clarté des objectifs assignés à la démarche, à la nature, à la formulation et à la dimension controversée de la question soumise, ou encore au profil du prestataire chargé de l'animation. Des **éléments contextuels** entrent aussi en jeu lors de l'énonciation d'une proposition, comme le degré d'attention collective, le relais de l'animation ou non en faveur ou défaveur de la proposition […] Enfin, on prendra en compte des **éléments micro**, à savoir des éléments relevant de la personnalité ou des interactions au sein du groupe, tels que le degré de popularité et de légitimité de l'énonciateur, les affinités consolidées en binôme. » - *Source* : *Bedu,2010*

[634] Nous avons pu remarquer que des éléments observés dans les GTT se retrouvaient dans d'autres réunions, comme les CPC et les réunions de Bureau, mais aussi les réunions publiques : néanmoins il s'agit d'instances qui, par leurs modalités, ne permettent de toutes façons pas le même type d'échange et de travail collectif.

[635] De 2006 à 2010, nous avons observé 35 GTT sur les 46 organisés, ainsi que 4 réunions préparatoires aux GTT qui reposent sur une organisation relativement similaire.

1. Distribution de la parole : une organisation rôdée mais peu cadrée

L'analyse du mode d'organisation des GTT[636], de distribution et de gestion de la parole, fait apparaître la domination symbolique de l'acteur politique ainsi que des acteurs professionnels. Le premier préside et donc introduit la séance, puis les seconds, personnels technico-administratifs et architectes, s'expriment. Ils font alors une présentation des documents envoyés pour la séance, des évolutions du projet, et des images projetées en diaporama. Les acteurs politiques et professionnels interviennent généralement entre 40 minutes et 1 heure (tandis que les réunions durent entre 2 et 3 heures). C'est seulement ensuite que la parole est donnée librement aux habitants-citoyens pour qu'ils réagissent aux présentations et posent des questions. Les acteurs de la société civile interviennent les uns après les autres sur les sujets qu'ils souhaitent, en se manifestant à main levée pour montrer qu'ils veulent s'exprimer, sans que le temps de la réunion ne soit divisé en thématiques, ni que ne soient clairement énoncés les aspects à traiter de façon privilégiée. Ainsi, les questions se succèdent dans une certaine incohérence, mêlant par exemple interventions sur les équipements publics dans le projet et requête sur le sort réservé aux chats dans le jardin.

Cette modalité de distribution de la parole est quasi-constante, et se retrouve dans tous les GTT. Parfois, au cours des réunions, des discussions ont lieu sur la façon dont doivent se dérouler les prises de parole. Par exemple, l'élue qui préside la séance du 10 juin 2008 déclare qu'il faut « *des règles sinon on ne s'écoute plus* ». Elle propose le fonctionnement suivant pour « *être productif* », après la présentation des acteurs politiques et professionnels : « *on prend la parole 1 fois, on ne fait pas plusieurs fois des tours de table* ». Ce modèle ne sera pas vraiment appliqué dans les réunions ultérieures. Globalement, les acteurs politiques laissent les différents participants s'exprimer sur les sujets qu'ils souhaitent et sans limite de temps. Cela peut donner le sentiment d'un catalogue d'interventions, sans lien les unes avec les autres, et sans hiérarchie des thèmes en fonction de l'objet de la réunion. Des thèmes communs de revendications ou des positions communes émergent fréquemment, mais comme ils sont disséminés dans des flots de parole, ils ne permettent pas la mise en valeur d'arguments forts et partagés.

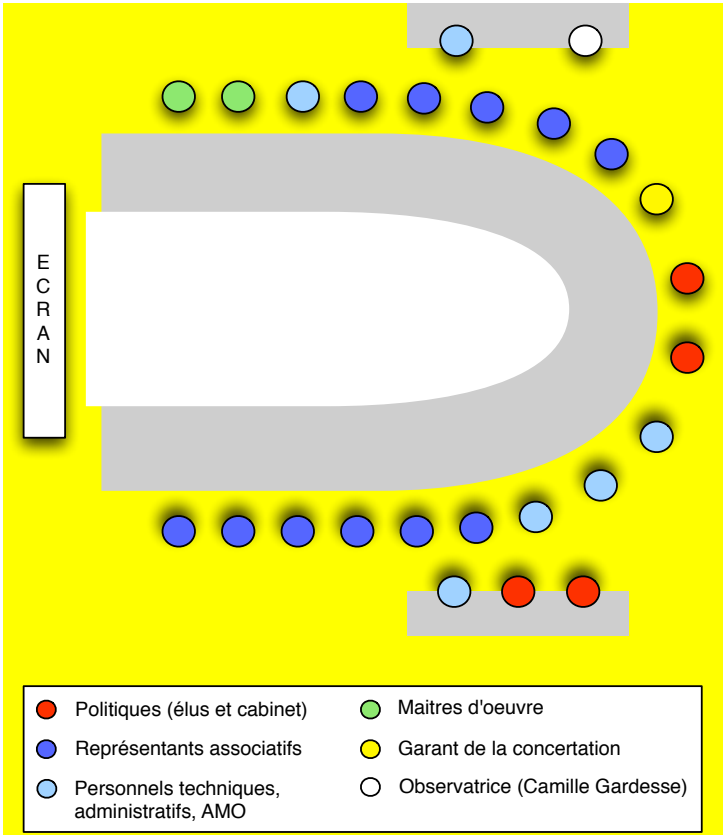
De plus, bien souvent les acteurs de la société civile se servent de la réunion pour évoquer les éléments qui leur tiennent à cœur, sans tenir nécessairement compte du lien de ceux-ci avec l'objet général de la séance. Chaque acteur ayant un objet de revendication de prédilection, il saisit toute occasion pour pouvoir défendre sa position, surtout lorsqu'il a l'impression de ne pas obtenir de réponse claire. Le président de la séance ou le garant de la « concertation » le rappelle alors parfois à l'ordre en répétant l'objet du GTT : néanmoins, en l'absence de précisions claires sur les sujets à aborder et d'organisation des tours de parole en fonction de

[636] Notre analyse de ces réunions s'appuie principalement sur nos enregistrements, nos retranscriptions, et nos comptes-rendus analytiques, mais nous avons également utilisé l'ensemble des comptes-rendus officiels (des 46 GTT) dont la plupart sont sous forme de verbatim, avec retranscription intégrale des débats (bien que nous ayons remarqué que ces retranscriptions n'étaient pas toujours tout à fait complètes et fidèles, par rapport à nos propres retranscriptions).
Nous reproduisons dans les annexes de cette thèse trois comptes-rendus analytiques et détaillés de GTT particulièrement importants et révélateurs de leurs fonctionnements et des enjeux de la « concertation » (C.F. Annexes, I.3.2.)

ceux-ci, les interventions sont vouées à être spontanées et donc à aborder des thématiques diverses. En outre, les participants de la société civile étant nombreux, les personnes qui prennent la parole ne sont pas assurées de pouvoir la reprendre ensuite : elles en profitent donc pour parler de tous les éléments qui leur semblent importants, même s'ils n'ont parfois que peu de liens entre eux et avec ce qui a été dit auparavant. L'expression d'une multiplicité des points de vue semble ainsi possible, puisque chacun peut intervenir comme il le souhaite. Cependant le défaut d'inclusion du dispositif limite cet aspect.

En termes de répartition dans l'espace, les réunions se font la plupart du temps autour de tables disposées en ovale, ce qui atténue quelque peu l'aspect possible de domination symbolique qui existe lorsque les élus sont assis sur une estrade et que l'ensemble des participants leur font face. Toutefois les acteurs politiques sont souvent sur une table en bout de l'ovale, ce qui se rapproche d'une telle organisation, bien qu'ils ne soient pas surélevés par rapport aux autres personnes présentes. Les professionnels de la Mairie de Paris sont le plus souvent placés près d'eux. Les maîtres d'œuvre ne sont pas nécessairement à côté, ils se trouvent plutôt près de l'écran de projection de leurs diaporamas. Les acteurs de la société civile sont répartis sur les autres places, en fonction de leurs affinités et de leurs positionnements. L'organisation de l'espace ne paraît pas imposer fortement des formes de dominations des acteurs politiques et professionnels sur les autres participants.

Figure 45 : Schéma indicatif de la répartition spatiale des participants pendant les réunions de « concertation »



Photographie 9 : Réunion de « concertation » pour le projet des Halles



Photographie C. Gardesse (la photo est un peu floutée pour que les personnes soient moins reconnaissables)

2. Un jeu de questions-réponses asymétrique et incomplet

Dans la plupart des GTT, les politiques et professionnels commencent à répondre après qu'une série de questions a été posée, puis reprennent la parole en fin de séance. Ce sont d'ailleurs principalement les maîtres d'œuvre et les personnels technico-administratifs de la Mairie de Paris qui répondent aux questions au fur et à mesure de la réunion. Les acteurs politiques s'expriment en général plutôt en fin de réunion, car la conclusion de la séance leur revient en tant que présidents. Comme les acteurs de la société civile disposent d'un temps non prédéfini pour s'exprimer, il reste souvent peu de temps pour les réponses des maîtres d'ouvrage et des maîtres d'œuvre. Il arrive aussi qu'il y ait des échanges plus rapides entre des acteurs associatifs et des professionnels sur certains aspects précis du projet au cours de la séance.

Toutefois, il n'y a pas de réponse systématique à chaque question posée : les acteurs politiques et professionnels choisissent les questions auxquelles ils répondent. Certains acteurs professionnels et politiques l'expliquent par l'impossibilité de toujours répondre « *sur le moment* », dans l'immédiateté. Mais cela empêche dans beaucoup de cas un échange situé autour de l'argument présenté par les acteurs de la société civile, d'autant qu'il n'y a pas nécessairement de « *traçabilité des discussions* » (Callon, Lescoumes, Barthe, 2001) : ce qui est annoncé au terme d'une réunion n'est pas nécessairement repris lors de la suivante et il n'y a pas de relevés de décisions réalisés après les réunions[637]. Cette situation limite la possibilité de confronter des arguments, et, de ce fait, de faire évoluer son positionnement dans le débat.

[637]Ceci est le cas même lorsque des documents sont émis pour récapituler les questionnements posés : par exemple, alors que plusieurs réunions préparatoires du GTT programmation se déroulent pendant la période électorale de

Par exemple, alors que le garant demande en avril 2007 à ce que soit présentée une alternative pour le traitement de la place René Cassin, cela ne sera jamais évoqué dans les réunions suivantes, au moins jusqu'en octobre 2008, date du premier GTT organisé spécifiquement sur ce thème. La possibilité d'approfondir les arguments est de ce fait limitée et ceci a pour conséquence la récurrence des questions posées et des thématiques discutées. Les politiques n'hésitent alors pas à affirmer dans plusieurs GTT « *on ne va pas revenir sur cette discussion qu'on a déjà eue, il faut qu'on avance* », alors que la discussion en question n'a pas abouti à un arbitrage clair ou à des réponses aux questions. Parce que les marges de manœuvre restent floues, bon nombre de questions posées pendant les GTT tendent à obtenir des informations sur ce qui est modifiable. Tout le temps passé à essayer de clarifier cet aspect diminue celui pouvant être consacré au débat et à la constitution de points de vue partagés.

Cette situation met particulièrement en péril les relations de confiance. Mathias Landau montre comment la confiance liée à la participation institutionnalisée est par essence « *de court terme* », car chaque déclaration ou promesse faite par les maîtres d'ouvrage est très rapidement évaluée (Landau, 2008). Lorsque les habitants-citoyens posent des questions sur des éléments de projet et qu'il leur est affirmé que les réponses seront apportées lors des réunions suivantes, ils s'attendent à ce que ce soit le cas. Or lorsqu'il n'y a que peu de traçabilité des débats et de réponses aux questions posées, cela crée un climat de méfiance sur les raisons de ces zones d'ombre.

Ces modalités d'organisation des réunions et la récurrence de certaines questions mettent en exergue le fait que les GTT sont davantage le lieu d'un jeu de questions-réponses plutôt que d'échanges argumentés. Généralement, les acteurs de la société civile critiquent ou posent des questions sur les éléments présentés par les architectes, qui défendent leur projet ou éclairent certains aspects. Les politiques formulent quelques éléments de principe, sans entrer dans le détail de ce qui les légitime, et les personnels technico-administratifs de la Ville de Paris expliquent des aspects réglementaires et techniques. Ce jeu de questions-réponses se déroule quasi-systématiquement dans le même sens, bien que les représentants associatifs se disent disponibles pour répondre à des questions des acteurs politiques et professionnels. Mais ces derniers ne les sollicitent presque jamais formellement ; leur rôle dans les GTT est de répondre aux questions qui leur sont posées[638]. Ainsi, le dispositif est pensé dans un format de relations inégales, qui tend à renforcer la distribution typifiée des rôles : ce sont les « sachants » qui apportent des réponses aux question des « profanes ».

2008, lorsque ce GTT est finalement organisé il n'y a pas de discussion spécifiquement organisée sur les éléments issus de ces réunions préparatoires, bien que les acteurs AMO internes les aient listés sur un document (C.F. compte-rendu analytique, GTT Programmation 10 juin 2008, Annexes, I.3.2.)

[638] Les échanges étaient un peu différents dans les réunions organisées par la SEM Paris Centre en 2003 : les acteurs professionnels avaient alors besoin d'informations et de réactions des habitants-citoyens, et certaines réunions avaient précisément vocation à ce que les représentants associatifs répondent à des interrogations des acteurs en AMO déléguée ou des équipes de maîtrise d'œuvre.

3. Un « *agir stratégique* » qui limite les possibilités de délibération

Comme les GTT ont été nombreux et organisés sur un temps long, les acteurs de la société civile ont tout de même pu construire des argumentaires à partir de leur montée en expertise. Cet aspect est bien à mettre au bénéfice d'une certaine forme d'échanges délibératifs ou tout du moins discursifs avec les acteurs politiques et professionnels sur certains éléments du projet. Mais cette possibilité de développement d'arguments a relevé en grande partie de la forte mobilisation et des identités militantes des acteurs de la société civile. Par exemple, au sujet du jardin Lalanne, ce sont des acteurs de la société civile qui contribuent en mai 2008 à la mise en place d'une dynamique délibérative, en demandant à ce qu'un argumentaire justifiant la suppression du jardin Lalanne soit produit par la Mairie. Les représentants de cette dernière répondent alors que c'est aux associations de les convaincre de l'intérêt du maintien du jardin d'aventure. C'est ainsi que deux argumentaires se répondant vont enfin être constitués et pouvoir être confrontés. Toutefois, les positions des acteurs ne semblent pas reposer sur l'idée qu'il est possible qu'ils soient convaincus par l'autre partie, mais uniquement sur celle de la convaincre : au début de la réunion au cours de laquelle ce débat a lieu, le GTT Jardin du 29 mai 2008[639], l'Adjointe au Maire de Paris à l'Urbanisme, Anne Hidalgo, annonce que les arguments vont être présentés de façon à ce que les participants puissent en discuter, mais « *qu'ensuite il faut que la vie suive son cours* ». Elle ne souhaite pas passer trop de temps sur la discussion au sujet du jardin Lalanne, et explique que sa conception de la « concertation » est bien « *d'échanger sur le fond, d'objectiver les arguments, puis de décider* », mais qu'après cela il faut « *que les choses avancent* », car il y a d'autres sujets que le jardin Lalanne dont il faut discuter.

Les associations mobilisées pour la conservation de cet espace, principalement Accomplir et le Comité de soutien du jardin d'aventure, ont le sentiment que cette déclaration signifie que la discussion ne fera pas évoluer la décision. En effet, cette position de l'élue, si elle vise probablement à permettre à la réunion de se dérouler dans un climat calme, amène également à se demander ce qu'elle attend de l'échange d'arguments ; il semble qu'elle demande aux associations de ne pas se crisper sur la décision de la suppression du jardin Lalanne. De fait, à la fin de la réunion, les élus annoncent que la Ville ne change pas ses plans après avoir entendu la démonstration de ceux qui soutiennent le jardin Lalanne. Ils expliquent que les arguments des associations ne les ont pas faits changer d'avis, et enchainent en proposant une réunion pour discuter du cahier des charges pour le jardin d'enfants, afin de le proposer au conseil de Paris en juillet. Le projet continue donc sur la lancée que lui avait donnée la Mairie de Paris avant cette réunion : il faut prévoir un nouveau jardin d'enfants en remplacement de l'actuel jardin Lalanne. Cette décision semble ne pas pouvoir être discutée, alors qu'elle concerne un espace fortement investi par une partie des associations. Cela compromet la possibilité d'un dialogue et provoque la colère de certains représentants associatifs, qui eux-mêmes ne veulent pas céder sur la conservation du jardin Lalanne.

En ce qui concerne les relations entre acteurs de la société civile, si dans les coulisses de la « concertation » des collectifs d'associations sont créés, sur la scène au contraire peu de

[639] C.F. Annexes, I.3.2

négociations semblent exister entre les associations. En effet, lors des GTT, les échanges entre les associations membres des deux collectifs sont souvent sur le registre de la critique ou de la contradiction, ce qui n'amène pas les uns à recevoir les arguments des autres comme valables. Au demeurant les représentants de ces collectifs ne se parlent que très peu, et fréquemment sur un ton agressif. Ils conservent globalement les mêmes positionnements d'une réunion à l'autre. Il arrive cependant qu'un acteur de la société civile veuille rebondir ou reprendre un argument avancé par un associatif de l'autre collectif : dans ce cas, il le cite pendant sa prise de parole à la troisième personne du singulier, sans s'adresser directement à lui « *comme le dit Mme... » ; « je voudrais revenir sur ce qu'à dit M...* ».

Pour reprendre la terminologie de Jürgen Habermas (Habermas, 1987), il nous semble que globalement les acteurs participant à la « concertation » ont davantage développé un « *agir stratégique* », c'est à dire un agir par lequel on cherche à exercer une certaine influence sur l'autre, qu'un « *agir communicationnel »,* par lequel une partie cherche à s'entendre avec l'autre, de façon à interpréter ensemble la situation et à s'accorder mutuellement sur la conduite à tenir. De ce fait, un processus délibératif, qui passerait par l'échange d'argumentaires et reposerait sur la possibilité pour chaque acteur d'évoluer par rapport à sa position initiale, a eu du mal à émerger.

4. Les possibilités de dialogue restreintes dans certains GTT en raison d'un climat conflictuel

Le manque de règles claires organisant les prises de parole, de hiérarchisation des éléments abordés, et de positionnement politique de la Mairie de Paris sur certains éléments a souvent rendu les discussions entre les acteurs de la société civile et les acteurs politiques et professionnels au sein des GTT méfiantes et tendues, voire conflictuelles. Ce sont alors autant les politiques que les professionnels qui sont pris à parti et critiqués par les représentants associatifs. Parfois les interventions ne sont pas directement adressées aux personnes qu'elles concernent. Certains représentants associatifs tentent de personnifier les critiques, en s'adressant de façon nominative et récurrente aux maîtres d'œuvre et en les interpellant sur leur projet, qui pourtant est censé répondre aux demandes de la maîtrise d'ouvrage (cela n'empêche pas les mêmes associatifs de formuler des reproches aux maîtres d'ouvrage). Par ailleurs, le climat tendu des réunions peut également venir de conflits entre habitants-citoyens. Les relations houleuses entre certains acteurs de la société civile génèrent des formes de prises de parole vives et des disputes lors des réunions.

Encadré 16 : Morceaux choisis du GTT Jardin du 29 mai 2008
Echanges virulents quant à la position de la maîtrise d'ouvrage sur les arguments pour le maintien du jardin Lalanne

A. Hidalgo (Adjointe à l'Urbanisme) pose dès le début de la réunion les bases de sa conception de la « *concertation* » : « *il va y avoir une présentation précise des arguments, pour qu'on en discute, mais ensuite il faut que la vie suive son cours. Notre conception de la concertation est d'échanger sur le fond, d'objectiver nos arguments, puis de décider. Il faut que les choses avancent, il y a d'autres sujets sur lesquels on a besoin de parler.* »

E. Bourguinat réagit immédiatement à cette « conception ». Elle prend la parole pour formuler ses critiques sur la méthode employée par la Mairie : « *il y a un problème de méthode, on ne peut pas commencer la réunion maintenant ! Il faut discuter de la méthode. Madame Hidalgo, votre conception équivaut à dire que la décision est déjà prise. Monsieur le Garant, vous devez assurer que le débat serve à la concertation. A quoi ça sert qu'on soit ici si la décision est déjà prise ?* » Elle demande à l'élue de garantir que les associations ont au moins « *5% de chances* » de les convaincre. En élevant le ton, elle reproche au garant de ne pas s'assurer que le débat sert à la concertation : « *Monsieur le garant, vous vous déshonorez !* » s'exclame-t-elle.

Les autres participants réagissent au bout de quelques minutes ; O. Peray, qui a créé Paris des Halles après la scission d'Accomplir, et fait partie des associations qui estiment que le sujet « *jardin Lalanne a trop occupé les discussions* », est visiblement ulcéré, et s'exclame, presque en criant, à l'intention de R. Clergue Duval, également un ancien membre d'Accomplir en opposition avec elle, « *Régis fais quelque chose, merde !* ». R. Clergue Duval crie, dans une atmosphère impressionnante et particulièrement tendue, mais cela ne semble pas choquer outre mesure les associations assistant à la réunion. Il apostrophe E. Bourguinat : « *est-ce que je peux te rappeler que ce n'est pas ton garant ? Il n'y a que toi qui a la parole ! Mais il n'y a pas que le jardin Lalanne !* » R. Clergue Duval garde la parole quelques minutes et s'exprime de façon très énervée et en parlant très fort : « *je ne comprends pas la fixation de vos familles sur ce jardin ! Et bien moi aussi je peux crier, on peut tous s'exprimer fort !* » F. Giboudeaux tente de reprendre la parole pour apaiser le débat, mais R. Clergue Duval ne l'écoute pas : « *on a perdu du temps, on est passé à côté de certaines choses à cause de faux débats !* » Les membres d'Accomplir, et en tête de ligne E. Bourguinat, ripostent aux dires de R. Clergue Duval, souvent en criant également. Une dispute générale éclate dans la salle et crée un brouhaha. R. Clergue Duval affirme : « *ou bien on laisse les présidents tenir leur rôle, mais je ne vous laisserai pas monopoliser la parole* ».

Au bout d'un certain temps, le garant parvient à reprendre la parole. Il considère que ce qu'il a dit en introduction a été accepté par tous les participants, et qu'il n'y a donc pas de problème de méthode comme le suggère E. Bourguinat : la Ville est censée accepter que les associations veuillent la faire changer d'avis.

A. Hidalgo quant à elle condamne le type de réactions d'E. Bourguinat : « *ce qu'on voit là est atterrant. On peut tous crier très fort, moi aussi je sais le faire, mais je n'en ai pas envie, ça ne sert à rien. On n'a pas l'habitude de se moquer des gens, alors faites nous crédit* ». Elle demande aux associations de « *sortir du climat passionnel* » et d'être dans « le *respect* » des différents intervenants. E. Bourguinat continue de réagir fortement, estimant que cette réunion « *ne sert à rien* ». Aux paroles du garant, elle s'exclame « *non, non, ils n'acceptent pas l'ouverture !* ». A. Hidalgo « *je vous propose d'être dans le rationnel, pas dans l'émotionnel* ».

A. Hidalgo et F. Giboudeaux (Adjointe aux Espaces Verts) disent ne pas être convaincues pour l'instant par les arguments du comité, et « *surtout pas par votre manière de faire* ». E. Bourguinat refuse de laisser la réunion débuter, et crie à plusieurs reprises : « *dites que vous pouvez changer d'avis !* ». F. Giboudeaux finit par dire « *on peut toujours changer d'avis* », mais ajoute « *mais pas avec des méthodes terroristes* ». E. Bourguinat s'exclame alors : « *ah bah voilà, vous pouvez changer d'avis ! (à l'adresse du garant) elle ne l'avait pas dit encore !* »

Il semble à ce moment là que la réunion peut réellement commencer. A. Hidalgo engage donc C. Barbé (directrice de la D.U.) à présenter le déroulement des différentes étapes de décision depuis 2003, en s'attardant sur les déclarations concernant le jardin.

E. Bourguinat réagit à nouveau vivement, et empêche C. Barbé de faire son exposé, estimant

que ce dernier ne servira qu'à faire perdre du temps à la réunion, et qu'il est porteur de fausses informations quant au diagnostic réalisé sur le jardin. Le garant s'interpose alors : *« mais enfin, c'est une fonctionnaire, ne mélangez pas tout, laissez la parler !* ». F. Giboudeaux prend la parole, et demande du respect : « *sinon, nous quittons la séance* » indique-t-elle.

Mr. X. De La Tour, bien qu'assistant à sa première réunion de concertation, n'hésite pas à s'exprimer: « *mais ce n'est pas un débat, c'est un exposé !* ». Son assurance est sans doute renforcée par la position forte des membres d'Accomplir, dont il semble proche. Les élues répondent : « *mais enfin, un débat ce n'est pas chacun parle quand il veut !* » Elles ont du mal à instaurer le calme et le dialogue. A. Hidalgo redonne malgré tout la parle à C. Barbé, et L. Mougenot s'écrie de façon assez sèche « *faites vite alors !* », ce qui provoque un « *oh* ! » scandalisé chez une partie de l'assistance. A. Hidalgo saisit l'occasion pour dire à L. Mougenot : « *J'espère que ce n'est pas l'exemple que vous donnez à vos enfants* ». Cette dernière remarque provoque une nouvelle fois l'ire de X. De la Tour, qui s'exclame « *oh je vous en prie, ne mêlez pas les enfants à ça !* ». A. Hidalgo tente de clore cet échange : « *je redonne la parole à C. Barbé et à personne d'autre !* », mais E. Bourguinat et G. Pourbaix ne cessent pas leurs remarques, estimant que cette présentation fait perdre du temps pour la discussion : « *il ne s'agit pas d'un débat ! On ne va pas faire toute l'histoire depuis 2003, on la connaît !* ».

Les élues menacent à nouveau de quitter la séance, et les membres d'Accomplir retrouvent enfin leur calme, mais continuent de chuchoter et d'intervenir plus doucement pendant l'exposé de C. Barbé.

Source : retranscription et compte-rendu du GTT Jardin du 29 mai 2008

Le climat conflictuel de certains GTT n'a pas favorisé les possibilités d'écoute des arguments des uns et des autres et l'équilibre des débats[640]. En atteste le changement dans le déroulement des réunions et les différences de travail collectif selon les thématiques abordés et les acteurs présents. Par exemple, le GTT du 29 mai 2008 porte sur le jardin Lalanne et réunit des associations très mobilisées sur cet aspect : les discussions sont très tendues, comme le montre l'extrait ci-dessus. Après ce GTT, deux autres réunions sur le jardin vont se succéder. N'y seront pas présents les mêmes acteurs de la société civile, ce qui donne à voir deux modalités différentes de GTT, selon les relations entre les acteurs en présence. La réunion du 5 juin 2008 porte sur la conception des aires de jeux du jardin qui ont vocation à remplacer le jardin Lalanne. Les associations qui critiquent la suppression de cet espace boycottent la réunion et il n'y a que peu de participants côté associations[641]. Les rapports de force ne sont donc pas du tout les mêmes, et la réunion est beaucoup plus calme que la précédente. De ce fait, elle paraît plus productive : des questions précises sont posées par les participants et les responsables professionnels et politiques y apportent des réponses détaillées au fur et à mesure. L'élue prend le temps de conclure la réunion en résumant ce qu'elle en a retenu, à la demande du garant qui l'encourage à le faire « *pour une fois qu'on en a le*

[640] Les réunions ont parfois été tellement mouvementées qu'elles ont amené les politiques à annuler certaines séances : ainsi une réunion a été annulée en juillet 2008, car, selon A. Hidalgo : « *la réunion précédente sur le jardin s'était tellement mal passée, avec des débordements, des injures et des insultes, que F. Giboudeaux a voulu annuler la prochaine.* »
Les esclandres des associations peuvent donner l'occasion aux pouvoirs publics de décrédibiliser leurs revendications en les associant à des réactions de l'ordre de l'émotion, à l'encontre de la rationalité que suggère un argumentaire construit.

[641] En tout 18 personnes, et plus de professionnels et politiques de la Ville de Paris que d'associatifs, qui sont 5.

temps[642] ». A l'inverse, la réunion globale sur le jardin qui se tient le 23 juin suivant voit ressurgir les tensions entre certaines associations et les élus d'une part, et entre associations d'autre part. L'ordre du jour est la gestion écologique, la gestion de la grande prairie, et les plantations. Les défenseurs du jardin Lalanne sont à nouveau présents et critiquent vivement les points mis à l'ordre du jour : « *cela n'a aucun sens de discuter des petites fleurs lorsqu'on ne s'est même pas mis d'accord sur le tracé général du jardin* » déclare le président d'Accomplir. La réunion semble générer moins d'échanges clairs sur les aspects discutés, et la conclusion de la séance ne permet pas de savoir précisément ce qui en est retenu. Les échanges entre les représentants associatifs sont alors très tendus, et certains haussent le ton et invectivent ceux avec qui ils sont en opposition : « *maintenant tu te tais et on écoute bordel ! ».* Ces dissensions n'empêchent de partager des inquiétudes ; les mêmes questions vont être posées par exemple sur l'organisation des travaux, ou encore sur la présence de bancs dans le jardin. Mais les conflits interpersonnels et les oppositions de fond semblent empêcher les échanges constructifs dans la « concertation ».

Notons que ces exemples montrent que la possibilité d'échanges d'arguments et de formulation d'éléments conclusifs clairs varie selon le climat des séances, mais aussi selon le nombre de participants. Si lors de la réunion du 5 juin 2008, seuls 5 associatifs sont présents, ce qui semble vraiment peu par rapport aux fréquentations habituelles, la réunion du 23 juin 2008 réunit 15 associatifs, ce qui est plus proche du nombre de personnes présentes de façon régulière dans les GTT (cela peut facilement aller jusqu'à une vingtaine de membres de la société civile). Le nombre important de personnes souhaitant s'exprimer au cours de ces réunions allonge leur durée, ce qui peut avoir des conséquences sur la concentration des participants.

Il ne s'agit pas ici de dire que pour être efficient, le dispositif participatif devrait éviter ou annihiler les situations de conflit, car au contraire plusieurs chercheurs travaillant sur la délibération estiment que celui-ci peut être nécessaire et même incontournable dans la confrontation d'argumentaires[643] (Blondiaux, 2008b). Mais notre observation a mis en exergue le fait que les conflits qui se déroulent sur la scène de la « concertation » du projet des Halles n'ont pas évolué au cours du processus et ont usé les possibilités de confiance. Ce qui est en cause n'est pas nécessairement les postures revendicatives de certains acteurs de la société civile, mais davantage les défauts du processus participatif qui ont en partie généré ces conflits (notamment le manque d'argumentation et de transparence). C'est également le fait que les acteurs aient peu adopté une posture ouverte, qui aurait pu permettre des phénomènes

[642] Déclaration de l'élue à la fin du GTT jardin du 05 juin 2008 : « *je retiens trois choses insuffisantes dans le cahier des charges : les thématiques, les énergies renouvelables, et les évolutions possibles des jeux. En ce qui concerne les ados, je vais demander à Mangin de préciser son projet de travellator, et de proposer des alternatives, en argumentant. Il faut également faire un lien plus fort entre le jardin des ados et le reste*. »

[643] Le fait que l'instance de participation soit un lieu de conflit peut même être analysé comme un signe de réussite, dans le sens où cela peut signifier que « *le cadre a réussi à impulser de l'autonomie* » chez les participants, comme l'a expliqué Audric Vitriello lors du colloque *Le tournant délibératif* en juin 2011 (Vitriello, 2011). Pour Loïc Blondiaux, ce sont « *les interpellations et les revendications d'égalité et de transparence* » au sujet des règles du débat qui « *font le caractère démocratique de ces expériences et leur portée réelle* » (Blondiaux, 2008b).

de transformation des préférences et « *l'approfondissement des controverses* » plutôt que la répétition des conflits (Blondiaux, 2008b).

5. Le dispositif GTT examiné au travers des critères d'évaluation de la délibération : des enseignements proches de ceux concernant le processus participatif global

Ces éléments d'analyse nous permettent d'appréhender la manière dont ce dispositif particulier a permis ou non la réalisation des modalités des critères retenus pour évaluer la dimension délibérative. C'est ce que présente le tableau ci-dessous (Tableau 28).

Il en ressort que seul le critère de la temporalité semble être satisfait, en raison de la multiplication des GTT sur les mêmes thèmes tout au long de l'opération, qui a permis l'acculturation au projet et la construction progressive d'arguments par les participants. Toutefois, cette analyse d'un dispositif ne peut être détachée de l'analyse globale de tout le processus participatif ; or celle-ci a montré que la limite de la temporalité ne réside pas tant dans l'organisation sur la durée des dispositifs engagés que dans leur articulation avec le processus de projet, qui elle paraît limitée. Le dispositif GTT n'est pas en cela une exception ; il ne semble pas correspondre au principe de l'intégration, car la prise en compte des contributions qui en émergeaient dans la démarche de projet urbain n'a pas été formalisée dans la *Charte de la Concertation* qui le définit.

Par ailleurs, l'étude du dispositif GTT met une nouvelle fois en exergue le déficit de transparence du processus participatif, les règles de prise de parole et d'organisation des réunions restant en réalité très sommaires et peu précises, et la traçabilité des débats n'étant pas assurée. En ce qui concerne les autres critères, certains aspects semblent correspondre à une satisfaction de leurs modalités, comme le fait que chacun puisse s'exprimer *a priori* librement et énoncer tous ces arguments et que l'organisation de l'espace n'induise pas fortement de domination symbolique de certains acteurs sur d'autres. Mais parallèlement, beaucoup de modalités restent quant à elles non effectives :

- la distribution de la parole implique une forme de domination symbolique qui met à mal l'égalité des participants, tout comme l'aspect asymétrique du jeu de questions-réponses ;
- le fait que tous les publics concernés ne participent pas aux GTT ne permet pas la réalisation du critère de l'inclusion dans ce dispositif ;
- le peu de réponses apportées aux questions, le manque d'explicitation des choix opérés, le climat conflictuel, l'insuffisance de posture ouverte des acteurs, et le défaut d'organisation des échanges d'arguments rendent très difficile la satisfaction du critère d'argumentation, qui est pourtant tout à fait fondamental pour la dynamique délibérative.

Tableau 28 : Comparaison des modalités de réalisation des critères de délibération et des éléments observés dans les GTT de l'opération des Halles

Critères	Délibération : modalités	GTT de l'opération des Halles
Temporalité	- Temps long du débat qui permet les échanges d'arguments. - Continuité dans le temps des prises de parole des citoyens. - Construction des arguments au fur et à mesure du débat et de la démarche de projet urbain.	- Multiplication des GTT sur les mêmes thèmes tout au long de l'opération qui permet l'acculturation au projet et la construction d'arguments par les acteurs de la société civile.
Transparence	- Accès aux informations nécessaires pour forger ses arguments. - Accès/communication des argumentaires : traçabilité des débats. - Clarification et hiérarchisation des thèmes abordés.	- Accès aux informations nécessaires selon les documents transmis avant la séance et selon les délais de transmission, qui ne sont pas systématiquement les mêmes. - Pas de clarification des règles de prise de parole, pas d'organisation ni de hiérarchisation des thématiques à aborder. - Pas de traçabilité des débats claire, en dehors des comptes-rendus intégraux mis en ligne sur le site Internet de la Ville de Paris. - Pas de relevés de décision d'une réunion à l'autre.
Inclusion	- Pluralité et représentativité des points de vue exprimés. - Expression possible de divergences.	- Liberté d'intervention pour chaque participant, quel que soit son point de vue : les divergences sont possibles et visibles dans les réunions. - Pas d'accès à tous les citoyens concernés, présence majoritaire des habitants riverains et organisés.
Egalité	- Possibilités égales d'expression : temps de parole. - Equilibre des débats : écoute égale de chaque argument (tous les participants sont traités sur un pied d'égalité).	- Organisation de l'espace qui n'entérine pas de domination symbolique (chacun est placé également pour prendre la parole). - Domination symbolique des politiques et des architectes dans la distribution de la parole. - Jeu de questions-réponses à sens unique.
Argumentation	- Echange argumentaire ; conditions d'un dialogue, écoute réciproque des arguments, posture ouverte. - Qualité des arguments : démonstration des propositions, degré de sérieux des prises de parole, degré d'approfondissement des arguments.	- Exposition des arguments des uns et des autres. - Pas de réponses systématiques aux arguments et propositions de la société civile, pas d'explications de ce qui peut être retenu ou non. - Climat conflictuel qui empêche dialogue. Jeu de questions-réponses qui ne s'apparente pas à un échange d'arguments. - Pas de posture ouverte (les acteurs ne semblent pas prêts à se « laisser convaincre »).

Section 3. Influence des caractéristiques de la démarche de projet urbain sur les possibilités de participation et de délibération

Les élements d'analyse exposés ci-dessus apportent des éclairages sur les raisons pour lesquelles les modalités des critères sont partielles ou peu satisfaites. Ils montrent que leurs conditions de réalisation sont non seulement dépendantes des représentations et des pratiques des acteurs vis-à-vis de la participation, mais également de caractéristiques propres aux manières de concevoir et de mener la démarche de projet urbain.

A. Les procédures encadrant la conception urbaine en question

Les modalités de conduite du projet peuvent comporter des aspects qui rendent difficile l'intégration du processus participatif à la démarche de projet et ainsi expliquer que l'implication des habitants-citoyens dans l'opération des Halles se soit majoritairement située au niveau de la consultation. La réalisation des modalités des critères peut en effet être en partie limitée par les logiques procédurales et la manière dont les acteurs en charge du projet les appliquent.

1. Des limites inhérentes à la logique procédurale

Les démarches de projet urbain sont rythmées par la mise en place de procédures d'ingénierie. Dans le domaine public, celles-ci sont fixées par le *Code des Marchés Publics* et par la loi MOP (loi relative à la Maîtrise d'Ouvrage Publique[644]). Au cours de l'opération des Halles notamment, le *Code des Marchés Publics* avec les articles 73 et 74 sur les marchés d'études de définition[645] et la loi MOP en ce qui concerne le concours d'architecture ont été mobilisés (C.F. *Supra*, Figures 6 et 8). Ces procédures sont encadrées par des règles qui confèrent un caractère systématique à leur mise en œuvre, en donnant lieu à des étapes et à des tâches obligatoires. Le principe même d'un processus participatif peut se trouver entravé par une logique procédurale astreignante. En effet, un processus est une démarche continue, mais qui « *permet de réinterroger les solutions* » en introduisant de l'itérativité et une certaine flexibilité (Zetlaoui-Léger, 2007a). Les procédures, quant à elles, comportent un certain nombre d'impératifs, d'éléments contraignants, qui peuvent rendre difficile l'organisation d'un processus participatif.

[644] Loi MOP : Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985, relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, version consolidée au 22 février 2007. Cette loi a été complétée par le décret n° 93-1268 du 29 novembre 1993 relatif aux missions de maîtrise d'œuvre confiées par les maîtres d'ouvrage publics à des prestataires de droit privé, par l'Arrêté du 21 décembre 1993 précisant les modalités techniques d'exécution des éléments de mission de maîtrise d'œuvre confiés par des maîtres d'ouvrages publics à des prestataires de droit privé, et par l'ordonnance n°2004-566 du 17 juin 2004 portant modification de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

[645] Décret n° 2001-210 du 7 mars 2001 portant Code des Marchés Publics.

Elles impliquent le respect d'un phasage avec des étapes successives et la production d'un certain nombre de contenus[646], ce qui suppose que les acteurs en charge du projet ne peuvent pas être dans un retour en arrière de manière permanente. Les procédures comportent des temps de validation fixés, en fonction desquels la « concertation » doit se caler. En cela, la logique procédurale peut figer les échanges, générer une absence de continuité des débats et occasionner des ruptures dans l'implication des habitants-citoyens, voire sa mise en suspens. Cela a été le cas aux Halles, par exemple pendant la sélection des lauréats des procédures, ou encore lorsque le calendrier de validation des étapes du projet a provoqué des accélérations du processus participatif.

Les cadres réglementaires des procédures fixent également des règles de mise en concurrence entre prestataires qui jouent sur la façon dont les maîtres d'ouvrage peuvent diffuser de l'information. Ces règles poussent à respecter des principes de confidentialité, afin de placer les candidats en situation d'égalité. Ainsi en 2004, durant la phase fermée des études de définition de l'opération des Halles, chaque équipe devait travailler séparément et en principe aucune information ne devait circuler sur ce qu'elle faisait. A ce stade de la procédure, l'organisation d'un processus de « concertation » était donc « délicate », car des fuites auraient pu se produire sur ce qu'était en train d'inventer chaque équipe. Par ailleurs, lors d'une mise en concurrence, que ce soit dans des marchés d'études de définition ou dans un concours classique de maîtrise d'œuvre, les équipes en lice doivent être considérées de façon égale : si les projets sont présentés, ils ne doivent pas l'être en désavantageant l'un d'entre eux. C'est pourquoi les maîtres d'œuvre peuvent rechigner à ce qu'ils soient exposés dans le détail à la population avant qu'ils n'aient été jugés. Et quand ils le sont, ce qui fut le cas lors de l'exposition de 2004, ils doivent être traités de la même façon. Ceci peut expliquer qu'aucun projet n'ait alors été montré de manière à ce que le public puisse directement évaluer son adéquation au programme. Lors d'une discussion informelle, un représentant de la Ville a expliqué qu'il s'agissait là d'un acte délibéré de la Mairie pour éviter des recours. Selon lui, si les critères d'évaluation des propositions avaient été clairement affichés, le public aurait pu développer un jugement argumenté et véritablement « *classer* » les projets. Il aurait ainsi pu influencer la décision de la Ville. Or l'exposition, au moment où elle se déroulait, ne devait pas permettre de déprécier ou de valoriser un candidat. Puis, lors du concours d'architecture aboutissant au choix de la Canopée en 2007, la Ville n'a pas souhaité communiquer sur les raisons qui ont écarté les autres projets. Elle n'a pas diffusé les évaluations de la commission technique, pas même aux participants de la « concertation ». Ce défaut de transparence s'explique par la crainte d'un recours des autres candidats qui auraient pu estimer que des erreurs d'interprétation avaient été faites sur leur projet. Il a alors manqué un chaînon dans l'argumentation pour les participants à la « concertation », puisqu'ils n'ont pas su précisément comment la commission technique avait tranché entre les différents projets

Selon la loi MOP, un projet urbain se déroule suivant le phasage général suivant : diagnostic – études préalables ; programmation – Avant-Projet Sommaire (APS) et Avant-Projet Définitif (APD) ; conception (généralement engagée par un concours de maîtrise d'œuvre - il s'agit de l'étape de formalisation du parti d'aménagement) ; réalisation (phase de travaux) ; mise en service (éventuellement évaluation).

(le représentant associatif y ayant participé n'avait pas le droit d'en dire davantage en raison des règles de confidentialité).

Les procédures d'ingénierie publique pour une démarche de projet d'urbanisme peuvent donc représenter des contraintes pour la réalisation des critères de participation et de délibération. Au demeurant, des études ont montré que les principes juridiques qui cadrent les procédures sont souvent invoqués par les acteurs politiques et professionnels pour expliquer les difficultés à organiser la participation au stade de projet ou de conception (Meunier, Zetlaoui-Léger, 2004). Ceci amène à s'intérroger sur la manière dont les ces derniers utilisent les cadres réglementaires.

2. L'incidence des choix et des interprétations des procédures par les acteurs en charge du projet urbain

Au delà des procédures elles-mêmes, c'est souvent l'usage et l'interprétation qui en sont faits par les acteurs en charge de les appliquer qui peuvent restreindre les possibilités d'implication des habitants-citoyens. Pour organiser les procédures, ces acteurs s'appuient sur des ouvrages de la MIQCP (Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques) qui servent fréquemment de référence pour la mise en œuvre d'ingénieries publiques (Zetlaoui-Léger, 2007a). Les réglementations et les guides édités pour expliquer leur application induisent alors une certaine uniformisation des réponses qui pourraient être apportées aux questions urbanistiques. Néanmoins, les indications réglementaires peuvent laisser une grande place à l'interprétation (Genard, 2005).

La procédure d'études de définition offrait ainsi de larges marges de manœuvre à la maîtrise d'ouvrage quant aux indications programmatiques qu'elle devait livrer. L'analyse du critère « d'argumentation » montre bien qu'une partie des défauts d'explicitation des objectifs poursuivis serait due à une forme d'inversion de la prise de responsabilité, particulièrement au début de l'opération. La Ville de Paris ne savait alors pas tout à fait quelle orientation elle souhaitait donner au projet. La procédure d'études de définition lui permettait de ne pas trop en dire sur ses intentions et de donner peu d'éléments de programmation[647]. Comme l'ont montré Pierre Dimeglio et Jodelle Zetlaoui-Léger, « *la procédure de marchés de définition […] 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 projet* »

[647] Ceci peut s'expliquer par la complexité du système d'acteurs créé par la maîtrise d'ouvrage partenariale. Pour ménager tout le monde, la Ville a juxtaposé des éléments de programme avec parfois des éléments contradictoires : Unibail voulait que les usagers des transports en sortent en passant par le centre commercial, alors que la RATP souhaitait au contraire qu'ils émergent le plus vite possible pour fluidifier les flux.
Ceci peut également s'expliquer par le contexte dans lequel le Maire de Paris a lancé l'opération : la Ville n'a pas pris de décision claire au départ quant à ses ambitions, la question du financement étant fortement en jeu. Pierre Dimeglio et Jodelle Zetlaoui-Léger ont mis en évidence le fait que le projet des Halles n'était au départ pas une priorité de la mandature de Bertrand Delanoë. Ceci pouvait signifier que l'ambition originelle n'était pas de totalement reconfigurer le quartier. La Ville préférait alors investir dans des projets pour la candidature aux Jeux Olympiques de 2012, ce qui a pu faire dire à l'Adjoint aux Finances Christian Sauter en 2002 « *nous ne mettrons pas un sou dans les Halles* » (selon *Le Canard Enchaîné* du 22 décembre 2004). La Mairie de Paris avait d'ailleurs prévu de solliciter la Région pour ces autres projets, et c'est probablement pourquoi elle n'a pas voulu trop la mobiliser sur l'opération des Halles. (Dimeglio, Zetlaoui-Léger, 2007)

(Dimeglio, Zetlaoui-Léger, 2001). Plusieurs membres des équipes de concepteurs dans le projet des Halles ont effectivement eu un sentiment de « *transfert* » de responsabilité[648].

Le manque de positionnement initial de la maîtrise d'ouvrage donne alors lieu à une forme de « *brouillage des responsabilités de chacun* » (Dimeglio, Zetlaoui-Léger, 2001). Placer les maîtres d'œuvre en position d'arbitrer n'a pas permis à la Ville d'argumenter sur le sens qu'elle entendait donner au projet urbain. Or cette incapacité à prendre en charge cette question a débouché sur un manque de transparence vis-à-vis des habitants-citoyens. Par ailleurs, le fait de s'en remettre aux équipes de concepteurs a également exonéré la Ville, dans une certaine mesure, de mener un travail approfondi sur les usages et représentations du site, et de chercher à tenir compte des résultats des études sur cette question. L'exemple des études qualitatives est particulièrement démonstratif, puisque celles-ci ont été lancées parallèlement à la procédure d'études de définition, sans que leurs résultats ne puissent être intégrés au programme de décembre 2003. L'« *absence de définition préalable d'un projet politique et urbain d'ensemble* » a d'ailleurs pu mettre les équipes de concepteurs en difficulté pour construire leurs propositions[649] (Dimeglio, Zetlaoui-Léger, 2001).

L'organisation d'un débat organisé par l'Institut Français d'Urbanisme sur le projet des Halles en juillet 2004 a donné lieu à plusieurs séances de travail et à des échanges entre chercheurs. François Ascher avait alors bien résumé le risque encouru en choisissant la procédure d'études de définition dans le cas du projet des Halles :

> « *à vouloir trop tôt faire du grand projet urbain, avant que le programme soit bien avancé et que la gouvernance urbaine ait produit un certain nombre d'éléments de compromis sinon de consensus, le risque est de produire des choses décevantes* : *il ne faut pas que le projet urbain soit la réponse a priori et qu'on cherche ensuite le programme auquel il pourrait répondre… et qui pourrait le financer*[650] ».

L'exposition de 2004 est illustrative de ce défaut de commande généré non par la procédure elle-même, mais par la manière dont les acteurs en charge du projet l'ont utilisée. Selon une chargée de mission de la SEM Paris Centre, il avait été demandé aux architectes d'illustrer leur projet afin de rendre leur proposition « *la plus simple possible* ». Les problèmes soulevés étaient donc traités par des réponses spatiales alors que, comme le souligne Jodelle Zetlaoui-Léger, « *les orientations programmatiques stratégiques doivent structurer la conception et non l'inverse* ». Cette « *tentation pour la maîtrise d'ouvrage de demander rapidement des propositions très dessinées »* aurait pour but selon elle de « *se rassurer et donner du sens à un projet dont elle a du mal à définir les objectifs et les enjeux »*. Elle se retrouverait souvent dans les procédures d'études de définition (Zetlaoui-Léger, 2007a). La mise en forme et en image a ainsi peut-être été pensée trop vite dans l'opération des Halles, les maquettes étant

[648] Notons à ce sujet que pendant les réunions de la phase ouverte, les équipes de concepteurs ont été le plus souvent face aux techniciens de la Ville, et non face aux élus - décideurs.

[649] C'est notamment le cas au sujet de la dimension métropolitaine du lieu : si la Ville de Paris et l'ensemble des partenaires maîtres d'ouvrage l'énonçaient comme un enjeu primordial lors du lancement de l'opération, ils attendaient des équipes de maîtres d'œuvre qu'elles leur donnent un contenu stratégique, programmatique et formel. C'est ce qui amènera l'équipe SEURA à déclarer à la fin des études de définition qu'il lui semble qu'aucun élément suffisant n'a été avancé pour créer un équipement spécifiquement dédié aux publics métropolitains.

[650] 1er juin 2004, échanges collectifs.

présentées comme des solutions alors que les justifications programmatiques qui les sous-tendaient restaient floues[651]. Cette forme de « fuite en avant » vers la conception a rendu difficilement compréhensibles pour les visiteurs de l'exposition les enjeux et les caractéristiques précis des projets présentés.

Les choix réalisés par les acteurs en charge du projet urbain par rapport à la procédure d'études de définition ont eu une autre incidence très importante sur les possibilités de participation. Il est admis par beaucoup de participants à la « concertation » qu'il y a eu une différence d'implication des habitants-citoyens entre le projet de jardin et celui du bâtiment. Plusieurs acteurs politiques et professionnels l'expliquent par la différence de nature des procédures ; ce serait l'application de celle des études de définition qui aurait limité la possiblité de discuter du cahier des charges du jardin après 2005. La différence repose pour nombre d'entre eux sur le fait que « *d'un côté il y a eu un concours de maîtrise d'œuvre [Forum] et pas de l'autre [jardin]* », comme nous l'a dit en entretien un Adjoint au Maire de Paris (Pol2). Un directeur de cabinet nous a déclaré que le défaut de « concertation » pour le jardin avait été lié au fait qu'il *« n'y avait pas de cahier des charges sur le jardin, parce que c'est un marché de définitions »* (Pol4). Il reconnaît que l'impossibilité de discuter sur les éléments de programme est ce qui a causé des difficultés dans la « concertation » pour le jardin ; mais l'explication avancée est la mise en œuvre de la procédure d'études de définition.

En réalité, ce n'est pas la procédure en elle-même qui est en cause, mais le choix de la maîtrise d'ouvrage quant à la nature des marchés subséquents. En effet, les marchés d'études de définition permettaient la signature de marchés subséquents avec une ou plusieurs équipes de maîtres d'œuvre ayant participé à la procédure. Mais la Ville était libre de signer différents types de marchés : il pouvait s'agir de missions de programmation ou bien de conception. Pour le jardin, elle a choisi de passer un contrat de maîtrise d'œuvre de réalisation et conception avec l'équipe SEURA, alors que pour le futur Forum, elle lui a proposé un marché de maîtrise d'œuvre urbaine qui portait sur une aide à la définition du cahier des charges sur des aspects programmatiques. De ce fait, les objets qui pouvaient être soumis à « concertation » différaient selon ces deux espaces. La signature d'un marché de conception supposait que la programmation du jardin était réglée, ce qui signifiait que les architectes pouvaient commencer l'APS sur le jardin dès la fin des études de définition, sans avoir à retravailler fondamentalement le programme – alors que tous les acteurs de la société civile avaient fait remarquer qu'il fallait encore discuter de nombreux éléments (dont le jardin Lalanne et place la René Cassin). Toute la « concertation » sur le jardin est ainsi devenue stérile car arrivant trop tardivement par rapport à la définition des objectifs et des enjeux

[651] On peut y déceler une tentation fréquente dans le domaine de l'architecture, que Valery Didelon définit en ces termes : « *la valeur (d'un projet) reste indexée sur sa visibilité* » (Didelon, 2009). Valery Didelon décrit le processus qui depuis le XVIIIe a réduit l'architecture a un phénomène visuel, en instaurant comme facteur ultime de jugement le visible. Ses travaux montrent également que l'architecte est fortement tributaire de l'investisseur et du pouvoir politique, ce qui interroge sur la place accordée aux citoyens dans les procédures de choix des bâtiments : différents intervenants ne sont pas envisagés sur un pied d'égalité. (Didelon, 2009). D'autres chercheurs mettent en avant le fait que la forme est parfois le point de départ du projet au lieu d'être le résultat du processus de projet (Labrunye, 2009).

principaux du projet. A l'inverse, pour la procédure de concours d'architecture, lancée fin 2006, la Ville a passé un marché subséquent de programmation, qui permettait encore de définir les attendus du projet et d'impliquer les habitants-citoyens à la définition du cahier des charges[652].

Les acteurs en charge du projet semblent bien conscients que les modalités choisies pour le réaliser déterminent en grande partie les possibilités de « concertation ». Ainsi un Adjoint au Maire de Paris nous déclarait en entretien : « *si vous êtes coincés dans un projet, dans un parti pris, après la concertation aura du mal à s'en sortir, elle sera très limitée* » (Pol3). Selon lui, la Ville est allée « *trop vite* » au démarrage de l'opération. Il évoque « *les grands projets, les super maquettes, la presse et les visiteurs de l'opération* », en estimant « *qu'après tout ça* » la Mairie s'est retrouvée un peu « *coincée* » dans le projet choisi (Pol3). Il estime qu'il aurait peut-être fallu prolonger la « concertation » sur les problèmes à résoudre et les intentions programmatiques et procéder avec davantage d'étapes de réflexion.

Effectivement, cette différence de « concertation » entre projet de jardin et projet de bâtiment montre que tant que les habitants-citoyens peuvent travailler sur la programmation, les relations de confiance peuvent exister car les discussions sont ouvertes. En ce qui concerne le projet de jardin, à partir du moment où les débats sur les aspects programmatiques n'étaient plus envisageables, les interactions avec les acteurs en charge du projet urbain se sont jouées sur le mode du conflit et de la méfiance, parce que l'univers des possibles s'est beaucoup restreint. Le projet était alors entré dans une phase où l'architecte est censé travailler à partir d'une commande déjà bien définie. Les négociations avec les représentants associatifs n'en ont été que plus difficiles, puisqu'en critiquant les orientations prises elles semblaient remettre en cause ses capacités de concepteur. Ceci dévoile que l'étape de programmation est un temps privilégié pour faire participer les habitants-citoyens. C'est pourquoi les travaux sur la participation insistent souvent sur la nécessité de la faire démarrer en amont d'un projet.

B. Des approches sectorielles et foncionnalistes qui restreignent la prise en compte des problématiques d'usages

1. Les impacts de l'organisation sectorielle de la Mairie de Paris sur la gestion du projet et de la « concertation »

L'analyse par critères permet de mettre en relief les modalités spécifiques choisies pour mener l'élaboration du projet. De nombreux praticiens et chercheurs défendent depuis plusieurs années le caractère « *global* » des projets urbains, devant permettre de faire travailler différents acteurs en « *transversalité* », à la différence des anciennes logiques sectorielles de la planification (Devillers, 1988). Or force est de constater que la logique du processus de conception dans l'opération des Halles répond encore fortement à une « *logique de secteurs* » (Devillers, 1988), aussi bien en ce qui concerne la gestion du projet que le processus de « concertation ».

[652] La procédure de concours a de plus donné lieu à une forme poussée de participation au processus de décision avec la présence de deux représentants associatifs au jury et à la commission technique du concours.

En raison de l'organisation des directions et des services de la Mairie de Paris, le projet a été géré par plusieurs adjoints au Maire de Paris – chacun s'occupant d'un aspect précis – et les thèmes définis en 2006 par la D.U. ont été discutés dans des réunions séparées avec le référent politique adéquat. Cette organisation implique que plusieurs processus de négociations et de décision ont été engagés en parallèle. Or l'hétérogénéité des règles qui en a résulté a rendu difficile la lecture et la compréhension de la façon dont les décisions étaient prises. De plus, cette logique sectorielle a semblé aggravée par un manque de coordination entre les élus et un manque d'articulation des processus de programmation et de conception des différents espaces. En effet, comme l'illustrent les propos d'un Adjoint au Maire en charge d'un des aspects concertés, il semble y avoir eu peu de communication entre les différents représentants de la Mairie, en l'absence d'une instance claire de discussion et d'arbitrages. C'était d'ailleurs souvent les associations qui précisaient aux uns ce que les autres avaient dit :

> « *il n'y avait pas de coordination sur les différents aspects de la concertation entre adjoints. On découvrait au fur et à mesure ce que les uns et les autres avaient dit, on peut difficilement faire plus mal pour une concertation, et comme il n'y avait pas de lieu d'arbitrage, ni de vision de ce que ça allait donner, on avançait sur une concertation sans savoir si on pourrait mener le projet à son terme.* » (Pol2)

Plus globalement, l'approche sectorielle a représenté un obstacle à l'articulation du processus de « concertation » avec le processus d'élaboration du projet. Pendant le déroulement du concours d'architecture, les GTT portant sur la voirie[653] et sur le jardin ont continué[654] sans pouvoir interférer avec les réflexions sur le projet de futur Forum. Au cours des réunions, les acteurs politiques demandaient aux habitants-citoyens de s'en tenir à l'espace sur lequel portait la réunion, en grande partie parce qu'ils n'avaient pas nécessairement de réponses pour les autres aspects, n'en étant pas responsables. Or il arrivait très fréquemment que les questions d'usages soulevées par les représentants associatifs dépassent la logique sectorielle portée par l'administration mobilisée, par exemple au sujet du traitement de la lisière entre le jardin et le bâtiment. Au moment du bouclage du cahier des charges du concours du futur bâtiment des Halles, à la fin de l'année 2006, les associations ont reproché à la Ville de ne pas piloter l'ensemble du projet de façon cohérente : les différents espaces leur semblaient appréhendés de façon clivée. La question de la liaison entre le jardin et le Forum ne pouvait pas être traitée à ce moment là, la Ville invoquant le fait que la forme future du bâtiment n'était pas encore connue. Parallèlement, la maîtrise d'œuvre souhaitait avancer sur l'élaboration du jardin avant de connaître le résultat du concours d'architecture. Comme le soulignait le garant de la concertation lors d'un GTT en novembre 2006 : « *il y a une volonté de la mairie d'avoir conclu l'essentiel des marchés pour le jardin dans une période antérieure à la conclusion du concours du carreau* ». Pourtant, dès juin 2006, Thierry Le Roy avait estimé qu'il fallait permettre une certaine souplesse dans les prises de parole pour que ce

[653] Deux réunions les 23 avril et 19 juin 2007, puis une autre le 11 octobre 2007 (C.F. Annexes, I.3.1.).
[654] 16 janvier 2007, au cours de laquelle des acteurs de la société civile critiquent le fait d'avancer sur le projet de jardin sans que ne puisse être abordée la question de la liaison avec le bâtiment.

qui émerge de chaque instance de la « concertation » puisse être relié à l'élaboration de l'ensemble du projet[655] :

> « *bien entendu le choix était d'avoir des thèmes et des frontières entre les thèmes, mais je ne crois pas qu'il doive en résulter que chacun ici doit s'inhiber ou se censurer sur ce qui déborderait de l'ordre du jour à proprement dit ; on parle des accès à propos du jardin, on parle des incidences sur le commerce et la circulation, ça me paraît normal, simplement quand on aborde ces sujets-là on n'a pas forcément du côté du maître d'ouvrage ou même de l'architecte les réponses disponibles, les responsables en face* » (GTT Jardin 29 juin 2006)

2. Une approche de l'espace urbain marquée par une logique fonctionnaliste

La logique sectorielle de gestion du projet et de la « concertation » induit une approche fonctionnaliste de l'intention sur l'espace urbain, en morcelant le site à réaménager. En atteste la commande de la Mairie de Paris pour les études commanditées à IPSOS et Missions Publiques en 2006 : elle demandait une étude des usages du site en séparant *a priori* les usagers du jardin et du Forum et non une définition *a posteriori* des espaces en fonction des pratques et représentations identifiées ou exprimées. L'approche développée pour penser le projet urbain semble ainsi empreinte de fonctionnalisme, non dans la forme la plus radicale développée par le courant fonctionnaliste du mouvement moderne, mais dans l'approche d'une définition des lieux selon les activités et fonctions générales qu'ils accueillent (ou sont qu'ils sont supposés accueillir dans le futur). Or le problème de cette approche réside non seulement dans la dimension « zonage » qu'elle engendre[656], mais également dans le fait qu'elle paraît limiter la possibilité de partir des usages réels exprimés par les habitants-citoyens. Ceci est perceptible à travers deux phénomènes qui la caractérise.

Tout d'abord, l'approche fonctionnaliste tend à gommer la diversité des usages qui se superposent dans un même espace et les représentations affectives et symboliques qui lui sont associées. Ce faisant, elle limite la prise en compte de la multiplicité des usagers, qui ont des attentes souvent contradictoires, et concourt ainsi à rendre inutile le recueil des expressions des habitants-citoyens. Daniel Pinson montre comment la conception particulière de la prise en compte de l'usage est « *le point d'achoppement du mouvement fonctionnaliste, faute de prendre en compte la réelle densité du concept d'usage*[657] » (Pinson D., 1993). Ainsi, le

[655] A ce sujet, notons que la complexité spatiale du site à réaméanager et l'imbrication des fonctions des espaces mais également des statuts et des modalités de gestion auxquels ils renvoient peut en partie expliquer la difficulté de coordination dans la « concertation ».

[656] Les conséquences négatives de l'approche fonctionnaliste et du zonage sur l'aménagement de territoires unifiés et pertinents ont été largement démontrées, comme l'explique notamment Viviane Claude : « *l'urbanisme opérationnel des années d'après guerre à donné au zonage une approche déconnectée des territoires existants : la conception des grands ensembles donne l'exemple d'une utilisation plus abstraite et volontariste de la technique du zonage. La superposition des découpages, l'usage intensif de la logique sectorielle mine la pertinence des territoires de l'action publique* » (Claude, 2008).

[657] Son travail sur l'histoire de la prise en compte de l'usage en architecture révéle en effet que ce mouvement fonctionnaliste n'envisageait pas la construction par rapport à une population « *connue* », mais « *appréhendée comme un tout, une catégorie* » (Pinson D., 1993). Or, s'il a été remis en cause dès les années 1970, c'est précisément parce qu'apparaissait indispensable le fait de remplacer la « *norme abstraite, dictée par la logique de la production du nombre, la standardisation, la minimisation et l'homogénéisation de l'espace, par des réponses*

découpage de la gestion du projet de réaménagement des Halles par espaces et fonctions définies *a priori* a pu limiter la possibilité de réfléchir à la diversité et à la superposition des usages, en termes de vécu des habitants-citoyens ou encore en termes de parcours, de liaison entre les différents espaces du site. Pourtant, c'est bien ainsi que les acteurs de la société civile mobilisés dans l'opération des Halles ont tenté de présenter leurs pratiques et leurs représentations du quartier.

De plus, l'approche fonctionnaliste s'appuie sur des intentions d'usages définies à partir d'un état projeté, défini par le concepteur, et non étayé sur une situation existante et vécue par les usagers. Ainsi, l'une des principales limites du fonctionnalisme se situe dans la manière dont les besoins sont définis, car il semble qu'avec la démarche fonctionnaliste ils soient peu identifiés en partant de l'expression des usagers (Chombart de Lauwe, 1965). Alors que Voltaire précisait déjà, dans sa critique du style Louis XV, qu'est « *fonctionnel ce qui est commode, utile aux habitants* », le courant fonctionnaliste a davantage développé une approche de la construction « *éducative* » (Chombart de Lauwe, 1965). Celle-ci suppose que la disposition choisie oriente les comportements des habitants et la structure du groupe, au lieu de partir de ces ces derniers pour décider de la disposition. Nous verrons comment cette conception a été mobilisée dans les argumentaires des acteurs en charge du projet des Halles, qui sont alors entrés en contradiction avec ceux des habitants-citoyens.

Le discours sur la prise en compte des usages n'était pas absent des conceptions des acteurs politiques et professionnels. Néanmoins cela ne semble pas avoir donné lieu à une recherche précise et détaillée de la diversité de ceux-ci. Notamment, si les concepteurs ont bien mis en jeu les usages dans leurs propositions, ils ne paraissaient pas les questionner dans leurs dimensions conflictuelles. Ainsi, au sujet du jardin, alors que les représentants associatifs demandaient à ce que l'espace soit pensé en fonction de la multiplicité des usages en jeu pour tenir compte de leur caractère contradictoire et de leur historicité, l'équipe SEURA estimait quant à elle que sa « grande prairie » permettrait de fait la cohabitation de ces usages. Par exemple, lors du CPC du 29 novembre 2005, l'équipe SEURA a bien évoqué la « *multiplicité des usages* », mais en annonçant qu'elle serait gérée par l'aménagement des grandes pelouses et de « *linéaires de situations assises* », sans préciser comment les différents usages pourraient cohabiter. Ses discours tendent à considérer la question des usages de façon générale, sans entrer dans le détail de leur superposition ou de leur contradiction, qui précisément inquiétaient les participants associatifs à la « concertation ». De la même façon, tout en affirmant qu'il fallait que le projet réponde aux besoins de « *tous les publics* », les documents programmatiques de 2003 ne présentaient pas la spécificité des usages en jeu selon ces publics, pourtant révélée pour le jardin par l'étude chronotopique des chercheurs du CNRS[658].

La place et le traitement des résultats des études préalables dans le processus de projet nous semblent effectivement illustratives du peu d'intérêt pour les usages du site exprimés par ceux

concrètes et adaptées aux pratiques domestiques et urbaines », dans la perspective d'une meilleure adéquation de l'architecture aux usages réels (Pinson D., 1993).

[658] Anne Montjaret, Hervé Thomas, novembre 2002, *Le fonctionnement du jardin des Halles, fréquentations et usages*, novembre 2002 CERLIS CNRS Paris 5

qui les pratiquent, qu'ils émanent des habitants-citoyens présents ou non dans la « concertation ». Les études sur les pratiques des espaces concernés n'ont pas été mobilisées pour définir les objectifs du projet et ne paraissent pas avoir alimenté la réflexion programmatique en amont. Politiques et professionnels ont globalement ignoré les résultats des enquêtes IPSOS et Missions Publiques. Ces dernières intervenant de surcroît tardivement, elles pouvaient représenter un risque de blocage pour le projet, car elles faisaient apparaître que le dessin de David Mangin supprimait les espaces qui faisaient l'objet d'une forte appropriation par les usagers actuels du jardin. Or plusieurs chercheurs, à l'instar de Michel Bonetti, insistent sur la nécessité de faire en amont une « *analyse du fonctionnement social urbain pour connaître les modes d'usage des espaces susceptibles d'être affectés par le projet, les pratiques sociales qui s'y déploient ainsi que les problèmes et attentes des usagers* » (Bonetti, 2006). Cela permet selon cet auteur de prendre en compte les attentes des usagers qui ne sont pas impliqués dans le processus de participation, ce qui est une des problématiques principales de ce projet. De plus, la faible attention accordée aux pratiques et représentations des lieux tels qu'ils sont a généré des conflits avec les associations qui reprochaient un manque d'attention des acteurs politiques et professionnels vis-à-vis des habitants-citoyens : les oppositions quant au traitement de la place René Cassin sont tout à fait révélatrices de ce phénomène.

Le peu de mention des dimensions sociales et des attentes des habitants dans le programme de 2003 révèle également l'attention première accordée par les professionnels de l'urbain aux dimensions fonctionnelles et techniques des espaces, par rapport à une approche des lieux fondée sur les vécus et les perceptions. Les éléments mis en avant concernaient davantage des aspects liés aux circulations et à l'accessibilité, à la sécurité, à la signalétique, à la fonctionnalité des espaces commerciaux, aux contraintes techniques, que des préconisations pour favoriser des pratiques sociales et des ambiances. Par exemple, les aspects retenus pour caractériser l'intervention sur les espaces publics dans le programme étaient la « *visibilité des accès, la lisibilité des activités, l'accessibilité et confort pour tous, la continuité des cheminements, la rapidité d'accès vers le transport*[659] », autant d'éléments qui renvoyaient à la gestion des flux mais sans référence aux modalités actuelles de pratiques et de représentations des espaces. C'est en cela que les contributions des habitants-citoyens, fortement axées sur les perceptions et usages de l'espace en termes de repos, de convivialité, de rencontres, peuvent sembler avoir été peu intégrées. C'est d'ailleurs pour cette raison que les associations ayant participé à la phase ouverte ont exprimé des critiques sur le programme.

3. L'exemple du traitement de la dimension métropolitaine

S'il ne s'agit pas d'une approche directement ancrée dans les doctrines fonctionnalistes, la manière dont les acteurs en charge du projet urbain appréhendent et gèrent le projet urbain sont selon nous révélatrices d'une forme d'héritage de celles-ci. L'exemple du traitement de la dimension métropolitaine est significatif de cet atavisme : l'aspect métropolitain du projet a

[659] *Marchés d'études de définition pour l'aménagement du quartier des Halles, phase 2, tome 2 : le programme*, SEM Paris Centre, décembre 2003

en effet été restreint, au moins jusqu'en 2008, à la gare en tant que lieu de flux d'une part, et à une réflexion sur les équipements d'autre part.

En premier lieu, depuis la fin des études de définition jusqu'à l'annonce en mai 2008 de la primauté accordée à la dimension métropolitaine, c'est principalement par la gare qu'a été envisagé l'enjeu métropolitain. C'est parce qu'elle génère des flux importants de populations venant de toute l'Ile-De-France qu'elle est apparue comme le symbole même - et de ce fait l'espace fort - de la dimension métropolitaine du projet. Dans la proposition de l'équipe SEURA retenue en 2004, l'aspect métropolitain était beaucoup abordé par les flux, la stratégie urbaine préconisée par David Mangin étant « *de rétablir la Ville Passante* ». Cette conception a continué à être dominante dans les débats sur cette dimension dans la suite du projet, notamment dans les discours de certaines associations de quartier. Pourtant, d'autres acteurs associatifs, ceux qui développaient un positionnement métropolitain, n'ont eu de cesse de réclamer que la dimension métropolitaine ne soit seulement pas appréhendée par les flux. C'est ce que demandait par exemple Michèle Collin lors d'un GTT en janvier 2007, en expliquant que cet aspect métropolitain comportait « *des aspects liés aux usages, au sens, aux pratiques des acteurs »* et qu'il fallait penser *« quelque chose avec les usagers en amont des décisions* ». Il fallait donc selon ces acteurs de la société civile laisser « *une ouverture* » pour travailler sur la dimension métropolitaine, sans restreindre les réflexions *a priori* aux questions de gestion du pôle de transports. De fait, si les flux sont structurants pour le quartier des Halles car ils induisent la présence de nombreuses personnes, les enquêtes de fréquentation mettent davantage en avant la diversité des activités pratiquées que les mouvements de circulation qu'ils génèrent.

De plus, le pôle de transport lui-même a été appréhendé dans la manière de gérer l'élaboration du projet d'urbanisme comme un espace très circonscrit dans le site, alors que les enquêtes sur les usages et les discours des habitants-citoyens montrent au contraire une grande porosité entre les différents espaces du quartier des Halles[660]. Cette approche de la dimension métropolitaine par la gare en tant qu'espace morcelé du site et défini avant tout par les flux des usagers nous semble recouper une problématique essentielle des réflexions actuelles sur la construction d'une métropole parisienne. En effet, comme l'a exposé Daniel Behar lors de journées d'études portant sur la question du Grand Paris organisées à l'Institut d'Urbanisme de Paris en mars 2011[661], la problématique métropolitaine amène à penser la relation entre

[660] L'observation des fréquentations dans les études faites par la RATP montre bien que les flux importants de voyageurs des transports en commun se diffusent largement à l'échelle du quartier, tous modes confondus : C.F. RATP, *Diagnostic urbain, le site de Châtelet les Halles, analyse des usages et recherche de la multimodalité*, novembre 2001.

[661] Journées thématiques « Le Grand Paris et la question métropolitaine. Controverses, stratégies et projets », organisées par Daniel Behar les 21 et 22 mars 2011

Il nous est apparu que les acteurs professionnels invités dans cette journée d'étude, tout comme ceux en charge du projet de l'opération des Halles, semblent définir la dimension métropolitaine d'un territoire principalement à travers les aspects transports et accessibilité, autrement dit en termes de flux. Le fait que le grand projet symbolique de la constitution du Grand Paris pour l'Etat ait été la réalisation du « Grand Huit » est révélateur de cette concentration sur la dimension « liens » plutôt que « lieux » de l'enjeu métropolitain.

« *liens et lieux, entre flux et territoires, entre Hermès et Hestia*[662] ». De ce fait, la gare semble être un lieu métropolitain par excellence, notamment parce que, selon Catherine Barbé[663] (qui était présente lors de ces journées d'études), cet équipement a un « *effet accélérateur du développement urbain et économique du territoire* ». A titre d'exemple, Catherine Barbé a cité le projet de la Gare des Ardoines à Vitry-Sur-Seine, réalisé justement par David Mangin, qui a vocation à créer une « *nouvelle centralité* ». Il s'agit donc bien de ne pas considérer la gare uniquement à travers une logique de « *gestion des flux* », mais aussi à travers sa territorialité. Selon cette conception, le pôle d'échanges des Halles aurait pu être davantage pensé comme une forme d'espace public, partie intégrée et intégrante du quartier des Halles, afin qu'il participe à ce qu'Anne Grillet-Aubert et Sabine Gruth appellent « *la recomposition d'une continuité urbaine* » :

> « *en analysant les nouvelles exigences en termes de services et de fonctions, par une politique de reconquête des territoires et le maintien d'un espace public local, les pôles d'échange peuvent contribuer à la recomposition d'une continuité urbaine* » estiment ces chercheuses (Grillet-Aubert, Gruth, 2003).

Isaac Joseph a également mis en avant l'intérêt de penser les pôles d'échange comme des « *morceaux de ville qui jouent un rôle décisif dans l'environnement territorial* », en engageant non seulement une réflexion nécessaire sur les flux, mais aussi sur *« l'ajustement de l'offre de services à des populations différenciées à des moments différents de l'expérience de déplacemen*t » (Joseph, 1999). Ces différents auteurs préconisent à la fois une approche globale, pour permettre une bonne gestion de l'intermodalité, et une approche à partir des usages et des représentations, pour replacer « *l'échelle du piéton au centre de l'analyse* » (Grillet-Aubert, Gruth, 2003). Il s'agirait alors, pour reprendre la terminologie proposée par Marc Augé, de se défaire d'une approche de la gare comme un « *non-lieu* », « *espace de coexistence contingente et éphémère* » que sont devenus pour lui les espaces de « *circulation, de consommation et de communication* », pour parvenir à en faire un « *lieu* » qui « *fait sens social*[664] » (Augé, 1992). Pour cela, partir des usages et des représentations des personnes pratiquant le site à réaménager semble indispensable.

Par ailleurs, la question du traitement de la dimension métropolitaine a été principalement et directement posée en termes de programmation de surfaces d'équipement tout au long de l'opération, et peu par rapport aux usages, aux activités, aux représentations des lieux. Pourtant, dès 2004, notamment au cours des ateliers organisés en octobre, des chercheurs de l'EPPPUR et de l'Institut Français d'Urbanisme ont insisté sur la nécessité de réfléchir au projet en termes de « *stratégies franciliennes* », selon les mots de François

[662] Hermes symbolise les flux car il est dans la mythologie grecque le gardien des routes et des carrefours, des voyageurs, le conducteur des âmes aux Enfers, et le messager des dieux, tandis qu'Hestia incarne le territoire habité en tant que divinité du feu sacré et du foyer.

[663] Catherine Barbé a été directrice de la D.U. de Paris depuis le début de l'opération des Halles jusqu'en 2008. Elle a été plus spécifiquement en charge de la conduite du projet et de la « concertation » à partir de 2005.

[664] Dans son étude sur les stations nodales du métro de Paris, Gabriel Dupuy remarque que l'accent a été mis pendant plusieurs décennies sur « *le mouvement des flux de voyageurs* », ce qui aurait induit une « *minoration de la dimension lieu de la station au profit de la dimension mouvement depuis les années 1950* » (Dupuy, 1993). L'opération des Halles témoigne de la difficulté à se dégager encore aujourd'hui d'une telle logique.

Ascher. Or les discussions sur le pôle métropolitain étaient introduites dans la « concertation » par les questions de répartition des surfaces et de localisation des équipements plutôt que par des questions de contenu reposant sur les besoins et attentes des habitants-citoyens ou par des questions de politiques urbaines, alors même que plusieurs acteurs associatifs étaient très mobilisés sur cet aspect. Cette approche par l'équipement nous a interpellée, car elle renvoie nous semble-t-il à une forme de « *culture de l'équipement* » présente en France parmi les professionnels de l'urbain depuis le XIXe siècle, comme l'a montré notamment Bruno Fortier[665] (Fortier, 1978). Ce phénomène peut expliquer que les équipes de concepteurs aient répondu durant les études de définition à la problématique métropolitaine en termes d'équipements et qu'ensuite la vision dominante de l'enjeu métropolitain ait été celle-ci, jusqu'à la décision de créer un espace dédié aux cultures urbaines. Les associations elles-mêmes ne sont pas étrangères à cette logique : les demandes qu'elles exprimaient étaient majoritairement énoncées en termes d'équipements. Néanmoins, elles introduisaient également une autre approche, en essayant d'attirer l'attention des maîtres d'ouvrage sur les particularités des représentations du site pour les métropolitains, qui passent beaucoup par une pratique de l'espace public et les notions de gratuité et de mixité[666].

Il ne s'agit pas d'affirmer que les acteurs en charge du projet urbain des Halles étaient « enfermés » dans une approche fonctionnaliste en termes de zones et d'équipements, mais plutôt de souligner une forme de prégnance de cette logique, qui aurait fortement déterminée la façon dont le projet est organisé et se construit. Cette manière d'appréhender le territoire et de gérer le projet conduit selon nous à ce que l'apport des habitants-citoyens sur les questions d'usages soit limité, alors même que la seule légitimité qui leur est reconnue provient de leur statut d'usager. Les tendances fonctionnalistes et l'approche morcelée du site rendent difficile la prise en compte de la multiplicité des usages, car ils sont traités de façon ponctuelle et fragmentée et non dans leur ensemble. Ces éléments de posture jouent dans les incompréhensions qui s'instaurent entre acteurs politiques et professionnels et acteurs de la société civile. Ils alimentent ainsi des logiques de méfiance. De plus, il nous semble que le critère d'égalité est en jeu, car la prédominance de l'approche fonctionnaliste ne permet pas de reconnaître aux contributions fondées sur les usages le même poids que celles basées sur une approche technique, qui reste prépondérante chez les professionnels. Enfin, l'inclusion est également mise à mal par l'approche fonctionnaliste. En effet, elle est essentielle pour la possibilité de la prise en compte des usages de tous les publics concernés par le projet, non seulement par l'ouverture du processus aux divers usagers, mais également par la prise en compte de leur expression au travers des enquêtes et des groupes de travail.

[665] Selon lui, l'instauration de la commande d'équipements comme modèle de projet pour la ville date de l'époque 1750 – 1800, et la « *naturalité des équipements dans le milieu urbain* » est déjà explicite dans projets de Haussmann et de Cerdà (Fortier, 1978).
[666] C.F. *Note de préparation du groupe métropolitain*, groupe Métropole, juin 2008

C. Des argumentations sur deux registres qui se croisent : limite aux possibilités de délibération

1. Le croisement des arguments « fonctions » et « usages »

Au cours des échanges entre les acteurs en charge du projet et ceux de la société civile dans le cadre de la « concertation », nous avons pu observer à de nombreuses reprises la prégnance de l'approche fonctionnaliste. Or précisément, le fait qu'elle serve de support aux discours des acteurs professionnels, mais aussi des acteurs politiques, représente selon nous un facteur de limitation de la dynamique délibérative. En effet, nous avons pu identifier au cours de différentes réunions deux formes d'arguments qui tentaient de se répondre mais ne faisaient que se croiser, précisément parce qu'ils jouaient sur deux registres différents.

Au sujet de la place René Cassin par exemple, il était manifeste que l'architecte et les professionnels de l'urbain de la Mairie de Paris défendaient une approche fonctionnaliste, en expliquant que les fonctions actuelles de la place René Cassin seraient déplacées sur un endroit qui pourrait les accueillir et en insistant sur la logique de « liberté d'appropriation » des usagers, fondée sur l'idée qu'on ne pouvait prévoir *a priori* quelles seraient les pratiques qui se développeraient dans le jardin. Parallèlement, la logique soutenue par les acteurs associatifs était celle de l'amélioration de la situation actuelle en prenant en considération les pratiques existantes et en conservant un lieu qui faisait sens pour eux symboliquement. De la même façon, pour le jardin Lalanne, alors que les acteurs de la société civile parlaient principalement de l'existant et des usages, les personnels technico-administratifs et les politiques de la Ville de Paris leur répondaient en s'appuyant sur l'état projeté et sur le fait que les mêmes fonctions se retrouveraient dans d'autres espaces. Yves Contassot déclarait d'ailleurs en septembre 2005 qu'il était « *opposé à la démarche qui consiste à partir de l'existant pour voir de quelle façon on pourrait faire évoluer le jardin* », car selon lui celle-ci se concluait « *invariablement par le fait qu'on ne touche à rien* ». Il estimait alors qu'il faudrait, une fois les fonctions du futur jardin définies, « *revenir vers l'existant et voir, d'après les objectifs qu'on s'est donnés, ce qu'on peut conserver et ce qui doit être modifié ou supprimé*[667] ». Le fait que les uns basaient leur argumentation majoritairement sur une vision du futur alors que les autres partaient du présent explique selon nous les reproches de « conservatisme » adressés aux associations par les acteurs politiques et professionnels, lorsqu'elles argumentaient à partir de leur vécu et de leur appropriation des lieux.

Daniel Pinson montre bien comment « *l'argument de la contingence des pratiques* » permet aux professionnels de l'urbain de ne pas s'appuyer sur les usages et représentations existantes:

> « *en affirmant qu'on ne peut savoir ce qu'il va advenir, on envisage l'usage en tant que problème circonstanciel, on fait abstraction des modes de vie, considérant qu'ils auront changé dans quelques décennies, et l'on se satisfait d'une disposition normalisée ou bien l'on projette arbitrairement sa vision des évolutions à venir, ou bien encore on*

[667] Rencontre organisée par Accomplir avec Yves Contassot, 3 septembre 2005

balise sommairement un espace indifférencié susceptible ultérieurement de flexibilité » (D. Pinson, 1993).

Privilégier un discours sur la liberté et l'évolutivité des futurs usages lui semble être une « *économie de réflexion* », qui amène à penser l'habitant comme un « *être abstrait* », ce que favorise l'approche fonctionnaliste (D. Pinson, 1993). Cette posture révèle aussi une tendance à définir le travail de l'architecte comme une œuvre d'art, avec une dimension esthétique et expérimentale qui prévaut sur la prise en compte de l'existant. Elle renvoie ainsi à la figure de l'architecte comme créateur *ex-nihilo*, qui s'est historiquement inscrite dans le champ artistique (Chadoin, 2006). Ainsi, même la légitimité des usages peut être déniée aux habitants-citoyens, puisque l'acte de création dans une logique de rupture met en valeur la projection des futures pratiques et représentations au détriment de celles qui existent.

2. La raison technique comme argument d'autorité

Ce croisement de deux argumentations s'illustre également dans le recours récurent des politiques et des professionnels de l'urbain aux arguments techniques et réglementaires.

Encore une fois, les éléments de discours que nous avons restitués à propos de l'aménagement de la place René Cassin et du jardin Lalanne sont tout à fait illustratifs. Les associations se sont appuyées sur les activités que génèrent ces espaces, sur les articulations entre ceux-ci et le reste du site, sur les représentations et les sentiments des habitants-citoyens pour expliquer que leur maintien devait être envisagé. En parallèle, les architectes, les personnels technico-administratifs de la Ville de Paris et les acteurs politiques défendaient l'idée que, techniquement, il n'était pas possible de les conserver, car la réalisation des projets retenus nécessitaient leur disparition. La grande prairie de SEURA aurait été trop réduite par le maintien de la place René Cassin et les installations de chantier pour la Canopée nécessitaient la destruction du jardin Lalanne. Lorsque les associations ont alors essayé de remettre en question les orientations initiales des projets parce qu'ils ne permettaient pas le maintien des espaces René Cassin et Lalanne, les acteurs en charge du projet urbain les ont à nouveau renvoyés à des aspects réglementaires : les projets avaient été choisis par des votes du Conseil de Paris, des contrats de maîtrise d'œuvre avaient été passés avec les architectes, un parti urbain avait été acté en 2004. Il n'était donc pas possible de remettre ces éléments en question. Les politiques et les professionnels ne semblaient pas alors dans une « *démarche de résolution des problèmes*» (Bonetti, 2006) tels que perçus par les habitants-citoyens, mais selon leurs propres représentations techniques et fonctionnalistes des problèmes à traiter. Ils paraissaient davantage dans un processus de légitimation des décisions par des arguments d'expertise, en s'appuyant sur une conception techniciste de la démarche de projet urbain.

Le recours à l'idée de la complexité des aspects techniques du projet, que seuls les professionnels de l'urbain pourraient appréhender, et aux dimensions réglementaires des procédures qui rythment l'élaboration du projet est, nous l'avons vu, fortement mobilisé dans les discours des professionnels de l'urbain. Ils s'en servent pour expliquer la répartition nécessaire des rôles et critiquer le fait que les habitants-citoyens ne comprennent pas leur

manière de travailler[668]. Au cours des réunions, l'invocation des procédures a aussi pu être une manière de couper court à des demandes d'amendements du projet, de participation à certaines instances de discussion ou de décision, ou encore de diffusion d'informations, notamment sur les critères et les raisons qui ont abouti aux choix des projets. L'attachement aux aspects réglementaires a pu être utilisé comme un argument pour cadrer voire limiter la possibilité même d'implication des habitants-citoyens. Ainsi, en juin 2008, lorsqu'au cours du GTT Jardin du 5 juin les représentants associatifs ont demandé à pouvoir participer au jury pour le choix des jeux d'enfants, comme ils l'avaient fait pour le jury de concours d'architecture en 2007, un technicien de la Mairie de Paris leur a expliqué que cela semblait difficilement envisageable car il ne s'agissait pas d'un « jury » sur le plan juridique mais d'une commission d'appel d'offres. Selon lui, cette commission ne pouvait pas entendre d'autres personnes que celles qui en faisaient légalement partie. C'était donc le rôle des personnels technico-administratifs de la Mairie de Paris de relayer les contributions des participants à la « concertation », mais ces derniers ne pouvaient y participer directement. Les acteurs associatifs et le garant de la concertation ont alors tenté de trouver un moyen pour que les habitants-citoyens puissent tout de même être associés directement aux discussions de la commission d'appel d'offres. L'élu présidant la réunion a également déclaré « *être favorable à ce que les associations soient représentées* ». Mais le technicien de la Ville ne cessait de répéter que cela ne semblait pas possible « *parce que réglementairement la commission ne peut se réunir qu'entre elle et avec des experts* ». Lorsque le garant lui a fait remarquer que les associatifs pourraient être associés au statut d'experts, comme cela avait plus ou moins été le cas pour le concours d'architecture, l'ingénieur a reprécisé, sur un ton un peu énervé, « *mais là ce n'est pas un concours !* ». Il a tout de même fini par expliquer que les habitants-citoyens pouvaient assister à la commission, mais seulement en « *auditeurs libres* » et pas « *en tant qu'experts* ». A ce titre, ils ne pouvaient donc pas participer directement aux délibérations de la commission.

Au-delà de l'aspect limitatif de l'approche techniciste qui peut prévaloir chez les professionnels de l'urbain, c'est bien la question des registres différents des discours qui se joue dans ce recours à la « raison technique » et qui peut représenter un véritable obstacle pour la délibération et l'aboutissement à un accord. Jean-Louis Genard montre comment l'aspect « *dogmatique* » des arguments techniques, renforcé par la position des acteurs qui les énoncent, leur donne un caractère « *d'autorité* » qui ne pourrait tolérer de contre-arguments[669] :

> « *la raison technique a cela de particulier qu'elle ne tolère pas le « recadrage » : enfermés dans des logiques qu'ils ont pris l'habitude de mettre en œuvre et qui cadrent leur intelligence comme la réalité qu'ils gèrent, les techniciens et les experts se trouvent*

[668] C.F. *Supra*, Partie II, Chapitre 2, Section 2 « une « concertation » éprouvante pour les personnels technico-administratifs et les maîtres d'œuvre »

[669] Jean-Louis Génard s'appuie sur l'exemple de la plateforme pour le réaménagement de la place Flagey à Bruxelles, et met en exergue les contradictions profondes entre exigence de la participation (revendiquée par politiques) et logiques sous-jacentes aux pratiques administratives et techniques de l'urbanisme (Genard, 2005)

> *bien souvent dans l'incapacité d'envisager « des cadres de l'expérience » autres que ceux dans lesquels ils baignent constamment* » (Genard, 2005)

Pourtant, les associations ont elles aussi développé des savoirs techniques, et de ce fait n'ont pas nécessairement été convaincues par l'utilisation de ceux-ci par les professionnels pour contrer leurs propositions : au contraire, la perte « *d'autorité épistémique* » des arguments techniques s'est accompagnée d'une perte de « *confiance épistémique* » en ceux qui les formulaient.

Ainsi, la disparité des registres d'arguments mobilisés ne favorise pas les échanges et les relations de confiance. Si les limites à la dynamique délibérative s'expliquent en partie par des questions de postures des acteurs et de modalités organisationnelles des échanges, elles relèvent également selon nous de la discordance des argumentaires, qui ne se jouent pas sur les mêmes gammes et ne peuvent donc pas tout à fait « se répondre ». Alors que Bernard Manin a réaffirmé dans le colloque *Le tournant délibératif* de juin 2011[670] que l'élément moteur de la délibération est « *l'écoute des arguments* », le fait que les acteurs ne puissent ou ne veuillent pas échanger sur le même registre d'arguments a limité la possibilité de cette écoute[671].

[670] Intervention de Bernard Manin, « Délibération démocratique et principe du contradictoire », in *Le tournant délibératif, Bilan, critiques, perspectives*, Colloque international, EHESS, 16, 17 juin 2011, avec le soutien de l'AFSP et du GIS « Participation du public, décision, démocratie participative »

[671] Cette situation explique que ce sont toujours les mêmes questions que formulent les habitants-citoyens sans obtenir de réponses sur la prise en compte des usages et des études.

Section 4. Retour sur la pertinence de la démarche d'analyse par critères

L'analyse transversale du processus participatif de l'opération des Halles à partir de notre grille de critères a montré les possibilités minimes de travail collectif et d'implication des habitants-citoyens à la fabrication du projet urbain. Elle nous a permis d'identifier des éléments qui expliquent que le processus se soit globalement cantonné à un degré de consultation, et de mettre en exergue des facteurs limitatifs de l'instauration d'une confiance réciproque entre acteurs.

En effet, bien que certaines évolutions soient repérables, force est de constater que les conditions de réalisation des différents critères ont été peu remplies. L'analyse du dispositif particulier des GTT montre également que les possibilités d'échanges d'argumentaires en vue d'une délibération et d'une construction collective de propositions étaient limitées. Le principe d'intégration n'a pas été mis en application dans l'opération des Halles, l'articulation entre la « concertation » et la démarche de projet urbain étant restreinte et peu définie. Malgré la tentative de formalisation des dispositifs de « concertation » par la réalisation d'une *Charte*, la façon dont les instances de « concertation » ont interféré avec les instances de décision n'a pas été précisée dans celle-ci et est donc restée tout à fait incertaine tout au long du projet. L'analyse par critères nous a de plus amenée à comprendre les divers aspects qui expliquent ces observations. Certains facteurs de satisfaction des critères sont liés aux postures des acteurs vis-à-vis de la participation, et renvoient à des éléments que nous avons identifiés en deuxième partie de cette thèse. Mais la troisième partie montre qu'est également en jeu la manière dont les acteurs en charge du projet conçoivent et mettent en œuvre les modalités mêmes de conception urbaine.

Parce qu'elle nous a permis de mettre en lumière les caractéristiques et les facteurs explicatifs des limites de la participation et de la délibération dans le projet des Halles, la grille d'analyse par critères nous est apparue probante en tant que méthode d'évaluation. Toutefois, certaines difficultés méthodologiques doivent être soulignées. Ainsi, il n'a pas toujours été aisé d'identifier précisément ce qui relevait de l'un ou de l'autre critère. En effet, certaines caractéristiques du processus participatif renvoient aux modalités de plusieurs d'entre eux. Ceci tend à prouver la complémentarité de ces critères. Nous avons d'ailleurs précisé quand un critère rejoignait ou bien dépendait d'un autre, c'est-à-dire quand, pour qu'il soit satisfait, il fallait en partie qu'un autre soit également respecté (par exemple, les critères d'inclusion et de temporalité sont des préalables au critère de l'égalité entre participants de la société civile). La qualification d'un processus participatif doit ainsi tenir compte de l'interdépendance entre les critères.

La présentation de ces critères ne renvoyait pas à une hiérarchie. Nous avions tout de même choisi de commencer par l'analyse par le critère de la temporalité. En effet, par rapport au principe fondamental de l'intégration, celui-ci nous apparaissait primordial[672]. Il est en grande

[672] Par ailleurs, nous avons mené une analyse un peu plus détaillée sur le critère de l'inclusion. Celui-ci nous semblait particulièrement important au regard de nos questionnements de recherche initiaux. Les dispositifs

partie une condition nécessaire à la réalisation des autres critères. Néanmoins, en termes d'évaluation, il ne peut à lui seul renseigner sur les qualités des dynamiques participatives et délibératives. De plus, si les critères semblent fortement interdépendants, la réalisation d'un critère n'implique pas systématiquement que les autres soient satisfaits : ainsi il peut y avoir inclusion sans qu'il y ait égalité, et inversement. Il faut donc bien étudier les modalités de tous les critères pour mener une analyse la plus complète possible des dynamiques participatives et délibératives.

Enfin, un des apports essentiels de l'analyse par une grille de critères est qu'elle nous a permis d'adopter une approche autre que celle basée sur les points de vue des acteurs. Toutefois il nous semble que l'intérêt de cette évaluation a été renforcé par la possibilité d'introduire des éléments d'analyse sur les rôles et les représentations de ces acteurs. Ces critères ne permettent donc pas de faire l'économie d'une analyse de leurs intérêts et de leurs stratégies.

Il est d'ailleurs intéressant de constater que parmi les critiques formulées par les représentants associatifs vis-à-vis de la « concertation » pour le projet des Halles, plusieurs rejoignent les modalités des critères que nous avons utilisés. Ainsi, lors du bilan réalisé le 11 mars 2009 à la demande d'Hamou Bouakkaz, Adjoint à la Démocratie Locale, les acteurs de la société civile ont reproché à la Mairie de Paris un manque d'informations[673], notamment sur les sujets à débattre pendant les GTT, ainsi que des délais trop courts pour les annonces de réunions et la communication des documents, qui les empêchait de « *consulter leurs adhérents, d'avoir de la matière à débat*[674] ». Ils ont souligné des problèmes d'organisation du processus, en faisant référence notamment au manque de coordination de la gestion du projet et en critiquant les GTT, qui ne pouvaient selon eux être des lieux de travail car les participants y étaient trop nombreux et que les temps de parole ne permettaient pas des réponses précises aux questions posées. Une absence de clarté et de transparence a été dénoncée, quant aux attentes de la « concertation » et aux possibilités de marges de manœuvre. Les représentants associatifs au positionnement métropolitain ont également identifié un manque d'élargissement de la « concertation ». C'était aussi un constat du garant de la « concertation ». Dans sont « *Mot* » joint au « bilan de la concertation » réalisé par les agents de la Ville et présenté au Conseil de Paris des 6 et 7 avril 2009[675], s'il attestait de la « *réalité quantitative* » de la « concertation », il déclarait que les conclusions positives sur la qualité et le climat des débats lui paraissaient « *édulcorées ou occultées* ». Il soulignait alors quatre défauts du processus qui renvoient

participatifs mis en place pour l'opération des Halles montrent que lorsqu'on implique les habitants à un projet d'aménagement urbain dans une zone non prioritaire pour la politique de la ville, ceux qui se mobilisent le plus facilement mais aussi ceux qui sont mobilisés par les organisateurs sont les associations de riverains, parmi lesquelles on trouve essentiellement des personnes de classes moyennes. Les populations non organisées, non riveraines, et appartenant à des catégories sociales moins favorisées, bien que concernées par le projet des Halles du fait de leurs usages du pôle de transport et du Forum, sont laissées de côté. La « concertation » n'a pas été élargie comme elle aurait sans doute pu l'être, compte tenu de la fréquentation du site. Elle aurait alors pu impliquer les populations des territoires politique de la ville des communes d'Ile-De-France où résident beaucoup des usagers, à un autre titre que celui des dispositifs politique de la ville.

[673] Voire de la désinformation selon certains.

[674] Déclaration de Jacques Chavonnet.

[675] *Mot du garant sur le bilan de la concertation présenté au Conseil de Paris des 6 et 7 avril 2009*, Thierry Leroy, 2 mars 2009

également aux éléments que nous avons repérés dans notre analyse par critères : un défaut d'argumentation des dossiers (« *les dossiers ont été plus présentés qu'argumentés* ») ; un défaut de coordination et d'unité de pilotage ; un défaut de clarification des marges de manœuvre et du degré d'implication des habitants-citoyens ; enfin un défaut d'inclusion (« *la concertation des Halles a souffert de ce que le cercle des participants est demeuré trop restreint par rapport à l'objet* »), ce qui a entraîné selon lui un manque d'informations, notamment par le peu de réunions publiques organisées.

Encadré 17 : Bilan de la concertation par Thierry Leroy, garant de la concertation, mars 2009

- Là où les participants ont eu parfois le sentiment d'être placés devant des dossiers déjà « *ficelés* », il lui semble que, dans sa globalité comme dans ses détails, que le projet a plutôt manqué d'être suffisamment pensé et « *habité* » par les responsables de sa maîtrise d'ouvrage. Les dossiers ont été plus présentés qu'argumentés, peut-être faute que toutes les étapes de la conception aient été franchies dans un ordre suffisamment clair et cohérent.
- L'interlocuteur des participants était très éclaté. Non seulement parce que le projet est complexe, avec au moins trois maîtres d'ouvrages, entre lesquels la négociation se poursuit parallèlement à la concertation. Mais aussi parce qu'il a été difficile à la Ville d'organiser en son sein, au niveau des élus comme des services, la coordination et l'unité du pilotage.
- La concertation des Halles a fait ressortir, là comme ailleurs, les inégalités et les différences de conception quant à la culture de la concertation : simple consultation pour les uns, codécision pour d'autres, parfois lieu d'exercice de rapports de force.
- Subjectivement autant qu'objectivement, enfin, la concertation des Halles a souffert de ce que le cercle des participants est demeuré trop restreint par rapport à l'objet. Peu d'informations diffusées, malgré le site paris.fr (sans blog), peu de réunions publiques : depuis les débats autour des quatre maquettes de 2004, le grand public n'est guère concerné ni impliqué, même dans le quartier. Le format et la composition des groupes thématiques n'a pas varié, organisé depuis 2006 autour des mêmes vingt ou trente représentants associatifs. La dimension métropolitaine du site n'a guère été représentée.

Extrait du Mot du garant sur le bilan de la concertation présenté au Conseil de Paris, 2 mars 2009

Malgré les limites que nous avons repérées, il nous faut souligner que grâce à la multiplication des réunions, au temps long d'implication et à la forte mobilisation des acteurs de la société civile, ces derniers ont pu développer des argumentaires précis sur des objets de revendications. Ceci a pu conduire ponctuellement les acteurs politiques et professionnels à argumenter pour légitimer leurs propositions et pour répondre aux demandes de clarification des associations. De plus, l'expertise des représentants associatifs sur les modalités de « concertation » leur a permis de formuler des requêtes détaillées sur des questions d'organisation et de diffusion des documents de support aux dispositifs participatifs. Ces requêtes ont pu avoir des effets sur les pratiques des politiques et des professionnels. Des évolutions sont ainsi identifiables sur certaines modalités de critères, ce qui nous amène à présent à évaluer le processus participatif du point de vue de sa portée pour les acteurs et pour les pratiques de conception urbaine.

Chapitre 2. La portée de l'expérience participative pour les acteurs impliqués et pour les pratiques de conception urbaine

Ce chapitre a pour objectif d'étudier la portée des dispositifs participatifs pour les acteurs impliqués et pour les pratiques de conception urbaine. Il s'agit toujours d'évaluer la démarche de « concertation », en s'appuyant à présent sur l'idée défendue par Jean-Michel Fourniau et Louis Simard selon laquelle il ne suffit pas pour analyser les processus participatifs et délibératifs de « *rester centré sur le moment du dispositif et les conditions de l'échange* », mais qu'il faut également s'intéresser à leurs résultats, en « *tenant un registre ouvert des utilités du débat* » (Fourniau, Simard, 2007). Selon eux, l'évaluation de la participation et de la délibération doit s'appuyer sur une conception élargie des « effets » qui vise à montrer la « portée » des dispositifs (Fourniau, Simard, 2007). Nous analyserons dans ce chapitre deux éléments corrélés qui permettent d'appréhender la portée du processus participatif : les logiques d'apprentissage engendrées par l'expérience de participation pour l'ensemble des acteurs ainsi que les changements auxquels elles peuvent aboutir pour ces derniers. Il s'agit de nous demander d'une part en quoi l'implication dans la « concertation » pour le projet des Halles a pu avoir une fonction pédagogique, et d'autre part en quoi celle-ci peut influencer leurs actions et représentations.

La définition de l'apprentissage retenue est celle proposée par Carole Barnett, qui le décrit comme « *un processus basé sur l'expérience à travers lequel le savoir sur les relations entre les actions et les résultats se développe, encodé dans des routines et stocké dans la mémoire organisationnelle et qui a comme conséquence de changer le comportement collectif* » (Barnett, 2001). Nous avons choisi d'utiliser le concept d'apprentissage[676] précisément parce qu'il permet de tenir compte des processus d'expérience dans la conduite des politiques publiques. Jacques de Maillard explique ainsi que penser en termes d'apprentissage permet d'appréhender le changement dans les politiques non plus seulement en fonction des rapports de force entre acteurs, mais également à partir « *de l'introduction de nouvelles formations, de la perception d'actions passées (réussies ou ratées), de nouvelles idées ou de changement dans l'environnement de la politique publique* » (de Maillard, 2006). De plus, le concept d'apprentissage permet de replacer le projet urbain en tant qu'action publique dans une temporalité qui ne s'arrête pas à la fin du processus de conception, et d'« *analyser comment les individus perçoivent les effets et les résultats des politiques antérieures* » (de Maillard, 2006). Ainsi l'étude des apprentissages amène non seulement à identifier ce qui est appris, mais également à observer si les apprentissages peuvent influer sur les pratiques au cours de

[676] Mathilde Cordier-Deutsch explique que le terme d'apprentissage (*learning*) provient initialement de la psychologie et a fait l'objet d'une utilisation dans les sciences sociales à partir des années soixante (en France, c'est surtout *via* la sociologie des organisations que ce concept apparaît). « *Le concept d'apprentissage est notamment utilisé dans les approches insistant sur l'importance des idées dans l'action publique. Elle désigne les capacités des acteurs à modifier leurs objectifs et leurs instruments d'action en fonction de l'expérience* » (Cordier, 2011).

la démarche participative et s'ils peuvent être réinvestis dans d'autres projets urbains ou dans d'autres sphères. Notre réflexion sera particulièrement axée sur la portée des dispositifs participatifs en termes d'évolution des processus d'implication des habitants-citoyens dans les projets urbains de la Mairie de Paris.

Cette dimension de la portée des démarches participatives renvoie à ce qui est étudié par les analyses de politiques publiques en termes d'impacts. En ce qui concerne la mise en œuvre de politiques participatives, Paolo Fareri distingue quatre types d'impacts, qui nous ont servi de grille de lecture pour repérer les signes de possibles évolutions (Fareri 2000) :

- Un premier impact est lié à la « *composition des réseaux décisionnels* » : il repose sur l'idée que le développement des processus participatifs a pour objectif de créer de nouveaux acteurs locaux. Le succès en termes d'impacts dépend du « *degré de conscience, chez les habitants, de pouvoir intervenir de façon positive dans les processus politiques en tant qu'acteurs légitimes, capables de mobiliser des ressources pertinentes, et à même d'interagir avec les autres intervenants, dans la perspective d'une plus grande efficacité* » (Fareri 2000).
- Un deuxième impact porte « *sur le comportement des acteurs plus structurés et en particulier de l'administration publique* ». L'approche participative a alors pour but de développer des processus d'apprentissage au sein de l'administration publique, pas seulement en favorisant l'amélioration des relations avec les habitants-citoyens, mais surtout en stimulant « *l'innovation* » des politiques. Cela peut concerner par exemple « *la mise au point d'approches plus intégrées dans la définition et le traitement des problèmes publics* » (Fareri 2000). Il s'agit donc de s'interroger sur les effets de la participation sur les représentations et pratiques des acteurs publics en charge de l'organisation de dispositifs participatifs.
- Un troisième impact est relatif à « *la structure des réseaux décisionnels et plus spécifiquement aux modes d'interaction entre les acteurs* » (Fareri 2000). Il permet de démontrer l'efficacité des approches qui utilisent la complexité des réseaux décisionnels et parfois le conflit comme une ressource. Il s'appuie sur la création d'un langage commun entre les acteurs participants aux dispositifs.
- Un quatrième impact concerne « *les relations entre politiques publiques et opinions publiques* » : il s'agit « *d'augmenter le caractère public des problèmes de politique, en favorisant la participation de l'opinion publique dans la réflexion sur les projets urbains* » (Fareri 2000). Il doit donc, tout comme l'impact précédent, amener au développement de la participation des citoyens à l'action publique, et à l'évolution des pratiques vers une meilleure prise en compte des contributions des citoyens.

Selon Paolo Fareri, l'examen de ces impacts peut servir à évaluer l'efficacité d'une politique, en observant notamment si des changements dans « *la manière de coopérer* » sont prévisibles.

Afin d'aborder les différents impacts possibles des dispositifs participatifs, nous montrons dans un premier temps de quelle façon l'implication dans la « concertation » pour le projet des Halles a eu une portée pédagogique et une influence sur les pratiques sociales des

acteurs de la société civile. Puis nous étudions ce que les acteurs en charge de l'organisation des dispositifs ont appris de leur expérience de la « concertation » et s'ils en retirent des enseignements pour leurs pratiques sur d'autres projets. Pour ces différents acteurs, l'analyse des effets porte sur ce que nous avons repéré dans leurs déclarations rétrospectives lors des entretiens, mais aussi sur ce que nous avons pu constater au cours du processus participatif par l'observation participante.

Enfin, pour compléter cette approche, nous élargissons le cadre de l'analyse en mettant en lumière le contexte municipal dans lequel s'inscrit la participation pour les projets urbains parisiens, afin d'appréhender les possibilités d'évolution dans les pratiques de conception urbaine de la Mairie de Paris. Nous avons choisi de terminer par l'étude spécifique des actions mises en place par la municipalité pour promouvoir l'implication d'habitants-citoyens sous les mandatures de Bertrand Delanoë afin de tenter de monter en généralité après l'analyse de notre cas d'étude. Notre objectif est d'identifier si certains des aspects repérés dans l'opération des Halles se retrouvent plus largement dans la mise en place de dispositifs participatifs pour des projets urbains à Paris. Cette démarche vise à comprendre comment des éléments détectés dans la « concertation » des Halles ont pu être déterminés par le contexte parisien. De plus, nous avons tenté de mettre en exergue les indices d'évolutions possibles pour de futurs projets.

Ce dernier chapitre émet des hypothèses et ouvre des pistes de réflexions sur les possibilités de changements et d'évolutions des pratiques participatives dans les démarches de projet urbain, dont il faudra observer par quelles actions elles se traduiront.

Section 1. Les acteurs de la société civile : apprentissages et changements engendrés par l'expérience de la « concertation » des Halles

A. Les effets possibles de la participation pour les acteurs de la société civile

Nous avons tenté d'évaluer à quel point et sur quels aspects les dispositifs participatifs de l'opération des Halles ont généré des apprentissages et des changements pour les acteurs de la société civile. Nous nous sommes donc attachée à repérer ces deux types d'effets que la participation en tant qu'expérience peut avoir pour les habitants-citoyens.

Le premier type d'effet concerne la dimension pédagogique de leur implication. Participer peut amener à apprendre à se positionner et à s'exprimer dans un débat public, à interagir et à élaborer avec d'autres acteurs. Ainsi Judith Ferrando parle d'un « *apprentissage de la discussion publique et de la relation à autrui*» (Ferrando, 2007). La participation peut être l'occasion d'un apprentissage d'une culture de débat. Cette dimension pédagogique permet aussi aux acteurs de la société civile de s'acculturer avec les enjeux et les fonctionnements du monde politique et administratif local. Ces aspects concernent ce que les participants ont appris quant aux enjeux et modalités de l'action publique et des possibilités de participation à

celle-ci. Maurice Blanc évoque un « *auto-apprentissage de l'action collective et du jeu des institutions* », au niveau des individus et des groupes (Blanc, 2007). Enfin, la participation permet l'apprentissage d'éléments pratiques, techniques et théoriques sur les aspects soumis à délibération.

Le second type d'effet concerne les changements que peuvent engendrer ces apprentissages. La participation, en tant qu'expérience, peut amener à des évolutions dans les pratiques, les représentations et les parcours des participants. Plusieurs travaux sur la participation évoquent l'idée que « *l'on ne sort pas indemne* » d'une implication à un processus d'action publique. Sandrine Rui, faisant référence à la sociologie de l'expérience, explique que si les participants s'engagent dans le débat avec l'idée de transformer le projet, ils en sortent pour bon nombre eux mêmes transformés (Rui, 2004). Elle évoque un « *travail de constitution de soi en sujet démocratique* » (Rui, 2004). Julien Talpin quant à lui estime également que la participation politique par la délibération est susceptible de transformer les citoyens :

> *« outre les modifications discursives ou comportementales en situation, la participation à des instances délibératives peut se traduire par des bifurcations sensibles de la trajectoire personnelle et politique des participants aux cas étudiés*» (Talpin, 2006).

On peut également évoquer, à l'instar de Claudette Lafaye, un processus de politisation des individus, politisation entendue comme « *montée en généralité et reconnaissance de clivages* » (Lafaye, 2000). Ces différents aspects renvoient à une conception processuelle de la citoyenneté, fortement présente dans les théories de la délibération ; il s'agit de concevoir l'expérience de participation et de délibération comme une logique de formation des individus par le cadre et les échanges qu'il permet[677]. Cette conception implique que la participation, en tant qu'expérience qui génère de l'apprentissage, peut influer les trajectoires sociales et politiques des individus, notamment en les amenant à davantage investir leur statut même de citoyens, c'est-à-dire en développant des formes de politisation.

Pour étudier ces deux types d'effets, nous allons à nouveau nous intéresser aux quinze personnes les plus mobilisées dans la « concertation ». Parce que ce sont celles qui se sont le plus investies dans cette expérience, il nous semble particulièrement intéressant de nous interroger sur ce qu'elles en retirent. Ce sont donc à partir de l'observation de leur parcours, de leurs prises de parole en réunion et de l'analyse des entretiens que nous avons réalisés avec plusieurs d'entre elles que nous avons mené notre analyse. Nous avons déjà précisé que ces personnes appartenaient toutes à une catégorie sociale moyenne ou supérieure et disposaient de capital militant et culturel élevés. Leur participation à la démarche de « concertation » des Halles apparaît ainsi « logique » au regard de leurs profils sociologiques. De plus, compte tenu des formes de militantisme qui ont souvent précédé leur implication dans le projet des Halles, on peut supposer que, pour ces habitants-citoyens, la « concertation » paraissait

[677] Audric Vitriello a exposé les caractéristiques de cette conception processuelle de la citoyenneté lors du colloque *Le Tournant délibératif* (Vitriello, 2011) dans un atelier consacré à la notion *d'empowerment.* Si nous n'utilisons pas spécifiquement cette dernière comme cadre d'analyse, il nous faut souligner qu'elle renvoie à des processus très proches de ceux que nous décrivons. En effet, le concept *d'empowerment* désigne le fait que par la participation les individus acquièrent des capitaux pour construire un contre-pouvoir ; il repose donc également sur des processus d'apprentissage par l'expérience.

pouvoir répondre à des velléités d'investissement dans la vie de la cité et d'influence sur l'action publique. Ils pouvaient donc *a priori* en attendre eux-mêmes des effets, des changements concernant leur rôle dans l'espace public local. Or, nous l'avons vu, ces acteurs de la société civile estiment que la « concertation » a déçu leurs attentes : ils évoquent des sentiments de « *frustration* », de « *déception* », estiment *« ne pas avoir été entendus* », « *avoir été dupés* ». Selon eux, « *il n'y a pas eu d'écoute* » de leurs apports : la « concertation » n'a pas servi à ce qu'ils puissent jouer un rôle sur la scène de l'action publique. Leurs discours laissent penser que leur implication leur a « *coûté* » beaucoup en termes de temps et d'énergie, sans leur « *rapporter* » grand-chose[678].

En réalité leurs déclarations sont à nuancer au regard des effets de leur implication sur l'augmentation de certains de leurs capitaux et sur leur rôle dans l'espace public local.

B. Fonction pédagogique des dispositifs participatifs pour les acteurs de la société civile

Pour commencer, notons que tous les acteurs de la société civile que nous avons rencontrés ont souligné la « *fonction pédagogique* » de la « concertation ».

A l'intérieur même du processus participatif, c'est-à-dire au cours des réunions, ces acteurs ont acquis plusieurs éléments qui correspondent à un « *apprentissage comportemental* » (Fourniau, Simard, 2007). Nombre d'entre eux évoquent le fait d'avoir appris à « *prendre la parole* », à présenter des arguments, à répondre aux contradictions d'acteurs politiques et professionnels. Un associatif explique que son expérience dans la « concertation » l'a instruit à « *écouter, à faire une synthèse pour poser une question qui sera comprise par tout le monde. Il faut bien emmagasiner, et essayer à un moment donner d'apporter un plus, une explication claire* » (Hab8). Exprimer clairement ses idées en public n'était visiblement pas une évidence pour tous les participants au moment de leur entrée dans la démarche participative :

> « *Au début, quand le micro s'allumait j'étais comme ça* [montre ses mains qui tremblent]*, j'étais rouge, je préparais rien, j'étais paniquée, j'étais pas sûre de moi, etc., Donc maintenant je sais allumer le micro, je sais couper la parole aux gens, je sais exprimer mes idées, je sais les mettre en forme* » (Hab5)

De fait, nous avons pu observer une évolution dans les prises de parole de certains associatifs, qui sont devenues plus fréquentes et plus assurées. C'est particulièrement le cas pour ceux qui n'avaient pas auparavant participé à un dispositif participatif et/ou dont les fonctions ne les amènent pas à s'exprimer régulièrement en public.

Nous avons vu que l'implication des représentants associatifs dans la « concertation » leur avait demandé un travail important, et qu'ils y avaient consacré beaucoup de temps. Cet investissement leur a permis de développer des apprentissages plus « *cognitifs* » (Fourniau, Simard, 2007), qui correspondent à la « montée en expertise » que nous avons décrite dans

[678] C.F. *Supra*, Partie 2, Chapitre 3, Section 2 « Déconvenues et oppositions dans la « concertation » »

notre deuxième partie[679]. Dans le cas de l'opération des Halles, ils se sont développés d'une part sur des éléments spécifiques à l'urbanisme, mais également sur des éléments propres au domaine politique. Du point de vue de la plupart des habitants-citoyens, c'est surtout sur ce dernier aspect que leur implication leur a appris : « *la « concertation » a représenté une éducation sur le plan politique plus qu'urbanistique* » (Hab5) nous a clairement déclaré une représentante associative. Une autre personne nous a expliqué que son implication a été pour elle une « *expérience très intéressante sur les relations entre maîtrises d'ouvrage et architectes, et politiques et citoyens* » (Hab6).

Ces apprentissages placés dans le domaine politique comprennent à la fois des aspects théoriques, par exemple sur l'organisation de la Mairie de Paris, mais également des aspects pratiques, sur la façon de se positionner face à un élu ou à un technicien et de tenter de se faire entendre par lui. Il s'agit en fait d'un apprentissage stratégique de la manière de se positionner dans une instance publique pour essayer de jouer un rôle, de peser dans l'élaboration du projet. Nous avons vu que la montée en expertise pouvait être analysée comme le développement de moyens spécifiques pour pouvoir jouer ce rôle. Les dispositifs participatifs, en tant que lieux d'interactions et espaces publics de discussion et de prises de position, ont permis aux associatifs d'apprendre par quels moyens, avec quels arguments et par quelles actions ils pouvaient influer sur le processus de décision. Audric Vitriello estime d'ailleurs que les phénomènes de « *perturbation des débats et de débordement du cadre* » de la participation peuvent être analysés comme « *des signes de la réussite de l'autonomisation des participants* »[680] (Vitriello, 2011). Le fait que les représentants associatifs aient pu remettre en cause le cadre même d'élaboration du projet et de « concertation », grâce à leur montée en expertise sur ces aspects, est révélateur de leur propre évolution au cours de l'opération des Halles.

Dans le processus de décision et d'élaboration du projet, leur implication a eu comme effet, si ce n'est de réellement leur donner le rôle qu'ils espéraient, tout du moins de les rendre légitimes à en revendiquer un, notamment auprès des habitants-citoyens ne participant pas. L'acquisition et la mobilisation de savoirs ont permis aux acteurs de la société civile de se sentir de plus en plus légitimes dans le processus participatif. Ce phénomène concerne surtout ceux pour qui il s'agissait d'une première expérience d'implication, ceux dont les expertises sur le projet urbain et les méthodes d'implication d'habitants-citoyens se sont construites progressivement dans la « concertation » : « *au fur et à mesure que j'ai développé ma connaissance, au long cours je me suis rendue compte que je pouvais apporter quelque chose au projet*» déclare ainsi une représentante associative impliquée depuis le début de l'opération (Hab5).

Cet aspect rejoint l'idée soutenue par certains chercheurs de la possibilité du développement d'une « *citoyenneté active* », pour reprendre l'expression de Maurice Blanc, autrement dit de

[679] C.F. *Supra*, Partie 2, Chapitre 3, Section 1, « Développement de modalités d'action diverses pour tenter de peser sur l'élaboration di projet »

[680] En partant de cette idée, Audric Vitriello affirme que le conflit peut être un « *bon signe* » dans la délibération, car il implique que les citoyens peuvent prendre de l'autonomie par rapport aux arguments des acteurs politiques et experts patentés. (Vitriello, 2011)

la conscience de sa citoyenneté et de sa légitimité à participer à l'action publique (Blanc, 2007). D'ailleurs, pour la plupart des habitants-citoyens mobilisés dans l'opération des Halles, la participation dans les projets urbains publics est à présent perçue comme essentielle et inévitable : « *je pense que c'est indispensable, encore plus indispensable qu'effectivement j'aurais pu l'imaginer »* nous a déclaré une associative (Hab7). Leur propre implication les a amenés à réfléchir à ce domaine et à développer non seulement des connaissances sur les modalités d'implication, mais également une opinion, voire un engagement sur le sujet de la démocratie participative, comme ce représentant associatif qui nous explique que son « *intérêt pour la démocratie participative en général est venu avec la concertation, ça m'a fait beaucoup réfléchir* » (Hab3). Grâce aux échanges avec les universitaires notamment, les représentants associatifs se sont petit à petit appropriés des revendications sur le fonctionnement des dispositifs participatifs, jusqu'à les « *intégrer dans [leur] processus de demandes ou d'argumentation »* selon les mots de l'un d'entre eux (Hab5). Ils évoquent alors un processus de « *pédagogie* » qui s'est développé entre acteurs de la société civile, qui correspond à ce que nous avons identifié comme le poids des interactions dans la montée en expertise[681]. Ainsi, des habitants-citoyens ont pu entrer dans le processus participatif avec comme objectif premier de peser sur l'élaboration du projet urbain, et ont pu en ressortir en ayant développé des formes de militantismes liés à la démocratie participative.

C. Capitalisation et réinvestissement des apprentissages en dehors du projet des Halles

Plusieurs des acteurs de la société civile ont pu capitaliser ce qu'ils ont appris dans la « concertation » des Halles pour le réinvestir dans d'autres activités.

L'implication dans le processus participatif pour le projet des Halles et la connaissance des fonctionnements de la Mairie a permis à certains d'obtenir la création d'autres projets en parallèle, qu'ils portaient par intérêt militant. Ainsi une bagagerie pour les SDF du quartier a été réalisée sur le site à l'initiative d'une des associations de riverains les plus impliquées (Accomplir). Leur expérience peut également leur servir pour le fonctionnement de leurs associations, comme l'exprime une personne qui évoque « *l'apprentissage en termes de fonctionnement démocratique et de gestion des réunions à réinternaliser dans les associations* » (Hab1). Un réinvestissement des apprentissages peut aussi être envisagé pour des mobilisations futures dans le domaine de l'urbanisme. Parmi les non-riverains, certains envisagent de réitérer des expériences de participation pour des projets urbains dans d'autres quartiers. Un représentant d'une association généraliste nous a ainsi expliqué que sa participation lui avait permis d'acquérir une expérience et des savoirs sur les méthodes d'implication qui peuvent servir « *à d'autres projets qui vont forcément se produire dans d'autres quartiers* » (Hab9). En ce qui concerne les riverains, plusieurs d'entre eux restent

[681] C.F. *Supra*, Partie 2, Chapitre 3, Section 1, « Développement de modalités d'action diverses pour tenter de peser sur l'élaboration di projet »

mobilisés sur le projet des Halles et continuent d'assister aux réunions d'information sur le chantier[682].

Pour un certain nombre d'entre eux, l'investissement dans les dispositifs s'est même accompagné d'une plus grande visibilité dans la sphère politique et associative locale et parisienne, bien que ceci n'ait pas été mis en avant sur la scène de la « concertation » ni dans leurs discours dans les entretiens. Ainsi, à la question « *est-ce que la concertation a eu des incidences sur votre parcours professionnel ?* », un représentant associatif répondait d'emblée : « *du tout ! Je n'y ai trouvé aucun intérêt professionnel, que des soucis ! ».* Appartenant par ailleurs à un parti politique, sur la liste duquel il s'est présenté pour les municipales, il nous a précisé immédiatement après : *« je n'ai jamais brandi mon appartenance politique. Et je ne me suis jamais servi, politiquement parlant, du chemin que j'ai fait sur le projet des Halles*» (Hab5). Et il est vrai, nous l'avons déjà souligné, que les participants ont évité de mettre en avant leurs appartenances à des partis politiques. Mais un peu plus tard dans notre entretien, lorsque nous avons évoqué ses relations avec son parti politique, ses déclarations ont nuancé ses premières affirmations : « *quand ensuite, j'ai été candidat aux municipales et aux législatives, j'ai certainement servi mon parti politique, parce que j'avais cette connaissance, et que eux ne l'avaient pas, donc je leur ai apportée » (*Hab5). De la même façon, il a admis qu'il avait pu s'appuyer sur des savoirs qu'il a développés pendant la « concertation » pour sa propre trajectoire dans l'espace politique. Par exemple, le fait d'avoir appris à prendre la parole a pu lui « *servir ensuite en politique* » (Hab5). Plusieurs autres acteurs engagés dans des partis politiques et s'étant présentés aux municipales nous ont tenu des discours similaires. Notons enfin qu'Accomplir a acquis une certaine forme de reconnaissance en tant qu'association de riverains revendiquant la participation des habitants-citoyens à la fabrication des projets urbains, non seulement au niveau du quartier des Halles, mais aussi à l'échelle parisienne. Elle s'est en quelque sorte instituée dans l'espace public comme une forme de « contre-pouvoir » à la municipalité, notamment au travers de sa mobilisation dans plusieurs événements réunissant des associations parisiennes pour critiquer les « concertations » mises en place par Bertrand Delanoë[683].

Les deux types d'effets énoncés précédemment semblent donc bien avoir eu lieu dans l'opération des Halles pour les acteurs de la société civile. Tout d'abord la dimension pédagogique, incarnée par l'apprentissage de plusieurs éléments pratiques et théoriques au cours de l'expérience d'implication, notamment le fait de s'exprimer dans des instances publiques, de soumettre ses arguments et de construire des contre-argumentaires. Ce sont ces apprentissages qui ont permis aux associatifs de réaliser une montée en expertise et donc de

[682] Certains, comme Elisabeth Bourguinat (Accomplir) et Jacques Chavonnet (Association de défense des riverains Châtelet les Halles) sont mêmes membres du Comité de Suivi du Chantier mis en place fin 2010.

[683] Par exemple, l'association a participé et co-organisé l'événement intitulé « Grand Prix de la Casserole Parisienne » le 31 mai 2011, qui devait désigner « le symbole de l'échec de la démocratie participative à Paris » et avait vocation à « rappeler ses engagements à l'équipe municipale » en matière de participation. Le projet des Halles, en compétition avec huit autres projets d'urbanisme parisiens, n'a toutefois pas reçu ce prix, qui a été décerné au projet d'extension de Roland-Garros sur le site des Serres d'Auteuil (175 votants dans la salle).

développer une forme spécifique de capital indispensable pour peser dans les instances participatives. Ce processus correspond à une forme de réinvestissement direct, réalisé au sein même de la « concertation » pour le projet des Halles. Par ailleurs, de façon générale, les apprentissages ont pu avoir des incidences sur les actions des participants en dehors de l'opération des Halles. Les dispositifs de « concertation » ont permis aux acteurs de la société civile de se forger des compétences qui leur servent à présent à défendre leurs propositions ou positions dans l'espace public local. Leur expérience de participation a notamment pu développer leur intérêt pour les projets d'aménagement. Elle a également amené certains à considérer la participation comme une nécessité pour la pertinence des projets urbains et à se percevoir comme plus légitimes en tant que citoyens.

Leur implication a donc permis aux acteurs de la société civile de réinvestir un certain nombre d'apprentissages dans d'autres projets et domaines de leur vie, notamment dans leurs engagements militants et politiques. En cela, leur expérience de la « concertation » a bel et bien pu avoir une influence sur leurs trajectoires sociales, et pour certains renforcer leur politisation. Toutefois, dans le cas de l'opération des Halles, nous avons vu que le militantisme était davantage une cause de l'implication plutôt qu'un de ses effets : la plupart des habitants-citoyens mobilisés avaient déjà des activités militantes et/ou politiques avant d'entrer dans le processus. S'il reste difficile de mesurer précisément les effets de leur implication sur le développement de leurs actions en dehors du projet des Halles, les deux paraissent tout du moins s'alimenter de façon réciproque, puisque les habitants-citoyens impliqués disposent d'un capital social et militant élevé, qui leur permet de s'impliquer et de s'acculturer au jeu de l'action publique, et ainsi d'en tirer des apprentissages qu'ils peuvent ensuite capitaliser et réinvestir. Mais les évolutions repérées à partir de leur expérience de la « concertation » relèvent davantage d'une continuité avec leurs activités précédentes que d'une nouveauté ou d'un changement radical par rapport à celles-ci.

Notons enfin que la fonction pédagogique des dispositifs participatifs est un élément important de légitimation et de valorisation *a posteriori* de leur participation. Si les acteurs de la société civile sont critiques vis-à-vis des effets de leur implication sur le projet urbain, le fait d'avoir appris durant celle-ci leur permet de mettre en valeur leur expérience[684]. Pour autant, cet aspect ne rend pas leur bilan plus positif quant aux rôles des acteurs politiques et professionnels et aux relations qu'ils ont eu avec ceux-ci. Au contraire, beaucoup estiment avoir appris davantage par leur propre motivation et investissement et par les interactions développées avec d'autres acteurs de la société civile, plutôt que par les possibilités qui leur ont été offertes par les pouvoirs publics. Cette idée renvoie au fait que les dispositifs participatifs n'ont pas toujours été organisés de façon à pouvoir faire évoluer les rôles des participants et à générer des apprentissages.

[684] Un représentant associatif nous a ainsi expliqué que sur le fait d'avoir « *appris beaucoup de choses* », il ne « *regrette pas d'avoir participé* », alors que s'il n'observe que la prise en compte de ces apports dans le projet, il peut « *ressentir du regret* » (Hab6).

Section 2. Les acteurs en charge des dispositifs participatifs pour l'opération des Halles : fonction pédagogique et réflexive de la « concertation »

A. Les difficultés de la « concertation » limiteraient sa fonction pédagogique

L'opération des Halles s'inscrit dans un cadre global d'évolutions structurelles quant à l'implication des habitants-citoyens dans les projets d'urbanisme. L'évolution législative générale et les nouveaux règlements du *Code de l'Urbanisme* rendent incontournables les procédures participatives pour certains types de projet. Les acteurs politiques et professionnels en sont conscients et savent qu'il ne « *pourra plus y avoir de projets sans concertation* », comme nous l'ont dit plusieurs d'entre eux (Pro9). De plus, le projet des Halles a débuté au début des années 2000, alors que le sujet de la participation des habitants-citoyens à l'action publique commençait à émerger dans les préoccupations des politiques. L'attention accordée à la thématique participative s'est accentuée tout au long de la dernière décennie sur le plan national et a généré des réflexions et la création d'instances spécifiques au sein de la Mairie de Paris. C'est pourquoi nous nous sommes demandée si les acteurs professionnels et politiques avaient opéré une forme de retour réflexif sur leur expérience de l'opération des Halles et si celle-ci avait eu une fonction pédagogique pour eux. En tentant d'identifier comment ces acteurs envisageaient la « concertation » pour d'autres projets urbains à venir ou ayant démarré après celui des Halles, nous avons cherché à comprendre la portée de leur expérience pour leurs pratiques.

Or globalement, la « concertation » pour le projet des Halles est perçue tellement négativement par les acteurs politiques et professionnels qu'ils mettent tous en avant le fait qu'elle est loin de représenter un « *modèle* ». Il ne s'agit donc pas d'une « concertation » exemplaire sur laquelle ils pensent pouvoir s'appuyer pour d'autres projets à venir. Le discours négatif sur ce qui ressort de cette expérience est particulièrement perceptible chez les personnels technico-administratifs de la Ville de Paris, dont plusieurs nous ont déclaré ne rien avoir appris avec la « concertation » des Halles. L'un d'eux nous a même dit ne pas être convaincu de « *l'utilité* » d'une telle démarche, estimant que la « *concertation aux Halles n'est pas une expérience qui peut servir* » (Pro7). Un autre nous explique que par rapport à des « *concertations* » qu'il a pu mener sur d'autres projets avec des professionnels, celle des Halles est une « *frustration qui ne lui a rien appris* » (Pro8). Lorsque nous l'interrogeons sur les pratiques futures de « concertation » dans d'autres contextes de projet, il nous répond qu'il faudrait d'abord « *recommencer à y croire, car les fonctionnaires sont un peu désabusés à cause de l'impasse de cette concertation* ». Les acteurs politiques, s'ils ont un discours bien plus volontariste sur la mise en place de futurs dispositifs participatifs, partagent néanmoins cette idée que la « concertation » mise en place pour le projet des Halles est « *loin d'être un modèle absolu* » (Pol4), que ce n'est pas « *une concertation réussie* » (Pol5), et qu'ils ne peuvent donc *a priori* pas s'en inspirer pour de futurs projets. Ainsi il semble que les acteurs politiques et professionnels aient du mal à envisager leur expérience aux Halles comme un processus pédagogique qui pourrait leur servir à l'avenir.

Malgré tout, au fur et à mesure des entretiens que nous avons menés avec ces acteurs, nous avons vu émerger dans leurs discours les formes d'apprentissages que leur a apportées cette expérience[685].

B. Apprentissages et adaptations au cours du processus participatif

La mise en place d'une « concertation » amène les acteurs politiques et professionnels à modifier leurs manières de travailler à la conception de projets urbains. En effet, elle implique un nouveau mode d'organisation du processus de décision, en raison des validations plus fréquentes qu'elle demande. De même, le processus d'élaboration se trouve modifié par la nécessité de synthétiser plus souvent les éléments du projet et par la réalisation des documents spécifiques pour les réunions.

Dans ce cadre, les apprentissages principalement mis en avant dans les discours des acteurs en charge de la « concertation » - majoritairement des personnels technico-administratifs de la Ville - concernent surtout des dimensions logistiques et communicationnelles. Ils ont du apprendre à gérer des réunions, à préparer des documents pour celles-ci, à organiser les convocations, mais aussi à communiquer sur les aspects techniques du projet, à « verbaliser » leurs pratiques, à réaliser des comptes-rendus. Leurs apprentissages s'apparentent alors à un processus d'adaptation, car ils n'avaient pas été spécifiquement formés au préalable aux méthodes d'implication d'habitants-citoyens. Ils ont d'ailleurs tous souligné qu'ils avaient modifié leurs pratiques au fur et à mesure de l'opération. Les évolutions que nous avons évoquées dans notre analyse par critères, par exemple l'attention portée au moment d'envoi des documents et à leur contenu, tendent à montrer qu'effectivement les acteurs en charge du projet ont adapté leurs pratiques au cours du processus en termes d'organisation et de gestion des dispositifs participatifs, souvent en réaction à des remarques faites par les acteurs de la société civile sur des défauts de méthode par rapport à la *Charte de Concertation*. Au demeurant, l'application des modalités définies par cette dernière rendait nécessaire une adaptation des pratiques des acteurs en charge du projet[686].

Certains acteurs AMO disent d'ailleurs avoir « *inventé* » les modalités de la « concertation ». Cette invention au fur et à mesure de l'opération a permis un processus cumulatif et une transmission de pratiques d'une structure AMO à l'autre. Ainsi la D.U. a récupéré les éléments constitués par la SEM Paris Centre entre 2003 et 2005 (notamment les listes

[685] Ces entretiens datent d'avril-mai 2009 pour la plupart et de décembre 2010 pour les autres : la « concertation » était donc quasiment ou définitivement achevée, ce qui place les discours recueillis dans une perspective réflexive.

[686] Jean-Michel Fourniau a constaté, lors d'une étude comparative de la mise en œuvre de l'application de la convention d'Aarhus sur le domaine des infrastructures de transports aux Pays-Bas et en France, que les maîtres d'ouvrage français n'étaient *« pas capables de répondre aux contraintes imposées »* par ce texte en termes de circulation de l'information (Fourniau, 2005b). L'injonction à l'information changerait « *complètement la logique de l'accès aux documents administratifs* » : il ne s'agit plus seulement pour l'administration de rendre accessible certains documents, il faut également qu'elle en produise spécifiquement à la demande du public (Fourniau, 2005b). Jean-Michel Fourniau parle d'un « *véritable défi* » pour les maîtres d'ouvrage, auquel ils n'étaient pas capables de répondre au moment de son enquête en 2003 (Fourniau, 2005b). Il semble qu'au cours de l'opération des Halles, les personnes en charge de la conduite du projet et de la « concertation » aient réussi dans une certaine mesure à s'adapter aux changements rendus nécessaires par l'adoption de la *Charte* pour permettre une meilleure diffusion de l'information.

d'associations à convoquer). Par la suite, lorsque la D.P.A. puis la Mission Halles et enfin la SEMPariSeine ont été chargées de l'organisation de la « concertation », elles ont hérité de l'organisation établie par la *Charte de la Concertation* et de l'expérience des chargés de mission de la D.U pour sa mise en place et sa conduite[687].

L'expérience de la « concertation » a donc bien généré des formes d'apprentissages pour les acteurs en charge du projet urbain, par des processus d'adaptation et de transmission. Ils ont pu, dans une certaine mesure, réinvestir ces apprentissages directement dans le processus participatif de l'opération des Halles, en faisant évoluer les modalités de gestion et d'organisation de celui-ci.

C. Enseignements tirés des défauts de la « concertation » pour de futurs projets urbains

C'est principalement à partir des erreurs et des écueils de la « concertation » des Halles que les politiques et les professionnels ont développé dans nos entretiens des discours concernant leurs futures pratiques. Les défauts de méthode pointés pour l'opération des Halles peuvent être ainsi mobilisés pour réfléchir à des meilleures manières de faire à l'avenir. Il s'agit alors d'une forme d'apprentissage « en négatif » à partir de l'implication dans le processus participatif, qui correspond à l'idée de Jean-Michel Fourniau et de Louis Simard selon laquelle « *l'expérience et son évaluation en termes de succès et d'échecs favorisent l'adoption d'attitudes nouvelles dans la conduite des projets* » (Fourniau, Simard, 2007).

Il nous a semblé intéressant de constater que parmi les problèmes mis en avant par les acteurs professionnels et politiques comme étant à améliorer dans les pratiques participatives, un certain nombre rejoignait les modalités de critères que nous avons utilisés comme grille d'évaluation. Un directeur de cabinet nous a expliqué que « *c'est le boulot* » des cabinets des politiques de « *travailler à la méthode pour faire en sorte que les réunions soient efficaces* » (Pol4). Il estime qu'il faut davantage « *problématiser* » les réunions : « *il doit y avoir trois ou quatre questions posées, avec une forme de refus un peu rigide de sortir de ces questions là, et puis ensuite un relevé de décisions par rapport à ces questions* ». Les défauts de clarification et de hiérarchisation des thématiques que nous avons soulignés (analyse par le critère de la transparence) semblent avoir été perçus par les acteurs en charge des dispositifs. Ils pourraient ensuite s'en servir pour réfléchir à de meilleures manières de faire. Nous avons d'ailleurs précédemment montré comment les professionnels, mais aussi certains politiques, avaient estimé que les élus devaient davantage clarifier dès le départ ce que les habitants-citoyens pouvaient attendre du dispositif participatif, et mentionner les arbitrages au fur et à mesure. La nécessité de la clarté a par ailleurs été fortement évoquée quant au fait de préciser le « rôle » de chacun dans la démarche de projet urbain et la portée possible de la démarche

[687] Il nous semblerait intéressant de creuser plus avant l'étude de cette transmission des savoirs entre professionnels, qui peut renvoyer à un processus d'apprentissage collectif, notamment parce que, comme nous l'avons noté précédemment, la transmission semble plus fluide en interne, entre agents de la Ville de Paris, qu'entre ces derniers et des professionnels travaillant dans des structures externes (les SEM). C.F. *Supra*, Partie II., Chapitre 2, Section 2, C. « les différences de positionnement selon les acteurs professionnels ».

participative : « *il faut expliquer aux participants pourquoi ils sont là, qu'est-ce qu'ils peuvent attendre, quelles sont les limites* » nous explique un membre d'une structure AMO (Pro7).

La question de la clarification des règles revient également au sujet de la formalisation de la méthode. La définition des « règles du jeu » aurait du apparaître plus précisément dans la *Charte de la concertation* selon plusieurs acteurs, comme ce fonctionnaire de la Ville, AMO sur le projet des Halles, qui estime que « *la Charte ne donnait pas assez de règles, notamment de convivialité* » (Pro8). Au demeurant, la *Charte de la concertation* et l'organisation qu'elle entérine sont globalement remises en question par les différents acteurs au cours de nos entretiens. Plusieurs d'entre eux estiment par exemple que les modalités définies par ce document étaient « *trop rigides* ». Un directeur de cabinet nous explique que cette rigidité s'incarnait notamment dans le fait que la *Charte* ne permettait pas d'élargir la « concertation » : *« cette méthodologie je la trouve un peu doctrinaire, je la trouve réductrice, je trouve qu'elle enferme, et je trouve qu'elle ne permet pas le renouvellement des publics* » (Pol4). Selon lui, la méthodologie adoptée avait une capacité à fédérer un certain nombre d'acteurs réguliers qui participent sur un temps long à la « concertation », mais elle ne permettait pas d'impliquer plus ponctuellement des habitants-citoyens qui n'avaient pas nécessairement l'intention de participer de cette manière à la fabrication d'un projet. Cet acteur a également suivi la « concertation » mise en place pour l'opération Paris Rive Gauche. Il y a constaté les mêmes défauts : *« il y a 10 personnes qui participent à la concertation, et on a du mal à la renouveler aussi parce que on est dans ce processus depuis longtemps »* (Pol4). Cette réflexion sur le manque de capacité d'élargissement et de représentativité instaurée par la méthode fait écho au critère de l'inclusion. Elle pourrait amener les acteurs à adopter de nouvelles pratiques lors de futurs projets. Toutefois ses propos quant à l'importance de la capacité d'inclusion des dispositifs participatifs méritent d'être contextualisés : ils nous ont été tenus au moment où la Ville de Paris avait pour ambition d'élargir la « concertation » aux métropolitains, peu de temps avant le lancement de l'étude sur les services métropolitains (avril 2009). Il s'agissait d'une période où la Ville de Paris avait tout intérêt à œuvrer en ce sens dans l'opération des Halles car certaines associations de quartier, comme Accomplir, étaient de plus en plus mobilisées et virulentes contre le projet. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que les professionnels et les politiques estiment globalement qu'il est très compliqué de mettre en place des dispositifs qui permettent d'impliquer largement des habitants-citoyens.

Il ressort des discours recueillis en entretiens que les acteurs ne sont pas convaincus qu'un modèle méthodologique puisse exister pour organiser un processus participatif. L'exemple de la *Charte de concertation* pour le projet des Halles semble au contraire les avoir convaincus qu'il y a un risque à trop «*figer* » les modalités organisationnelles des dispositifs. Certains évoquent la possibilité de poser des principes en amont des processus participatifs, mais avec l'idée que la méthode doit être adaptée à chaque projet : « *de méthode unique je n'en veux point : c'est en fonction des sujets qu'on adapte une méthode* » explique un membre de cabinet (Pol4).

Ainsi, même si c'est principalement par leurs dysfonctionnements, les dispositifs participatifs organisés pour l'opération des Halles semblent avoir eu une fonction pédagogique et réflexive pour les acteurs politiques et professionnels, pouvant éventuellement entraîner des changements dans leurs futures pratiques. Les acteurs en charge de l'opération des Halles paraissent globalement conscients du fait que les pratiques en termes de démocratie participative pour les projets urbains sont à améliorer. Notons que les changements envisagés ne semblent reposer que sur leurs propres réflexions et sur leur expérience. Quasiment aucun d'entre eux ne nous a parlé des services internes à la Mairie de Paris dédiés à ces questions, ni des outils et formations qu'ils proposent. D'ailleurs, à aucun moment au cours du processus, les acteurs en charge des dispositifs ne se sont appuyés sur ces ressources, pourtant en développement depuis le début des années 2000.

Section 3. Vers une évolution des pratiques d'implication des habitants-citoyens dans les projets d'urbanisme de la Mairie de Paris ?

Depuis le début des années 2000, des structures et des outils ont été développés à l'échelon municipal pour promouvoir la participation. Parce qu'ils représentent des nouveautés, il est possible qu'ils aient généré des changements dans les manières de mener les projets urbain avec les habitants-citoyens. C'est pourquoi nous avons choisi d'élargir notre angle d'analyse, en décrivant dans quel système général d'organisation des projets urbains et de la participation à Paris s'inscrit le projet des Halles, système en évolution depuis le début des années 2000. Cet élargissement de notre point de vue nous permet de mettre en perspective les caractéristiques de la « concertation » pour le projet des Halles avec celles de dispositifs participatifs dans d'autres domaines ou d'autres projets urbains à Paris. Nous avons ainsi essayé d'identifier les facteurs contextuels qui peuvent expliquer certains aspects de la « concertation » des Halles, notamment ses limites. De plus, à travers l'étude du contexte parisien, nous avons tenté de repérer les possibles évolutions de pratiques de conception urbaine dans les projets à venir.

A. Un contexte politique *a priori* favorable au développement de la participation

1. La promotion de la participation comme argument de campagne électorale

Avant l'arrivée des élus de gauche à la Mairie de Paris, la vie participative de la capitale était minime[688]. Comme le souligne Héloïse Nez, il ne s'agissait pas d'un retard spécifiquement parisien en la matière, car de nombreuses autres collectivités locales françaises n'en faisaient pas plus en termes de démocratie participative (Nez, 2008). La particularité de la nouvelle municipalité de gauche en 2001 est le fait qu'elle ait placé au cœur de sa campagne le thème de la démocratie, pour se démarquer fortement des municipalités de droite qui gouvernaient Paris depuis 1977 (Jacques Chirac et Jean Tiberi). En effet la gestion de ces maires avait été particulièrement verticale. C'est ce qui a amené la gauche à faire campagne sur le renouvellement de la démocratie à Paris et l'idée que les citoyens seraient davantage impliqués dans la gestion des affaires publiques. Le programme du Parti Socialiste indiquait notamment : « *changer d'ère à Paris, c'est définir les enjeux d'un nouveau projet tourné vers l'avenir. Le premier enjeu est l'enjeu démocratique. Il est la condition d'une réelle rupture*[689]». Au-delà de cet enjeu global de renouvellement des pratiques démocratiques, les candidats de la gauche plurielle mettaient en avant une volonté « *d'innovation* » par

[688] Des comités d'initiatives et de consultation d'arrondissement (CICA) avaient été créés suite à la loi PLM (1982) qui les rendait obligatoires, et des conseils de quartier avaient été mis en place en 1995 localement dans le 20e et le 19e arrondissements, sous l'impulsion d'élus volontaristes (Michel Charzat et Roger Madec). Il en existait également de manière moins formelle dans le 10e arrondissement.

[689] Parti socialiste, 2000*, Dialoguer avec les Parisiennes et les Parisiens : remettre Paris en mouvement*

l'instauration d'outils et d'instances de démocratie participative : « à *une pratique étriquée et autoritaire de la démocratie représentative, nous voulons substituer une démarche ouverte de démocratie participative fondée sur l'écoute, le partenariat et le contrat* [690]».

Héloïse Nez montre comment ces affirmations de principe recouvraient une certaine conception de la « démocratie participative » fortement corrélée à la démocratie représentative d'une part et particulièrement ancrée dans le local d'autre part. Il s'agissait avant tout de favoriser la présence d'élus de terrain, la décentralisation des pouvoirs vers les mairies d'arrondissement et la prise en compte des quartiers comme les territoires de base de la démocratie (Nez, 2008). La démocratie participative était fortement perçue comme une démocratie de proximité : « c*'est la participation des habitants au niveau du quartier qui est privilégiée : la démocratie participative que nous préconisons s'applique avant tout à l'échelon local, quartier par quartier* » expose le programme socialiste[691]. Marion Ben Hammo dévoile quant à elle comment pour les candidats de gauche, les associations et les conseils de quartier étaient perçus comme les pivots de la « démocratie participative » (Ben Hammo, 2001). Dans ce contexte d'appréhension de la participation comme une démarche située dans la proximité et s'appuyant sur les associations, rien d'étonnant à ce que la SEM Paris Centre ait privilégié en 2003 la « concertation » avec les associations du quartier, et qu'elles aient encore été, tout au long de l'opération, les plus sollicitées par les pouvoirs publics.

2. L'offre de participation parisienne mise en place pendant la première mandature

Les structures et démarches de participation instaurées pendant la première mandature

Malgré cette conception particulière de la démocratie participative, le contexte parisien, au moment du lancement de l'opération des Halles, est *a priori* porteur pour la participation citoyenne dans les démarches de projet urbain. Au demeurant, durant la première mandature, un certain nombre de structures et de démarches sont mises en place pour développer globalement l'implication des habitants-citoyens dans la gestion des affaires publiques municipales.

Des instances pérennes et régulières sont établies : les conseils de quartier sont généralisés à tous les arrondissements (il en existe 122), le Mairie de Paris réalise annuellement des comptes-rendus de mandat dans chaque arrondissement, des conseils pour des publics spécifiques sont mis en place à l'échelle de l'arrondissement et de la Ville (conseil de la jeunesse, conseil des parisiens non-communautaires, conseil des anciens, conseil de la vie étudiante). Sur le plan politique, le Maire nomme en 2001 Marie-Pierre de la Gontrie Adjointe en charge de la Démocratie Locale et des relations avec les associations. Sous son

[690] *Idem*
[691] *Idem*

impulsion et avec le concours de Lucie Kazarian[692] est créée en novembre 2003 la Mission de la Démocratie Locale, au sein de la Direction de la Décentralisation et des Relations avec les Associations, les Territoires et les Citoyens (DDATC). Il s'agit d'une structure administrative qui travaille en lien avec le cabinet de l'Adjoint à la Démocratie Locale. D'autres adjoints au Maire de Paris développent et gèrent de façon ponctuelle des démarches participatives sur les thèmes et projets dont ils sont en charge. C'est le cas notamment des adjoints chargés de l'urbanisme et du déplacement, dont nous avons vu l'implication dans la « concertation » mise en place pour le projet des Halles. Localement, les élus d'arrondissement peuvent également mettre en place des dispositifs : on relève même une tentative de budget participatif dans le 13^{e} arrondissement.

Les services techniques et administratifs développent également des structures pour le développement de la « participation ». Au cours de la première mandature, la Mission pour la Démocratie locale crée un Observatoire Parisien de la Démocratie Locale, composé d'universitaires de plusieurs disciplines spécialisés sur les questions de démocratie et de participation. Ils sont chargés d'effectuer une veille des instances et dispositifs mis en place, pour les évaluer et souligner les points à améliorer. L'Observatoire organise des séminaires et publie un rapport annuel. La Mission de la Démocratie Locale instaure également un grand événement annuel autour de ce thème, le Printemps de la Démocratie Locale, journée de conférences et d'ateliers à l'Hôtel de Ville. Cet événement s'apparente davantage à une entreprise de communication autour des initiatives dites de Démocratie Locale, mais tend à montrer l'importance que les politiques souhaitent donner à ce thème dans le contexte politique parisien. D'autres structures administratives développent des services dédiés à l'implication des habitants-citoyens : des missions « Concertation » sont installées dans certains services centraux, comme la mission « Communication et Concertation » associée à la mission du Plan Local d'urbanisme (PLU) au sein de la Direction de l'Urbanisme.

Les démarches d'implication d'habitants-citoyens organisés prennent des formes diverses, dispositifs spécifiques de « concertation », comme pour le projet des Halles ou encore celui de Paris Rive Gauche[693], ou bien référendums locaux pour certains projets d'aménagement comme le Carreau du Temple, ou encore grande consultation sur des enjeux politiques et sociaux comme le PLU parisien, le plan Climat et l'Agenda 21. Héloïse Nez a récapitulé les pratiques participatives parisiennes sous la forme du tableau que nous présentons ci-dessous, en montrant à quel point elles sont diverses selon l'échelle et la temporalité qu'elles concernent.

[692] Lucie Kazarian a auparavant travaillé pendant plus de dix ans à la mise en place et au développement d'outils et de structures de démocratie locale à la Mairie de Villeurbanne (notamment les ateliers de la démocratie de la communauté urbaine de Lyon afin de discuter des enjeux de la démocratie locale à cette échelle territoriale).
[693] Opération lancée à la fin des années 1990, mais qui évolue sous la mandature de Bertrand Delanoë.

Tableau 29 : « Les pratiques participatives parisiennes en fonction de l'échelle et de la temporalité », H. Nez

	Instances participatives régulières	Consultations ponctuelles
Arrondissement	- Conseils de quartier (121) - Conseil de la jeunesse (20) - Conseil d'information et de consultation des associations (20 CICA) - Conseils des enfants (20e, 4e) - Conseils des anciens (11e, 19e) - Conseil des citoyens non communautaires (10e, 12e, 20e) - Conseils de parents et de crèches (20e)	- Référendums locaux : Avenue Jean Jaurès et Cité Michelet (19e), Carreau du Temple (3e), Place de la Réunion (20e)… - Consultations spécifiques : les Halles, les projets de ZAC (comités permanents de concertation à Paris Rive Gauche et aux Halles), de couverture du périphérique, de tramway et de couloirs de bus - Budgets participatifs (tentatives dans les 13e, 19e et 20e, budget participatif de la voirie du 20e)
Paris	- Le conseil de la citoyenneté des Parisiens non communautaires - Le conseil parisien de la jeunesse - Le conseil de la vie étudiante - L'observatoire de la démocratie locale	- Les comptes-rendus de mandat du maire de Paris - Le Plan local d'urbanisme (PLU) - Le Plan des déplacements parisiens (PDP) - Le Plan climat - Agenda 21

Source : Nez, 2008

Les défauts de l'offre de participation parisienne de la première mandature

La première mandature a donc vu se mettre en place une dynamique et un ensemble d'instances d'implication des habitants-citoyens à l'action publique. Le bilan qu'en fait Héloïse Nez est néanmoins mitigé, et notre analyse des dispositifs participatifs mis en place pour l'opération des Halles durant cette période rejoint plusieurs des aspects qu'elle met en avant.

S'il y a bien multiplication des démarches, le corollaire est la forte hétérogénéité des processus et un manque d'articulation entre eux et entre les acteurs qui en sont chargés : « *d'une manière générale, les processus participatifs restent juxtaposés les uns à côté des autres, sans former un système participatif cohérent* » (Nez, 2008). De plus, les démarches organisées reposent globalement sur des « bricolages » méthodologiques et politiques, avec peu de réflexions en amont sur les enjeux et modalités de l'implication des habitants-citoyens. Ceci est bien visible dans la façon dont la première période de « concertation » a été organisée pour le projet des Halles. L'instauration de la *Charte de la Concertation* en 2006 visait à corriger cet écueil. Toutefois nous avons vu comment, même avec l'adoption de cette *Charte*, les acteurs en charge des dispositifs continuaient d'avoir le sentiment « *d'apprendre en faisant* ».

Les personnes chargées au sein de la Mairie de Paris de réfléchir et de développer la démocratie locale, en s'appuyant notamment sur les rapports de l'Observatoire, pointent à la fin de la première mandature des éléments à améliorer : le principal point d'achoppement leur semble être l'aspect méthodologique, une réflexion devant s'engager selon Héloïse Nez autour de trois idées « *plus articuler, plus professionnaliser, rationaliser le processus* » (Nez, 2008). A partir de ces éléments, le nouvel Adjoint au Maire de Paris chargé de la Démocratie Locale (après les élections de 2008) et son cabinet ont souhaité développer de nouveaux outils et de nouvelles démarches pour améliorer ces déficiences.

3. L'organisation de la participation parisienne pour les projets urbains de la deuxième mandature

Afin de poursuivre le travail réalisé par Héloïse Nez sur la première mandature de Bertrand Delanoë, nous avons tenté d'identifier les instances et outils mis en place pendant la seconde mandature, et d'analyser le fonctionnement de la Ville de Paris en termes d'organisation de dispositifs participatifs. Par rapport à notre sujet et à notre problématique, nous nous sommes particulièrement intéressée aux processus en lien avec des démarches de projets urbains. A travers cet exposé de l'organisation de la participation parisienne, notre objectif est de montrer quelles ressources sont mobilisables par les personnes en charge de projets urbains, et si celles-ci peuvent conduire à des évolutions dans les représentations et les modalités d'implication des habitants-citoyens à l'action publique urbaine. Nous tenterons également de voir comment le système du projet urbain des Halles et les dispositifs participatifs qui lui ont été associés se sont ou non inscrits dans ce contexte et s'ils ont pu profiter des évolutions amorcées.

A partir de 2008, le travail du nouvel Adjoint à la Démocratie Locale, Hamou Bouakkaz, et de son cabinet a été en premier lieu la pérennisation des instances établies pendant la première mandature. La Mission de la Démocratie Locale continue d'exister et nous verrons qu'elle peut jouer un rôle essentiel dans l'évolution des pratiques des acteurs en charge de l'organisation des dispositifs participatifs pour les projets urbains. La nouveauté de cette mandature est la réflexion lancée pour pallier le manque d'homogénéité entre les différentes démarches parisiennes et l'absence de définition en amont des enjeux de la participation des habitants-citoyens. C'est dans ce cadre qu'une *Charte de la Participation Parisienne* a été constituée par les personnes en charge de la Démocratie Locale.

La Charte de la Participation Parisienne

Selon Julien Neiertz, directeur de cabinet de l'Adjoint à la Démocratie Locale Hammou Baouakaz entre 2008 et 2010[694], les membres de son cabinet et les agents de la Mission de la démocratie locale ont travaillé avec les mairies d'arrondissements et les élus locaux pour définir cette *Charte*. Ils ont tenu des réunions en interne avec différents services de la Ville, et avec les adjoints au Maire, notamment des « *petits déjeuners de travail sur des thèmes différents comme l'accessibilité aux dispositifs et les liens entre instances de participation* », comme le raconte Julien Neiertz. Les agents des services de la Ville ont été sollicités par mail pour faire un vote commenté des propositions pour la *Charte*. Les personnes en charge de ce projet ont également cherché à recueillir les retours et les attentes des habitants-citoyens et

[694] Nous avons réalisé un entretien avec cet acteur en décembre 2010, alors qu'il était encore pour quelques semaines directeur de cabinet d'Hammou Bouakkaz ; les extraits que nous exposons ici sont issus de cet entretien.
Les citations de cette section sont issues d'entretiens que nous avons menés fin 2010 – début 2011. Lorsqu'il s'agit de propos qui concernent purement de la description d'actions, nous nommons les personnes qui nous ont donné ces informations. D'autres déclarations doivent être rendues le plus anonymes possible parce qu'elles engagent les opinions ou des indications qui concernent les collègues ou la hiérarchie des personnes enquêtées : dans ce cas, nous ne spécifions pas qui en sont les auteurs et nous ne détaillons pas leurs statuts.

particulièrement « *des associations mobilisées sur des projets parisiens* », en organisant « *plus d'une vingtaine de réunions publiques dans tous les arrondissements parisiens* », en diffusant des questionnaires et en réalisant des réunions de bilan avec les acteurs de la société civile ayant été impliqués dans des dispositifs participatifs. Les habitants-citoyens participant à la « concertation » pour le projet des Halles ont d'ailleurs été sollicités dans ce cadre ; ils ont rempli les questionnaires et participé à une réunion de bilan le 11 mars 2009. L'ensemble de ces événements a permis selon le directeur de cabinet d'Hammou Bouakaz « *de faire un bon diagnostic des errements possibles de la concertation* ». A partir de ce travail a été réalisée une première version, un « *condensé de tout le matériau récupéré* » pour reprendre son expression, qui a été soumis au Printemps de la Démocratie Locale de 2009. Selon Julien Neiertz, la *Charte parisienne de participation* a alors « *été discutée phrase par phrase* » avec les participants. Ces derniers étaient environ trois cents, répartis dans des ateliers animés par des élus d'arrondissement, au sein desquels *« chaque thème était repris et développé, et chacun disait au mot près ça c'est important ou pas* ». Néanmoins le document issu de cet événement ne représentait pas la *Charte* finale, car comme l'indique Julien Neiertz, « *il y a eu ensuite tout un travail interne* » qui a abouti au texte définitif avec dix clefs de la participation et une cinquantaine de modes opératoires. Il s'agit, selon les personnes ayant participé à la réalisation de la *Charte*, de « *façons de faire plutôt que de méthodes* ».

Cette *Charte* a vocation à servir de référence pour tous les politiques et les professionnels de la Ville qui veulent ou doivent mettre en place des dispositifs participatifs, notamment pour des projets urbains. Elle mentionne des principes et éléments essentiels pour l'implication des habitants-citoyens (C.F. Annexes II.4.1.). Ses auteurs ont ensuite voulu « *poursuivre le travail* » par une consultation sur « *sa mise en œuvre* » qui a abouti à la définition de douze « *axes de travail*[695] ». Ils poursuivent « *deux objectifs essentiels : diversifier les participants et élargir la participation*[696] ». Le document présentant ces douze axes de travail comporte plusieurs indications pratiques précises (C.F. Annexes II.4.2.). Nous pouvons notamment citer le principe d'informer quinze jours en amont de la tenue d'une réunion pour permettre à une diversité de personnes d'être mobilisée, ou encore la mise à disposition par les instances de la Démocratie Locale des arrondissements d'un lieu de travail et de réunion ouvert à leurs membres, dans l'optique d'élargir la participation. Le document propose également la création de plusieurs événements, comme un grand Forum de la Démocratie Métropolitaine, ou encore des ateliers populaires d'urbanisme. Mais ces indications restent concises : les axes de travail sont des idées de pratiques à développer.

Nous pouvons supposer que ces deux documents peuvent amener à une évolution des représentations et des pratiques de participation, en tant que textes de référence qui tentent de donner des principes directeurs et des indications pour homogénéiser les dispositifs

[695] La consultation a pris appui sur quarante propositions de mise en œuvre de la *Charte* émanant des ateliers du Printemps de la Démocratie Locale de 2010 (trois cents participants). Ces quarante propositions ont été soumises à des votes sur un Forum du site Internet de la Mairie de Paris, du 20 avril au 30 juin 2010 (il y a eu 5653 votes et 87 commentaires de ces propositions). Le cabinet d'Hamou Bouakkaz a ensuite défini douze axes de travail dans lesquels apparaissent des synthèses des propositions.

[696] Site Internet Mairie de Paris

participatifs. Ils ont donc une vertu pédagogique et permettent dans une certaine mesure une clarification des enjeux de la participation. La deuxième clef de la *Charte* porte notamment sur l'idée d'inclusion avec cette formule : « *tous les parisiens sont invités à s'impliquer dans la vie participative* ». Néanmoins, il semble que la conception de la participation dont ces documents sont porteurs soit très attachée à la démocratie représentative et à la répartition des rôles qu'elle induit. La première clef de la *Charte* précise ainsi que les élus sont *« les garants de l'intérêt général* ». Ce document commence donc par la réaffirmation du primat de la légitimité des élus pour prendre les décisions. De plus, ces textes proposent la mise en place d'outils et de techniques, en expliquant par exemple comment organiser les prises de parole lors de réunions, mais ne fixent pas clairement le degré d'implication visé par la Mairie de Paris. Certains passages témoignent de la persistance d'une confusion entre ce qui est appelé « concertation » et ce qui relève simplement de l'information et de la consultation. La clef numéro cinq de la *Charte* est illustrative de ce phénomène : son titre indique que « *tous les Grands Projets municipaux font l'objet d'une concertation publique* ». Mais il est ensuite précisé que la Mairie de Paris s'engage à fournir une « *information claire, complète et accessible sur chacun de ses grands projets* », ce qui ne s'apparente pas à un niveau de « concertation ». Ainsi le degré de participation reste contraint, et ce qui est énoncé dans la *Charte* ne diffère pas fondamentalement de ce qui est déjà inscrit dans l'article L-302 du *Code de l'Urbanisme*. Pourtant, la huitième clef fournit des définitions précises et distinctes des différents niveaux de participation : information, consultation, concertation, co-élaboration. Seulement cette distinction ne semble pas donner lieu à des préconisations claires. Il est par ailleurs spécifié dans plusieurs clefs que la « concertation » doit être « *préalable à la conduite des projets* » (clef cinq), « *dès l'origine du projet* » (clef huit), ce qui peut correspondre à une modalité du critère de la temporalité, mais sans préciser ensuite comment la participation s'articule aux démarches de projet. Les documents ne disent rien de la manière dont les dispositifs participatifs sont connectés à la fabrication des projets et au processus de décision. Si la clef huit indique que « *les services de la Ville et les élus intègrent le temps de la participation dans leur calendrier* », la manière dont ce « *temps de la participation* » est « *intégré* » au temps du projet et dont l'itérativité entre les deux peut être assurée n'est pas évoquée.

De façon complémentaire à la réalisation de la *Charte* et des douze axes de travail, la Mission Démocratie Locale a créé une nouvelle structure, appelée le Laboratoire des bonnes pratiques et des pratiques innovantes. Celui-ci a vocation à repérer et éventuellement expérimenter des pratiques à partir de ces douze axes de travail. Il nous semble qu'il s'agit pour l'instant surtout d'une structure de veille. Elle est liée à une autre nouvelle instance, l'Université Populaire de la Citoyenneté Active, qui était en train de se mettre en place au moment de nos entretiens (fin 2010 – début 2011). Selon Julien Neiertz, elle a pour fonction de réunir l'ensemble des acteurs qui travaillent dans le champ de la démocratie participative, « *universitaires, associatifs, citoyens, services de la Ville* », et de créer « *de la pédagogie active* », en confrontant les pratiques, représentations et savoirs de chacun. Un des principaux objectifs de cette structure est le développement de « *la formation citoyenne* ». Cette thématique est selon les acteurs politiques responsables de la Démocratie Locale à Paris que

nous avons rencontrés un « *axe majeur* ». Ils présentent le Laboratoire des bonnes pratiques et l'Université Populaire comme des outils pouvant être mobilisés pour l'organisation de séminaires, d'études, et aboutissant à l'événement annuel qu'est le Printemps de la Démocratie Locale, afin de toucher un large public.

La Commission Parisienne de Débat Public

De plus, l'évaluation des dispositifs apparaît comme un axe important pour les responsables de la Démocratie Locale de la Mairie de Paris. C'est pourquoi la Commission Parisienne de Débat Public a été créée - CPDP. Il s'agit d'un organisme indépendant qui émet des évaluations et des recommandations sur les dispositifs participatifs lorsqu'il est saisi pour le faire. Il est constitué à la fois d'élus, de professionnels (notamment des architectes et des urbanistes), de chercheurs, d'associatifs et de membres de conseils de quartier et d'autres instances régulières de participation. Chaque année, il doit présenter un bilan au Conseil de Paris. Au moment de nos entretiens avec les acteurs en charge de la Démocratie Locale à Paris (décembre 2010 – janvier 2011), le cabinet d'Hamou Bouakkaz était en train de travailler à « *des grilles d'évaluation* », en partant du principe que chacune des « *clefs* » édictées par la *Charte* devait être testée sur différents dispositifs. Les membres de ce cabinet insistent beaucoup sur le fait qu'il faut que cette *Charte* soit « *effective* », qu'elle ne reste pas qu'un texte. Il y est spécifié que la CPDP est chargée de veiller à ce que ces préconisations soient bien *« suivies d'effets* », en présentant une appréciation détaillée de leur application dans son bilan annuel. Toutefois la *Charte* n'a pas pour l'instant de pouvoir coercitif. De plus la CPDP n'a pas de caractère obligatoire et ne peut se prononcer que si elle est saisie pour le faire[697]. Lorsqu'un élu ou un agent de la Ville veut solliciter la CPDP, il doit remplir un questionnaire type qui l'amène à s'interroger sur ses objectifs et ses attentes quant à la concertation. Par cette pratique, Hamou Bouakkaz et les membres de son cabinet espèrent « *distiller à tout le monde des questionnements de méthode* ».

Notons que par leurs différentes fonctions, ces nouvelles instances (Laboratoire des bonnes pratiques et des pratiques innovantes, Université Populaire de la Citoyenneté Active, et CPDP) semblent en fait avoir remplacé l'Observatoire de la Démocratie Locale, qui a disparu avec la deuxième mandature. Les raisons de sa suppression ne nous sont pas apparues très claires, mais elles tiennent visiblement à des désaccords entre les universitaires qui le composaient et les acteurs politiques de la Mairie de Paris. Selon un de ses anciens membres, les rapports auraient pu comporter des analyses trop négatives et dérangeantes pour la Mairie de Paris ; selon un acteur de la Ville de Paris, l'observatoire a été supprimé parce qu'il était

[697] Cela a été le cas par exemple pour la définition du profil et la sélection de garants pour les concertations. Dans ce cas, c'est la Mission Démocratie Locale qui la saisit directement. Elle a également été saisie sur les dispositifs de certains grands projets urbains parisiens, comme le GPU Paris Nord Est ou encore le réaménagement des voies sur Berges. Nous ne savons pas cependant qui l'a saisie pour ces opérations, s'il s'est agi d'élus ou de responsables administratifs des projets.

devenu « *trop compliqué à gérer* », notamment en raison des enjeux que lui conféraient les universitaires.

La Mission Démocratie Locale

Par rapport à toutes ces nouvelles instances de réflexion et d'évaluation, la Mission Démocratie Locale apparaît plus proche des élus et des personnels technico-administratifs des services de la Mairie de Paris, faisant elle-même partie de l'organigramme interne.

Ce petit service[698] a deux missions parallèles : en premier lieu, au moment de sa création, elle avait surtout pour ambition de travailler avec les mairies d'arrondissement pour mettre en place et pérenniser les conseils de quartier. C'est elle qui a instauré les coordinateurs de conseils de quartier, les budgets de fonctionnement alloués annuellement, mais aussi les maisons des associations. Elle a ainsi un rôle d'organisation et de gestion d'instances de la démocratie locale à Paris. Sa deuxième mission est plus largement de réfléchir et d'infléchir la politique et les pratiques de participation, notamment en diffusant des éléments d'ingénierie sur les démarches participatives.

C'est pourquoi elle a mis en place des formations à destination des agents de la Ville de Paris et édité un *guide de la concertation* dès la première mandature. Actuellement, les formations sont obligatoires pour les nouveaux attachés territoriaux, mais pas pour tous les agents. Elles fonctionnent donc globalement sur la base du volontariat et de la demande des directions et de leurs membres. Ce sont des formations à la méthodologie de la « concertation » gérées par un marché externe, attribué au moment de nos entretiens au cabinet Respublica[699]. Elles concernent également des aspects tels que l'animation de réunions, la communication, la méthodologie de projet, mais aussi le fonctionnement administratif de la Ville de Paris. La Mission Démocratie Locale peut également conseiller les porteurs de projet à définir des modalités de démarches participatives, bien qu'elle ne soit pas en charge de leur mise en place et de leur gestion. L'aide qu'elle peut apporter aux acteurs en charge des projets est théorique et non pratique. D'ailleurs, à travers l'expérience des formations est née l'idée de « fiches méthodes » qui peuvent être diffusées dans les différents services de la Ville.

Sa mission auprès des élus et des personnels technico-administratifs de la Ville de Paris relève donc de la formation et de l'accompagnement. Mais elle ne peut l'accomplir qu'à condition d'être saisie par ces derniers. Ainsi, si l'Adjoint au Maire de Paris chargé de la Démocratie Lovale explique que la fonction de cette Mission peut être de « *vérifier que les processus participatifs sont conçus de façon à ce que les citoyens aient une bonne idée du déroulement, du moment où ils vont avoir la parole, qu'on veille à évaluer leurs apports* », elle ne peut en réalité le faire que si on le lui demande. Elle reste pour les directions de la Ville « *un service support conseil* », selon les propos d'une chargée de mission de cette

[698] En 2007 la Mission Démocratie Locale comptait 5 membres.

[699] Respublica propose des services « *de conseil stratégique, d'accompagnement, de formation, d'évaluation dans le domaine du management des parties prenantes* ». Son projet « *repose sur une conviction forte : le système démocratique dans lequel nous avons la chance de vivre dans le monde occidental aujourd'hui est condamné à évoluer* ». Site Internet www.respublica-conseil.fr

structure, un « *dynamiseur, une boîte à outils* » pour un membre du cabinet d'Hammou Bouakkaz, dans laquelle ceux qui le veulent peuvent aller piocher.

B. Limites structurelles et difficultés pour le développement de la participation dans les projets urbains de la Mairie de Paris

1. Des acteurs en charge de projets urbains déconnectés des services de Démocratie Locale

En ce qui concerne la participation à Paris, il existe en fait une forte répartition des rôles entre les différentes directions et services de la Ville. La Mission Démocratie Locale dépend à l'intérieur du Pôle Service aux Parisiens de la Direction Usagers Citoyens et Territoires (DUCT, ancienne DDATC). Elle assure l'aspect « *réflexion et la diffusion de l'ingénierie* ». Mais parallèlement, bon nombre de directions ont en interne des services dédiés à l'organisation des démarches participatives et à la mise en pratique de cette ingénierie. C'est le cas de la D.U., qui après avoir transformé le service « Communication et Concertation » de la première mandature en service « Communication » lui a de nouveau joint l'aspect « concertation » en mars 2010. La responsabilité en a alors été confiée à Lucie Kazarian. Contrairement à la Mission Démocratie Locale, ce service est limité à la Direction de l'Urbanisme et est plus opérationnel. Il comporte un volet « communication », des plaquettes d'informations sur les projets (diffusées en interne à la D.U. et à la population), et un volet « concertation », dont il nous a bien été précisé qu'il était « *tourné vers la pratique, pas la théorie* » : il concerne « *le « faire » sur des projets* ». Par exemple, pour le projet Paris-Nord-Est, un flyer a été édité pour proposer aux gens de s'inscrire dans des ateliers, et des réunions publiques ont été organisées par ce service. Par ailleurs, il travaille également avec un prestataire extérieur à la Mairie de Paris, principalement Respublica Conseil, par l'intermédiaire d'un marché d'accompagnement à la « concertation ». C'est alors le prestataire qui conçoit, organise et gère le dispositif participatif. Il arrive également que ce service travaille avec une chargée de mission qui s'occupe spécifiquement des questions de « concertation » pour les projets urbains dans un autre service de la D.U., à la Sous-direction de l'Aménagement. Ainsi, au sein même des directions, il peut y avoir plusieurs services et individus référents pour mettre en place des dispositifs participatifs.

Si cette répartition des rôles pourrait induire une complémentarité des actions des différents services, ceux-ci restent en réalité plutôt déconnectés les uns des autres. En effet, les services chargés de la « concertation » interne aux directions, comme celui de la D.U., ne sont absolument pas obligés de saisir la Mission de la Démocratie Locale pour monter leurs processus participatifs. De plus, les porteurs de projets ne sont pas non plus tenus de se tourner vers les services « Concertation » de la D.U. lorsqu'ils veulent ou doivent mettre en place un dispositif participatif pour un projet urbain. Ils peuvent d'ailleurs le faire de façon ponctuelle ; cela a été le cas pour le projet de réaménagement des Berges de Seine dont la « concertation » était portée par une mission spécifique à laquelle le service Communication

et Concertation de la D.U. a été associé en partie, mais pas tout au long des dispositifs d'implication.

De fait, dans beaucoup de grands projets urbains, les dispositifs participatifs sont gérés par des structures *ad'hoc,* constituées spécifiquement pour le projet avec des agents de la Ville, au sein même des services ou bien avec la création de missions spécifiques. Ces structures ne se tournent alors pas nécessairement vers les services de la D.U. ou vers la Mission de la Démocratie Locale pour les recevoir leur appui. C'est précisément ce qui s'est passé dans l'opération des Halles. Les dispositifs participatifs ont été gérés de façon autonome par les porteurs du projet. Les structures responsables de la « concertation » aux Halles ont été soit extérieures aux services de la Ville mais fortement rattachées à la Mairie de Paris (SEM), soit internes aux services (DU, DPA), soit constituées de façon ponctuelle pour intervenir spécifiquement sur le projet des Halles avec des agents de la municipalité (Mission Halles, sous la direction du Secrétariat Général, à partir de fin 2008).

On peut considérer, à l'instar de Lucie Kazarian, que la constitution de structures *ad'hoc* interne à la Ville peut être une bonne chose, dans la mesure où leurs membres sont directement impliqués dans le projet urbain et en connaissent bien tous les enjeux. Lorsqu'il s'agit de grands projets comme celui des Halles, la gestion des dispositifs participatifs par une structure dédiée pourrait ainsi être un gage d'une plus grande efficacité. De plus, cela permet la constitution d'équipes pluridisciplinaires, avec des personnes venant de plusieurs services de la Mairie de Paris, comme c'est le cas de la Mission Halles. Néanmoins, cette situation peut alimenter la déconnexion des acteurs en charge du projet avec les réflexions sur les enjeux et modalités de la participation parisienne. En effet ni la Mission Démocratie Locale, ni le service Communication et Concertation de la D.U. ne sont intervenus dans l'organisation et la mise en place des dispositifs participatifs pour le projet des Halles. Ils n'ont pas été sollicités par les acteurs en charge de leur organisation, qui sont restés déconnectés des formations et des nouvelles inflexions sur ce thème. Parallèlement les acteurs de la Ville en charge de faire évoluer les pratiques participatives se sont peu occupés de la « concertation » mise en place dans l'opération des Halles. Or on peut supposer que leur implication aurait permis une amélioration et une évolution plus rapide de certaines pratiques.

Bien que nous n'en ayons pas été directement témoin, il semble qu'en réalité les membres de la Mission Démocratie Locale et l'Adjoint à la Démocratie locale se soient intéressés ponctuellement au projet des Halles et aient tenté, selon leurs déclarations, d'intervenir à un moment précis. En tant que directrice de la Mission Démocratie Locale, Lucie Kazarian nous a raconté avoir été rencontrer la Mission Halles car il lui semblait « *qu'il y avait des dimensions de participation qui n'étaient pas portées* ». Nous ne savons pas précisément en quoi a consisté son intervention, mais il s'est visiblement agi de donner des éléments de méthode aux responsables de la Mission Halles, « *de leur dire qu'il y a bien un temps de départ et un temps d'arrêt où les élus décident pour telle ou telle raison, en fonction des usages, et qu'il y a ensuite un temps d'étude de la faisabilité pratique, mais qui peut aussi comporter un temps d'information et de concertation* ». Cette intervention semble donc avoir été conforme au rôle de la Mission Démocratie Locale, c'est à dire de l'ordre du conseil. Mais

cela a visiblement été ponctuel. Lucie Kazarian n'a pas ensuite été sollicitée pour des questions plus précises de méthode. Elle n'avait pas non plus été contactée auparavant, par les autres acteurs en charge de l'organisation de la « concertation », et elle ne l'a pas été plus tard eu égard à ses nouvelles fonctions de directrice du service Communication et Concertation de la D.U.

L'Adjoint à la Démocratie Locale et son cabinet ont également rencontré les acteurs de la « concertation » et du projet des Halles, en mars 2009, au moment où ils entreprenaient leur travail de recueil d'informations pour la constitution de la *Charte de la participation parisienne*. Là encore, il s'est agi d'une intervention ponctuelle, qui s'est surtout concentrée sur l'idée de faire un bilan des dispositifs participatifs mis en place aux Halles. L'Adjoint au Maire nous a tout de même précisé qu'il avait « *essayé d'être un facilitateur, de rapprocher les points de vue, de faire en sorte que les services répondent aux demandes des citoyens* ». Il a le sentiment que le « *dialogue s'est amélioré ensuite* » - toutefois ce n'est pas ce que nous avons pu observer. Son cabinet n'a pas été associé à l'organisation et à la gestion des dispositifs participatifs par la suite.

En fait, selon les propres analyses de ces acteurs, ces interventions ont été trop tardives, « *toutes les difficultés étaient déjà là, des frustrations très fortes existaient déjà* ». Les limites à leurs actions sont d'ailleurs soulignées par les personnes qui sont chargées de développer la Démocratie Locale à Paris. *« Nous sommes une délégation qui n'a la main sur rien* » nous a déclaré un membre de cabinet d'Hammou Bouakkaz. Il évoquait le fait que ce sont les maires d'arrondissement, les adjoints au Maire de Paris, mais aussi parfois les responsables administratifs qui ont la responsabilité des projets et des dispositifs. En conséquence, les personnes en charge de la participation à Paris ont le sentiment d'être « *soumis au bon vouloir des uns et des autres* » selon les mots de l'un d'entre eux, car ce sont finalement rarement eux qui mènent directement les dispositifs participatifs. La seule façon pour qu'ils travaillent directement avec les responsables des projets est que ces derniers les sollicitent. Inversement, les responsables des projets et des dispositifs participatifs peuvent avoir du mal à identifier clairement les services à contacter pour les accompagner dans la construction de la méthode et la gestion de la démarche participative. C'est peut-être une des raisons qui expliquerait que la « concertation » pour le projet des Halles soit restée déconnectée des services en charge de la Démocratie Locale.

Ainsi, le problème souligné par Héloïse Nez pour la première mandature de Bertrand Delanoë d'un « *cloisonnement dans le fonctionnement quotidien de la démocratie locale parisienne en fonction des échelles territoriales et des services concernés* » (Nez, 2008) nous semble avoir perduré pendant la deuxième mandature. L'étude du système de structures susceptibles d'intervenir dans l'organisation et la gestion de dispositifs participatifs pour des projets urbains nous semble en être un exemple particulièrement éloquent. Pour l'illustrer, nous avons réalisé un schéma représentant l'organigramme des acteurs-organismes pouvant s'occuper de démarches participatives pour les projets urbains tel que celui des Halles (Figure 46). Sans faire apparaître les mairies d'arrondissement et leurs propres services, ni toutes les directions qui peuvent être amenées à intervenir dans un projet d'urbanisme comme

la Direction des Déplacements ou celle des Espaces Verts, ce schéma révèle tout de même, à partir du système de base, la grande complexité de l'organisation de la Mairie de Paris dans ce domaine. Il permet également de mettre en exergue la logique descendante qui sous-tend cette organisation ; l'impulsion de démarches participatives est souvent donnée par les élus, puis sa responsabilité se disperse sur plusieurs échelons politiques (cabinets) et administratifs (directions, services, missions). Une multitude de structures et de personnes, à une multitude de niveaux, peuvent ainsi intervenir, être saisis ou saisir, proposer des méthodes ou les mettre en place. Il peut autant s'agir d'acteurs dont la « concertation » est l'objet même de leurs fonctions, que de personnes, comme des techniciens de la D.U., dont les activités premières sont très éloignées des pratiques participatives. La segmentation des services et la logique sectorielle mise en place par exemple pour le projet des Halles ajoute de la complexité à cette répartition des rôles. Dans ce cadre, multiplier les interventions d'acteurs pour l'organisation d'un dispositif participatif peut être considéré comme contre-productif : l'ancienne directrice de la Mission Démocratie Locale nous a ainsi précisé que si elle n'était pas davantage intervenue dans la « concertation » des Halles c'était *« parce que ça ne sert à rien d'avoir 36 000 interlocuteurs* ».

Nous avons également réalisé un schéma sur le même principe pour représenter les acteurs et les structures auxquels les responsables de l'organisation des dispositifs participatifs pour le projet des Halles ont fait appel (Figure 47). Il montre bien que ces derniers ne se sont pas tournés vers les services dédiés au développement de la participation à Paris.

Enfin, un troisième schéma tente d'illustrer de façon synthétique les ressources disponibles pour les acteurs en charge d'un projet urbain qui souhaitent organiser des démarches participatives (Figure 49). Il témoigne de la multiplicité des outils et dispositifs potentiellement mobilisables. En diversifiant l'offre de services, l'objectif des services Démocratie Locale était de fournir aux élus et personnels de la Mairie de Paris un grand nombre de ressources et de les aider à développer de nouvelles expériences. Or la multiplication des structures et des supports a pu desservir la tentative d'homogénéiser les pratiques de participation de la Mairie de Paris, en rendant plus difficilement lisibles les ressources disponibles. Le schéma montre que cette multitude de supports est une « boîte à outils » mise à la disposition des acteurs institutionnels parisiens sans que son utilisation ne soit obligatoire. Il faut donc que les porteurs de projet fassent la démarche d'aller y piocher, soit par besoin et intérêt personnel, soit parce qu'ils y sont invités et sensibilisés par les responsables de la Démocratie Locale à Paris. Dès lors il semble nécessaire qu'ils puissent identifier facilement leurs interlocuteurs et les outils adéquats.

Figure 46 : Organigramme des acteurs politiques et professionnels de la participation dans les projets urbains de la Mairie de Paris

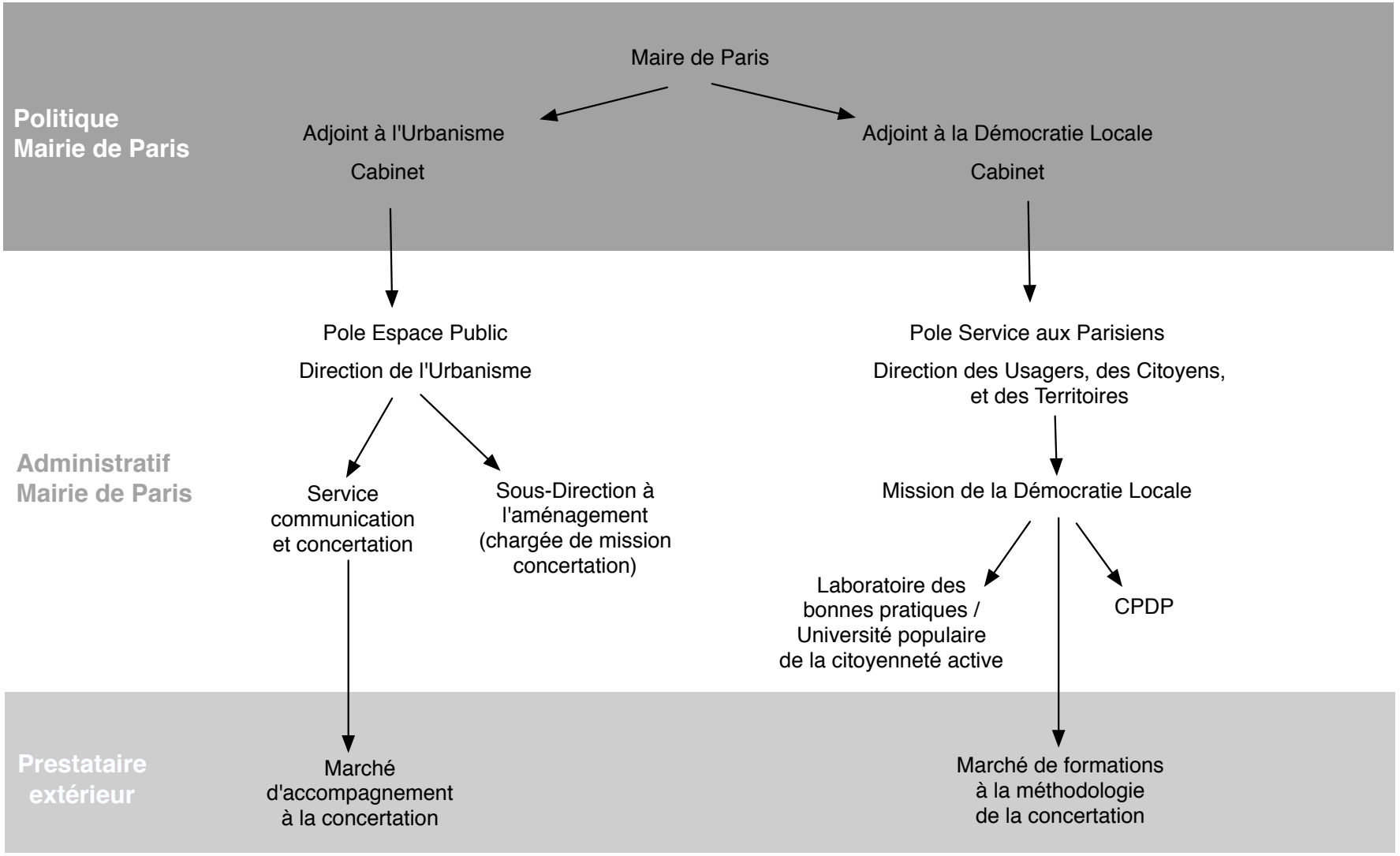


Figure 47 : Organigramme des acteurs politiques et professionnels de la participation dans l'opération des Halles

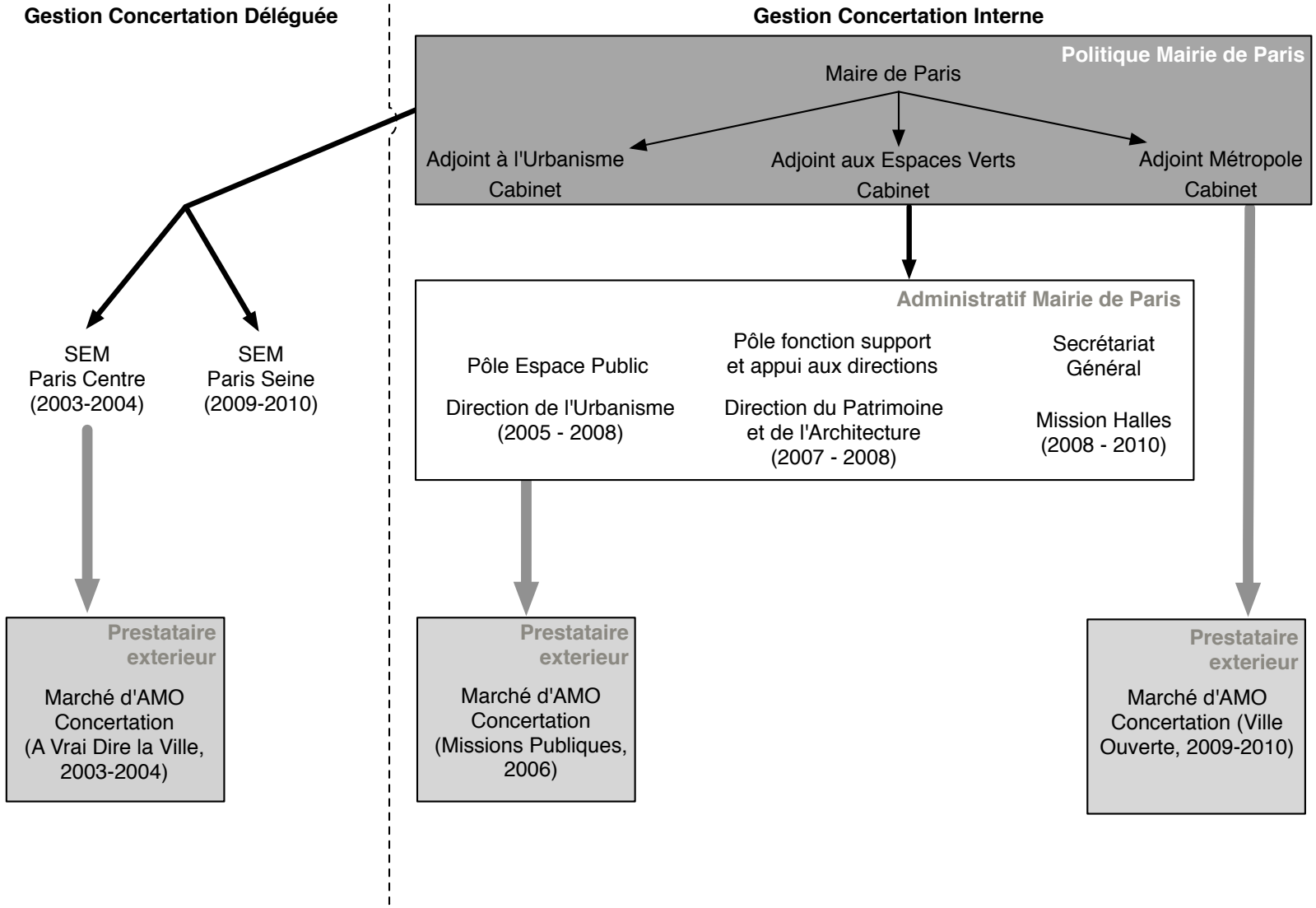
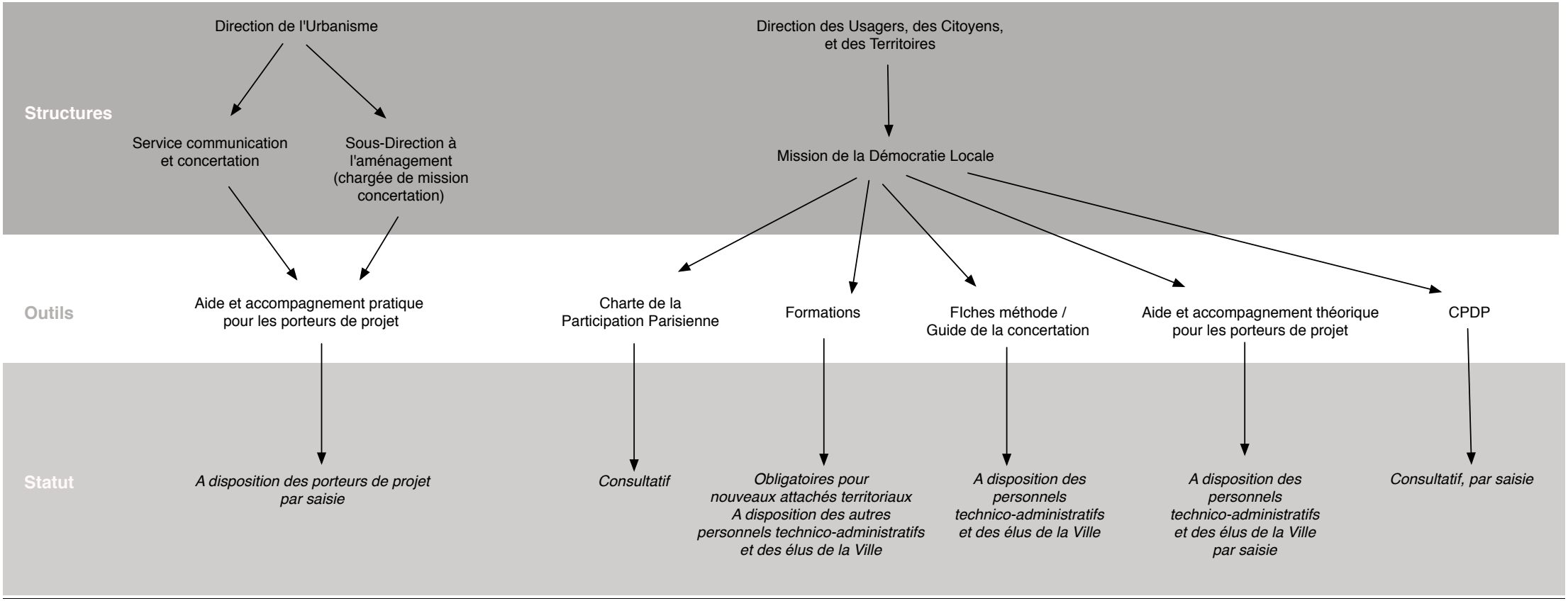


Figure 48 : Schéma des structures et des outils pour la mise en place de la participation dans les projets urbains de la Mairie de Paris



2. Où l'on retrouve les mêmes difficultés pour l'implication des habitants-citoyens que dans le projet des Halles

Les personnes en charge de développer la participation à Paris soulignent la prégnance de difficultés que nous avons également repérées dans l'opération des Halles[700].

En premier lieu, la différence entre les « temps » des types d'acteurs - politiques, professionnels et habitants-citoyens - mais aussi entre les temporalités des démarches – processus de projet et processus participatif – est fortement énoncée comme un obstacle à la réalisation de dispositifs participatifs « *efficients* ». Les *« temps incompressibles des procédures de conception urbaine et des marchés* » sont évoqués, alors que « *le temps des citoyens* » serait parfois plus long car nécessitant une acculturation aux enjeux du projet. Parallèlement, ces personnes évoquent « *le temps très long de l'aménagement* » alors qu'il n'est pas évident selon eux de pérenniser l'implication des habitants-citoyens. S'ajoute à cela « *le temps des élus* », qui implique que « *la politique soit traduite par des faits* » entre deux élections. Les politiques peuvent vouloir parfois « *aller vite parce qu'ils doivent montrer des résultats »*. De ce fait, « *ils peuvent être intéressés par les processus participatifs mais ils posent beaucoup de questions sur comment faire pour ne pas allonger les délais* ». Les agendas des acteurs et des processus ne sont ainsi pas « *toujours conciliables* ».

> « *Une des choses les plus délicates à gérer dans la concertation, c'est la gestion des agendas, parce que l'agenda du citoyen qui met du temps pour comprendre, pour s'y intéresser, l'agenda du politique, qui lui a son calendrier en tête, et les contraintes techniques de mise en œuvre, c'est très compliqué d'articuler tout ça* » déclare un membre du cabinet d'Hamou Bouakkaz.

La deuxième grande difficulté relatée par les membres des structures Démocratie Locale de la Ville, qui fait également écho à ce que nous avons observé pour l'opération des Halles, est la question des représentations des acteurs en charge des projets et des dispositifs participatifs. Selon eux, une conception très fortement ancrée chez ces derniers consisterait à appréhender les citoyens comme « *auto-centrés, conservateurs, incapables de penser à l'intérêt général* ». Dans cette conception, seul un élu, représentant légitime de l'intérêt général par le suffrage universel, serait apte à prendre des décisions « *bonnes pour tous* ». Les acteurs en charge de la diffusion de la participation nous ont dit devoir très fortement lutter contre cette représentation. Ils ont évoqué des élus « *qui s'arcboutent sur leurs positions, parce que partager la décision à travers un dialogue ne va pas de soi* ». D'autre part, les modifications de pratiques des professionnels de l'urbain générées par l'organisation de dispositifs participatifs sont également perçues comme un frein, car il ne serait pas évident pour ces derniers d'adhérer à l'idée qu'ils ne sont pas seuls à travailler sur le projet. Cela demanderait

[700] Il s'agit des personnes dont nous avons parlé précédemment, acteurs politiques (Adjoint à la Démocratie Locale et membres de son cabinet) et professionnels (agents Mission Démocratie Locale et Service Communication et Concertation de la D.U.). Lorsque leurs propos se rejoignent, nous ne spécifions pas précisément les auteurs des citations, afin d'éviter qu'ils soient trop reconnaissables. Lorsqu'ils diffèrent en fonction de leur statut, nous avons essayé de le mettre en avant sans dévoiler trop d'informations sur les personnes s'exprimant. En effet, les déclarations relatées dans ce chapitre concernent parfois d'autres individus avec lesquels les personnes interrogées travaillent, et il est donc important de ne pas les mettre dans une position où elles auraient à se justifier de leurs propos.

« *de l'humilité* » de la part des personnels technico-administratifs et des architectes, qui seraient habitués à être « *omniscients sur leurs projets et à avoir toujours raison* ». Outre le fait que la participation aux dispositifs rallonge le temps de travail, elle impliquerait pour les professionnels de l'urbain une « *confrontation au fait que [leur] projet peut être remis en cause* ». Pour ces raisons, selon les membres des structures Démocratie Locale, l'application de dispositifs participatifs « *bouscule* » les professionnels de la Ville et ne provoque pas leur adhésion immédiate. Il existerait ainsi des postures ancrées dans les représentations et les pratiques des acteurs responsables des projets urbains, qui représenteraient un obstacle à l'implication des habitants-citoyens.

C. Des signes d'évolution des représentations et des pratiques des acteurs politiques et professionnels de la Mairie de Paris vis-à-vis de la participation ?

1. La mise en place de formations pour les personnels technico-administratifs de la Ville de Paris

Les personnes chargées du développement des démarches d'implication des habitants-citoyens à Paris estiment malgré tout qu'une évolution à ce sujet est en cours, en raison notamment du caractère désormais obligatoire de la « concertation » pour la réalisation des projets d'urbanisme.

Tout d'abord, ils considèrent qu'il y a une « *vraie volonté de progresser, un vrai souci de bien faire* », particulièrement de la part des politiques. La question du volontarisme politique semble essentielle pour impulser des changements. Les cultures professionnelles sont également selon eux singulièrement en évolution. Selon l'Adjoint au Maire de Paris en charge de la Démocratie Locale, ce changement commence « *par le sommet* », par la mise en place d'un Pôle « *services aux usagers* » qui chapeaute plusieurs directions, ce qui aurait « *des répercussions en cascade sur tous les services* ». En effet, de plus en plus de sous-directions ont des services ou des chargés de mission travaillant spécifiquement sur ces questions, même si pour l'instant ils ne sont pas systématiquement saisis pour les projets urbains. A ce sujet, il semblerait que l'implication des habitants-citoyens soit de plus en plus considérée comme une prérogative à part entière des personnels technico-administratifs de la Mairie de Paris. Selon certains enquêtés, lors de la première mandature, le sujet de la participation est longtemps resté dévolu aux acteurs politiques. Les agents des services de la Ville n'étaient que peu associés aux réflexions sur cet aspect, alors même qu'ils étaient parfois directement en charge de l'organisation des dispositifs. De ce fait, les personnels technico-administratifs ne semblaient guère s'intéresser à la thématique de la participation, la répartition des rôles étant très fortement divisée sur cet aspect. Lucie Kazarian nous a expliqué qu'elle avait beaucoup œuvré pour qu'au sein de la Ville la problématique participative soit portée par tous, jusqu'au Secrétariat Général, dans une dynamique transversale. Il fallait selon elle que tout le monde

comprenne qu'il était nécessaire de travailler ensemble, et qu'il fallait donc former les personnels technico-administratifs pour les intéresser à cette dimension.

> « *Une de mes plus belles fiertés c'est qu'au dernier printemps (de la démocratie locale) le Secrétaire Général adjoint soit venu pour dire qu'il était un acteur de la concertation : c'était pas gagné au départ* » nous a-t-elle expliqué.

Les formations organisées par la Mission Démocratie Locale sont mises en avant par les personnes qui en sont à l'origine comme ayant favorisé « *un énorme travail en interne de pédagogie* », selon les mots d'un membre du cabinet d'Hamou Bouakkaz. Elles ont apparemment beaucoup œuvré pour que ces formations existent parce qu'elles observaient des pratiques « *aberrantes, liées au fait que les gens travaillent sur leur projet mais ne savent pas forcément organiser une réunion publique* ». La mise en place de ces formations représente en soi une évolution de la décennie 2000 à la Mairie de Paris, car elles se sont développées parallèlement à une « *prise de conscience qu'elles pouvaient avoir un impact* » sur les pratiques des agents de la Ville. L'objectif de ces formations était « *d'armer les gens* », c'est à dire de leur donner des ressources pour comprendre les enjeux et les fonctionnements de la participation. Au demeurant, la *Charte de la participation parisienne* a également été réalisée pour assurer une fonction de clarification et d'explication des principes de « concertation » et des rôles de chacun dans les dispositifs participatifs. Un membre du cabinet d'Hamou Bouakkaz estime qu'il y a eu un « *travail d'impulsion qui va créer petit à petit une révolution de l'intérieur, transformer profondément les choses de l'intérieur* ».

Il serait intéressant d'étudier le contenu des formations, le profil et les motivations des agents qui les suivent, et ce qu'ils en retirent en termes de représentations et de pratiques, car le travail de communication et de sensibilisation autour de l'intérêt de la participation peut amener à des évolutions. Début 2011, le cabinet d'Hamou Bouakkaz travaillait à la mise en place de formations et de séminaires non seulement à destination des fonctionnaires et des chargés de mission, mais également pour les élus de Paris. Ses membres espéraient ainsi pouvoir *« diffuser une culture de la participation* ».

2. L'organisation et les pratiques des directions de la Ville de Paris influencées par un « *impératif de participation* » ?

Pour preuve de l'évolution des manières de faire des agents de la Ville, de nombreuses personnes nous ont parlé d'une étude réalisée en 2006 à la demande de l'Observatoire de la Démocratie Locale Parisienne par des chercheurs du CEVIPOF et des étudiants de Sciences-Po Paris sur « *l'impact de la participation démocratique sur les services de la Mairie de Paris* [701] ». Nous avons donc estimé qu'il nous fallait regarder précisément ses enseignements[702].

[701] Borraz O., Haegel F. (dir°), mai 2006, L*'impact de la participation démocratique sur les services de la Mairie de Paris*, CEVIPOF, CSO, Sciences-Po, CNRS, enquête réalisée pour le compte de l'Observatoire Parisien de la Démocratie Locale et financée par la Mission Démocratie Locale de la Mairie de Paris (réalisée par les étudiants du Master de recherche « sociologie de l'action : organisation, marché, régulation politique » de l'IEP de Paris.)

[702] L'enquête par entretiens a été menée auprès de trois services concernés par l'introduction de démarches d'implication des citoyens, l'Urbanisme, la Protection de l'Environnement, et la Voirie et les Déplacements. Nous avons été particulièrement attentifs aux résultats issus de l'enquête sur la Direction de l'Urbanisme.

Selon cette étude, un « *impératif de participation* » impulsé par le Maire de Paris aurait « *entraîné une adaptation organisationnelle, en partie décidée au sommet de la hiérarchie, en partie engagée par les services* ». En ce qui concerne la D.U., la création des GPRU (Grands Projets de Rénovation Urbaine) et des CPU (Chefs de Projet Urbain) est présentée comme la réforme la plus significative pour la réorganisation administrative. En termes d'implication d'habitants-citoyens, il s'agit donc plus particulièrement de faire participer les habitants des quartiers politique de la ville, et non d'une réflexion globale sur la prise en compte des membres de la société civile dans les démarches de projet urbain. Pourtant la création du service Communication et Concertation aurait pu être mise en avant dans la réorganisation liée au développement de l'incitation à faire participer les habitants.

Plus généralement, l'étude indique que la mise en œuvre des dispositifs participatifs a des effets sur le travail des agents des directions, comme nous l'avons vu dans les rôles développés par les acteurs professionnels de la Ville de Paris dans l'opération des Halles. Il leur faut intégrer cet impératif dans leurs agendas et le prendre en compte dans leurs manières de travailler et de traiter les dossiers. Ils apprennent ainsi des modalités de « *management stratégique des procédures de consultation* » et développent de nouvelles pratiques professionnelles : « *organiser une réunion devient un travail à part entière qui nécessite de penser à un certain nombre d'éléments techniques et qui amène à collaborer avec d'autres services* ». Nous retrouvons alors certains éléments d'apprentissage que nous avons perçus dans l'opération des Halles. De plus, pour répondre à ce nouvel « *impératif* », des fonctions ont été créées, et une logique de reconfiguration des métiers traditionnels serait à l'œuvre. Selon l'étude, « *l'impératif de participation* » aurait aussi amené les agents des services à développer « *de nouveaux instruments* », comme des enquêtes auprès des habitants, ou encore des réunions avec des conseils de quartier. Des initiatives plus innovantes sont également signalées, telles que le « *diagnostic en marchant* », inspiré des méthodes des sociologues du CSTB, utilisé sur plusieurs GPRU dans l'élaboration du volet social du projet de territoire. Mais ces instruments semblent surtout servir à la D.U. pour faire remonter des données ou des appréciations sur les projets, plus que pour associer les habitants-citoyens à la définition de ceux-ci.

La transformation du fonctionnement administratif par l'introduction de la participation nous semble toutefois à nuancer, car l'enquête montre que les services ont développé une « *certaine routinisation* » des processus participatifs, en se les réappropriant dans un objectif d'information et de formation des habitants-citoyens. Cette idée de « *former les citoyens* » est très présente dans les discours des acteurs en charge du développement de la Démocratie Locale à Paris. Il s'agit selon eux de les aider à mieux formuler leurs attentes et leurs usages et à mieux étudier les documents d'urbanisme. Pourtant, l'étude montre que pour beaucoup de professionnels de la Ville, la formation des habitants-citoyens a pour objectif de modifier leurs représentations des agents de la Mairie de Paris et les comportements des usagers des services publics. Dans le même temps, l'étude souligne que le fait de rencontrer des habitants-citoyens amène progressivement les agents à leur reconnaître une « *compétence d'usage* », liée à la pratique de leur quartier. Tout comme nous avons pu l'observer dans l'opération des Halles, il n'est cependant pas question de compétences techniques ou politiques. Par ailleurs

la prise en compte de cette compétence d'usage apparaît surtout comme un moyen de favoriser l'acceptabilité du projet. De plus les agents des services de la Ville accordent plus de légitimité aux professionnels et aux associations, ce qui tend également à nuancer les effets de l'introduction de la participation sur leurs représentations des personnes avec lesquelles ils peuvent travailler. Notons par ailleurs que cette nouvelle forme de « *relation à l'usager* » a été analysée par d'autres chercheurs comme une résultante de la décentralisation, et non comme un effet de la mise en place de démarches participatives[703] (Waechter, 2002).

Finalement, l'étude conclut que « *les services ont été amenés à concevoir la participation des citoyens dans des termes qui ne déstabilisent pas trop leur activité, voire à développer des compétences qui s'inscrivent dans le prolongement de celle-ci* ». Globalement, les démarches participatives qu'ils ont développées n'ont pas remis en cause leurs compétences ni leur autonomie, mais se sont intégrées dans leur fonctionnement préexistant. Une piste intéressante émerge néanmoins dans la lignée de ce résultat : les dispositifs participatifs peuvent être de nouvelles ressources pour les actions traditionnelles des services.

Les résultats de cette étude ne montrent donc pas de changements structurels profonds des pratiques et des représentations des agents de la Ville de Paris. En cela, ils rejoignent nos analyses des postures des acteurs en charge de l'opération des Halles. Néanmoins, les pratiques participatives amènent tout de même à des évolutions dans les manières de travailler des professionnels : c'est également ce qui émerge de l'étude du projet des Halles.

3. Réflexions et inflexions révélatrices d'une évolution des conceptions de la participation

Outre les éléments mis en avant par les acteurs en charge du développement de la participation à Paris eux-mêmes comme illustratifs de changements, nous avons relevé dans leurs discours et leurs réflexions des aspects qui nous semblent également être des révélateurs de possibilités d'évolutions des conceptions de l'implication des habitants-citoyens à l'action publique. Les éléments que nous énumérons ci-dessous ne sont pas des apprentissages propres au projet des Halles. Ils sont apparus dans les discours des personnes en charge de la Démocratie Locale à Paris comme des réflexions générales à partir des pratiques participatives pour les projets d'urbanisme parisiens. Néanmoins certains proviennent de propos tenus par ces acteurs sur l'opération des Halles. Celle-ci n'a jamais été évoquée comme un modèle ou un projet moteur pour la réalisation de dispositifs participatifs, loin de là : les éléments mentionnés à son sujet ont surtout porté sur des dysfonctionnements. Ainsi, tout comme les acteurs ayant participé à la « concertation » des Halles, les personnes en

[703] A partir d'une étude d'un corpus de 164 articles publiés dans la Gazette des communes entre 1983 et 1999, Virginie Waechter a ainsi montré que l'attention grandissante manifestée à l'égard de l'usager apparaît à travers l'importance croissante du thème de la relation au public au cours des années 1990. Dans ces années là, les responsables locaux, qui ont gagné en compétences par les lois et processus de décentralisation, font beaucoup plus de cas de la qualité du service (fiabilité, facilité d'accès, etc.) et de la qualité de la relation politico-administrative à l'usager (proximité, qualité d'écoute, etc.) que dans les années 1980. « *Les responsables locaux participent ainsi à la mise en œuvre d'une citoyenneté territorialisée appelée à prendre le relais de la citoyenneté sociale et professionnelle émanant du projet d'intégration universaliste porté par l'État-Providence* » explique Virginie Waechter. Le phénomène de décentralisation aurait ainsi modifié les modes de relations entre élus locaux et usagers, en introduisant une idée de partenariat et d'ouverture de l'organisation municipale aux usagers (Waechter, 2002).

charge de la Démocratie Locale à Paris tirent de cette expérience davantage d'enseignements « *en négatif* » qu'en termes de bonnes pratiques à renouveler.

Les signes d'évolutions possibles que nous avons identifiés s'apparentent à des hypothèses qu'il faudrait vérifier par des recherches futures : nous ne pouvons pas affirmer qu'ils seront suivis d'effets dans les pratiques participatives, mais simplement le supposer. Au demeurant, la plupart d'entre eux relèvent pour l'instant davantage du discours que de la mise en œuvre d'une intégration des processus participatifs aux démarches de projet urbain. Néanmoins, il nous semble intéressant de souligner des éléments de réflexions et des inflexions dans les procédés de la Mairie de Paris qui peuvent, à terme, provoquer des changements des conceptions de la participation et, par ce biais, des pratiques participatives.

Réflexion sur le thème de l'inclusion

Il nous a paru qu'une réflexion était amorcée sur la thématique de l'inclusion par les acteurs des structures Démocratie Locale. Lucie Kazarian a insisté sur le fait qu'il fallait « *bien réfléchir aux publics impactés pour ne pas en éliminer un : il faut tous les nommer même si on ne peut pas tous les atteindre* ». L'importance de la « *pluralité des avis* » dans les débats est également valorisée par les membres du cabinet d'Hamou Bouakkaz. A ce propos, une réflexion sur les questions de diversité et de représentativité semble s'engager : « *c'est pas parce que vous sollicitez un étranger non communautaire et un français qu'ils n'ont pas les mêmes besoins en termes d'aménagement* » explique Lucie Kazarian. Cette conception amène à considérer comme référence les usages des sites. Les organisateurs des dispositifs doivent donc partir des usages pour définir les populations à concerter, en s'assurant que toutes les problématiques d'usages sont représentées. De plus, les personnes en charge de la démocratie locale semblent essayer de trouver les modalités possibles pour faire participer ceux qui se mobilisent le moins spontanément. Pour cela, le cabinet d'Hamou Bouakkaz « *recommande systématiquement un mode d'expression alternatif à la réunion publique ou à l'expression orale, que ce soit via un site internet, via une boîte à idée, un registre ouvert, etc.* ». L'idée de développer différents types de supports, visuels, oraux, écrits, vise également à garantir une « *accessibilité* » de la « *démocratie locale* » pour toutes les personnes concernées.

Si des modalités claires et précises ne sont pas encore établies sur la question de l'inclusion, les réflexions et la reconnaissance de cet aspect comme un enjeu majeur pourraient amener à des évolutions, qui passeraient notamment par des préconisations de méthodes.

Prise de conscience de la nécessité de transparence ?

Certains acteurs des structures de la Démocratie Locale expriment fortement la nécessité de développer les modalités de transparence dans les dispositifs participatifs.

La restitution de ce qui est retenu pour la fabrication des projets est présentée comme un élément sur lequel un vrai travail est à réaliser pour réussir à valoriser les apports de la participation. Nous avons également identifié à plusieurs reprises l'idée qu'il faut énoncer

clairement dès le démarrage des dispositifs leurs objectifs, leurs acteurs, les objets soumis à discussion, et le calendrier prévu. Le principe de bien définir « *le périmètre de la concertation* » est mis en avant. A ce sujet, certains estiment qu'il y a eu « *des loupées* » dans l'opération des Halles, notamment en ce qui concerne la dimension métropolitaine, « *qui n'a pas été assez réfléchie* » au début. L'annonce de la portée possible des contributions des habitants-citoyens est énoncée comme un aspect essentiel des pratiques participatives : « *il faut appeler un chat un chat, ne pas parler de concertation si c'est de la consultation, ne pas leurrer les gens en leur disant qu'ils ont le pouvoir s'ils ne l'ont pas* » explique Julien Neiertz. Selon certains, cet aspect a été un des écueils principaux de la « *concertation pour les Halles* », parce que les politiques ont trop laissé penser aux associations qu'elles avaient un pouvoir de décision. Il est intéressant de constater qu'avec ce discours, les acteurs en charge de la Démocratie Locale à Paris rejoignent les analyses développées par les acteurs professionnels en charge du projet des Halles. De la même façon, nous avons retrouvé chez certains l'idée que les associations ayant participé à la « concertation » s'étaient trop placées dans une posture de revendication alors qu'elles n'avaient pas vocation à participer à la prise de décision.

Ainsi, l'idée d'être « *clair* » avec les participants peut reposer sur le besoin des politiques et des professionnels de leur signifier que leur pouvoir est limité. De plus, si la nécessité de clarifier les degrés d'implication est énoncée dans les discours, nous avons vu qu'elle n'est pas tout à fait appliquée dans la *Charte de la participation parisienne*. Il s'agit donc là aussi d'éléments du registre du discours, dont il faudra observer s'ils s'incarnent ou non dans des pratiques futures.

Importance accordée aux « innovations » méthodologiques

L'importance accordée aux « innovations » méthodologiques dans les dispositifs participatifs nous semble pouvoir être un révélateur d'une dynamique et d'une volonté de changements. Les acteurs en charge du développement des pratiques participatives à Paris ont beaucoup insisté sur l'intérêt de diversifier et d'expérimenter de nouvelles méthodes, « *pour sortir du modèle réunion publique* », selon les mots de Lucie Kazarian. Afin de développer ces expérimentations méthodologiques, ils entendent s'appuyer sur des professionnels de la participation et tirer des enseignements d'expériences menées dans d'autres pays. Il peut ainsi y avoir une ouverture à d'autres manières d'impliquer les habitants-citoyens dans les démarches de projet. Nous ont notamment été cités des exemples « *d'ateliers cabaret* » mis en place par Respublica, un peu sur le modèle des conférences de citoyens, dans lesquelles ces derniers sont réunis en groupes et doivent répondre à des questions posées par les élus et les professionnels. C'est pour Lucie Kazarian une façon « *d'inverser les rôles* » et de placer les habitants-citoyens en position de propositions. L'un des défis en termes d'évolution des pratiques est donc bien pour les acteurs en charge de la Démocratie Locale de parvenir à réaliser des dispositifs « *de plus en plus innovants* ». L'utilisation des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication est particulièrement mise en avant. Dores et déjà, des projets urbains ont fait l'objet de mise en place de Forums interactifs sur Internet, sur

lesquels les internautes pouvaient voter pour des propositions ou bien en faire eux-mêmes[704]. Néanmoins, ces initiatives n'en sont qu'à leurs prémisses. Gobalement, Loïc Blondiaux souligne la « *timidité des expériences de démocratie électronique* » mises en place par les pouvoirs publics par rapport à la « *prolifération des dispositifs d'expression citoyenne* » sous la forme de blogs ou de forums (Blondiaux, 2008b). Il est vrai que dans l'opération des Halles, les habitants-citoyens ont souvent été en avance sur la Mairie en termes de communication par les NTIC ou d'utilisation d'Internet.

Il s'agit donc à nouveau d'un domaine qui est en train d'émerger et dont il faudra voir comment il est investi par la Mairie de Paris pour de futurs projets.

Le recours à des professionnels extérieurs

Le fait de faire appel de plus en plus fréquemment à des professionnels de la participation extérieurs à la Mairie de Paris et de leur confier l'organisation des dispositifs de plus en plus en amont des projets nous semble également révélateur de changements à l'œuvre dans la façon de percevoir l'implication des habitants-citoyens. Le recours à des personnes ayant des expériences de démarches participatives s'est instauré voire systématisé au cours des années 2000. Ce phénomène peut signifier que l'implication des habitants-citoyens n'est plus perçue comme une simple démarche de validation des projets, dans une relation centrée sur les rapports élus-citoyens, mais bien comme un élément en soi, complémentaire à la démarche de projet urbain. Au demeurant c'est également le recours à des cabinets extérieurs à la Ville de Paris spécialisés en programmation concertée durant la troisième phase de « concertation » que nous avons retenu comme un des signes de l'évolution des dispositifs dans l'opération des Halles.

L'intégration de la « concertation » dans les dimensions réglementaires des procédures

La dimension « concertation » est apparemment de plus en plus souvent inscrite dans les marchés publics de maîtrise d'œuvre qui concernent les opérations d'aménagement. Ce n'était pas le cas au début des années 2000 et cela peut indiquer une évolution dans la façon de concevoir l'implication des habitants-citoyens : l'aspect participatif semble plus « intégré » règlementairement au processus d'élaboration. Toutefois il faudrait analyser plus précisément la teneur de la clause sur la « concertation » dans les marchés, pour savoir si elle s'apparente simplement à la mise en application d'injonctions réglementaires ou bien si elle illustre

[704] Par exemple pour le projet de réaménagement des Berges de Seine, le site Internet (bergesdeseine.paris.fr) proposait des outils en ligne qui permettaient aux internautes de représenter sur une image en 3D les éléments qu'ils estimaient importants en termes d'aménagement des espaces. Ils pouvaient ainsi créer eux-mêmes un projet, et le diffuser ensuite via leurs réseaux sociaux virtuels (Facebook). De plus, un forum interactif permettait aux internautes de déposer des propositions pour plusieurs espaces des berges de Seine, propositions qui étaient ensuite soumises aux votes de toutes les personnes visitant le site. Le nombre de votes était ensuite exposé en points à côté des propositions. L'idée semble intéressante, mais nous ignorons dans quelle mesure le site permettait une interactivité avec les acteurs en charge du projet urbain, et si ceux-ci ont répondu aux participants pour expliquer s'ils retenaient ou non leurs propositions, et pourquoi. Dans la façon dont cet espace est présenté, il s'apparente plus à un lieu de recueil d'idées qu'à une instance de concertation ; il nous semble qu'en l'état, cet outil s'inscrit au niveau de la consultation du public. Il n'en reste pas moins porteur d'innovations pour impliquer le plus largement possible et au-delà des procédures classiques de réunions publiques.

véritablement une intégration des démarches participatives aux processus de projets urbains. Dans l'opération des Halles, les maîtres d'œuvre étaient engagés par contrat à assister à des réunions de « concertation ». Ceci les a conduit à travailler à la préparation de ces réunions, en réalisant des synthèses et des documents, et à répondre aux questions que les habitants-citoyens leur posaient pendant les réunions. Pour autant la prise en compte des apports de ces derniers dans leurs propositions n'était pas garantie. Cet aspect peut donc davantage être un indice de l'obligation des acteurs en charge des projets urbains de « composer » avec la présence de la société civile. Il peut aussi renvoyer à une acceptation uniquement quantitative de la participation, à travers l'engagement à assister à un certain nombre de réunions.

Conclusion intermédiaire

Modalités de conduite de projet urbain et possibilités de réalisation des critères de participation et de délibération

L'analyse de la « concertation » par le prisme des critères d'évaluation rejoint et précise les éléments de conclusion de notre approche par degrés d'implication. Globalement, les conditions de réalisation des cinq critères que sont la temporalité, la transparence, l'inclusion, l'égalité, et l'argumentation, n'ont pas été remplies dans les dispositifs mis en place pour l'opération des Halles. L'analyse transversale révèle ainsi à nouveau des limites à la prise en compte des habitants-citoyens dans la démarche de projet urbain. Deux éléments ressortent fortement : d'une part la difficulté pour les acteurs en charge de l'organisation des dispositifs à intégrer les habitants-citoyens concernés par le projet dans les dispositifs participatifs, et d'autre part, en ce qui concerne les habitants-citoyens impliqués, la difficulté à faire valoir leurs apports dans l'élaboration du projet et le processus de décision.

A travers l'analyse des postures des acteurs dans l'opération des Halles, nous avons précédemment montré que les représentations des politiques et professionnels quant à la place des habitants-citoyens dans une démarche de projet urbain étaient des facteurs de limitation de la participation. La troisième partie nous permet de montrer qu'au-delà même de la façon dont les acteurs appréhendent la « concertation », les limites à la réalisation des critères trouvent leur explication dans les manières de concevoir et de mener le projet urbain. Ainsi, les procédures choisies induisent des possibilités différentes de réalisation des critères. En l'occurrence, les marchés d'études de définition paraissaient être propices à un manque d'argumentation et de clarification des objectifs de la maîtrise d'ouvrage. La logique procédurale elle-même peut représenter un obstacle à la connexion avec le processus participatif : les procédures suivent des calendriers par rapport auxquels la « concertation » doit être pensée. Les réglementations de ces procédures et les interprétations qui en sont faites par les acteurs en charge du projet peuvent constituer des facteurs restrictifs, lorsqu'elles conduisent à circonscrire la diffusion d'informations, diminuant notamment ainsi l'effectivité du critère de la transparence.

De plus, la façon de mener le projet de réaménagement des Halles s'appuie en grande partie sur des modalités de conception urbaine qui peuvent limiter l'intégration des apports des habitants-citoyens. La logique sectorielle appliquée pour la gestion des différents aspects du projet a restreint la possibilité d'articulation entre le processus participatif et des démarches de conception elles-mêmes gérées parallèlement les unes aux autres. Au demeurant, les logiques fonctionnalistes et l'approche morcelée du site ont rendu difficile la prise en compte de la multiplicité des usages, car ces derniers ont été traités de façon ponctuelle et fragmentée, et non dans leur ensemble ou par rapport à leur superposition. La priorité donnée aux futurs usages du site par les acteurs politiques et professionnels au détriment d'une attention aux pratiques et représentations actuelles exprimées par les habitants-citoyens a compromis les possiblités de dialogue. Par ailleurs, les argumentaires développés par les acteurs en charge du projet urbain, particulièrement par les personnels technico-administratifs de la Ville de Paris

et les maîtres d'œuvre, montrent l'importance qu'ils accordent aux modalités formelles de conception urbaine. Le souci du respect de la réglementation est fortement mis en valeur dans les discours de ces professionnels. Ces éléments sont révélateurs d'une approche techniciste des modalités de conduite de projet qui apparaissent très pré-formatées. La raison technique est d'ailleurs fréquemment mobilisée comme un argument d'autorité coupant court aux possibilités de délibération et de travail collectif.

Formes et limites de la portée du processus participatif pour les acteurs impliqués

Evolutions des pratiques et apprentissages par l'expérience de la « concertation »

Malgré les limites de la « concertation », l'analyse par les critères met en exergue certains changements au cours des dispositifs participatifs. Bien que ce soit majoritairement sous la pression des acteurs de la société civile, des améliorations ont été apportées quant à la clarté et à la diffusion des informations concernant le projet et la formalisation des règles de fonctionnement des dispositifs (critère de transparence). Des tentatives d'élargissement et d'inclusion des métropolitains ont été entreprises et des efforts d'argumentation ont été réalisés sur certains aspects du projet. Ainsi s'ébauchent des formes d'évolution dans les pratiques mêmes des acteurs politiques et professionnels, qui correspondent aux trois phases de « concertation » que nous avons précédemment identifiées[705] – bien que ces évolutions ne soient pas repérables pour tous les critères et soient souvent très circonstanciées.

Ces formes d'évolution renvoient à l'idée que le processus participatif peut également être évalué au regard de sa portée pour les acteurs en présence. L'expérience que représente pour les différents types d'acteurs leur implication dans les dispositifs participatifs semble bien avoir eu des effets d'apprentissage pour ces derniers. Ces apprentissages ont pu engendrer des changements dans leurs pratiques, à l'intérieur et en dehors de l'opération des Halles.

En ce qui concerne les acteurs de la société civile, leur participation à la « concertation » des Halles leur a permis de réaliser des apprentissages « *comportementaux et cognitifs* » (Fourniau, Simard, 2007). La fonction pédagogique de la démarche participative a porté sur le fait d'apprendre à se positionner, à s'exprimer et à utiliser les bonnes ressources dans une instance publique. Leur expérience d'implication leur a également enseigné des éléments théoriques et pratiques sur le fonctionnement du système local d'action publique et sur les modalités pour y jouer un rôle. Ils ont ensuite mobilisé leurs apprentissages pour renforcer leur position ou pour introduire des changements au sein de la « concertation des Halles », mais aussi dans d'autres instances politiques ou associatives dans lesquelles ils étaient engagés, ou bien pour monter d'autres projets dans le quartier ou ailleurs. Il y a donc eu des formes de capitalisation et de réinvestissement de leurs apprentissages. C'est pourquoi nous pensons que l'expérience de la participation a pu provoquer des changements en termes de savoirs, de représentations et de pratiques pour les habitants-citoyens participants. Toutefois,

[705] C.F. *Supra*, Partie 1, Conclusion intermédiaire

au regard de leurs profils sociologiques, ces changements se situent davantage dans une continuité que dans une rupture avec leurs activités précédentes, puisque leur engagement politique et militant précédait leur entrée dans les dispositifs participatifs.

Les dispositifs participatifs de l'opération des Halles semblent également avoir eu une fonction pédagogique pour les acteurs politiques et professionnels impliqués. Leur expérience de la « concertation » leur a permis de développer des compétences techniques en termes de logistique et de communication pour organiser et gérer les dispositifs et les réunions et pour tenter d'échanger avec les habitants-citoyens sur leurs propositions. De plus, elle a généré une réflexion sur les méthodes mises en place pouvant les amener à dégager des enseignements utiles pour leurs futures pratiques. Au regard des dysfonctionnements repérés pour l'opération des Halles, les acteurs ont identifié plusieurs éléments sur lesquels il est possible qu'ils soient plus attentifs à l'avenir. Emergent ainsi des réflexions sur les enjeux et les modalités de la participation, notamment au sujet des questions de transparence et d'inclusion. Ces apprentissages s'apparentent en grande partie à des adaptations nécessaires au cours de l'opération des Halles, notamment face aux revendications des acteurs de la société civile et à la formalisation des dispositifs par l'adoption d'une *Charte*. C'est d'ailleurs également par des phénomènes d'adaptation et d'interactions que les habitants-citoyens ont développé des apprentissages. Ces éléments nous amènent à considérer ces derniers comme résultant d'un processus relationnel.

La portée de l'expérience participative à relativiser

Si les effets générés par l'expérience de la « concertation » des Halles et les apprentissages qu'elle a pu engendrer ne sont pas négligeables, la portée de l'expérience participative pour les acteurs impliqués dans l'opération des Halles nous semble toutefois devoir être nuancée au regard de plusieurs éléments.

En premier lieu, si les dispositifs participatifs ont bien permis des apprentissages et ont eu des effets sur les pratiques et trajectoires des acteurs de la société civile participant, il s'est agi principalement de personnes qui possédaient au préalable les capacités en termes de capitaux sociaux, politiques/militants, et culturels pour s'impliquer dans un processus participatif dans la durée. La fonction de « *changements* » des dispositifs participatifs de l'opération des Halles sur les habitants-citoyens est ainsi à tempérer. La logique d'apprentissage ne s'applique pas à tout le monde de manière uniforme, car les processus de transformation par la participation ne sont pas exempts de phénomènes d'inégalités. Comme le montrent Michel Crozier et Erhardt Friedberg (Crozier, Friedberg, 1977), l'apprentissage est un amplificateur des ressources des acteurs ; il bénéficie donc plus à ceux qui en ont déjà. Selon Jacques Godbout, il existerait même une duperie dans l'idée de penser que la participation peut redistribuer les pouvoirs, car ceux-ci sont toujours corrélés à l'accès aux classes supérieures :

> « *la participation a rarement élargi l'accès au pouvoir réel pour les usagers des organisations, ce pouvoir se déplaçant plutôt des représentants élus aux professionnels des organisations (employés, techniciens, militants) sans rejoindre la base des*

> *participants. La participation n'accorde pas alors de nouveaux pouvoirs, elle les transfère plutôt à de nouvelles élites définies soit en terme de compétence, soit en terme de mobilisation* » (Godbout, 1983).

Sur ce plan, l'expérience des Halles peut sembler illustrative, dans la mesure où les quelques habitants-citoyens non organisés et non riverains ayant participé l'ont fait de façon trop ponctuelle pour que cela ait une incidence profonde sur leurs modes de vie et leurs représentations. Dans le même ordre d'idées, Sandrine Rui explique que l'institutionnalisation de la participation peut être analysée comme une limite à l'autonomie d'un espace public naturel, « *dont la capacité vient surtout du fait qu'il ne peut pas être totalement organisé* » (Rui, 2004). Certains chercheurs, explique Sandrine Rui, à l'instar de Jacques Rancière[706], pensent même que la « *double injonction à participer et à faire participer pourrait enfreindre les capacités d'action des mouvements sociaux* » (Rui, 2004). Le développement des processus participatifs pourrait alors être lu comme un nouveau « *mode d'emprise des pouvoirs centraux* » (Rui, 2004). Dans une certaine mesure, l'institutionnalisation de la participation pourrait ainsi participer au renforcement des inégalités, mouvement accentué par la création d'une nouvelle classe de « citoyens-experts ». Les profils particuliers des acteurs de la société civile mobilisés pour l'opération des Halles et la faible possibilité d'ouverture des dispositifs ont conduit à ce phénomène.

Cette approche amène à considérer les effets de la participation pour les acteurs de la société civile sous un autre angle, celui de la possibilité d'une professionnalisation de certains types d'habitants-citoyens. Celle-ci amènerait à la création ou à la pérennisation de formes d'inégalités par des clivages entre ceux qui deviennent de plus en plus aptes à participer et à être politisés et ceux qui ne sont pas impliqués[707]. En découle le « *risque de privatisation d'un espace public donné comme représentatif au profit de quelques uns, et une forme de sélection politique* » (Blondiaux, 2008a). Cela peut d'ailleurs s'avérer être une stratégie des pouvoirs publics, ce que met en avant Loïc Blondiaux :

> « *une des solutions aux problèmes posés par la reconnaissance de nouvelles formes de savoirs est de faire peser sur les citoyens une exigence d'information que seuls des habitants professionnels devenus à leur tour experts pourront relever, au risque de faire perdre à ces dispositifs leur capacité à impliquer des citoyens ordinaires* » (Blondiaux, 2008a).

La forte volonté des acteurs en charge du développement de la participation à Paris de « *former les citoyens* » renvoie à cette idée de création d'une classe spécifique d'habitants-citoyens, qui deviendraient les interlocuteurs des pouvoirs publics dans des instances de participation. Ces dernières demeureraient alors peu ouvertes aux personnes ayant le moins de capital politique et social.

---

[706] Jacques Rancière estime même que la démocratie formelle empêche une démocratie réelle non définie : les participants n'auraient pas accès au sens de leur propre pratique, et resteraient dans « *l'illusion de ce qu'ils font* » (Rancière, 2000), ce qui entraînerait la domination du système, pour reprendre les concepts défendus par Bourdieu au début des années 80.

[707] La participation de certains représentants associatifs peut également déboucher sur des processus de notabilisation.

Par ailleurs, en ce qui concerne les évolutions possibles des pratiques des acteurs en charge du projet des Halles, la portée de leurs apprentissages et de leurs réflexions nous semble également à nuancer au regard des représentations de l'implication des habitants-citoyens qu'ils font valoir et que nous avons évoquées dans la deuxième partie de cette thèse. En effet, force est de constater la prégnance de représentations fondées sur le modèle de la démocratie représentative et de l'instruction publique. Ces conceptions d'un apport limité des habitants-citoyens à l'action publique peuvent être un frein à l'évolution des pratiques des acteurs en charge des dispositifs participatifs. Les postures de défiance des acteurs politiques et techniques envers l'implication de la société civile peuvent ainsi représenter un obstacle ou tout du moins un facteur de complexification de la mise en place de démarches participatives pour les projets urbains.

Enfin, si l'on reprend la conception relationnelle de l'apprentissage présentée par Louis Simard (Simard, 2003), on peut estimer que le processus d'apprentissage n'a pas été complet dans le cas de l'opération des Halles. En effet, selon son approche, celui-ci ne peut être abouti que par une « *relation complémentaire entre acteurs* » qui a vocation à dépasser la relation conflictuelle lorsque celle-ci existe[708] (Fourniau, Simard, 2007). Ce processus d'apprentissage implique un rapport de force relativement équilibré entre les acteurs, « *leur permettant de se donner conjointement une définition du projet compatible dans la durée avec leurs intérêts* » (Fourniau, Simard, 2007). En conséquence, lorsque les relations entre des acteurs sont conflictuelles et le restent, ils peuvent certes apprendre de leur expérience, mais ils ne peuvent stabiliser leurs relations. L'apprentissage n'est donc pas réalisé en « *cycle complet* », c'est-à-dire que les acteurs ne parviennent pas à du consensus ni à la définition collective d'outils nouveaux et de dispositifs structurels pérennes (Fourniau, Simard, 2007). Précisément, dans l'opération des Halles, les relations entre acteurs de la société civile et acteurs du projet urbain ont été conflictuelles et méfiantes presque tout au long de l'opération[709]. Le rapport de force est donc resté vif et peu équilibré, notamment parce que les politiques et les professionnels n'ont reconnu qu'une place limitée aux habitants-citoyens dans la démarche de projet. De ce fait, le premier impact défini par Paolo Fareri, lié à la « *composition des réseaux décisionnels* » (Fareri 2000), n'a pas été tout à fait réalisé. Il a pu sembler en partie effectif dans l'opération des Halles, parce que les habitants-citoyens ont pris conscience grâce à leur implication qu'ils étaient en mesure d'intervenir, de mobiliser des ressources, d'être légitimes en tant que citoyens à participer[710]. Mais il ne s'est pas concrétisé car les interactions avec les autres intervenants n'ont pas été vécues comme positives et génératrices d'une plus grande efficacité, et n'ont pas abouti à l'instauration de modalités de concertation : malgré

[708] Ou plus précisément, à faire évoluer la relation conflictuelle vers une relation complémentaire (Fourniau, Simard, 2007)

[709] La concertation réalisée sur les modalités d'implication des habitants-citoyens en 2005 est le seul moment qui ait abouti à une définition collective d'un outil nouveau et d'un dispositif relativement pérenne : celui de la *Charte de concertation*. Néanmoins son application est loin d'avoir fait consensus entre les acteurs, et a généré finalement plus de conflit que de complémentarité.

[710] Le succès de cet impact dépend du « *degré de conscience, chez les habitants, de pouvoir intervenir de façon positive dans les processus politiques en tant qu'acteurs légitimes capables de mobiliser des ressources pertinentes et à même d'interagir avec les autres intervenants, dans la perspective d'une plus grande efficacité.* » (Fareri, 2000)

l'instauration d'une *Charte*, le processus participatif s'est majoritairement cantonné à de la consultation.

La difficile réalisation du principe d'intégration

Les limites structurelles inhérentes au contexte municipal parisien

La portée du processus participatif mis en place pour le projet des Halles a été limitée par des facteurs structurels qui dépassent le contexte de l'opération et de ses sous-systèmes d'acteurs propres.

Le contexte municipal de la décennie des années 2000 montre le développement de la thématique participative dans les services de la Ville de Paris, à l'initiative de certains élus. Certaines évolutions en termes de pratiques et de représentations sont visibles et peuvent amener à des changements dans les manières de faire les projets urbains : des formations et des textes de références sont créés pour sensibiliser les agents de la Ville à cette question, et la « concertation » fait à présent l'objet de missions spécifiques dans les services technico-administratifs. Les réflexions engagées par les porteurs de cette dimension semblent pouvoir amener à l'affirmation de principes et de modalités plus précises. Le développement du recours à des professionnels de la participation extérieurs à la Mairie de Paris pour organiser les dispositifs en lien avec les démarches de projet urbain et la création de nouveaux postes en interne dédiés à la « concertation » dans les directions responsables de ces projets sont des signes que l'on peut interpréter comme marquant une évolution de la conception de la participation. Au demeurant, elle semble devenir une des fonctions à part entière des urbanistes, comme en atteste sa mention dans le référentiel métier de l'urbaniste publié par l'OPQU[711]. Les évolutions en termes d'organisations de la Mairie de Paris et les processus de formation des agents de la Ville pourraient amener à des changements de pratiques des porteurs de projets urbains, par la diffusion d'une « *culture de la participation* » revendiquée par les acteurs en charge du développement de la « démocratie locale » à Paris. Ces évolutions nous semblent toutefois limitées par plusieurs aspects, qui rejoignent ceux que nous avons observés dans l'opération des Halles.

L'évolution des pratiques d'implication des habitants-citoyens pour les démarches de projet urbain à Paris peut selon nous être désignée comme laborieuse dans le sens premier du terme, parce que les démarches participatives supposent des modalités de processus de projet différentes, qui se traduiraient selon les acteurs rencontrés par un « *surcroît de travail* ». Nous avons vu qu'il était beaucoup question dans les discours des acteurs politiques et professionnels du changement de manière de « *faire le projet* », parce que les dispositifs participatifs multiplient les étapes de présentation et de validation, ce qui induirait de pouvoir synthétiser les éléments du projet plus souvent qu'auparavant. Ce processus demanderait selon les acteurs rencontrés plus de temps que les démarches de conception qui se font sans

[711] En effet, plusieurs des fiches métier de l'urbanisme réalisées par l'OPQU en 1998 mentionnent la fonction d'organisation et de gestion de la communication et de la concertation pour les projets. C.F. *Le Moniteur, Le métier d'Urbaniste, domaines d'activité, fonctions et compétences*, OPQU, n° 5379, 29 décembre 2006

implication d'habitants-citoyens. Mais l'évolution des pratiques d'implication au-delà de la consultation peut également être considérée comme laborieuse dans le sens de « difficilement réalisable ». En effet la conception de la « *participation* » au sein de la Mairie de Paris est fortement corrélée au système représentatif et à la répartition des rôles qu'il induit. Dans cette conception, seul l'élu assure la légitimité de la décision, éclairé par les indications des professionnels et des experts patentés. Cet aspect est visible dans les déclarations d'intention des acteurs politiques, notamment pendant les campagnes électorales, mais aussi dans les documents de référence créés par les acteurs municipaux, comme la *Charte Parisienne de la Participation*. Ainsi, les processus d'implication des habitants-citoyens semblent avant tout apparaître comme des moyens de renforcer la démocratie représentative, en rapprochant les élus des citoyens. La participation est alors essentiellement pensée comme le développement d'une relation de proximité entre élus et électeurs. Ces conceptions sont révélées par l'emploi privilégié de l'expression « démocratie locale » plutôt que « démocratie participative » dans les discours des acteurs et dans les noms attribués aux services dédiés. Héloïse Nez note d'ailleurs que le terme de « démocratie participative », s'il était mis en avant lors de la première campagne du PS en 2001, n'apparaît pas une seule fois dans *« les quinze engagements pour la vitalité démocratique de Paris* » de la campagne de 2008 (Nez, 2008). Nous avons pu constater que les acteurs en charge du développement de la participation à Paris utilisaient les expressions « démocratie locale », « démocratie participative » et « démocratie de proximité » sans les différencier. Pourtant, elles ne renvoient pas aux mêmes processus. Comme l'expliquent Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer, la démocratie participative est « *la combinaison des structures classiques de la démocratie représentative avec des procédures de démocratie directe ou semi-directe dotées d'un pouvoir décisionnel et pas seulement consultatif* », alors que la démocratie de proximité représente davantage une « *inflexion communicationnelle de la démocratie représentative en ce qu'elle instaure un dialogique purement consultatif entre citoyens et décideurs*. » (Bacqué, Sintomer, 2011)

Ainsi, la conception de la « participation » dans le contexte municipal parisien renvoie davantage à l'idée d'une consultation des habitants-citoyens pour guider les décisions qu'à une intégration de ceux-ci dans la fabrication des décisions. L'étude du fonctionnement des services de la Mairie montre une approche pragmatique et gestionnaire de l'implication des habitants-citoyens encore fortement pensée comme un moyen de favoriser l'acceptation sociale des projets et tolérée dans la mesure où elle ne perturbe pas trop les manières de faire traditionnelles. De plus, en raison du fonctionnement vertical et cloisonné des services de la Mairie de Paris et de la multitude d'acteurs qui peuvent intervenir sur la mise en place de dispositifs participatifs, les actions de développement de la participation à Paris semblent déconnectées de l'organisation des projets urbains. L'organigramme des acteurs pouvant s'occuper de démarches participatives pour les projets urbains montre la complexité de l'organisation de la Mairie de Paris dans ce domaine (*Supra*, Figure 46). En outre les instances mises en place ne peuvent agir sur les projets urbains que si elles sont saisies par les porteurs de projet, et le recours aux outils disponibles n'est en rien imposé. Les acteurs en charge de la « concertation » des Halles ne s'en sont d'ailleurs pas servis.

La déconnexion des processus de participation et de projet urbain

A partir des différents éléments que nous avons mis en exergue dans cette troisième partie, il apparaît que, fondamentalement, les dispositifs participatifs et la démarche de projet urbain ont eu peu de moments d'interconnexion dans l'opération des Halles. Cette déconnexion est particulièrement visible dans l'étude des logiques inhérentes au projet des Halles, mais elle semble également exister en raison de l'organisation de la Mairie de Paris pour la mise en place de la participation dans les projets d'urbanisme.

En réalité, deux systèmes de régulation distincts ont fonctionné.

- D'une part le système de « concertation », avec son calendrier et ses instances propres, dont rien n'indiquait dans ses modalités d'organisation comment il s'articulait avec celui du projet. Ce système était presque tautologique, car il n'avait parfois pour but que de faire fonctionner la « concertation », sans finalité d'actions sur l'élaboration du projet.

- D'autre part le système de projet, avec son mode de régulation structuré par des procédures et des modalités de conception urbaine, dictées par la réglementation. Son calendrier interférait plus ou moins clairement sur la « concertation » - mais rien n'indiquait en quoi ce système de projet s'appuyait sur celle-ci.

Nous avons vu qu'il y avait parfois eu des zones d'intersections entre les deux systèmes, conduisant à ce que sur certains objets et à certains moments l'implication des habitants-citoyens s'apparente à de la « concertation » et puisse avoir une influence sur certains aspects du projet. Mais malgré la mise en place de la *Charte de la concertation* en 2006, les instances de « concertation » citoyenne n'ont été que peu articulées avec les processus de décision, de concertation institutionnelle, et d'élaboration du projet.

Ce phénomène semble faire écho à ce que d'autres chercheurs ont pu observer sur des dispositifs participatifs : Jodelle Zetlaoui-Léger remarque ainsi qu'une tendance à considérer la participation comme parallèle et non essentielle à l'élaboration du projet d'urbanisme existe chez les maîtres d'ouvrage :

> « *si l'intention d'associer les habitants à des démarches de projet s'exprime de plus en plus en France comme dans d'autres pays européens, elle reste souvent traitée comme une question annexe et a du mal à être véritablement intégrée aux démarches opérationnelles* » (Zetlaoui-Léger, 2005).

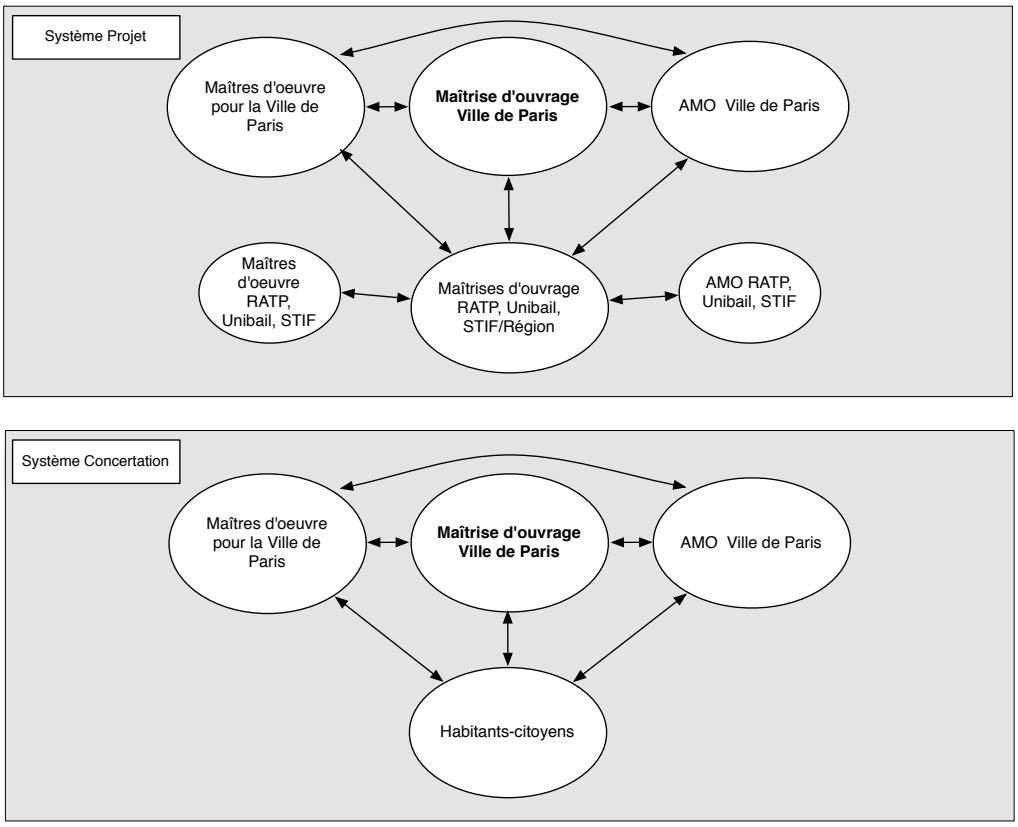
Armand Hatchuel met en avant l'impact du « *découplage du processus de décision et de processus de participation démocratique* » dans les processus d'élaboration :

> « *tout se passe comme si on faisait délibérer un jury d'assises sans savoir quelles seront les étapes du procès et ce que l'on fera de son verdict. L'absence de continuité du débat en relation avec la vie du projet donne le sentiment de « fenêtres participatives » successives sans continuité et sans lien les unes avec les autres. D'où le soupçon constant qu'il pourrait s'agir de procédures dilatoires ou d'un moyen commode pour rendre acceptable ce qui a déjà été décidé* » (Hatchuel, 2006).

Le principe fondamental d'intégration ne semble pas réalisable dans ces conditions.

Ces différents éléments nous amènent à conclure que les impacts décrits par Paolo Fareri ne sont pas tout à fait concrétisés dans l'opération des Halles[712] (Fareri, 2000). Nous avons déjà mentionné que le premier impact cité par ce dernier ne nous paraît que partiellement réalisé. Par ailleurs, s'il y a bien des processus d'apprentissage de la part des acteurs institutionnels à partir de leurs expériences de « concertation » et le développement de réflexions et d'innovations en termes de politiques de participation, il ne nous semble pas que l'expérience de la « concertation » pour le projet des Halles ait abouti à des « *approches plus intégrées de la participation dans la définition et le traitement des problèmes publics* », ce qui correspondrait au deuxième impact décrit par Paolo Fareri (Fareri, 2000). De plus, le peu d'articulation du processus participatif avec la démarche de projet urbain limite les possibilités de redéfinir les « *réseaux décisionnels* », tandis que les difficultés de délibérations liées aux registres argumentatifs différents ne permettent pas tout à fait la construction d'un « *langage commun* » entre les acteurs participants, condition du troisième impact décrit par Paolo Fareri (Fareri, 2000). Le quatrième impact qu'il identifie est plus difficilement observable pour l'instant, mais les évolutions amorcées peuvent toutefois amener à un changement des pratiques participatives vers une « *augmentation du caractère public des problèmes de politique en favorisant la participation de l'opinion publique dans la réflexion sur les projets urbains* » (Fareri, 2000). Ce dernier élément doit selon nous être appréhendé comme une piste de recherche intéressante, orientée vers l'observation des évolutions en termes de pratiques participatives en urbanisme.

Figure 49 : Deux systèmes parallèles : le système projet et le système « concertation »



[712] C.F. *Supra*, Partie III, Chapitre 2, « la portée de l'expérience participative pour les acteurs impliqués et pour les pratiques de conception urbaine »

CONCLUSION

L'articulation du processus participatif à la démarche de projet urbain

Retour sur la démarche de recherche et sur les principaux résultats de la thèse

L'objectif de cette recherche était d'analyser le déroulement et les caractéristiques d'un processus de participation d'habitants-citoyens à l'action publique, sous l'angle particulier des interactions entre celui-ci et la fabrication d'un projet d'urbanisme. A partir d'un terrain d'investigation spécifique, le projet de réaménagement du quartier des Halles de 2002 à 2010, nous avons étudié les liens et les interférences entre les dispositifs participatifs mis en place par la Mairie de Paris et les modalités d'élaboration du projet, afin d'évaluer l'articulation entre ces deux processus.

Notre analyse s'est d'abord fondée sur la qualification des dispositifs participatifs à partir de différents degrés d'implication des habitants-citoyens, puis sur l'évaluation transversale du caractère participatif et délibératif de la démarche mise en place à l'aune d'une grille de critères. Nous avons ainsi pu mettre en évidence une faible influence de la « concertation » engagée par la Ville de Paris sur la démarche de projet urbain. Bien qu'il soit difficile de qualifier le processus participatif de façon uniforme, et malgré une certaine évolution de ses modalités qui nous a amenée à définir trois phases de « concertation » au cours de l'opération des Halles, nous sommes tout de même parvenue à la conclusion suivante : la plupart du temps, les dispositifs organisés par la Mairie de Paris n'ont pas réellement permis la réalisation d'une concertation (au sens d'un dialogue organisé entre parties prenantes visant à définir les modalités d'action), malgré l'appellation utilisée par la maîtrise d'ouvrage. Ils ont plutôt abouti à la mise en place de processus d'information du public et de consultation des habitants-citoyens les plus organisés.

Pour parvenir à ces résultats, il nous a fallu étudier le projet de réaménagement du quartier des Halles selon les différentes étapes et objets qui l'ont caractérisé. Observer précisément la façon dont les dispositifs participatifs ont été (ou non) articulés au processus de projet urbain sur sa durée s'est avéré essentiel pour bien appréhender leur fonctionnement et leur portée. Conformément à la première hypothèse que nous avons formulée en introduction, cet aspect est ainsi apparu comme primordial pour mener une démarche d'analyse d'un processus participatif pour un projet d'urbanisme. Il permet de tenir compte de sa temporalité et de ses modalités de construction pour bien comprendre, et, *in fine,* évaluer au mieux la manière dont les habitants-citoyens y sont associés[713].

[713] De fait, les formes et les degrés de participation peuvent être différents et évoluer selon les étapes et objets d'un projet d'urbanisme, ce qui suppose un travail d'analyse minutieux pour appréhender concrètement les modalités d'articulation entre processus participatif et démarche de projet.

Afin de mettre en lumière les mécanismes qui peuvent expliquer les termes de l'articulation entre processus participatif et projet urbain, nous avons cherché à analyser quelles logiques structuraient ces derniers. Nous avons alors mené une analyse des systèmes et jeux d'acteurs qui ont été à l'œuvre. Nous avons ainsi montré comment les postures des acteurs peuvent être des facteurs de complexification de la connexion entre dispositifs participatifs et démarche de projet.

Il est beaucoup question depuis les années 1990 du passage d'un urbanisme hiérarchique, imposant les modifications du cadre de vie aux habitants, à un modèle de « *projet négocié* » (Callon 1997, Novarina 1998), qui supposerait que différents acteurs, dont les habitants-citoyens, soient impliqués dans l'élaboration du projet et négocient d'égal à égal. Mais l'analyse des postures d'acteurs dans l'opération des Halles montre que la logique descendante est encore prédominante dans les conceptions et dans les manières de mener un projet d'urbanisme. La forte « *typification des rôles* » (Berger, Luckmann, 1986) opérée par les acteurs politiques et professionnels renvoie à la prégnance d'un modèle de double délégation dans le champ du projet urbain, délégation du pouvoir et du savoir aux politiques et aux professionnels. Ce modèle limite la place reconnue aux habitants-citoyens dans la démarche de projet. Or, en l'absence d'une réelle possibilité de reconnaissance de ces derniers en tant que partenaires de la fabrication du projet, le degré d'implication dépasse rarement la consultation. Ainsi, notre deuxième hypothèse se trouve confirmée, dans la mesure où les rôles et représentations des acteurs en charge du projet ont des incidences limitatives sur les possibilités de participation. Parallèlement, la forte mobilisation des acteurs de la société civile les plus impliqués dans l'opération, majoritairement des représentants associatifs, les a conduits à développer des « *stratégies de subversion* » (Bourdieu, 1984). De ce fait, les habitants-citoyens ont pu, à certains moments et sur certains objets, amener les acteurs en charge du projet à tenir compte de leurs argumentaires et de leurs revendications. Ceci révèle que la mobilisation importante des acteurs de la société civile a conféré un certain dynamisme au processus participatif. Si la démarche participative du projet des Halles apparaît majoritairement descendante, encadrée par des dispositifs organisés par les pouvoirs publics, elle a aussi souvent été portée par des mouvements ascendants. Par rapport à notre deuxième hypothèse, ces éléments montrent bien comment les rôles et les positionnements des acteurs sont constitutifs de la démarche participative. Les profils des acteurs sont également structurants. La forte mobilisation des habitants-citoyens impliqués dans l'opération des Halles s'explique en grande partie par leurs spécificités sociologiques : ils disposaient d'un capital social, culturel, et politique qui leur conférait les ressources nécessaires pour tenter de jouer un rôle dans le processus d'action publique.

La question de l'expertise s'est avérée très importante dans l'étude des modalités d'implication et des interactions dans la « concertation ». Elle est de fait essentielle dans la possibilité de redéfinition des modes de faire le projet urbain. Gilles Pinson estime que dans le modèle négocié, si la participation est une des « *notions cardinales* » de la démarche de projet, c'est en grande partie parce que les expertises s'y trouvent « *décentrées* » :

> « *la valorisation de l'existant se traduit par un relatif décentrement des savoirs experts a-contextuels dans l'action publique urbaine : c'est pourquoi la concertation est une des notions cardinales des premières démarches »* (Pinson G., 2004).

Or nous avons vu combien l'argument technique était plutôt mobilisé pour minimiser l'influence des habitants-citoyens, et comment les expertises développées par ces derniers n'étaient que faiblement reconnues et prises en compte, même lorsqu'elles concernaient les usages. Ces observations renvoient aux « *stratégies de conservation* » (Bourdieu, 1984) des acteurs en charge du projet urbain, qui tiennent à ce que les rôles institutionnellement distribués restent fortement typifiés selon le modèle classique de la conception urbaine. Dans celui-ci, l'expertise des professionnels de l'urbain n'est pas seulement technique : elle est également artistique, incarnée par la figure de l'architecte comme celui qui a le don de création et qui seul peut « *tenir le crayon* ». La troisième hypothèse que nous avons énoncée en introduction de cette thèse est donc également validée : la question de l'expertise se pose bien de façon spécifique dans le champ de l'aménagement et de la construction, ce qui tend à rendre encore un peu plus difficile et incertaine la participation citoyenne.

Au-delà de la représentation qu'ont les acteurs en charge du projet urbain de l'implication des habitants-citoyens à l'action publique, les pratiques de conception urbaine elles-mêmes ont des incidences sur les possibilités d'articulation de la démarche de projet avec le processus participatif. Les manières d'envisager et de mener le projet d'urbanisme sont alors en jeu. Les logiques procédurales propres à l'aménagement urbain peuvent représenter des obstacles à l'implication des habitants-citoyens. Mais c'est surtout dans l'interprétation et l'utilisation qui en sont faites par les acteurs en charge du projet urbain que se situent des facteurs importants de restriction des possibilités de participation et de délibération. Ces aspects nous permettent de mettre en lumière une des spécificités de l'étude de la participation dans le champ de l'urbanisme : comme nous le supposions avec notre quatrième hypothèse, les modalités de projet en urbanisme sont susceptibles d'interférer avec l'organisation des dispositifs participatifs et d'en limiter la portée pour la fabrication du projet.

Notre cinquième hypothèse de départ, qui reposait sur l'idée que l'implication dans un processus participatif comporte, en tant qu'expérience, une dimension pédagogique et favorise ainsi des logiques d'apprentissage, s'est vue en grande partie confirmée. En effet, l'expérience de la « concertation » dans le projet des Halles a permis aux participants de développer des apprentissages et de les réinvestir, soit directement dans le processus participatif, soit indirectement dans d'autres sphères ou d'autres projets urbains. Nous en sommes donc arrivée à conclure qu'effectivement la participation entraînait des changements pour les acteurs impliqués, en termes de connaissances et de pratiques, ce qui peut avoir des répercussions sur leurs trajectoires sociales. Des évolutions des dispositifs participatifs mis en place durant les sept années de « concertation » sont également perceptibles. Néanmoins, cette cinquième hypothèse a été en partie nuancée. En effet, nous avons observé à quel point certains aspects structurels, notamment la forte typification des rôles, et organisationnels, propres au contexte de la Mairie de Paris, ont limité les évolutions des pratiques de conception urbaine vers une plus grande intégration des habitants-citoyens dans les démarches de projet. Celles-ci semblent encore très laborieuses.

Ces différents résultats montrent que ce sont bien les représentations et les postures des acteurs qui conditionnent la « concertation ». Si le rôle des contraintes structurelles (distribution institutionnelle des fonctions, cadres réglementaires et politiques, processus organisationnel) nous est apparu capital, nous avons également constaté que les acteurs pouvaient utiliser les contraintes qui leur sont imposées par la structure et les règles institutionnelles. Soit ils cherchent à trouver des espaces d'interprétations pour mener des innovations (du côté des habitants-citoyens), soit ils s'y réfèrent pour au contraire pouvoir s'opposer à des idées nouvelles modifiant leurs pratiques habituelles (du côté des acteurs politiques et professionnels). Les acteurs jouent ainsi des contraintes au delà de leur caractère apparemment objectif et uniforme. Dès lors, les stratégies et le volontarisme des acteurs en charge du projet sont particulièrement importants dans la réalisation des dispositifs participatifs. L'approche stratégique et la compréhension des interactions se révèlent donc essentielle pour analyser un processus participatif. Néanmoins, étant donnée la profonde complexité de la démarche de projet et les phénomènes d'incertitude qui la structurent, la rationalité des acteurs et leurs possibilités de faire des choix demeurent limitées. Ces éléments nous ont amenée à croiser plusieurs approches, structurelles et stratégiques, pour étudier le processus dans sa globalité.

Intégrer les dispositifs participatifs à la démarche de projet : l'importance de la démarche programmatique et de la prise en compte de la diversité des usages

Le principe fondamental d'intégration que nous avons défini dans notre troisième partie n'a pas été réalisé dans l'opération des Halles. En effet, le processus participatif ne paraît pas avoir été pensé et mené comme faisant intégralement partie de la démarche de projet urbain. La concertation institutionnelle est restée très peu visible, alors qu'elle semble en grande partie avoir dicté les orientations choisies par la Ville de Paris, davantage que la « concertation » avec les habitants-citoyens. En ce sens, nous ne pouvons pas, au regard de notre recherche, conclure que l'opération des Halles aurait donné lieu à un renouvellement des opérations d'urbanismes en tant que forme d'action publique, tel qu'il est formulé dans le modèle du projet négocié.

L'un des aspects essentiels qui a manqué dans la démarche du projet des Halles pour s'apparenter à ce modèle nous semble être la prise en compte de la diversité des usages et des représentations du territoire à réaménager dans la définition des problèmes et des éléments programmatiques. En effet, nous avons observé une forme de minoration des possibilités de discussions et de concertation sur les usages et sur les représentations vécues et symboliques du territoire[714]. C'est ce qui s'est joué notamment dans le croisement des argumentaires entre usages projetés selon les fonctions générées par le futur projet et usages actuels mis en valeur dans les argumentations des habitants-citoyens. En procédant ainsi, les acteurs en charge du projet ont gommé les ressorts mêmes de l'appropriation d'un projet en termes de représentations et de pratiques. Yann Renaud a montré que les mouvements de résistance aux

[714] Cela avait d'ailleurs déjà été le cas d'une autre façon lors de la première opération de réaménagement du quartier des Halles, en effaçant de façon radicale les traces matérielles des anciennes Halles de Baltard, et en essayant d'amener une nouvelle population, moins populaire, à travers de nouveaux types de commerces et de logements.

projets d'aménagement urbain par des associations parisiennes étaient souvent révélateurs d'une différence entre les « *façons respectives de l'habitant et de l'aménageur de concevoir le territoire urbain* » (Renaud, 2002). Ces derniers ont tendance à ne pas tenir compte de la valeur accordée au territoire par les habitants-citoyens en termes de sociabilité, d'usages et d'attachement affectif[715].

Le modèle de politique publique qualifié de « *problem setting* », qui a vocation à remplacer celui de « *problem solving* » (Fareri, 2000), peut être mobilisé pour énoncer les modalités nécessaires à la mise en place d'une concertation tenant compte de la diversité des usages et des représentations du territoire. Il s'agit de reconnaître le caractère non objectif du problème que tente de résoudre une politique, ce qui amène à en considérer la non unicité, et de ce fait la dimension sociale et plurielle. Cela implique que l'on reconnaisse aussi la légitimité de définitions différentes de la part d'acteurs aux statuts multiples et aux rapports à l'espace divers. Dans la démarche « *problem setting »,* la diversité des définitions est une ressource pour le processus d'élaboration du projet, alors que dans l'approche « *problem solving »,* lorsque plusieurs définitions du problème s'affrontent, une seule est valable. L'approche « *problem setting* » est plurielle, non seulement parce que les objectifs et les ressources de tous les intervenants comptent, mais aussi parce que chacun est le détenteur potentiel de connaissances utiles à la mise en place du projet. Cette posture amène à considérer comme les étapes majeures de la démarche de projet celles de définition et de reconnaissance des problèmes, c'est-à-dire le travail programmatique. Comme l'explique Paolo Fareri, alors que l'on estime presque toujours que les conflits au cours des processus participatifs portent sur les types de solutions apportées, dans bien des cas ils naissent plutôt d'un désaccord sur la définition des problèmes (Fareri, 2000). La conception « *problem setting »* permet la mise en place de processus de concertation, puisqu'il s'agit de définir de concert dès le départ le principe même du projet. A l'inverse, l'approche « *problem solving* » privilégie les stratégies de consultation pour présenter aux habitants-citoyens les solutions envisagées afin d'éviter les conflits. Or fondamentalement, cette approche ne peut parvenir à affronter les facteurs de conflits les plus graves, c'est-à-dire ceux qui dépendent du désaccord au sujet de la définition même des problèmes. Selon Paolo Fareri, centrer l'interaction autour des caractéristiques de la solution proposée peut même entraîner, dans certains cas, une radicalisation des divergences (Fareri, 2000). Les stratégies consultatives risquent donc de faire échouer l'objectif déclaré de négociation.

Ce modèle de politiques publiques se situe dans la lignée de travaux menés dans les années 1960 par des théoriciens de la décision comme Herbert Simon[716], et par les théoriciens du *Design Methods Movement*[717], qui utilisaient la métaphore du « problème » dans le domaine

[715] Yann Renaud évoque la pratique de « *l'ingénierie socio-urbaine* » (maîtrise d'œuvre urbaine et sociale dans le cas du Développement Social Urbain - DSU), ou l'implication d'un « *tiers intervenant* » (chefs de projet dans le cas des DSU) qui permettent selon lui de favoriser la reconnaissance de la pluralité des représentations du territoire d'intervention et peuvent faciliter la prise en compte des représentations de chacun dans la mise en place concertée des opérations politiques d'urbanisme (Renaud, 2002).

[716] SIMON H., 1969, *Les sciences de l'artificiel*, trad. par Jean-Louis Lemoigne, Gallimard Folio-essais, rééd. 2004 ; SIMON H., 1964, *Les organisations. Problèmes psychosociologiques.* Dunod

[717] La démarche générale vers laquelle tendent les différents travaux des théoriciens du *Design Methods Movement* a été résumée par Edith Cherry en 1999*, in Programming for design : from theory to practice*, New York, Wiley

de la conception spatiale. Ils estimaient que le projet formulé par un client était à appréhender au départ comme un problème qui devait être identifié et explicité (Zetlaoui-Léger, 2007a). Dans le champ de l'aménagement urbain, cette phase de construction du problème correspond à la démarche programmatique, qui se traduit formellement par la rédaction d'un programme. Ce sont également à partir de ces travaux que les chercheurs du CSTB puis de l'EPPPUR ont développé l'idée du principe fondamental de l'intégration des dispositifs participatifs à la démarche de projet, et qu'ils ont estimé la programmation comme l'étape essentielle pour y parvenir[718].

Dans l'opération des Halles, il est remarquable que les ouvertures possibles pour impliquer les habitants-citoyens à la fabrication de projet ont eu lieu sur des aspects où la programmation était discutable. Autrement dit, c'est lorsque la vocation des espaces, leur organisation et leurs usages étaient abordés et mis en discussion que les habitants-citoyens ont le plus fait valoir une place dans la démarche de projet. Ils ont alors tenté de faire des propositions sur des intentions programmatiques, en essayant de qualifier l'espace à partir de considérations pratiques et symboliques. Lorsqu'ils ont pu contribuer à la réflexion sur la diversité des usages et sur la manière dont il fallait les intégrer dans les éléments programmatiques, les dispositifs participatifs mis en place ont été proches du degré de concertation, par exemple pour la préparation du cahier des charges du concours d'architecture en 2006. En revanche, les débats ont semblé bien plus rapidement fermés sur les aspects qui relevaient directement de la conception spatiale et des aspects techniques, lors des échanges sur la programmation de la Canopée en 2007. Les architectes demandaient alors aux habitants-citoyens de leur faire confiance pour la formalisation et la résolution des aspects techniques. Or nous avons vu à quel point l'instauration de la confiance, structurante dans les possibilités de travail collectif, a été difficile dans l'opération des Halles. Au sujet des dimensions techniques, les habitants-citoyens continuaient d'avoir des questions et des propositions, mais les acteurs en charge du projet leur renvoyaient alors l'image d'un décalage de compétences et d'expertises.

De la même manière, en ce qui concerne le projet de jardin, à partir du moment où les débats sur les aspects programmatiques n'étaient plus possibles (après le marché de conception passé avec l'équipe SEURA en 2005), les interactions entre les acteurs institutionnels en charge du projet urbain et les acteurs de la société civile se sont jouées sur le mode du conflit et de la méfiance, parce que l'univers des possibles s'est beaucoup restreint. Le projet était alors entré dans une phase où l'architecte était censé travailler à partir d'une commande bien définie. Les débats avec les représentants associatifs n'en ont été que plus difficiles, puisqu'en critiquant les orientations prises ils semblaient remettre en cause les compétences du concepteur.

Il semble ainsi qu'il y ait une entrée plus facile et plus spontanée des habitants-citoyens dans la démarche de projet sur les questions de définition des usages. L'étape de programmation apparaît donc bien comme un temps privilégié pour faire participer les habitants-citoyens, ce qui va dans le sens de l'approche « *problem setting* ». Dans les étapes de conception et de

[718] Michel Conan et Michel Bonetti (CSTB) ont formalisé une méthode de « programmation générative dans les années 1980. Plus tard, au début des années 2000, Pierre Dimeglio et Jodelle Zetlaoui-Léger (EPPPUR) ont établi une démarche de « programmation concertée et participative » en s'en inspirant. CF *Supra*, Partie 3, Chapitre 1, Section 1, B. « le principe fondamental de l'intégration ».

réalisation, les possibilités de dialogue semblent plus restreintes, les usages et problèmes à traiter étant censés être déjà définis. Est-ce à dire que la concertation ou la participation ne peuvent avoir lieu dans les moments de conception formelle et de mobilisation d'aspects techniques pour définir le projet ? Pas nécessairement, car il existe toujours des questions d'usages qui restent en jeu dans les étapes de formalisation. Cela suppose néanmoins un effort de traduction de la part des professionnels de l'urbain pour expliquer aux habitants-citoyens comment les questions de formalisations spatiales et de techniques concernent des questions d'usages – ce qui permettrait aux habitants-citoyens de rester dans le jeu sur ces aspects. Cela révèle aussi toute l'attention qui doit être portée dès l'amont au travail programmatique, pour rendre possible et efficiente la participation des habitants-citoyens tout au long du projet. En effet, la formalisation correspond à la recherche de moyens pour résoudre les problèmes repérés : il est donc difficile d'impliquer les habitants-citoyens si les étapes de définition de ces problèmes et des objectifs ne sont pas réalisées avec eux.

Difficultés et questionnements épistémologiques de la recherche

La complexité du projet des Halles

La complexité de ce cas d'étude nous a conduit à faire des choix méthodologiques dans le cadre d'un travail de thèse, limité dans le temps et dans les moyens qu'il permet de mobiliser. Ainsi, nous avons dû choisir entre plusieurs aspects à analyser et entre différents angles d'approche, alors que le projet des Halles comporte nombre de sujets et de questionnements interdépendants.

La difficulté à étudier le projet des Halles est notamment provenue de la multiplicité des acteurs en présence. Celle-ci a impliqué un long travail pour comprendre les implications et les rôles de chacun, et parvenir à rendre compte des systèmes d'acteurs propres à chaque objet et de leur mode de fonctionnement. En s'intéressant à un projet d'une telle complexité, il n'est pas possible de s'arrêter à l'organisation formelle apparente. Il faut nécessairement creuser l'étude des interactions, ce qui induit le risque de se perdre dans un trop grand enchevêtrement. Nous avons donc dû, pour faciliter l'analyse et la clarté de l'exposition, pratiquer des formes de simplification. Cela a été le cas notamment avec l'approche des acteurs par types, qui nous a permis de dégager des régularités et donc des enseignements généraux, malgré la multitude d'acteurs observés. Au demeurant, une difficulté liée à l'étude précise de la multiplicité d'acteurs-individus résidait dans le risque de trop personnaliser les rôles et représentations : en cherchant à comprendre les singularités individuelles, ce qui nous semblait indispensable, nous nous exposions à tomber dans un inventaire de positions singulières dont il serait difficile de tirer des enseignements. C'est également pour cette raison que nous avons considéré indispensable d'utiliser des typologies pour analyser les systèmes d'acteurs. Par ailleurs, notre évaluation de la « concertation » a montré que la difficulté d'étudier un processus participatif pour un projet d'urbanisme d'une telle ampleur tient non seulement à la multiplicité des objets et des acteurs concernés, mais aussi à la diversité des procédures opérationnelles mobilisées, et de leurs règles spécifiques. Là encore, le travail

d'acculturation pour saisir pleinement les logiques en jeu a été long et a nécessité une étude et une retranscription minutieuse de la démarche de projet.

La complexité de l'organisation du processus de projet a précisément rendu difficile, voire impossible, l'accès à toutes les informations nécessaires pour le cerner dans sa globalité. Plus spécifiquement, nous n'avons pas pu assister aux instances de décision et de concertation institutionnelle entre la Mairie de Paris, ses partenaires maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre. De ce fait, nous avons pu perdre la traçabilité de la prise en compte des apports des habitants-citoyens à certains moments de l'opération. Pour pallier cette limite d'appréhension du processus de projet, nous avons également fait des choix méthodologiques, en optant pour une analyse par les produits d'une part et au travers des discours et postures des acteurs d'autre part. Mais, n'ayant pas été dans les lieux même d'arbitrage et de définition du projet, nous n'avons pas pu voir concrètement comment les contributions des habitants-citoyens étaient intégrées. Elles ont d'ailleurs peut-être été davantage prises en compte qu'il n'y paraît, mais il nous est difficile d'en faire état. *A contrario*, lorsque nous avons perçu une prise en compte de ces contributions, nous n'avons pas pu mesurer d'éventuels phénomènes d'hybridation des savoirs. Une question reste notamment en suspens : les pouvoirs publics se sont-ils ponctuellement intéressés aux contenus de ce qui était exprimé par les associations parce qu'ils leur semblaient utiles pour le projet, ou bien ont-ils tenu compte de certaines contributions parce que le processus participatif les exposait à la forte mobilisation des acteurs de la société civile ? Nous manquons de connaissances sur la manière dont les arbitrages et négociations internes ont été réalisés pour y répondre de manière claire.

A l'inverse, nous n'avons pas pu mobiliser certains éléments clés d'explication dont nous disposions, parce qu'ils renvoyaient à des déclarations officieuses et confidentielles de personnes impliquées. Des propos pouvaient avoir un lien direct avec la vie privée des gens ou bien placer certaines personnes dans des positions délicates vis-à-vis de leurs collègues. Aussi, nous avons dû préserver l'anonymat de certains individus, ce qui a pu conduire à désincarner quelque peu les situations, et peut-être à manquer de précisions pour qualifier la manière dont les fonctions ou parcours des acteurs pouvaient agir sur leurs représentations et pratiques.

Les tribulations liées à la démarche méthodologique : questions de postures

Certaines difficultés dans l'étude de la « concertation » pour le projet des Halles sont liées à la démarche que nous avons adoptée. Pour les énoncer, nous revenons ici sur l'enquête elle-même[719].

Mon « entrée » dans le milieu observé, le processus de « concertation » organisé pour l'opération des Halles, s'est faite par l'intermédiaire des chercheurs de l'EPPPUR, qui m'ont invitée à les accompagner lors du premier GTT le 6 avril 2006. Ils m'ont présentée aux

[719] Tout comme nous l'avons fait en introduction, nous utilisons dans ce passage la première personne du singulier. En effet, le retour sur notre posture en tant qu'observatrice participante nécessite de bien situer le point de vue à partir duquel nous avons mené l'enquête, ce qui renvoie à nouveau à l'idée « *d'objectivation participante* » énoncée par Pierre Bourdieu. La description de cette posture est rendue plus évidente par l'emploi du « je ». (Bourdieu, 2003, *op. cit*.)

représentants associatifs avec lesquels ils travaillaient, lors de discussions informelles en début de séance, en tant que membre de l'association. Il a semblé rapidement évident que la plupart des personnes me percevaient avant tout comme une « étudiante » ou une « stagiaire », position qui m'a permis de conserver une posture extérieure aux débats tout au long du processus. Je n'ai pas eu à justifier de mon entrée dans le processus de façon officielle ou formelle. Personne n'a demandé, et ce à aucun moment du processus, qui j'étais et en quelle qualité j'assistais aux réunions. Toutefois il fallait signer une feuille de présence dans la plupart des instances. Au début, je notais être là en tant que chargée d'étude de l'association EPPPUR, puis, après mon inscription en thèse, j'inscrivais que je venais en tant que membre de l'IUP. Au-delà de cet aspect très formel, il n'y a pas eu de négociation avec les acteurs à propos de ma présence, ce qui peut être révélateur du fonctionnement des réunions de « concertation » et de l'intérêt que portent les organisateurs aux participants. J'ai ainsi pu au départ passer relativement inaperçue, ce qui a été utile pour ma posture d'observatrice.

Au cours des nombreux mois qu'a duré l'observation directe et participante dans les réunions, je ne me suis jamais départie de mon rôle « d'étudiante ». Autrement dit, j'avais fait le choix de ne pas du tout m'exprimer dans les séances, et très peu, le moins possible, en petit comité – je me contentais de répondre, un peu évasivement, aux questions que l'on m'adressait directement, ce qui en fait était une chose assez rare. Cela me permettait de ne pas être perçue comme jouant un rôle actif par les acteurs du processus, notamment les pouvoirs publics. Cependant, si on ne m'a jamais demandé de me positionner pendant les réunions, certaines personnes m'ont de plus en plus, au fil du projet, pris individuellement à parti lors de discussions informelles, puis dans les entretiens. Il me faut préciser que je n'étais pas perçue de la même façon par l'ensemble des acteurs, notamment au sein des représentants associatifs. Si ceux qui travaillaient avec les chercheurs de l'EPPPUR m'ont rapidement identifiée, les autres représentants associatifs ont mis plus de temps à comprendre pourquoi j'assistais aux réunions, et s'en sont *a priori* peu soucié jusqu'à ce que je les sollicite pour des entretiens.

L'observation se déroulait simultanément sur plusieurs niveaux :

- un niveau global pendant les réunions où tous les acteurs de la « concertation » étaient présents (GTT, CPC, réunions préparatoires, de présentation, publiques) ;
- un niveau intermédiaire pendant les réunions inter-associatives regroupant de nombreux représentants associatifs, que je ne connaissais pas tous personnellement ;
- un niveau plus micro, avec les associations du collectif Parole des Halles puis du groupe métropole.

Etant donnée la différence des relations que j'entretenais avec les différents acteurs, je ne tenais pas le même rôle dans ces diverses instances. Si l'on se réfère aux catégories définies par Junker (Junker, 1960), j'étais la plupart du temps « *l'observatrice qui participe* », mais parfois aussi la « *participante qui observe* » lors de réunions de travail du collectif Parole des Halles ou du groupe métropole, dont l'EPPPUR faisait partie. J'ai par exemple participé en 2008 à la rédaction d'une note sur la dimension métropolitaine des Halles, qui a été discutée et retravaillée par plusieurs acteurs associatifs, et a ensuite été présentée aux pouvoirs publics comme émanant d'un collectif d'associations. En participant à la réunion de discussion autour de cette note, mon statut était plus proche de participante que de simple observatrice. Cela dit,

même dans ces situations, je ne me suis jamais départie de mon rôle d'observatrice ne s'exprimant pas, et je n'ai donc pas plus que dans les autres réunions pris la parole, même lorsque cela me démangeait. Cette position un peu particulière a été très utile pour être témoin d'actions en coulisses déterminantes pour l'action principale se déroulant sur la scène, notamment en étant destinataire d'une très grande partie des échanges de mails non officiels. Mais elle a également généré certaines difficultés de positionnement.

En effet, les représentants associatifs avec qui j'étais amenée à travailler par l'intermédiaire de l'EPPPUR m'ont de plus en plus signifié, au fur et à mesure que le projet avançait, qu'ils me considéraient comme faisant partie de leur collectif, et qu'ils avaient certaines attentes vis-à-vis de mon travail. « *Tu es notre fil directeur* » me suis-je entendue dire. En nouant des relations plus personnelles, j'ai pu progresser dans mon activité de recherche en accédant rapidement à un certain nombre d'informations, mais cela a provoqué certaines ambiguïtés. Je me suis par exemple trouvée très mal à l'aise lorsque ces associatifs, déçus des actions de la Mairie dans la « concertation », ont décidé par échanges de mails communs de quitter une réunion. Je me trouvais dans les quelques destinataires des mails en question, mais ne savais pas comment réagir face à cette situation ; quitter la réunion avec eux aurait été me positionner clairement comme « partisane », et me départir du statut d'observation - alors même qu'il me semblait très intéressant d'assister aux réactions à ce départ ; ne pas quitter la réunion pouvait susciter des réactions négatives de la part de ceux qui le feraient et m'avaient inclus dans leur action. Finalement, personne n'a quitté la réunion, ce qui m'a permis de ne pas avoir à faire de choix. Mais cet exemple est révélateur de la positions parfois ambiguë dans laquelle ma posture d'observatrice participante (voire de participante observatrice) me plaçait. Cela a ensuite eu des incidences que je n'avais pas anticipées lors des entretiens.

La posture d'observation participante induit ainsi des difficultés de positionnement pour la recherche. Le fait d'avoir beaucoup fréquenté et échangé avec certains représentants associatifs a rendu plus difficile la distanciation vis-à-vis de leurs points de vue et opinions – avec lesquels je pouvais par ailleurs être en accord ou non. J'ai dû réaliser un travail important pour tenter d'objectiver ce que j'observais, pour reprendre parallèlement à l'enquête de terrain le matériau d'observation et l'analyser en étant consciente des sujets et des personnes avec qui je pouvais avoir un lien particulier. De plus, comme je l'ai déjà mentionné, le fait de m'être trouvée présente et mêlée à de nombreuses situations d'interactions, pas seulement dans les réunions mais aussi dans des échanges bien plus informels, a posé une question épistémologique importante : celle de savoir ce que je pouvais rendre public ou non. En effet, les différents protagonistes n'ayant pas forcément perçu que je me trouvais là pour les observer, ils ont tenu devant moi des propos « off », qui différaient quelquefois de ceux tenus en réunions. Cela a été le cas notamment au sujet des points de vue exprimés sur la participation par des acteurs politiques : les discours de communication politique différait parfois fortement de ce que je pouvais entendre en privé. Mais l'utilisation de ce matériau était difficile, car les personnes m'avaient alors fait confiance en parlant librement devant moi. Cela a été également le cas pour les propos des représentants associatifs avec qui j'ai été amenée à avoir des échanges fréquents en raison de leur travail avec l'association EPPPUR.

Mes postures dans les entretiens ont découlé de celles que j'avais pendant l'observation. De façon générale, je continuais à me présenter comme menant une étude sur la « concertation » mise en place pour le projet des Halles, me plaçant ainsi dans une position d'écoute et presque d'apprentissage. Cependant il était moins aisé de ne pas du tout me prononcer sur le projet ou le processus participatif en tête à tête avec les enquêtés. En fait, c'est pendant les entretiens que j'ai réalisé que la plupart des acteurs m'avait remarquée sans nécessairement m'identifier, et se demandait « ce que je faisais là ». Leur dire que je menais une recherche sur ce processus dans lequel beaucoup s'était fortement impliqué a suscité chez les acteurs un certain nombre d'attentes, qu'ils m'ont répétées par la suite lors de nos rencontres pendant des réunions. Ainsi on a pu me dire « *il faudra que vous montriez bien ça !* », *« j'ai hâte de voir ce que tu vas écrire* », ou encore *« tu as intérêt à dire des choses justes !* ».

Avec chacun des acteurs rencontrés, j'ai tenté d'appliquer la posture d'empathie et de bienveillante neutralité qui est recommandée pour les entretiens semi-directifs (Kaufman, 1996). Mais l'exercice n'était pas toujours évident face aux acteurs avec lesquels j'ai été plus particulièrement en contact durant l'opération et avec qui j'avais pu avoir de nombreuses discussions informelles. En fait, plus que de l'empathie, ils m'ont souvent mise dans une situation de « *complicité* », n'abordant pas certains aspects en expliquant « *ça tu le sais, tu l'as vu* ». D'aucuns, m'ayant perçue comme étant « *de leur côté* », ont même pu me reprocher d'aller rencontrer d'autres acteurs avec qui ils étaient en désaccord. C'est pourquoi il m'a fallu leur expliquer quelle était ma démarche, alors que je pensais qu'ils la connaissaient mieux que les autres acteurs du projet. En miroir, j'avais imaginé dans un premier temps que certains associatifs, avec qui ceux dont j'étais plus proche étaient en désaccord, m'appréhenderaient comme « adversaire », et que les politiques et professionnels pourraient me percevoir comme étant « du côté des associations ». J'ai été surprise de constater qu'il n'en était rien, et qu'à part mes liens universitaires avec Jodelle Zetlaoui-Léger, les personnes que je rencontrais ne semblaient pas s'être aperçues que j'avais des relations avec d'autres acteurs associatifs. Finalement j'ai été étonnée de voir à quel point les acteurs rencontrés, même ceux qui *a priori* étaient plutôt dans une « *culture du secret*[720] », se sont livrés et m'ont fait part de leurs opinions, parfois de façon virulente, sur le processus participatif lui-même, mais également sur d'autres protagonistes.

Il y a cependant une catégorie d'acteurs que j'ai eu plus de mal à rencontrer en entretiens : les architectes et membres des équipes de maîtrise d'œuvre. Malgré des envois répétés de mails, des échanges pendant les réunions avec leurs collaborateurs, et même des demandes intermédiaires d'autres personnes les connaissant, seul un architecte membre d'une équipe de maîtrise d'œuvre de l'opération a accepté de me recevoir, et seulement en décembre 2010, alors que j'avais commencé mes demandes d'entretiens en avril 2009. Ceci est probablement révélateur de la façon dont ils ont vécu l'expérience de la « concertation » aux Halles, qui les a souvent acculés à se justifier voire à se défendre face à des positions critiques plus ou moins agressives.

[720] Expression utilisée par Samy Cohen pour décrire les postures qu'il a rencontrées en menant des entretiens avec des représentants des pouvoirs publics, dans *L'art d'interviewer les dirigeants*, 1999.

Tension entre prégnance et évolutions des cadres culturels politiques et professionnels : pistes de réflexion

Le poids des références culturelles politiques et professionnelles dans l'action publique urbaine

Notre protocole d'enquête nous a amenée à développer très précisément une étude de cas, avec des difficultés méthodologiques propres au terrain. Néanmoins, il nous a toujours semblé manifeste que plusieurs éléments dans cette étude permettaient une montée en généralité en termes d'enseignements sur l'organisation de la maîtrise d'ouvrage urbaine vis-à-vis de la participation. Nous rejoignons alors Alain Bourdin lorsqu'il considère que :

> « *même si toutes les situations locales sont spécifiques, elles ne sont pas incomparables, et l'on peut établir un répertoire d'outils d'organisation, de négociation ou d'élaboration des stratégies et des projets qui sont mobilisables dans des situations diverses, même s'ils sont inscrits dans des assemblages divers et utilisés de façon différente* » (Bourdin, 2005)

Ainsi, l'analyse spécifique de la « concertation » pour l'opération des Halles permet de mettre en lumière des modes de représentation et d'action collective par rapport aux mutations politiques qui touchent les villes. Comme le montre notre examen du contexte municipal parisien, cette étude de cas met en lumière le fonctionnement organisationnel d'une collectivité locale importante et les ressorts ancrés dans ce type d'organisation. Ceux-ci ont des incidences sur les possibilités et modalités de mise en place de dispositifs participatifs pour des projets urbains. Dès lors, l'analyse de la « concertation » des Halles fait apparaître des mécanismes structurants de l'action publique urbaine.

La thèse révèle que les postures de méfiance réciproques entre les acteurs dans le processus participatif et les limites aux possibilités d'implication des habitants-citoyens relèvent à la fois de dimensions structurelles et stratégiques. Ce qui nous semble faire le lien entre les deux est l'idée de dispositions comme manière de penser assimilée, qui définissent le champ du pensable et donc des actions possibles. Plus précisément, notre travail d'enquête et d'analyse nous amène à considérer que des codes culturels, renvoyant à des dispositions incorporées, jouent le rôle d'éléments structurants de l'action publique urbaine. C'est ainsi que l'on peut appréhender la forte typification des rôles défendue par les acteurs en charge du projet urbain et le modèle de double délégation, basé sur la reconnaissance du paradigme de la démocratie représentative comme système politique légitime et sur la mise en valeur de la raison technique et de la figure du concepteur comme créateur, détenant des savoirs et des dons inaccessibles aux habitants-citoyens[721]. Nous appréhendons alors la « culture » en tant

[721] C'est ce qui a pu faire écrire à Paul Valery : « *le constructeur que je fais apparaître trouve devant soi pour chaos et pour matière primitive précisément l'ordre du monde que le Démiurge a tiré du désordre du début. Il prend pour origine de son acte le point même où le Dieu s'est arrêté* » (Paul Valéry cité par Gérard Mingon in Histoire du métier d'architecte en France, PUF, 1996)
Notons que le projet urbain en lui-même peut représenter un enjeu d'importance pour les acteurs politiques, et particulièrement les élus. En effet, il peut faire office de « *capital politique personnalisé* » (De Montlibert, 1995).

que modèle structurant des actions, organisé d'une part en fonction de valeurs politiques et sociales contextualisées, et d'autre part, dans le champ du projet urbain, à partir de normes qui permettent aux acteurs de se reconnaître et d'être reconnus comme en faisant partie, et qui renvoient alors aux pratiques professionnelles[722].

La référence à l'idée de codes culturels politiques et professionnels permet en effet de mettre en évidence deux aspects.

- En premier lieu, elle permet de spécifier ce qui est commun à un groupe d'acteurs dans un champ donné. Elle renvoie alors à ce qui permet de les « souder » et de les « définir » par des spécificités. Les codes culturels considérés comme collectifs correspondent à ce qui est transmis socialement, ce qui peut structurer un groupe, ce qui est présenté et appréhendé comme un modèle de valeurs et de normes. C'est pourquoi nous pensons que ces formes culturelles sont des terreaux des postures développées par les acteurs du projet urbain.

- En second lieu, il s'agit de préciser l'enjeu de cet ancrage culturel : nous supposons que s'il est aussi prégnant, c'est parce qu'il permet aux acteurs de conserver leur légitimité dans le champ dans lequel ils opèrent. C'est pourquoi il agit comme un facteur de limitation de l'implication des habitants-citoyens.

Les travaux de sociologues des professions, notamment ceux de Claude Dubar et Pierre Tripier, montrent bien comment cette dynamique de légitimation est essentielle pour constituer un champ professionnel (Dubar, Tripier, 1985). Il y a un enjeu à être reconnu comme étant en charge du projet urbain, en tant que professionnel ou décideur, et cette reconnaissance passe par une certaine forme de distanciation avec l'habitant-citoyen.

Bien que plusieurs courants traversent la sociologie des professions, ces éléments se retrouvent de façon récurrente, ainsi que la référence à des formes de cultures professionnelles qui permettent la structuration et la justification d'un champ professionnel. Emile Durkheim parle d'une force d'unité des professions, puisque les individus se livrent aux mêmes travaux, ont des intérêts solidaires et mêmes confondus (Durkheim, 1895). Il évoque « *l'identité de culture et d'occupations* » qui fait de l'activité professionnelle la plus riche pour une vie commune (Durkheim, 1895). Dans les théories fonctionnalistes, développées notamment par Talcott Parsons, « *la science est l'équivalent fonctionnel de la religion et le professionnel l'équivalent du prêtre du système culturel moderne* » (Parsons, 1939). De par sa « *position*

Historiquement, l'acte de bâtir s'est accompagné pour le décideur d'une possibilité de gloire et de reconnaissance. Il peut être perçu comme une représentation physique et politique de son action sur la ville : « *Construire, urbaniser, revient toujours à donner une consistance à l'image que l'on veut diffuser* » explique Christian De Montlibert (De Montlibert, 1995). Cette posture des politiques vis-à-vis du projet urbain, particulièrement dans le cas de grandes opérations symboliques comme celle des Halles, peut expliquer les conceptions limitatives de la participation des habitants-citoyens. Elle peut en effet renforcer l'idée que ce sont les élus qui doivent décider de l'avenir morphologique de la Ville, pour pouvoir ensuite l'édifier comme une image de leur mandat.

[722] Nous nous inspirons alors d'éléments issus des théories du courant de l'institutionnalisme sociologique dans les analyses des politiques publiques, qui parlent de «*matrices cognitives* » opérant en arrière fond de la vie sociale et politique et « *contribuant à la création et à la reproduction d'arrangements institutionnels* » (Hall, Taylor, 1997). Les auteurs de ce courant insistent sur les influences des modèles culturels nationaux ou régionaux sur les pratiques des institutions. Les formes et les procédures organisationnelles qui sont à la base des institutions ne sont rien d'autre selon eux que des pratiques culturelles, une actualisation de mythes, de cérémonies, de symboles et de rituels. En abordant les pratiques sous cet angle, il s'agit pour ces sociologues de rassembler les approches des politiques publiques basées sur des explications institutionnelles à partir des structures et des organisations et les approches basées sur des explications culturelles, qui mettent en avant des attitudes et des valeurs partagées.

interstitielle » dans la structure sociale, le professionnel peut remplir une fonction de médiation qui consiste toujours à mettre du « profane » en contact avec du « sacré ». Au-delà des approches structuralistes et fonctionnalistes, Claude Dubar et Pierre Tripier montrent comment depuis les travaux de Max Weber, les sociologues s'interrogent sur « *le sens subjectif des activités de travail, la dynamique des cultures professionnelles et les formes d'individualités* » (Dubar, Tripier, 1985). Malgré la mise en avant du caractère individuel des actions dans les professions, la notion de culture professionnelle reste importante. Par ailleurs, si les théories interactionnistes ont également remis en cause l'approche fonctionnaliste en intégrant l'importance des trajectoires individuelles et des interactions dans la structuration des professions, il n'en reste pas moins qu'être structuré est un enjeu pour être reconnu et légitime. Ainsi Everett Hughes décrit les groupes professionnels comme des processus d'interactions qui conduisent les membres d'une même activité de travail à s'auto-organiser, à défendre leur autonomie et leur territoire. Pour lui, tout emploi entraîne la revendication, de la part de chacun, d'être autorisé à exercer certaines activités que d'autres ne pourront pas exercer. Les groupes professionnels cherchent donc à se faire reconnaître en développant des « *rhétoriques professionnelles.* » (Hughes, trad° Chapoulie 1992)

Cette idée de légitimation de son statut et de son rôle d'acteur d'un champ semble particulièrement être un enjeu dans la constitution des professionnels de l'urbain. Véronique Biau et Guy Tapie expliquent ainsi que ces derniers sont confrontés d'une part à une grande diversification et segmentation de leurs activités, et d'autre part, plus récemment, à une « *refonte du cadre de leur action, avec les collectivités territoriales remplaçant l'Etat pivot, et de leurs savoirs et outils* » (Biau, Tapie, 2009). En raison de ces éléments, les urbanistes ont tenté de créer une « *culture professionnelle* », à partir de fédération de métiers et d'activités, autour d'une entité collective, qui peut se résumer ainsi :

> « *les urbanistes se retrouvent autour d'une culture professionnelle qui transcende les différenciations disciplinaires et les tensions organisationnelles : la transformation des territoires et des espaces, fondée sur l'analyse de leurs caractéristiques, est la finalité reconnue par tous. L'urbaniste organise les territoires* » (Biau, Tapie, 2009)

Nous utilisons donc la référence aux cultures politiques et professionnelles des acteurs en charge des projets d'urbanisme et d'architecture pour qualifier un système de normes et de valeurs, auquel se réfèrent les acteurs afin de structurer leurs pratiques et de légitimer leur statut et leurs rôles. Dans un contexte politique et réglementaire qui a longtemps mis à distance l'habitant-citoyen comme acteur de son cadre de vie en dehors du temps des élections, l'intrusion de ce dernier peut représenter un risque de fragilisation de ce cadre, et donc de la légitimité des acteurs institutionnels. C'est ce qui peut expliquer la mobilisation de ces codes culturels par ces derniers.

Diversité et évolutibilité des cultures politiques et professionnelles

Toutefois, cette approche par les postures culturelles des acteurs du champ urbain ne doit pas conduire à négliger les différences culturelles possibles entre eux ni le rôle déterminant de leurs trajectoires individuelles et de leurs expériences personnelles, par lesquelles se structurent des représentations, des savoirs et des savoir-faire. Il nous semble précisément essentiel de veiller à ne pas figer les figures d'acteurs.

Ainsi, le recours à la notion de référence culturelle commune autour de la prégnance du paradigme de la démocratie représentative ne vise pas à minimiser l'idée de « *sous-cultures politiques* » défendue notamment par Denys Cuche ou encore Bertrand Badie (Cuche, 1996 ; Badie, 1993). Denys Cuche montre en effet comment, si tout système politique est lié à « *un système de valeurs et de représentations, autrement dit à une culture, caractéristique d'une société donnée*[723] », il existe en réalité plusieurs formes de cultures politiques dans un même contexte, ce qu'il appelle des « *sous-cultures politiques* ». Les « *systèmes de valeurs et de représentations* » au fondement des systèmes politiques sont multiples (Cuche, 1996). C'est ce qui crée des distinctions idéologiques parmi les acteurs politiques. Bertrand Badie s'oppose lui aussi aux postulats de l'existence d'une culture politique « *sectorisée, autonome, juxtaposable, c'est-à-dire qu'on ne peut isoler des orientations spécifiquement politiques des individus* » (Badie, 1993). Au contraire, chaque individu peut se référer à plusieurs formes de culture, et un code culturel rassemble plusieurs aspects sociaux. Ainsi, lorsque nous abordons l'idée de la référence omniprésente et dominante à la démocratie représentative comme une conception culturelle très ancrée chez les acteurs politiques et professionnels du champ du projet urbain (mais aussi en grande partie chez les acteurs de la société civile), cela ne signifie pas pour autant que la conception de la démocratie représentative ne connaisse pas des variantes selon des sous-systèmes politiques.

De plus, le champ de l'aménagement de l'espace rassemble plusieurs professions, des « *segments* » (Bucher, Strauss, 1961[724]), ainsi que des individus au processus biographique particulier (Hughes, trad° Chapoulie 1992) et aux intérêts parfois distincts. Claude Dubar et Pierre Tripier considèrent que les groupes professionnels ne sont pas des professions séparées, unifiées, établies ou objectives (Dubar, Tripier, 2005). Ces groupes renvoient davantage à des « *historiques de segmentation incessante, de restructuration périodique sous l'effet des mouvements du capital, des politiques des Etats ou des actions collectives de ses membres* » (Dubar, 2003). Dans la même perspective, Alain Bourdin et Nadia Arab, au sujet des « *expertises et cultures professionnelles* », soulignent les différences entre nouveaux entrants et anciens agents des collectivités territoriales (Arab, Bourdin, 2009). Plus encore, ils

[723] Ce qui amène donc à s'interroger pour chaque contexte national sur les fondements culturels de la démocratie : conceptions du pouvoir, du droit, de l'ordre.

[724] La notion de segment est définie ainsi par Bucher et Strauss : « pour toute profession, les identités, ainsi que les valeurs, et les intérêts, sont multiples, et ne se réduisent pas à une simple différenciation ou variation ; coalitions se développent et prospèrent, en s'opposant à d'autres » : ces groupements sont les segments à l'intérieur d'une même profession. (Bucher, Strauss, 1961)

définissent les cultures professionnelles à partir d'oppositions générées par des formations et des métiers différents :

> « *approches en termes d'intervention et approche en termes de maintenance et de gestion patrimoniale ; approche de la gestion comme maintenance et approche de la gestion comme rapport à des usages ; savoirs des ambiances et savoirs de la ville construite* » (Arab, Bourdin, 2009)

Ces éléments nous ont amenée à être attentive à ne pas trop homogénéiser ou simplifier les postures des acteurs en charge du projet urbain. Or il nous semble que, précisément, utiliser la notion de culture permet de ne pas méconnaître la diversité des pratiques, mais bien de souligner les traits communs malgré les différences.

Florent Champy estime ainsi que l'unité d'une profession ne se situe pas dans les pratiques, qui sont de fait hétérogènes, mais doit être cherchée au niveau d'une « *culture commune aux membres de la profession, un système intégré de valeurs, de savoirs et de savoirs-faire que les professionnels activent de façon diverse* » (Champy, 2009). Selon lui, les compétences se construisent sous la contrainte des valeurs des professions, « *contrainte fonctionnelle qui fait de la culture un système robuste, habilitant ou contraignant pour les professionnels* » (Champy, 2009). La diversité des pratiques et l'unité de codes culturels ne sont donc pas contradictoires (une même culture peut donner lieu à des activations diverses).

Ainsi, malgré l'hétérogénéité des métiers et des identités des acteurs en charge de projet d'urbanisme ou d'architecture, il semble que, face à l'implication des habitants-citoyens, beaucoup se rassemblent autour de représentations culturelles communes quant à la pratique de la démocratie et de la conception urbaine, ce qui leur permet de conserver et de légitimer leur spécificité. Un aspect essentiel est que tous les acteurs en présence sont soumis au poids de ces cultures : en tant que modèles structurants, les codes culturels peuvent être intégrés et mobilisés par tous. Au demeurant, les acteurs de la société civile eux-mêmes partagent des représentations avec les acteurs en charge des projets d'urbanisme, notamment sur la répartition des rôles et sur le bien-fondé du modèle représentatif. C'est particulièrement le cas des représentants associatifs qui estiment que les habitants-citoyens organisés ont plus de légitimité que les autres à être les interlocuteurs des pouvoirs publics.

Il nous semble que cette approche ouvre un axe de recherche important pour mieux comprendre les positionnements des acteurs en charge de projet urbain vis-à-vis de la participation. Il faudrait préciser ce qui, chez ces derniers, peut faire varier les représentations et spécifier les caractéristiques culturelles relatives à des statuts et à des métiers[725]. Il serait ainsi intéressant d'étudier plus précisément ce qui peut distinguer les postures en fonction des trajectoires biographiques des acteurs, car la culture, comme le souligne les différents auteurs auxquels nous nous référons, est un processus de construction sociale, avec des influences structurelles, qui dépend donc en partie des formations des acteurs professionnels du champ de l'aménagement de l'espace, et en partie des orientations idéologiques des acteurs politiques de ce champ. En effet, nous pensons qu'au sein des cadres culturels que nous avons

[725] Il faudrait notamment étudier ce qui dans leur statut les met en position plus ou moins difficile par rapport à la « participation ».

pu repérer, des doctrines politiques et professionnelles particulières peuvent jouer et provoquer des distinctions de positionnements[726].

Comme le remarque Jean-Louis Génard, en allemand le mot culture se dit *Bildung*, ce qui signifie également « formation » (Génard, 2005). Ces éléments de postures renvoient donc aussi à un manque de formation à la participation. C'est précisément en partant de cette acception de la culture que nous souhaitons souligner que le poids des cadres culturels repérés semble être en tension avec des formes d'évolutions naissantes. En effet, notre travail de thèse nous a également amenée à repérer certaines portées de l'expérience participative pour les acteurs impliqués, qui peuvent avoir des répercussions sur les manières de concevoir et de mener les projets d'urbanisme.

Tout d'abord, des évolutions sont visibles dans la manière d'appréhender la démarche de conception urbaine par rapport au premier projet des Halles des années 1960 – 1980. En premier lieu, le pouvoir local a acquis un poids indiscutable dans le processus de décision, alors que le pouvoir central s'est effacé. De plus, la prise de décision apparaît aujourd'hui plus partenariale, davantage négociée entre les différents acteurs institutionnels. Enfin, ces derniers doivent à présent composer avec les habitants-citoyens, en raison du caractère désormais obligatoire de la participation citoyenne. Ceci aboutit à la mise en place de logiques descendantes de participation, qui n'attendent pas nécessairement une mobilisation ascendante de la société civile, contrairement aux années 1960 – 1970. Bien que nombre de limites soient encore repérables dans ces dispositifs participatifs, leur généralisation signale au moins qu'une « place » est aujourd'hui « officiellement » reconnue aux habitants-citoyens dans l'aménagement des espaces urbains.

Par ailleurs, malgré les limites du processus participatif mis en place pour le projet de réaménagement des Halles de 2002 à 2010, il apparaît que cette opération a été source de changements, voire d'innovations, pour la Ville de Paris. Elle s'inscrit tout de même dans une forme de rupture par rapport aux municipalités précédentes, avec l'introduction de nouvelles relations entre la Mairie de Paris et les habitants-citoyens. Dans cette perspective, au sein des démarches d'information et de consultation que nous avons observées, des outils nombreux et divers ont été testés. Ces démarches ont permis d'aller plus loin que lors d'autres processus participatifs engagés précédemment. Par rapport aux dispositifs mis en place pour l'opération Paris Rive Gauche notamment[727], la « concertation » des Halles a occasionné moins de restrictions vis-à-vis des personnes pouvant participer, et a permis davantage de diffusion d'informations. Pour ces différentes raisons, l'opération des Halles peut être perçue comme une étape importante dans les pratiques participatives de la Mairie de Paris.

Au demeurant, nous avons vu qu'au sein même de l'opération des Halles, de 2002 à 2010, une certaine évolution était repérable dans les pratiques de « concertation » et dans les

[726] Ceci est dores et déjà visible dans l'étude du projet des Halles à travers les postures des professionnels de l'urbain spécialistes des démarches participatives, pas nécessairement formés aux métiers de maîtrise d'œuvre, qui sont plus enclins à faire participer les habitants-citoyens, alors que dans les discours des professionnels technico-administratifs et des architectes, qui ont majoritairement des formations d'ingénierie et d'architecture, apparaissent des représentations communes et une forme de solidarité réciproque.

[727] Au sujet de l'expérience participative associée à cette opération, voir l'analyse de Jodelle Zetlaoui-Léger (Zetlaoui-Léger, 2007a).

réflexions sur la manière de les organiser. Si l'intrusion de l'habitant-citoyen peut représenter un risque de fragilisation de la légitimité des acteurs institutionnels, les amenant à mobiliser certaines références culturelles, nous pouvons également supposer qu'elle peut conduire à une évolution de celles-ci. Les acteurs en charge du projet urbain sont d'ailleurs conscients d'être légalement obligés de concerter. Ainsi, même si les modalités choisies ne correspondent pas nécessairement à de la concertation, ils se retrouvent en position d'échanges avec les habitants-citoyens. Dans le cas des Halles, cela les a amenés à réfléchir aux méthodes et aux enjeux de la participation. Cette expérience s'est développée parallèlement à l'institutionnalisation de la thématique participative dans les services de la Ville, à la mise en place de formations sur les méthodes de participation et à des démarches de sensibilisation à leur intérêt. Des logiques d'apprentissage sont ainsi repérables et ouvrent des possibilités d'évolutions à observer.

Perspectives de recherche

Au regard de ces différentes pistes de réflexion, il serait intéressant de continuer à étudier les processus participatifs mis en place par la Mairie de Paris pour des projets d'urbanisme, à partir de la démarche d'analyse que nous avons développée, pour observer si les possibilités d'évolutions repérées se réalisent. Ces projets postérieurs à celui des Halles pourront être analysés à l'aune des questionnements suivants : quels changements peut-on repérer dans les manières de faire de la participation et dans les représentations des acteurs en charge de projets urbains vis-à-vis de celle-ci ? Va-t-on vers plus de transversalité entre les services responsables du développement de la démocratie locale à Paris et les services en charge des projets urbains ? Ces derniers intègrent-ils davantage les processus participatifs comme faisant partie de la démarche de fabrication du projet ? Certains projets d'urbanisme actuellement en cours de conception ou de réalisation nous ont été cités par les agents de la Ville comme des exemples d'évolutions et de nouvelles modalités de participation : c'est le cas du projet de la Tour Triangle, du quartier Batignolles ou encore du réaménagement des Berges de Seine. Un rapide examen de la manière dont la « concertation » s'est déroulée pour ces projets montre que malgré des innovations, notamment sur le plan des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC), le niveau consultatif reste encore prépondérant. Mais il faudrait observer plus précisément et selon les étapes des démarches de projet la manière dont les habitants-citoyens ont été sollicités et associés pour tenter de comprendre si ces projets, commencés après celui des Halles, sont dores et déjà révélateurs ou non de changements dans les modalités de conception des projets urbains à Paris.

Plus largement, l'opération des Halles témoigne d'un mouvement actuel, amorcé par plusieurs collectivités locales françaises, de développement de pratiques participatives, qui répond en partie aux injonctions réglementaires et en partie à des questions de postures politiques. Il serait intéressant de regarder si dans d'autres contextes municipaux les logiques que nous avons observées dans le cas des Halles et de Paris se retrouvent. Dans une optique similaire, nous estimons essentiel d'adopter une perspective comparative au plan international, pour tenter de mettre en lumière la particularité du cas français (ou de démontrer qu'elle existe).

C'est d'ailleurs l'une des limites de notre travail de thèse : parce que nous nous sommes intéressée aux processus et procédures de projet urbain d'un cas français très complexe, notre démarche est restée ancrée dans le contexte français. Pourtant nombre d'expériences et de travaux scientifiques étrangers, notamment anglo-saxons[728], allemands[729] et québécois[730] nous semblent intéressants. Les étudier permettrait d'appréhender d'autres conceptions et modalités de participation, dans des contextes politiques et réglementaires liés à la fabrication des projets urbains différents. Dans cette perspective, pour reprendre les termes de Mario Gauthier, Michel Gariépy et Marie-Odile Trépanier, il nous semble indispensable de bien cadrer « *les dispositifs participatifs dans leur contexte juridico-politique spécifique afin d'en apprécier l'efficacité* » (Gauthier, Gariépy, Trépanier, 2008). Nous pourrions ainsi évaluer le rôle que peuvent jouer les facteurs contextuels et structurels, comme les codes culturels politiques et professionnels, sur les conditions de mise en œuvre de démarches participatives en urbanisme.

Par ailleurs, au cœur de ce mouvement actuel de développement des pratiques participatives apparaît un aspect essentiel, que nous avons mis en lumière dans l'opération des Halles comme le signe d'une évolution : il s'agit du recours à des urbanistes extérieurs, disposant de compétences spécifiques en matière de participation. L'arrivée de ces nouveaux professionnels, souvent issus des générations les plus récemment formées à l'urbanisme et à l'architecture, peut introduire de nouvelles manières de concevoir les projets urbains et d'y associer les habitants-citoyens. Un champ de recherche s'ouvre à ce sujet, dans lequel nous voyons des pistes intéressantes. Il amène à des questions sur les pratiques développées par ces professionnels de l'urbain : la participation est-elle en train de devenir une de leur fonction à part entière, un des aspects de l'activité d'urbaniste et d'architecte ? Assisterait-on à une évolution des références culturelles politiques et professionnelles dans le champ du projet urbain ? Selon quels mécanismes de diffusion des pratiques ou de transmission des savoirs et

[728] Voir notamment les méthodes de « *stratégic planning* », de « *charrette process* », de « *community action planning* » décrite par Henry Sanoff (Sanoff, 2000)

[729] Nous avions commencé à mener une investigation sur le cas du réaménagement de la gare centrale de Stuttgart et des rues alentour (projet Stuttgart 21). Nous nous y sommes rendue en 2009 pour rencontrer les acteurs en charge du projet. Un large et ambitieux dispositif d'implication des usagers de la gare, au-delà des populations riveraines, avait été mis en place. Lorsque nous sommes allée sur place, il semblait que le projet remportait un certain engouement de la part de la population. Pourtant, quelques temps après, des critiques de riverains et de politiques ont commencé à être exprimés. Actuellement, ce projet est considéré comme très controversé, et fait l'objet d'une certaine mobilisation sous forme de manifestations. Il nous semblait donc que cette démarche était intéressante à observer en parallèle du projet de réaménagement du pôle de transports des Halles. Mais nous n'avons pas eu le temps de traiter correctement les informations que nous recueillies, ni de creuser notre étude de ce cas. Nous avons donc préféré ne pas proposer dans cette thèse une réflexion comparative avec le contexte allemand, craignant qu'elle ne soit pas assez étayée en l'état actuel de nos investigations sur le projet Stuttgart 21.

[730] L'ouvrage *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme* offre notamment une mise en perspective d'expériences de participation menées au Québec et en France dans le champ de l'urbanisme et de l'environnement. Il permet de mesurer l'importance du recours à la procédure de débat public et à la notion de développement durable dans le renouvellement des démarches de projet d'aménagement, mais aussi de souligner le caractère déterminant de « *cultures différentes de production de la ville* » entre les différents contextes nationaux (Gauthier, Gariépy, Tépanier, 2008). Au demeurant, des travaux canadiens abordant des processus participatif avec une approche de comparaisons internationales ont été menés dans le champ de l'environnement dès le début des années 1990 (notamment Gariépy, Ouellet, 1990), et plus récemment au sujet des procédures de débat public dans les contextes français et québecois (« Le développement durable à l'épreuve du débat public : regards croisés sur trois grandes villes : Genobles, Lyon, et Montréal », résultats d'une recherche menée de 2005 à 2008, Gauthier, Paulhiac, Gariepy, Scherrer, 2009 (rapport final de recherche, 2008))

savoir-faire ? Pour l'instant, les compétences sur la participation semblent majoritairement empiriques[731] : est-ce que les nouvelles formations destinées aux futurs professionnels de l'urbain, qui incluent de plus en plus la dimension participative, vont changer la nature des processus d'acquisition de ces compétences et leurs contenus ? Quelles répercussions cela peut-il avoir sur les pratiques de conception urbaine ? Toutefois, il ne s'agit peut-être pas (encore) d'une transformation de tout le champ des professionnels de l'urbain. Dans ce cas, nous pouvons faire l'hypothèse de l'émergence de nouveaux « *segments* » professionnels (Bucher, Strauss, 1961) tournés vers la participation. C'est ce que suggère Elise Macaire, dans son étude de démarches alternatives au processus traditionnel d'élaboration des projets menées par certains architectes. Elle suppose qu'un nouveau « *segment* » serait en cours de constitution au sein de cette profession, incarné par « *un soucis de démocratisation des méthodes d'intervention à caractère pédagogique et coopératif* » (Macaire, 2011).

L'opération des Halles conduit également à s'interroger sur les possibilités de participation dans le cadre des Partenariats Publics-Privés, qui se développent fortement ces dernières années. Ils ont d'ailleurs récemment donné lieu à des évolutions réglementaires dans le *Code des Marchés Publics* et à une législation particulière[732]. En effet, une des problématiques principales de la « concertation » aux Halles était la difficulté pour la maîtrise d'ouvrage publique, la Ville de Paris, à évoquer ses négociations avec son partenaire privé Unibail. Nous avons vu que la satisfaction des critères de transparence et d'arbitrage apparaissait difficile quand le maître d'ouvrage occultait les conditions d'intervention de son partenaire privé dans le projet. Dans le cas des Halles, parce qu'ils n'avaient pas de visibilité sur les négociations entre ces deux acteurs, les habitants-citoyens n'avaient pas les moyens de se faire un point de vue sur les marges de manœuvre de la « concertation » et sur les raisons qui structuraient les choix de la Ville. La question de la faisabilité financière a notamment été très peu abordée, malgré des demandes récurrentes des associatifs. Ces aspects amènent à interroger la possibilité de mettre en place une implication d'habitants-citoyens, au-delà de la consultation, lorsque le maître d'ouvrage public est en partie dépendant de son partenaire privé. Alors que les logiques de financements croisés des opérations d'urbanisme se multiplient, il serait intéressant d'observer plus largement ce que deviennent les dispositifs de participation dans ce cadre, lorsque les négociations internes aux partenaires maîtres d'ouvrage rendent difficile la réalisation de certains critères de participation et de délibération.

Enfin, il nous semble essentiel de nous intéresser dans de futures recherches à l'influence de la question environnementale et de la thématique du développement durable sur la diffusion des pratiques participatives en urbanisme. La prise en compte de ces dimensions pourrait permettre selon certains chercheurs de « *renouveler les valeurs, de modifier les pratiques et les compétences* » des acteurs en charge des projets urbains vers une « *logique de projet*

[731] A ce sujet, voir notamment les investigations récentes d'étudiants de l'Institut d'Urbanisme de Paris : Samuel Poisson, 2011, *Professionnels et participation, retour sur les pratiques de bureau d'étude*, mémoire de Master 1 Urbanisme, dir° V. Claude, IUP, et Zoé Besson, 2011, *Dans quelle mesure les professionnels de la participation peuvent-ils répondre aux enjeux de celle-ci ?,* mémoire de Master 1 Urbanisme, dir° C. Lelevrier et C. Gardesse, IUP.

[732] Loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008

négocié[733] » (Camus et al, 2010). Au demeurant, la participation est à présent reconnue comme une des notions primordiales des démarches dites durables. Les différents questionnements énumérés précédemment quant aux transformations possibles des modalités et des métiers de la conception urbaine au regard de l'introduction de pratiques plus participatives sont à explorer dans ce nouveau contexte. Autrement dit, il sera intéressant d'observer, ces prochaines années, si les préoccupations en termes de développement durable sont porteuses d'une logique de démocratisation de l'action publique et si, de ce fait, elles suscitent des évolutions et des innovations dans les manières de fabriquer les projets d'urbanisme[734].

[733] C'est l'objet d'une recherche récente réalisée par une équipe du LET (Laboratoire Espaces Travail) de l'Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Paris La Villette sur le « *projet architectural durable négocié* » (Camus et al, 2010).

[734] Nous aurons la possibilité d'explorer prochainement ces pistes d'investigation dans le cadre d'un programme de recherche « Concertation, Décision, Environnement » pour le Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, intitulé « *la concertation citoyenne dans les projets d'éco-quartiers en France : évaluation constructive et mise en perspective européenne »* (Groupement de recherche : Lab'Urba, IUP ; LET, ENSA Paris La Villette ; Institut Supérieur d'architecture de la communauté française, La Cambre. Durée : 2009 – 2012). Cette recherche a pour objectif de travailler, dans le contexte particulier des projets qualifiés d'éco-quartiers, sur « la *généralisation et l'institutionnalisation de la concertation en urbanisme »* en posant des questions relatives à la *« formation et à la professionnalisation des acteurs de l'aménagement* » et au rôle des « *cultures professionnels d'origine* », plus précisément celles d'ingénieurs, d'architectes et d'urbanistes, dans leur positionnement vis-à-vis de la participation citoyenne : cela nous donnera donc l'occasion de creuser cet aspect que nous n'avons pu qu'effleurer dans notre thèse. De plus, une perspective comparative internationale est envisagée dans cette recherche, dans la mesure où plusieurs expériences pionnières d'éco-quartiers se situent dans des pays européens (Allemagne, Danemark, Pays Bas).

Références bibliographiques

Participation et délibération

- ANSELME M., 2000, *Du bruit à la parole, la scène politique des cités*, L'Aube, Paris
- ARNSTEIN S., 1969 "*A ladder of citizen participation"* in *Journal of the American Institute of Planners*
- BACQUE M-H., REY H., SINTOMER Y., 2005, *Gestion urbaine de proximité et démocratie participative*, La découverte, Paris
- BACQUE, M-H., 2006, « Action collective, institutionnalisation et contre-pouvoir : associations et groupes communautaires à Paris et Montréal », in *Espaces et Sociétés*, (mars)
- BACQUE M-H., SINTOMER Y., 2010 « Généalogies de la démocratie participative », *in La démocratie participative inachevée, genèse, adaptations et diffusions*, ADELS Yves Michel, Paris
- BACQUE M-H., SINTOMER Y., 2011, *La démocratie participative, histoire et généalogie*, La Découverte, Paris
- BARBIER R., 2005, « Quand le public prend ses distances avec la participation Topiques de l'ironie ordinaire », in *Natures Sciences Sociétés* 13, 258–265 ; NSS Dialogues, EDP Sciences
- BECK U., 1986 *La société du risque, sur la voie d'une autre modernité*, Éditions Aubier, Paris, 2001 ; édition originale : *Risikogesellschaft*, Francfort, Suhrkamp Verlag
- BEDU, 2010, *Quand une citadelle technique se (sou)met à l'épreuve de « l'impératif délibératif ». Récit et analyse pragmatique d'une procédure de type « mini public » dans le domaine de l'eau potable*, Doctorat Sciences, Techniques et Sociétés, dir° Rémi Barbier, Université de Strasbourg
- BEN-HAMMO, Marion (2001), La démocratie : un enjeu de campagne. Le discours des candidats de la gauche plurielle aux élections municipales de 2001 à Paris, mémoire de DEA de science politique, Paris VIII.
- BLANC, M., LEVY, A. (dir°.), 2003, *Ville et Démocratie*, *Espaces et sociétés*, n° 1120
- BLATRIX C., 2007, « Genèse et consolidation d'une institution : le débat public en France », in REVEL M. *et al*. (dir°*), Le débat public : une expérience de démocratie participative*, La découverte, Paris
- BLONDIAUX, L., LEVEQUE, S., 1999, « La politique locale à l'épreuve de la démocratie » in NEVEU C. (dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, L'Harmattan, Paris
- BLONDIAUX, L., SINTOMER, Y., 2002, «L'impératif délibératif », in *Politix*, *Démocratie et délibération*, n°15-57
- BLONDIAUX L., 2004, « Prendre au sérieux l'idéal délibératif : un programme de recherche », *Swiss Political Science Review,* 10 (4)
- BLONDIAUX L., 2005, « L'idée de démocratie participative. Enjeux, impensés et questions récurrentes », in BACQUE M-H., SINTOMER Y. (dir°), *Participation démocratique et gestion de proximité*, Paris, La découverte
- BLONDIAUX L., CARDON D., 2006, « Dispositifs participatifs », in *Politix*, vo 19, n° 75
- BLONDIAUX L., 2006, « Concertation et délibération publique : une synthèse subjective du séminaire CDE », in in BILLE R., et al (dir°), *Concertation, Décision et Environnement*, *Regards Croisés,* Actes du séminaire trimestriel Volume IV, La Documentation Française

- BLONDIAUX L., 2008a, *Le nouvel esprit de la démocratie, actualité de la démocratie participative*, La République des Idées, Seuil
- BLONDIAUX L., 2008b, « Démocratie délibérative vs. Démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines », in *Raisons Politiques*, n°30, 2008/2
- BLONDIAUX L., 2008c, « Le profane comme concept et comme fiction politique », in T. FROMENTIN T. et WOJCIK S. (dir°), *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, Paris, L'Harmattan
- BARNETT C.K., 2001, « Rethinking Organizational Learning Theories : A Review and Synthesis ot the Primary Literature », *in Academy of Management Review*
- BILLE R., MERMET L., BERLAN-DARQUE M., BERNY N., EMERIT A., (dir°), 2005, *Concertation, Décision et Environnement*, *Regards Croisés,* Actes du séminaire trimestriel Volume III, La Documentation Française
- BILLE R., MERMET L., BERLAN-DARQUE M., BERNY N., EMERIT A., (dir°), 2006, *Concertation, Décision et Environnement*, *Regards Croisés,* Actes du séminaire trimestriel Volume IV, La Documentation Française
- BLANC M, 2007, « Agir sur l'urbain, Gouvernement local et contrôle démocratique", in BASSAND M., KAUFMANN V., JOYE D., *Enjeux de la sociologie urbaine*, Lausanne
- BONETTI M., 2006, « La participation des usagers à la conception des projets urbains, articuler la démocratie participative et la démocratie représentative », in *Revue Techni-Cité*, (juillet)
- BONETTI M, SECHET P., 2000, « Les démarches de développement de la participation des habitants », *La participation des habitants au cours de la programmation*, note méthodologique CSTB
- BONNEUIL C., GAUDILLERE J-P., 2002, « Faire entrer les sciences Hatchn démocratie, pour un tiers secteur scientifique », *EcoRev' - Revue Critique d'Écologie Politique*, n°5 (mai)
- BONNEUIL C., GAUDILLERE JP, 2001, « A propos de démocratie technique », in *Mouvements* N°18 (novembre-décembre)
- BOUVIER A., BORDREUIL S. (dir°), 2007, *Revue Européenne des Sciences Sociales*, Tome XLV – n°136
- BOUVIER A., 2007a, « La dynamique des relations de confiance et d'autorité au sein de la démocratie dite « participative » et « délibérative », in BOUVIER A., BORDREUIL S. (dir°), *Revue Européenne des Sciences Sociales*, Tome XLV – n°136
- BOUVIER A., 2007b, « Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative », in BOUVIER A., BORDREUIL S. (dir°), *Revue Européenne des Sciences Sociales*, Tome XLV – n°136
- BRUGIDOU M., JOBERT A., DUBIEN I., 2007, « Quels critères d'évaluation du débat public ? Quelques propositions » in REVEL M. *et al*. (dir°*), Le débat public : une expérience de démocratie participative*, La découverte, Paris
- BUSQUET G., CARRIOU C., FLAMAND A., NEZ H., 2010, La démocratie participative à Paris sous le premier mandat de Bertrand Delanoë (2001-2008) : une « nouvelle ère démocratique » ? *in* BACQUE M-H., SINTOMER Y., *La démocratie participative inachevée, genèse, adaptations et diffusions*, ADELS Yves Michel, Paris
- CAILLOSSE J., 1992, « L'expérience française de décentralisation et la question de la démocratie locale aujourd'hui », in *Cahiers du CNFPT* (décembre)

- CALLON M., 1998, « Des différentes formes de démocratie technique », in *Annales des Mines*, Série trimestrielle • n° 9 (janvier)
- CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE, 2001, *Agir dans un monde incertain*, *Essai sur la démocratie technique,* Seuil, Paris
- CARREL M., 2004, *Faire participer les habitants ? La politique de la ville à l'épreuve du public*, doctorat de sociologie dirigée par Anne-Marie Guillemard, Université Paris V
- CARREL M., 2007, « Pauvreté, citoyenneté et participation. Quatre propositions dans le débat sur les modalités d'organisation de la « participation des habitants » dans les quartiers d'habitat social », in NEVEU C. (dir°), *Cultures et pratiques participatives, une perspective comparative*, L'Harmattan, Paris
- CARREL M., 2008, *La citoyenneté urbaine du point de vue des gouvernés*, Synthèse bibliographique, PUCA, Collection « Recherches » n° 185, Paris
- CASTELLS M, 1975, *Luttes urbaines et pouvoir politique*, Maspero, Paris
- CEFAI LAFAYE, 2002, « le cadrage d'un conflit urbain à Paris. Les répertoires d'argumentation et de motivation dans l'action collective » in CEFAI JOSPEH I (dir°), *L'héritage du pragmatisme, conflits d'urbanité et épreuves de civisme*, la tour d'aigues, Editions de l'Aube, Paris
- DANIEL-LACOMBE E., ZETLAOUI-LEGER J., 2005 , « *Du projet de vie au projet d'architecture : le cas du centre socioculturel de Buxerolles* », *in Urbanisme, dossier Ville et Démocratie n° 342* (mai juin)
- DIMEGLIO P., 2001, « La programmation générative et participative en architecture et en urbanisme : projet urbain de l'Ile Saint Denis », *Urbanisme*, *n°320* (septembre)
- DIMEGLIO P., 2005, « Proposition de charte de programmation concertée et participative », *in Urbanisme, dossier Ville et Démocratie n° 342* (mai juin)
- DONZELOT J., EPSTEIN R., 2006, « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », in *Esprit, Forces et Faiblesses de la participation*, n° 7 (juillet)
- DONZELOT J. avec MÉVEL C. et WYVEKENS A., 2003, *Faire société. La Politique de la Ville aux Etats-Unis et en France,* Seuil, Paris
- DUBEDOUT H., 1985, *Ensemble, refaire la ville*, La documentation française, Paris
- DUBROMEL M., 2007, « Les documents d'urbanisme et les dispositifs d'enquête publique sont-ils adaptés à la participation citoyenne ? », in FABUREL G. (coord°), *Inégalités environnementales et sociales : L'environnement, facteur de cohésion urbaine ?,* Actes du colloque de l'IUP et Urba + de 2005, Paris
- DUPUY G., 1977, « Aménagement et participation », in *Urbanisme*, n°160
- DZIEDZICKI J-M., 2007, « Quand le débat ne fait plus débat : point de vue d'un maître d'ouvrage », in REVEL M. *et al*. (dir°*), Le débat public : une expérience de démocratie participative*, La Découverte, Paris
- FAURE G-O., MERMET L., TOUZARD H., DUPONT C., 1998, *La négociation, situations et problématiques*, Nathan, Paris
- FARERI P., 2000, « Notes sur l'approche participative du point de vue de l'analyse des politiques publiques », in SODERSTROM O., COGATO LANZA E., LAWRENCE R., BARBEY G.,(dir°) *L'usage du projet*, Aditions Payot Lausanne
- FERRANDO J., 2007, *Le Citoyen, le Politique et l'Expert à l'épreuve des dispositifs participatifs. Etude de cas sur une conférence de citoyens sur la dépendance à l'automobile et discussion,* Doctorat de Sociologie, Dir° DESJEUX D., Université Paris Descartes, Sorbonne, Laboratoire CERLIS

- FOURNIAU J-M., 1997, « Figures de la concertation « à la française », in GARIEPY M., MARIE M. (dir°), *Ces réseaux qui nous gouvernent ?,* L'Harmattan, Paris
- FOURNIAU J-M., 2001, « Mésentente et délibération dans les conflits d'aménagement : l'expérience du débat public institutionnalisé », in ION J., GILLIO C., BLAIS J-P. (dir.), *Dynamiques associatives et cadre de vie*, MELT PUCA
- FOURNIAU JM., HOLLARD G., SIMARD L., 2004, *Ce que débattre veut dire*, MEDD, Rapports du programme « Concertation, décision, environnement »
- FOURNIAU J_M., 2005, « Les trois scènes d'une institutionnalisation controversée de la participation du public aux décisions d'aménagement », in SIMARD L. et al, *Le débat public en apprentissage*, L'Harmattan, Paris
- FOURNIAU, J-M, 2005b, Intervention lors de la séance n°11 du séminaire du programme Concertation, Décision et environnement sur la Convention d'Aarhus : de la négociation internationale à la mise en œuvre nationale, discussion avec le public (6 octobre), in BILLE R., MERMET L., BERLAN-DARQUE M., BERNY N., EMERIT A., (dir°), *Concertation, Décision et Environnement*, *Regards Croisés,* Actes du séminaire trimestriel Volume III, La Documentation Française
- FOURNIAU J-M. SIMARD L., 2007, « Ce que débattre nous apprend. Eléments pour une évaluation des apprentissages liés au débat public », in REVEL M. *et al*. (dir°*), Le débat public : une expérience de démocratie participative*, La découverte, Paris
- FOURNIAU J-M., 2007a, « Introduction : l'évaluation du débat, une composition entre utilité sociale et portée démocratique » in REVEL M. *et al*. (dir°*), Le débat public : une expérience de démocratie participative*, La découverte, Paris
- FOURNIAU J-M., 2007b, « Citoyen en tant que riverain » : une subjectivation politique dans le processus de mise en discussion publique des projets d'aménagement, in REVEL M. *et al*. (dir°*), Le débat public : une expérience de démocratie participative*, La Découverte, Paris
- FOURNIAU J-M., 2010, « Des questionnements sur les effets de la participation du public à la modélisation de sa portée », Site Internet *Portée de la Concertation, Carnet de Recherche Hypothèses,* Revue.org (janvier)
- FROMENTIN T., WOJCIK S., 2008, *Le profane en politique. Compétences et engagement du citoyen*, L'Harmattan, Paris
- FROMENTIN T., WOJCIK S., 2008, « Sacré et profane, figures intangibles de la représentation politique ? », in FROMENTIN T., WOJCIK S., *Le profane en politique. Compétences et engagement du citoyen*, L'Harmattan, Paris
- FUNG A., 2006, « Varieties of Participation in Complex Governance », in *Public Administration Review,* (décembre)
- GARIEPY M., OUELLET B., 1990, « La participation dans les procedures d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux », in MARCHAND D. (dir°), *Consultations publiques et strategies de planification*, ACFAS, coll. Les Cahiers Scientifiques, n° 61
- GAUTHIER M., SIMARD L., 2007, « Le BAPE et l'institutionnalisation du débat public au Québec : mise en oeuvre et effets, in REVEL M. *et al*. (dir°*), Le débat public : une expérience de démocratie participative* », La découverte, Paris
- GAUTHIER M., 2008, « Développement urbain durable, débat public et urbanisme à Montréal», in GAUTHIER M., GARIEPY M., TREPANIER M-O. *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme, planification territorial, débat public et développement durable*, Presses de l'Université de Montréal, Montréal

- GAUTHIER M., PAULHIAC F., GARIEPY M., SCHERRER F., 2008, *Développement durable, débat public et urbanisme à Grenoble, Lyon et Montréal*, Rapport final, Porgramme de recherché "politiques territoriales et développement durable", PUCA
- GAUTHIER M., PAULHIAC F., GARIEPY M., SCHERRER F., 2009, « Le développement urbain durable à l'épreuve du débat public : regards croisés sur trois grandes villes (Grenoble, Lyon et Montréal) », Communication au Congrès AFSP du 9 septembre 2009, *La démocratie locale en débats*, *http://www.pacte.cnrs.fr/spip.php?article1255*
- GENARD J-L., 2005, « Raisons techniques, raisons pratiques », in *De la participation urbaine, La place Flagey, Les Cahiers de la Cambre Architecture n°3*
- GODBOUT J., 1983, *La participation contre la démocratie*, Éditions coopératives Albert Saint- Martin, Montréal
- GONTCHAROFF G., 2001, *2001 L'odyssée municipale, La reprise en main de la politique par les citoyens ou la démocratie locale participative*. Tome 8, Association pour la Démocratie et l'Éducation locale et sociale
- HAMEL P., 1997, « Démocratie locale et gouvernementalité : portée et limites des innovations institutionnelles en matière de débat public », in GARIEPY M., MARIE M. (dir°), *Ces réseaux qui nous gouvernent ?,* L'Harmattan, Paris
- HAMEL P., 2009, « La participation citoyenne à l'épreuve de la gouvernance et du débat public », *Colloque Reconnaissance, reliance et transactions*, CRESS MISHA, Strasbourg HATCHUEL A., 2006, "Du débat public à la conception collective : qu'est-ce qu'une expertise démocratique?", in EVETTE T. et TERRIN J-J. (dir°), Cahiers RAMAU 4, *Projets urbains, Expertises, concertation et conception*, Editions de la Villette, Paris
- HATZFELD H., 2005, *Faire de la politique autrement. Les expériences inachevées des années 70*, ADELS, Paris
- HATZFELD H., 2011, « De l'autogestion à la démocratie participative », in BACQUE M-H., SINTOMER Y., *La démocratie participative, histoire et généalogie*, La Découverte, Paris
- HAUPTMANN E., WATES N., 2010, *Concertation citoyenne en urbanisme, la méthode du Community Planning*, ADELS/Yves Michel, Paris
- ION J., 1999, « Injonction à participation et engagement associatif » in *Hommes et migrations*, n° 1217 (janvier – février)
- ION J., FRANGUIADAKIS S., VIOT P., 2005, *Militer aujourd'hui*, Autrement, Paris
- JOBERT A., 1998, « L'aménagement en politique, ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », in *Politix*, n° 42
- LADOR Y., 2005 , « Origines et enjeux de la convention d'Aarhus », in BILLE R., MERMET L., BERLAN-DARQUE M., BERNY N., EMERIT A., (dir°), *Concertation, Décision et Environnement*, *Regards Croisés,* Actes du séminaire trimestriel Volume III, La Documentation Française
- LAFAYE C., 2000, « Gouvernance et démocratie : quelles reconfigurations ? », in Andrew C. et Paquet G. (dir°) *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Les Presses de l'Université d'Ottawa, Ottawa
- LANDAU M., 2008, « Participation institutionnalisée et confiance : un lien conflictuel », in *Raisons Politiques*, *Voice, Identités et mobilisations*, n°29, Presses de Sciences Po
- LAVELLE S., 2007, « La politique de la discussion. La dynamique du débat public entre conversation et négociation », in REVEL M. *et al*. (dir°*), Le débat public : une expérience de démocratie participative*, La découverte, Paris
- LEFEBVRE R., 2007a, « La démocratie participative selon Ségolène Royal », in *Projet* n° 96

- LEFEBVRE R., 2007b, « Les élus: des acteurs peu dialogiques du débat public » in REVEL M. *et al*. (dir°*), Le débat public : une expérience de démocratie participative*, La Découverte, Paris
- LEFEBVRE R., 2011, « Retour sur les années 1970 : le parti socialiste, l'autogestion et la démocratie locale », in BACQUE M-H., SINTOMER Y., *La démocratie participative, histoire et généalogie*, La Découverte, Paris
- LEFEBURE P., 2007 « La CPDP sur l'extension du tramway à Paris (2006) comme occasion d'interroger les ambiguïtés du débat public », " in REVEL M. *et al*. (dir°*), Le débat public : une expérience de démocratie participative*, La Découverte, Paris
- LOLIVE J., 2005, « La critique associative peut-elle se fonder sur l'expertise ? » in in BILLE R., et al (dir°), *Concertation, Décision et Environnement*, *Regards Croisés,* Actes du séminaire trimestriel Volume III, La Documentation Française
- LOLIVE J., 2010, « Mobilisation environnementales », in COUTARD O., LEVY J-P., *Ecologies urbaines*, Economica
- LORCERIE F., 1994, « De la citoyenneté comme mode d'innovation dans la politique de la ville », *IRENAM*, Aix-en-Provence
- MABILEAU A., 1995 « De la monarchie municipale à la française », *Pouvoirs* n°73 - *La démocratie municipale* (avril)
- MANIN B., 1985, «Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie générale de la délibération politique », in *Le Débat*, n°33 (janvier 1985)
- MANIN B., 2002 (Entretien avec), « l'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques », in *Politix* n°15
- MARCANT O., LAMARE K., 2007, « Espaces publics et co-construction de l'intérêt général : apprentissages croisés des acteurs», in REVEL M. *et al*. (dir°*), Le débat public : une expérience de démocratie participative*, La Découverte, Paris
- MERMET L., 2005, « Les porteurs de projets face à leurs contradicteurs : six critères pour évaluer la concertation », in BILLE R., et al (dir°), *Concertation, Décision et Environnement*, *Regards Croisés,* Actes du séminaire trimestriel Volume III, La Documentation Française
- MERMET L., 2007, « Débattre sans savoir pourquoi : la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs », in REVEL M. *et al*. (dir°*), Le débat public : une expérience de démocratie participative*, La Découverte, Paris
- MERMET L., BERLAN-DARQUE M., 2009, *Environnement : décider autrement. Nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de la concertation*. L'Harmattan, Paris
- MEISTER A., 1974, *La participation dans les associations*, Editions Ouvrières, Paris
- NEVEU C., (dir°), 1999, *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, L'Harmattan, Paris
- NEVEU C., 2004, « Les enjeux d'une approche anthropologique de la citoyenneté », in *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 20, n°3
- NEVEU C., 2009, « Questions d'échelle et de citoyenneté », in BAUDIN G., BONNIN P. (dir°), Faire territoire, Recherches, Paris
- NEVEU C., 2011, « Habitants, citoyens : interroger les catégories », in BACQUE M-H., SINTOMER Y., *La démocratie participative, histoire et généalogie*, La Découverte, Paris
- NEZ H., 2008, *La démocratie participative à Paris : un cadrage général*, Rapport de recherche, Programme PICRI/Ile-De-France, Les dispositifs participatifs locaux en Ile-De-France et en Europe : vers une démocratie technique ?

- NEZ H., 2010, *Les savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif, regards croisés sur les expériences de Paris et Cordoue*, Doctorat de Sociologie, sous la dir° Sintomer Y., Font J., Bacqué M-H., Université Paris 8, Universidad Autonoma de Barcelona
- PAULHIAC F., 2008, « Débat public et Plan de déplacements urbains en France », in GAUTHIER M., GARIEPY M., TREPANIER M-O., *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme, planification territorial, débat public et développement durable*, Presses de l'Université de Montréal, Montréal
- PAOLETTI M., 1999, *La démocratie locale : représentation, participation et espace publique*, CRAPS/CURAPP, PUF, Paris
- PERRINEAU P., 1994, *L'engagement politique, Déclin ou mutation ?*, Presses de la FNSP, Paris
- QUERE L., 2004/2005, « Les "dispositifs de confiance" dans l'espace public », *Réseaux*, no 132
- RANCIERE J., 2000, « Citoyenneté, culture et politique », in ELBAZ M., HELLY D (dir) *Mondialisation, citoyenneté et multiculturalisme*, L'Harmattan, Presses universitaires de Laval, Paris
- REBER B., 2005, « Technologies et débat démocratique en Europe ; de la participation à l'évaluation pluraliste », in *Revue Française de Science Politique* 5/6
- REBER B., 2007, « Entre participation et délibération : le débat public et ses analyses sont-ils hybrides du point de vue des théories politiques ? » in *Klesis*, Revue Philosophique, Philosophie et Sociologie, (novembre)
- RENAUD Y., 2002, « Le territoire de l'habitant, des manières d'exprimer et de construire la valeur du quartier », in *Labyrinthe*, n° 12 (printemps-été 2002)
- RENNES J., 2011, « Les formes de la contestation. Sociologie des mobilisations et théories de l'argumentation », in *A contrario, L'argumentation au carrefour des disciplines : sciences du langage et sciences sociales*, n° 16
- REVEL. M., 2007, « Les dynamiques du débat public : l'exemple de six débats publics », in REVEL M. *et al*. (dir°*), Le débat public : une expérience de démocratie participative*, La découverte, Paris
- REVEL M., BLATRIX C., BLONDIAUX L., FOURNIAU J-M., HERIARD DUBREUIL B.,
- ROSANVALLON P., 2006, *La contre démocratie*, *Essai sur la société de défiance*, Éditions du Seuil, Paris
- RUI M., OLLIVIER-TRIGALO M., FOURNIAU J-M., 2001, *Evaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? volet 1 – l'expérience de la mise en discussion publique des projets d'aménagement : identités et légitimités plurielles*, Ateliers de bilan du débat public, INRETS, Les collections de l'INRETS, Rapport n°240, Paris
- RUI S., 2004, *La démocratie en débat, les citoyens face à l'action publique*, Armand Colin, Paris
- RUI S., 2007, « La participation démocratique au défi des inégalités », in FABUREL G. (coord.), *Inégalités environnementales et sociales : L'environnement, facteur de cohésion urbaine ?,* Actes du colloque de l'IUP et Urba + de 2005, Paris
- RUI S., VILLECHAISE DUPONT A., 2005, «Les associations face à la participation institutionnalisée. Les ressorts d'une adhésion distanciée.», in *Espaces et Sociétés*, n°123
- RUDOLF F., 2003, « La participation au piège de l'enrôlement », in *Espaces et Sociétés, Ville et Démocratie, n° 112*

- SANOFF H., 2000, *Community Participation Methods in Design and Planning,* John Wiley & Sons
- SIMARD L., LEPAGE L., FOURNIAU J-M., GARIEPY M., GAUTHIER M., 2005, *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur des expériences françaises et québécoises.* L'Harmattan, Villes et Entreprises
- SIMARD L., 2003, *Conduites de projet et concertation : le cas des lignes THT en France et au Québec*, Doctorat de sociologie, IEP Paris
- SINTOMER Y., 2007, *Le pouvoir au peuple, jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, La Découverte, Paris
- SINTOMER Y., 2008, « Du savoir d'usage au métier de citoyen », in *Raisons politiques, le corps présidentiable*, n°31
- SINTOMER Y., 2011, « Démocratie participative, démocratie délibérative : l'histoire contrastée de deux catégories émergentes » in BACQUE M-H., SINTOMER Y., *La démocratie participative, histoire et généalogie*, La Découverte, Paris
- STRENGERS I., 1997, *Sciences et pouvoirs, la démocratie face à la technoscience*, La Découverte, Paris
- TALPIN J., 2006, « Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein des dispositifs participatifs », in *Politix n° 75*
- VERDIER P., 2009, *Le projet urbain participatif, apprendre à faire la ville avec ses habitants*, ADELS/Yves Michel, Paris
- VITRIELLO A., 2011, « La citoyenneté comme formation : penser la dialectique de l'autonomie », communication au Colloque *Le Tournant Délibératif*, organisé par le GIS Participation, Décision, Démocratie Participative et l'EHESS (16 juin 2011)
- WALDVOGEL C., 2003, « L'environnement et les associations : Les luttes pour la structuration de l'espace », *Regards sociologiques, Lieux, espaces, environnement*, n° 25-26
- WARIN P., 1995, « les HLM : impossible participation des habitants », in *Sociologie du travail*, n°2
- WARIN P., 2011, « La participation citoyenne dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale questionnée par le non-recours à l'offre publique », in *Télescope*, *La participation citoyenne*, vol. 17, n°1
- ZARKA Y-C., 2004 « Au nom de la société civile », *Cités, Résistances de la société civile*, n°17, PUF, Paris
- ZETLAOUI LEGER J., 2005, « L'implication des habitants dans des micro-projets urbains : enjeux politiques et propositions pratiques », *in Les Cahiers de la Cambre, Architecture n°3, De la participation urbaine* (décembre)
- ZETLAOUI LEGER J., 2007a *Projet d'urbanisme et participation des habitants, La programmation concertée et participative : une démarche heuristique et démocratique pour les projets d'urbanisme,* Dossier pour l'obtention de l'HDR, Tome 2, dir° Thierry Paquot, Université Paris 12 Val de Marne, Institut d'Urbanisme de Paris
- ZETLAOUI LEGER J., 2007b, « Participation », in *Revue Urbanisme*, Hors Série, numéro 30
- ZETLAOUI LEGER J., 2009, « La programmation architecturale et urbaine », in *Les cahiers de la recherche architecturale et urbaine*, *la critique en temps et en lieu*, n° 24/25
- ZETLAOUI LEGER J., LACOMBE E-D., 2009 « Vers des dynamiques de coproduction et une hybridation des savoirs dans les projets d'urbanisme ? Évaluation réflexive d'un dispositif d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage », Journées d'études du programme PICRI, *Savoirs citoyens et démocratie participative dans la question urbain,* ENSAP Paris, (6 et 7 février 2009)

- ZETLAOUI LEGER J., 2010, « Concertation et Participation », in *L'abc de l'urbanisme*, IUP, Université Paris Est Créteil

Revues

- *Archives de Philosophie, Vertus et limites de la démocratie participative,* Cahier 74/2 été, 2011
- *Espaces et sociétés, Ville, action "citoyenne et débat public*, Érès, n°123, 4/2005
- *Politique et sociétés*, *La ville : laboratoire des enjeux démocratiques contemporains*, vol. 25, n° 1, 2006
- *Politix*, *Démocratie et délibération*, n°57, 2002
- *Sciences de la société*, *Démocratie participative en Europe,* n° 69, octobre 2006
- *Territoires*, *Politique de participation et participation au politique, les habitants dans la décision locale*, septembre-octobre 1999
- *Territoires*, *Les absents de la participation, comment faire entendre leur voix ?*, numéro 482, novembre 2007
- *Télescope*, *La participation citoyenne*, vol. 17, n°1, hiver 2011
- *Urbanisme*, "*Ville et démocratie*", n°345, 2005

Urbanisme, Aménagement, Projet urbain

- ANDRIEUX J_Y., SEITZ F., 1998, *Pratiques architecturales et enjeux politiques*, France 1945 – 1995, Picard, Paris
- ARAB N., 2004, *L'Activité de projet dans l'aménagement urbain – Processus d'élaboration et modes de pilotage.* Thèse en aménagement et urbanisme, ENPC
- ARAB N., IDT J., LEFEUVRE M.-P., 2008, *Nouveaux modes de structuration de l'action publique locale*, Paris, Rapport pour le PUCA, MEEDDAT, programme POPSU
- ARAB N., IDT J., LEFEUVRE M.-P, 2009, «Actions publiques métropolitaines: entre concurrences et coopérations », in BOURDIN A. et PROST R. (dir.), *Projets et stratégies urbaines, regards comparatifs*, Marseille, Parenthèses.
- ARAB N., BOURDIN A., 2009, « La commande d'espace public dans les collectivités territoriales : nouvelles formes de coopération et d'expertises », in BIAU V., TAPIE G, *La fabrication de la ville, métiers et organisations*, Parenthèses, Paris
- ASCHER F., 1991, « Projet public et réalisations privées » in *Les Annales de la recherche urbaine*, n°51
- ASCHER F., 2001, *Les nouveaux principes de l'urbanisme, la fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*, La Tour D'aigues, Editions de l'Aube
- AVITABILE A., 2005, *La mise en scène du projet urbain, pour une structuration des démarches*, L'Harmattan, Paris
- AUGE M., 1992, *Non-lieux, introduction à une anthropologie de la surmodernité*, Le Seuil, Paris
- BOURDIN A., 2005, « Dynamiques de la maîtrise d'ouvrage urbaine et mutations du contexte local », in FREBAULT J. (dir°), *La maîtrise d'ouvrage urbaine, réflexions sur l'évolution des méthodes de conduite des projets à partir des travaux du Club ville – aménagement*, Le Moniteur, Paris

- BOURDIN A., LEFEUVRE M.P., MELE P (dir°), 2006, *Les règles du jeu urbain - Entre le droit et la confiance*, Descartes et compagnie, Paris
- BOURDIN A., 2006, « Usages du droit et production de la confiance dans les grands projets urbains français », in BOURDIN A., LEFEUVRE M.P., MELE P (dir°), *Les règles du jeu urbain - Entre le droit et la confiance*, Descartes et compagnie, Paris
- BOURDIN A., 2001, « Comment on fait la ville aujourd'hui en France ? » *Espaces et sociétés*, *Projet urbain, maîtrise d'ouvrage, commande, n°* 105-106
- BOUTINET J-P., 2001, *Anthropologie du projet*, PUF, Paris
- CALLON M, 1997 , « Concevoir ; modèle hiérarchique et modèle négocié », in *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en France, vol.1 : les acteurs du projet architectural et urbain*, Paris, PUCA
- CAMUS C., DURAND B., FENKER M., GRUDET I., WEBER B., 2010, *Le projet architectural durable négocié, pratiques, compétences, valeurs*, Rapport final pour le Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement et le PUCA, LET, ENSA Paris La Villette
- CERTU, décembre 2006, *la concertation dans les projets de pôles d'échanges, comment placer les usagers et les riverains au cœur du projet ?*
- CHADOIN O., 2006, *Etre architecte : les vertus de l'indétermination – de la sociologie d'une profession à la sociologie du travail professionnel*, Editions Pulim, Limoges
- CLAUDE V., 2008, « Une perspective historique à partir des pratiques professionnelles » in MELE P., LARRUE C., *Territoires d'action, aménagement, urbanisme, espace*, L'Harmattan, Paris
- CORDIER M, 2011, *De la politique du logement aux politiques locales de l'habitat : l'apprentissage de l'action collective négociée, les politiques intercommunales de l'habitat*, Doctorat en Urbanisme, Aménagement et Politiques Urbaines, dir° Jean-Claude Driant, Lab'Urba, IUP, UPEC
- CSTB - PUCA, 1999, *La prise en compte de l'usage : comment mettre les habitants, clients, citoyens, usagers au cœur des décisions ?,* Actes de séminaire CSTB (7 octobre 1999)
- DEVILLERS C., 1988, « De la logique de secteur au projet urbain », Entretien réalisé par GENESTIER Ph., et RONCAYOLO M., in *Formes urbaines* n°12/13, Laboratoire de géographie urbaine Nanterre
- DECLERCK P. et al., 1980, *Le management stratégique des projets*, Suresnes, Éditions 2Hommes et Techniques
- DIDELON V., 2009, « Au-delà du spectacle », *Criticat* n°3 (mars)
- DIMEGLIO, ZETLAOUI LEGER, EPPPUR, 2001, *Marchés d'études de définition simultanés : évaluation d'une procédure*, étude commanditée par l'Institut de Programmation en Aménagement et en Architecture
- DUPUY G., 1993, « Les stations nodales du métro de Paris : le réseau métropolitain et la revanche de l'histoire », *Annales de Géographie* n° 569
- DUBOIS J., 2006, « L'opération d'intérêt national euroméditerranée à Marseille », in BOURDIN A., LEFEUVRE M.P., MELE P (dir°), *Les règles du jeu urbain - Entre le droit et la confiance*, Descartes et compagnie, Paris
- EVETTE T., TERRIN J-J. (dir°) décembre 2006, *Projets urbains, expertises, concertation et conception*, *Cahiers Ramau* n°4
- FORTIER B., 1978, « Naissance de l'équipement », in *Architecture mouvement continuité*, n° 45, 1978, p. 79-84)

- FREBAULT J. (dir°), 2005a, *La maîtrise d'ouvrage urbaine, réflexions sur l'évolution des méthodes de conduite des projets à partir des travaux du Club ville – aménagement*, Le Moniteur, Paris
- FREBAULT, 2005b, "la montée en puissance de la maîtrise d'ouvrage urbaine et ses conséquences dans la conduite des projets" in FREBAULT J. (dir°), *La maîtrise d'ouvrage urbaine, réflexions sur l'évolution des méthodes de conduite des projets à partir des travaux du Club ville – aménagement*, Le Moniteur, Paris
- GAUTHIER M., GARIEPY M., TREPANIER M-O., 2008, *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme, planification territorial, débat public et développement durable*, Presses de l'Université de Montréal, Montréal
- GRILLET-AUBERT A., GUTH S., 2003, *Transport et architecture du territoire : l'architecture du pôle d'échanges*, Editeur: Recherches, Paris
- INGALLINA P., 2010, *Le Projet urbain*, Que Sais-je ? PUF, Paris
- JOSEPH I. (dir°),1999, *Villes en gare*, éditions de l'Aube,
- LABRUNYE R., 2009, « l'urbanisme tupperware », *Criticat* n°3 (mars 2009)
- LEFEUVRE M.P., MELE P (dir°), *Les règles du jeu urbain - Entre le droit et la confiance*, Descartes et compagnie, Paris
- LE GALES P., 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine», in *Revue française de science politique*, 45e année, n°1
- LINOSSIER R., JATON V., 2004, « Les récitants du projet urbain : territoires et tempoalitésé, in ZEPF M. (dir°), *Concerter, gouverner et concevoir les espaces publics urbains*, Presses Polytechniques et universitaires romandes, Lausanne
- MANGIN D., PANERAI P., 1999, *Projet urbain*, Editions Parenthèses, Marseille
- MANGIN D., MASBOUNGI A., BARBET-MASSIN O., 2008, *La Ville Passante : David Mangin, grand prix de l'urbanisme 2008*, Editions Parenthèse, Marseille
- MELE P., LARRUE C., 2008, *Territoires d'action, aménagement, urbanisme, espace*, L'Harmattan, Paris
- MEUNIER F., ZETLAOUI LEGER J., 2004, « Marchés de définition simultanés : quels enseignements ? », in *Comment réussir votre procédure de marché de définition simultanés*, Actes de la journée d'études du 14 juin 2002 organisée par la Mission Interministérielle pour la Qualité des Construction Publiques et l'Institut de Programmation en Architecture et en Aménagement
- MIQCP, Mission Interministérielle pour la qualité des constructions publiques, juin 2002, *La méthode des marchés de définition simultanés*, Editions MICQ
- De MONTLIBERT C., 1995, *L'impossible autonomie de l'architecte, sociologie de la production architecturale*, Presses Universitaires de Strasbourg
- NOVARINA G., 1998, « La construction des demandes sociales par le projet d'urbanisme », in *Annales de la Recherche Urbaine, Gouvernances*, PUCA, n° 80-81
- NOVARINA G., 2000, « Conduite et négociation du projet d'urbanisme » in SODERSTROM O., COGATO LANZA E., LAWRENCE R., BARBEY G.,(dir°) *L'usage du projet*, Aditions Payot Lausanne
- PAQUOT T., YOUNES C., LUSSAULT M. 2007, *Habiter, le propre de l'humain*, La découverte, Paris
- PINSON D., 1993, *Usage et architecture*, L'Harmattan, Paris

- PINSON D., 2007, « De la connaissance du produit à la maîtrise du progrès – enjeu social de l'ouvrage et maîtrise partagée de l'œuvre », in BONNIN Ph. (dir°), Architecture, espace pensé, espace vécu, Editions Recherche, Paris
- PINSON G. 2004 « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in LASCOUMES P. et LE GALES P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences-Po, Paris
- PINSON G., 2009, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de Sciences Po, Paris
- PROST R. (dir°), 2003, *Projets architecturaux et urbains, mutation des savoirs dans la phase amont*, PUCA, Paris
- REY J., 1998, « Une nouvelle manière de faire la ville ? » in TOUSSAINT J-Y., ZIMMERMANN M. (dir°), *Projet urbain, ménager les gens, aménager la ville*. Mardaga,
- RONCAYOLO M., 2000, « Mémoires, représentations, pratiques – réflexions autour du projet urbain », in HAYOT A. SAUVAGE A. (dir°) *Le projet urbain, enjeux, expérimentations et professions*, , Editions de la Villette, Paris
- SALZANO E., 1998, « le projet urbain et l'urbaniste », in TOUSSAINT J-Y., ZIMMERMANN M. (dir°), *Projet urbain, ménager les gens, aménager la ville*. Mardaga
- SODERSTROM O., COGATO LANZA E., LAWRENCE R., BARBEY G.,(dir°), 2000, *L'usage du projet*, Editions Payot, Lausanne
- TOMAS, F. 1995, « Projets urbains et projets de ville : la nouvelle culture urbaine a vingt ans », in *Annales de la recherche urbaine*, n° 68-69
- TOUSSAINT J-Y., ZIMMERMANN M. (dir°), 1998, *Projet urbain, ménager les gens, aménager la ville*. Mardaga
- TOUSSAINT J-Y., ZIMMERMANN M., 1998a, « Fragments d'un discours technique, l'ingénieur face aux usagers et réciproquement » in TOUSSAINT J-Y., ZIMMERMANN M. (dir°), *Projet urbain, ménager les gens, aménager la ville*. Mardaga
- TOUSSAINT J-Y., ZIMMERMANN M., 1998b, « un enseignement de la complexité » in TOUSSAINT J-Y., ZIMMERMANN M. (dir°), *Projet urbain, ménager les gens, aménager la ville*. Mardaga
- TOUSSAINT J-Y., VAREILLES S., ZIMMERMANN M, 2004, « Le projet urbain : espaces publics et pratiques de concertation. L'exemple de Lyon », in ZEPF M. (dir°), *Concerter, gouverner et concevoir les espaces publics urbains*, Presses Polytechniques et universitaires romandes, Lausanne
- VERPRAET G., 1997, « Les trois paradigmes du projet urbain : rationalisation, médiation, différenciation », in *Le projet urbain, enjeux, expérimentations et professions*, colloque « les sciences humaines et sociales face au projet urbain », INAMA et SHS TEST, Marseille, 31 janvier et 1er février 1997
- ZEPF M. (dir°), 2004, *Concerter, gouverner et concevoir les espaces publics urbains*, Presses Polytechniques et universitaires romandes, Lausanne

Acteurs de l'urbain

- BIAU V., TAPIE G., 2009, *La fabrication de la ville, métiers et organisations*, Parenthèses, Paris
- CLAUDE V., 2005, *Faire la ville, les métiers de l'urbanisme au XXe siècle*, Parenthèses, Paris

- CLAUDE V., 1009, « Histoire des « mondes professionnels de l'urbain » : quelques effets structurants », in BIAU V., TAPIE G., *La fabrication de la ville, métiers et organisations*, Parenthèses, Paris
- CHAMPY F., 2000, « Les architectes, les urbanistes et les paysagistes, entre complémentarités et concurrences », in PAQUOT T., LUSSAULT M., BODY-GENDROT S., *La Ville, l'Urbain : l'État des savoirs*, la Découverte, coll. «Textes à l'appui», Paris
- DUPUY F., THOENIG J-C., 1983, *Sociologie de l'administration française,* Armand Colin – collection U, Paris
- DUBOST F., 1985, Les nouveaux professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme, *Sociologie du travail*, vol. 37, n° 2 (avril-juin 1985)
- EVETTE T., THIBAULT E., (dir°), 2001, *Interprofessionnalité et action collective dans les métiers de la conception, Cahiers Ramau* n°2
- FREDENUCCI J-C., 2003, « L'urbanisme d'Etat : nouvelles pratiques et nouveaux acteurs », *Ethnologie française* 1/2003 (Vol. 33)
- IDT J., 2009, *Le pilotage des projets d'aménagement urbain : entre technique et politique*, Thèse Aménagement et Urbanisme, sous la direction d'Alain Bourdin, Université Paris VIII, Lab'urba,
- LAUTIER F. BONNETI M., 2000, *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe, volume 4, les maîtrises d'ouvrage en Europe : évolution et tendances*, PUCA, Paris
- LORRAIN D., 2000, « Gouverner les villes, questions pour un agenda de recherche », in *Pole Sud*, Numéro 13, Paris
- MACAIRE E., 2011, « Œuvres « écosophiques » d'associations d'architectes », Contribution pour le séminaire du LET du 8 juillet 2011, ENSA Paris La Villette.
- QUINN C. (dir°), 1995, *L'administration de l'équipement et ses usagers*, La documentation française, Paris
- SPITZ P-E., 2004, « L'administration parisienne de la noblesse d'État à l'entreprise de services », *Pouvoirs* 3/2004 (n° 110)
- VERPRAET G., 1988, « Experts ou médiateurs? Les professionnels de l'Urbanisme », in *Annales de la Recherche Urbaine*
- VERPRAET G., 2005, *Les professionnels de l'urbanisme, socio-histoire des systèmes professionnels de l'urbanisme*, Economica, Paris
- WAECHTER V., 2002, « Quel modèle de relation entre l'organisation municipale et l'usager-citoyen depuis la décentralisation ? », in *Flux*, n° 48,49 (avril-septembre 2002)

Ouvrages et articles de sociologie et sciences politiques

- ALLISON G., HALPERIN M., 1972 « Bureaucratic politics : a paradigm and some policy implications », *World Politics* n° 24
- BADIE B., 1993, *Culture et Politique*, Economica
- BASSAND M., KAUFMANN V., JOYE D., 2007, *Enjeux de la sociologie urbaine*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne
- BECKERT J., 2010, « How do fields change ? », à paraître dans *Organization Studies* : http://www.mpifg.de/wirtschaftssoziologie-0802/papers/Beckert.pdf.
- BERGER P., LUCKMANN, 1986, *La construction sociale de la réalité*, Méridiens Klincksieck, Paris

- BERNARDI B., *Qu'est-ce qu'une décision politique ?,* Vrin, Paris 2003
- BERNOUX P., 1990, *La sociologie des organisations*, Seuil, Paris
- BLANC M., MORMONT M., REMY J., STORRIE T. (dir°), 1994, *Vie quotidienne et démocratie. Pour une sociologie de la transaction sociale*, Coll. « Logiques Sociales », Paris, L'Harmattan
- BONNEWITZ P., 2002, *Bourdieu, vie, œuvres, concepts*, Ellipses, Paris
- BONICCO C., 2006-2007, « Goffman et l'ordre de l'interaction. Un exemple de sociologie compréhensive », in *Philosorbonne* n°1 (Année 2006 – 2007)
- BOURDIEU P., 1980, « Le capital social : notes provisoires », in *Actes de la recherche en sciences sociales* n° 31
- BOURDIEU P., 1982, *Leçon sur la leçon*, éd. de Minuit, Paris
- BOURDIEU P., 1984, *Questions de sociologie*, éd. de Minuit, Paris
- BOLTANSKI L., THEVENOT L. 1991, *De la justification, les économies de la grandeur*, Gallimard, Paris
- BUCHER H.S., STRAUSS A., 1961, « Profession in Process », in American Journal of Sociology, n°4, traduit en 1992 dans STRAUSS A., *La trame de la négociation*, L'Harmattan, Paris
- CEFAI D., 2001, *Cultures politiques*, PUF, Paris
- CEFAI D., TROM D., 2001, *Les formes de l'action collective, mobilisation dans les arènes politiques*, Ed° EHESS, Paris
- CHAMPY F., 2009, *La sociologie des professions*, PUF, Paris
- CHOMBART DE LAUWE P-H, 1965, *Des hommes et des villes*, Editions Payot, Paris
- CORCUFF Ph., SANIER M., 2000, « Aperçus d'un processus décisionnel « après la bataille » », in *Annales Histoire, Sciences Sociales*, Volume 55 n°4
- CROZIER M., FRIEDBERG E., 1977, *L'acteur et le système*, Editions du Seuil, Paris
- CROZIER M., 1964, *Le phénomène bureaucratique*, Editions du Seuil, Paris
- CROZIER M., 1987, « L'analyse stratégique en milieu hospitalier : pertinence et méthodologie », *Gestions hospitalières*, n° 261, décembre 86/janvier 87
- CROZIER M., THOENIG J.-C., 1975, « La régulation des systèmes organisés complexes », *Revue française de sociologie,* XVI-1
- CUCHE D., 1996, *La notion de culture dans les sciences sociales*, La découverte, Paris
- DE TERSSAC G. (dir°), 2003, *La régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, La découverte, Paris,
- DE MAILLARD, 2006, *Réformer l'action publique : la politique de la ville et les banlieues*, Lgdj, Paris
- DOWNS A., 1957, *An economic theory of democraty*, Harper and Row, New York
- DUBAR C., TRIPIER P., 2005, *Sociologie des professions*, Armand Collin (2e éd°)
- DUBAR C., 2003, « sociologie des groupes professionnels en France : un bilan prospectif », in MENGER P., *Les professions et leurs catégories, modèles théoriques, catégorisations, évolutions*, Ed. de la Maison des Sciences de l'Homme
- DURAN P., THOENIG J.C. 1996 « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n4

- FIJALKOW Y., 2004, *Sociologie de la ville*, La découverte, Paris
- FRIEDBERG E., 1993, *Le Pouvoir et la Règle: Dynamiques de l'action Organisée*, Éditions du Seuil, Paris
- FRITSCH P., 1985, « Situations d'expertise et « expert-système » », in CRESAL, *Situations d'expertise et socialisation des savoirs*, Actes de la table ronde des 14 et 15 mars 1985, Saint-Étienne
- GAXIE D., 1993, *Le cens caché, inégalités culturelles et ségrégation politique,* Le Seuil, Paris
- GAXIE D., 2000 *La démocratie représentative*, Paris
- GOFFMAN E., 1973, *La présentation de soi,* Éditions de Minuit, coll. « Le Sens Commun », Paris
- GOFFMAN E., 1974, *Les cadres de l'expérience*, Éditions de Minuit, coll. « Le Sens Commun », Paris
- HABERMAS J., 1987, *Théorie de l'agir communicationnel*, Fayard (réédition 1997)
- HABERMAS J., 1997, *Droit et Démocratie, Entre faits et normes*, Gallimard, Paris
- HALL P., TAYLOR R., 1997, « Les trois néo-institutionnalismes », in *Revue Française de science politique*, 47 (3-4)
- HIRSCHMAN A., 1995 [1e ed° 1970], *Défection et prise de parole*, Fayard, Paris
- HUGHES E.C., trad° 1992, *Le regard sociologique*, textes réunis par CHAPOULIE J-M. Chapoulie, ed° de l'EHESS, Paris
- KUBLER D., De MAILLARD J., 2009, *Analyser les politiques publiques*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble
- LAVILLE J-L., SAINSAULIEU R. (dir°), 1997, *Sociologie de l'association : des organisations à l'épreuve du changement social*, Desclée de Bouwer, Paris
- LAGROYE J., FRANCOIS B., SAWICKI F., 2002, *Sociologie Politique*, 4e ed°, Presses de Sciences Po et Dalloz, Paris
- LAGROYE J., 2003, « Les processus de politisation », in LAGROYE J. (dir.), *La Politisation*, Belin, Paris
- LASCOUMES P., LE BOURHIS J.P., 1998, « Le bien commun comme construit territorial, identités d'action et procédures », in *Politix*, n° 42
- MABILEAU A., 1985, « Les institutions locales et les relations centre-périphérie », in GRAWITZ M., LECA J. (dir°), *Traité de science politique*, vol.2, PUF, Paris
- MAYER N., FILLIEULE O., 2001, « Devenir Militants », Revue Française de Sciences politiques, vol.51, Presses de Sciences Po, Paris
- MAYNTZ R., SCHARPF F., 2001, « L'institutionnalisme centré sur les acteurs », in Politix, vol. 14, n° 55 – traduction de : 1995, « Des Ansatz des akteurzentrierten Institutionnalismus », in MAYNTZ R., SCHARPF F *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Campus, Fankfurt
- MENY Y. THOENIG J-C., 1989, *Politiques publiques*, PUF, Paris
- MERTON R., 1957, *Eléments de théorie et de méthode sociologique*, ed° Armand Colin, Paris (reedit°1998)
- MULLER P., 1990, *Les politiques publiques*, PUF, Collection Que sais-je ?, Paris
- MULLER P., 1992, « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français des politiques publiques », in *Revue Française de Science politique,* 42-2

- MUSSELIN C., 2005, « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, Vol. 55 n°1
- NEVEU E., 2002, *Sociologie des mouvements sociaux*, La Découverte, Paris (1ère éd° 1996)
- PAQUOT T., YOUNES C., LUSSAULT M., 2007, *Habiter, le propre de l'humain*, La découverte, Paris
- PARSONS W., 1995, *Public Policy : Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, Cheltenham
- PARSONS T., 1937, *The structure of Social action*, The Free Press, New York
- PARSONS T., 1939, « The professions and the social structure », *Essays in Sociological Theory*, New York, Free Press, traduit en 1963 dans *Eléments pour une sociologie de l'action*, Plon, Paris
- REICHER-BROUARD V., 2001, « Repenser la coopération, les modèles sociologiques en question ? », in *Travailler* n° 5
- REMY J., VOYE L., SERVAIS E., 1978, *Produire ou reproduire? Une sociologie de la vie quotidienne*, Vie ouvrière, Bruxelles
- REMY J., 1997, *La transaction comme forme de sociabilité et comme posture méthodologique*, notes ronéotypées, Bruxelles, Facultés Saint-Louis
- REMY J. (entretien avec), 2005, « Négociations et transaction sociale », *Négociations* 1/2005 n° 3
- REYNAUD J-D., 1987, *Les règles du jeu, l'action collective et la régulation sociale*, Armand Colin, Paris
- SAWICKI F., 2003, « le temps de l'engagement – à propos de l'institutionnalisation d'une association de défense de l'environnement » in *la politisation*, dir° LAGROYE, Paris, Editions Belin
- SIMMEL G., 1999, *Études sur les formes de la socialisation*, PUF, Paris
- SMYRL M. et Al., 2005, « Vers un retour du politique dans le néo-institutionnalisme », in *ARPoS Pôle Sud*, 2005/2 n°23
- STOCK M., 2004, "L'habiter comme pratique des lieux géographiques.", *EspacesTemps.net,* Textuel, http://espacestemps.net/document1138.html

Méthodologie

- BEAUD S., WEBER F., 2003, *Le guide de l'enquête de terrain*, Paris, La Découverte
- BOURDIEU P., 1980 , « Le capital social : notes provisoires », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, 31
- BOURDIEU P., 2003, L'objectivation participante, discours prononcé le 6 décembre 2000 lors de la remise de la Huxley Memorial Medal for 2000, au Royal Anthropological Institute de Londres – in *the Journal of the Royal Anthropological Institute* (Juin)
- CHAPOULIE J-M., 1996, Présentation de la traduction française de HUGHES E.C., *Le Regard sociologique*, Maison des Sciences de l'Homme, Paris (introduction de E.C. HUGHES, "La place du travail de terrain dans les sciences sociales")
- COHEN S., 1999, *L'art d'interviewer les dirigeants*, PUF, Paris
- DEUTSCHER I., 1973, *What we say/what we do*, Scott Foresman and company, Glenview
- FREYSSINET-DOMINJON, 1997, *Méthodes de recherche en sciences sociales*,

Montchrestien, Paris,

- GRAWITZ M., 1993, *Méthodes des sciences sociales*, Précis Dalloz, 9e édition, Paris
- GROSJEAN M., THIBAUD J-P., 2001, *L'espace urbain en méthodes*, Editions Parenthèse, Marseille
- JUNKER B. H., 1960, *Field Work*, University of Chicago Press, Chicago
- KAUFMAN J-C., 1996, *L'entretien comprehensif*, Nathan, Paris
- MOSCAROLA J., 1989, *Méthodes d'enquête et analyse des données*, Vuibert
- PERETZ H., 1998, *Les méthodes en sociologie, l'observation*, La Découverte, Paris
- QUIVY R., VAN CAMPENHOUDT L., 1988, *Manuel de recherche en sciences sociales*, Dunod, Paris
- SCHATZMANN L., STRAUSS A., 1973, *Field Resarch, strategies for a natural sociology*, Prentice-Hall, University of California San Francisco

Les Halles de Paris

- BAJOLET E., 2004, « Du site urbain au site Internet, http://projetleshalles.com », *EspacesTemps.net,* Mensuelles, http://espacestemps.net/document594.html
- BARRERE D., SERRAND F., 1971 *Sauver les Halles, cœur de Paris, un dossier d'urbanisme contemporain*, Denoël, Paris
- BAUDOUIN T., COLLIN M., 2005, « Architectures et démocratie productive, le projet de rénovation des Halles à Paris », in *Multitudes* 20
- DIMEGLIO P., ZETLAOUI-LEGER J., 2007, « *Les rapports ambigus entre politiques et citoyens : le cas du réaménagement du quartier des Halles à Paris* » in *French Politics, Culture & Society*, Vol. 25.2, New-York
- FERMIGIER, A., 1991, *La bataille de Paris, des Halles à la Pyramide, chroniques d'urbanisme,* Le Débat, Gallimard, Paris
- FROMONOT F. 2005, *La Campagne des Halles, les nouveaux malheurs de Paris*, La Fabrique, Paris
- GERONDEAU C., 2003, *La saga du RER et le maillon manquant*, Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Paris
- GONTCHAROF G., 2005a, « La démocratie participative à l'épreuve de deux opérations d'aménagement et d'urbanisme à Paris », in *Rapport de l'Observatoire Parisien de la démocratie locale*, Paris,
- GONTCHAROF G., 2005b, « Grandeurs et servitudes de la démocratie participative, en suivant la concertation relative à la rénovation du Forum des Halles », in *Rapport de l'Observatoire Parisien de la démocratie locale*, Paris
- GONTCHAROFF G, 2006, « Rénovation du Forum des Halles : une année de relative clarification », Rapport *annuel de l'Observatoire Parisien de la démocratie locale Paris*, Paris
- HAZAN E., 2002, *L'invention de Paris, il n'y a pas de pas perdus*, Seuil, Paris
- JORIO M., 2005, « Quartier des Halles, un pôle de transport à ouvrir vers la ville », in *Urbanisme*, n° 340 (janv. fev.)
- LARGE J-F., 1992, *Des Halles au Forum. Métamorphoses au cœur de Paris*, L'Harmattan,

Paris

- PAQUOT T., 2004, « *Journal. Le forum des halles quel réaménagement ? »,* in *Esprit*, (Août-septembre)
- SERRAND F., 2001, *Le Pari des Halles de Paris*, Aubin, Paris
- WORMS J-P, REYNAUD E. 1974, « L'amenagement des Halles Demandes, exigences sociales et planification urbaine », *Revue Française de Sociologie*, Vol. 15, No. 4, Issue 4 and Supplement (Oct. - Dec.)
- *Mémoire associatif pour la partie historique de l'exposition de la Ville de Paris sur la révision de l'opération d'aménagement du quartier des Halles*, Jean-Jacques Gouret (Union des Champeaux) et Charles de Fréminville (COPRAS), mai 2004
- *Paris – Les Halles*, *Concours 2004*, 2004, Présentation des quatre projets issus des études de définition, AMC Le Moniteur
- *Paris Projet* n°1, « les Halles », 3e trimestre 1969, APUR
- *Paris Projet* n°7, « le centre Beaubourg Paris, des habitants en transit ? », 1er trimestre 1972, APUR
- *Paris Projet* n°8, « le Forum des Halles », 3e trimestre 1972, APUR
- *Paris Projet* n° 25. 26, « Les Halles achèvement d'un projet », 4ème trimestre 1985, APUR
- *Paris Projet* n° 21.22, « Politique nouvelle de la rénovation urbaine », 1er trimestre 1982, APUR

Mémoires de recherche

- BAZAUD C., 2005, *La requalification du quartier des Halles à Paris : enjeux de l'évolution d'un site et interprétation d'un projet*, mémoire de DESS, dir° Albert Levy, Institut Français d'Urbanisme
- BEDU C., 2005, *Arènes d'acteurs « Loc'halles » et décision. Concertation, coalition, communication*, Mémoire de DEA dir° Dominique Damamme et Olivier Giraud, Université Paris Dauphine
- BERLAUD C., 2009, *Les évolutions des modes d'intervention dans une opération d'urbanisme portant sur un espace habité depuis l'après-guerre : Le cas des Halles de Paris*, mémoire de Master 1 Urbanisme, dir° Jodelle Zetlaoui-Léger, Institut d'Urbanisme de Paris
- HOYET R., 2007, *De la concertation à la conception collective : quelle innovation pour le projet urbain ? L'exemple de l'opération de Rénovation des Halles*, mémoire de recherche Master 2 Projet Urbain et Architecture, dir° Panos Mantzia, Institut Français d'Urbanisme, Paris
- NEDJARI R., 2010, *Le réaménagement du quartier des Halles à Paris, entre normes sécuritaires et sentiment d'insécurité*, mémoire de Master 1 Urbanisme, dir° Jodelle Zetlaoui-Léger, Institut d'Urbanisme de Paris
- ROUSSEAU C., 1977, *Le quartier des Halles : un exemple d'aménagement et de rénovation urbaine au cœur de Paris, mémoire de maîtrise de géographie*, dir° Michel Rochefort, Paris I

Liste des sources

Etudes consultées

• Etudes commanditées par la Ville de Paris

- *Le site de Châtelet les Halles, analyse des usages et recherche de la multimodalité*, novembre 2001, Marie Bonfils, VIL ADT 75 / ETI PEA

- *Etude commerciale sur le quartier des Halles*, septembre 2002, Anne-Sophie Copine et Laurent Bach , Direction du développement de l'activité économique et de l'emploi, Mairie de Paris

- *Diagnostic préliminaire du site*, octobre 2002, Direction de l'Urbanisme

- *Le fonctionnement du jardin des Halles, fréquentations et usages*, novembre 2002, Anne Montjaret, Hervé Thomas, CERLIS CNRS Paris 5, novembre 2002

- *Diagnostic du fonctionnement des équipements du Forum des Halles*, juin 2002, réalisé par des étudiants de l'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement Université Paris 4, piloté par la Direction de l'Urbanisme

- *Etude sur les échanges entre la rue de Rivoli et le quartier des Halles*, mars 2003, Anne-Sophie Copine, Direction du développement de l'activité économique et de l'emploi, Mairie de Paris

- *Diagnostic Les Halles, diagnostic socio-économique*, juin 2003, APUR

- Diagnostic de la signalisation existante, juillet 2003, DU

- Note d'orientation et de cadrage relative aux équipements culturels présents sur le site des Halles, juillet 2003, Direction des Affaires Culturelles

- *Etude de gestion urbaine, les quartiers des halles*, février 2004, Apia architecture, AUDI, HER Habitat Etudes Recherche

- *Diagnostic patrimonial de l'architecture des années 1975-2000 sur le quartier des Halles*, juillet 2004, Benoit Carrie – Thierry Roze architectes

- *Bilan du Jardin d'aventure des Halles*, mai 2005, la Direction des Parcs et Jardin

- *Etude de programmation préalable au projet de rénovation du quartier des Halles, diagnostic et enjeux commerciaux*, Mairie de Paris, version réactualisée en octobre 2006.

- *Diagnostic et enjeux commerciaux*, octobre 2006, cabinet Berennice

- *Profils des usagers des différents espaces des Halles de Paris, rapport de la phase quantitative exploratoire*, octobre 2006, IPSOS

- *Projet de rénovation des Halles, groupes de concertation d'usagers, rapport final,* décembre 2006, Missions Publiques

- *Rapport technique sur le jardin Lalanne*, novembre 2006, APAVE

- *Jeunes métropolitains aux Halles*, septembre 2007, Baudoin T., Collin M., Bertho A., Hass C., Herard M., Contrat de recherche CEME et LTMU pour la Ville de Paris

- *Exploration sensible et parcours commentés,* novembre 2009, Cousin-Mary D., Ville Ouverte

- *Retranscription intégrale des parcours commentés*, novembre 2009, Ville Ouverte

- *Etude qualitative « dimension métropolitaine des Halles »,* Rapport Final, novembre 2009, BVA – Ville Ouverte

• Etudes commanditées par la RATP

- *Diagnostic urbain, le site de Châtelet les Halles, analyse des usages et recherche de la multimodalité,* novembre 2001, RATP

- *Perception spatiale du pôle multimodal de Châtelet-les Halles*, septembre 2002, JPF consultants

- *Les Halles, gare centrale et porte de Paris, éléments pour le réaménagement du pôle d'échanges au sein du quartier, cabinet,* juin 2003, Politiques et Etudes Amonts

- *Cartographie des potentiels d'évolution des espaces de la station Châtelet*, mars 2005, RATP

- *Etude prospective des flux – aménagement de Châtelet les Halles*, RATP, octobre 2006

• Etudes commanditée par Unibail

- R*énovation du forum des Halles, synthèse des résultats des études et premières recommandations*, JPF consultants, juin 2002

- *Forum des Halles, contraintes d'exploitation et de maintenance*, juillet 2003, Espace Expansion - Unibail

- *Forum des Halles, organisation juridique du centre commercia*l, juillet 2003, Espace Expansion - Unibail

- *Forum des Halles, synthèse des études commerce,* juillet 2003, Espace Expansion - Unibail

- *Forum des Halles, les enjeux commerciaux*, juillet 2003, Espace Expansion – Unibail

Corpus de documents

• Documents relatifs au projet de réaménagement du quartier des Halles, 2002 - 2010

- *Mise en valeur du quartier des Halles*, délibération AUC-02-178, votée par le Conseil de Paris le 11 décembre 2002, Direction de l'Urbanisme de Paris, décembre 2002

- Retranscription des débats et délibérations du conseil de Paris, 88-2002, DAUC 178 – *Mise en valeur du quartier des Halles (1er, 2ème, 3ème, 4ème) – Objectifs poursuivis dans le cadre d'un projet d'aménagement*, Paris, 11 décembre 2002

- *Cahier des clauses techniques particulières pour les marchés de définition simultanés pour l'étude et l'aménagement du quartier des Halles*, SEM Paris Centre, Mairie de Paris, mars 2003

- *Projet de délibération, objet mise en valeur du quartier des Halles,* DU-2003-0119, Direction de l'Urbanisme – Mairie de Paris, 22 juin 2003

- Conseil de Paris, *Mise en valeur du quartier des Halles, retranscription des débats*, 5 et 6 juillet 2003

- *Note d'orientation et de cadrage des études de définition*, Direction des Affaires Culturelles, Ville de Paris,

- *Projet de délibération, objet mise en valeur du quartier des Halles,* DU-03-05G, Direction de l'Urbanisme, Mairie de Paris, septembre 2003

- *Cahiers des charges des études préalables au projet d'aménagement du quartier des Halles, conduites en parallèle des études de définition*, SEM Paris Centre, 26 novembre 2003

- *Marchés d'études de définition pour l'aménagement du quartier des Halles, phase 2, synthèse de la phase ouverte*, SEM Paris Centre, pour Mairie de Paris Région Ile de France, RATP, Espace Expansion, 03 décembre 2003

- *Marchés d'études de définition pour l'aménagement du quartier des Halles, phase 2, synthèse du programme définitif*, SEM Paris Centre, pour Mairie de Paris Région Ile de France, RATP, Espace Expansion décembre 2003

- *Marchés d'études de définition pour l'aménagement du quartier des Halles, phase 2, tome 2 : le programme*, SEM Paris Centre, décembre 2003

- *Réponse de la SEM Paris Centre à la troisième contribution de l'association Accomplir sur le projet de rénovation des Halles*, SEM Paris Centre, 27 février 2004

- *Etude de définition pour l'aménagement du Quartier des Halles*, équipe SEURA, 1 mars 2004

- *Le Carreau des Halles, le pari de Paris*, Ateliers Jean Nouvel, mars 2004

- *Tome 2 rapports d'analyse, projet d'aménagement pour le quartier des Halle*s, comité de pilotage du 11 juin 2004, Sem Paris Centre, juin 2004

- Conseil de Paris, séance des 5 et 6 juillet 2004, *Mise en valeur du quartier des Halles*, retranscription des débats, juillet 2004

- *Convention partenariale relative aux études préalables au projet d'aménagement du quartier des Halles à Paris entre la Région Ile de France, la Ville de Paris, la RATP et la SCIFH*, 23 août 2004

- *Synthèse des réponses aux questions posées aux quatre équipes*, SEM Paris Centre, 15 septembre 2004

- *Rapport à la commission d'appel d'Offres de la Ville de Paris réunie dans les conditions de l'article 23 alinéa 3 du code des marchés publics,* Direction de l'Urbanisme, 09 décembre 2004

- M*arché de maîtrise d'œuvre urbaine, marché subséquent aux marchés de définition conduits dans le cadre de l'aménagement du quartier des Halles, rapport à la commission d'appel d'offres du 15*

décembre 2004, Mairie de Paris, Direction de l'urbanisme, sous direction des Etudes et des Règlements d'urbanisme, 09 décembre 2004.

- Conseil de Paris de février 2005, V. 97 - Vœu relatif au jardin des Halles., février 2005

- Conseil de Paris*,* Mise en valeur du quartier des Halles*, retranscription des débats, 7 et 8 février 2005*

- *Délibération du Conseil de Paris missionnant David Mangin pour la suite de l'opération*, Direction de l'Urbanisme, Ville de Paris , 8 février 2005

- *Cahier des clauses administratives particulières, Marché public de prestations intellectuelles*, Mairie de Paris, Direction des Parcs Jardins et Espaces Verts, C.C.A.P. n° SET 1 -119 du 23 juin 2005

- *Projets de délibération, objet : mise en valeur du quartier des Halles, DU-2005/0088, DPJEV-2005/0110, DVD-2005/0219*, Direction de l'Urbanisme, Mairie de Paris, 9 août 2005

- *Marché d'assistance à la direction de projet pour la rénovation du quartier des Halles à Paris, Marché de prestations intellectuelles d'assistance à la maîtrise d'ouvrage, cahier des clauses administratives et particulières*, Direction de l'urbanisme, Ville de Paris, 21 mars 2006

- *Délibération n° 2006/0275, Objectifs du réaménagement du pôle d'échanges RER Châtelet les Halles et modalités de la concertation préalable*, STIF, Région Ile de France, 5 avril 2006

- *Marché de prestations intellectuelles pour l'organisation de « groupes de concertation avec les usagers », projet de rénovation des Halles, Cahier des clauses administratives et techniques particulières*, Direction de l'Urbanisme, Sous-direction de l'Aménagement, mai 2006

- *Cahier des Charges du Concours du Carreau*, dossier de consultation des concepteurs, concours international d'architecture, Ville de Paris, janvier 2007

- *Le Jardin des Halles : objectifs et évolutions du projet*, texte pour le GTT Jardin du 6 avril 2007, Direction de l'Urbanisme, avril 2007

- *Analyse et synthèse des travaux de concertation de l'Atelier De Launay à travers les ateliers adultes et enfants*, Ateliers De Launay, 30 avril 2007

- *10 projets du concours international pour la rénovation du Forum des Halles*, dossier de presse, Direction de l'Urbanisme Ville de Paris, septembre 2007

- *Canopée, une forme à l'équilibre, notice synthétique de présentation du projet concours du 3 mai 2007*, Patrick Berger et Jacques Anziutti Architectes, Ville de Paris, octobre 2007

- *Présentation du dossier APS intermédiaire du projet de la Canopée*, P. Berger et J. Anziutti, 10 juin 2008

- *Marché de conception-réalisation d'aires de jeux dans le jardin des Halles, programme*, Direction des Espaces Verts et de l'Environnement, Mairie de Paris, septembre 2008

- *Note sur l'évolution du projet de la canopée – dossier du permis de construire*, Patrick Berger et Jacques Anziutti, Ville de Paris, 18 novembre 2008

- *Délibération 2009 DU 113 – SG 72*, Conseil de Paris 6 et 7 avril 2009

- *Note de cadrage d'un projet de cahier des charges pour l'étude relative au caractère métropolitain de l'espace public des Halles*, Mairie de Paris, diffusée en octobre 2009

- *Etude Dimension métropolitaine des Halles, Esquisse de propositions de services innovants*, Pro-Développement – Ville Ouverte, décembre 2009

- *Bilan des surfaces dédiées aux équipements publics et aux commerces*, Mission Halles, février 2010

- ***Diaporamas des équipes de concepteurs réalisés pour les GTT, CPC, réunions de présentation et réunions publiques de 2006 à 2010* (62), disponibles sur le site Internet de la Mairie de Paris**

• Comptes-rendus des réunions de 2002 à 2010

- Retranscription du discours de Bertrand Delanoë à l'occasion de la visite de Jean Paul Huchon, Paris, 12 février 2002

- *Compte-rendu de la réunion de concertation organisée par Accomplir sur le thème de l'Histoire du quartier*, Accomplir, 5 février 2003

- *Compte-rendu de la réunion de concertation organisée par Accomplir sur le thème de la Mixité Sociale*, Accomplir, 28 mars 2003

- *Compte-rendu de la réunion de concertation organisée par Accomplir sur le thème des déplacements dans le quartier*, Accomplir, 6 avril 2003

- *Compte-rendu de la réunion de concertation organisée par Accomplir sur le thème des équipements culturels et sportifs*, Accomplir, 10 juin 2003

- *Comptes-rendus des ateliers de la phase ouverte des études de définition,* SEM Paris Centre, juillet – septembre 2003

- *ateliers d'information des 1, 2, 8, 9 juillet 2003*

- *ateliers d'échanges des 8, 9, 22 juillet et 9 septembre 2003*

- *atelier du 24 septembre 2003*

- *Réunion de concertation du 17 septembre 2003*, Compte rendu SEM Paris Centre, septembre 2003

- *Réunion de concertation entre la SEM Paris Centre et les associations sur le projet de rénovation des Halles*, 13 octobre 2003, Compte rendu d'Accomplir, octobre 2003

- *Réunion de concertation entre la SEM Paris Centre et les associations sur le projet de rénovation des Halles*, Compte rendu d'Accomplir, 13 octobre 2003

- *Compte rendu de mandat du Maire de Paris, Etudes de définition du quartier des Halles, dans le 1er arrondissement au gymnase Suzanne Berlioux le 1er novembre 2003*, Sem Paris Centre, 17 décembre 2003

- *Compte rendu de la deuxième réunion publique sur le projet de réaménagement des Halles*, Accomplir, 08 janvier 2004

- *Compte rendu réunion de concertation avec les associations organisées par la SEM centre sur le projet des Halles*, Accomplir, 04 mars 2004

- *Les ateliers du projet des Halles, compte rendu*, Sem Paris Centre, 09 octobre 2004

- *Compte rendu du comité de pilotage*, SEM Paris Centre, novembre 2004

- Retranscription de l'allocution de Bertrand Delanoë, Maire de Paris, à la conférence de presse à propos de la décision de la CAO d'attribuer le marché de maîtrise d'œuvre urbaine du projet des Halles à David Mangin, 15 décembre 2004

- *Compte-rendu et commentaires de la réunion du 13 avril 2005,* Accomplir, avril 2005

- *Compte-rendu de la réunion du 13 avril 2005*, Mairie de Paris, avril 2005

- *Retranscription de la réunion du 13 avril 2005,* EPPPUR, avril 2005

- *Compte rendu du comité de pilotage concernant les Halles du 19 juillet 2005*, Paule Champetier de Ribes, juillet 2005

- *Compte rendu de réunion de concertation* du 29 septembre 2005, Direction de l'Urbanisme, septembre 2005

- *Négociation du contrat de concertation pour l'opération du réaménagement des Halles*, Compte rendu de réunion du 13 octobre 2005

- Compte rendu du mandat de Bertrand Delanoë 19 octobre 2005, Georges Gontcharoff, octobre 2005

- *Compte rendu du Comité Permanent de Concertation du 29 novembre 2005*, Direction de l'Urbanisme, novembre 2005

- Compte rendu de la réunion publique du 14 décembre 2005, Georges Gontcharoff, décembre 2005

- Enregistrement de la réunion publique du 14 décembre 2005, site Internet Mairie de Paris, décembre 2005

- Comptes-rendus des GTT, CPC, réunions préparatoires et réunions publiques de 2006 à 2010 :

- Comptes-rendus officiels, site internet Mairie de Paris (63) (retranscription intégrale à partir de novembre 2006)

- Comptes-rendus personnels (47)

- Comptes-rendus de l'association Accomplir, site Internet Accomplir

- *Comptes-rendus des réunions de bureau* (41) : site Internet Mairie de Paris (relevés de décision)

- *Compte Rendu Bureau Concertation avril 2008, rencontre avec Anne Hidalgo,* Michèle Collin, avril 2008

• Documents officiels de la « concertation » de 2002 à 2010

- *Analyse des avis de la consultation menée dans le cadre de l'exposition de concertation publique*, Rapport de synthèse, A Vrai Dire La Ville, septembre 2004

- *Premières propositions faites par la Ville pour la pour la poursuite de la concertation de Paris* - Direction de l'Urbanisme, avril 2005

- *Proposition de Charte de la concertation*, Direction de l'Urbanisme, Mairie de Paris, septembre 2005

- *Compléments au rapport de l'Observatoire de la Démocratie Locale*, Note de la SEM Paris Centre, 12 juillet 2008

- *Charte de la concertation*, Direction de l'Urbanisme, Mairie de Paris, janvier 2006

- *Programmation des équipements publics et des commerces, Fiche préparatoire au GTT du 6 avril 2006*, Direction de l'Urbanisme, avril 2006

- Document de travail pour le GTT Jardin du 29 juin 2006

- *Fiche « calendrier et procédure », Concours du Carreau,* Direction de l'Urbanisme, octobre 2006

- *Fiche de Cadrage du CPC du 6 octobre 2006*, Bilan d'étape de l'avancement du projet, Direction de l'Urbanisme, octobre 2006

- Document de travail *Programmation des équipements publics et commerciaux*, pour le GTT du 25 octobre 2006

- Document de travail *Lancement du concours du Carreau, thème architecture/insertion*, pour le GTT du 15 novembre 2006

- *Document de préparation du GTT Liaisons Verticales, étape 1 – état des réflexions*, équipe SEURA, 23 novembre 2006

- *Etat des questions soumises ou soulevées dans la concertation sur le programme du concours du « carreau »*, Thierry Leroy, décembre 2006

- Document de travail*, le Carreau des Halles, lieu d'échange dédié à la culture et aux loisirs urbains*, Direction de l'Urbanisme, pour le GTT Programmation du 7 décembre 2006

- *Fiche d'introduction du GTT Jardin du 13 décembre 2006*, Direction de l'Urbanisme, décembre 2006

- *Fiche d'information sur la composition et le rôle d'un jury de concours – modalités d'implication des associations,* Direction de l'Urbanisme, janvier 2007

- *Lettre du garant à l'attention de M. Yves Contassot*, *Concertation sur le jardin*, Thierry Leroy, 9 mars 2007

- *Le jardin des Halles : objectifs et évolutions du projet*, texte de la Ville de Paris, avril 2007

- *Fiche de Cadrage du CPC 18 septembre 2007*, Bilan d'étape de l'avancement du projet, Direction de l'Urbanisme, septembre 2007

- *Document de préparation du GTT Liaisons Verticales, étape 2* , équipe SEURA, 15 novembre 2007

- *Fiche pour la réunion préparatoire du 19 novembre 2007*, novembre 2007

- *Fiche pour la réunion préparatoire Canopée du 3 décembre 2007*, novembre 2007

- *Synthèse des questions abordées lors des réunions préparatoires au GTT pré-APS Canopée*, DPA – DU Ville de Paris, mai 2008

- *Fiche : le jardin Lalanne, pourquoi ne peut-il être maintenu à son emplacement actuel ?,* Ville de Paris, mai 2008

- *Fiche de Cadrage du CPC du 22 mai 2008*, Bilan d'étape de l'avancement du projet, Direction de l'Urbanisme, mai 2008

- *Le Jardin Lalanne : pourquoi ne peut-il être maintenu à son emplacement actuel ?*, Document de la Ville de Paris, 21 mai 2008

- *Synthèse des réunions préparatoires aux GTT pré-APS*, Mairie de Paris – DPA, juin 2008

- *Fiche de Cadrage du CPC du 9 juillet 2008*, Bilan d'étape de l'avancement du projet, Direction de l'Urbanisme, juillet 2008

- *Note sur l'évolution du projet de la Canopée, GTT Dossier de permis de construire*, Mairie de Paris, décembre 2008

- *Mot du garant sur le bilan de la concertation présenté au Conseil de Paris des 6 et 7 avril 2009*, Thierry Leroy, 2 mars 2009

- *Bilan de la concertation, annexe au projet de délibération DU 2008-76-1/SG 2008-198-1*, Mission Halles, avril 2009

- *Fiche effectifs des personnes prises en compte dans les équipements publics de la Canopée*, pour le GTT Canopée du 20 mai 2009, Ville de Paris, mai 2009

- *Rapport de JF Legarret, maire du 1er arrondissement, auprès de la commission d'enquête sur les Halles,* juillet 2009

- *Dossier présentation Focus Groups, Détail des espaces à tester, BVA, 12 octobre 2009*

- *Rapport de la commission d'enquêtes publiques conjointes relatives au projet de réaménagement du quartier des Halles, 15 juin – 17 juillet 2009*, Jean-Marie THIERS, Président de la commission Jean-Yves TAILLÉ, Membre titulaire Jean-Charles BAUVE, Membre titulaire Daniel VERDIER, Membre suppléant Isabelle ANDORIN -TRIDER, Membre suppléant, Janvier 2010

- *Bilan de la concertation pour l'étude sur les services métropolitains*, Ville Ouverte, juin 2010

- Plaquette « Les Halles, où en sommes-nous ? », Mairie de Paris, décembre 2005

- Plaquette « Les Halles, actualité du projet », Mairie de Paris, décembre 2007

- Plaquette « Les Halles, le nouveau cœur de Paris », décembre 2010

- Plaquette « Les Halles Métropole », Mairie de Paris, juin 2009, février 2010, avril 2010, mai 2010, novembre 2010, février 2011

- Plaquette « Info Chantier les Halles », Mairie de Paris, avril 2010, juin 2010, janvier 2011

• Documents des associations participant à la « concertation » de 2002 à 2010

- Paris des Halles, *déclaration d'intention à l'adresse des concepteurs et des décideurs du projet de rénovation des Halles*, Paris, 9 juillet 2003

- Accomplir, 90 *Propositions de l'association Accomplir pour le projet de rénovation du quartier des Halles, Etape 1* – juillet 2003

- Accomplir C*ontribution à l'élaboration du programme d'urbanisme du projet de rénovation des Halles*, octobre 2003

- Association de défense des riverains Châtelet les Halles, *Contribution à l'élaboration du programme d'urbanisme du projet de rénovation des Halles*, octobre 2003

- Curiositas, *Contribution à l'élaboration du programme d'urbanisme du projet de rénovation des Halles*, *41 millions de visiteurs par an, 800 000 voyageurs par jour, et nous, et nous, et nous*, octobre 2003

- Conseil de quartier des Halles, *Contribution* du 19 octobre 2003

- Accomplir, *Etape 3 Analyse de la prise en compte des propositions et des remarques de l'association ACCOMPLIR dans le Programme définitif de la Phase 2 de l'étude,* Janvier 2004

- Paris des Halles, *Les Halles à ménager*, février 2004

- Accomplir, *Etape 4, comparaison entre les quatre projets sur la base de 51 critères*, avril 2004

- Collectif « Rénovation des Halles », pétition en faveur du projet Mangin, mai 2004

- Accomplir, *Etape 5, Réponses aux questions suscitées par notre texte Etape 4,* mai 2004

- Président de la plate forme parisienne des associations d'habitant, *Lettre au Maire de Paris*, 25 mai 2004

- Rénovation des Halles, *Critères objectifs définis par le collectif Rénovation des Halles lors de sa réunion du 04 novembre 2004,* novembre 2004

- Dossier du collectif Rénovation des Halles, *Le scandale du rapport confidentiel de la SEM Paris centre*, 11 novembre 2004

- Association Accomplir, Patrick Weill, *Rappel sur le déroulement de la concertation, encore un effort de démocratie Monsieur Delanoë*, 20 novembre 2004.

- Alain Le Garrec, *Lettre réponse au collectif Rénovation des Halles*, Paris, 19 novembre 2004

- Accomplir, *Etape 7, réévaluation des projets sur nos 51 critères d'après les évolutions proposées par les quatre équipes*, novembre 2004

- FSL, *Contribution du LTMU / IFU au débat sur l'aménagement des Halles : les Halles, pourquoi ça bloque ?,* novembre 2004

- Pétition en faveur du projet Koolhas, décembre 2004

- Accomplir, *Etape 6, analyse des avis déposés par les visiteurs de l'exposition sur les quatre projets pour les Halle*s, octobre 2004

- Accomplir, Compte rendu de la rencontre avec Yves Contassot, Réunion sur le devenir du jardin des Halles et du jardin Lalanne, octobre 2005

- Collectif Rénovation des Halles*, Concertation sur le projet des Halles : bilan et perspective*, 22 janvier 2005

- EPPPUR, *Contribution à l'élaboration d'une Charte de programmation concertée et participative*, mars 2005

- Accomplir, *Contrat de Concertation Permanente*, février 2005

- Parole des Halles, *Lettre au Maire de Paris*, 11 mai 2005

- Glob'Halles, *Propositions et questions liées à la concertation de l'aménagement des Halles*, 16 mai 2005

- Plateforme des associations parisiennes, *Lettre à l'adjoint à l'urbanisme*, 25 mai 2005

- Glob'Halles, *Lettre au Maire de Paris*, 27 juin 2005

- Curiositas, *Lettre à la Direction de l'Urbanisme*, 10 juillet 2005

- FSL, *Lettre au Maire de Paris*, 18 juillet 2005

- FSL, *Ligne opérationnelle née du Forum Social Paris Centre, note au Maire adjoint à l'Urbanisme et à la Direction de l'Urbanisme*, 18 juillet 2005

- EPPPUR, *Lettre au Maire de Paris*, 18 juillet 2005

- FSL – Atelier des Halles, *Deux projets pour la concertation et la participation au projet des Halles*, 28 juillet 2005

- Paris des Halles, *Lettre au Maire de Paris*, 24 août 2005

- FSL, Glob'Halles, Paris des Halles, Curiositas, EPPPUR, *Lettre au Maire de Paris et à destination de la presse*, 5 septembre 2005

- Curiositas, FSL, Paris des Halles, Association des Parents d'élèves du conservatoire du centre de Paris, *Lettre au Maire de Paris*, 16 septembre 2005

- Michèle Collin, *Note sur le projet de groupe thématique « les usagers métropolitains des Halles »,* octobre 2005

- Accomplir, *Etape 8 : Mise à jour des demandes de l'association ACCOMPLIR pour le projet de rénovation des Halles*, janvier 2006

- Atelier des Halles, *Cinq axes à partir de propositions d'Accomplir et de Paris des Halles envisagés pour la réunion interassociative*, 8 juin 2006

- EPPPUR, Remarques sur l'appel d'offres de la direction de l'urbanisme de Paris pour l'organisation de groupes de concertation avec les usagers à l'occasion de la mise en œuvre du projet de rénovation des Halles, juin 2006

- Parole des Halles, *L'arbre qui cache la forêt, contribution sur le projet de jardin,* juin 2006

- *Déclaration d'organisations participant à la concertation des Halles au sujet d'une programmation sacrifiée*, Robert ALLEZAUD (Attac Paris Centre), Bernard BLOT (Amicale des Locataires du 118 rue Rambuteau, 1er), Elisabeth BOURGUINAT (Bachiques Bouzouks, 1er), Diven CASARINI (Union locale de la CGT 1er – 2ème), Jacques CHAVONNET (Défense des Riverains Châtelet-Les-Halles, 1er), Michèle COLLIN (Institut français d'urbanisme), Guy DEPROIT (Forum social local, Paris centre), Dominique GOY-BLANQUET (Conseil de quartier des Halles, 1er), Paul GROS (Union locale CFE-CGC du 6ème arrondissement), André LABORDE (Groupe d'Intérêt Economique du Forum des Halles, 1er), Gaël LAPEYRONNIE (Conseil de Quartier Saint-Merri, 4ème), Alexandre MAHFOUZ (Collectif Beaubourg Les Halles, 1er - 4ème), Jean-Pierre MARTIN (Conseil syndical des 5-7 rue des Innocents, 1er), Raoul PASTRANA (Atelier local d'urbanisme du 3ème), Gilles POURBAIX (Association Accomplir, 1er - 2ème), Fabrice PIAULT (Tam-Tam, 13ème), Isabelle THOMAS-LE DORE (Vivre le Marais, 3ème - 4ème), 26 septembre 2006

- Rénovation des Halles, *Avis concernant les cinq réponses à l'appel d'offres groupes de consultation d'usagers*, septembre 2006

- EPPPUR, *Avis concernant les cinq réponses à l'appel d'offres groupes de consultation d'usagers*, septembre 2006

- *Courrier interassociatif à Jean-Pierre Caffet concernant la transmission de documents et l'intensification de la concertation*, 19 septembre 2006

- Accomplir, *Courrier à Christophe Girard, questions complémentaires à la suite du GTT équipements culturels,* 28 septembre 2006

- Paris des Halles, *Communiqué*, 3 octobre 2006

- EPPPUR, *Les jeux sont-ils faits*, octobre 2006

- Accomplir, *Questions pour le CPC du 6 octobre 2006*, octobre 2006

- Parole des Halles, *Note sur le rôle et les modalités de choix des représentants associatifs à la commission technique et au jury du concours du Carreau des Halles*, octobre 2006

- Comité de soutien du jardin Lalanne, *Contribution – propositions concernant le jardin dit Lalanne,* 30 octobre 2006

- Pierre Grenet, FSL, *Contribution au GTT Programmation : Projet centre culturel de solidarité internationale*, 2 novembre 2006

- GIE Forum des Halles, *Le Bon Sens*, Contribution GTT 13 novembre 2006

- Parole des Halles, *Contribution au GTT du 15 novembre 2006 Architecture et Insertion*, novembre 2006

- Parole des Halles, *Contribution au GTT du 23 novembre 2006 sur les liaisons verticales*, novembre 2006

- Vivre le Marais*, Contribution : le Forum et le jardin, des espaces partagés entre riverains et usagers : quelle cohabitation est possible dans le cadre de la rénovation du site ?* 27 novembre 2006

- Parole des Halles*, Note sur le rôle et les modalités de choix des représentants associatifs à la commission technique et au jury du concours du Carreau des Halles*, novembre 2006

- Accomplir, *Mise à jour des demandes de l'association pour le projet de rénovation*, 1 décembre 2006

- Michèle Collin, *Note de réflexion sur la stratégie urbaine et les flux*, 4 décembre 2006

- Parole des Halles, *Contribution au GTT du 7 décembre 2006 sur la programmation*, décembre 2006

- Comité de soutien du jardin Lalanne, *Contribution au GTT du 7 décembre 2006 sur la programmation,* 7 décembre 2006

- Glob'Halles, *Contribution*, 12 décembre 2006

- Elisabeth Bourguinat, *Candidature comme membre associatif au sein du jury de concours relatif au Carreau des Halles* décembre 2006

- Paule Champetier de Ribes, Jodelle Zetlaoui Léger, Olivier Peray, Gilles Beauvais, *Candidatures regroupées au jury du concours pour le Carreau des Halles*, décembre 2006

- André Laborde, *Candidature au jury du concours pour le Carreau des Halles*, décembre 2006

- Régis Clergue Duval, *Lettre à l'adjoint à l'urbanisme, Candidature au jury du concours pour le Carreau des Halles*, 9 décembre 2006

- Dominique Goy Blanquet, *Candidature pour le jury du concours du Carreau des Halles*, décembre 2006

- Glob'Halles, *Lettre à l'Adjoint au Maire à l'Urbanisme*, 9 décembre 2006

- Parole des Halles, *Contribution au GTT du 13 décembre 2006 sur le jardin*, décembre 2006

- GIE Forum des Halles, *Carreau et ou Forum pour les nouveaux bâtiments*, Contribution GTT, janvier 2007

- Accomplir, *Contribution à la réunion finale de balayage du cahier des charges*, janvier 2007

- Parole des Halles, *Note sur les critères d'évaluation des projets pour le concours d'architecture du Carreau*, janvier 2007

- Association Vivre le Marais, *Contribution à la réunion finale de balayage du cahier des charges*, janvier 2007

- Association de défense des intérêts des riverains Châtelet-les Halles, *Contribution à la réunion finale de balayage du cahier des charges*, 9 janvier 2007

- GIE Forum des Halles, *Contribution*, 12 janvier 2007

- Accomplir, *Arguments contre le principe du grand toit et de la passerelle liés au concept architectural du Carreau,* 3 février 2007

- Accomplir, *Les apports de la concertation*, 1 mars 2007

- Michèle Collin et Dominique Goy Blanquet pour l'interassociative, *Texte de réflexion-diagnostic pour servir de base à la discussion sur les axes fondamentaux du projet de rénovation du jardin*, 6 mars 2007

- Dominique Goy Blanquet – conseil de quartier des Halles, *Réponse aux réponses de la Mairie*, mai 2007

- Association de défense des riverains Châtelet les Halles, *Memorandum – contribution : notre position sur les questions réccurentes et les réponses actualisées en mars 2007,* mai 2007

- Comité de soutien du jardin Lalanne, *Contribution sur le jardin des Halles*, mai 2007

- FSL – Atelier des Halles, *Commentaires sur le texte de la Mairie du 29 mars 2007*, 3 mai 2007

- Parole des Halles*, Contribution à la concertation sur le jardin des Halles*, 7 mai 2007

- Accomplir, Etape 9, *Analyse de la prise en compte des demandes d'Accomplir pour le projet de réaménagement des Halles à la veille des résultats du concours sur le bâtiment*, juin 2007

- Accomplir, *Document de travail pour la réunion publique du 20 juin 2007*, juin 2007

- Accomplir, *Résultats du concours d'idées pour la rénovation du jardin des Halles lancé sur Second Life*, 28 juin 2007

- Comité de soutien du jardin Lalanne, *Propositions concernant les jeux du futur jardin des Halles par tranche d'âge*, 30 juin 2007

- Accomplir, *Premiers résultats de l'enquête sur le jardin des Halles « pour une réhabilitation ou un réaménagement ? »,* octobre 2007

- EPPPUR, *Note sur la programmation et la concertation pour le projet des Halles*, octobre 2007

- Accomplir, *Contribution à la préparation du GTT du 20/12/07 sur la programmation de la Canopée, 12* décembre 2007

- Glob'Halles, *Contribution Programmation Canopée*, 16 janvier 2008

- Elisabeth Bourguinat, *Les coulisses du projet de rénovation des Halles,* conférence à l'Ecole de Management de Paris, avec la présence de Serge Federbusch, 17 avril 2008

- Accomplir, *Rénovation du jardin des Halles : oublions le projet Mangin et reprenons la réflexion dans l'ordre où elle aurait du être menée*, Lettre à Anne Hidalgo et Fabienne Giboudeaux, avril 2008

- Comité de soutien du jardin Lalanne, *Contre-argumentaire pour le maintien du jardin Lalanne*, mai 2008

- *Note de préparation du groupe métropolitain*, groupe métropole, juin 2008

- Accomplir, *Courrier adressé aux 162 conseillers de Paris, la rénovation des Halles, le premier scandale de la nouvelle mandature*, 2 juin 2008

- Accomplir, *Analyse du power-point « La frange nord et la continuité avec la Canopée »,* 3 octobre 2008

- Association de défense des riverains de Châtelet les Halles, *Contribution pour le jardin des Halles*, 8 octobre 2008

- Curiositas, Paris des Halles, Conseil de quartier Halles, *Contribution GTT Jardin*, 8 octobre 2008

- Accomplir, *Pétition pour le jardin des Halles : non à un réaménagement qui fait table rase du jardin actuel, oui à un cahier des charges concerté, à une rénovation intelligente, qui apporte de vraies améliorations au Jardin des Halles*, octobre – novembre 2008

- Parole des Halles - FSL, *Main basse sur les Halles : une concertation dévoyée, Contribution pour GTT Canopée du 2 décembre 2008*, décembre 2008

- Accomplir, *Notre réaction au permis de construire de la Canopée*, mars 2009

- Parole des Halles, *Les Halles : chronique d'un désastre annoncé*, avril 2009

- Accomplir, *Commentaires sur le document de cadrage de l'étude relative au caractère métropolitain de l'espace public aux Halles*, 27 mai 2009

- Comité de soutien du jardin Lalanne, *Questions à la commission d'enquête publique sur la rénovation des Halles*, juillet 2009

- Accomplir, *Contribution à l'enquête publique sur le projet de rénovation des Halles*, juillet 2009

- *Lettre interassociative au Maire de Paris contre les conclusions de la commission d'enquête publique*, février 2010

- Accomplir – Me Cyril Laroche, *Mémoire complémentaire, recours contre le permis de démolir le jardin des Halles délivré par le Maire de Paris*, 4 mai 2010

- Accomplir, Me Cyril Laroche, Mémoire en défense *recours contre le permis de démolir le jardin des Halles délivré par le Maire de Paris*, 5 juillet 2010

- Accomplir, *Appel aux donateurs*, janvier 2011

- Site Internet Accomplir, documents de 2002 à 2011

• Enregistrement vidéo des réunions des études de définition (20 DVD)

22/07/03 Atelier d'échanges de la phase ouverte : premier diagnostic

Présentation projets 4 équipes

Questions / discussion SEM/RATP/EE/ équipes

09/09/03 Atelier d'échanges de la phase ouverte : diagnostic et orientations de projet

Présentation projets 4 équipes questions / discussion

Intervention du Cercle des Halles

Discours Alain Legarrec

Présentation de la SEM / Mairie de Paris – (Lise Mesliand, Christophe Girard)

Discussion avec la salle (Cercle des Halles)

24/09/03 : Atelier d'échanges de la phase ouverte : reprise des orientations de projet en réponse aux questions/remarques de la maîtrise d'ouvrage.

Interview Camille Picard (SEM Paris Centre)

Déjeuner, discussions informelles audibles

Présentation projets 4 équipes

Discussion élus Mairie de Paris/SEM Paris Centre/RATP/Unibail

Discussions informelles hors réunion

16/12/03 – réunion SEM Paris Centre / Associations de quartier

Présentation Federbusch, puis présentation Mesliand

Questions discussion

07/04/04 Comité de pilotage (après le rendu des quatre projets)

Présentation des projets des équipes

Discours Bertrand Delanoë, Alain Legarrec, Jean-Pierre Caffet

Discussions informelles.

04/05/04, réunion SEM Paris Centre – 4 équipes de concepteurs – Associations de quartier

Réunion autour d'une table, discussion.

Présentation des projets

Intervention d'Elisabeth Bourguinat

Discussions entre AJN et les associations

Images de l'exposition et de l'hôtel de ville.

09/10/04 Ateliers pour le projet des Halles

Présentation du travail des équipes par la SEM Paris Centre

Discussion, questions

15/12/04 Conférence de presse de Bertrand Delanoë : annonce du projet lauréat SEURA

Index et tables

Index des sigles

AMO :	Assistant (ce) à Maîtrise d'Ouvrage
APD :	Avant-Projet Détaillé
APS :	Avant-Projet Sommaire
APUR :	Atelier Parisien d'URbanisme
COPRAS :	Comité Parisien de Recherche et d'Action Sociale
CPC :	Comité Permanent de Concertation
CPU :	Chefs de Projet Urbain
CPDP :	Commission Parisienne de Débat Public
CSTB :	Centre Scientifique et Technique du Bâtiment
DDATC :	Direction de la Décentralisation et des Relations avec les Associations, les Territoires et les Citoyens
DPA :	Direction du Patrimoine et de l'Architecture
DU :	Direction de l'Urbanisme
DUCT :	Direction Usagers Citoyens et Territoires
EPIC :	Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial
EPPPUR :	(Association pour l') Évaluation des Pratiques, Projets, Paysages Urbains et de leurs Représentations
FNAUT :	Fédération NAtionale des Usagers des Transports
FSL :	Forum Social Local
GIE :	Groupement d'Intérêt Economique
GPRU :	Grands Projets de Rénovation Urbaine
GTT :	Groupes de Travail Thématiques
MICQP :	Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques
MOP :	Maîtrise d'Ouvrage Publique (Loi)
NTIC :	Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
NIMBY :	*Not In My Back Yard*
PC :	Permis de Construire
RER :	Réseau Express Régional
SEM :	Société d'Economie Mixte
STIF :	Syndicat des Transports d'Ile-de-France
ZAC :	Zone d'Aménagement Concerté

Table des figures

Figure 1 : Le « mille-feuilles » des Halles	p. 77
Figure 2 : Graphique de l'évolution de la population du quartier des Halles 1891 – 1999	p. 78
Figure 3 : Graphique de la répartition des activités dans le quartier des Halles, 2004	p. 79
Figure 4 : Schéma du système d'acteurs général de l'opération des Halles (organismes)	p. 82
Figure 5 : Schéma de l'organisation des études de définition selon le Code des Marchés Publics	p. 89
Figure 6 : Schéma de l'organisation des études de définition menées pour l'opération des Halles (2003 – 2004)	p. 89
Figure 7 : Schéma de l'organisation d'un concours d'architecture selon le Code des Marchés Publics	p. 129
Figure 8 : Schéma de l'organisation du concours d'architecture pour le Forum des Halles (octobre 2006 – juillet 2007)	p. 129
Figure 9 : Coupe Transversale de la Canopée, octobre 2007	p. 136
Figure 10 : Plan de la lisière entre le jardin et la Canopée, octobre 2007	p. 137
Figure 11 : Répartition des équipements publics dans le projet Canopée, décembre 2007	p. 138
Figure 12 : Proposition de terrasses semi couvertes dans l'emprise de la Canopée, janvier 2008	p. 140
Figure 13 : Axonométrie de la Canopée, juin 2008	p. 144
Figure 14 : Plan du Rez-De-Chaussée de la Canopée, juin 2008	p. 145
Figure 15 : Evolution de la programmation de la Canopée entre le PC et l'APD, mai 2009	p. 150
Figure 16 : Axonométrie de la Canopée, février 2010	p. 155
Figure 17 : Comparaison entre l'état actuel et le futur projet par Georges Pencreac'h, octobre 2010	p. 157
Figure 18 : Schéma du sous-système d'acteurs pour le réaménagement du jardin des Halles (organismes)	p. 164
Figure 19 : Flux et circulations dans le jardin des Halles, 2002	p. 167
Figure 20 : Usages principaux du jardin, 2006	p. 169
Figure 21 : Plan du projet de jardin de l'étude de définition de l'équipe SEURA, 2004	p. 178
Figure 22 : Plan du projet de jardin de l'équipe SEURA, juin 2006	p. 187
Figure 23 : Plan du projet SEURA pour l'emplacement de la place René Cassin, juin 2006	p. 189
Figure 24 : Plan du projet de jardin SEURA, mai 2007	p. 193
Figure 25 : Evolutions du projet de jardin SEURA de juin 2006 « après concertation », mai 2007	p. 193
Figure 26 : Evolution du projet SEURA pour l'emplacement de la place René Cassin, mai 2007	p. 194
Figure 27 : Plan du projet de jardin de l'équipe SEURA, juillet 2008	p. 200
Figure 28 : Evolutions du projet de jardin de l'équipe SEURA, octobre 2008	p. 202
Figure 29 : Emprise de la place René Cassin sur le projet de jardin SEURA, octobre 2008	p. 202

Figure 30 : Comparaison des propositions de l'équipe SEURA entre 2008 et 2010 par Accomplir	p. 206
Figure 31 : Les deux propositions de l'équipe SEURA pour l'espace de la place René Cassin, juin 2010	p. 208
Figure 32 : Le projet de jardin des Halles de l'équipe SEURA et les objectifs du projet, septembre 2010	p. 211
Figure 33 : La préservation de la place René Cassin dans le projet de jardin de l'équipe SEURA dessinée par G. Pencreac'h, octobre 2010	p. 212
Figure 34 : Schéma du sous-système d'acteurs pour le traitement de la dimension métropolitaine (organismes)	p. 218
Figure 35 : Plan RDC Canopée : le pôle métropolitain en octobre 2007	p. 239
Figure 36 : Plan RDC Canopée : le pôle métropolitain en décembre 2007	p. 240
Figure 37: Plan du RDC de la Canopée, juin 2008 (Pôle services métropolitains en bleu)	p. 245
Figure 38 : Plans RDC et 1er étage de la Canopée, Avant-Projet Définitif, mai 2009 (Pôle services métropolitains en bleu)	p. 250
Figure 39 : Planning de l'étude sur les services métropolitains, octobre 2009	p. 253
Figure 40 : Plans RDC et 1er étage de la Canopée, février 2010 (Pôle services métropolitains en bleu)	p. 260
Figure 41 : Le triangle des relations entre élus, techniciens et habitants dans une démarche participative, P. Verdier	p. 411
Figure 42 : Schéma de « l'accouchement d'un projet partagé », P. Verdier	p. 412
Figure 43 : Principe général d'une démarche de programmation concertée et participative, EPPPUR	p. 413
Figure 44 : Les trois types de publics concernés par le projet des Halles selon ses « échelles de rayonnement »	p. 435
Figure 45 : Schéma indicatif de la répartition spatiale des participants pendant les réunions de « concertation »	p. 451
Figure 46 : Organigramme des acteurs politiques et professionnels de la participation dans les projets urbains de la Mairie de Paris	p. 508
Figure 47 : Organigramme des acteurs politiques et professionnels de la participation dans l'opération des Halles	p. 509
Figure 48 : Schéma des structures et des outils pour la mise en place de la participation dans les projets urbains de la Mairie de Paris	p. 510
Figure 49 : Deux systèmes parallèles : le système projet et le système « concertation »	p. 528

Table des encadrés

Encadré 1 : Les différents niveaux et formes d'implication des habitants-citoyens dans les projets, à la définition de l'action ou de la décision : cadrage terminologique	p. 32
Encadré 2 : Définition de la notion d'acteur	p. 47
Encadré 3 : Chronologie de la première opération des Halles	p. 66
Encadré 4 : Images et titres parus dans L'Express, septembre 2004	p. 105
Encadré 5 : Résumé du cahier des charges de janvier 2007	p. 127
Encadré 6 : Calendrier prévisionnel de l'opération en février 2010	p. 156
Encadré 7 : Cahier des Charges des études de définition de 2003 : le jardin	p. 173
Encadré 8 : Eléments de cahier des charges pour le projet de jardin, 2006	p. 185

Encadré 9 : Nouveau Logo « Les Halles, un projet métropole », mai 2008	p. 245
Encadré 10 : Evolution du projet de l'équipe SEURA pour la place René Cassin face aux critiques et demandes des associations, 2003 – 2010	p. 274
Encadré 11 : Présentation du dépôt d'un recours administratif contre le permis de démolir le jardin par l'association Accomplir, juillet 2010	p. 350
Encadré 12 : Compte-rendu des propos des rapporteurs de groupes lors du séminaire de concertation du 12 décembre 2009	p. 388
Encadré 13 : Caractéristiques de base de la démarche de programmation concertée et participative	p. 409
Encadré 14 : Obstacles à la mise en place du critère de la transparence soulignés en juin 2006 par Thierry Leroy	p. 433
Encadré 15 : Eléments d'analyse de la dynamique délibérative proposés par Clémence Bedu	p. 449
Encadré 16 : Morceaux choisis du GTT Jardin du 29 mai 2008	p. 456
Encadré 17 : Bilan de la concertation par Thierry Leroy, garant de la concertation, mars 2009	p. 480

Table des tableaux

Tableau 1 : Domaines de compétences des acteurs maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre, et AMO (légende du système d'acteurs général)	p. 83
Tableau 2 : Degrés d'implication de décembre 2002 à juin 2003, lancement de l'opération de réaménagement du quartier des Halles de Paris	p. 92
Tableau 3 : Degrés d'implication de juin à décembre 2003, première phase des études de définition et élaboration du programme	p. 101
Tableau 4 : Degrés d'implication durant l'année 2004, deuxième phase des études de définition, proposition de quatre projets, et période de décision du projet lauréat	p. 112
Tableau 5 : Degré d'implication durant l'année 2005, critique du dispositif de « concertation » à l'initiative d'associations et adoption d'une Charte par la Ville de Paris	p. 120
Tableau 6 : Degrés d'implication d'avril 2006 à octobre 2007, définition du cahier des charges et concours d'architecture pour le futur Forum	p. 132
Tableau 7 : Degrés d'implication d'octobre 2007 à avril 3008, programmation de la Canopée et élaboration de l'Avant-Projet Sommaire	p. 142
Tableau 8 : Degrés d'implication de mai 2008 à octobre 2010, Avant-Projet détaillé, permis de construire et fin du processus de « concertation »	p. 159
Tableau 9 : Tableau récapitulatif des étapes du projet des Halles et des dispositifs participatifs organisés par la Ville de Paris, 2003 – 2010	p. 161
Tableau 10 : Degrés d'implication pour le projet de réaménagement du jardin de 2002 à 2004, premières expressions des attentes des habitants-citoyens et premiers éléments de programmation	p. 179
Tableau 11 : Degrés d'implication pour le projet de réaménagement de jardin durant l'année 2005, début des études de conception du jardin en marge de la démarche d'implication des habitants-citoyens	p. 184
Tableau 12 : Degrés d'implication pour le projet de réaménagement du jardin de 2006 à 2007, Avant-Projet Sommaire du jardin de l'équipe SEURA et oppositions des associations	p. 195
Tableau 13 : Degrés d'implication pour le projet de réaménagement de jardin durant l'année 2008, Finalisation de l'Avant-Projet de jardin malgré la contestation des associations	p. 204

Tableau 14 : Degrés d'implication pour le projet de réaménagement du jardin de 2009 à 2010, validation du projet de réaménagement, préparation du permis de construire et déception des associations	p. 213
Tableau 15 : Degrés d'implication pour le traitement de la dimension métropolitaine de 2002 à 2004, un principe majeur du projet peu exploré au cours de la programmation et de la « concertation »	p. 226
Tableau 16 : Degrés d'implication pour le traitement de la dimension métropolitaine durant l'année 2005, le traitement de la dimension métropolitaine interroge les modalités de « concertation »	p. 230
Tableau 17 : Degrés d'implication pour le traitement de la dimension métropolitaine d'avril 2006 à janvier 2007, tentative d'associer les métropolitains : modalités et portée des groupes d'usagers pour la définition du cahier des charges du futur Forum	p. 237
Tableau 18 : Degrés d'implication pour le traitement de la dimension métropolitaine de janvier 2007 à janvier 2008, programmation tâtonnante d'un « pôle métropolitain » dans la Canopée	p. 243
Tableau 19 : Degrés d'implication pour le traitement de la dimension métropolitaine de 2008 à 2010, un regain d'intérêt de la Ville de Paris pour la dimension métropolitaine du projet : « les Halles, projet métropole »	p. 265
Tableau 20 : Les trois phases de « concertation » de l'opération des Halles	p. 269
Tableau 21 : Durée d'implication des protagonistes de l'opération des Halles	p. 282
Tableau 22 : Deux processus de construction d'expertises par les habitants-citoyens	p. 348
Tableau 23 : Objets de mobilisation et modalités d'actions des deux collectifs d'associations	p. 351
Tableau 24 : Principaux positionnements tenus dans la « concertation» par les représentants associatifs	p. 361
Tableau 25: Synthèse des critères proposés par différents travaux sur la participation et la délibération	p. 419
Tableau 26 : Modalités des critères d'évaluation de la participation et de la délibération	p. 420
Tableau 27 : Implication des publics riverains et organisés et des publics non riverains et non organisés selon les trois phases de « concertation »	p. 438
Tableau 28 : Comparaison des modalités de réalisation des critères de délibération et des éléments observés dans les GTT de l'opération des Halles	p. 460
Tableau 29 : « Les pratiques participatives parisiennes en fonction de l'échelle et de la temporalité », H. Nez	p. 498

Table des cartes

Carte 1 : Le pôle Châtelet-Les-Halles accessible par 3,1 millions de personnes à moins de 30 minutes	p. 75
Carte 2 : Périmètre de l'opération de réaménagement des Halles, 2002	p. 84
Carte 3 :Axes de composition du jardin de L. Arretche	p. 166

Table des photographies

Photographie 1 : Les « Halles de Baltard »	p. 65
Photographie 2 : Maquette du projet en 1980	p. 71
Photographie 3 : Les Halles vues du ciel	p. 72
Photographie 4 : Le Forum des Halles	p. 80
Photographie 5 : Maquette du projet Canopée, octobre 2007	p. 136
Photographie 6 : Maquette du projet de jardin de L. Arretche en 1980	p. 166

Table des matières

SOMMAIRE 5

INTRODUCTION 7

Enjeux du projet de réaménagement des Halles de Paris 7
Un projet urbain censé illustrer une nouvelle façon de gouverner avec les parisiens 7
La multiplicité des acteurs : complexité organisationnelle 8
Perspective historique 9
Les enjeux territoriaux de l'opération 9
Une grande opération urbaine 10

Participation et urbanisme : un état des lieux des recherches actuelles 11
Un sujet urbain d'actualité scientifique et politique 11
Diversité et évolution des approches scientifiques de la participation des citoyens 12
Des axes de recherche à développer 14

Problématique et hypothèses de la thèse 17
Postures de recherche 17
Une démarche basée sur trois niveaux d'analyse 20
Formulation de la problématique et des hypothèses 21

Cadrage conceptuel de la recherche 26
Eclairages théoriques et notionnels sur la participation 26
Participation et démocratie : les cadres du système représentatif et du pouvoir scientifique en question. 26
Participation et délibération : des notions distinctes mais complémentaires 28
Cadre d'analyse de la participation : échelle d'implication des habitants-citoyens 30
Eléments pour l'analyse du projet urbain 33
Définition du projet urbain 33
Approche généalogique du projet urbain 36
Acteurs du projet urbain : deux typologies 37
Ancrage théorique : analyses des politiques publiques et approches sociologiques 42
Le projet urbain appréhendé comme forme d'action publique sur l'espace 42
Analyse stratégique des systèmes et des postures d'acteurs 46
Articuler l'analyse des acteurs et des structures : l'approche interactionniste 48
Démarche méthodologique 49
Protocole général d'enquête 49
Accès au terrain et sources mobilisées 50
Méthodes d'investigation 51
Observation directe et participante 51
Entretiens semi-directifs 54
Analyse de documents 55

Structure de la thèse 57

PREMIERE PARTIE - LA DEMARCHE DE PROJET ET LE PROCESSUS PARTICIPATIF DE 2002 A 2010 : DEGRES D'IMPLICATION DES HABITANTS-CITOYENS DANS L'OPERATION DE REAMENAGEMENT DES HALLES 59

CHAPITRE 1. Vue d'ensemble de l'opération des Halles et des cadres de la « concertation » 63

Section 1. Contexte du projet de réaménagement 64

A. Un lieu chargé d'histoire et marqué par de profondes transformations urbaines et sociales 64
1. Des Champeaux aux Halles de Baltard 64
2. Le « premier » projet de réaménagement du quartier des Halles : 1959 - 1986 66
3. L'implication des habitants-citoyens dans la rénovation des années 1960-1970 : un mouvement de « luttes urbaines » 72

B. Un lieu complexe dont les équipements imbriqués sont rapidement devenus obsolètes 74
1. Le « mille-feuilles » : imbrication des espaces et multiplicité des usagers 74
2. Origines et objectifs de la « deuxième » opération des Halles 79

Section 2. Les modalités d'élaboration du projet et les dispositifs participatifs mis en place de 2002 à 2010 85

A. Lancement de l'opération de réaménagement du quartier des Halles de Paris, décembre 2002 – juin 2003 85
1. Décision du Conseil de Paris et annonce d'une « concertation » publique, décembre 2002 85
2. Lancement de la procédure d'études de définition : le principe partenarial affirmé, mars 2003 87
3. Premières réunions de « concertation » organisées par une association de quartier, février – juin 2003 90

B. Première phase des études de définition et élaboration du programme, juin - décembre 2003 93
1. Phase ouverte des études de définition et mise en place de la « concertation », juin – octobre 2003 93
2. Définition du programme de l'opération par le SEM Paris Centre, octobre-décembre 2003 96

C. Deuxième phase des études de définition, proposition de quatre projets, et période de décision du projet lauréat, année 2004 102
1. Phase fermée des études de définition, janvier – avril 2004 102
2. Exposition des quatre projets, consultation, médiatisation et premier report de la décision, avril – septembre 2004 102
3. Ateliers, tensions entre des associations et la SEM Paris Centre et deuxième report de la décision, octobre - novembre 2004 107
4. Annonce du projet lauréat, décembre 2004 109

D. Critique du dispositif de « concertation » à l'initiative d'associations et adoption d'une *Charte* par la Ville de Paris, année 2005 113
1. Bilan de la « concertation » et propositions de méthodes par les associations, janvier – mars 2005 113
2. Discussions sur les modalités d'implication des habitants-citoyens avec la Ville de Paris, avril – novembre 2005 115
3. Adoption d'une *Charte de la Concertation*, novembre 2005 116
4. Marché de maîtrise d'œuvre conception du jardin pour l'équipe SEURA 118

E. Définition du cahier des charges et concours d'architecture pour le futur Forum, avril 2006 – octobre 2007 121
1. Elaboration du cahier des charges pour le futur bâtiment des Halles, avril 2006 – janvier 2007 122
2. Le cahier des charges du concours d'architecture, janvier 2007 124
3. Implication des représentants associatifs dans le concours d'architecture, janvier –octobre 2007 128

F. Achèvement de la programmation de la Canopée et élaboration de l'APS, octobre 2007 – mai 2008 134
1. Validation de l'esquisse de la Canopée, octobre 2007 – janvier 2008 134

2. La période électorale des municipales et le début de la phase d'Avant-Projet, janvier 2008 – avril 2008..... 141

G. Avant-Projet détaillé, permis de construire et fin du processus de « concertation », mai 2008 – octobre 2010 143
1. Changement d'acteurs représentant la maîtrise d'ouvrage et Avant-Projet détaillé, mai 2008 – janvier 2009 143
2. Phase permis de construire et bilans de la « concertation », janvier - mai 2009..... 147
3. Projet final de Canopée, élargissement et fin de la « concertation », juin 2009 – octobre 2010 152

CHAPITRE 2. La « concertation » dans le projet des Halles à travers deux thématiques spécifiques et révélatrices de ses enjeux 162

Section 1. Le projet de réaménagement du jardin des Halles 163

A. Le jardin des Halles : une multiplicité d'usages à prendre en compte pour le projet de réaménagement 165
1. Le parti d'aménagement du jardin de Louis Arretche - 1980 165
2. Caractéristiques du jardin des Halles lors du lancement du projet de réaménagement 167
3. Mauvaise réputation du jardin et attachement des riverains à cet espace 170

B. Les dispositifs participatifs mis en place dans la démarche de projet de réaménagement du jardin de 2002 à 2010.....173
1. Premières expressions des attentes des habitants-citoyens et premiers éléments de programmation, 2003 – 2004.....173
Premières intentions programmatiques pour le jardin des Halles : phase ouverte des études de définition, année 2003 173
Les premières propositions pour le jardin : fin des études de définition, 2004 176
2. Début des études de conception du jardin en marge de la démarche d'implication des habitants-citoyens, 2005.....180
Un marché de maîtrise d'œuvre pour la conception du jardin, juin 2005..... 180
Mobilisation d'associations de quartier pour la sauvegarde du jardin Lalanne, août - octobre 2005.... 180
Premiers éléments de l'évolution du projet de jardin de l'équipe SEURA, novembre 2005 182
3. Avant-Projet Sommaire du jardin de l'équipe SEURA et oppositions des associations, 2006 – 2007.....185
Présentation des premières orientations de l'APS jardin et réactions des associations, juin 2006..... 185
Critique de la « concertation » et du projet de jardin par les associations et consensus pour le maintien de la place René Cassin, octobre - décembre 2006..... 187
Les évolutions du projet pour la finalisation de l'Avant-Projet et l'opposition continue des associations, janvier – septembre 2007 190
4. Finalisation de l'Avant-Projet de jardin malgré la contestation des associations, 2008 196
Nouvelle équipe municipale et regain des tensions au sujet du jardin Lalanne, mai – juillet 2008 196
De nouvelles évolutions du projet qui ne convainquent toujours pas les associations, octobre 2008 .. 200
5. Validation du projet de réaménagement du jardin, préparation du permis de construire et déception des associations, 2009 – 2010.....205
Décisions qui valident le projet de jardin de l'équipe SEURA, avril 2009 – janvier 2010 205
Ultimes mobilisations des associations contre le projet de jardin et présentations finales, avril - septembre 2010 206

Section 2. Le traitement de la dimension métropolitaine dans l'opération des Halles .. 214

A. La dimension métropolitaine : un enjeu initial majeur pour le projet de réaménagement des Halles. 215
1. Un double enjeu politique et urbanistique..... 215
2. L'importance de la « diversité » et de la « liberté » des usages pour les métropolitains 216

B. La prise en compte de la dimension métropolitaine dans l'élaboration du projet et dans la « concertation » de 2002 à 2010..... 219
1. Un principe majeur du projet peu exploré au cours de la programmation et de la « concertation », 2002-2004.....219
Les ambitions métropolitaines initiales de la Mairie de Paris pour le projet de réaménagement des Halles, décembre 2002 – avril 2003..... 219

Une dimension métropolitaine revendiquée de façon générique dans la phase ouverte des études de définition, avril – décembre 2003 220
Phase fermée des études de définition et choix du lauréat : la dimension métropolitaine présente dans les débats mais peu explicite dans les propositions des concepteurs, janvier – décembre 2004 221
2. La prise en compte de la dimension métropolitaine interroge les modalités de « concertation », 2005 227
Débats autour des questions de représentativité et d'accessibilité des habitants-citoyens, janvier – septembre 2005 227
Mobilisation de certaines associations pour élargir la « concertation » : l'inscription des groupes d'usagers dans la Charte de la Concertation, septembre - décembre 2005 228
3. Tentative d'associer les métropolitains : modalités et portée des groupes d'usagers pour la définition du cahier des charges du futur Forum, janvier 2006 – janvier 2007 231
Mobilisation d'associations pour que la dimension métropolitaine soit intégrée au processus participatif et à la définition du cahier des charges, avril – décembre 2006 231
Les résultats des groupes d'usagers et le traitement de la dimension métropolitaine dans le cahier des charges du concours d'architecture, décembre 2006 – janvier 2007 233
4. Programmation tâtonnante d'un « pôle métropolitain » dans la Canopée, janvier 2007 – janvier 2008 238
Les discussions sur la programmation de la Canopée relance l'idée d'un « pôle métropolitain », octobre 2007 238
Controverses sur la localisation et la programmation des équipements publics, novembre– décembre 2007 239
Etude sur les jeunes métropolitains aux Halles, janvier 2008 241
5. Un regain d'intérêt de la Ville de Paris pour la dimension métropolitaine du projet : « les Halles, projet métropole », 2008 –2010 244
Quand la dimension métropolitaine du projet des Halles devient sa marque emblématique : réappropriation du thème métropolitain par la Ville et formation d'un groupe « Métropole » par des associations, mai – septembre 2008 244
Vers la programmation d'un équipement dédié aux jeunes métropolitains et aux cultures urbaines dans la Canopée, décembre 2008 – mai 2009 248
Etude sur la dimension métropolitaine : ouverture de la « concertation » aux métropolitains, octobre 2009 – décembre 2009 251
La finalisation de la programmation métropolitaine du projet des Halles : 2010 259

Conclusion Intermédiaire 267

Différents degrés d'implication mais une tendance générale à la consultation sur les aspects majeurs du projet 267
Des degrés d'implication qui diffèrent selon les phases et les objets du projet urbain 267
Evolution des dispositifs : trois phases de « concertation » dans l'opération des Halles 268
Un processus globalement proche des degrés d'information et de consultation 270

L'apport partiel des habitants-citoyens révélé par l'analyse des produits 271
Enseignements concernant le système d'acteurs de l'opération des Halles 277
Complexité des sous-systèmes d'acteurs 277
Structuration du champ du projet urbain 283

DEUXIEME PARTIE: POSTURES ET JEUX D'ACTEURS DANS LA « CONCERTATION » POUR LE PROJET DES HALLES 285

CHAPITRE 1. Les acteurs politiques : entre valorisation de la participation, difficultés dans la « concertation » et attachement au rôle de décideur 288

Section 1. Distribution des rôles autour du processus de décision 288

A. Le processus de décision du projet des Halles 288
1. Le Maire de Paris et ses adjoints : arbitrages internes et préparation des décisions 288
2. Négociations avec les partenaires de l'opération 290
3. Le Conseil de Paris : décisions formelles 290
4. La « concertation » vécue comme un facteur de complexification du processus de décision 291

B. Les rôles des acteurs politiques dans la « concertation » 292
1. Les adjoints et les directeurs de cabinet : présidents des réunions et porteurs des décisions 292
2. Les élus d'arrondissements : postures d'opposition face aux décisions de la Mairie de Paris 294

C. Tenir son rôle sur la scène du processus participatif : la question de la transparence 295

Section 2. Les difficultés de la « concertation » vues par les acteurs politiques 296

A. Des difficultés de la « concertation » attribuées aux positionnements des autres acteurs du processus participatif 296
1. La nécessité de mobiliser les acteurs professionnels 296
2. Les associations critiquées pour leurs postures hostiles et méfiantes 297

B. La « concertation » vécue comme une expérience difficile mais probante 299

Section 3. Discours de promotion de la participation *versus* vision restrictive de la place des habitants-citoyens dans la démarche de projet 300

A. Affichage commun d'une volonté politique d'impliquer les citoyens à l'action publique urbaine 300

B. Une conception de la participation fluctuante et souvent limitative 301

C. L'importance accordée par les acteurs politiques au respect des rôles institutionnellement distribués 303

CHAPITRE 2. Les acteurs professionnels : des rôles essentiels dans une « concertation » globalement mal vécue 306

Section 1. Diversité des rôles des professionnels dans la « concertation » en fonction de leurs statuts 306

A. Le rôle prépondérant des AMO de la Ville de Paris pour l'organisation de la « concertation » : construction et gestion « *chemin faisant* » des dispositifs participatifs 306

B. Les rôles des professionnels extérieurs à la maîtrise d'ouvrage Ville de Paris 308

Section 2. Une « concertation » éprouvante pour les personnels technico-administratifs et les maîtres d'œuvre 310

A. Des interactions difficiles avec les représentants associatifs 310
1. Tensions avec les « *associations* » 310
2. Les réactions des associations expliquées par une méconnaissance des impératifs d'une démarche de projet urbain 312
3. Les associatifs suspectés de velléités de pouvoir contraires à la logique de « concertation » 314

B. La mise en cause des comportements des acteurs politiques par les acteurs d'AMO interne ou déléguée de la Ville de Paris 316

C. Les différences de positionnement selon les acteurs professionnels 319
1. Les facteurs de différenciation 319
2. Des profils particuliers parmi les acteurs professionnels du projet des Halles 320

Section 3. Une conception limitée de la place des habitants-citoyens dans l'élaboration d'un projet urbain 323

A. Bilan mitigé d'une « concertation » perçue comme innovante 323

B. Une « concertation » envisagée dans le cadre de certaines limites 325

C. Réaffirmation de leurs spécificités et expertises en tant que professionnels de l'urbain 327

CHAPITRE 3. Les acteurs de la société civile : une déception à la hauteur de leur mobilisation 329

Section 1. Développement de diverses modalités d'action pour tenter de peser sur l'élaboration du projet 330

A. Profils sociologiques des acteurs de la société civile mobilisés 330
1. Une implication militante 330
2. Capacités à se mobiliser dans un processus participatif 333

B. Dans les coulisses et sur la scène de la « concertation » : un travail important pour peser sur le projet urbain 336

C. La montée en expertise des acteurs de la société civile dans l'opération des Halles 337
1. Des rôles distribués autour de la dichotomie sacrée et profane : proposition de définition de l'expertise 337
2. Différents types d'expertises des habitants-citoyens dans l'opération des Halles 339
3. L'influence des interactions dans la montée en expertise 345

D. Diversité des modalités d'action mais absence générale *d'Exit* 348
1. Des modalités d'action qui débordent parfois le cadre de la « concertation » officielle : l'exemple d'Accomplir 348
2. L'absence de stratégie *d'Exit* 351

Section 2. Déconvenues et oppositions dans la « concertation » 354

A. « *Le jeu de dupes de la concertation* » : critique des attitudes des acteurs politiques et professionnels. 354
1. Un défaut de communication des informations 354
2. Le sentiment d'avoir peu de réponses aux questions posées : manque d'écoute des politiques et des professionnels 356
3. Des propositions qui paraissent peu prises en compte dans l'élaboration du projet 357
4. Un investissement considérable pour peu de reconnaissance 358

B. Divergences et oppositions entre acteurs de la société civile 359
1. Trois types de positionnement dans la « concertation »..... 359
2. Ambiguïté et complexité des positionnements..... 363
3. Le poids des rivalités interpersonnelles antérieures à l'opération des Halles dans les postures des acteurs de la société civile..... 365
4. Les conséquences des oppositions entre associations dans la « concertation »..... 367

Section 3. La nécessité de défendre la légitimité des habitants-citoyens dans la démarche de projet urbain 369

A. La distribution des rôles vue par les acteurs de la société civile 369

B. La nécessité de « faire pression » 370

CHAPITRE 4. Dynamiques d'alliances et de désalliances dans la « concertation » 371

Section 1. Des convergences d'intérêts mouvantes selon les objets et les étapes du projet 372

A. Evolutions des relations entre acteurs politiques et professionnels et acteurs de la société civile au cours de l'opération des Halles..... 372

B. Alliances et désalliances selon les thématiques du projet urbain..... 375
1. Mouvements d'alliances et de désalliances à propos du projet de réaménagement du jardin 375
2. Mouvements d'alliances et de désalliances vis-à-vis du traitement de la dimension métropolitaine 377

C. L'impact des conflits sur les possibilités d'alliances entre acteurs en charge du projet urbain et habitants-citoyens..... 379

Section 2. Alliances entre acteurs de la société civile : de la difficulté d'organiser une action collective..... 381

A. Tentative de constituer un groupement interassociatif..... 381

B. Une alliance d'associations fondée sur des intérêts convergents : le collectif Parole des Halles..... 382

C. Le poids des temporalités d'implication sur la possibilité d'alliances entre acteurs de la société civile385

Conclusion intermédiaire 391

Forte typification des rôles à travers un modèle de double délégation 391
Divergences selon les statuts et les profils des acteurs 391
Représentations et attitudes communes par types d'acteurs 392
La forte typification des rôles : limite à la reconnaissance des apports des habitants-citoyens..... 394
Prégnance d'un modèle de double délégation..... 396

Stratégies de subversion *versus* stratégies de conservation : la faible reconnaissance des expertises des habitants-citoyens..... 398
Capacité de mobilisation et d'expertise des habitants-citoyens : « stratégies de subversion »..... 398
Le poids des « stratégies de conservation » : la difficulté pour les habitants-citoyens à être reconnus comme experts 400

L'impact du manque de confiance sur les possibilités de travail collectif 402

TROISIEME PARTIE: EVALUATION GLOBALE DE LA « CONCERTATION » POUR LE PROJET DE REAMENAGEMENT DES HALLES 405

CHAPITRE 1. Analyse transversale du processus participatif et délibératif de l'opération des Halles 406

Section 1. Le cadre de l'analyse : élaboration d'une grille de critères 407

A. La fonction structurante de la double confiance politique et épistémique 407

B. Le principe fondamental de l'intégration 408

C. Définition des cinq critères retenus pour la grille d'analyse 414

Section 2. Les dynamiques participatives et délibératives passées au crible des critères 421

A. Approche globale de la « concertation » : les critères peu ou partiellement satisfaits 421
1. Temporalité : une « concertation » organisée dans la durée mais peu articulée avec les étapes du projet urbain 421
Une « concertation » organisée tout au long de la démarche de projet urbain 421
Des calendriers politiques et procéduraux qui bousculent la « concertation » 422
Des dispositifs peu articulés avec les étapes de définition et de validation du projet urbain 423
2. Transparence : manque d'information et opacité du processus de décision 424
Les éléments du projet : un déficit d'informations malgré de nombreux documents transmis 424
• Les documents de support de la « concertation » 424
• Des questions récurrentes des associations suscitées par un manque d'information 426
Une clarification progressive des règles du jeu 427
Un déficit de transparence sur le processus de décision 427
• Le flou des marges de manœuvre et des objets soumis à « concertation » 427
• Le manque d'affichage clair et systématique des décisions 429
• Des lieux et des temporalités de décision difficilement identifiables tout au long du projet 430
3. Inclusion : ouverture tardive et partielle du processus participatif aux différents publics concernés 434
Les différents publics concernés par le projet urbain 434
Elargissement progressif mais limité du processus participatif 436
Les facteurs explicatifs du déficit d'inclusion : volonté politique, savoir-faire technique, positionnement associatif 438
• Conception des publics à concerter et volonté des acteurs politiques 439
• Représentations et savoir-faire des acteurs professionnels 441
• La tentation de confiscation de la « concertation » par une partie des associations
4. Egalité : des dispositifs et des postures qui ne permettent pas l'instauration de relations égalitaires 443
La forte typification des rôles empêche une reconnaissance égale des contributions 443
Inégalités entre les acteurs de la société civile 443
5. Argumentation : peu d'explicitations des objectifs et des arbitrages de la maîtrise d'ouvrage 444
Des hésitations récurrentes de la maîtrise d'ouvrage sur la définition de la commande et sur les orientations du projet 444
Un manque d'explication des arbitrages de la maîtrise d'ouvrage 446

B. Les conditions de la délibération dans les Groupes de Travail Thématiques : des dispositifs de débats qui peinent à être des supports pour des échanges constructifs 449
1. Distribution de la parole : une organisation rôdée mais peu cadrée 450
2. Un jeu de questions-réponses asymétrique et incomplet 452
3. Un « *agir stratégique* » qui limite les possibilités de délibération 454
4. Les possibilités de dialogue restreintes dans certains GTT en raison d'un climat conflictuel 455
5. Le dispositif GTT examiné au travers des critères d'évaluation de la délibération : des enseignements proches de ceux concernant le processus participatif global 459

Section 3. Influence des caractéristiques de la démarche de projet urbain sur les possibilités de participation et de délibération 461

A. Les procédures encadrant la conception urbaine en question 461
1. Des limites inhérentes à la logique procédurale 461
2. L'incidence des choix et des interprétations des procédures par les acteurs en charge du projet urbain 463

B. Des approches sectorielles et foncionnalistes qui restreignent la prise en compte des problématiques d'usages 466
1. Les impacts de l'organisation sectorielle de la Mairie de Paris sur la gestion du projet et de la « concertation » 466
2. Une approche de l'espace urbain marquée par une logique fonctionnaliste 468
3. L'exemple du traitement de la dimension métropolitaine 470

C. Des argumentations sur deux registres qui se croisent : limite aux possibilités de délibération 474
1. Le croisement des arguments « fonctions » et « usages » 474
2. La raison technique comme argument d'autorité 475

Section 4. Retour sur la pertinence de la démarche d'analyse par critères 478

CHAPITRE 2. La portée de l'expérience participative pour les acteurs impliqués et pour les pratiques de conception urbaine 481

Section 1. Les acteurs de la société civile : apprentissages et changements engendrés par l'expérience de la « concertation » des Halles 483

A. Les effets possibles de la participation pour les acteurs de la société civile 483

B. Fonction pédagogique des dispositifs participatifs pour les acteurs de la société civile 485

C. Capitalisation et réinvestissement des apprentissages en dehors du projet des Halles 487

Section 2. Les acteurs en charge des dispositifs participatifs pour l'opération des Halles : fonction pédagogique et réflexive de la « concertation » 490

A. Les difficultés de la « concertation » limiteraient sa fonction pédagogique 490

B. Apprentissages et adaptations au cours du processus participatif 491

C. Enseignements tirés des défauts de la « concertation » pour de futurs projets urbains 492

Section 3. Vers une évolution des pratiques d'implication des habitants-citoyens dans les projets d'urbanisme de la Mairie de Paris ? 495

A. Un contexte politique *a priori* favorable au développement de la participation 495
1. La promotion de la participation comme argument de campagne électorale 495
2. L'offre de participation parisienne mise en place pendant la première mandature 496
Les structures et démarches de participation instaurées pendant la première mandature 496
Les défauts de l'offre de participation parisienne de la première mandature 498
3. L'organisation de la participation parisienne pour les projets urbains de la deuxième mandature 499
La Charte de la Participation Parisienne 499
La Commission Parisienne de Débat Public 502
La Mission Démocratie Locale 503

B. Limites structurelles et difficultés pour le développement de la participation dans les projets urbains de la Mairie de Paris 504
1. Des acteurs en charge de projets urbains déconnectés des services de Démocratie Locale 504
2. Où l'on retrouve les mêmes difficultés pour l'implication des habitants-citoyens que dans le projet des Halles 511

C. Des signes d'évolution des représentations et des pratiques des acteurs politiques et professionnels de la Mairie de Paris vis-à-vis de la participation ? 512
1. La mise en place de formations pour les personnels technico-administratifs de la Ville de Paris 512
2. L'organisation et les pratiques des directions de la Ville de Paris influencées par un « *impératif de participation* » ? 513
3. Réflexions et inflexions révélatrices d'une évolution des conceptions de la participation 515
Réflexion sur le thème de l'inclusion 516
Prise de conscience de la nécessité de transparence ? 516
Importance accordée aux « innovations » méthodologiques 517
Le recours à des professionnels extérieurs 518
L'intégration de la « concertation » dans les dimensions réglementaires des procédures 518

Conclusion intermédiaire 520

Modalités de conduite de projet urbain et possibilités de réalisation des critères de participation et de délibération 520

Formes et limites de la portée du processus participatif pour les acteurs impliqués 521
Evolutions des pratiques et apprentissages par l'expérience de la « concertation » 521
La portée de l'expérience participative à relativiser 522

La difficile réalisation du principe d'intégration 525
Les limites structurelles inhérentes au contexte municipal parisien 525
La déconnexion des processus de participation et de projet urbain 527

CONCLUSION 529

L'articulation du processus participatif à la démarche de projet urbain 529
Retour sur la démarche de recherche et sur les principaux résultats de la thèse 529
Intégrer les dispositifs participatifs à la démarche de projet : l'importance de la démarche programmatique et de la prise en compte de la diversité des usages 532

Difficultés et questionnements épistémologiques de la recherche 535
La complexité du projet des Halles 535
Les tribulations liées à la démarche méthodologique : questions de postures 536

Tension entre prégnance et évolutions des cadres culturels politiques et professionnels : pistes de réflexion 540
Le poids des références culturelles politiques et professionnelles dans l'action publique urbaine 540
Diversité et évolutibilité des cultures politiques et professionnelles 543
Perspectives de recherche 546

Références bibliographiques 551
Liste des sources 569
Index et tables 583

Les annexes de la thèse sont présentées dans un second volume.

Ecole Doctorale « Ville, Transport et Territoires »

LA « CONCERTATION » CITOYENNE DANS LE PROJET DE REAMENAGEMENT DU QUARTIER DES HALLES DE PARIS (2002 – 2010)

LES FORMES DE LA DEMOCRATISATION DE L'ACTION PUBLIQUE EN URBANISME ET SES OBSTACLES

ANNEXES

Thèse pour l'obtention du doctorat en URBANISME, AMENAGEMENT et POLITIQUES URBAINES

Présentée par Camille Gardesse
Sous la direction de Jodelle Zetlaoui-Léger

Soutenue publiquement le 2 décembre 2011 devant le jury composé de :

- **Mme Jodelle Zetlaoui-Léger**, Professeur au Département des Sciences de l'Homme et de la Société pour l'Architecture, Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Paris La Villette – *directrice de thèse*
- **M. Mario Gauthier**, Professeur agrégé au Département des Sciences Sociales, Université du Québec en Outaouais – *rapporteur*
- **Mme Marie-Pierre Lefeuvre**, Professeur au Département de Sociologie, Université François Rabelais de Tours – *rapporteur*
- **M. Loïc Blondiaux**, Professeur au Département de Sciences Politiques, Université Paris 1 La Sorbonne – *examinateur*
- **Mme Corinne Larrue**, Professeur à l'UFR de Sciences et Techniques, Aménagement de l'Espace et Urbanisme, Université François Rabelais de Tours – *examinateur*
- **M. Thierry Le Roy**, Conseiller d'Etat, garant de la concertation du projet des Halles – *examinateur*

TABLE DES MATIERES

Annexes I. Présentation des acteurs et méthodologie 5

1. Tableaux de présentation des acteurs du projet de réaménagement des Halles (organismes et individus) 6

Annexe 1.1.La maîtrise d'ouvrage partenariale du projet de réaménagement des Halles 6

Annexe 1.2. La maîtrise d'œuvre du projet de réaménagement des Halles 7

Annexe 1.3. Assistance à maîtrise d'ouvrage, déléguée et interne - conduite de projet, programmation et concertation 8

Annexe 1.4. Les acteurs de la société civile 9

2. Annexes Entretiens 11

Annexe 2.1 Liste et code des entretiens 11

Annexe 2.2. Guide d'entretien 12

3. Annexes Observation Participante 15

Annexe 3.1 Liste des réunions 2006 – 2010 15

Annexe 3.2 Comptes-rendus analytiques de trois Groupes de Travail Thématique 19

Annexes II. Processus global du projet de réaménagement des Halles..... 39

1.Tableaux de chronologie 40

Annexe 1.1 Lancement de l'opération de réaménagement du quartier des Halles de Paris, décembre 2002 – juin 2003 41

Annexe 1.2. Première phase des études de définition et élaboration du programme, juin - décembre 2003 42

Annexe 1.3. Deuxième phase des études de définition, proposition de quatre projets, et période de décision du projet lauréat, année 2004 43

Annexe 1.4. Critique du dispositif de « concertation » à l'initiative d'associations et adoption d'une *Charte* par la Ville de Paris, année 2005 44

Annexe 1.5. Définition du cahier des charges et concours d'architecture pour le futur Forum, avril 2006 – octobre 2007 45

Annexe 1.6 Programmation de la Canopée et élaboration de l'Avant-Projet Sommaire, octobre 2007 – avril 2008 46

Annexe 1.7. Avant-Projet détaillé, Permis de construire et fin du processus de « concertation », mai 2008 – octobre 2010 47

***2.* Les propositions de méthodes de participation des associations et la version finale de la *Charte de concertation* 49**

Annexe 2.1. Principes et mise en œuvre d'une démarche de programmation citoyenne des projets urbains et environnementaux, EPPPUR, mars 2005 49

Annexe 2.2. Proposition pour un contrat de concertation permanente, collectif Rénovation des Halles, février 2005 54

Annexe 2.3. *Charte de concertation*, projet de réaménagement des Halles, Direction de l'Urbanisme Ville de Paris, janvier 2006 59

3. Les éléments de définition du projet 64

Annexe 3.1. Eléments du programme élaboré par la SEM Paris Centre, décembre 2003 64

Annexe 3.2. Les quatre projets issus des études de définition, mars 2004 67

Annexe 3.3. Le projet de Canopée de P. Berger et J. Anziutti, octobre 2007 78

Annexe 3.4. Présentation du dossier de Permis de construire de la Canopée, décembre 2008 80

Annexe 3.5. Projet final de Canopée, février 2010 82

4. Documents de définition de la participation de la Mairie de Paris 85

Annexe 4.1. Les 10 clefs de la *Charte Parisienne de la Participation*, décembre 2009 85

Annexe 4.2. Les 12 axes pour la mise en œuvre de la *Charte Parisienne de la Participation*, octobre 2010 88

Annexes III. Projet de réaménagement du Jardin des Halles..... 89
1. Tableaux de chronologie.....90
Annexe 1.1. Premières expressions des attentes des habitants-citoyens et premiers éléments de programmation, 2003 – 2004.....91
Annexe 1.2. Début des études de conception du jardin en marge de la démarche d'implication des habitants-citoyens, 2005 93
Annexe 1.3. Avant-Projet Sommaire du jardin de l'équipe SEURA et oppositions des associations, 2006 – 2007 94
Annexe 1.4. Finalisation de l'Avant-Projet de jardin malgré la contestation des associations, 2008 96
Annexe 1.5. Validation du projet de réaménagement du jardin, constitution du permis de construire et déception des associations, 2009 – 2010 97
2. Les éléments de définition du projet 99
Annexe 2.1. Extrait des questions posées aux équipes de concepteurs et réponses qu'ils donnent sur le jardin, juillet et septembre 2004.....99
Annexe 2.2. Présentation SEURA CPC : l'emprise du Carreau sur le jardin Lalanne, novembre 2005 105
Annexe 2.3. Présentation du projet de jardin SEURA, GTT 29 juin 2006.....106
Annexe 2.4. Présentation du projet de jardin SEURA, GTT 16 janvier 2007.....109
Annexe 2.5. Présentation du projet de jardin SEURA, réunion publique juillet 2008 112
Annexe 2.6. : Présentation du projet de jardin SEURA, GTT Jardin 20 septembre 2010 113
3. Les contributions des acteurs de la société civile 114
Annexe 3.1. *90 Propositions* d'Accomplir : les propositions pour le jardin des Halles, juillet 2003 114
Annexe 3.2. Evaluation du programme pour le jardin des Halles par Accomplir, janvier 2004.115
Annexe 3.3. Evaluation des projets de jardin par l'association Accomplir en fonction de ses critères, avril 2004 116
Annexe 3.4. Texte de l'interassociative et réponses de la Direction de l'Urbanisme, mars - avril 2007 117
Annexe 3.5. Gagnant du concours d'idées lancé par Accomplir sur Second Life, juin 2007 120
Annexe 3.6. Tract d'Accomplir pendant la campagne électorale, février 2008 121
Annexe 3.7. Chaîne humaine contre la destruction du jardin d'aventure organisée par Accomplir et le Comité de Défense du Jardin Lalanne, 14 juin 2008 122
Annexe 3.8. « Prix de la Concertation Bidon » par Accomplir, réunion publique juillet 2008 ..123
Annexe 3.9. Contribution de trois associations (Curiositas, Paris des Halles, Conseil de quartier des Halles), GTT jardin du 8 octobre 2008 124
Annexe 3.10. Brochure distribuée par Accomplir, GTT 4 février 2010.....125
Annexe 3.11. Communiqué de presse Accomplir, février 2010.....128
Annexe 3.12. Contribution de Jean-Pierre Martin sur les perspectives dans le jardin, GTT Jardin 16 juin 2010 129
Annexe 3.13. Recours juridiques contre le permis de démolir du jardin déposés en avril 2010 puis en juillet 2010 par Accomplir 130
4. Les bilans des Comités Permanents de Concertation 132
Annexe 4.1. Tableau de bilan pour le jardin du CPC du 6 octobre 2006 132
Annexe 4.2. Tableaux de bilan pour le jardin du CPC du 18 septembre 2007.....133
Annexe 4.3. Tableaux de bilan pour le jardin du CPC du 22 mai 2008 135

Annexes IV. Traitement de la dimension métropolitaine du projet des Halles 139

1.Tableaux de chronologie.....140

Annexe 1.1. Un principe majeur du projet peu exploré au cours de la programmation et de la « concertation », 2002-2004 141

Annexe 1.2. Le traitement de la dimension métropolitaine interroge les modalités de « concertation », 2005.....143

Annexe 1.3. Tentative d'associer les métropolitains : modalités et portée des groupes d'usagers pour la définition du cahier des charges du futur Forum, 2006 – janvier 2007.....144

Annexe 1.4. Programmation tâtonnante d'un « pôle métropolitain » dans la Canopée, janvier 2007 – janvier 2008 145

Annexe 1.5. Un regain d'intérêt de la Ville de Paris pour la dimension métropolitaine du projet : « les Halles, projet métropole », 2008 –2010 146

2. Les éléments de définition du projet 148

Annexe 2.1. Extrait des questions posées aux équipes de concepteurs et réponses qu'ils donnent sur la dimension métropolitaine, juillet et septembre 2004.....148

Annexe 2.2. Le projet de pôle de services métropolitains en octobre 2006, GTT Espaces Publics 25 octobre 2006 149

Annexe 2.3. Répartition des surfaces entre les pôles d'activités, décembre 2007 150

Annexe 2.4. Répartition des surfaces dans la Canopée, mai 2008 151

Annexe 2.5. Programmation des équipements au RDC la Canopée, juin 2008 152

Annexe 2.6. Premières propositions programmatiques pour la prise en compte de la dimension métropolitaine du site, Véronique Granger, décembre 2009.....153

Annexe 2.7. Propositions programmatiques pour la prise en compte de la dimension métropolitaine du site, Véronique Granger, 16 mars 2010.....155

Annexe 2.8. Propositions programmatiques finales pour la prise en compte de la dimension métropolitaine du site, Véronique Granger, 30 juin 2010 157

Annexe 2.9. Bilan des dispositifs mis en place pour la « concertation » pour l'étude sur les attentes des métropolitains, juin 2010 158

3. Les contributions des acteurs de la société civile 159

Annexe 3.1. Extrait du document préparé par les associations du « groupe Métropole » *: Note de préparation du groupe métropolitain*, juin 2008.....159

Annexe 3.2. Propositions des acteurs de la société civile pour la prise en compte de la dimension métropolitaine du site, séminaire de concertation du 12 décembre 2009.....160

4. Les études sur la dimension métropolitaine du site des Halles.....162

Annexe 4.1. Lieu de résidence des usagers du Jardin et du Forum par IPSOS, décembre 2006 162

Annexe 4.2. Résultats de l'étude *Jeunes métropolitains aux Halles*, janvier 2008.....163

Annexe 4.3. Chronologie de l'étude sur la dimension métropolitaine et de la démarche de concertation à destination des métropolitains, septembre 2009 – juin 2010 165

Annexe 4.4. Résultats des focus groupes et parcours commentés de l'étude sur la dimension métropolitaine, 20 octobre 2009.....166

5. Chronologie comparative des actions pour la métropole parisienne (2001 – 2010) : au niveau du projet des Halles, au niveau de l'Etat, au niveau de la municipalité parisienne 170

Annexes I. Présentation des acteurs et méthodologie

1. Tableaux de présentation des acteurs du projet de réaménagement des Halles (organismes et individus)

Annexe 1.1.La maîtrise d'ouvrage partenariale du projet de réaménagement des Halles

Statut	Acteurs	Dates d'implication des organismes
Maîtrise d'ouvrage publique	***Organisme* : Mairie de Paris** ***Individus*** : Maire de Paris : **B.Delanoë** Adjoints Urbanisme : **J.P. Caffet puis A.Hidalgo** Adjoints Espaces Verts : **Y. Contassot puis F. Giboudeaux** Adjoint à la Culture : **C. Girard** Adjoint aux Transports : **D. Baupin puis A. Lepetit** Adjoint à la Métropole : **P. Mansat** Adjoint à la Jeunesse : **B. Julliard** ***Organisme :* Cabinets politiques** ***Individus* :** Cabinet J.P. Caffet : **S. Ferrier** Cabinet J.P. Caffet puis A. Hidalgo : **R. Pâque** Cabinet B. Julliard : **M. Boyer** Cabinet P. Mansat **: M. Senkeomanivane** ***Organisme :* Directions et services technico-administratifs**	2002 - 2010
	Organisme* : Conseil de Paris / mairies 1er et 2e arrondissements de Paris** ***Individus : Maire du 1er : **J.F. Legarret** Maire du 2e : **J. Boutault**	2002 – 2010
	Organisme* : Région Ile de France / STIF** ***Individus : Président de la Région : **J.P. Huchon** (Représentante comité de pilotage 2003 – 2005 : M. Ferry) Chargée de projet STIF **: R. Liberman**	2003 - 2010
Maîtrise d'ouvrage EPCI	***Organisme* : RATP** ***Individus:*** Chargée d'étude : **M. Jorio** Directeur de l'agence de développement Paris : **F. Dupouy** Project Manager Agence Paris : **D. Masure** Responsable de la maîtrise d'ouvrage des espaces voyageurs : **L. Sancho de Coulhac**	2002 – 2010
Maîtrise d'ouvrage privée	***Organisme* : Unibail** ***Individus:*** Vice-présidente d'Espace Expansion : **M. Descars**	2002 -2010

Annexe 1.2. La maîtrise d'œuvre du projet de réaménagement des Halles

Statut	Acteurs	Dates d'implication des organismes
Maîtres d'œuvre de la maîtrise d'ouvrage publique (Mairie de Paris)	Quatre équipes d'architectes du marché d'études de définition simultanées : **Ateliers Jean Nouvel** **Equipe OMA** **Equipe MDRDV** **Equipe SEURA**	2003 - 2004
	Maîtres d'œuvre pour le parti urbain d'aménagement général (aide à la préparation du cahier des charges pour le concours d'architecture) + conception /réalisation du jardin des Halles : ***Organisme* : Equipe SEURA a**rchitectes, paysagistes, experts lumière ***Individus*** : **D. Mangin** architecte **J.M. Fritz** architecte **P. Raguin** paysagiste	2005 - 2010
	Maîtres d'œuvre pour le futur Forum des Halles **:** ***Organisme* : ateliers P. Berger – T. Anziutti** ***Individus*** : **P. Berger**, architecte **J. Anziutti,** architecte	2007 -2010
Maîtres d'œuvre de la maîtrise d'ouvrage EPCI (RATP)	Maîtres d'œuvre pour l'ensemble du projet de transport sur le site : **Organisme** : RATP ***Individus*** : architectes et ingénieurs de la RATP	2002 – 2010
	Maîtres d'œuvre pour la salle d'échanges et la galerie vers la sortie M. de Navarre : ***Organisme* : ateliers P. Berger – T. Anziutti** ***Individus*** : **P. Berger**, architecte **J. Anziutti,** architecte	2008 - 2010
Maîtres d'œuvre de la maîtrise d'ouvrage privée (Unibail)	Maîtres d'œuvre pour les boutiques du centre commercial et pour les extensions commerciales dans les espaces souterrains : ***Organisme*** : **Unibail** ***Individus*** : architectes et ingénieurs d'Unibail	2002 – 2010
	Maîtres d'œuvre pour le futur Forum du centre commercial : ***Organisme* : ateliers P. Berger – T. Anziutti** ***Individus*** : **P. Berger**, architecte **J. Anziutti,** architecte	2007 – 2010

Annexe 1.3. Assistance à maîtrise d'ouvrage, déléguée et interne - conduite de projet, programmation et concertation

Statut	Acteurs	Dates d'implication des organismes
AMO Ville de Paris Conduite de projet et « concertation »	***Organisme*** : **SEM Paris Centre** (AMO déléguée) ***Individus*** : Directeur général : **S. Federbusch** Président (élu de Paris) : **A. Le Garrec** Directrice de la gestion et de l'aménagement : **L. Mesliand**	Décembre 2002 – décembre 2004
	Organisme: **Direction de l'Urbanisme** (AMO interne) ***Individus :*** Directrice : **C. Barbé** Chargé de mission : **F. Bodet** Chargée de mission : **V. Fradon**	Janvier 2005 – septembre 2007
	Organisme : Direction Patrimoine Architecture (AMO interne) ***Individus :*** directeur : **B. Franjou**	Septembre 2007 – novembre 2008
	Organisme : **Mission Halles (D.U. + D.P.A.)** (AMO interne) ***Individus :*** Directeur : **B. Franjou** Chargé de mission : **F. Bodet** Chargée de mission : **F. Velin**	Novembre 2008 – 2010
	Organisme : **SEM PariSeine** (AMO déléguée) ***Individus:*** Chargé de communication, direction de l'aménagement des Halles *:* **L. Bouzidi** Chargé de mission archives: **JC Arnaud**	Septembre 2009 - 2010
AMO Ville de Paris déléguée programmation	***Organisme*** **: Pro-Développement** ***Individus :*** Programmiste : **V. Granger**	2009 - 2010
AMO Ville de Paris déléguée « concertation »	***Organisme :*** **A Vrai Dire la Ville**	2003 – 2004
	Organisme **: Missions Publiques** ***Individus :*** Chargée de mission **: J. Ferrando**	2006
	Organisme : **Ville Ouverte** ***Individus :*** Chargée de projet : **G. D'Aboville**	2009 - 2010
AMO Ville de Paris Garant de la concertation	**Thierry Leroy**	2006 – 2010
AMO RATP interne	Inconnu	2002 - 2010
AMO Unibail interne	Inconnu	2002 - 2010

Annexe 1.4. Les acteurs de la société civile

Statut (objet social)	Acteurs	Dates d'implication des organismes
Associations de quartier	***Organisme*** : **Association Accomplir** ***Individus*** : Président (2003 – 2005) : **P. Weil** Président (2005 – 2010) : **G. Pourbaix** Secrétaire : **E. Bourguinat**	2003 – 2010
	Organisme : **Association Paris des Halles** ***Individus*** : Président (2003 – 2006) : **G. Beauvais** Président (2006 – 2010) : **O. Peray**	2003 – 2010
	Organisme : **Association Curiositas** ***Individus*** : Présidente : **P. Champetier de Ribes**	2003 – 2010
	Organisme : **Association de défense des riverains Châtelet les Halles** ***Individus*** : Président **: J. Chavonnet**	2003 – 2010
	Organisme : **Association Glob'Halles** ***Individus*** : Co-fondateur : **L. Raoul** Président : **R. Clergue Duval**	2003 – 2010
Amicales de locataires / syndic	***Organisme*** : **Amicale du 118 rue Rambuteau** ***Individus*** : Représentants : **Me B. Blot** **M. B. Blot** (membres d'Accomplir)	2003 – 2010
	Organisme : **Conseil syndical 5/7 rue des Innocents** ***Individus*** : Représentant : **JP. Martin**	2003 – 2010
Conseil de quartier	***Organisme*** **: Conseil de quartier des Halles** ***Individus*** : Représentante : **D. Goy Blanquet**	2003 – 2010
Associations de recherche-action	***Organisme*** **: Association EPPPUR** ***Individus*** : Chercheur en urbanisme **: P. Dimeglio** Chercheuse en urbanisme : **J. Zeltaoui Léger**	2004 – 2010
Association militante	***Organisme*** **: Forum Social local – Atelier Paris les Halles** ***Individus*** : représentants : **R. Chadavoine** **R. Allezaud** **P. Grenet** Chercheuse en urbanisme (IFU) : **M. Collin** Chercheur en urbanisme (IFU) : **T. Baudoin**	2004 – 2010
Associations culturelles	***Organisme*** **: ChanDanse des Sourds** (activités culturelles) ***Individu*** **:** Présidente **: F. Corderoy du Tiers**	2005 – 2010
	Organisme **: Association LOBA** (danse) ***Individu*** **:** Président : **B. Sabourin**	2009 – 2010
Associations de commerçants et de	***Organisme*** **: GIE Forum des Halles** ***Individu*** : Représentant **A. Laborde**	2003 – 2010

gestion d'équipement sur le site	***Organisme* : Collectif Beaubourg les Halles (commerçants du quartier)** ***Individu :*** Représentant **: A. Marfouz**	20 ?? – 2010
	***Organisme* : Association « Mains Libres » (bagagerie SDF)** ***Individu* :** Représentant : **B. Dubois**	2006 - 2010
Regroupements d'association	***Organisme* : Comité de soutien du jardin d'aventure** ***Individu*** : Présidente : **L. Mougenot**	2005 – 2010
	Organisme* : Collectif Rénovation des Halles** ***Individu : Représentante : **E. Bourguinat**	2004 – 2010
	***Organisme* : Collectif Parole des Halles** ***Individu*s** : représentants : **O. Peray** **P. Grenet** **P. Champetier de Ribes** **J. Zetlaoui Léger**	2005 - 2010
Habitants-citoyens non organisés	**Individus ou associations** ponctuellement enquêtés par chaque maître d'ouvrage, consultés en groupes ou par bulletins/questionnaires **Individus ou associations** présents lors des réunions publiques **FNAUT** : Fédération nationale des usagers des transports	• 2004 (Exposition publique) • Octobre – novembre 2006 : IPSOS / Missions Publiques / Atelier Delaunay pour la Mairie de Paris • Octobre 2009 – décembre 2009 Ville Ouverte pour la Mairie de Paris
Cercle des Halles	Intellectuels et artistes	2003 - 2004

2. Annexes Entretiens

Annexe 2.1 Liste et code des entretiens

	Code	Statut	Dates d'implication	Date de l'entretien / enquêteur (CG : Camille Gardesse / EPPPUR)
1	**Pol1**	Directeur de cabinet	2002 – 2006	Mai 2005 – EPPPUR
2	**Pol2**	Adjoint au Maire de Paris	2002 - 2008	Mai 2009 - CG
3	**Pol3**	Adjoint au Maire de Paris	2008 – 2010	Décembre 2010 - CG
4	**Pol4**	Directeur de cabinet	2006 – 2010	Avril 2009 - CG
5	**Pol5**	Directeur de cabinet	2008 – 2010	Décembre 2010 - CG
6	**Pol6**	Adjoint au Maire de Paris	2008 – 2010	Avril 2011 - CG
7	**Pro1**	Chargé de mission structure AMO déléguée	2003 - 2005	Mai 2005 – EPPPUR
8	**Pro2**	Architecte maître d'œuvre	2003 – 2010	Décembre 2010 - CG
9	**Pro3**	Architecte (conseil structure AMO déléguée)	2003 - 2004	Juin 2005 – EPPPUR
10	**Pro4**	Architecte maître d'œuvre	2003 – 2010	Mai 2005 – EPPPUR
11	**Pro5**	Architecte équipe de concepteurs (études de définition)	2003 – 2004	Mai 2005 – EPPPUR
12	**Pro6**	Président structure AMO déléguée	2003-2005, puis à titre plus individuel 2005 – 2010	Mai 2005 – EPPPUR Avril 2009 - CG
13	**Pro7**	Chargé de mission structure AMO interne	2005 – 2010	Mai 2009 - CG
14	**Pro8**	Directeur structure AMO interne	2007 - 2010	Mai 2009 - CG
15	**Pro9**	Chargé de mission structure AMO déléguée	2009 - 2010	Décembre 2010 – CG
16	**Pro10**	Chargé de mission structure AMO déléguée	2009 - 2010	Décembre 2010 – CG
17	**Pro11**	Chargé de mission structure AMO interne	2008 – 2010	Avril 2011 - CG
18	**Hab1**	Représentant association de quartier	2003 - 2010	Mai 2005 – EPPPUR /Avril 2009 - CG
19	**Hab2**	Président association de quartier	2003 – 2010	Août 2005 – EPPPUR
20	**Hab3**	Président association de quartier	2003 – 2010	Avril 2009 – CG
21	**Hab4**	Président association de quartier	2003 – 2006	Mai 2005 – EPPPUR
22	**Hab5**	Président association de quartier	2003 - 2010	Avril 2009 – CG
23	**Hab6**	Président association de quartier	2003 – 2010	Mai 2009 – CG
24	**Hab7**	Représentant Conseil de quartier	2003 – 2010	Mai 2009 - CG
25	**Hab8**	Représentant association de commerçants	2004 - 2010	Mai 2009 - CG
26	**Hab9**	Représentant association généraliste	2004 – 2010	Avril 2009 - CG
27		Médiatrices Local de la Concertation	2007 – 2008	Novembre 2007 – CG
28		Médiateur Exposition des quatre projets	2004	Avril 2009 - CG
29		Stagiaire Service Communication Direction de la Voirie	2010	Juin 2010 - CG

Annexe 2.2. Guide d'entretien

Démarrage de l'entretien (15 min) : Informations recherchées sur l'enquêté *(C.F. comment l'enquêté se présente, se définit, notamment par rapport au projet)*

- Age
- Lieu d'habitation / lieu de travail (si Halles, depuis combien de temps ?)
- Rapport avec le quartier des Halles : travail, loisirs, enfants, etc...
- Profession / parcours professionnel
- Dates d'arrivée dans le projet (éventuellement dates de sortie)
- Dates d'arrivée dans la concertation (éventuellement de sortie)
- Fonctions dans le projet / la concertation
- Membre d'une association ? laquelle, depuis combien de temps ? statut dans l'association (*C.F. parle pour lui-même ou au nom de l'association ?)* (*éventuellement militant politique ? depuis ?...)*

Thème	Question large	Questions précises / questions de relance
1. Le projet de réaménagement des Halles	**Pourquoi vous êtes-vous intéressé à ce projet ?**	Qu'est-ce qui vous intéressait et vous intéresse dans ce projet ? (*motivation, enjeux, objectifs)*
	Présentation du projet : Quelles ont été les réactions dès la présentation du projet ? Comment le projet a été perçu (par chacun)?	Quelle a été la position des habitants du quartier par rapport à l'annonce d'un nouveau projet ? *Assos* : Comment avez-vous compris le terme de « réaménagement /mise en valeur» utilisé(e) par la Mairie de Paris dans la présentation du projet ? *(est-ce que cette compréhension du terme a changé en avançant dans le projet ? C.F. ; ci-dessous, évolution du projet*) *Professionnels, politiques* : Qu'avez-vous pris comme précaution par rapport au projet ? Les aménageurs ont-ils anticipé les réactions des habitants dans la présentation du projet ? (Comment ?)

	Evolution du projet : **comment le projet a-t-il progressé /évolué ?** ***Questionner acteurs sur ces mêmes événements :***	Est-ce que vous avez perçu un changement d'orientation et d'ambition du projet de la part des politiques et aménageurs pendant son déroulement ? *(notamment dans les termes utilisés pour le définir*). Etes-vous satisfaits de ce vers quoi il s'oriente ? La progression vers ce qui se dessine aujourd'hui vous a-t-elle semblé cohérente ? *Professionnels, politiques* : comment avez-vous travaillé ? → **focus Jardin, place René Cassin** → **focus dimension métropolitaine** (*C.F. absence des usagers, seulement associations de riverains : question de la représentativité / légitimité*)
	Qui a pris les décisions ? Comment ? (*était-ce visible ?)*	influence des différents protagonistes sur les décision *?* *Professionnels, politiques*: qu'est-ce qui relèvent de décisions politiques : quels sont les problèmes à traiter ? est-ce aux politiques ou aux techniciens à le dire *? question de la hiérarchisation des problèmes et de l'orientation du projet*
2. **La concertation pour l'élaboration du projet**	**Pourquoi y a-t-il eu une concertation aux Halles ? / Pourquoi vous êtes vous impliqué dans la concertation ?** (*motivation, enjeux, objectifs)* **Comment vous êtes-vous impliqué?** *de quelle façon, quelle régularité…*	Comment avez-vous participé à la concertation ? *Associations* : Par quels moyens vous êtes vous fait entendre ? Quelles activités… (*travail)* ? Comment avez-vous été attentifs à ce qui pouvait engager de nouvelles pertes de repères ?
	Comment s'est déroulée la concertation aux Halles ?	**- De quelle façon, selon quelle méthode ?** (mise à jour dans le récit) **- Concertation pour qui ? par qui ?** Place symbolique et concrète des populations non riveraines ? Elargissement ? Pourquoi ? **- Avec quels résultats?** Qu'est-ce qui a marché/pas marché ? satisfait / pas satisfait ? **- Comment le projet s'est-il construit ?** **- Quels sujets, quels aspects du projet ont été abordés dans la concertation ?**

	Quelles étaient vos attentes, demandes, revendications ? **Comment ont-elles été reçues ?** **Pourquoi ?**	Quelles étaient vos attentes / demandes / revendications ? Comment ont-elles évolué ? Ont-elles été entendues, écoutées, prises en compte ? /Comment les habitants ont perçu l'attention que les associations et les politiques ont eu à leur égard ? A quel niveau y a-t-il eu un manque/une prise en compte des habitants ?
	Opinion sur la concertation/ implication de la société civile à un projet d'urbanisme : **Avez-vous appris / évolué pendant la concertation ?**	Notamment sur le projet urbain et sur techniques de démocratie participative ; qu'avez-vous appris ? (*question de la représentativité / légitimité)* Comment avez-vous appris ? *par la pratique, par les échanges avec les acteurs, par des documents et informations données, par vous-mêmes…* Comment réaliser une « bonne concertation » sur un projet d'urbanisme ? qu'est-ce qu'une bonne concertation ? *Est-ce que la concertation a eu des incidences sur votre parcours personnel / professionnel ?* ► ***A quoi a servi la concertation aux Halles ? Sur quoi a-t-elle influé ?***
3. Les autres acteurs face à la concertation et au projet, les relations avec les autres acteurs	**Quels acteurs se sont impliqués dans la concertation ? (dans le projet)** *Quels acteurs ont été mobilisés ?* *La concertation a-t-elle permis un élargissement des participants au projet ?*	- Politiques - Autres décideurs : RATP, Unibail, Région - Personnels technico-administratifs de la Ville - Architectes - Associations - Usagers du site
	Interlocuteurs privilégiés ? Avec qui avez-vous principalement travaillé ?	- Politiques - Autres décideurs : RATP, Unibail, Région - Personnels technico-administratifs de la Ville - Architectes - Associations - Usagers du site
	Quel a été le rôle des associations ?	
	Distribution des rôles / Discours sur l'expertise	- Comment vous définissez-vous ? quelle est votre expertise ? - Quelle est l'expertise des autres acteurs ? - Qui est expert / profane ?

3. Annexes Observation Participante

Annexe 3.1 Liste des réunions 2006 – 2010

Apparaissent en bleu les réunions observées

Date	GTT	Bureau	CPC	Inter - associative	Autre : réunion publique, préparatoire, etc.
06 avril 2006	Programmation				
07 juin 2006	Voirie				
08 juin 2006				1	
21 juin 2006		1			
26 juin 2006				2	
29 juin 2006	Jardin				
20 juillet 2006		2			
07 septembre 2006				3	
21 septembre 2006		3			
25 septembre 2006				4	
27 septembre 2006	Equipements culturels et Jeunesse				
6 octobre 2006			Bilan d'étape de la concertation		
12 octobre 2006	Programmation				
16 octobre 2006				5	
19 octobre 2006		4			
25 octobre 2006	Programmation des équipements publics et commerciaux				
04 novembre 2006					Groupe d'usagers 1
06 novembre 2006				6	
7 novembre 2006	Jardin				
15 novembre 2006	Programmation – architecture, insertion urbaine du Carreau				
18 novembre 2006					Groupe d'usagers 2
21 novembre 2006		5			
23 novembre 2006	Espaces souterrains, accès, circulations verticales				
05 décembre 2006				7	
7 décembre 2006	Programmation				
13 décembre 2006	Jardin				
19 décembre 2006		6			
20 décembre 2006	Espaces souterrains, accès, circulations verticales				
08 janvier 2007				8	
9 janvier 2007	Programmation, balayage final du cahier des charges				

Date	GTT	Bureau	CPC	Inter - associative	Autre : réunion publique, préparatoire, etc.
15 janvier 2007					Réunion Mairie 1er
16 janvier 2007	Jardin				
22 janvier 2007		7			
05 février 2007				9	
15 février 2007		8			
07 mars 2007				10	
13 mars 2007	Jardin				
15 mars 2007		9			
2 avril 2007				11	
6 avril 2007	Jardin				
23 avril 2007	Voirie				
2 mai 2007				12	
3 mai 2007		10			
21 mai 2007	Jardin				
30 mai 2007				13	
7 juin 2007		11			
19 juin 2007	Voirie				
20 juin 2007				Réunion publique Acc	
2 juillet 2007				14	
5 juillet 2007	Jardin				
10 juillet 2007		12			
06 septembre 2007		13			
18 septembre 2007			Bilan d'étape de l'avancement du projet		
04 octobre 2007		14			
11 octobre 2007	Voirie				
22 octobre 2007					Présentation projet Canopée
23 octobre				15	
08 novembre 2007		15			
15 novembre 2007	Circulations verticales				
19 novembre 2007					Réunion préparatoire programmation équipements publics
03 décembre 2007					Réunion préparatoire programmation équipements publics
10 décembre 2007		16			
12 décembre 2007					Réunion préparatoire équipements culturels
20 décembre 2007	Programmation				
10 janvier 2008		17			

Date	GTT	Bureau	CPC	Inter - associative	Autre : réunion publique, préparatoire, etc.
11 janvier 2008					Présentation étude jeunes métropolitains
17 janvier 2008	Programmation				
07 février 2008		18			
20 février 2008				16	
25 février 2008					Réunion préparatoire : circuits publics sous la canopée
11 mars 2008		19			
26 mars 2008				17	
14 avril 2008		20			
14 avril 2008					Réunion préparatoire les espaces intérieurs de la canopée
5 mai 2008					Réunion préparatoire : espaces publics sous la canopée
20 mai 2008		21			
22 mai 2008			Nouvelle équipe municipale		
29 mai 2008	Jardin				
5 juin 2008	Jardin				
10 juin 2008	Canopée				
12 juin 2008					Réunion préparatoire Métropole
16 juin 2008		22			
23 juin 2008	Jardin				
9 juillet 2008			Métropole		
10 juillet 2008					Réunion publique
04 septembre 2008		23			
25 septembre 2008	Espaces publics				
08 octobre 2008	Jardin (René Cassin)				
09 octobre 2008		24			
12 novembre 2008		25			
17 novembre 2008				Groupe Métropole	
27 novembre 2008	Espaces Publics de surface				
02 décembre 2008	Permis de construire Canopée				
03 décembre 2008					Métropole (jeunes)
10 décembre 2008		26			
13 janvier 2009		27			
16 février 2009		28			
11 mars 2009					Bilan de la concertation, Bouakkaz

Date	GTT	Bureau	CPC	Inter-associative	Autre : réunion publique, préparatoire, etc.
23 mars 2009		29			
27 avril 2009		30			
20 mai 2009	Canopée				
25 mai 2009		31			
28 mai 2009	Métropole				
29 juin 2009		32			
03 septembre 2009		33			
07 septembre 2009	Transports				
01 octobre 2009	Métropole (étude)				
05 octobre 2009		34			
08 octobre 2009					Focus Group Clients
20 octobre 2009	Etude dimension métropolitaine				
06 novembre 2009	Etude dimension métropolitaine				
16 novembre 2009		35			
12 décembre 2009					Séminaire de concertation (étude)
14 janvier 2010	Projet équipement HH / Cultures urbaines				
18 janvier 2010		36			
20 janvier 2010					Réunion publique – enquête publique
04 février 2010	Jeux d'enfants jardin				
15 février 2010		37			
17 février 2010	Permis de construire Canopée				
11 mars 2010				Réunion assos parisiennes	
16 mars 2010	Métropole (étude)				
24 mars 2010		38			
07 avril 2010					Réunion d'information chantier
05 mai 2010		39			
14 juin 2010		40			
16 juin 2010	René Cassin				
17 juin 2010	Etude dimension métropolitaine				
22 juin 2010					Réunion d'information chantier
30 juin 2010	Bilan étude dimension métropolitaine				
02 septembre 2010		41			
20 septembre 2010	Jardin				
06 octobre 2010				Réunion Mairie du 1er	
21 octobre 2010					Pot du Garant

Annexe 3.2 Comptes-rendus analytiques de trois Groupes de Travail Thématiques

Nous avons choisi de mettre en annexes 3 comptes-rendus analytiques réalisés au cours de notre enquête, afin de permettre au lecteur de se représenter concrètement la teneur et la tournure des réunions de « concertation », un peu « comme s'il y était ». Ces comptes-rendus suivent le déroulement des réunions et des prises de parole, avec des retranscriptions partielles de celles-ci et quelques éléments d'analyse, d'interprétation ou de mise en contexte.

Les deux premières réunions exposées sont des GTT portant sur le jardin. Nous avons choisi deux réunions portant sur cet aspect à deux moments différents du projet, et avec des acteurs politiques différents : la première est le premier GTT sur le jardin, en juin 2006, lorsque les associations découvrent les détails de l'avancée du projet de l'équipe SEURA depuis les études de définition. La deuxième se déroule deux ans après, en mai 2008, alors qu'un certain nombre d'aspects du futur jardin est déjà acté, et au moment où la nouvelle équipe municipale prend le relais de la gestion de la « concertation ». Nous avons également voulu montrer la dynamique d'une réunion ne portant pas sur le jardin, mais sur des aspects *a priori* moins conflictuels, pour montrer que même ainsi, les échanges d'arguments sont difficiles. La troisième réunion exposée est donc un GTT Programmation qui s'est déroulé en juin 2008. Il nous a semblé particulièrement intéressant de le mettre en annexes parce qu'il faisait suite à trois réunions de préparation, qui avaient vocation à clarifier les demandes et attentes des associations, et ainsi à permettre aux maîtres d'ouvrage d'y répondre pendant le GTT.

Ces comptes-rendus s'appuient principalement sur nos enregistrements et nos retranscriptions, mais nous avons également utilisé les comptes-rendus officiels disponibles en ligne sur le site Internet de la Mairie de Paris[1] (www.paris.fr).

Statut de la réunion : premier GTT Jardin

Date de la réunion : 29 juin 2006

Durée de la réunion : 3 heures

Lieu de la réunion : Hôtel de Ville

Participants à la réunion : 32 personnes

Maîtrise d'ouvrage : Y. Contassot, adjoint au Maire de Paris aux Espaces Verts

1 membre du cabinet du Maire de Paris

1 membre du cabinet de l'adjoint aux Espaces Verts

2 membres de la Direction des Parcs, Jardins et Espaces Verts

1 représentant de la RATP, 1 représentant d'Unibail

AMO : D.U. : C. Barbé, V. Fradon, F. Bodet

Maîtrise d'œuvre : Equipe SEURA : D. Mangin, JM Fritz, P. Raguin

Garant : T. Leroy

Associatifs 17 personnes : P. Champetier de Ribes, D. Goy Blanquet, G. Darmanin, B. Blot, A. Mahfouz, G. Beauvais, G. Pourbaix, F. Corderoy du Tiers, L. Mougenot, E. Bourguinat, G. Deproit, JP Martin, J. Chavonnet, A. Laborde, P. Dimeglio, J. Zetlaoui, M. Collin

Cette réunion ayant duré plus de 3 heures, nous ne relatons pas l'intégralité des prises de parole, mais simplement celles de la première moitié, puis les éléments de conclusion.

Yves Contassot préside la séance, et commence par énoncer les « *règles du jeu* » ; ceux qui veulent prendre la parole doivent s'inscrire, les prises de parole doivent être courtes, et chaque association a pour commencer une seule prise de parole prévue. Lors de ce premier GTT jardin, le président de la séance tente donc de clarifier les règles de prise de parole. Néanmoins ces règles ne sont pas très

[1] Nous avons constaté à plusieurs occasions que certains échanges étaient édulcorés ou retirés des comptes-rendus officiels.

précises, car il est difficile de donner un temps de parole clair aux participants, et les thématiques à traiter ne sont pas hiérarchisées.

L'élu précise toutefois le thème général de la réunion : « *Cette séance sera consacrée à la présentation des premières propositions d'aménagement, ainsi qu'à l'expression des réactions et demandes des associations et des conseils de quartier*. » Le GTT s'appuie sur un document de travail, communiqué très peu de temps avant la séance (3 jours), qui expose les maîtres d'œuvres, le programme du jardin, et les caractéristiques du projet de l'équipe SEURA. Ce document de travail ne fait que 3 pages. Le diaporama projeté en séance reprend plus précisément les éléments du projet en les illustrant.

Après l'introduction d'Y. Contassot, David Mangin fait le commentaire du diaporama. Celui-ci part de l'existant, puis énonce le cahier des charges en une diapositive, et montre enfin les propositions faites pour projet des Halles. Elles correspondent aux avancées du projet de l'équipe SEURA depuis la fin des études de définition, réalisées en dehors de la « concertation » durant l'année 2005. Les acteurs de la société civile découvrent donc la plupart de ces avancées. Le diaporama comporte de nombreuses images et peu de textes, mais le maître d'œuvre prend le temps de bien expliquer chaque diapositive.

La parole est ensuite donnée aux associations.

Un représentant d'un conseil de quartier, Gilles Darmanin, pose une série de questions précises sur les propositions, sur des aspects très différents, notamment : « *pourquoi le jardin Lalanne est supprimé ? pourquoi mettre des terrasses dans le jardin ? quelle est la nature des revêtements des sols ? Avez-vous pris en compte l'étude sur le jardin du CNRS ? Y'aura-t-il de l'eau dans le jardin ? Quelle place pour les chiens ?* »

Elisabeth Bourguinat prend ensuite la parole. Elle commence par « *déplorer vivement qu'il n'y ait pas d'argumentaires dans les documents* ». Elle estime qu'on ne peut pas concerter sans arguments, car alors les associations « *ne peuvent pas préparer de contre-argumentaire* » : «*je voudrais bien qu'on nous explique pourquoi on fait les choses*. » En l'occurrence, elle déclare n'avoir pas trouvé de réponses à ses questions sur les raisons qui justifient la suppression du jardin Lalanne dans les documents de la Mairie. Elle en a trouvé dans la presse, et l'une d'elles semble être la question des flux de sorties du RER : de ce fait elle demande une étude sur les flux, qui prouverait que ceux-ci nécessitent la disparition du jardin Lalanne. E. Bourguinat utilise ensuite des arguments de D. Mangin qui ne sont pas « *publics* », mais qu'il lui aurait dit pendant les études de définition : la suppression du jardin Lalanne aurait été nécessaire pour la réalisation de son « *toit* ». Or l'associative rappelle que le projet de bâtiment n'est pas encore décidé, et qu'il n'a pas été acté qu'il serait équivalent au « *toit* » proposé par l'équipe SEURA.

Laetitia Mougenot prend alors la parole, en tant que coordinatrice du comité de soutien et de promotion du jardin Lalanne. Elle aussi interroge fortement les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre sur les raisons pour lesquelles cet espace disparaît, et insiste pour que la possibilité de sa conservation soit considérée. Pour ce faire, elle demande qu'une nouvelle étude sur cet espace soit réalisée.

Gilles Beauvais lit ensuite un texte rédigé par l'association Paris des Halles. L'un des principaux thèmes de revendication de cette association est le refus du tout commerce : le texte dénonce une proposition de jardin « *soumis aux impératifs économiques du centre commercial* », avec la « *transformation du jardin en accès principal au Forum* ». Le représentant de l'association déplore fortement la disparition de la place René Cassin.

André Laborde intervient après pour les commerçants du Forum. Il explique que leur souci est en premier lieu le futur bâtiment. Il estime, comme d'autres participants, qu'il est étrange de réfléchir au jardin alors qu'on ne sait pas ce que sera le bâti dans le site. Cela risque selon lui de mettre en place des pré-requis pour le bâtiment, ce qui empêchera une certaine liberté dans la concertation.

C'est ensuite Gilles Pourbaix, pour l'association Accomplir, qui s'exprime. Il pose une question « *double, qui s'adresse à la Ville et à Monsieur Mangin* » : est-ce qu'il est acté que le jardin Lalanne va être démoli ? Il souscrit également à ce qu'a dit A. Laborde sur le fait qu'il n'est pas logique de

construire le jardin avant le bâtiment. Puis il déclare à David Mangin, en le prenant directement à parti, que les chiffres qu'il a présentés sont faux : « *M. Mangin, je suis désolé je vais en parler puisque c'est vous qui avez commencé, là vous avez mis plein de chiffres, vos chiffres sont faux. Vous avez oublié commodément le jardin du petit train ; à l'heure actuelle il y a environ 4000 m2 dévolus aux petits enfants, dans votre projet 2100, chez moi ça veut dire diviser par 2, de moitié*. »

Face aux nombreuses contestations sur la suppression du jardin Lalanne, Y. Contassot entend « *assumer le choix qui relève de la maîtrise d'ouvrage* ». « *Avant de passer la parole à M. Mangin, il y un certain nombre de questions qui s'adressent à la Ville, donc je pense qu'il est normal que la Ville réponde, en assumant ses responsabilités, en ne faisant pas porter la responsabilité sur quelqu'un d'autre alors que c'est la sienne.* » Avec cette déclaration, l'élu tente de redéfinir les rôles et donc les responsabilités de chacun des acteurs, David Mangin ayant été particulièrement pris à parti dans les interventions des associatifs. Son argument va être de dire que la suppression du jardin Lalanne est une décision du Maire de Paris par rapport au parti urbain retenu. Cette annonce d'une décision prise en interne, avant le début des GTT, provoque la colère d'une partie des associations présentes. Nous retranscrivons ci-dessous l'échange qui s'ensuit entre l'élu et E. Bourguinat (qui n'apparaît pas dans le compte-rendu officiel). Cet échange illustre combien le dialogue entre acteurs de la société civile et acteurs politiques et professionnels au sein de la concertation sur le jardin semble dès le départ difficile :

« *Y.C. : Sur cette partie, ce n'est pas David Mangin qui a proposé la suppression du jardin Lalanne, c'est le maire de Paris qui après avoir étudié l'ensemble...*

E.B. : Sans concertation ! C'est extraordinaire !

Y.C. : Est-ce que je peux terminer ? Qui après avoir écouté, entendu, vu, lu, ce qui se passait autour du jardin, écouté, entendu les arguments des uns et des autres, il y a quand même eu beaucoup de production sur ce sujet là, a considéré que le parti pris urbain, je dis bien le parti pris urbain, nécessitait qu'à cet endroit là il n'y ait pas le maintien du jardin Lalanne...

E.B. : Pourquoi ?

Y.C: Mais, je peux parler ? Je pense qu'on a le droit d'avoir des désaccords !

E.B. : Mais c'est grave là, c'est la première réunion de concertation sur le jardin et la décision est déjà prise ! C'est un scoop !

Y.C. : C'est pas un scoop ! Je dis simplement que la maire a dit que dans sa conception de ce jardin, dans sa conception globale premièrement, il y avait des besoins d'espace, de traversées, etc. Deuxième élément, et là je m'inscris en faux contre un certain nombre de propos, je considère que moi j'ai la responsabilité, dans mes fonctions, de présider une instance qui s'appelle le Comité d'Hygiène et de Sécurité des Parcs et Jardins. Et bien dans ce jardin il y a eu des viols...

(Brouhaha/ Les associations de quartier contestent l'importance de l'insécurité dans le jardin)

Y.C.: Elizabeth je ne peux pas te laisser dire que ce n'est pas vrai, je t'enverrai les personnes qui ont été victimes de viols parmi le personnel des parcs et jardins !

E.B. : il y a eu un demi viol il y a deux ans, faut arrêter !

Y.C. : Non, il n'y a pas que ça, il y a des agressions régulières sur le personnel dans ce jardin, et je ne peux pas laisser dire, non vraiment je vous mets en garde sur le fait de dire que les Halles serait le lieu le plus sécurisé de tout Paris, ne tenez pas ce propos devant les gens des Parcs et Jardins je vous demande de ne pas le faire, par respect pour eux, par respect pour ce qu'ils disent sur leurs conditions de travail dans ce jardin. »

L'élu tente de mettre en avant le vécu de victimes de violence dans le jardin pour justifier le fait que la sécurité est un argument pour réaliser une grande prairie de plain pied, et mettre des terrasses face au jardin. Cet échange est assez virulent : les deux acteurs se tutoient, car ils se connaissent en dehors du projet, notamment par leurs engagements politiques. Cette proximité est peut-être un facteur de facilitation d'expressions de l'hostilité. Quoiqu'il en soit, le fait que l'élu annonce que la décision est prise semble indiquer que la concertation sur cet espace n'est plus possible, ce qui crispe fortement les relations et donc les possibilités de dialogue, même sur les autres aspects du jardin.

Après cet échange, le maître d'œuvre reprend la parole pour défendre son projet. David Mangin

rappelle que la commande de la Ville était très explicite ; elle souhaite un grand jardin. Pour lui le jardin est indépendant du bâtiment ; ce n'est pas « *le jardin du forum* » mais « *le jardin des Halles* », il est donc légitime d'y travailler avant de concevoir le bâtiment. « *Il faut bien commencer par un bout* » dit-il. Au sujet de la sécurité, il explique qu'il souhaite « *faire le pari d'un système de structure urbaine qui a sa logique et peut assurer une sécurité plus naturelle* », sans tomber dans une « *dérive sécuritaire* ». Selon lui, les associations demandent le statu-quo, alors que l'équipe SEURA fait le pari de créer d'autres situations, peut-être d'autres usages. Il insiste sur le fait qu'on ne maîtrise pas en amont les flux et les usages. Il répond sur plusieurs questions précises, notamment sur les revêtements de sols prévus, le fait qu'une étude des flux est en cours, que les terrasses sont intéressantes parce qu'il y a « *peu de grandes terrasses orientées au Sud à Paris* ». Philippe Raguin, paysagiste de l'équipe SEURA, s'exprime ensuite pour préciser des éléments quant à la végétation et aux arbres qui seront présents sur le site. D. Mangin pense qu'il fallait une première réunion pour bien expliquer l'ensemble du projet. Il regrette que certaines choses soient passées par la presse et déplore les propos déformés et les titres inadéquates ». Il reprécise les objectifs du projet de jardin ; il s'agit selon lui de « l'accessibilité et la tranquillité des aires de jeux et des différents espaces ».

Après une intervention du garant sur des questions de méthode, notamment la distribution suffisamment en avance des documents, et la distribution claire des responsabilités entre maîtrise d'œuvre et maîtrise d'ouvrage, Y. Contassot reprend rapidement la parole. Il déclare qu'il faudra essayer d'avoir des discussions « *par thèmes, de manière à éviter que l'on parle de trop de choses, et qu'on n'ait pas le temps de traiter tel ou tel thème*. » - cela ne sera toutefois pas mis en place, alors que la logique sectorielle du projet continue de produire un traitement espace par espace : il y a une contradiction entre la segmentation des aspects du projet et donc des GTT, et l'impossibilité au sein des GTT à organiser les thématiques.

La parole est ensuite redonnée à la salle ; plusieurs associatifs ayant déjà pris la parole réinterviennent pour des demandes de précision sur des points différents. Certaines demandes concernent des aspects précis : il avait été question par exemple d'un jardin des statues, ou encore de la fermeture des trémies de la voirie souterraine (Paule Champetier de Ribes). Dominique Goy Blanquet précise que les habitants ne veulent pas de « *statu quo* », mais que comme ils ont créé des usages, ils ont le sentiment qu'on les « *brutalise* » avec le nouveau schéma imposé. Lorsqu'un intervenant signale au cours de la réunion qu'il n'a pas reçu de réponse à sa question sur la symbolique du projet, l'élu répond qu'il s'engage à apporter une réponse, mais renvoie à un rendez-vous ultérieur. Une tentative de « *synthèse* » est réalisée par une membre de la société civile, chercheuse en urbanisme, Michèle Collin ; selon elle, l'ensemble des questions posées par les participants convergent vers une interrogation sur le sens du projet. Un autre chercheur en urbanisme, Pierre Dimeglio, également chercheur en urbanisme, demande lui aussi des précisions sur le schéma d'urbanisme général.

Y. Contassot reprend finalement la parole. Il précise alors que la Ville ne conduit pas seule le projet, mais avec une multitude d'intervenants et partenaires : de ce fait il ne peut pas répondre à tout. Ceci révèle que la complexité du jeu d'acteurs peut être un frein à ce que les objectifs du projet soient clarifiés. Il répond ensuite sur certains aspects précis (par exemple réponse sur les statues : souhait du maire d'éviter un encombrement), mais pas sur tous, et notamment pas sur la question du sens général. Le garant estime que cette question est maintes fois posée, ainsi que les demandes d'éléments de diagnostic sur les flux, sans que des réponses ne soient apportées : des frustrations naissent ainsi selon lui d'un déficit de communication de la Ville. Y. contassot dit « *souscrire* » aux propos du garant, et demande aux personnels technico-administratifs de la Ville d'apporter des informations aux participants sur les études de flux.

C'est donc Catherine Barbé, directrice de la D.U., qui prend la parole pour tenter de répondre aux demandes d'information des habitants-citoyens ; elle explique, comme l'a fait précédemment D. Mangin, qu'une étude est en cours sur les flux dans le jardin. Le représentant de la RATP apporte également des informations sur des études de la RATP. Ainsi ce sont des éléments d'informations qui sont délivrés, mais non des argumentaires pour expliquer le sens général donné au projet urbain par la maîtrise d'ouvrage.

Y. Contassot conclut en annonçant la prochaine réunion en septembre et en précisant que les arbitrages sont rendus sur Lalanne. En faisant cela, il entend clarifier les marges de manœuvre de la concertation. Mais cette décision étant annoncée sans être précisément justifiée, les membres de la société civile ne sont pas enclins à s'y résigner. Ils demandent à nouveau un argumentaire. Le fait de dire que la décision est prise apporte effectivement une clarification, toutefois, sans être accompagnée d'argumentation, la discussion reste à un niveau de conflit entre acteurs, et ne permet pas l'échange argumenté. La réunion se termine par un nouvel échange très vif entre l'élu et des représentants associatifs :

« G. *Pourbaix : Ce qui nous reste pour la concertation ça va être juste la couleur des bancs !*

Y.C. : Mais non, mais est-ce qu'on est capable aujourd'hui de dire la physionomie du jardin très honnêtement moi je sais pas ! (Brouhaha)

Y.C. : Il n'y aura pas une étude alternative à l'ensemble de la programmation et des concepts...

E.B. : Vous ne faîtes pas de la concertation alors ! Les décisions sont prises avant, on demande une étude alternative comme c'est prévu dans la charte ! Pourquoi on est là, on fait les guignols là !

Y.C. : pas du tout, on a une série de désaccords, ça fait partie des dissensus, et il faut l'acter comme tel ... (Brouhaha ; dans la salle ; il n'y a pas eu débat !)

E.B. : c'est une concertation sans débat ! Vous ne faîtes pas de concertation

Y.C. : Non il y a eu débat, tu ne peux pas dire qu'il n'y pas eu débat, je suis encore allé sur le site d'Accomplir ...

E.B. : mais nous on cause, mais vous vous n'écoutez jamais, jamais vous ne donnez des arguments, Delanoë il nous a dit pourquoi il voulait supprimer le jardin Lalanne ? qu'il vienne un peu, et puis on va s'expliquer, on va échanger ! (Brouhaha)

E.B. : Ca gêne qui le jardin Lalanne, à part M Delanoë ? C'est une décision totalement arbitraire ! C'est inacceptable on est en démocratie, on n'a pas à accepter des décisions arbitraires ! Les élus ne sont pas là pour prendre des décisions arbitraires, ils sont là pour prendre des décisions conformes à l'intérêt général !

Y.C. : Le Maire n'est pas quelqu'un qui prend des décisions à la légère sans avoir en tête l'intérêt général

E.B. : Qu'il parle, qu'il donne ses arguments !

Y.C. : Ce ne sont pas des décisions totalement solitaires, il y a des points de vue qui sont exprimés, avec les avantages, les inconvénients etc. Deuxième élément, je dis que à ce jour, s'il y a eu du retard, c'est que je tenais à ce qu'un certain nombre de points soient clarifiés pour ne pas laisser s'installer des mauvaises interprétations !

(Brouhaha) »

Résumé : Dès le départ de la réunion, une décision qui ne semble pas pouvoir être discutée et qui concerne un espace fortement investi par une partie des associations (jardin Lalanne) est annoncée. Cela semble limiter fortement la possibilité d'un dialogue, en provoquant la colère de certains intervenants, et des échanges très vifs. Un manque d'informations et d'argumentation pour comprendre cette décision accentue les tensions. Le climat conflictuel rend difficile les discussions sur les autres thématiques.

Par ailleurs, les interventions des participants se font à la suite les unes des autres sans organisation thématique. On voit bien que chaque acteur de la société civile défend prioritairement ses objets de revendication. Les acteurs politiques et professionnels tentent de répondre aux questions qui leur sont posées, mais ces réponses ne se font pas de façon systématique, et les argumentaires reposent principalement sur le fait que des décisions ont été prises et un parti urbain acté, alors que les associations attendent des explications reposant sur les usages du site.

Statut de la réunion : premier GTT Jardin nouvelle mandature

Thème de la réunion : le jardin Lalanne

Date de la réunion : 29 mai 2008

Durée de la réunion : 2h30

Lieu de la réunion : Hôtel de Ville

Participants à la réunion : **Environ 45 participants :**

Maîtrise d'ouvrage : A. Hidalgo F. Giboudeaux

Membres de cabinets d'élus : 7 ou 8 personnes

Direction Espaces Verts et Environnement : G. Geffroy

AMO : D.U. : C. Barbé, F. Bodet

DPA : B. Franjou, 1 chargé de mision

Maîtrise d'œuvre : Equipe SEURA : JM Fritz,P. Raguin,

Garant de la concertation : T. Leroy

Associatifs, 16 personnes :

E. Bourguinat , G. Pourbaix, B. Blot, Ba. Blot , L. Mougenot , J. Chavonnet, JP. Martin, R. Clergue Duval, O. Peray, P. Champetier de Ribes, J. Zetlaoui, A. Laborde, A. Mahfouz, X. De La Tour, Deux « riverains »

+ Une dizaine de personnes non identifiées

La Ville a envoyé aux participants un argumentaire pour justifier la décision de « déplacer » le jardin Lalanne avant la réunion. Ayant eu ce document avant la réunion, le Comité de soutien et de promotion du jardin d'aventure des Halles, dans lequel on retrouve les membres les plus actifs d'Accomplir et dont la présidente, Laetitia Mougenot, est une « proche » d'Accomplir et d'Elisabeth Bourguinat, a envoyé un contre argumentaire, en reprenant chaque argument avancé par la Ville pour montrer en quoi il n'est pas convaincant. Le document se termine ainsi : *« en conclusion, nous ne sommes pas convaincus par l'argumentaire présenté par la ville de Paris pour justifier sa décision de supprimer le jardin Lalanne qui, par certains côtés, nous apparaît comme scandaleux. Si nos élus avaient la volonté politique de préserver ce jardin sur son site, des réponses techniques pourraient être trouvées à tous les problèmes soulevés*. »

Avant que la réunion ne commence, les membres et proches d'Accomplir, venus nombreux comme souvent, discutent entre eux. Un monsieur vient pour la première fois à une réunion de concertation, mais semble d'ores et déjà très remonté contre la décision de la Mairie quant au jardin Lalanne, et bien décidé à exprimer son mécontentement. Nous apprendrons lors de sa prise de parole qu'il s'agit de Xavier De La Tour.

Anne Hidalgo introduit la réunion en précisant que si plusieurs associations considèrent que la question du jardin Lalanne n'a pas été « *assez explicitée* », d'autres au contraire pensent qu'il s'agit d'un sujet qui a été très présent. Dans un contexte tendu avec les associations qui défendent le maintien du jardin Lalanne, commencer par cette affirmation permet à l'élue de ne pas positionner la réunion uniquement sous l'angle de l'opposition associations / Ville de Paris, mais de mettre en jeu d'autres formes d'opposition qui existent entre associations. A. Hidalgo indique ensuite dès son introduction qu'elle souhaite que les discussions se fassent « *de façon responsable, courtoise et respectueuse* », et qu'il faut avancer sur le projet.

La seconde élue présente, Fabienne Giboudeaux, prend ensuite la parole, et estime que cette réunion est utile « *pour faire le point sur la question du jardin Lalanne* ». Les éléments de vocabulaire employés par les politiques sont révélateurs de la volonté d'atténuer les possibilités de conflits : en effet l'élue explique « *Il ne s'agit en aucun cas de supprimer un jardin destiné aux enfants mais d'en créer un nouveau avec un cahier des charges exigeant* ». Elle tente ainsi de mettre en avant un

processus créatif et positif, plutôt que l'idée négative de la « *suppression* » du jardin d'aventure.

La parole est ensuite donnée au garant, qui reprend l'idée de divergences de points de vue des participants de la société civile entre eux, et de certains par rapport à la Ville, en soulignant le fait que « *les différentes parties prenantes ont une opinion tranchée sur le jardin Lalanne*. » Selon lui, « *cela oblige chacune des parties prenantes de faire des efforts*. » Il exhorte ainsi la Ville à tenir compte du fait que certaines associations ont l'espoir de la faire changer d'avis, et, inversement, les associations en question à tenir compte du fait que la ville peut ne pas changer d'avis.

A. Hidalgo pose dès le début de la réunion les bases de sa conception de la concertation, qui laissent présager que les associations ont peu de marges de manœuvre pour faire changer le projet de déplacement du jardin Lalanne : « *il va y avoir une présentation précise des arguments, pour qu'on en discute, mais ensuite il faut que la vie suive son cours. Notre conception de la concertation est d'échanger sur le fond, d'objectiver nos arguments, puis de décider. Il faut que les choses avancent, il y a d'autres sujets sur lesquels on a besoin de parler*. » (retranscription d'enregistrement, pas dans le CR officiel)

E. Bourguinat réagit immédiatement à cette « conception » ; elle s'exprime en aparté aux membres d'Accomplir : « *ils font une réunion de concertation quand la décision est déjà prise !* ». Elle prend la parole de manière assez subite pour formuler ses critiques sur la méthode employée par la Mairie : « *il y a un problème de méthode, on ne peut pas commencer la réunion maintenant ! Il faut discuter de la méthode. Madame Hidalgo, votre conception équivaut à dire que la décision est déjà prise. Monsieur le Garant, vous devez assurer que le débat serve à la concertation. A quoi ça sert qu'on soit ici si la décision est déjà prise ?* » Elle demande à l'élue de garantir que les associations ont au moins « *5% de chances* » de les convaincre. En élevant le ton, elle reproche au garant de ne pas s'assurer que le débat sert à la concertation : « *M. le garant, vous vous déshonorez !* » s'exclame-t-elle.

Les autres participants réagissent au bout de quelques minutes ; Olivier Peray, qui a créé Paris des Halles après la scission d'Accomplir, et qui fait partie des associations qui estiment que le sujet « *jardin Lalanne a trop occupé les discussions* », est visiblement agacé. Il s'exclame à l'intention de Régis Clergue Duval, également un ancien membre d'Accomplir en opposition depuis son départ avec l'association, « *Régis fais quelque chose !* ». R. Clergue Duval crie, dans une atmosphère impressionnante et particulièrement tendue - mais cela ne semble pas choquer les associations assistant à la réunion outre mesure. Il apostrophe E. Bourguinat : « *est-ce que je peux te rappeler que ce n'est pas ton garant ? Il n'y a que toi qui a la parole ! Mais il n'y a pas que le jardin Lalanne !* » R. Clergue Duval garde la parole quelques minutes et s'exprime de façon très énervée et en parlant très fort : « *je ne comprends pas la fixation* de vos familles sur ce jardin ! Et bien moi aussi je peux crier, on peut tous s'exprimer fort ! » F. Giboudeaux tente de reprendre la parole pour apaiser le débat, mais R. Clergue Duval ne l'écoute pas : « *on a perdu du temps, on est passé à côté de certaines choses à cause de faux débats !* » Les membres d'Accomplir, et en tête de ligne E. Bourguinat, ripostent aux dires de R. Clergue Duval, souvent en criant également.

Une dispute générale éclate dans la salle et crée un brouhaha. R. Clergue Duval affirme : « *on laisse les présidents tenir leur rôle, et je ne vous laisserai pas monopoliser la parole* ». Ces échanges conflictuels démontrent que l'enjeu des réunions de GTT dépassent les thématiques abordées : au-delà du débat sur le jardin, l'enjeu est de montrer les rapports de force et d'affirmer sa participation au débat. (Ces échanges sont retranscrits de façon édulcorée dans le CR officiel, les tutoiements sont changés en vouvoiement, et il est spécifié « *mouvement dans la salle* » et « *brouhaha* » plutôt que les propos tenus)

Au bout d'un certain temps, le garant parvient à reprendre la parole. Il considère que ce qu'il a dit en introduction a été accepté par tous les participants, et qu'il n'y a donc pas de problème de méthode comme le suggère E. Bourguinat : la Ville est censée accepter que les associations veuillent la faire changer d'avis.

A. Hidalgo quant à elle condamne le type de réactions d'E. Bourguinat : « *ce qu'on voit là est atterrant. On peut tous crier très fort, moi aussi je sais le faire, mais je n'en ai pas envie, ça ne sert à rien. On n'a pas l'habitude de se moquer des gens, alors faites nous crédit* ». Elle demande aux associations de « *sortir du climat passionnel* » et d'être dans « *le respect* » des différents

intervenants.

E. Bourguinat continue de réagir fortement, estimant que cette réunion « *ne sert à rien* ». Aux paroles du garant, elle s'exclame « *non, non, ils n'acceptent pas l'ouverture !* ». A. Hidalgo « *je vous propose d'être dans le rationnel, pas dans l'émotionnel* ». Les esclandres des associations donnent l'occasion aux pouvoirs publics de décrédibiliser leurs revendications en les associant à des réactions de l'ordre de l'émotion, à l'encontre de la rationalité que suggère un argumentaire construit.

A. Hidalgo et F. Giboudeaux disent ne pas être convaincues pour l'instant par les arguments du comité, et « *surtout pas par votre manière de faire* ». E. Bourguinat refuse de laisser la réunion débuter, et s'exclame à plusieurs reprises : « *dîtes que vous pouvez changer d'avis !* ». F. Giboudeaux finit par dire « *on peut toujours changer d'avis* », mais ajoute « *mais pas avec des méthodes terroristes* ». E. Bourguinat s'exclame alors : « *ah bah voilà, vous pouvez changer d'avis* ! (à l'adresse du garant) *elle ne l'avait pas dit encore !* »

Il semble à ce moment là que la réunion peut réellement commencer. A. Hidalgo engage donc C. Barbé à présenter le déroulement des différentes étapes de décision depuis 2003, en s'attardant sur les déclarations concernant le jardin. E. Bourguinat réagit à nouveau vivement, et empêche C. Barbé de faire son exposé, estimant que ce dernier ne servira qu'à faire perdre du temps à la réunion, et qu'il est porteur de fausses informations quant au diagnostic réalisé sur le jardin.

Le garant s'interpose alors : « *mais enfin, c'est une fonctionnaire, ne mélangez pas tout, laissez la parler !* ». Il tente de clarifier les rôles de chacun dans la concertation et de faire en sorte que les personnels technico-administratifs ne soient pas directement pris à parti, mais comme ce sont eux qui présentent les objectifs du projet et les orientations choisies, ce sont à eux que s'adressent les associations en désaccord. F. Giboudeaux prend la parole, et demande du respect : « *sinon, nous quittons la séance* » indique-t-elle.

X. De La Tour, bien qu'assistant à sa première réunion de concertation, n'hésite pas à s'exprimer: « *mais ce n'est pas un débat, c'est un exposé !* ». Son assurance est sans doute renforcée par la position forte des membres d'Accomplir, dont il semble proche. Les élues répondent : « *mais enfin, un débat ce n'est pas chacun parle quand il veut !* » Elles ont du mal à instaurer le calme et le dialogue. A. Hidalgo redonne malgré tout la parle à C. Barbé, et L. Mougenot, sans doute emportée par la frénésie de critiques des membres d'Accomplir, s'écrie de façon assez sèche *« faîtes vite alors !* », ce qui provoque un « *oh !* » scandalisé chez une partie de l'assistance. A. Hidalgo saisit l'occasion pour dire à L. Mougenot : « *J'espère que ce n'est pas l'exemple que vous donnez à vos enfants* ». Cette dernière remarque provoque une nouvelle fois l'ire de X. De la Tour, qui s'exclame « *oh je vous en prie, ne mêlez pas les enfants à ça !* ». A. Hidalgo tente de clore cet échange : « *je redonne la parole à C. Barbé et à personne d'autre !* », mais E. Bourguinat et G. Pourbaix ne cessent pas leurs remarques « *il ne s'agit pas d'un débat ! On ne va pas faire toute l'histoire depuis 2003, on la connaît !* ». Ces échanges amènent les participants à des prises de parole brèves et extrêmes. Les expressions et le registre de vocabulaire employés montrent comment, pour reprendre la métaphore théâtrale d'Erving Goffman (Goffman, 1973), chaque acteur tente de marquer la scène de la concertation par des tirades à portée « *dramatique* ».

Les élues menacent à nouveau de quitter la séance, et les membres d'Accomplir retrouvent enfin leur calme, mais continuent de chuchoter et d'intervenir plus doucement pendant l'exposé de C. Barbé. Cette attitude illustre l'absence de stratégie *d'Exit* (Hirschmann, 1995) de la part des associations : Accomplir, et particulièrement E. Bourguinat, bien que s'appuyant fortement sur la rhétorique du « *cette réunion ne sert à rien, ça ne sert à rien que nous soyons là* », arrêtent toujours leurs critiques juste avant le point limite où ils risquent de perdre leur légitimité et la possibilité de dialogue avec les pouvoirs publics.

C. Barbé reprend la parole, très calme, semblant quasiment s'excuser : « *j'ai presque fini* » affirme-t-elle. Mais lorsqu'elle explique que depuis le départ il est évident que le projet Mangin verra le déplacement de Lalanne, elle est à nouveau interrompue par E. Bourguinat, qui estime que ce qu'elle avance est faux. Et pour appuyer son propos, elle invite les participants à regarder le document qu'une autre membre d'Accomplir est en train de distribuer, à sa demande (elle s'est tournée vers elle avant de prendre la parole et lui a dit « *vas y, distribue* ».) Ce document, intitulé « *La trahison de*

David Mangin, ou comment la ville se fait complice d'un mensonge » reprend des extraits de textes et réunions de 2003 et 2004 dans lesquels David Mangin dit que « le jardin Lalanne pourrait être maintenu. » Aux protestations des élues, E. Bourguinat s'exclame : « *mais si on ne dit pas la vérité, on ne peut pas avancer !* » (ces échanges n'apparaissent pas non plus dans le CR officiel)

C. Barbé parvient à terminer son exposé, et c'est ensuite B. Franjou qui commence le sien. Il explique que le projet urbain de l'équipe SEURA correspond au projet d'ensemble choisi par le Maire. Ce parti pris urbain a été fait à l'issue des études de définition. Le projet du jardin s'insère dans ce contexte, tout comme le projet de la Canopée. Pendant qu'il parle, les membres d'Accomplir réagissent à nouveau, « *c'est surréaliste !* » s'exclament-ils. Ils parlent entre eux. Une dame dit à E. Bourguinat : « *on va les laisser faire, et dans 5 ans ils devront recommencer* ! »

B. Franjou explique que « *le dessin montre qu'il faut dégager un axe pour le chantier de la Canopée et pour cela le jardin Lalanne gêne.* » Il ajoute : « *n'importe quel architecte ou urbaniste voit dans le dessin qu'il faut dégager un axe !* » En utilisant l'image de l'architecte ou de l'urbaniste, B. Franjou semble dire que les experts patentés seraient tous d'accord pour reconnaître la nécessité de supprimer le jardin Lalanne, et ainsi que cette décision relève du bon sens technique et de la connaissance rationnelle. En faisant cela, les arguments des acteurs de la société civile qui demandent son maintien sont une fois de plus relégués au rang des réactions subjectives et émotives de profanes.

Cet argument déclenche à nouveau une discussion mouvementée avec la salle et particulièrement G. Pourbaix et E.Bourguinat, qui demandent des précisions sur cet axe. Quelqu'un que nous n'identifions pas clairement dans la salle s'adresse alors à E. Bourguinat : « *mais vous n'êtes pas architecte madame !* ». Un habitant, assis en face de E. Bourguinat, s'exclame après qu'elle lui a fait un geste pour lui signifier de se taire « *tu es une insolente de m'avoir fait ça ! On ne se comporte pas comme ça !* » A nouveau des altercations verbales virulentes ont lieu entre acteurs de la société civile. B. Franjou reste ferme sur son argument : « *vous me croyez ou pas, moi je ne peux pas vous en dire plus.* » (ces échanges n'apparaissent pas non plus dans le CR officiel)

Un troisième fonctionnaire de la Mairie de Paris enchaîne sur un autre exposé, pendant lequel il présente les résultats des deux expertises menées sur le jardin Lalanne, et fait un point sur la *« mise en sécurité* » actuelle du jardin. La parole est ensuite donnée à la salle.

C'est J.P. Martin qui la prend le premier, ce qui suscite immédiatement une réaction dans l'assemblée. Il est habitué à faire de longues déclarations, et il n'y déroge pas lors de cette réunion. Il se dit triste d'entendre « *Accomplir partir encore une fois là-dessus*. ». Puis il enchaîne sur plusieurs thématiques : les représentants associatifs disent souvent tout ce qu'ils ont à dire en une seule prise de parole, car ils savent qu'ils ne pourront peut-être pas la reprendre ensuite. Cela contribue à brouiller la hiérarchie et la séparation des thématiques abordées. Les élues commencent par l'écouter, puis, comme nombre de participants, discutent entre elles. Le temps de la réunion s'écoule sans qu'un débat ne puisse s'instaurer. J.P Martin estime que « *la concertation a toujours été tronquée, on a toujours été coupé, y compris par Accomplir* ». E. Bourguinat tente de l'interrompre en rappelant que le sujet de la réunion est le jardin Lalanne. JP Martin ne se démonte pas, et affirme « *mais non ! Désolé on ne peut pas parler de Lalanne quand on ne sait pas ce qui se passe dans le jardin !* » E. Bourguinat insiste pour revenir au jardin Lalanne : « *ça fait quatre ans qu'on attend cette réunion !* ». JP Martin rétorque : « *vous n'êtes pas honnête, vous trouvez toujours quelque chose pour emmerder le monde !* » Puis il continue son intervention, alors que quasiment plus personne ne l'écoute. P. Champetier de Ribes interpelle le garant pour qu'il l'interrompe. « *Monsieur, arrêtez, vous sabotez la réunion !* » lui dit-il. Mais cela est sans effet, J.P. Martin continue. Le garant reprend « *on vous a écouté Monsieur* ». Toujours sans effet…Les participants râlent, mais JP Martin va jusqu'au bout de son intervention.

Le garant demande ensuite à ceux qui ont un argumentaire de bien vouloir l'exposer, « *en insistant sur les questions pour lesquelles vous attendez des réponses*. »

L. Mougenot prend la parole, s'appuyant sur l'argumentaire du comité de défense du jardin Lalanne. « *Mon plus gros souci*, explique-t-elle, *est l'espace frontalier, qui n'a pas donné lieu à études ou concertation* ». Elle revient ensuite à l'exposé de C. Barbé et au « *pic* » que lui a lancé A. Hidalgo « *Madame Barbé excusez moi mais je me suis permis de vous couper – et mes enfants auraient compris* ». Par rapport à la demande du garant de privilégier l'important, L. Mougenot dit avoir du

mal à choisir quoi défendre, car tous les points méritent d'être abordés. Elle termine en disant ne pas être convaincue par l'argumentaire de la Mairie. Mais E. Bourguinat, assise à ses côtés, la pousse à défendre son argumentaire. A ce moment, A. Hidalgo quitte la séance. E. Bourguinat s'exclame : « *cette réunion ne sert à rien !* ». A. Hidalgo revient vers la table et s'exprime : « *j'ai votre argumentaire, et par ailleurs Fabienne Giboudeaux et moi-même travaillons ensemble.* » L. Mougenot reprend alors longuement son argumentaire, en contredisant notamment l'argument des flux qui nécessiteraient la disparition du jardin Lalanne, puisque ces flux pronostiqués par l'équipe SEURA n'existent pas encore.

B. Franjou s'oppose à ce qu'elle dit en expliquant qu'*« il y a un nœud complexe et il faut créer des flux, qui n'existent pas encore puisque pour l'instant ça ne déboucherait sur rien* ». Une discussion à nouveau animée s'ensuit, où tout le monde parle à peu près en même temps. B. Franjou explique que le choix fait en adoptant la Canopée est de créer de nouvelles circulations qui généreront ces flux. Laetitia Mougenot affirme qu'elle ne passera pas par là, et appuie ses propos en déclarant : « *moi j'habite le quartier* ». Elle met ainsi en avant son expertise d'expérience en partant de ses usages et de sa légitimité d'habitante, pour contrer les propos techniques du technicien qui s'appuient exclusivement sur le futur projet.

Le directeur de cabinet de Bertrand Delanoë prend la parole pour appuyer les propos de B. Franjou ; « *On ne peut pas comparer par rapport à l'actuel.* » Il replace au centre de ses propos le fait que le projet de Canopée a été choisi par un jury et voté par le conseil de Paris, et que c'est donc par rapport à ce projet qu'il faut s'exprimer à présent. A ses arguments, Elisabeth Bourguinat s'exclame : « *Faux ! mais vous ne connaissez pas le quartier ! Le passage dont vous parlez existe déjà !* » Accomplir fait à nouveau passer un document, un plan du quartier avec des flux dessinés au feutre.

F. Giboudeaux déclare alors qu'elle souhaite passer la parole à d'autres associations. Alors que G. Pourbaix, président d'Accomplir, lève la main, elle explique qu'elle voudrait entendre « *d'autres associations, d'autres points de vue* » : « *le débat et la concertation ne consistent pas à la monopolisation de la parole par une seule association* » indique-t-elle. E. Bourguinat tient à rajouter « *encore un point : il y a beaucoup de choses qu'on ignore, mais quand même on connaît le quartier !* » Elle se tourne alors vers A. Laborde « *qui connaît parfaitement le forum* », pour le prendre à témoin.

R. Clergue Duval prend ensuite la parole, de façon plus sereine qu'au début de la séance. Pendant qu'il s'exprime, les membres d'Accomplir parlent entre eux, secouent la tête ostensiblement. R. Clergue Duval insiste sur l'importance des jeunes : « *nos enfants, nos jeunes n'ont pas tellement de lieux de sport, de jeu en plein air.* » Selon lui, il y a un travail important sur le cahier des charges du futur jardin pour enfants à faire, mais aussi pour créer un jardin des adolescents. Il propose de demander à Bruno Julliard, adjoint en charge de la Jeunesse, de réunir les conseils de jeunes pour leur demander ce qu'ils souhaitent trouver aux Halles. R. Clergue Duval tente ainsi d'élargir le débat aux autres équipements du jardin, et indique qu'il faut selon lui être dans une logique de travail « *pour avancer.* »

G. Déproit, de l'association Les jardiniers dans le 4e arrondissement, demande à T. Leroy s'il est possible d'avoir un tour de table, « *parce que à chaque fois c'est très difficile de prendre la parole* ». Il déclare également qu'il est difficile de cerner l'ordre du jour : « *est-ce que c'est le jardin Lalanne ?* » Sa déclaration est logiquement approuvée par Accomplir. T. Leroy lui répond que comme il ne préside pas la séance, il n'a pas la « *capacité de couper la parole à ceux qui parlent trop, ou à ceux qui prennent la parole sans l'avoir demandé* », et qu'il le regrette. A ce sujet il estime que lorsque les réunions sont « *très contradictoires* », il serait préférable que la fonction de présidence ne soit pas dévolue au représentant de la Ville. Mais ce point de méthode apparaît un peu tard dans la réunion pour qu'il puisse être appliqué et servir directement.

A. Laborde s'exprime ensuite pour les commerçants du Forum, et « *également en tant que parisien* ». Lui regrette qu'il n'y ait pas « *une belle maquette, avec un beau projet. Peut être qu'on aurait pas été dans un débat intellectuel si on avait pu comparer visuellement les choses* ». Les supports présentés pour la discussion ne lui semblent pas suffisants. Selon lui ce problème se pose notamment pour la lisière entre le jardin et le forum, « *chose dont on parle et pour laquelle on n'a pas de visibilité.* » Il

affirme que « *aujourd'hui, nous sommes tous d'accord pour dire que le projet Canopée est excellent* », et qu'il faudrait pouvoir discuter du nouveau jardin pour les enfants pour se prononcer concrètement.

O. Peray explique ensuite qu'il est d'accord avec A Laborde : « *ce qui nous manque dans cette affaire, c'est de pouvoir véritablement rêver un nouveau jardin, ce qui ne nous a jamais été donné*.» Il se dit par ailleurs «*assez convaincu par les arguments de la ville et de M. Franjou* » au sujet du jardin Lalanne. Il demande aux défenseurs du jardin Lalanne de « *relativiser un peu les choses. Il n'y a pas que les enfants de 7 à 11 ans. Je me tourne vers Laetitia Mougenot, quelque chose m'intrigue, je ne comprends pas l'espèce de passion qui entoure le jardin de la part d'adultes, ce n'est pas un monument historique, qu'est-ce que c'est que cette volonté folle !* ». Lui aussi utilise le vocabulaire de la passion pour désigner les prises de position des défenseurs du jardin Lalanne, avec qui il est en conflit par ailleurs depuis plusieurs années. « *Moi aussi j'ai aimé ce jardin*, leur dit-il, *mais je pense que s'il y a un nouveau jardin je serai content.* » B. Blot, membre d'Accomplir très souvent présent aux réunions, mais qui ne s'exprime que rarement, insiste à ce moment là pour répondre à O. Peray. Il explique que la crispation des membres de son association s'explique par le fait que la décision sur le jardin Lalanne a été prise avant la concertation : « *c'est le symbole de la concertation qui n'a pas réussi, on sait déjà qu'il est condamné !* »

A. Mahfouz prend ensuite la parole, pour les commerçants du quartier des Halles, en tentant une comparaison avec un tout autre contexte: « *regardez ce qui se passe au Liban en ce moment ! Prenez en considération qu'il y a des gens qui vivent là ! Si vous dîtes « nous nous prenons une décision et on n'y revient pas », vous enlevez une part de la mémoire du quartier ! Vous ne pouvez pas prendre une décision comme ça !* » dit-il aux acteurs politiques.

G. Pourbaix s'exprime alors, et débute par une critique de l'attitude des élues. Il affirme « *vous nous parlez du calendrier, mais nous on s'en fout !* ». Il brandit les documents d'Accomplir qui ont été distribués précédemment : « *les arguments de M. Franjou en ont peut être fait basculer certains, mais je pense que ça ne va pas passer, vous allez voir Madame Hidalgo que la réunion publique sera très intéressante ! C'est aussi un peu mon argent, l'argent des contribuables, et les contribuables seront là pour la réunion publique, et ils votent, j'espère qu'ils s'en souviendront !* ». X. De La Tour prend officiellement la parole, en commençant par mentionner qu'il n'appartient pas à une association. Il y a un mouvement dans la salle, notamment l'élue demande s'il n'est pas d'Accomplir, et E. Bourguinat s'exclame : « *non il n'est pas dans l'association, mais il y a beaucoup de gens mobilisés, ça fait quatre ans qu'on attend cette réunion, on a 900 personnes dans le comité de défense !* ». A travers ce discours, la secrétaire d'Accomplir peut réaffirmer la légitimité de ses prises de positions, par le caractère représentatif de sa mobilisation. X. De La Tour explique que l'intérêt du jardin Lalanne est qu'il s'agit d'un lieu de liberté. Par ailleurs, il estime qu'il faut un lieu pour les jeunes, « *plutôt que de les laisser casser les lanternes*. » Cette déclaration déclenche à nouveau des hostilités entre acteurs de la société civile. R. Clergue Duval y réagit vivement : « *on a compris ! pourquoi pas un lieu pour les nègres pendant que vous y êtes ! votre propos est raciste !* » X. De La Tour se défend : « *mais vous êtes odieux !* ». Il reprend le cours de son intervention, en précisant que selon lui aucune alternative au jardin Lalanne n'a été proposée : « *je m'attache à ce projet parce que ça fonctionne très bien pour mes enfants, et rien ne nous est proposé de mieux* »

B. Franjou reprend la parole pour expliquer que le jardin Lalanne sera nécessairement fermé pendant le chantier, pour des raisons de sécurité. « *Ca fait 20 ans que je fais des chantiers dans les écoles, je sais de quoi je parle* » déclare-t-il. L'argument de son expérience de technicien fonctionne comme un argument d'autorité, difficile à contredire. X De La Tour demande alors s'il peut répondre, ce à quoi B. Franjou lui rétorque : « *vous êtes ingénieur ?* », ce qui est à nouveau une façon de décrédibiliser sa parole sur le sujet, parce que, s'il n'est pas ingénieur, l'habitant est « profane » des aspects techniques de la gestion des chantiers. Cet échange montre que le professionnel déplore que sa fonction ne suffise pas à lui apporter un crédit total et que les représentants associatifs puissent remettre en cause ses compétences techniques.

G. Geffroy, Directrice des Espaces Verts et de l'Environnement, qui ne s'exprime quasiment jamais pendant les réunions, prend soudain la parole de façon assez énergique en disant « *moi je peux*

répondre ! je vais être très basique : le survol d'un jardin est interdit par les grues, quelle que soit la nature de celui-ci.». L'aspect réglementaire est mobilisé par les personnels technico-administratifs de la Mairie de Paris pour répondre à la demande de l'habitant, qui pourtant évoquait davantage les usages du jardin que la question de la possibilité technique de son maintien. X. De La Tour ne se démonte pas pour autant, et répond, « *vous avez raison sur la réglementation, on ne déroge pas, mais je ne crois pas que ce soit un argument*. » Il demande s'il s'agit de survoler l'ensemble du jardin avec des grues, ou simplement une partie de celui-ci, ce qui pourrait permettre de ne fermer que cette partie. Il estime que « *le débat est plus fin que de dire nous fermons l'ensemble du jardin, puisque nous avons une grue à proximité*. » B. Franjou conclue cet échange en déclarant : « *et bien vous ne le croyez pas*. »

P. Champetier de Ribes prend alors la parole en expliquant : « *ce qui m'embête c'est le positionnement lalanne ou rien. On n'a pas envisagé autre chose. Les ateliers Delaunay se sont déroulés dans une atmosphère difficile, c'est normal qu'on n'ait pas réussi. On n'a pas étudié Lalanne avec objectivité pour trouver autre chose.* » Elle s'adresse indirectement à E. Bourguinat en disant « *je sais que tu vas m'en vouloir de dire ça, mais quand on a vu le projet Mangin que tu défendais corps et âme et tu avais déjà menacé de t'enchaîner. Pour nous c'était évident que Lalanne disparaissait*. » Elisabeth Bourguinat rétorque alors : « *Mais non, Mangin a dit qu'il le maintenait en réunion publique !* » P. Champetier de Ribes déclare qu'il suffit de « *demander à M. Fritz, qui est présent* », et E. Bourguinat répond que justement le problème est que « *monsieur Fritz ne le reconnaît pas, parce que c'est un menteur !* ». P. Champetier de Ribes insiste tout de même sur le fait que « *le jardin Lalanne n'apparaissait pas dans le projet Mangin. On a laissé passer tout le temps qu'on avait pour discuter d'autre chose…* » Comme les acteurs de la société civile se connaissent personnellement depuis longtemps, et comme ils ont suivi les positions des uns et des autres tout au long du projet, une certaine rapidité des échanges pourrait exister. Cependant, les relations conflictuelles que certains entretiennent et le fait que les discussions tournent toujours autour des mêmes questions limite cet effet vertueux de leur interconnaissance, et a tendance à le renverser, puisque les acteurs associatifs se reprochent fréquemment les mêmes éléments.

F. Giboudeaux reprend alors la parole en spécifiant : « *nous n'allons pas nulle part, sinon cela ne sert à rien de la concertation* ». Selon elle, la concertation c'est « *l'expression de plusieurs points de vue* ». Elle estime qu'il est « *intéressant de les entendre pour le futur également. Nous devons avancer, pour cela nous souhaiterions avoir des propositions et non des discussions en boucle qui se répètent.* ». Face à l'enlisement des discussions sur le jardin Lalanne, l'élue déclare vouloir entendre des « *propositions* ». Toutefois elle ne répond pas sur le fond aux arguments des associations, et ainsi ne rend pas précisément compte de la façon dont la décision sur le jardin Lalanne est prise. Elle précise néanmoins : « *ce n'est pas parce que je ne vous réponds pas tout de suite que je n'ai pas de réponses*. »

E. Bourguinat insiste pourtant : « *ce soir on sait que la décision est déjà prise. Je préférerais que vous preniez plus de temps pour définir la concertation. Je m'excuse d'avoir dit à M. Fritz qu'il était un menteur. Cependant regardez le document qu'on vous a donné, Mangin a dit qu'il maintenait le jardin Lalanne. Ne dîtes pas non !* » Le directeur de cabinet de B. Delanoë intervient : « *ce n'est pas moi le décisionnaire mais j'étais là quand le Maire a choisi Mangin, la décision n'a pas été prise pour le maintien du jardin Lalanne*. » Il décrédibilise les documents provenant de la SEM Paris Centre distribués par Accomplir, qui les considéraient pourtant comme un argument coup de poing pour montrer la mauvaise foi de la Mairie : « *ces documents n'engagent absolument pas la ville, les seuls docs qui engagent la ville sont les délibérations et décisions du conseil de Paris de février 2005. Il n'a jamais été dit que nous conserverions le jardin Lalanne* ». E. Bourguinat se défend en reprochant à la Mairie de Paris de laisser aux architectes la responsabilité de la décision : « *on nous rabat les oreilles avec le parti de monsieur Mangin puisque c'est lui qui décide de tout* ». F. Giboudeaux réagit alors vivement : « *non, non, non ! ça sert à quoi d'avoir des élus ! On peut faire un amendement, ça n'a pas été fait, pas été demandé ! Ce n'est pas démocratique de donner des arguments après la délibération du conseil de Paris !* » Pour respecter un processus « *démocratique* », les associations auraient du, selon l'élue., demander un amendement en 2005. A présent il est trop tard, et elle précise qu'« *il faut avancer* ».

J. Chavonnet prend rapidement la parole pour demander à ce que d'autres réunions sur le jardin soient organisées afin de parler d'autres éléments, comme le traitement de la place René Cassin. L. Mougenot tente une dernière fois de dire à quel point le jardin Lalanne est important, puis O. Peray semble appuyer les propos de F. Giboudeaux en lisant précisément des passages de la délibération du Conseil de Paris de février 2005, qui a annulé les vœux demandant le maintien du jardin Lalanne.

F. Giboudeaux conclue la réunion, en indiquant qu'elle « *respecte tous les points de vue pour Lalanne, et les comprend*. » Elle tente ensuite d'argumenter en faveur d'un « *déplacement du jardin* » : elle évoque « *la véritable qualité artistique du jardin* », en expliquant que des artistes contemporains pourront retravailler sur un autre espace. Sur le plan végétal, elle estime qu'on peut « *redonner la même ambiance à un autre lieu.* » Enfin, en termes d'usages, l'intérêt du jardin est selon elle « *le parcours caché pour les enfants. Le cahier des charges pour les futurs jeux peut en tenir compte*. » Elle annonce un « *travail important de concertation avec les jeunes et les enfants* ». « *J'ai bien compris que vous avez besoin de concertation sur l'ensemble du jardin. Je m'engage à faire toutes les réunions nécessaires, même si c'est une par semaine. Il y aura d'autres sujets mais il faut avancer*. » L'idée que le projet est en cours et doit continuer sur sa lancée sert de conclusion : le cahier des charges pour les jeux d'enfants doit être terminé en juillet, afin que un terrain d'aventure soit livré dès 2010.

E. Bourguinat intervient alors, en colère, ce qui génère un dernier échange véhément avec l'élue qui tente de conclure la réunion : « *on s'en fout du calendrier !* » s'exclame la secrétaire d'Accomplir. F. Giboudeaux lui répond : « *moi je ne m'en fous pas. Le Maire tient à ce calendrier. Moi je prends mes responsabilités d'élue.* »

« *E.Bourguinat : et c'est pour ça que vous avez été élue ?*

F.Giboudeaux : non, je n'ai pas été élue que pour ça. Je vous propose de travailler ensemble au cahier des charges, je ne suis pas convaincue par vos arguments. Ce que je propose c'est d'avancer sur le cahier des charges pour le nouveau jardin.

E.Bourguinat (très énervée) : « la réunion était déjà faite d'avance ! notre travail ne sert à rien ! Mais ce que vous ne comprenez pas, c'est qu'il s'agit d'un cadavre dans le placard ! Nous, nous servons de détecteur pour la réunion publique. Quand les gens vont se rendre compte, ça va se passer très très mal !

O. Peray : ah, les menaces ! »

E.B. : c'est pas des menaces, c'est évident que ça se passera mal ! ». Les défenseurs du jardin Lalanne utilisent pour finir le dernier argument qui semble leur rester : celui du poids électoral des habitants qu'ils représentent. » La réunion se termine.

Résumé : les acteurs de la société civile qui souhaitent le maintien du jardin Lalanne tentent de mettre en avant non seulement leur expertise d'habitants, mais aussi leur expertise sur les problématiques urbanistiques du quartier. Mais ils sont renvoyés à un statut de profanes, notamment par les personnels technico-administratifs de la Ville de Paris. Par ailleurs, les membres de la société civile insistent sur le fait qu'ils se sentent mis de côté dans l'élaboration du projet : Elisabeth Bourguinat explique : *« ce qu'on vous reproche, c'est qu'on vous a proposé de travailler avec vous, et on est déçu, parce qu'on n'est pas vraiment associé au projet.* »

Les échanges qui ont lieu durant cette réunion illustrent bien le fait que les arguments utilisés par les différents types d'acteurs pour parler d'un objet, en l'occurence du jardin Lalanne, ne sont pas dans les mêmes registres : alors que les acteurs de la société civile parlent principalement de l'existant et des usages, les personnels technico-administratifs de la Ville de Paris leur répondent en s'appuyant sur le projeté et les aspects techniques et réglementaires qui expliquent la nécessité des propositions des architectes. Les acteurs de la société civile, très en colère quant à la façon dont la concertation se déroule sur cet aspect, sont du coup très crispés et les interventions des représentants de la Ville de Paris sont constamment interrompues.

Finalement, l'échange d'argumentaires par documents n'a pas donné lieu à un échange argumenté durant la réunion, notamment parce que le climat de celle-ci était extrêmement conflictuel et méfiant,

entre certains associatifs et les représentants de la Mairie, et entre acteurs associatifs. De plus, même s'il y a un sujet très précis à la réunion, les différents acteurs de la société civile s'appuient sur ce dernier pour évoquer d'autres sujets qui leur tiennent à cœur, qui peuvent être plus ou moins liés. Le fait que chacun prenne la parole à tour de rôle sans que les thèmes abordés soient annoncés de façon organisée au départ favorise ce genre de digressions. Néanmoins, parce qu'il y a tout de même un sujet prédéterminé, Accomplir peut réclamer que la discussion soit centrée sur ce qui les intéresse, et, de fait, c'est la question du jardin Lalanne qui occupe principalement la réunion.

Statut de la réunion : GTT Programmation Pré-APS Canopée

Date de la réunion : 10 juin 2008

Durée de la réunion : 2h30

Lieu de la réunion : Hôtel de Ville

Participants à la réunion : 57 personnes, dont :

Maîtrise d'ouvrage : A.Hidalgo, R. Pâque, et 1 autre membre de son cabinet

C. Pralliaud, cabinet du maire de Paris

JF. Legarret et 1 membre de son cabinet

J. Boutault et 1 membre de son cabinet

Plusieurs personnels technico-administratifs de la Ville de Paris non identifiés (cabinets ? services ?)

M. Gallois, directeur du conservatoire

AMO : DPA : B. Franjou, 1 chargé de mission

D.U. : C. Barbé, F. Bodet

Maîtrise d'œuvre : P. Berger, J. Anziutti, J.M. Fritz

Garant de la concertation : T. Leroy

Associatifs 20 personnes : A. Laborde, A. Mahfouz, JP Martin, J. Chavonnet, Gisèle C., E. Bourguinat, G. Pourbaix, B. Blot, B. Dubois, P. Champetier de Ribes, P. Grenet, O. Peray, R. Clergue Duval, M. Collin, D. Goy Blanquet, J. Zetlaoui Léger, 4 habitants non identifiés.

La réunion s'appuie sur les éléments récoltés pendant les trois réunions de préparation qui l'ont précédée : un document de résumé de ces éléments doit servir de support aux discussions.

Anne Hidalgo introduit la réunion en rappelant les grandes étapes du projet qui se sont déroulées depuis octobre 2006. Puis elle précise que chacune des synthèses de réunions a été transmise aux architectes « *et a inspiré le travail d'APS et l'ensemble de nos réflexions* ». Elle indique que les partenaires ont également été consultés « *afin d'apporter leurs expertises techniques* ». Mais elle n'en dit pas plus : on ne sait pas précisément ce qui est retenu des concertations citoyennes et institutionnelles, et quels arguments des partenaires ont pu faire pencher la balance en faveur de certains éléments plutôt que d'autres. A. Hidalgo déclare qu'il y a à présent une « *quasi unanimité sur le projet* ». Elle rappelle enfin le calendrier : le dépôt du permis de construire doit s'effectuer en novembre de cette année 2008.

Puis la parole est donnée à J.F. Legarret, qui explique qu'il a rencontré les architectes et qu'il en sait davantage que les associations, mais que « *par loyauté* » il n'en a pas parlé à l'extérieur. Il précise que le programme sur lequel le projet a été construit « *mériterait de s'interroger pour savoir s'il est définitivement validé entre nous* ». Il estime qu'il n'y pas pour l'instant d'accord, et qu'il faudrait parvenir précisément à « *une forme d'accord* ».

D. Goy Blanquet a demandé la parole en début de réunion pour lire un texte signé par plusieurs

associations, celles du collectif Parole des Halles, mais d'autres également. Ce texte critique l'APS de la Canopée à partir des documents reçus avant la réunion : *« l'APS ne corrige aucune des faiblesses du projet Canopée signalées lors des réunions préparatoires, mais il dénature complètement son esprit initial* » énonce-t-il.

A. Hidalgo précise qu'il « *va de soi que les associations qui ont exprimé leur désaccord seront respectées dans le désaccord qu'elles ont exprimé. Personne ici ne prendra leur parole comme une parole ayant à prouver quoi que se soit*.». Elle passe ensuite immédiatement la parole à B. Franjou, « *pour répondre à bon nombre de questions soulevées* ». C'est donc au représentant technico-administratif de la Mairie de Paris qu'est confié la mission de répondre directement après la prise de parole des associations. Celui-ci fait une intervention brève, en expliquant que tous les partenaires maîtres d'ouvrage ont été concertés, et en indiquant que la synthèse des réunions de préparation rassemblent beaucoup des éléments discutés. « *Même s'il y a des lacunes* », cette synthèse représente « *un travail réalisé avec beaucoup de bonne foi et de professionnalisme* ».

A. Hidalgo passe ensuite la parole à Thierry le Leroy, qui va présider la séance. C'est une nouveauté de méthode : le garant explique qu'il s'est rendu compte qu'il serait « *préférable de ne pas mélanger les fonctions de présidence de séance et de représentant du maître d'ouvrage* ». Par rapport aux critiques exprimées dans le texte des associations, il estime qu'il y a eu un malentendu sur le statut des réunions préparatoires, qui n'étaient pas « *de réelles réunions de concertation* » car elles n'avaient « *qu'un caractère technique* ». C'est à présent que le travail de concertation est à faire. La question que l'on peut alors se poser est celle de l'impact de ces réunions préparatoires sur le projet présenté. Bien qu'elles aient été des réunions dites « *techniques* », en l'absence de politiques, elles n'en étaient pas moins des réunions de travail. Les modalités d'influence des contributions associatives sur les propositions, et les marges de manœuvre de la « concertation » ne sont pas claires. (En fait nous avons vu que les acteurs organisateurs de ces réunions ne semblent effectivement pas les considérer comme des réunions de « concertation », mais plutôt comme des instances d'enregistrements des questions des associations, à portée uniquement consultative.) D. Goy Blanquet récuse l'interprétation du garant : « *je ne pense pas que ce soit un malentendu*. » déclare-t-elle. « *Il y a eu le fait que nous avons constaté un écart très important dont il n'a jamais été question. Ce n'est pas forcément le statut des réunions qui était en cause, mais bien le projet qui était élaboré et qui n'avait aucun point commun avec celui que nous avions connu au départ.* »

Puis l'architecte, Patrick Berger, fait sa présentation, en annonçant qu'il va « *répondre à la lettre des associations* ». Il le fait en affirmant qu'il a assisté à plusieurs réunions de concertation pour le projet, et souhaite dire que le travail effectué à partir de ces séances « *n'a pas été une parodie* » : les architectes ont tenu compte « *d'un certain nombre d'éléments* ». Il déclare également qu'il aurait été préférable que « le *verdict soit fait à la fin de la présentation orale, sinon j'aurais déposé mon APS, et j'aurais lu votre lettre à l'agence. Je suis venu afin de présenter mon projet, je vous demande au moins de m'écouter avant d'effectuer votre verdict.* » Il souligne que c'est ainsi que fonctionnent « *les pays démocratiques* ». La lettre écrite par une partie des associations, très critiques sur le projet de P. Berger, provoque logiquement de sa part une réaction de défense, qu'il manifeste en appelant au respect de « *l'échange démocratique* ». T. Leroy souligne tout de même que « *le dialogue est avec le maître d'ouvrage et si nous avons des mises en cause, c'est au maître d'ouvrage de répondre* ». Cependant c'est le maître d'œuvre qui en cet instant a la parole, et c'est donc lui qui est amené à réagir à cette lettre, qui au demeurant remet en cause son projet. P. Berger répond à certains éléments de critique des associations, en spécifiant que les surfaces sont « *conformes à ce qui avait été décidé au début* », et que le « *rapport des surfaces entre activités culturelles et commerciales est inchangé* ». L'architecte mentionne certains éléments qui ont été retirés suite à des prises de position dans la concertation, comme la passerelle, et estime donc que des *« éléments dans la lettre sont inexacts* » : il « *propose* » aux associations « *d'en atténuer la rédaction* ».

Après cette mise au point, P. Berger passe à la présentation des évolutions de son projet, en précisant que ce qu'il propose « *a été à l'écoute de tout le monde, y compris Unibail, les associations, la Direction des Affaires culturelles, la RATP, le STIF* ». « *Nous allons essayer de regarder ce projet en nous disant que la solution proposée n'est pas une déformation du projet, mais de répondre aux objectifs de chacun*. » Mais les contributions des partenaires ne sont pas clairement énoncées. Des diapositives sont projetées, contenant des images en 3D, des plans, et des coupes, que l'architecte

commente une à une. La présentation comporte trois parties : l'état existant, le projet du concours, l'état actuel du projet. Le fait de partir de l'état existant permet de bien recadrer les objectifs et d'ancrer le projet dans le contexte urbain. Dans sa présentation, l'architecte explique les modifications par rapport au projet de concours : c'est précisément une partie de ces modifications que les associations critiquent, notamment la disparition de halls traversants, et l'augmentation de la hauteur de la Canopée, parce qu'elle les ont découvertes avec l'envoi des documents pour la réunion, alors qu'elles ont discuté pendant les réunions préparatoires précédentes sans les connaître.

Dans sa présentation, l'architecte explique avec précision son projet, en insistant sur le fait qu'il s'est appuyé sur les indications données par les différents acteurs, mais il ne mentionne pas clairement les éléments construits à partir des synthèses des réunions préparatoires, et donc de la concertation citoyenne. Il indique simplement au sujet de la passerelle que « *la question de la sécurité* » que les associations ont « s*oulevée* » aurait pu être réglée, mais pour des questions de visibilité, ils ont préféré retirer cette passerelle pour dégager au maximum l'espace. « *De plus, beaucoup de personnes m'ont dit qu'elles voulaient avoir cet espace-là. Une association a exprimé son désir de pouvoir réaliser des choses diversifiées à cet endroit. La Direction des Affaires Culturelles m'a dit la même chose également. Après tout ce que j'ai entendu, je me suis dit que nous allions essayer de dégager le maximum de sol, de suggérer que plus tard nous ayons une sorte de programmation qui permette de planifier voire superposer différentes activités éphémères dans cet espace.* » L'objectif des architectes était bien de « *répondre au programme, c'est-à-dire celui que vous nous avez donné, les écoutes de chacun pour une bibliothèque, pour un conservatoire. Notre objectif était de trouver une disposition au plan sur laquelle chacun était d'accord. Il faut que la disposition recueille un accord d'ensemble.* » A la fin de sa présentation, l'architecte se dit « *prêt à répondre* » aux questions des associations.

T. Leroy explique ensuite qu'il va ouvrir le débat en donnant la parole à ceux qui la demandent par main levée. Il précise qu'il faut aborder « *toutes les questions sur le document distribué pour la séance* », c'est-à-dire les éléments discutés pendant les réunions préparatoires. Il « *invite* » également les participants « *à ne pas manquer les sujets* » des modifications présentés par l'architecte « *afin que la concertation soit efficace* ». T. Leroy souhaite d'abord donner la parole à J.M Fritz de l'agence SEURA pour connaître ses réactions au projet de Canopée, puis à A.Hidalgo pour « *donner le point de vue de la Ville* » sur la présentation du maître d'œuvre. J.M. Fritz prend donc la parole, en indiquant d'emblée que l'agence SEURA est « *extrêmement favorable aux évolutions* » du projet, et est « *séduite par son état actuel* ». Il précise ensuite pourquoi les évolutions lui paraissent probantes, et quelles conséquences elles impliquent sur le travail de SEURA sur le jardin (en termes de parcours notamment.)

A. Hidalgo s'exprime ensuite pour dire que « *comme il s'agit d'un groupe de travail, ce qui est sur la table n'a pas fait l'objet à ce stade d'un arbitrage du maire de Paris* ». La réunion peut donc *a priori* apporter des inflexions sur le projet. La Ville estime que le projet de Canopée respecte « *parfaitement le programme fixé* » : ses représentants sont « *séduits* » et « *convaincus* » par la majorité des propositions de P. Berger et J. Anziutti. A. Hidalgo évoque le « *positif* », la « *valorisation* », l'aspect « *tout à fait intéressant* » du projet. La position de la Ville semble donc être clairement en faveur de ce qui a été présenté en début de séance. Mais l'élue répète que « *pour l'instant ces sujets n'ont pas été tranchés par le Maire de Paris* ». Elle invite donc au débat, afin de pouvoir soumettre le projet au Maire pour « *arbitrage* ».

La parole est ensuite donnée aux autres participants pour engager un «*débat* ». D. Goy Blanquet est la première associative à s'exprimer. Elle souhaite en effet répondre à P. Berger au sujet de la lettre interassociative qu'elle a lue plus tôt, afin de repréciser qu'elle « *ne s'adressait pas à [lui] mais au maître d'ouvrage* ». Elle lui répond sur les différents points qu'il a soulevés en réaction à cette lettre : « *nous sommes bien conscients que vous n'avez pas modifié la répartition des mètres carrés entre culture et commerces. Cette répartition, nous l'avons contestée. C'est cela qu'expliquait notre déclaration. Elle ne dit pas non plus que la hauteur a été modifiée sans le notifier. Ce qui a été modifié sans le dire, c'est la fermeture Rambuteau (hall traversant). La récupération des mètres carrés qui a été donc faite à cet endroit, nous semble-t-il, s'est ajoutée aux mètres carrés commerciaux. Le dernier point sur lequel je voulais apporter une précision est que la suppression de la passerelle n'a pas été demandée par une majorité d'associations, bien au contraire*. »

C'est ensuite Jacques Boutault, maire du 2e arrondissement, qui prend la parole. Il n'y a donc à nouveau pas de réactions de la maîtrise d'ouvrage aux propos des associations relayés par D. Goy Blanquet. J. Boutault reconnaît des avancées intéressantes au projet, mais demande à ce qu'un aspect qui a déjà été maintes fois débattu soit à nouveau revu : il s'agit de l'implantation des cafés en bordure du jardin, qui risquent de générer un débordement des terrasses. Il demande également à ce que les aspects de programmation culturelle et du public soient orientés vers le jardin pour réserver sur les rues les espaces commerciaux. Ces deux demandes de réorientation de la programmation rejoignent les revendications d'une grande partie des acteurs de la société civile, et notamment des riverains.

M. Collin s'exprime ensuite, sur la question de la vision globale du projet, qui selon elle est davantage pensé en termes de flux qu'en termes d'usages : « *le problème vient du fait que nous ne sommes pas dans l'organisation de promenades, comme on nous l'a dit, mais bien dans l'organisation de flux.* » Elle rappelle qu'un texte interassociatif, communiqué à la maîtrise d'ouvrage deux ans auparavant (en mars 2007), soulevait déjà cette question. Elle déclare également que les associations « *continuent de poser la question de l'interface entre le jardin et le Forum* », renforçant ainsi la déclaration de J. Boutault sur la pertinence d'y implanter des cafés.

C'est encore un acteur de la société civile qui s'exprime ensuite : il s'agit de G. Pourbaix. Il commence en exprimant le contentement de son association (Accomplir) de voir disparaître la passerelle et les halls traversants. Il indique qu'il « *souhaite cependant poser quelques questions au regard de ce que nous voyons, nous avons l'impression que le bâtiment a pris beaucoup d'ampleur* ». Puis il s'appuie sur un élément de la présentation de l'architecte pour remettre en cause un argument émis dans une réunion précédente et justifiant la suppression du jardin Lalanne (GTT 29 mai 2008) : « *La démonstration de Monsieur Praliaud [cabinet du Maire de Paris] qui souhaitait absolument anéantir par sa démonstration le jardin Lalanne ne tient plus la route puisque cet espace ne gêne en aucune façon.* ». Les associations ont des points de revendication précis qu'elles tentent de défendre dans tous les GTT, même si le thème ne s'y rapporte pas directement.

J.P. Martin s'exprime après G. Pourbaix. Il se plaint du fait d'être fréquemment coupé dans ses prises de parole, et demande au garant de faire respecter les temps de parole. Puis il demande des précisions sur le financement du projet et la répartition des investissements entre partenaires publics et privés de l'opération. Il déclare ensuite que les projets de jardin et de Canopée ne lui « *conviennent* » pas, et « *pose des questions aux architectes* ». Ses questions concernent le sens global du projet, le lien entre jardin et canopée, les matériaux utilisés pour le développement durable, les perspectives rendues possibles par le projet, la largeur future de la rue Berger. Il déplore que le tube Lescot soit supprimé, et que les offices de tourisme ne soient pas placés côté rue, et non à l'intérieur du Forum, pour qu'ils soient accessibles le dimanche. Globalement, il exprime le sentiment que le projet de David Mangin a été « *imposé* » aux participants à la concertation.

C'est ensuite O. Peray qui prend la parole. Signataire de la lettre lue en début de réunion, il souhaite redire, comme D. Goy Blanquet, que les remarques s'adressent davantage aux maîtres d'ouvrage qu'à l'architecte. Il appuie sur son « *sentiment immense de colère et de déception* » quant au projet présenté pour l'APS. Lui qui a participé au concours d'architecture en tant que membre de la commission technique, il estime que ce qui est présenté est très différent du projet choisi. Il regrette qu'il n'y ait pas de « *dessein d'ensemble concernant le projet* ». Puis il pose deux questions précises : l'une pour savoir si les services de police se sont clairement prononcés pour la fermeture des halls traversants, puisque la raison de la sécurité est invoquée ; l'autre au sujet des escalators, qui ne lui semblent pas organisés en W, alors que c'était selon lui une des choses pour lesquelles les associations « *se sont battues et qu'elles croyaient avoir obtenues* ».

T. Le Roy donne ensuite la parole à P. Berger pour qu'il « *essaye de répondre à l'ensemble des questions* ». Il déclare que la priorité est de répondre aux questions qui naissent de la présentation du jour, car au stade de l'APS, certaines pourront être traitées ultérieurement. P. Berger annonce donc qu'il va essayer de répondre dans l'ordre aux interventions. Il commence par remercier les associations « *des nuances apportées* » à leur lettre. Au sujet des terrasses, il explique que les angles ont été reconfigurés, de façon à ce que les terrasses restent sous l'emprise de la Canopée, mais que pour éviter les débordements, « *c'est une question de contrôle et de réglementation* ». En disant cela,

il indique que cet élément demande plutôt une réponse de la maîtrise d'ouvrage. Il explique qu'ils sont obligés « *dans un projet, d'avoir une méthode* », et que pour l'instant leur souci a été « *la réponse au programme, la prise en compte des observations faites et la résolution de la structure.* » Certains éléments techniques, comme la courbe d'évacuation des eaux, peuvent encore évoluer : il précise que les architectes tiennent régulièrement des réunions avec des ingénieurs sur les questions environnementales. Concernant le lien entre le jardin et le bâtiment, les architectes ont voulu associer ces deux aspects, en tournant la Canopée vers le jardin dans l'orientation Est-Ouest du Cours central du projet de l'équipe SEURA. P. Berger explique « *qu'il n'a aucun complexe par rapport à ce sujet* ». Il estime que l'idée d'une grande perspective n'est pas incompatible avec celle d'un jardin de proximité, et n'est donc pas d'accord avec les critiques des associations sur cet aspect. En ce qui concerne les mètres carrés créés entre le concours et l'APS, Patrick Berger précise qu'il n'y a pas eu de variations, et communique les surfaces des équipements publics.

A. Hidalgo prend ensuite la parole pour « *revenir sur quelques points qui lui semblent importants* ». Elle indique que la question de la liaison entre le jardin et le bâtiment est encore à travailler. Il s'agit donc d'un sujet ouvert. Tout comme le disait déjà Jean-Pierre Caffet, elle affirme que la Ville sera vigilante à ce que les terrasses ne débordent pas sur le jardin, en mobilisant particulièrement les services de la ville concernés.

C'est ensuite JF Legarret qui prend la parole. Il estime que certaines évolutions sont positives. Mais il est, tout comme les associations et le maire du 2e arrondissement, dubitatif quant à l'emplacement des deux cafés. De plus, il manque selon lui des équipements de proximité dans la programmation. Il espère que le programme pourra encore évoluer.

Après des précisions sur le déplacement du conservatoire pendant les travaux, B. Franjou souhaite répondre à l'observation sur la forme des escalators : selon lui le V a recueilli le « *plus grand consensus lors du CPC* », et c'est pour cela qu'il a été choisi.

Après ces premières réponses des acteurs responsables du projet, un deuxième tour de table des associatifs est organisé.

R. Clergue Duval prend la parole, et exprime un sentiment d'avoir travaillé « *sur deux canopées différentes, avec Monsieur Franjou d'un côté, et ce projet APS de l'autre* ». Il demande comment l'arbitrage va être réalisé entre les différentes logiques à l'œuvre dans le projet, commerciale et culturelle, locale et métropolitaine. J. Chavonnet s'exprime ensuite rapidement, pour souligner son étonnement du fait que le projet de jardin et de Canopée soient traités séparément. Il pose également une question technique sur les effets du vent dans le bâtiment. Patrick Berger lui apporte certaines précisions quant aux avancées des études sur cet aspect. Des réponses sont ainsi apportées sur des éléments techniques ponctuels, mais souvent pour renvoyer aux procédures réglementaires et aux études en cours, en disant que les choses ne sont pas encore tout à fait définies et encore en train d'être travaillées conformément aux étapes du projet.

C'est ensuite E. Bourguinat qui prend longuement la parole. Elle commence par demander l'organisation d'une réunion publique. Tout comme G. Pourbaix, elle se dit satisfaite d'un certain nombre d'éléments, comme la suppression de la passerelle : « *Je vois à travers cela un signe encourageant pour dire que sur d'autres parties de la concertation peut-être, des aménagements peuvent être envisagés. S'il est possible de réaliser d'autres aménagements, notamment sur le jardin, nous en serons très heureux.* » Ses critiques se portent davantage sur le projet de jardin, et la suppression du jardin Lalanne, tout comme G. Peray, remet en question la démonstration de C. Praliaud. Son discours est plutôt positif vis-à-vis du projet Canopée. Elle accepte un certain nombre de changements, les estimant « *raisonnables* », comme l'augmentation de la hauteur du bâtiment.

P. Grenet insiste quant à lui sur l'importance de l'enjeu métropolitain : les halls traversants dorénavant fermés pourraient être des mètres carrés à utiliser pour des activités et des événements liés à cette dimension. Puis J. Zetlaoui Léger déclare que la concertation manque de transparence et d'argumentation. Elle soulève ainsi le problème de la concertation parallèle avec Unibail, et demande si cette société fait pression par rapport à leurs financements et aux éléments du programme. Elle demande également à B. Franjou ce qui sera ajustable dans le programme en phase APD.

A. Laborde prend ensuite la parole : il est plutôt satisfait de l'APS, notamment de la suppression de la

passerelle, pour laquelle les commerçants « *avaient milité*. »

Puis c'est P. Champetier de Ribes qui s'exprime ; au sujet de la Canopée, elle ne voit plus le « *bel objet que l'on pouvait imaginer avec l'esquisse* ». Elle estime que le Forum est à présent « *refermé sur lui-même* », et que les terrasses des cafés déborderont obligatoirement sur le jardin.

M. Collin demande à ce que le reste du temps soit « *consacré à demander à la maîtrise d'ouvrage quelles sont les modalités de travail actuellement* ». Elle souhaite que la maîtrise d'ouvrage soit « *claire sur ce qui peut être amendé* », et demande un résumé des questions qui restent ouvertes et qui sont à traiter dans la concertation par rapport au projet APS. JP Martin reprend alors la parole, et renouvelle sa question sur le financement « *puisqu'on ne m'a pas répondu tout à l'heure* », et sur le sens global du projet.

P. Berger s'exprime à nouveau pour répondre à plusieurs questions. Au sujet de la concertation, il déclare qu'il « *est vrai que nous ne répondrons qu'à notre maître d'ouvrage. Nous obéissons contractuellement à celui-ci. Nous répondons aux éléments qu'il nous donne et qu'il valide* ». Il précise que lui aussi a demandé que les conclusions des réunions de concertation soient « *tranchées par la maîtrise d'ouvrage au sens large, administrative et politique*. » Il lui semble donc que les règles du jeu sont claires : c'est au maître d'ouvrage d'arbitrer et d'indiquer ce qu'il faut retenir des échanges avec les citoyens. Par ailleurs, le maître d'ouvrage « *a demandé* » aux architectes de participer aux réunions, ce qu'ils font « *pour recueillir des avis, et ensuite en faire une synthèse* ». P. Berger insiste sur le « *temps considérable* » que prend la préparation des documents pour les réunions, mettant ainsi en avant sa bonne volonté et son investissement dans la démarche participative.

Enfin A. Hidalgo conclue la réunion. Au sujet de la concertation, elle estime qu'il faut des règles car les réunions sont trop longues, « *on ne s'écoute plus au bout de deux heures* ». Elle suggère alors que la parole ne soit prise qu'une seule fois, sans faire plusieurs tours de table. Elle propose ainsi de « *procéder comme dans les assemblées représentatives* », afin de « *gagner en qualité d'écoute et d'efficacité* ». Cette déclaration montre que les politiques sont bien conscients que les réunions ne fonctionnent pas de façon optimum pour permettre le dialogue et la clarification des éléments retenus, et cherchent des nouvelles modalités en vue d'une amélioration. Toutefois sa proposition d'organisation ne sera pas appliquée par la suite. Malgré ce défaut d'organisation, l'élue estime que cette réunion « *a été très positive* ». Elle évoque l'enjeu métropolitain, « *au cœur du projet* » : « *nous avons à inventer quelque chose de nouveau par rapport à ces espaces métropolitains* ». C'est un des éléments encore ouverts à concertation, sur lequel les élus en charge de la Jeunesse et de Paris Métropole sont prêts à travailler. Elle insiste ensuite sur le rôle de l'acteur politique décideur : les élus sont légitimes à prendre des décisions et l'assument, car il faut bien faire des choix face à des dissensus : « *il y aura des sujets sur lesquels nous serons d'accord, d'autres sur lesquels nous ne serons pas d'accord. Par rapport aux enjeux de l'APS, je ne reviens pas sur ce que j'ai affirmé au préalable. C'est un groupe de travail, nous avons quand même des points de convergence, même si tout le monde n'est pas d'accord, autour de la suppression de la passerelle, du traitement des espaces publics, la nécessité de continuer ce travail entre jardin et Canopée, de l'importance des espaces commerciaux*. » A. Hidalgo tente à la fois de montrer des formes de consensus qui se dégagent des interventions, mais sans préciser en quoi les propositions des acteurs de la société civile, des professionnels et des politiques se rejoignent. L'argument d'autorité est que si il y a des désaccords, les élus tranchent.

Elle revient finalement sur la question du financement « *qui semble préoccuper* » les associations. Elle précise que le financement du projet des Halles n'est pas isolé de l'ensemble du budget de la Ville : tous les équipements publics municipaux qui sont prévus à cet endroit-là sont financés d'abord en investissement : « *vous ne devez pas avoir d'inquiétudes par rapport à cela. Le financement des équipements publics est prévu dans notre budget, qui est le projet d'investissement pluriannuel pour Paris. C'est un document budgétaire, qui passe devant le Conseil de Paris. Il vous sera remis au fur et à mesure* ». L'élue apporte donc une réponse sur l'aspect financement public, mais ne se prononce pas quant à la part de financements privés de l'opération, ni sur les conséquences de ces financements privés dans les orientations programmatiques, ce qui était en réalité l'objet de préoccupation des associations.

A. Hidalgo termine en indiquant que « *tout ce qui a été dit ce soir sera rapporté au Maire* », et que « *des sujets doivent être approfondis, notamment la relation entre le jardin et le bâtiment* ». Elle annonce le calendrier des prochaines réunions, dont une réunion publique en juillet. Cette information provoque des réactions de la part de certains associatifs, qui estiment que faire une réunion publique en plein été expose à avoir peu de participants.

Résumé : la réunion n'est pas le lieu d'un échange délibératif sur la base d'arguments, mais d'avantage celui d'un échange de questions et réponses. Les acteurs de la société civile critiquent ou posent des questions sur les éléments présentés par les architectes, qui défendent leur projet ou éclairent certains aspects. Les acteurs politiques formulent quelques éléments de principe, sans entrer dans le détail de ce qui les a amenés à les choisir plus que d'autres. Les personnels technico-administratifs de la Ville de Paris font fortement reposer leurs explications sur des aspects réglementaires et techniques. Finalement, les éléments énoncés dans le document de synthèse qui devait servir de support aux discussions ne sont que peu abordés et traités dans la réunion.

Les rôles entre les différents acteurs peuvent être quelque peu brouillés : les associations s'adressent parfois directement aux architectes, puis à la maîtrise d'ouvrage, ou bien aux deux indistinctement. Les questions qu'elles posent et qui concernent la maîtrise d'ouvrage semblent parfois s'adresser aux architectes. Lorsqu'un des acteurs présents rappelle que c'est la maîtrise d'ouvrage qui doit répondre sur les éléments de choix et d'orientation générale, c'est parfois tout de même les personnels technico-administratifs de la Ville de Paris qui répondent à ces questions par des éléments d'information.

En fait, la réunion voit les acteurs politiques et professionnels tenter de défendre et de légitimer le projet présenté. Celui-ci est apprécié par une partie des associatifs, mais critiqué par d'autres. Ces dernières estiment découvrir des évolutions par rapport à l'esquisse qui semblent avoir été faites en dehors du dispositif participatif. Sur cet aspect, il n'y a pas d'éclaircissement de la part des responsables du projet.

Les associations sont bien conscientes du fait qu'une concertation institutionnelle parallèle se déroule, ce que rappellent d'ailleurs les maîtres d'oeuvre. Le fait qu'elle existe n'est pas caché, mais la teneur des négociations et leurs conséquences en termes programmatiques ne sont pas clarifiées. Dès lors, les marges de manœuvre restent floues, et bon nombre de questions posées pendant la réunion tendent à éclaircir cet aspect.

Or tout le temps passé à essayer de comprendre et de rendre visibles certains aspects est du temps pendant lesquels des argumentaires ne peuvent se construire et se confronter. De plus, les prises de parole sur les différentes thématiques ne sont pas regroupées : on voit que des thèmes communs de revendications ou des positions communes émergent, mais ils sont disséminées dans les prises de parole à la suite les unes des autres. Ils ne font pas tous l'objet de réponses claires - notamment parce qu'à cette date, un certain nombre d'éléments sont annoncés comme « *ouverts à la concertation* », donc à rediscuter ultérieurement.

Annexes II. Processus global du projet de réaménagement des Halles

1. Tableaux de chronologie

- Annexe 1.1 Lancement de l'opération de réaménagement du quartier des Halles de Paris, décembre 2002 – juin 2003
- Annexe 1.2. Première phase des études de définition et élaboration du programme, juin - décembre 2003
- Annexe 1.3. Deuxième phase des études de définition, proposition de quatre projets, et période de décision du projet lauréat, année 2004
- Annexe 1.4. Critique du dispositif de « concertation » à l'initiative d'associations et adoption d'une *Charte* par la Ville de Paris, année 2005
- Annexe 1.5. Définition du cahier des charges et concours d'architecture pour le futur Forum, avril 2006 – octobre 2007
- Annexe 1.6 Programmation de la Canopée et élaboration de l'Avant-Projet Sommaire, octobre 2007 – avril 2008
- Annexe 1.7. Avant-Projet détaillé, Permis de construire et fin du processus de « concertation », mai 2008 – octobre 2010

Annexe 1.1 Lancement de l'opération de réaménagement du quartier des Halles de Paris, décembre 2002 – juin 2003

	2001												2002												2003							
	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	01	02	03	04	05	06	07	08
Phases																									**Janvier – juin 2003 : Lancement des études de définition**							
Eléments de définition du projet / décisions			**Mars 2001** : Election de Bertrand Delanoë																					**11 décembre 2002** : délibération et vote au conseil de Paris : lancement du projet. La SEM Paris Centre est chargée des études de définition					**5 Juin 2003** : délibération au Conseil de Paris et sélection des 4 équipes de concepteurs participant aux études de définition			
																								La SEM Paris Centre est missionnée pour organiser et gérer des études de définitions							
																												3 mars 2003 : comité de pilotage **6 mars 2003** : appel à candidature pour les marchés d'études de définition			
Diagnostics et études sur les usages											**Novembre 2001** : Diagnostics RATP et Unibail qui concluent à la nécessité de rénover le pôle de transport et le Forum des Halles												**Octobre 2002** : Diagnostic préliminaire du site des Halles réalisé par la Direction de l'Urbanisme							
															Plusieurs études sur le quartier des Halles commanditées par la Mairie de Paris, présentées comme des diagnostics															
Implication des habitants-citoyens																									**05 Février, 28 mars, 6 avril, 10 juin 2003** : premières réunions de « concertation » organisées par l'association Accomplir, avec la présence de la SEM Paris Centre							
																									Mise en place de la « concertation » par la SEM Paris Centre							
																													13 mai 2003 : visite du quartier des Halles avec les associations de riverains			
																														26 Juin 2003 : réunion publique		

Annexe 1.2. Première phase des études de définition et élaboration du programme, juin - décembre 2003

Dates	**2003**												2004
	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	01
Phases						**Juin – 24 septembre 2003 : Phase ouverte des études de définition**				**1er Octobre – 12 décembre 2003 : Définition du programme**			
Eléments de définition du projet / décisions / acteurs en charge du projet							**Juillet 2003** : Contrat particulier entre Paris et la Région Ile de France, « traduisant la volonté de rapprocher les moyens des deux collectivités autour d'un certain nombre de projets majeurs »				**26 novembre 2003** : comité de pilotage, validation du programme		
							2 juillet – 24 sept 2003 : Ateliers d'information (5) puis d'échanges (5) avec les équipes					**Décembre 2003** : Programme définitif des études de définition	
									9 septembre : première présentation des orientations générales des équipes				
Diagnostics et études sur les usages										**Septembre 2003** : Rendu d'une des études commanditées par la maîtrise d'ouvrage, diagnostic voirie souterraine			
Implication des habitants-citoyens							**9 juillet 2003** : atelier avec les associations de quartier **24 juillet 2003** : atelier avec le Cercle des Halles		**9 septembre 2003** : première présentation des orientations générales des équipes avec le Cercles des Halles **17 septembre 2003** : première présentation des orientations générales des équipes devant les associations de quartier			**16 décembre 2003** : réunion SEM Paris Centre – associations de quartier : présentation du programme et information sur la 2eme phase des études de définition	
										13 octobre 2003 : réunion de présentation des analyses des associations **15 octobre 2003** : réunion du Cercle des Halles sur le thème de la mémoire			

Annexe 1.3. Deuxième phase des études de définition, proposition de quatre projets, et période de décision du projet lauréat, année 2004

Dates	2004												2005
	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	01
Phases	**Janvier – 15 mars 2004 : phase fermée des études de définition**			**Avril – décembre 2004 : exposition des quatre projets et période de décision**									
Eléments de définition du projet / décisions / acteurs en charge du projet			**15 mars 2004** : rendus définitifs des quatre équipes			**11 juin 2004** : comité de pilotage		**août 2004** : convention partenariale entre la Région Ile de France, la ville de Paris, la RATP et la SCIFH est signée pour les études préalables au projet d'aménagement du quartier des Halles		**Novembre 2004** : évaluation des projets par la SEM Paris Centre et la Direction de l'Urbanisme **2 novembre 2004** : comité de pilotage, évaluation des projets			
				7 avril 2004 : présentation des projets par les quatre équipes au comité de pilotage **17 avril 2004** : comité de pilotage			**06 juillet 2004** : conseil de Paris : liste de questions complémentaires pour les équipes		**15 septembre 2004** : réponse des équipes aux questions complémentaires			**15 décembre 2004** : annonce du choix du projet de l'équipe SEURA	
Diagnostics/études sur les usages	**Février 2004** : Rendu d'une des études commanditées Par la maîtrise d'ouvrage : diagnostic usages du site.												
Implication des citoyens	**9 janvier 2004** : réunion publique			**8 avril 2004** : ouverture de l'exposition des quatre projets – consultation du grand public par bulletins					**16 septembre 2004** : Accomplir organise une rencontre avec David Mangin **17 septembre 2004** : clôture de l'exposition			**15 décembre 2004** : conférence de presse	
					4 mai 2004 : présentation des projets aux associations par les équipes OMA et NOUVEL **13 mai 2004** : présentation des projets aux associations par les équipes SEURA et MVRDV					**09 octobre 2004** : ateliers sur le projet de réaménagement des Halles ouverts aux habitants-citoyens (présence des associations de quartier et d'associations généralistes) **12 octobre 2004** : réunion publique			
			04 mars 2004 : réunion de présentation du calendrier aux associations par la SEM Paris Centre				**19 juillet – 17 septembre 2004** : bornes interactives d'information du public dans les 20 mairies d'arr. et dans le pole d'échange				**Novembre 2004** : évaluation des projets par les associations de quartier		

Annexe 1.4. Critique du dispositif de « concertation » à l'initiative d'associations et adoption d'une *Charte* par la Ville de Paris, année 2005

	2005												2006
	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	01
Phases													
Eléments de définition du projet / décisions / acteurs en charge du projet		**8 février 2005** : Conseil de Paris, nomination de l'équipe SEURA pour le réaménagement du jardin, le parti général d'aménagement du site, et l'élaboration du cahier des charges du concours du bâtiment. la DU devient responsable de la coordination générale du projet.				**Juin 2005** : acte d'engagement agence SEURA pour le marché de maîtrise d'œuvre conception subséquent aux études de définition pour le jardin			**Septembre 2005** : Conseil de Paris : approbation des marchés sur le jardin et les espaces publics, la programmation des équipements, la préparation d'un concours d'architecture pour le « Carreau »				
							19 juillet 2005 : comité de pilotage du projet					**Décembre 2005** : Appel d'offres pour un marché d'AMO pour une mission de garant de la concertation	
Diagnostics et études sur les usages													
Implication des habitants-citoyens	**22 janvier 2005** : réunion organisée par le collectif Rénovation des Halles pour faire le bilan de la concertation et réfléchir à de nouvelles modalités. méthode de concertation par le collectif Rénovation des Halles			**8 avril 2005** : Proposition d'une *Charte de la concertation* par la Mairie de Paris **13 avril 2005** : Réunion avec les associations pour présenter la proposition de charte de la Mairie de Paris					**29 septembre 2005** : réunion de finalisation du dispositif de « concertation »			**14 décembre 2005** : réunion publique Version finale de la *charte de la concertation* du projet des Halles	
		Février 2005 : Proposition d'une méthode de concertation par le collectif Rénovation des Halles **11 février 2005** : réunion publique organisée par le FSL pour un groupe de travail sur les modalités de la concertation								**13 octobre 2005** : réunion de négociation du dispositif de « concertation »			
			Mars 2005 : Proposition d'une méthode de concertation par l'association EPPPUR, soutenue par le collectif Parole des Halles								**29 novembre 2005** : Réunion sur les principes de la « concertation ». Nouvelle version de la charte proposée par la Mairie. Présentation des avancées du projet de l'équipe SEURA		

Annexe 1.5. Définition du cahier des charges et concours d'architecture pour le futur Forum, avril 2006 – octobre 2007

Dates	2006												2007											
	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Phases du projet										**Octobre 2006 – janvier 2007 : lancement du concours d'architecture, définition du cahier des charges**			Janvier 2007 – mai 2007 : Réponse au concours par les 10 candidats				**Mai 2007 – juillet 2007 : exposition des projets et période de décision**							
Eléments de définition du projet / décisions / acteurs en charge du projet										**Octobre 2006** : appel d'offres pour le concours international sur le bâtiment des Halles							**Mai 2007 : les 10 lauréats remettent leurs projets**							
													18 Janvier 2007 : réunion du jury du concours sous la présidence du Maire de Paris : désignation des 10 candidats admis à présenter un projet parmi les 104 candidatures présentées					**Juin 2007** : évaluation des projets par la commission technique **29 juin 2007 : le jury classe les 10 projets** : le projet de P. Berger et P. Anziutti, la Canopée, est lauréat						
Diagnostics et études sur les usages										**Octobre – novembre 2006** : enquêtes – diagnostic des usages du site IPSOS / groupes d'usagers Mission Publique														
Implication des habitants-citoyens			**Mars 2006** : nomination du garant de la concertation			**07 juin 2006** : GTT voirie 08 juin 2006 : première réunion interassociative (3 autres à cette période) 21 juin 2006 : première réunion de bureau (2 autres à cette période) 29 juin 2006 : GTT jardin				**6 octobre 2006** : CPC, bilan d'étape de la concertation 4 réunions interassociatives 4 réunions de bureau 5 GTT sur le cahier des charges pour le concours d'architecture 2 GTT Jardin **2 GTT espaces souterrains et circulation**						Exposition des projets au pavillon de l'Arsenal 1 GTT Jardin 2 GTT voirie 1 réunion interassociative 2 réunions de bureau				**18 septembre 2007** : CPC, bilan de la concertation			
				6 avril 2006 : premier GTT programmation des équipements publics et des commerces					**27 septembre 2006** : GTT équipements culturels et jeunesse				**9 janvier 2007 : GTT balayage final du cahier des charges** 5 réunions interassociattives 4 réunions de bureau 4 GTT Jardin 1 GTT voirie					**20 juin 2007 : réunion publique organisée par Accomplir** **Juin 2007 : Participation de 2 représentants associatifs au jury et à la commission technique du concours**				**Octobre 2007 : ouverture du local de la concertation**			

Annexe 1.6 Programmation de la Canopée et élaboration de l'Avant-Projet Sommaire, octobre 2007 – avril 2008

	2007			2008					
	10	11	12	01	02	03	04	05	06
Phases	**Octobre 2007 – janvier 2008 : Attribution d'un marche de maîtrise d'œuvre pour la réalisation de la Canopée**			**Janvier – mai 2008 : Phase avant projet sommaire Canopée**					
Eléments de définition du projet / décisions / acteurs en charge du projet	**Octobre 2007** : la Direction du Patrimoine et de l'Architecture est en charge de la gestion du projet de bâtiment et d'une partie de la « concertation »							**Mai 2008 : Nouvelle équipe municipale**	
		12 et 13 novembre 2007 : Conseil de Paris approuve le principe de construction du carreau des Halles tel qu'il résulte du concours d'architecture jugé le 29 juin 2007 et attribue le marché de maîtrise d'œuvre à Berger Anziutti							
Diagnostics et études sur les usages				**11 janvier 2008** : présentation de l'étude sur les jeunes métropolitains aux Halles (menée par des chercheurs participant à la « concertation »)					
Implication des habitants-citoyens	**22 octobre 2007** : présentation du projet Canopée aux associations participant à la «concertation » 2 GTT Programmation 3 réunions préparatoires aux GTT programmation 1 GTT Voirie, 1 GTT Circulations verticales 4 réunions de bureau 1 réunion interassociative				**Arrêt des GTT en raison de la campagne électorale** 3 Réunions préparatoires aux GTT programmation avec DPA 2 réunions interassociatives 4 réunions de bureau				
				17 janvier 2008 : GTT programmation : validation définitive de l'esquisse Canopée et entrée dans la phase Avant Projet					

Annexe 1.7. Avant-Projet détaillé, Permis de construire et fin du processus de « concertation », mai 2008 – octobre 2010

Dates	2008								2009												2010											
	05	**06**	**07**	**08**	**09**	10	11	12	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Phases	**Mai 2008 – décembre 2008 : phase Avant Projet Définitif Canopée**								**Janvier 2009 – septembre 2010 : Permis de construire de la Canopée**																							
Eléments de définition du projet / décisions / acteurs en charge du projet					Création de la Mission Halles, avec des chargés de mission de la DU et de la DPA (gestion projet et « concertation »)							**6 et 7 avril 2009** : Conseil de Paris ; validation du permis de construire **23 avril 2009** : Dépôt d'une demande de permis de démolir de la Ville de Paris, jardin										**16 mars 2010** : Dépôt d'une demande de permis de démolir, pavillons Willerval **29 et 30 mars 2010** : Conseil de Paris : avis favorable						**17 octobre 2010** : Conseil de Paris Approbation des principes de réaménagement du jardin, des espaces publics, et des accès aux transports			

Dates	2008								2009												2010											
	05	**06**	**07**	**08**	**09**	10	11	12	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Implication des habitants-citoyens	**22 mai 2008** : CPC, rencontre avec les nouveaux élus en charge du projet des Halles 1 GTT Canopée / permis de construire 4 GTT Jardin 1 GTT Espaces publics 3 réunion préparatoire programmation Canopée 1 réunion préparatoire GTT métropole 5 réunions de bureau 2 réunions interassociative 1 réunion interassociative métropole								**Janvier – mai 2009 :** Pause dans la concertation (pas de GTT). Bilan rédigé par la Mission Halles pour le conseil de Paris / Bilan des associations / Bilan du garant de la concertation 5 réunions de bureau								**Juillet 2009 – janvier 2010 :** Enquêtes publiques (2 périodes) 2 réunions publiques				**Janvier – septembre 2010 : dernières réunions de « concertations »** 6 réunions de bureau Janvier 2010 : avis favorable de la commission d'enquête publique 14 janvier 2010 : GTT équipement Cultures Urbaines 4 février 2010 : GTT jardin jeux d'enfants 17 février 2010 : dernier GTT Canopée 16 mars 2010 : GTT étude métropolitaine 16 juin 2010 : GTT Jardin 30 juin 2010 : GTT Bilan de l'étude dimension métropolitaine 20 Septembre 2010 : dernier GTT jardin										
				09 juillet 2008 : CPC, la dimension métropolitaine des Halles **10 juillet 2008** : réunion publique																													
								02 décembre 2008 : GTT Permis de construire																									
													Mai 2009 – septembre 2009 : 1 GTT Transports 20 mai 2009 : GTT Permis de construire 28 mai 2009 : GTT métropole 2 réunions de bureau				**Octobre – décembre 2009** : Etude sur la dimension métropolitaine Nouvelle démarche de concertation à destination des métropolitains 2 réunions de bureau								**06 octobre 2010** : réunion à la Mairie du 1er arrondissement co-organisée par Accomplir contre le projet de Canopée **21 octobre 2010** : pot du garant pour la fin de la concertation		
																											07 avril 2010 : Première réunion d'information sur le chantier							

2. Les propositions de méthodes de participation des associations et la version finale de la *Charte de concertation*

Annexe 2.1. Principes et mise en œuvre d'une démarche de programmation citoyenne des projets urbains et environnementaux, EPPPUR, mars 2005

PRINCIPES ET MISE EN ŒUVRE D'UNE DEMARCHE DE PROGRAMMATION CITOYENNE DES PROJETS URBAINS ET ENVIRONNEMENTAUX

« Charte de la concertation » du Ministère de l'Environnement -5 juillet 1996-
et article 6 « charte de programmation concertée et participative » de l'EPPPUR –14 janvier 2005-

PREAMBULE

Sur tous les projets qui touchent à l'urbanisme, à l'aménagement du territoire, à l'équipement des collectivités, à la préservation de l'environnement, la concertation est devenue nécessaire. Le besoin de concertation est un phénomène de société. La concertation constitue un enrichissement de la démocratie représentative par une démocratie plus participative et induit un changement des mentalités et des comportements. Ce changement de comportement découle également d'une prise de conscience des pouvoirs publics et des maîtres d'ouvrage.
La concertation, proposée par la présente charte, doit permettre d'améliorer significativement la participation du public à la conception des projets, y compris lorsque celle-ci est déjà prescrite par des dispositions législatives et réglementaires. Ainsi, avant même la mise en œuvre des obligations réglementaires, le champ demeure libre pour initier une concertation qui procède d'une volonté délibérée des divers partenaires. La présente charte vise à exposer des règles simples pour réussir la concertation.
Les principes et recommandations énoncés ci-après ne sauraient se substituer au respect des procédures existantes et, notamment, à l'enquête publique régie par la loi du 12 juillet 1983, mais visent à en faciliter la mise en œuvre.
La charte de la concertation a pour objectif :

1. **de promouvoir la participation des citoyens aux projets qui les concernent, par l'information la plus complète, l'écoute de leurs attentes ou de leurs craintes, l'échange et le débat ;**
2. **d'améliorer le contenu des projets et faciliter leur réalisation en y associant, dès l'origine, aux côtés du maître d'ouvrage, le plus grand nombre possible d'acteurs concernés ;**
3. **de fournir aux différents partenaires les éléments d'un code de bonne conduite définissant l'esprit qui doit animer la concertation et les conditions nécessaires à son bon déroulement.**

LES SIGNATAIRES DE LA PRESENTE CHARTE S'ENGAGENT A EN RESPECTER LES PRINCIPES DANS UN ESPRIT D'OUVERTURE ET D'ECOUTE

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

La démarche de concertation doit commencer lorsqu'un projet est envisagé, sans qu'une décision formalisée soit nécessaire. Si un projet s'inscrit dans une logique d'ensemble, définie dans un schéma, un plan ou un programme, ce document doit également faire l'objet d'une concertation. Toutefois, cette dernière ne saurait limiter la concertation menée autour d'un projet ultérieur à un simple examen de ses modalités d'exécution.

Article 2 : LA CONCERTATION EST AUSSI LARGE QUE POSSIBLE

La concertation doit associer tous ceux qui veulent y participer, notamment élus, associations et particuliers... Elle ne se limite pas à la population riveraine du projet, mais s'étend à l'ensemble des populations concernées par ses impacts. Elle doit être menée de façon à susciter la participation la plus active possible.

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

La mise en œuvre de la concertation procède d'une volonté politique. Il incombe donc aux pouvoirs publics (élus, administrations) de veiller à sa mise en œuvre. 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.

Article 4 : LA CONCERTATION EXIGE LA TRANSPARENCE
Toutes les informations doivent être données aux partenaires de la concertation. Elles portent sur l'opportunité du projet, les options envisagées, les choix techniques et les sites susceptibles d'être concernés. Il convient d'indiquer, dès le début de la concertation, les étapes du processus décisionnel afin que le public sache à quel moment et par qui les décisions sont prises. L'information est complète, accessible aux non spécialistes, permanente et contradictoire. Des possibilités d'expression sont mises à disposition des intéressés et, notamment, des associations. Il faut également que les documents qui ne font pas l'objet d'une large diffusion soient mis à disposition pour permettre une consultation et une utilisation efficace par les intéressés.

Article 5 : LA CONCERTATION FAVORISE LA PARTICIPATION
La concertation a, notamment, pour objet :
· de favoriser le débat ;
· d'échanger les arguments et de rapprocher les points de vue ;
· de favoriser la cohésion sociale ;
· d'améliorer les projets ou de faire émerger de nouvelles propositions.
Le maître d'ouvrage énonce, tout d'abord, les alternatives et les variantes qu'il a lui-même étudiées et les raisons pour lesquelles il a rejeté certaines d'entre elles. Le maître d'ouvrage réserve un accueil favorable aux demandes d'études complémentaires, dès lors qu'elles posent des questions pertinentes et s'engage, le cas échéant, à procéder à l'étude des solutions alternatives et des variantes.

Article 6 : LA CONCERTATION S'ORGANISE AUTOUR DE TEMPS FORTS
Nous proposons d'insérer dans la Charte de la concertation du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (1996) acceptée par tous, les principes d'une démarche de programmation concertée et participative, précisant l'article 6.[1]

[1] **Article 6 de la charte de concertation du Ministère de l'Aménagement et du Territoire de 1996 : LA CONCERTATION S'ORGANISE AUTOUR DE TEMPS FORTS**
La concertation est un processus qui se poursuit jusqu'à la réalisation effective du projet et même au delà si nécessaire. Il est souhaitable que les partenaires de la concertation se mettent d'accord sur un cheminement, marqué par des étapes ou des temps forts, chacun donnant lieu à un rapport intermédiaire.

1ère phase : examen de l'opportunité du projet
- contexte global, enjeux socio-économiques ;
- options envisagées, choix technologiques, techniques, économiques ;
- conséquences prévisibles de l'opération sur l'environnement, sur l'économie et sur le mode de vie ;
- bilan coût-avantage.

2ème phase : définition du projet
- examen des variantes ;
- demandes d'études complémentaires ;
- recherche d'éventuelles mesures compensatoires et de garanties de fonctionnement.

3ème phase : réalisation du projet
- mise au point du projet ;
- suivi de la réalisation ;
- suivi des engagements du maître d'ouvrage.

La concertation et la participation concernent chacune des phases de programmation depuis le début (projet / diagnostic / programme / conception / réalisation) ainsi que le passage d'une phase à l'autre. Le débat public ponctue chaque phase. La démarche se présente de manière linéaire pour les besoins de la validation démocratique de chaque phase, mais techniquement, elle est itérative : le projet de vie et le projet socio-politique ne peuvent s'élaborer sans anticipation de la phase suivante, à savoir l'analyse du problème et la mise à plat des enjeux contradictoires de chacun des membres du comité de pilotage.
Cette phase est la plus longue et la plus importante, les objectifs stratégiques communs déterminant la qualité et la rigueur des phases suivantes. Et en sens inverse, même si le programme et les intentions programmatiques fournissent les objectifs et les orientations de la conception urbanistique ou architecturale, les problèmes de conception peuvent amener à réviser les intentions programmatiques.
L'évaluation est utilisée au cours de la démarche comme « pratique réflexive » sur le projet en cours d'élaboration, et pour prendre en compte l'expérience de projets comparables déjà réalisés.

6.1. La concertation et la participation concernent chacune des phases de la programmation depuis le début – le projet politique et le diagnostic - , et la fin - l'évaluation – ainsi que le passage d'une phase à l'autre.

6. 2. La concertation et la participation sont organisées autour des temps forts de la démarche de projet. Trois instances interviennent :

6. 2. a. L'instance décisionnelle est un groupe de pilotage comprenant des représentants de la maîtrise d'ouvrage (élus municipaux de la majorité et de l'opposition, responsables des services administratifs concernés par l'opération) et différents partenaires publics ou privés, propriétaires ou gestionnaires. Dès la première réunion publique, le président du comité de pilotage expose le projet de départ, la démarche adoptée et les échéances ; au cours des débats successifs il oriente et arbitre les différentes propositions des deux autres instances ;

6. 2. b. Au début l'instance opérationnelle comprend, au minimum, l'équipe de programmation et celle de conduite d'opération, qui seront associées par la suite à l'équipe de maîtrise d'œuvre ;

6. 2. c. L'instance d'usages et de citoyenneté intervient sous trois modalités différentes :
- les individus et les collectifs (conseils de quartier, associations de quartier, associations à vocation générale…) qui interviennent sur la base du travail effectué par leurs adhérents ;
- les groupes de travail[2] animés par un binôme d'assistants extérieurs à la maîtrise d'ouvrage et comprenant un sociologue (ou économiste) et un architecte (ou ingénieur).

Ces groupes sont composés de 10 à 15 usagers volontaires, représentatifs des groupes concernés par les problèmes qui leur sont soumis par le groupe de pilotage à chaque étape.
Ils se tiennent en l'absence des élus et de leurs mandataires ;
Les groupes de travail soumettent leurs propositions par écrit aux groupes de pilotage qui les intègrent dans le document conclusif de la phase, les refusent ou les revoient aux groupes de travail pour étude plus approfondie.
- un débat public[3] organisé à la fin de chaque étape selon des règles précises : publication des arbitrages et conclusions 10 jours avant le débat ; publication des questions posées par des individus et des collectifs organisés ou non avant le débat, ou dépôt le jour des débats.

Les débats publics s'ouvrent par un exposé du groupe de pilotage, et après le temps consacré aux réponses aux questions soumises à l'avance, le débat est ouvert aux questions du public présent.

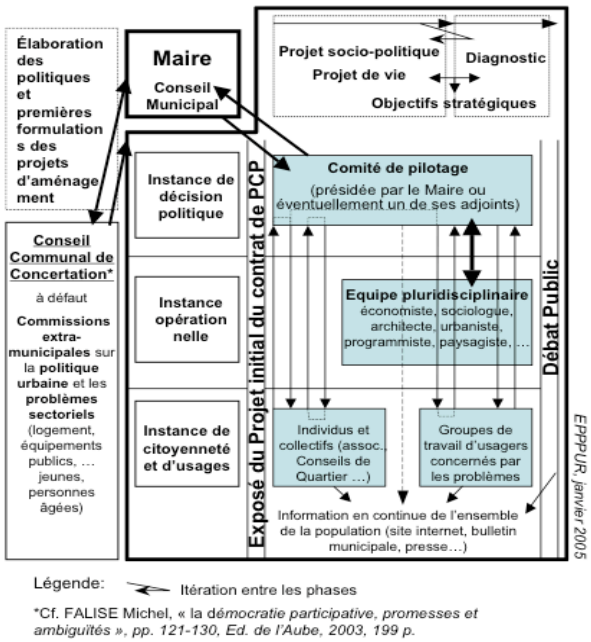
[2] Cf. Annexe 4
[3] Pour plus de précisions, cf. les documents édités par la Commission Nationale du Débat Public, notamment *« La conception du débat public et sa mise en œuvre »*, fascicule 1 et 3, CNDP, 2004. Annexe 2 en cours de réalisation

Le comité de pilotage publie dans les 15 jours le compte rendu intégral des débats, un texte de synthèse, et son arbitrage final qui sert de point de départ à la phase suivante.

6. 2. d. Ce triple dispositif d'écoute et de dialogue est la garantie d'une participation ouverte à l'ensemble de la population, à condition que l'information soit mise à la disposition du citoyen, au début, et tout au long de la procédure, notamment les propositions des individus et des collectifs, celles des groupes de travail représentatifs et les arbitrages successifs du comité de pilotage.

Principe de la programmation concertée et participative

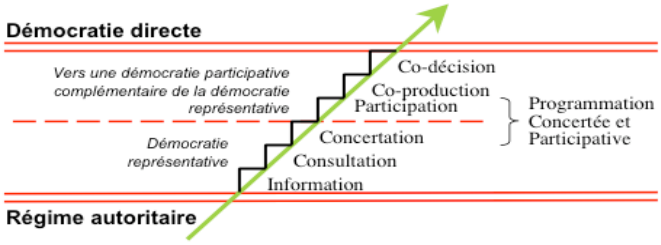
(Le schéma dans sa version intégrale est en annexe 1)



Cf. FALISE Michel, « la démocratie participative, promesses et ambiguïtés », pp. 121-130, Ed. de l'Aube, 2003, 199 p.

6.4. Dans l'échelle d'implication croissante des habitants, information-consultation-concertation-participation-coproduction-codécision, chaque niveau inclut les précédents : la coproduction et la codécision dans les projets supposent une programmation concertée et participative dans les phases opérationnelles de l'élaboration des projets.

Les différents niveaux d'implication du citoyen en démocratie



6.5 L'information la plus complète[4] est mise à la disposition des citoyens au début, et tout au long de la procédure, notamment les propositions des collectifs, celles des groupes de travail représentatifs et les arbitrages successifs du comité de pilotage.

6.6 Ces principes s'appliquent à toutes les procédures prévues par le code des marchés publics : concours, marché d'études de définition simultanées, dialogue compétitif…

Article 7 : LA CONCERTATION NECESSITE SOUVENT LA PRESENCE D'UN GARANT
Lorsque la présence d'un garant de la concertation se révèle opportune, sa désignation procède d'un consensus aussi large que possible. Le garant de la concertation est impartial et ne prend pas parti sur le fond du dossier. Il est désigné parmi des personnalités possédant des qualités intrinsèques : sens de l'intérêt général, éthique de l'indépendance, aptitude à la communication et à l'écoute. Il suit toutes les phases de la concertation et veille à la rédaction des rapports intermédiaires. Il rédige sa propre évaluation sur la manière dont la concertation a été menée.

Article 8 : LA CONCERTATION EST FINANCEE PAR LE MAITRE D'OUVRAGE
Ce coût comprend l'éventuelle indemnisation du garant. Il inclut également les frais engendrés par la mise à disposition des études, l'organisation de réunions publiques, l'information, le financement d'éventuelles contre-expertises ou d'études de variantes.

Article 9 : LA CONCERTATION FAIT L'OBJET DE BILANS
Le rapport intermédiaire établi par le maître d'ouvrage à l'issue de la phase de définition du projet et, le cas échéant, l'évaluation de la concertation établie par le garant constituent le bilan de la concertation. Ce bilan est joint au dossier d'enquête publique, lorsqu'une telle enquête est prescrite. A l'issue de la phase de réalisation du projet, le maître d'ouvrage établit un bilan définitif, qui fait l'objet d'une large diffusion.

[4] Annexe 3 sur la mise en place d'un site internet, en cours de réalisation.

Annexe 2.2. Proposition pour un contrat de concertation permanente, collectif Rénovation des Halles, février 2005

Collectif Rénovation des Halles
49, rue Saint-Denis Paris 1er (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

Projet de réaménagement des Halles

Proposition pour un contrat de concertation permanente (février 2005)

PREAMBULE :

La Ville de Paris a souhaité réaménager le quartier des Halles qui souffre depuis de nombreuses années de dysfonctionnements importants et dont le vieillissement prématuré des constructions pose des problèmes de plus en plus aigus.

Ainsi, dès le début de l'année 2003, la SEM Centre, mandatée par la Ville, a commandé de nombreuses études visant à établir un diagnostic complet du site et à préparer l'opération d'aménagement. Elle a lancé un appel d'offre pour des études d'urbanisme et quatre marchés de définition simultanés ont été conclus dans l'objectif de choisir un parti d'aménagement pour le quartier.

Parallèlement au déroulement de ces études de définition, la concertation prévue par le Code de l'urbanisme a été mise en place et a donné lieu à une forte participation du public.

Avec le choix du parti d'aménagement par la Ville et l'attribution d'un marché de maîtrise d'œuvre urbaine à l'équipe SEURA, pilotée par David Mangin, s'ouvre une nouvelle phase de l'aménagement.

Convaincues de l'intérêt de la concertation pour l'ensemble des usagers, (riverains - habitants et commerçants -, voyageurs quotidiens, promeneurs occasionnels ou encore touristes), les associations, qui se sont déjà fortement impliquées lors de la première phase par une analyse approfondie des projets présentés et une expression précise et mesurée des besoins et attentes des usagers, ont demandé qu'un cadre organisé et permanent soit officiellement mis en place pour la suite de la concertation.

En effet, seule une réelle démarche de concertation impliquant l'ensemble des parties prenantes permettra de garantir la qualité du projet de réaménagement du quartier des Halles.

C'est en s'appuyant sur l'expérience rappelée ci-dessus, mais aussi en raison de la volonté commune de qualité du réaménagement du quartier des Halles et de son adéquation aux attentes de tous ses usagers, que la Ville, confirmant ainsi sa volonté de concertation et de participation des citoyens à la vie de la cité, a décidé de créer, avec l'ensemble des parties prenantes, un Comité permanent de concertation (CPC), dont le présent contrat précise l'organisation et le fonctionnement.

Le Comité permanent de concertation est fondé sur les principes définis par la Charte de la concertation proposée en 1996 par le Ministère de l'environnement et par la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998, ratifiée par la France en 2002.

Article 1 : OBJET DE LA CONCERTATION

La concertation a pour objet de permettre aux Parties prenantes, au sein d'un Comité permanent de concertation, de discuter et débattre, avant toutes décisions, de toutes les orientations, propositions,

projets et modalités de mise en œuvre ayant trait au réaménagement du quartier des Halles, aux fins d'en assurer la meilleure qualité pour la collectivité et la meilleure adéquation possible aux attentes exprimées par les usagers.

La concertation sur cette nouvelle phase du projet des Halles commence le ??? (mai 2005 ?) et se terminera par l'évaluation qui suivra la réalisation des derniers travaux.

Le calendrier de la concertation sur le projet des Halles inclut :
- la concertation en vue de la création de la ZAC ;
- la concertation sur les différents périmètres ou ensembles à réaliser ;
- les différentes phases opérationnelles du projet jusqu'à l'achèvement des travaux.

Le périmètre du quartier des Halles concerné par le projet de réaménagement s'étend sur la zone délimitée par :
- la rue de Rivoli, au Sud,
- la rue du Louvre, à l'Ouest,
- la rue Etienne Marcel, au Nord
- et le boulevard de Sébastopol, à l'Est.

Article 2 : PARTIES PRENANTES A LA CONCERTATION

Les Parties prenantes à la concertation sont toutes les structures intéressées par l'aménagement en question et notamment :

- La Ville de Paris et ses services ;
- Les partenaires : SEM Paris Centre, Espace Expansion, RATP, Région ;
- Les Mairies d'arrondissement du centre de Paris ;
- Les maîtres d'œuvre ;
- Les équipements publics et leurs responsables locaux ;
- Les conseils de quartiers ;
- Les associations et groupements locaux, parisiens ou régionaux qui se déclarent intéressés par le projet après demande motivée à l'organe désigné par la Ville.

Article 3 : COMITE PERMANENT DE CONCERTATION

Le Comité permanent de concertation se compose des organes suivants :

3.1 L'Assemblée plénière

L'Assemblée plénière regroupe l'ensemble des Parties prenantes à la concertation. Ses réunions sont publiques.

Elle est présidée par l'Adjoint au Maire de la Ville chargé de l'Architecture et de l'Urbanisme.

Elle se réunit au moins deux fois par an sur convocation des Parties prenantes par la Ville au minimum quatre semaines à l'avance.

L'ordre du jour de l'Assemblée plénière, communiqué aux Parties prenantes avec la convocation, est défini par le Bureau.

L'Assemblée plénière :
- est le lieu du débat entre l'ensemble des parties prenantes ;
- permet de mettre en commun l'ensemble des travaux et réflexions qui sont réalisés dans les différentes instances de la concertation et notamment dans les groupes de travail ;
- est l'occasion pour les élus de communiquer et d'expliciter les arbitrages qu'ils ont effectués pour chaque élément de l'aménagement à chaque étape : diagnostic, élaboration d'objectifs, établissement du cahier des charges, conception, réalisation, évaluation.

3.2 Le Bureau

La composition du Bureau reflète celle de l'assemblée plénière.

Le Médiateur assiste aux réunions du Bureau.

Le Bureau :
- fixe le calendrier et les ordres du jour des différents organes du Comité permanent de concertation (assemblée plénière, réunions de bureau, groupes de travail, débats publics…) ;
- propose la création des groupes de travail, définit leurs objectifs et le champ de leurs réflexions et travaux ainsi que la durée de ces derniers ;
- contrôle les comptes annuels du Comité permanent de concertation ;
- régule le fonctionnement de la concertation ;
- veille à la mise à jour du site Internet ;
- se constitue, si nécessaire, en comité de rédaction pour les publications liées à la concertation ;
- suscite la participation des personnes manifestement concernées par l'aménagement mais qui ne se sont pas constituées Parties prenantes dans le cadre du comité permanent de concertation, notamment au travers d'enquêtes, de débats, d'ateliers d'urbanisme, …

3.3 Les groupes de travail

Les groupes de travail sont créés sur décision du Bureau qui définit avec précision leurs objectifs et le champ de leurs réflexions et travaux ainsi que la durée de ces derniers. Toutes les parties prenantes participent aux groupes de travail.

S'ils l'estiment nécessaire, les membres du groupe de travail peuvent demander au Bureau d'allonger la durée de leur mission ou d'élargir le champ de leurs travaux.

Les groupes de travail :
- permettent de réfléchir aux projets et de les enrichir par l'expression de différents points de vue et de suggestions ;
- interviennent dans l'élaboration des cahiers des charges ;
- participent au suivi de la réalisation des projets.

Dans le cadre qui est défini par le Bureau au moment de leur création, les groupes de travail disposent de la plus grande liberté pour organiser leurs travaux ; ils peuvent notamment inviter des personnes qualifiées ou concernées à participer aux débats ou solliciter des études complémentaires.

Article 4 : MEDIATEUR

Le Médiateur est désigné par la Ville après agrément de l'Assemblée plénière.

Le Médiateur :
- veille au bon déroulement de la concertation en s'assurant notamment du respect de la transparence de l'information, du respect de la parole de chacun et du respect de l'ordre du jour ;
- procède à l'évaluation de la concertation et présente à l'Assemblée plénière le bilan annuel de la concertation qu'il rédige ;
- assiste aux réunions du Bureau ;
- assiste aux réunions de l'ensemble des groupes de travail dans la mesure du possible et de façon obligatoire si une des Parties prenantes le lui demande en raison de difficultés au sein de ce groupe de travail ;
- facilite le dialogue entre les Parties prenantes ;
- propose des mesures propres à améliorer le processus de concertation.

En cas de désaccord manifeste et persistant entre les Parties prenantes, le Médiateur, de sa propre initiative ou à la demande d'une Parties prenantes, peut convoquer les membres du Bureau et les personnes en désaccord en vue d'une conciliation.

Article 5 : INFORMATION ET COMMUNICATION

5.1 Obligation d'information

La politique d'information est conçue et organisée de sorte que chaque Partie prenante dispose des moyens nécessaires à une « bonne participation » au processus de concertation. Cela signifie que chaque Partie prenante s'engage à mettre à disposition de l'ensemble de toutes les autres et dans les meilleurs délais, toute information utile à la discussion collective.

En particulier, la Ville et la SEM, qui disposent de la plus grande partie des informations utiles par l'intermédiaire de leurs services, communiquent aux autres Parties prenantes :

- l'ensemble des études et documents ayant trait à l'aménagement faisant l'objet de la concertation ;
- l'état d'avancement de l'aménagement ainsi que le calendrier au fur et à mesure de son élaboration ;
- le processus décisionnel pour chaque réalisation et les critères de décision.

5.2 Mode d'information et délais

Les documents sont transmis suffisamment à l'avance et au minimum 8 jours avant les réunions au cours desquelles ils seront discutés, aux participants des groupes de travail concernés, afin de leur permettre de les étudier et de se les approprier.

Les documents sont communiqués sous forme numérique aux parties prenantes disposant d'un e-mail et sous forme papier aux autres.

5.3 Site Internet

Un site Internet public ayant pour objet de présenter à la fois les objectifs, les Parties prenantes, le fonctionnement, les moyens et le calendrier de la concertation, ainsi que le projet et son avancement, est créé par la Ville et administré par le Bureau.

Ce site est le lieu de publication centralisé de l'ensemble des documents utiles à la concertation et des documents produits dans le cadre de celle-ci.

Si des documents, utiles à la concertation, doivent conserver une certaine confidentialité, le Bureau est averti par écrit par la Ville des motifs de l'impossibilité de leur publication sur le site.

Article 6 : COMPTES RENDUS ET BILANS

Chaque réunion de l'Assemblée plénière, du Bureau et des groupes de travail donne lieu à un compte-rendu synthétique rédigé sous la responsabilité de la Ville et validé par le Bureau pour l'Assemblée plénière et par les participants pour les autres réunions.

Les comptes-rendus sont publiés sur le site Internet de la concertation au plus tard 30 jours après la tenue de la réunion et au moins 5 jours avant la réunion suivante de l'instance concernée.

Article 7 : DEBATS PUBLICS

Des débats publics sont organisés par la Ville régulièrement au fur et à mesure de l'aménagement et dans tous les cas à l'ouverture de chaque nouvelle phase de l'aménagement.

Ils sont destinés à permettre d'informer le plus large public de l'avancement du projet, et éventuellement d'identifier de nouvelles parties prenantes.

Article 8 : PARTICIPATION AUX JURYS DE CONCOURS

Un représentant des groupements de riverains et d'usagers participera aux jurys de concours ayant trait à l'aménagement avec voix délibérative.

Article 9 : MOYENS DE LA CONCERTATION

La concertation est financée par la Ville au moyen d'un budget préalablement défini.

Ce budget couvre notamment les frais suivants :

- coût résultant du fonctionnement de la concertation tel que précisé aux articles qui précèdent, notamment la reprographie des documents afférents à la concertation ;
- coûts entraînés par la participation de personnes souffrant d'un handicap (notamment traduction en langage des signes) ;
- local accessible aux personnes à mobilité réduite où se tiennent les réunions du Bureau et des groupes de travail et où peuvent être consultés par toutes les personnes intéressées les documents afférents à la concertation ;
- accès à Internet et poste informatique à cet effet installé dans ledit local ;
- études complémentaires ou contre-expertises demandées par les Parties prenantes ;
- rémunération du Médiateur et d'un Chargé de mission le cas échéant.

Un bilan financier est présenté en fin d'année au Bureau précédant l'Assemblée plénière puis transmis à cette assemblée.

Les Parties prenantes s'engagent à ne pas utiliser les moyens mis au service de la concertation pour leur propre profit.

Annexe 2.3. *Charte de concertation*, projet de réaménagement des Halles, Direction de l'Urbanisme Ville de Paris, janvier 2006

MAIRIE DE PARIS

DIRECTION DE L'URBANISME
Sous-Direction de l'Aménagement

janvier 2006

Projet de réaménagement des Halles
Charte de la concertation

La première phase de concertation engagée sur le projet de réaménagement des Halles, à l'occasion des études préalables et notamment des marchés de définition, a remporté un grand succès auprès de l'ensemble des usagers de ce site.

Depuis la délibération du Conseil de Paris du 11 décembre 2002, qui a lancé le projet, ont été organisés :

- Deux réunions publiques, le 26 juin 2003 et 8 janvier 2004, qui ont rassemblé plus de 600 personnes dans l'auditorium du Forum des Images.
- Une exposition publique consacrée à l'histoire des Halles, tenue de juillet 2003 à février 2004.
- Une exposition des 4 propositions issues des études de définition, du 8 avril au 17 septembre 2004 sur le site des Halles, élargie par l'installation de bornes interactives dans les 20 Mairies d'arrondissement ainsi que dans les locaux de la gare d'échanges Châtelet – les Halles. Cette exposition a reçu plus de 125 000 visiteurs représentant l'ensemble des usagers du site des Halles : riverains, Franciliens, utilisateurs des transports en commun, clients des commerces, etc. Elle a donné lieu à l'organisation de nombreuses visites spécifiques (associations, conseils de quartier, directeurs d'équipements et commerçants, Maires d'Ile-de-France, CAUE d'Ile-de-France…). Plus de 12 500 bulletins d'expression libre ont été recueillis à l'occasion de l'exposition publique.
- Des ateliers urbains, tenus à l'Hôtel de Ville le 9 octobre 2004, réunissant près de 500 personnes.
- Des rencontres thématiques avec les associations, les riverains…
- La création d'un site Internet, qui a reçu plusieurs dizaines de milliers de connexions.
- Une présentation de la proposition de l'équipe SEURA / David Mangin, le 14 février 2005 au Pavillon de l'Arsenal.
- Deux réunions avec les associations et les conseils de quartier sur les modalités de la concertation (13 avril et 29 septembre 2005).

Après le choix du parti d'aménagement par la Ville de Paris, le Cabinet SEURA dont l'architecte mandataire est David MANGIN, a été attributaire d'un marché de maîtrise d'œuvre urbaine générale, de marchés portant sur l'aménagement du jardin et des espaces publics de voirie souterraine et de surface, ainsi que de marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage portant sur la programmation et la réalisation du cahier des charges du concours de maîtrise d'œuvre qui sera lancé pour le « Carreau des Halles ». Une nouvelle phase de concertation s'engage donc.

La poursuite de la concertation s'appuie sur les principes de la Charte de la concertation proposée en 1996 par le Ministère de l'Environnement et les principes de la Commission Nationale des Débats Publics. La concertation, processus collectif, vise à enrichir les projets et à faire émerger des propositions pertinentes ; le débat et la confrontation d'idées ont pour but d'éclairer la décision des élus, pendant les études et la mise en œuvre du réaménagement des Halles.

Instances de concertation et organisation

1. Comité permanent de concertation

Un Comité permanent de concertation, extension du Comité de pilotage, est mis en place pour permettre à l'ensemble des acteurs du réaménagement des Halles de débattre, à chaque grande étape, de l'évolution du projet, des orientations proposées et des modalités de mise en œuvre de l'aménagement. Il est le lieu d'expression des différents points de vue formulés par ses membres, et de présentation des synthèses des groupes de travail.

Le projet de réaménagement des Halles s'étendra sur plusieurs années. Le rythme des réunions du Comité permanent de concertation sera donc adapté à l'avancement des projets ponctuels engagés sur le site. Cependant, il est convenu que le Comité permanent de concertation se réunira au moins une fois par an.

Composition :
- L'adjoint au Maire de Paris chargé de l'urbanisme et de l'architecture, Jean-Pierre Caffet ou son représentant
- Le Maire du 1er arrondissement, Jean-François Legaret ou son représentant
- Alain le Garrec, Conseiller de Paris, élu du 1er arrondissement
- Les Maires des 2ème, 3ème et 4ème arrondissements ou leurs représentants
- Les adjoints au Maire de Paris concernés
- Un représentant de chaque groupe politique du Conseil de Paris
- Les services de la Ville concernés et l'APUR
- Les associations (un représentant par association)
- Les conseils de quartiers (un représentant par conseil : Palais Royal, Halles, Saint-Germain l'Auxerrois, Sentier-Bonne Nouvelle, Montorgueil-Saint-Denis, Rambuteau, Francs Bourgeois, Saint-Merri)
- La CCIP et les grandes enseignes présentes sur le site
- Les directeurs ou gestionnaires d'équipements publics
- Les organisations représentatives des salariés du forum
- L'architecte coordonnateur : Cabinet SEURA, architecte-mandataire David Mangin
- Le garant de la concertation
- Les partenaires, notamment : RATP, Espace Expansion, Région Ile-de-France, STIF
- L'aménageur, lorsqu'il aura été désigné

L'organisation et le secrétariat du Comité permanent de concertation seront assurés par la Direction de l'Urbanisme – ou l'aménageur lorsqu'il aura été désigné – qui rédigera les comptes-rendus, réalisera la conception et la reproduction des documents et supports, et diffusera les informations.

Les réunions du Comité permanent de concertation feront l'objet d'une convocation transmise au minimum 15 jours avant la réunion à l'ensemble des membres. L'ordre du jour ainsi que les documents et supports seront transmis à l'ensemble des participants suffisamment à l'avance et au minimum 10 jours avant la réunion au cours de laquelle ils seront discutés. Chaque réunion fera l'objet d'un compte-rendu, transmis à l'ensemble des membres.

2. Bureau du Comité permanent de concertation

Un bureau est mis en place avec l'aide du garant de la concertation, pour assurer la permanence de la concertation et organiser le suivi de son déroulement. Le bureau prépare l'ordre du jour du Comité permanent de concertation. Il veille à la circulation de l'information et établit le calendrier de travail. Le bureau est animé par le garant de la concertation, avec le représentant de l'adjoint à l'urbanisme et à l'architecture.

Il se réunit autant que de besoin et au moins une fois par trimestre. A la fin de la réunion, le garant présente le relevé des décisions et transmet celui-ci au Comité permanent de concertation.

Composition :
- Un représentant de l'adjoint au Maire de Paris chargé de l'urbanisme et de l'architecture
- Le garant de la concertation
- La direction de l'urbanisme
- Des représentants d'associations (3 personnes désignées par les associations représentant dans leur diversité les principales sensibilités vis-à-vis du projet)
- Des représentants des Conseils de quartier (2 personnes au total désignés par les Conseils)
- Les principaux partenaires institutionnels et économiques
- L'aménageur lorsqu'il aura été désigné

3. Groupes de travail thématiques

Sur des thèmes particuliers, le Comité permanent de concertation crée en son sein des groupes de travail, 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.

Exemples de groupes thématiques : jardin, espaces publics de surface, espaces souterrains (Forum, RATP et voirie souterraine), équipements et commerces, populations fragiles.

Composition :
- La direction de l'Urbanisme
- Les services de la Ville concernés, en fonction du thème, et l'APUR
- Le garant de la concertation
- Les cabinets des élus concernés, en fonction du thème
- Les associations (un représentant par association)
- Les conseils de quartiers (un représentant par conseil)
- L'architecte coordonnateur ou concepteur
- Les partenaires concernés, en fonction du thème
- L'aménageur, lorsqu'il aura été désigné

Sauf exception, les groupes de travail sont limités à 30 personnes.

L'organisation et le secrétariat des Groupes de travail thématiques seront assurés par la Direction de l'Urbanisme (ou l'aménageur lorsqu'il aura été désigné) qui rédigera les comptes-rendus, réalisera la conception et la reproduction des documents et supports, et diffusera les informations.

Les réunions des groupes de travail thématiques feront l'objet d'une convocation transmise au minimum 15 jours avant la réunion à l'ensemble des membres. L'ordre du jour et tous les documents nécessaires seront transmis au minimum 10 jours avant la réunion. Chaque réunion des groupes de travail thématiques fera l'objet d'un compte-rendu transmis à l'ensemble des membres du Comité permanent de concertation. Les synthèses des groupes de travail sont présentées au Comité permanent de concertation.

4. Groupes de concertation avec les usagers

Afin de placer le citoyen et l'usager au centre de la concertation, des groupes de concertation avec les usagers seront mis en place en tant que de besoin pour identifier, par thème étudié, les problèmes et les demandes des différents publics. Ces groupes alimentent, en analyses et en réflexions, les autres instances de la concertation et en particulier les groupes de travail thématiques.

Recrutés par des organismes spécialisés (bureaux d'études, de sondages, etc.), ces groupes représentatifs d'une quinzaine de personnes environ (panels) sont composés à la demande selon le thème étudié. Ils sont animés par des professionnels indépendants qui rendent compte, par écrit, des réflexions des groupes.

5. Garant de la concertation

Un garant est désigné par la Ville après avis du Comité permanent de concertation.

Il a pour mission de veiller au bon déroulement de la concertation : transparence de l'information, expression de tous, écoute mutuelle. Il n'émet pas d'avis sur le fond des dossiers mais facilite le dialogue entre tous les acteurs de la concertation.

Il régule l'organisation : respect des ordres du jour, durée des séances, répartition des temps de paroles.

Il exerce en tant que de besoin un rôle de médiateur, il organise la conciliation sur des projets faisant l'objet d'un désaccord manifeste, de sa propre initiative ou à la demande de la Ville, d'une association, d'un conseil de quartier ou d'un partenaire.

Il veille au respect des engagements pris dans la présente Charte.

Il recueille des informations, peut questionner le maître d'ouvrage, orienter les groupes de travail et proposer des études alternatives, des contre-expertises ou l'intervention d'un expert.

Il présente au comité permanent un bilan annuel de la concertation et des recommandations.

Il participe aux réunions des organes de la concertation : comité permanent, bureau, groupes de travail, etc.

6. Propositions de thèmes et phases de concertation

Pour l'année 2005 :
- un premier Comité permanent de la concertation est prévu le 29 novembre ; il permettra en particulier d'aborder les sujets liés au jardin public et à la voirie avant la poursuite des études sur ces thèmes ;
- dans un second temps, le 14 décembre, une réunion publique permettra d'ouvrir la concertation à un public plus large.

Pour l'année 2006, une proposition de concertation sera faite lors du 1er Comité permanent de la concertation ; elle prévoira la réunion des différentes instances pour l'année, et en particulier des groupes de travail thématiques.

7. Ouverture de la concertation à tous les publics

Réunions publiques

Dans le but d'ouvrir la concertation au plus grand nombre, il sera organisé plusieurs réunions publiques, à l'initiative de la Ville. Ces réunions permettront d'informer et de faire s'exprimer le public. Dans la mesure du possible, elles se tiendront sur le site des Halles.

Exposition publique

Une exposition publique sera organisée et présentera les objectifs et les principes d'aménagement ainsi que le programme des réalisations.

8. Participation au jury de concours d'architecture

A l'occasion du jury de concours d'architecture, un représentant associatif participera au jury avec voix délibérative.

Moyens liés à la concertation et à l'information du public

1. Site internet

Pour favoriser l'information du public de façon générale, un site Internet sera mis en place. Il présentera le projet, son contexte, son avancement. Il indiquera notamment les marchés d'étude ou de maîtrise d'œuvre passés ainsi que leur objet. Ce site est également le lieu de publication centralisé de l'ensemble

des documents utiles à la concertation ou produits dans le cadre de celle-ci. En particulier, il précisera quelles études sont consultables et le lieu où elles pourront être consultées.

Enfin, une page spécifique sera créée pour expliquer l'organisation retenue pour la concertation. Les comptes-rendus du Comité permanent de concertation et des groupes de travail thématiques seront également consultables sur le site.

Un espace sera prévu pour l'expression des associations et du public.

2. Lieu d'accueil et renseignement du public dédié à la concertation

Un espace d'accueil et de renseignement du public sera aménagé sur le site des Halles, de préférence en surface, à rez-de-chaussée. Ce local permettra aux associations, aux conseils de quartier et aux citoyens impliqués dans la concertation de tenir des réunions de travail. Les modalités précises de fonctionnement et d'accessibilité seront définies lorsqu'un local aura été identifié.

3. Moyens financiers

Le Comité permanent de concertation disposera, par le biais de la Direction de l'urbanisme, de moyens qui couvriront ses frais de fonctionnement et le financement d'éventuelles études de variantes ponctuelles. Une réflexion est en cours sur les moyens disponibles dont la Direction de l'urbanisme peut disposer.

3. Les éléments de définition du projet

Annexe 3.1. Eléments du programme élaboré par la SEM Paris Centre, décembre 2003

Au sujet du Forum des Halles et de son « *intégration au quartier* », un travail d'amélioration des circulations entre le pôle de transports et les espaces publics du site, mais également entre le pôle de transports et les activités commerciales est demandé, afin de maintenant les flux importants existant et de les améliorer « *qualitativement* ». Il s'agit de mettre en valeur la « *continuité des déplacements* », et de « rendre visibles » les espaces souterrains. Le programme préconise également un travail sur « *l'ambiance des espaces* » ; il est ainsi demandé d'intégrer « à *la réflexion la création d'espaces dédiés à l'animation et aux événements exceptionnels* ». Un certain nombre de contraintes techniques du Forum des Halles sont énumérées, principalement due aux systèmes de sécurité incendie et évacuation du public.

En ce qui concerne les espaces publics, il est préconisé de prévoir des « *espaces non affectés* » afin de s'adapter à des pratiques qui « *évoluent* ». Il est question d'établir une « *mixité* » entre « *usage métropolitain et usage quotidien* ». La réflexion sur l'espace public doit donc porter sur son aménagement en termes de partage des usages. Afin de favoriser la « *reconquête des espaces publics de surface, la réflexion sur l'espace public doit porter sur son aménagement en termes de partage de l'espace public, de mixité des usages (livraison, stationnement, circulation, terrasses…) d'activités et d'ambiances* ». Les modes précis d'occupation des espaces et les publics concernés ne sont pas détaillés.

Trois objectifs sont énumérés pour le jardin : il faut que ce soit un « *grand espace de nature végétal* » ; « *un espace de liaison, accessible au plus grand nombre, ouvert à des usages multiples* » (ceux-ci ne sont pas énumérés, seuls les skateurs et les danseurs hip hop sont cités en exemple, et le programme insiste sur l'importance des jeux d'enfants) ; et un espace « *appropriable aux différentes activités et populations, en particulier les riverains* ». Le jardin doit donc être réalise sous la forme d'un espace unitaire de 4,3 hectares « *réellement accessible et praticable* ». Actuellement, les surfaces plantées accessibles ou contrôlées sont de 18 485m2, et les surfaces minéralisées de 17 910m2. Le programme détaille un certain nombre de contraintes techniques, notamment celles qui concernent les locaux techniques existants.

En ce qui concerne les espaces RATP, de nombreuses contraintes techniques, financières, opérationnelles sont énumérées. Les principaux objectifs du projet sont de favoriser « *la visibilité et l'accessibilité au pôle de transports* », et de renforcer la sécurité. Pour la voirie souterraine, l'objectif est, en conformité avec le Plan de déplacement pour l'Ile de France approuvé en 2000, de supprimer une partie du transit, en particulier nord-sud. Pour ce faire, les fonctions de desserte et de distribution sont à réorganiser et développer.

Quant aux programmes à bâtir, aucun consensus sur la nature de nouveaux programmes et surfaces à construire n'est dégagé de la phase ouverte, mise à part l'importance de la notion de « *Paris Métropole* ». Est également soulignée l'idée d'équipements « *flexibles et évolutifs* », la programmation devant permettre « *l'échange entre les deux échelles métropolitaine et locale* ».

Le programme ne fixe pas de données quantitatives totales. Il indique les m2 à reconstituer impérativement pour les équipements délocalisés, les m2 à développer pour les équipements publics dont la présence a été validée par la Mairie de Paris, les m2 affectés à de nouveaux usages, commerciaux ou liés à d'autres activités. Il souligne également l'importance du phasage de l'opération, nécessaire pour préserver « *assurer les continuités d'activité* ».

Tableau des surfaces des équipements publics énumérées dans le programme

EQUIPEMENTS EXISTANTS	Surface actuelle	Évolution prévue	Surface prévue
Forum des Images (projet déjà engagé)	5 860 m²	extension	8 300 m²
Conservatoire municipal du centre	1 370 m²	reconstitution et extension	2 500 m²
Maison des conservatoires	1 600 m²	fermeture pour travaux, relogement hors du site	
Médiathèque musicale	1 500 m²	maintien et extension	3 000 m²
Bibliothèque La Fontaine	380 m²	regroupement avec la bibliothèque adultes, plutôt hors site	(1 000 m²)
Pavillon des Arts	880 m²	reconstitution	880 m²
Piscine	3 000 m²	maintien ; éventuelle extension pour fitness	
Gymnase	2 310 m²	maintien	
Préfourrière		maintien	
Centre d'animation	1 370 m²	cf. nouveaux équipements demandés	
Ateliers ADAC	760 m²		
Billard	300 m²		

NOUVEAUX EQUIPEMENTS demandés	Observations	Surface prévue
Maison des services publics		500-800 m²
Pôle de pratiques amateurs	regroupement du centre d'animation, des ateliers ADAC et du billard	2 100 m²
Regroupement des postes de police	regroupement d'une partie des services UPQ Lescot, St-Eustache, Palais-Royal, commissariat 1er	1 500 m²
Local Espace propreté	à reconstituer	
PC commun de sécurité		150 m²

Le principe du partenariat est réaffirmé pour le financement, puisque doivent y participer la Ville de Paris pour les espaces publics et les équipements publics, la Région et le STIF pour les projets de transport en commun, la RATP et Unibail pour la modernisation et rénovation d'espaces intéressant leurs activités, et des contributions privées sous la forme de vente de charges foncières affectées à des espaces commerciaux ou d'activités privées ou partenariales. Le volume des charges foncières n'est pas fixé a priori, il dépend « *de la nature des activités et du coût global de l'opération* ». Le montant des investissements de chacun des partenaires n'est pas non plus précisé[2].

[2] En août 2004, une convention partenariale entre la Région Ile de France, la ville de Paris, la RATP et la SCIFH est signée pour les études préalables au projet d'aménagement du quartier des Halles[2]. Il y est rappelé que « au titre du contrat 2003 – 2006 Région Ile de France / Département de Paris, la collectivité régionale s'est engagée à soutenir la réalisation des études préalables au projet d'aménagement du quartier des Halles à Paris à hauteur de 50% d'une assiette subventionnale limitée à 1 120 000 euros.
Il y a cependant des « *engagements de la Ville de Paris en matière de communication* ». Elle devra « *mentionner la* participation de la Région Ile de France et u apposer le logo de cette dernière ». La Région quant à elle

En ce qui concerne les équipements publics, le programme souligne le constat d'une « *inadaptation des volumes et surfaces au regard de leurs activités et, concomitamment, un vieillissement des équipements et ouvrages qui atteignent parfois des degrés d'inconfort quotidiens très éprouvants pour les usagers, publics ou personnels des établissements* ». C'est pourquoi l'hypothèse retenue est de « *démolir, déplacer et recomposer un certain nombre d'équipements, telle que l'ont proposée unanimement les quatre équipes* ». Là encore, il est demandé aux concepteurs réfléchir aux deux échelles ; équipements « *à vocation structurante à l'échelle de Paris* » et «*équipements qui intéressent au premier chef le niveau local* ». Le programme reprend l'idée suggérée pendant la phase ouverte de faire un grand équipement à vocation régionale. Sont énumérés des propositions évoquées lors des ateliers, mais en précisant qu'il ne s'agit que « *d'options* » pour répondre à cette idée de « *Paris Métropole* » : Université de tous les savoirs, Centre du design et de la Mode, ou encore office de tourisme et de congrès de Paris et terminal aéroportuaire. Enfin, il est demandé aux concepteurs de s'assurer de la faisabilité structurelle de leur projet.

Le programme prévoit une extension des surfaces commerciales, non précisée par des chiffres, de préférence en rez-de-chaussée, pour « *apporter une animation au site et contribuer à l'équilibre économique de l'opération* ».

Source : Marchés d'études de définition pour l'aménagement du quartier des Halles, phase 2, tome 2 : le programme, SEM Paris Centre, décembre 2003

« *s'engage à verser un montant total de subventions de 396 396,75 euros correspondant au financement à hauteur de 50% du coût de l'ensemble des études – hors taxes* »
Les engagements de contributions forfaitaires de la RATP et de la SCIFH sont également mentionnés.

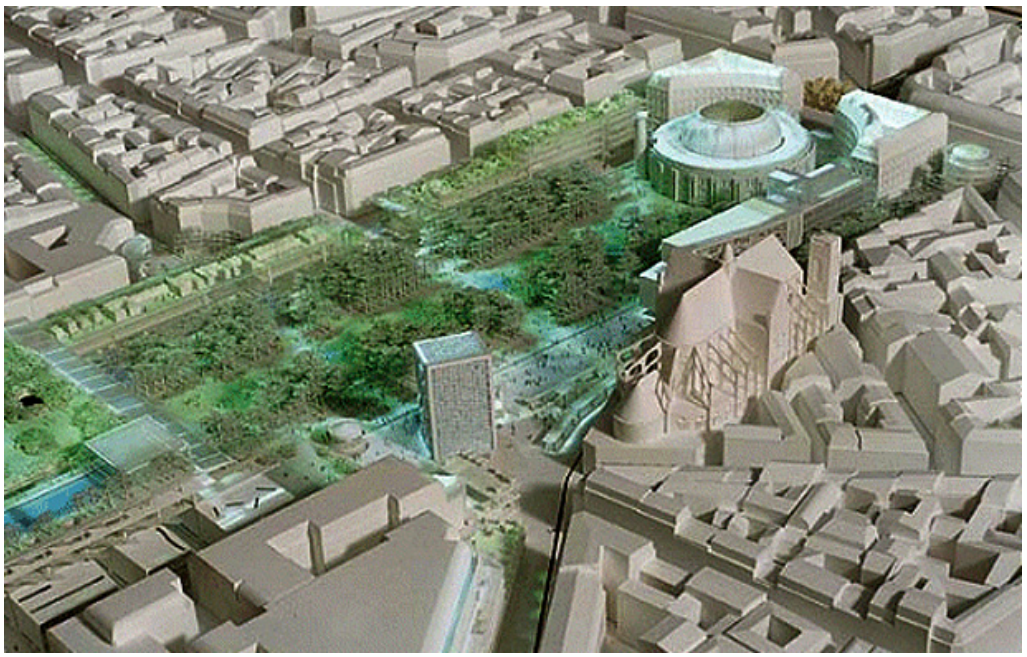
Annexe 3.2. Les quatre projets issus des études de définition, mars 2004

Les quatre projets sont présentés ici par rapport aux principaux enjeux du projet repérés dans les discussions des ateliers mis en place dans la phase ouverte et dans le programme de décembre 2003 : le traitement des espaces publics, notamment le jardin, et de l'intégration du monde souterrain (gare et Forum) au quartier ; du traitement des espaces de transport et de mobilité ; et de la définition d'éléments programmatiques pour les équipements publics.

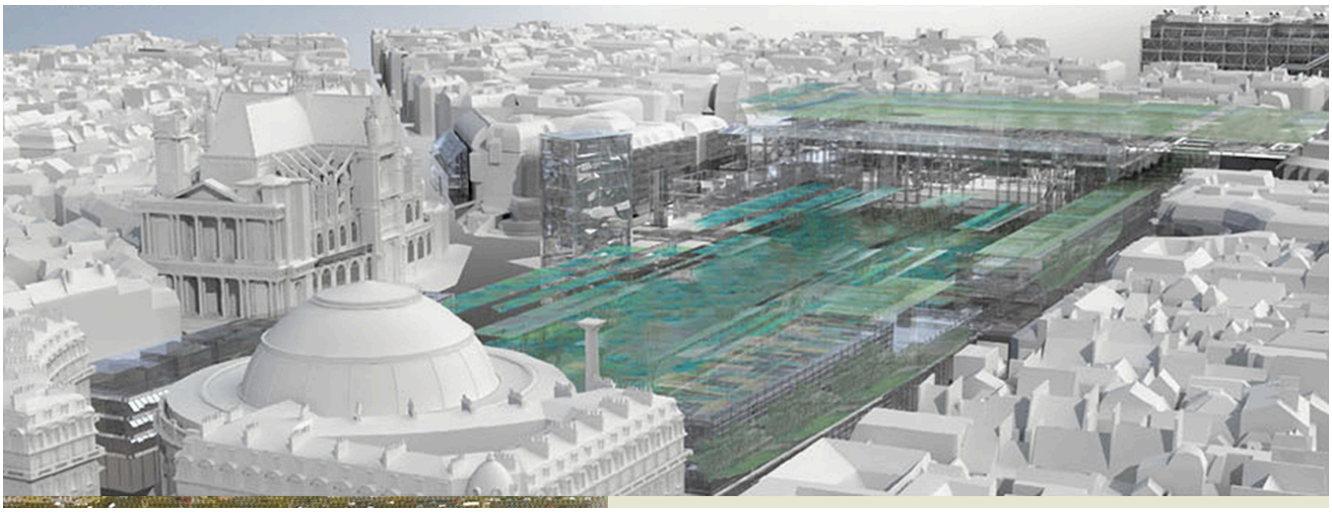
• Projet AJN – Jean Nouvel

La proposition de AJN, souvent décrite comme la plus finalisée des quatre, se décline autour de plusieurs jardins et bâtiments. Elle propose de réorganiser l'ensemble du quartier autour d'un grand jardin central de 7 hectares, autour duquel une série de bâtiments produisent de nouveaux espaces. Ces bâtiments, couverts de plusieurs jardins, abritent de nouveaux équipements, simplement esquissés dans le projet, tels une piscine, un conservatoire ou des halles d'exposition.

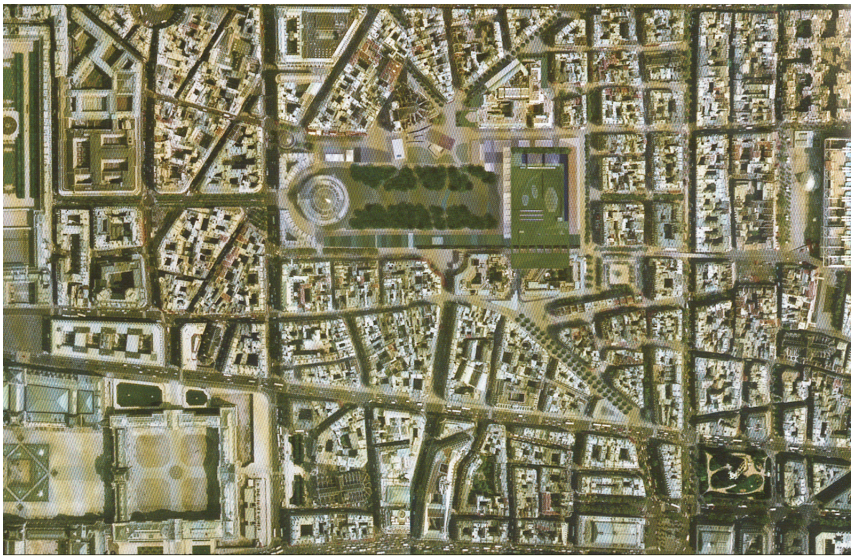
Maquette de Jean Nouvel



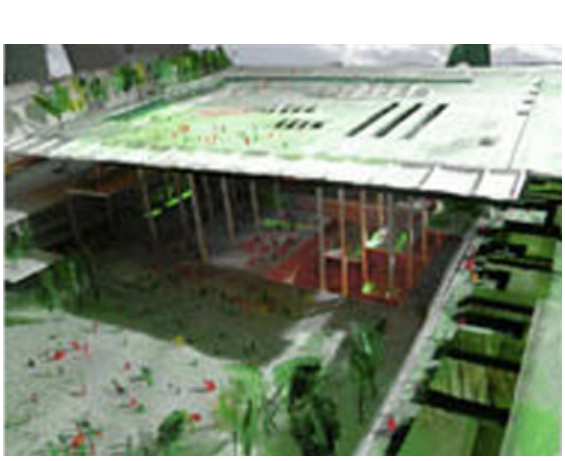
Vue du projet de Jean Nouvel



Vue du ciel du projet de Jean Nouvel



Vues du projet de jardin de Jean Nouvel





Source : NOUVEL J. 2004 in "Paris – Les Halles", AMC Le Moniteur

Le projet propose 3 jardins :

- Au niveau du sol urbain : le premier jardin dégage une grande perspective centrale : il a pour vocation non pas de remplir l'espace, mais de l'étendre.

- Le deuxième jardin est suspendu à mi hauteur entre le sol et les toits de Paris, c'est le *balcon* sur Saint - Eustache.

- Le troisième jardin est suspendu à la hauteur des toits parisiens, un jardin *événement*.

A l'extrémité du site, face à Beaubourg, Jean Nouvel a choisi d'ériger un bâtiment de 27 mètres de haut, sorte de halle ouverte sur les jardins. Son plafond, point névralgique du projet, est composé de miroirs gris pour amener de la luminosité naturelle. Cette *« place ouverte* » a vocation à être une icône de Paris, qui doit aider parisiens et touristes à retrouver le chemin des Halles. « *Ce projet est l'espace de tous les publics, il créé l'échelle du vide, de la lisibilité, de la simplicité, du naturel. C'est l'extension du domaine des Halles »* explique l'architecte. Il ajoute : « *il n'y a pas place aux Halles pour le nouveau style international, le dernier cri planétaire [parce que] être moderne c'est modifier les conditions de lecture d'un territoire en le respectant et non en l'asservissant*[3]. »

La monumentalité de ce projet l'affranchit dans une certaine mesure de la trame urbaine existante. L'équipe de l'Atelier Jean Nouvel a en effet pris le parti de dépasser le cadre de l'Appel d'Offres pour proposer un dossier plus détaillé que ceux de ses concurrents ; c'est le seul projet à avoir dépassé les limites du Forum des Halles en proposant des constructions prenant place en périphérie du quartier. Il est également le plus important en termes de surfaces crées (62 000 m²). Toutefois le projet s'accorde avec l'identité parisienne par son intégration au quartier. Par exemple, un des jardins Ouest, rue du Colonel Driant, connecte le projet au Palais Royal. Les différents pôles historiques composant le centre de Paris sont pris en compte.

En ce qui concerne le traitement des espaces publics et leurs relations avec le monde souterrain, J. Nouvel a choisi de donner au site un monument « symbole », émergeant des trois niveaux de jardin. Il semble souhaiter changer l'image du quartier. Par contre, la relation de cette émergence avec le dessous du « mille feuilles » n'est que peu abordée. Pour les espaces de transport, J. Nouvel souhaite faire rentrer la lumière et les regards dans la salle des échanges par l'utilisation de matériaux transparents. Cette idée de luminosité transparaît également dans le traitement des entrées du centre commercial, mélangeant lumière et eau ; verrières et plans remplis d'eau agrémentent en effet l'ensemble du Carreau. En ce qui concerne la programmation d'équipements, J. Nouvel avance la notion de « centre culturel » pour qualifier les Halles. Son projet aspire à attirer un nouveau public, en développant la dimension culturelle parallèlement au commerce. Pour ce faire, le projet propose des éléments architecturaux qui permettent de rendre les équipements publics beaucoup plus lisibles et visibles qu'ils ne le sont actuellement. Ainsi le conservatoire est aisément remarquable par son architecture en face de Saint-Eustache. La bibliothèque, construite du même bois, contribue à requalifier la rue Turbigo en masquant la centrale thermique. La maison de l'image est située dans le haut du Carreau mais envoie ses images dans de nombreux points du site (comme le plafond du carreau, le métro et la rue Berger). La piscine, située au dessus du Carreau et entièrement découvrable, offre une vue sur Paris et est complétée par des espaces de sports. Le projet est rendu économiquement viable grâce à l'important montant de surfaces commerciales crées, qui permettra un financement partagé entre autorités publiques et secteur privé.

[3] NOUVEL J. 2004 in "Paris – Les Halles", AMC Le Moniteur, Paris, p. 50

• MVRDV – Winy Maas

MVRDV propose un parti d'urbanisme spectaculaire, essentiellement concentré sur la parcelle du Forum. Il se singularise par rapport à la proposition précédente en se concentrant sur le réaménagement des sous-sols, sans proposer de construction émergeant en surface. Il s'agit de rendre au site des Halles la lumière perdue à travers un vaste vitrail, en forme de rosace, couvrant toute la surface du sol. L'intervention architecturale et urbaine est pensée comme une respiration dans le rythme de la ville, apportant des améliorations fortes à des espaces qui fonctionnent déjà, tout en créant « *un vide pour l'avenir, un socle en attente d'un improbable monument* [4]»

Dans le projet de Winy Maas, le jardin, qui constitue un équipement urbain, devient lui-même un monument. Il relie plusieurs pôles (la Seine, la bourse du commerce, l'église Saint Eustache) et permet ainsi l'intégration du projet au quartier. Le jardin est étendu et reconstitué sur un podium qui longe les surfaces d'équipements et de commerces – on peut d'ailleurs lui reprocher sa faible accessibilité du fait de sa hauteur.

Winy Maas (tout comme Rem Koolhaas) propose un projet flexible, composé de multiples micros projets. Il s'agit de fédérer autour d'un système cohérent des initiatives qui peuvent être éparses, soit « *un modèle de la cohabitation des petites interventions ciblées et des grandes ambitions (...) à la façon d'un vitrail, où la splendeur monumentale découle de la composition de très petits éléments : tous différents, ensemble ils forment une unité*[5]. On peut y lire le souci de faire converger les intérêts de chaque acteur en proposant des micros projets « *ciblés* » à même de répondre à toutes les demandes formulées.

Vues du projet de MVRDV - Maas



[4] *Idem*

[5] MAAS W. 2004 in "Paris – Les Halles", AMC Le Moniteur, Paris, p. 82

Maquette du projet de MVRDV - Maas



Source : MAAS W. 2004 in "Paris – Les Halles", AMC Le Moniteur

Au sujet des relations entre les espaces publics, MVRDV propose de créer des « *boulevards flâneurs* » qui dépassent le périmètre du quartier des Halles. Il s'agit de relier des pôles qui constituent les destinations majeures du centre ville avec deux grands axes majeurs - Nord/Sud et Est/Ouest - qui vont respectivement du Pont Neuf aux Grands Boulevards et du centre Pompidou au Palais Royal. Ces deux axes ont pour but de clarifier et de fluidifier le réseau piétonnier. Ces axes convergent exclusivement sur le Forum, le renforçant comme lieu central. Les accès aux niveaux souterrains se font par le podium, qui recouvre tout le Forum. L'équipe propose de répondre à la demande de mixité des usages avec le concept de « vitrail multifonctionnel ». Cette surface est découpée en plusieurs parties avec des alternances de transparence et de jardins plantés, selon les fonctions situées « en dessous », que les usagers peuvent apercevoir (transparence au dessus de la piscine par exemple).

L'équipe MVRDV propose deux grands axes d'intervention concernant la gare des Halles. La première intervention consiste à ouvrir la gare afin de laisser pénétrer la lumière naturelle. Cette ouverture s'accompagne d'une reconfiguration de la salle d'échanges sous forme d'une série de ponts, susceptibles de clarifier les flux. La seconde intervention doit assurer une meilleure liaison entre les Halles et Châtelet.

En ce qui concerne la programmation d'équipements publics, MVRDV ne propose pas un programme lourd concernant le domaine bâti, mais envisage la création d'un lieu central et symbolique au cœur de Paris, qui deviendrait une « place de spectacle ». A l'intérieur, le Forum est pensé comme un centre commercial et culturel prenant la forme d'une grande cathédrale. Un travail important est effectué sur les circulations des personnes, davantage que sur les lieux d'occupation de l'espace ou sur les équipements publics. Winy Maas justifie la faible présence d'éléments de programmation dans son projet par l'argument qu'il préfère laisser des opportunités d'aménagement pour l'avenir.

• OMA – Rem Koolhaas

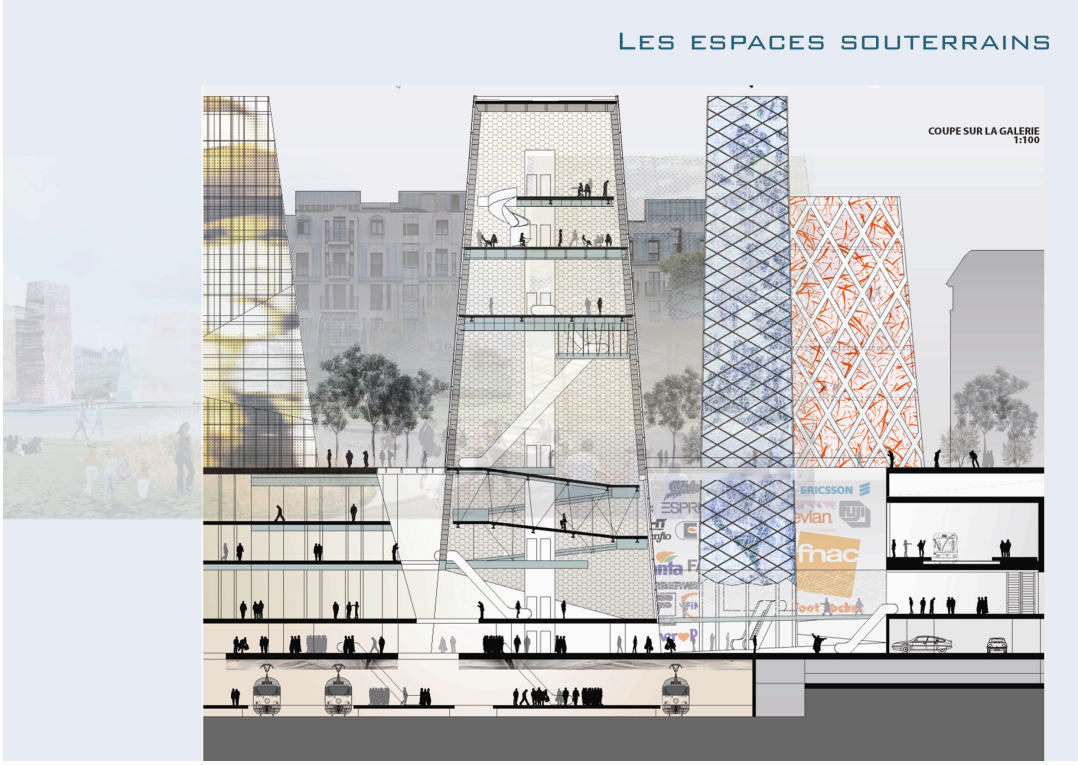
Rem Koolhaas estime qu'il faut « *rompre avec l'idée d'un grand geste unificateur et définitif qui est censé régler la question* » et plutôt envisager l'intervention comme une somme de projets, ce qui en rend le phasage plus souple. L'ambition de son projet est donc de définir un cadre général, qui permettra d'offrir une cohérence à l'ensemble du site. Koolhas considère que « *le jardin et les programmes souterrains souffrent principalement d'une ignorance de l'un par rapport à l'autre*[6]. » Il s'agit donc de rétablir un dialogue, en offrant à la fois des émergences en surface pour signifier le souterrain et des crevasses dans lesquelles le jardin pourra s'immiscer dans le réseau des sous-sols. Son étude porte principalement sur l'équilibre et le rôle de failles et d'émergences (les tours, variables en nombre, en emprise, en hauteur). Celles-ci émergent sous la forme de pavillons verticaux translucides de 25 à 37 mètres de haut qui pourront assurer cette liaison.

Maquette du projet OMA – Koolhas



[6] KOOLHAAS R. 2004 in "Paris – Les Halles", AMC Le Moniteur, Paris, p. 114

Coupe du projet OMA – Koolhas



Le jardin est constitué d'espaces verts disjoints et ayant davantage un rapport avec les volumes bâtis qu'avec le quartier.

Dessin du jardin du projet OMA – Koolhas



Source :KOOLHAAS R. 2004 in "Paris – Les Halles", AMC Le Moniteur

La programmation proposée est concentrée à la fois sur l'activité commerciale, la transparence des espaces et le sens porté par l'ensemble. Le site doit être capable de « *donner un sens nouveau à la séquence urbaine depuis le centre Beaubourg jusqu'au Palais Royal, par « l'intensification » de la connexion est-ouest*». Koolhaas et son équipe proposent un projet qui laisse une certaine marge de manœuvre aux futurs aménageurs et utilisateurs, aussi bien en ce qui concerne le nombre d'émergences et leur affectation que la disposition des espaces verts ou la programmation des travaux.

La vision de l'espace public du projet de Rem Koolhas n'est pas associée à l'idée du « plus grand jardin possible », mais à une utilisation de l'espace correspondant à de nouvelles manières de vivre. L'organisation des espaces verts rompt avec les formes et les pratiques traditionnelles des jardins parisiens, puisqu'une multitude de jardins aux formes arrondies et aux usages variés segmente les espaces verts – ce qui n'empêche pas la création d'une unité à l'échelle des Halles par l'effet d'ensemble.

Par ailleurs, le projet de Koolhas traduit la volonté de faire émerger la vie souterraine dans la ville, et de faire pénétrer la Ville dans le Forum et les sous-terrains. L'architecte s'est employé à réhabiliter l'espace souterrain du Forum en jouant sur la lumière, en mettant en avant une idée de « Vallée ». L'enjeu principal du projet de Rem Koolhaas est dès lors de re-créer des interactions entre le jardin, le centre commercial, le pôle de transports, et le quartier les entourant.

Le projet propose une meilleure accessibilité :

- en Surface : entre les espaces verts et le reste du quartier.
- aux Premiers sous-sols : entre commerces et équipements.
- aux Derniers sous-sols : entre transports, salle et couloirs d'échanges.

En ce qui concerne les espaces dédiés aux transports, le projet prévoie d'améliorer la visibilité du pôle d'échange et de l'agrandir. Le pôle Châtelet est mieux relié aux Halles. L'ensemble est mieux relié à la ville par un effort d'accessibilité et grâce à des cheminements simplifiés. Les voyageurs devraient arriver au pied de la plus haute tour, au centre des Halles, ce qui simplifie les cheminements et, du point de vue de l'exigence de sécurité, facilite l'évacuation en cas de problèmes.

La conception des bâtiments est issue d'une réflexion sur les enjeux qui se posent aux différentes échelles précisées dans le cahier des charges : locale, parisienne et régionale. Le projet prend particulièrement en compte la dimension régionale des Halles et la stature internationale de Paris d'autre part, en imposant les Halles comme le lieu central d'Ile de France. Le canyon autour duquel est organisé le forum oriente clairement ce lieu comme un centre commercial régional. Le commerce est pensé comme une fonction héritée de ce quartier : il prend le relais des Halles d'autrefois. Les tours sont les exutoires des sous-sols vers la surface. Elles bouleversent l'organisation du forum des Halles en « soulevant le couvercle » sous lequel il vit depuis des dizaines d'années.

Concernant les équipements, la principale idée consiste à créer un centre de la mode et du design en adéquation avec des traditions parisiennes qui participent au rayonnement de la ville. Le projet ne s'étend pas en ce qui concerne les équipements publics existant. Il se contente de les maintenir en l'état.

• SEURA / David Mangin

Le projet de David Mangin est bien moins monumental que les précédents. Il cherche d'abord à retrouver les connections urbaines provenant du tissu urbain, tout en garantissant un jardin le plus grand possible. Les nouvelles allées de ce dernier prolongent certaines rues, afin de s'inscrire dans une continuité urbaine. Par ailleurs, le grand mouvement que souhaite exprimer le jardin, c'est une liaison ouest-est retrouvée, marquée par « *un cours, Ramblas large de 22 mètres, traversant l'ensemble du site et fédérant, côté Saint-Eustache, des pelouses et des salons de verdure et côté rue Berger, des bandes de jeux, de promenades, de parterres et de kiosques.* » La bourse du commerce est réintégrée dans une perspective reliant le centre Georges Pompidou. Ce Cours se poursuit au-dessus du « *trou* », le long d'une passerelle, le tout sous un grand toit de verre couvrant l'ensemble du Carreau des Halles, nouveau bâtiment assurant la mise en place des équipements culturels et commerciaux. Cette toiture offre essentiellement un rôle de protection avec la maîtrise de l'impact des éléments naturels sur le bâti ou les diverses activités qu'il loge. L'idée maîtresse de ce projet est donc de placer à l'est du site « *un toit dans un jardin* » qui mesure 146 m2 et repose sur deux bâtiments d'un étage.

La programmation d'équipements publics repose sur le principe d'une mixité commerce-service maintenue, notamment par l'émergence de deux niveaux sur les ailes latérales (côté jardin, le Conservatoire et les terrasses ; sur les rues latérales et les passages, les commerces, le commissariat et les équipements de quartier). Le projet de David Mangin augmente les surfaces commerciales de 14 000 m², notamment pour la création d'un commerce alimentaire. Il propose également une remise à plat des espaces affectés aux équipements publics et une redistribution générale pour favoriser leurs usages.

Le projet installe plusieurs équipements dans le Carreau :
- le Conservatoire de la Musique du Centre dont la surface augmente (elle passe à 2500 m²)
- la Maison des Services Publiques
- le Pôle des pratiques amateurs
- la médiathèque peut augmenter sa surface en prenant celle actuellement occupée par la Maison des Conservatoires

En ce qui concerne le traitement des espaces publics et de leurs relations, le projet de l'équipe SEURA modifie peu la séparation sous et sur dalle. Globalement, ce projet est le plus proche de l'existant, notamment parce qu'il propose un jardin public large et sans constructions. Il maintient en grande partie l'organisation des espaces publics existants. Le projet désire inscrire le jardin des Halles dans le parcours des espaces publics majeurs parisiens (Les Tuileries, Le palais Royal, Beaubourg, La Place des Vosges).

Le projet propose tout de même de fluidifier la relation entre « *le dessus et le dessous* » en augmentant le nombre d'accès à la salle d'échanges grâce au prolongement des escaliers Rambuteau et Berger, et d'améliorer l'accessibilité à la gare RER et à la station Les Halles. En outre, la salle d'échanges est étendue vers l'Ouest et la Place Carrée en prenant sur l'emprise des parkings latéraux. Le projet Mangin privilégie l'évacuation des utilisateurs de la RATP par l'intermédiaire des tours de sécurité existantes dans les niveaux –1, -2 et –3. (Il est proposé de les prolonger jusqu'au niveau –4 ou d'établir des escaliers ou des circulations protégés qui permettent de les rejoindre.)

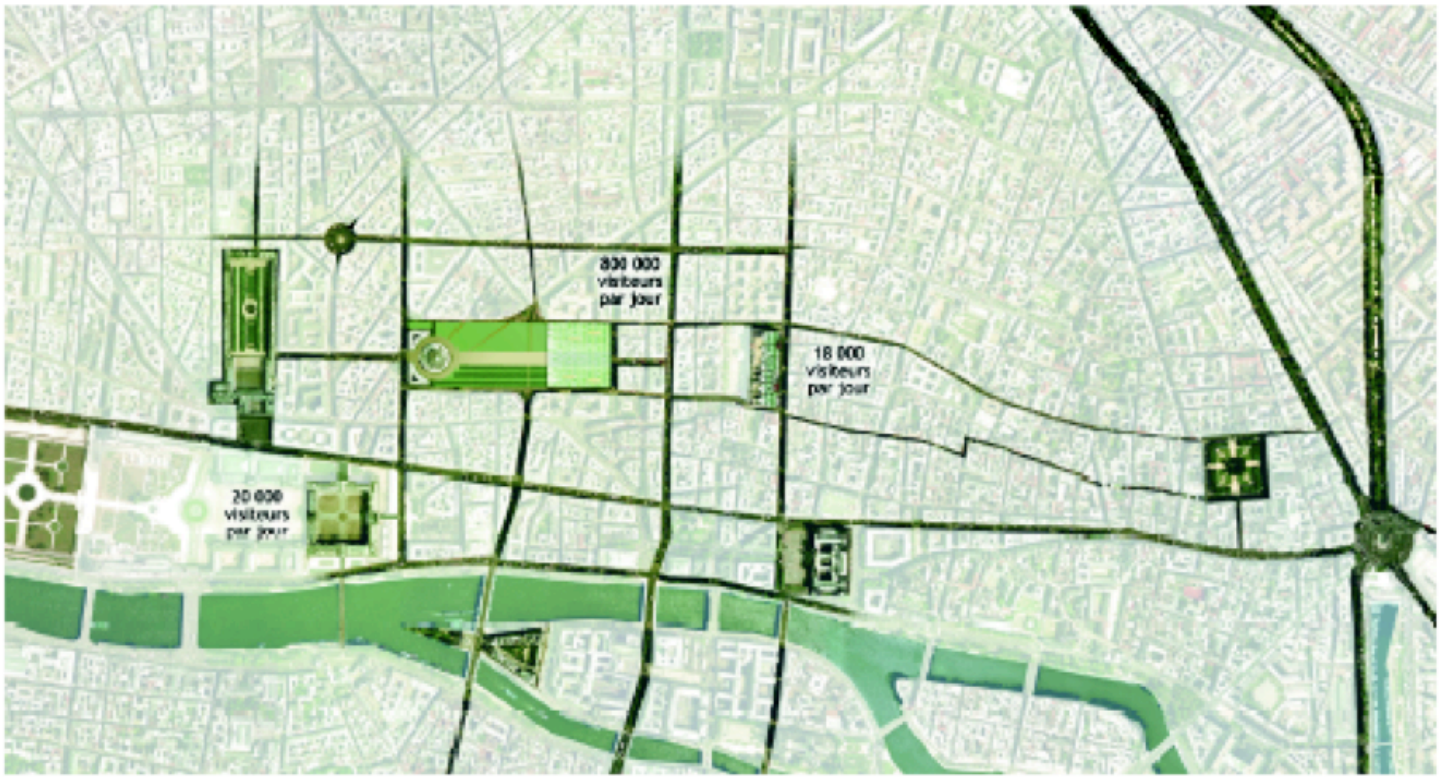
Maquette du projet SEURA-Mangin



Dessin du projet SEURA – Mangin



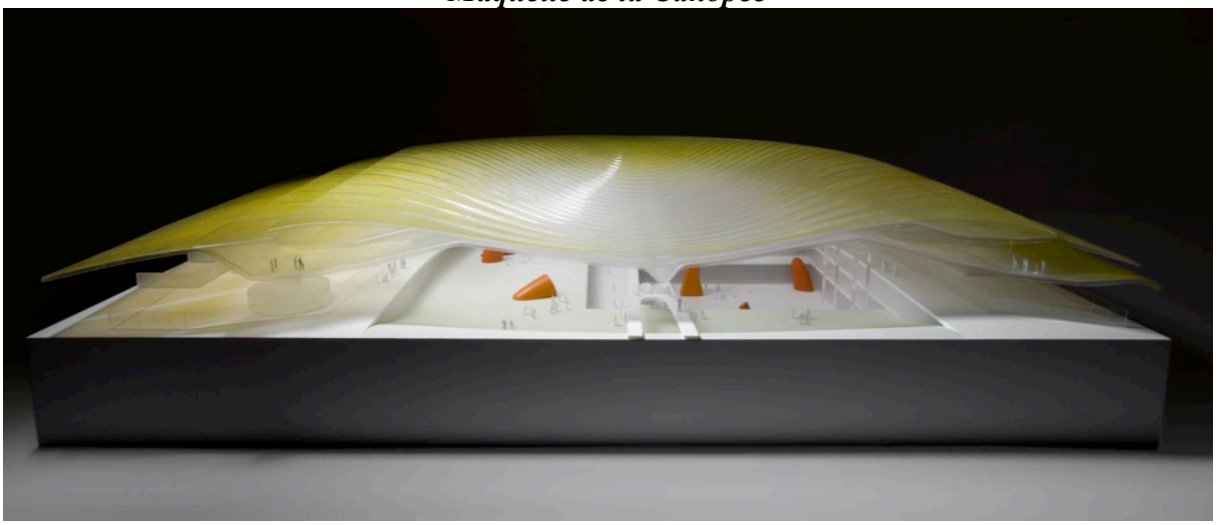
Insertion du projet SEURA – Mangin dans la ville



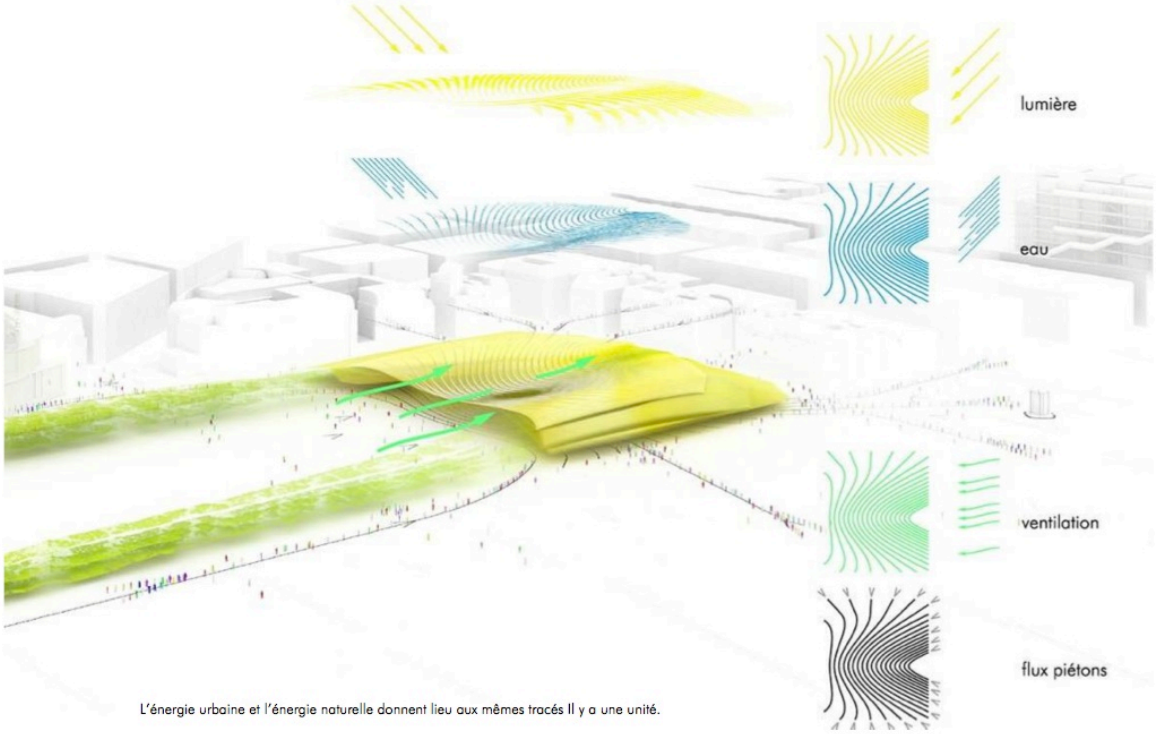
Source : MANGIN D.. 2004 in « Paris – Les Halles », AMC Le Moniteur

Annexe 3.3. Le projet de Canopée de P. Berger et J. Anziutti, octobre 2007

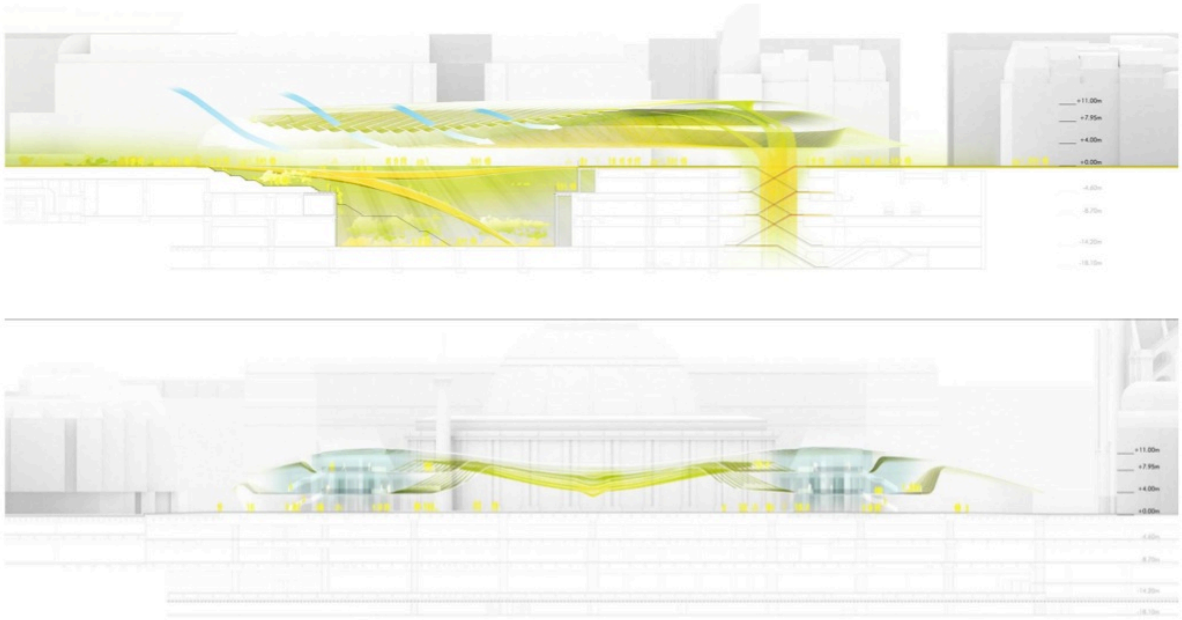
Maquette de la Canopée



Vue de la Canopée dans le site



Coupe transversale et longitudinale de la Canopée



Source : Diaporama P. Berger J. Anziutti Architectes, projeté le 22 octobre 2007

Annexe 3.4. Présentation du dossier de Permis de construire de la Canopée, décembre 2008

Les équipements :

- Le Conservatoire : Le hall traversant du bâtiment sud devient perméable, distribuant ainsi l'accueil du conservatoire, de l'auditorium et des services métropolitains.

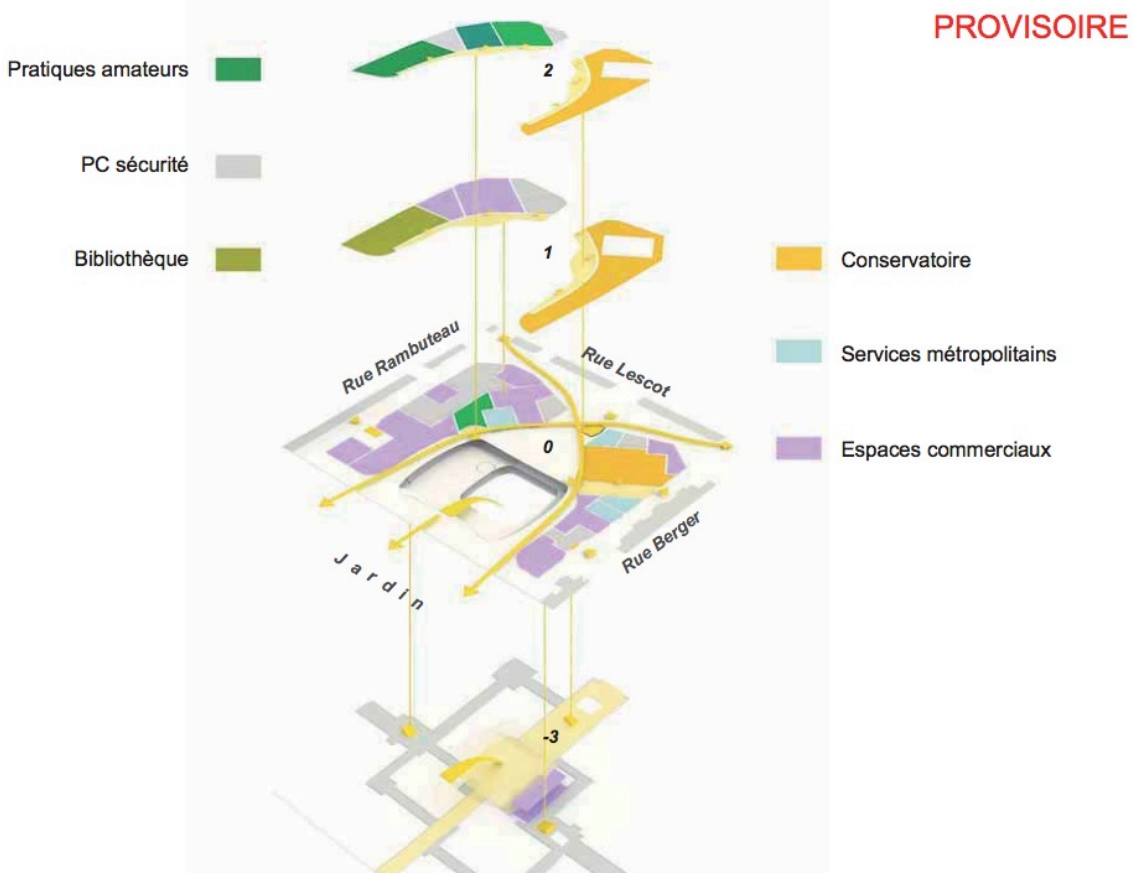
- Les Pratiques amateurs : Constitution d'une grande salle d'orchestre de 235m2.

- La Bibliothèque : Amélioration de l'accueil et de la visibilité du programme sur la coursive

- Les Services métropolitains : Animation de la circulation sur patio du premier étage du bâtiment Nord grâce à la création des services métropolitains et l'ajout du PC Sûreté.

- Les surfaces commerciales : un linéaire « Village des saveurs » est déplacé sur la rue Rambuteau s'approchant ainsi de la rue Montorgueil.

Axonométrie de la Canopée : répartition du programme



Source : Diaporama P. Berger J. Anziutti Architectes, GTT 2 décembre 2008

Les rives de Canopée, côté rue, ont une hauteur de 4 mètres et le faîtage culmine à 14,50 mètres.

La relation entre la Canopée et le jardin a été dessinée :

- Les lisières Sud et Nord du jardin se prolongent jusqu'à la Canopée

- L'axe Est-Ouest est confirmé, notamment par le recentrement du patio

- Un espace fluide a été mis en place entre la Canopée et l'axe Pont neuf pour permettre un meilleur choix de parcours entre les deux passages au rez-de-chaussée de la Canopée, le patio, le jardin et les rues avoisinantes.

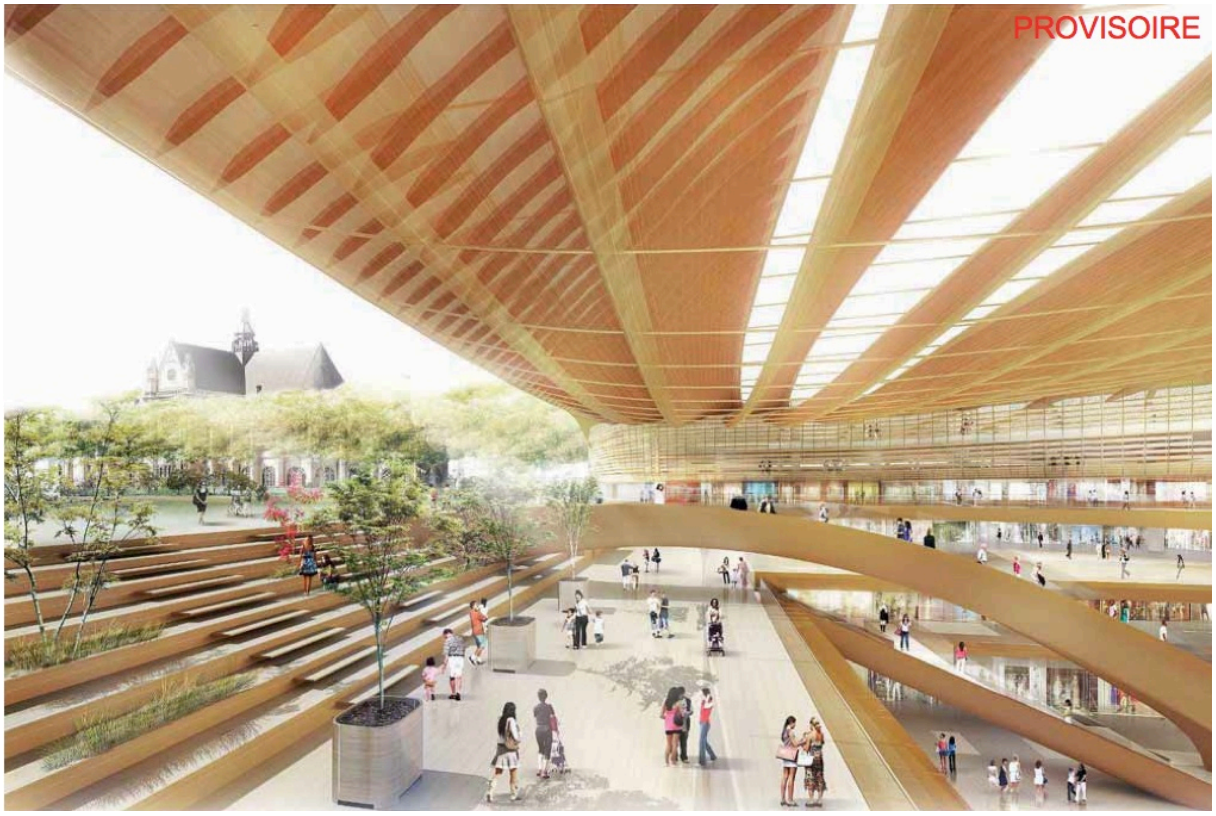
L'espace public à l'abri de la Canopée a été agrandi:

- Le tracé des contours du rez-de-chaussée de la Canopée et du patio a été redessiné afin d'optimiser les passages de la rue Lescot vers le jardin.

- Les contours du patio ont été redessinés pour l'agrandir.

- A chaque étage du patio, les coursives sont à l'air libre et à l'abri de la Canopée pour les intégrer à « l'espace public vertical »

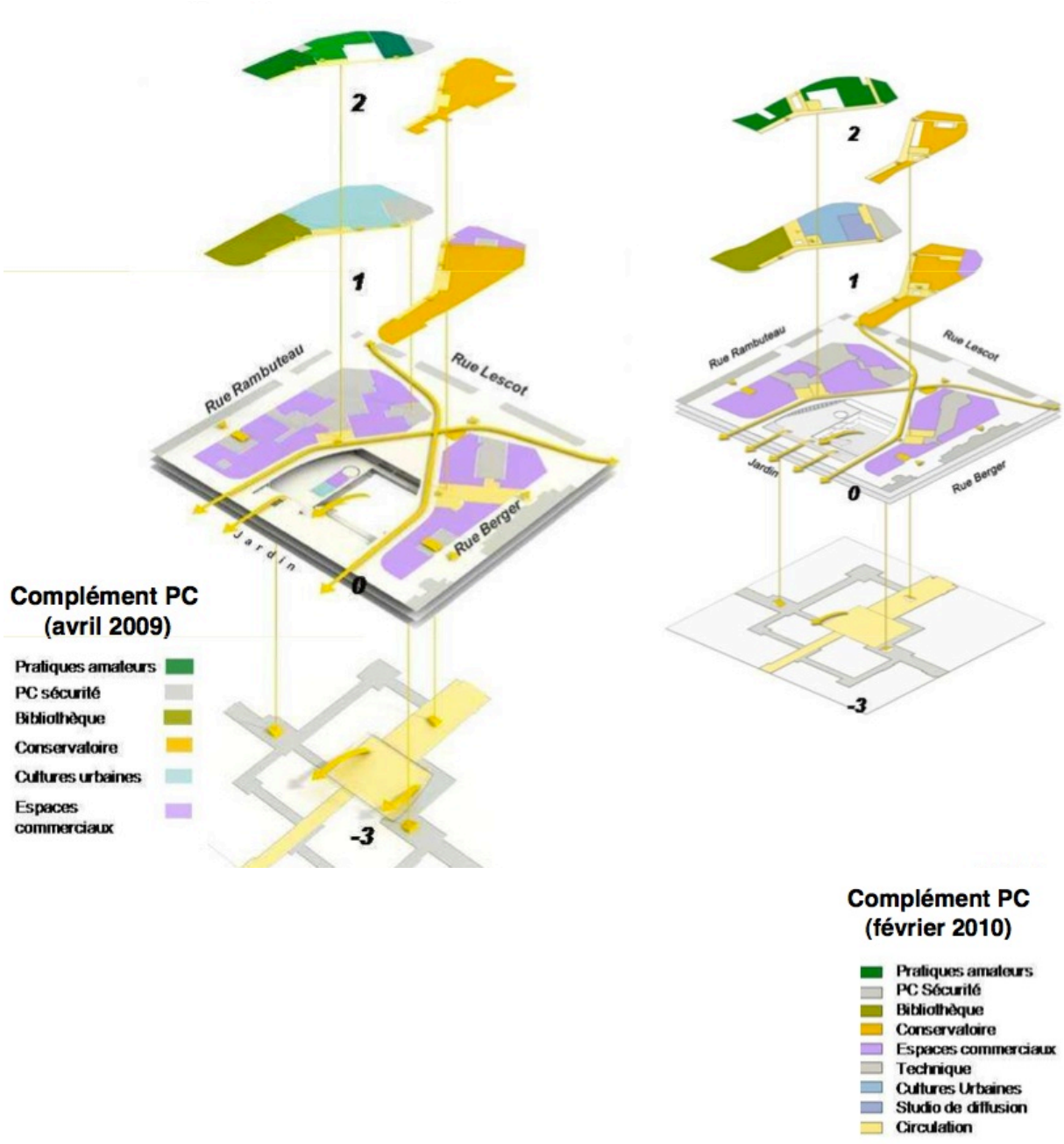
Vue du patio de la Canopée



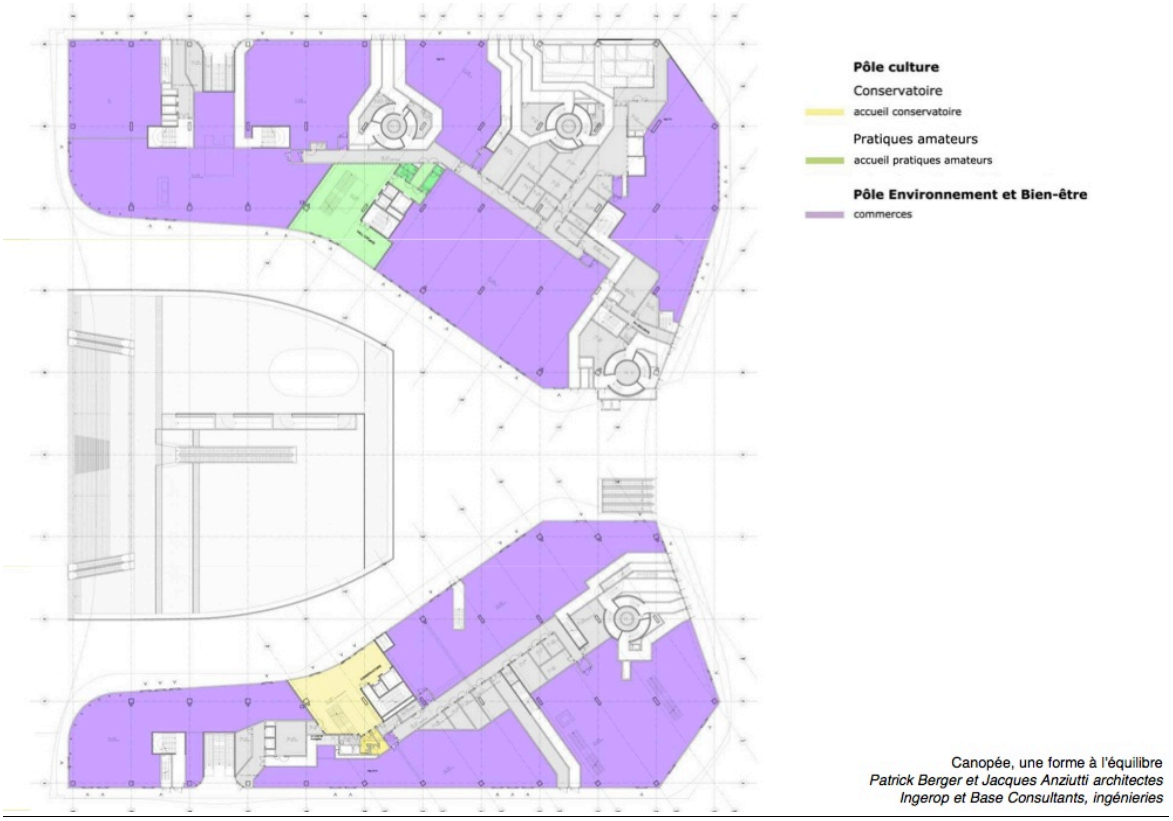
Source : Diaporama P. Berger J. Anziutti Architectes, GTT 2 décembre 2008

Annexe 3.5. Projet final de Canopée, février 2010

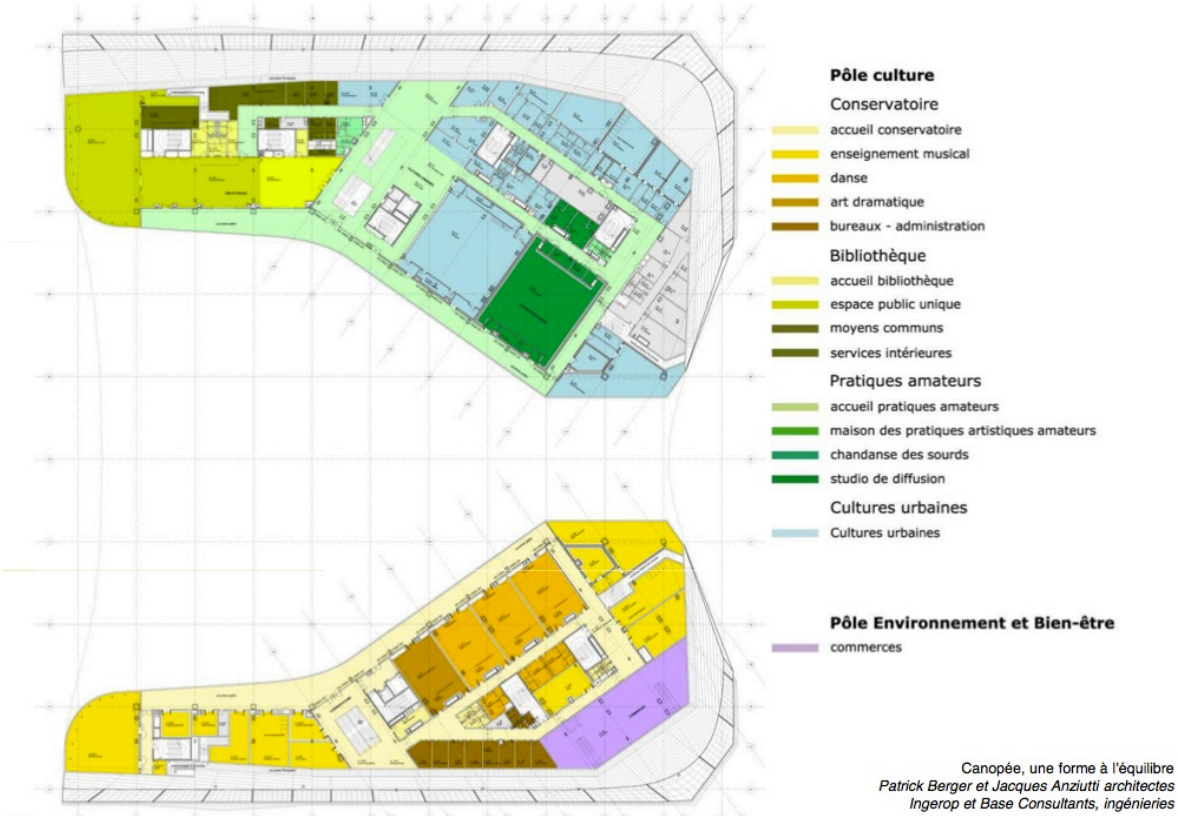
Axonométrie générale de la Canopée



Plan du RDC de la Canopée



Plan du 1er étage de la Canopée



Source : Diaporama P. Berger J. Anziutti Architectes et Mairie de Paris, GTT 17 février 2010

Tableau des surfaces, démolitions, constructions et relocalisation sur l'ensemble du site : équipements publics et commerces

EQUIPEMENTS PUBLICS / COMMERCES	SURFACES ACTUELLES	EVOLUTION/LOCALISATION	SURFACE APRES TRAVAUX	OBSERVATIONS
Maison des Pratiques Artistiques Amateurs	0	Nouvel équipement Canopée	1029	
Equipement Hip-Hop	0	Nouvel équipement Canopée	1403	
Salle de diffusion	0	Nouvel équipement Canopée	394	
Accueil équipements publics/ services d'informations	0	Nouvel équipement Canopée	587	Ces espaces, communs aux équipements de l'aile nord de la Canopée, offriront en outre des services d'information sur l'actualité culturelle à l'échelle métropolitaine
Conservatoire municipal du centre	1 370	Démolition et relocalisation au sein de la Canopée	2607	Augmentation de surface: + 90 %
Bibliothèque jeunesse La Fontaine	380	Démolition et relocalisation au sein de la Canopée	1053	Devient une bibliothèque tous publics. Augmentation de surface: + 177%
Forum des Images	5 860	Non impacté	5 860	Rénové et rouvert en décembre 2008. Agrandissement de 3.500 m^2 à 5.860 m^2: rassemblement autour du forum des images initial des équipements indépendants suivants: local RTL, photothèque et auditorium
Bibliothèque du cinéma François Truffaut	1200	Non impacté	1200	Ouverture décembre 2008. Création à l'emplacement de l'ancienne maison des associations
Médiathèque musicale	1 500	Non impacté	1 500	
Centre d'animation	1 370	Non impacté	1370	Maintien sur place ou déplacement a proximité si opportunité d'implantation plus intéressante
Ateliers ADAC / Paris Ateliers	760	Démolition, relocalisation	760	Maintien, voire augmentation des surfaces utiles, localisation à déterminer
La Bagagerie	135	Démolition : relocalisation à proximité	135	Maintien, voire augmentation des surfaces utiles, consolidation de l'implantation provisoire a proximité
Roues libres	140	Démolition	0	Service RATP devant disparaitre à terme
Maison des associations	130	Démolition : relocalisation à proximité	130	Maintien, voire augmentation des surfaces utiles, consolidation de l'implantation provisoire a proximité
Centre de soin RATP	100	Démolition: suppression	0	
Local d'information projet / ex boutique Paris Musées	160	Démolition: suppression	0	
Annexe Duthilleux	170	Démolition: suppression	0	
Relais du cœur	876	Relocalisation	0	Relogement dans Paris, localisation à déterminer, recherche en cours
Maison des conservatoires	1600		1600	
Piscine	2960		2960	
Gymnase	2110		2110	
TOTAL SURFACE EQUIPEMENTS PUBLICS DEMOLIS			**4 221**	Conservatoire, bibliothèque, Adac/Paris Ateliers, La Bagagerie, Roues libres, Maison des associations, Centre de soins RATP, Local info/boutique Paris Musées, Annexe Duthilleux, Relais du Cœur
TOTAL SURFACE CREATION D'EQUIPEMENTS PUBLICS AU SEIN DE LA CANOPEE			**7073**	Conservatoire, Equipement Hip Hop, bibliothèque, MPAA, espaces d'accueil et d'info
TOTAL SURFACES EQUIPEMENTS PUBLICS DEMOLIS RELOCALISES			**1 025**	Adac/Paris Ateliers, La Bagagerie, Maison des associations
TOTAL SURFACE EQUIPEMENTS PUBLICS	**20821**		**24698**	**soit une augmentation de 18,6% de la surface des équipements publics**
Surfaces commerces détruits dans les pavillons Willerwal			2500	Démolition totale des pavillons Willerval
Surfaces commerces détruits dans les niveaux souterrains			1500	Reconfiguration des circulations verticales Berger, Rambuteau et Lescot, création des emmarchements entre jardin et place basse
TOTAL DEMOLITION SURFACES COMMERCIALES			**4000**	
Création commerces au sein de la Canopée			6330	programme commercial du programme du concours: café littéraire, café du 21e siècle, village des saveurs, concept store culturel
Circulations verticales			500	Reconfiguration des circulations verticales Berger, Rambuteau et Lescot
Mail de liaison vers Marguerite de Navarre			1100	Niveau -3, liaison entre Forum et nouvel accès Marguerite de Navarre
Surfaces commerciales créés dans le barreau Nord-Sud			3 600	Création d'une moyenne surface alimentaire ("magasin polulaire")
TOTAL CREATION SURFACES COMMERCIALES			**11 530**	
TOTAL SOLDE CREATION SURFACES COMMERCIALES			**7 530**	
TOTAL SURFACE COMMERCES (hors gare RER)	**58504**		**66 034**	**soit une augmentation de 12,9% des surfaces commerciales**
TOTAL SURFACES EQUIPEMENTS PUBLICS + COMMERCES	**79325**		**90732**	**soit une augmentation de 14,4% du total des surfaces**
PART DES EQUIPEMENTS PUBLICS / SURFACE TOTALE	**26%**		**27%**	**soit une augmentation de 4% de la part des équipements publics par rapport au total des surfaces**
PART DES COMMERCES / SURFACE TOTALE	**74%**		**73%**	**soit une diminution de 1% de la part des commerces par rapport au total des surfaces**

4. Documents de définition de la participation de la Mairie de Paris

Annexe 4.1. Les 10 clefs de la *Charte Parisienne de la Participation*, décembre 2009

1e clef : « La démocratie participative est une aide à la prise de décision publique. Loin de concurrencer la démocratie représentative, elle en est complémentaire. Elle est une ambition partagée par les Parisiens, leurs élus et les agents de la Ville. »

La première clef précise que les élus sont « les garants de l'intérêt général », et que c'est eux qui ont la responsabilité des périmètres et des modalités de la participation. La Charte commence donc par la réaffirmation de l'importance de la démocratie représentative et du primat de la légitimité des élus pour prendre les décisions. La première clef précise également que la Ville entend aller au delà des obligations légales.

2e clef : « Tous les Parisiens sont invités à s'impliquer dans la vie participative. »

Cette deuxième clé traite particulièrement des questions d'ouverture et d'accessibilité des dispositifs « à tous les parisiens ». La participation du plus grand nombre est recherchée par l'usage des nouvelles technologies de l'information, le recours à des formes d'expression non écrites et le choix d'horaires de réunion adaptés à la diversité des modes de vie des Parisiens.

3e clef : « Chaque Parisien a la garantie de pouvoir aborder dans le cadre des processus participatifs toute question de son choix, dans le respect des règles démocratiques. »

Le développement suivant l'énoncé de cette troisième clé commence par l'indication que tout parisien majeur a le droit d'interpeller le Maire sur une question, notamment à travers une pétition. Les nouveaux outils des sites Internet sont mis en avant comme possibilités pour tous de participer et d'avoir une expression libre :

- appel à propositions et système de votes commentés en ligne;

- contributions collectives de type «wiki»;

- interface de pétitions citoyennes en ligne.

4e clef : « La Ville anime la démocratie locale parisienne et la fait vivre par la mise à disposition de moyens humains, logistiques et financiers. »

Cette clé détaille les structures, services et instances, et les acteurs en charge du développement et de l'organisation des dispositifs participatifs à Paris. (Agents dont la mission spécifique est « l'animation de la démocratie locale », Mission Démocratie Locale, différents conseils de quartier, de jeunesse, CICA, etc.)

5e clef : « Tous les Grands Projets municipaux font l'objet d'une concertation publique. »

Cette clef indique que la Mairie de Paris s'engage à fournir une information claire, complète et accessible sur chacun de ses grands projets, et que la concertation doit être préalable à leur « conduite ». Il n'est pas précisé à quelle phase pu projet correspond sa conduite, s'il s'agit de débuter au moment de la définition des objectifs et du diagnostic, ou de son élaboration.

La Charte donne des indications un peu plus précises en termes de structure des dispositifs, en indiquant que « Les concertations se déroulent dans le cadre d'une instance participative, sous l'égide d'un garant. »

Elle indique également une durée minimale de concertation de 3 mois, et la possibilité pour les citoyens de participer aux jurys de concours.

6e clef : « La démocratie participative se déroule dans le respect mutuel et dans un esprit de construction commune entre l'ensemble des acteurs. Les avis exprimés sont consignés et la Ville rend compte de leur devenir. »

Cette dernière indication semble montrer que la Charte accorde de l'importance à la traçabilité des débats et à la restitution et l'explication des arbitrages des élus par rapport aux apports des citoyens.

Cette clé met également en avant l'égalité des participants dans leurs prises de parole, en indiquant qu'aucun acteur ne doit l'accaparer. Elle reprend également l'idée que la « concertation » est améliorée par l'implication de « de l'ensemble des acteurs concernés. »

Enfin, cette clé énonce les différents types d'acteurs qui peuvent intervenir dans les instances participatives. Sont cités non seulement les citoyens, les politiques et les professionnels de la Mairie de Paris, mais aussi les acteurs économiques du secteur privé et les sociétés d'économie mixte. Il est indiqué que les rôles de chacun doivent être précisés dès le départ. La répartition des rôles entre acteurs professionnels et politiques est délimitée :

- Les services de la Ville de Paris ont pour mission de présenter les projets de la manière la plus accessible, d'éclairer les choix à réaliser et de les mettre en œuvre.

- Les élus issus du suffrage universel ont un pouvoir d'arbitrage et de décision. Ils rendent compte aux citoyens des décisions prises en précisant dans quelle mesure les avis des Parisiens ont porté leurs fruits.

7e clef : « La Ville s'engage à ce que chaque citoyen dispose d'une information précise et accessible. »

Cette clef précise que tous les documents relatifs à un projet sont rendus publics, et que toutes les personnes concernées par le projet ont un accès égal à ces documents.

Quelques précisions sont données quant à ce qui doit être communiqué :

- la forme de participation proposée et le champ de ce qui est à discuter;

- le calendrier prévisionnel;

- la manière dont les avis des participants seront pris en compte;

- le type d'enquête qualitative ou d'initiative envisagée pour faire émerger la parole de tous les publics ;

- les modalités de la prise de décision et de sa restitution.

8e clef : « Les modalités et étapes de tout processus participatif sont énoncées très en amont. »

« Les services de la Ville et les élus intègrent le temps de la participation dans leur calendrier dès l'origine de leur projet, quelle que soit la forme envisagée. »

Cette clef permet également de préciser le sens donné aux termes communément utilisés pour parler de la participation, et ainsi de distinguer les pratiques auxquelles ils correspondent : l'information, la consultation (recueil de la parole), la concertation (le fait de construire ensemble les solutions), et la co-élaboration (participants associés dès la phase diagnostic et de définition du cahier des charges).

9e clef : « La Ville s'engage à favoriser et mettre en œuvre des actions de formation et sensibilisation à la vie citoyenne et démocratique. »

Ces actions sont à destination des agents de la Ville de Paris, des élus et de leurs collaborateurs, mais aussi aux instances de démocratie locale, aux associations parisiennes, et à l'ensemble des Parisiens. Ces derniers ont notamment accès à des formations et des lieux d'échanges par l'université populaire de la citoyenneté active.

10e clef : « Les processus participatifs font l'objet d'une évaluation, de même que l'application de la présente Charte. »

C'est dans cette clef qu'est annoncée la création de la CPDP, et le bilan annuel qu'elle présentera au Conseil de Paris. Les parisiens peuvent également participer à l'évaluation par le biais « d'espaces contributifs » sur Internet.

Source : Site Internet Mairie de Paris

Annexe 4.2. Les 12 axes pour la mise en œuvre de la *Charte Parisienne de la Participation*, octobre 2010

Pour diversifier les participants :

Axe 1 : Etablir un guide des bonnes pratiques d'animation des réunions

Axe 2 : Viser l'accessibilité totale de la démocratie locale

Axe 3 : Informer 15 jours en amont de la tenue d'une réunion

Axe 4 : Assurer un accueil des nouveaux membres d'une instance participative par les anciens et les élus

Axe 5 : Sensibiliser les jeunes publics

Axe 6 : Créer une université populaire de la citoyenneté active pour former les parisiens, et les élus et personnels de la Ville

Pour élargir la participation :

Axe 7 : Faciliter la dépense des crédits des conseils de quartier

Axe 8 : Mettre à disposition un lieu de travail et de réunion accueillant, ouvert aux membres des instances de la démocratie locale dans les arrondissements

Axe 9 : Favoriser la collaboration entre instances participatives

Axe 10 : Développer des ateliers populaires d'urbanisme durant lesquels les habitants travaillent avec les urbanistes, paysagistes, et architectes les projets d'aménagement

Axe 11 : Organiser un grand Forum de la démocratie locale métropolitaine

Axe 12 : Evaluer les dispositifs participatifs

Source : Site Internet Mairie de Paris

Annexes III. Projet de réaménagement du Jardin des Halles

1. Tableaux de chronologie

- Annexe 1.1. Premières expressions des attentes des habitants-citoyens et premiers éléments de programmation, 2003 – 2004
- Annexe 1.2. Début des études de conception du jardin en marge de la démarche d'implication des habitants-citoyens, 2005
- Annexe 1.3. Avant-Projet Sommaire du jardin de l'équipe SEURA et oppositions des associations, 2006 – 2007
- Annexe 1.4. Finalisation de l'Avant-Projet de jardin malgré la contestation des associations, 2008
- Annexe 1.5. Validation du projet de réaménagement du jardin, constitution du permis de construire et déception des associations, 2009 – 2010

Annexe 1.1. Premières expressions des attentes des habitants-citoyens et premiers éléments de programmation, 2003 – 2004

Dates	2002							2003												2004											
	06	07	08	09	10	11	12	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Phases	juin 2002 - sept 2003: Phase ouverte des études de définition																1er Oct – 12 déc 2003 : Définition du programme			Janv – 15 mars 2004 : phase fermée des études de définition				Avril – déc 2004 : exposition des quatre projets et période de décision								
Eléments de définition du projet / décisions / acteurs en charge du projet					**Oct 2002** : Diagnostic préliminaire du site par la DU								**Juin 2003** : Délibération au conseil de Paris et sélection des 4 équipes de concepteurs participant aux études de définition							**Déc 2003 :** Programme définitif des études de définition										**Nov 2004** : évaluation des projets par la SEM Paris Centre et la Direction de l'Urbanisme
														2 juillet – 24 sept 2003 : Ateliers d'information (5) puis d'échanges (5) avec les équipes										**15 mars 2004** : rendus définitifs des quatre équipes							**2 nov 2004** : comité de pilotage
																9 sept 2003 : première présentation des orientations générales des équipes													**06 juillet 2004** : conseil de Paris : liste de questions complémentaires pour les équipes			**15 déc 2004 :** annonce du choix du projet de l'équipe SEURA : « un toit dans un jardin »
Implication des habitants-citoyens								Mise en place de la concertation par la SEM Paris Centre				**26 Juin 2003** : réunion publique							**16 déc 2003** : réunion SEM Paris Centre – associations de quartier : présentation du programme et information sur la 2eme phase des études de définition										**16 sept 2004** : Accomplir organise une rencontre avec David Mangin			
														24 juillet 2003 : Participation du Cercle des Halles aux ateliers **9 juillet 2003** : Participation des associations de quartieraux ateliers								**9 janv 2004** : réunion publique										**12 oct 2004** : réunion publique **09 oct 2004** : ateliers sur le projet de réaménagement des Halles: présence des associations de quartier et d'associations généralistes			
																9 sept : première présentation des orientations générales des équipes avec le Cercles des Halles **17 sept 2003** : première présentation des orientations générales des équipes devant les associations de quartier								**8 avril 2004** : ouverture de l'exposition des quatre projets – consultation du grand public par bulletins **Avril 2004** : Les quatre équipes proposent des reconfigurations très différentes du jardin des Halles.								**Nov 2004** : évaluation des projets par les associations de quartier			

Dates	2002							2003												2004											
	06	07	08	09	10	11	12	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Eléments concernant le jardin des Halles					**Oct 2002** : objectifs du réaménagement du jardin Etude CNRS sur les usages et représentations du jardin							Contribution des associations de quartier sur les pratiques, représentations et attentes pour le jardin des Halles							**Déc 2003** : Eléments programmatiques pour le jardin des Halles					Contributions des associations et soutien aux projets : certains espaces du jardin apparaissent comme des éléments essentiels de la mobilisation: la place René Cassin et le jardin Lalanne						L'association Accomplir, qui a soutenu le projet Mangin, demande néanmoins certains amendements de son projet de jardin		
																															Choix du projet de jardin le plus proche de l'existant.

Annexe 1.2. Début des études de conception du jardin en marge de la démarche d'implication des habitants-citoyens, 2005

Dates	2005											
	01	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**	**11**	**12**
Phases										**Oct 2005 – déc 2005 : phase d'Avant Projet Sommaire du projet jardin**		
Eléments de définition du projet / décisions / acteurs en charge du projet		**8 fév 2005** : Conseil de Paris, nomination de l'équipe SEURA pour le réaménagement du jardin La DU devient responsable de la coordination générale du projet				**Juin 2005** : acte d'engagement agence SEURA pour le marché de maîtrise d'œuvre conception du jardin			**Sept 2005** : Conseil de Paris : approbation du marché de maîtrise d'œuvre conception du jardin pour l'équipe SEURA			
										Oct 2005 : documents contractuels : marché de conception pour le jardin confié par la Ville de Paris à l'équipe SEURA		
Implication des habitants-citoyens						4 réunions sur les modalités de la « concertation »				**08 oct 2005** : réunion organisée par Accomplir pour l'avenir du jardin Lalanne		**14 déc 2005** : réunion publique : Présentation des évolutions du projet de l'équipe SEURA
											29 nov 2005 : CPC : Présentation des évolutions du projet de l'équipe SEURA	
Eléments concernant le jardin des Halles		**8 fév 2005** : Vœux relatifs au jardin des Halles votés au Conseil de Paris			**Mai 2005** : Bilan sur la sécurité du jardin Lalanne par la DPJ		Mobilisation d'Accomplir pour le maintien du jardin Lalanne			**Nov 2005** : les associations découvrent les premières évolutions du projet de jardin		**Déc 2005** : Création du comité de soutien du jardin Lalanne
						Juin 2005 : Engagement de l'équipe SEURA pour la conception/ réalisation du jardin	L'équipe SEURA travaille sur l'APS Jardin avec la DU					

Annexe 1.3. Avant-Projet Sommaire du jardin de l'équipe SEURA et oppositions des associations, 2006 – 2007

Dates	2006							2007										
	06	07	08	09	10	11	12	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Phases du projet					**Oct 2006 – janv 2007 :** élaboration du cahier des charges pour le concours d'architecture														
								Janv 2007 – déc 2007 : phase d'Avant Projet du jardin										
								Janv 2007- Juillet 2007 : concours d'architecture pour le bâtiment										
Eléments de définition du projet / décisions / acteurs en charge du projet					**Oct 2006** : appel d'offres pour le concours d'architecture du futur bâtiment								**29 juin 2007** : le projet de P. Berger et P. Anziutti, la Canopée, est lauréat du concours d'architecture						
Implication des habitants-citoyens	**29 juin 2006 :** Premier GTT jardin				**Oct– nov 2006 :** enquêtes usages du site IPSOS / groupes d'usagers Mission Publique						**06 avril 2007** : GTT Jardin								
						7 nov 2006 : GTT Jardin						**21 mai 2007** : GTT Jardin							
							7 déc 2006 : GTT restitution des groupes d'usager **13 déc 2006** : GTT Jardin						**05 juillet 2007** : GTT Jeux d'enfants **De juillet** 2007 à mai 2008 : aucun GTT Jardin					
								15 janv 2007 : réunion sur le jardin organisée par le Maire du 1er **16 janvi 2007** : GTT Jardin										
													13 mars 2007 : GTT Jardin, avec le commissaire du quartier des Halles						

Dates	2006							2007										
	06	07	08	09	10	11	12	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Eléments concernant le jardin des Halles	**Juin 2006** : les associations découvrent les avancées de l'équipe SEURA, et développent des critiques sur le projet de jardin				**Oct – Nov 2006** : une partie des enquêtes et groupes d'usagers portent spécifiquement sur le jardin des Halles				**Fév 2007** : la DU produit un document récapitulatif de la programmation du jardin Deux représentantes associatives sont désignées pour rédiger un document reprenant les questions sur le jardin								**13 oct 2007** : Accomplir lance une enquête sur le jardin des Halles et les attentes des usagers		
						Nov 2006 : Résultats du deuxième bilan sécurité sur le jardin Lalanne réalisé par l'APAVE					**9 mars 2007** : courrier du garant à Y. Contassot pour constater les dysfonctionnements de la concertation sur le jardin **10 mars 2007** : les associations envoient leur document de synthèse des questions sur le jardin							
							Déc 2006 : Résultats des groupes d'usagers : enseignement sur les pratiques et représentations du jardin Revendications des associations pour la conservation d'espaces existants – critiques de la façon dont la « concertation » pour le jardin est menée					**Avril 2007 :** document de la Ville pour répondre au document des associations						
									12 janv 2007 : texte du garant, critique de dysfonctionnements de la concertation sur le jardin						**Juin 2007 :** résultats du concours d'idées pour le jardin lancé par Accomplir sur Second Life				

Annexe 1.4. Finalisation de l'Avant-Projet de jardin malgré la contestation des associations, 2008

Dates	01/08	02/08	03/08	04/08	05/08	06/08	07/08	08/08	09/08	10/08	11/08	12/08
Phases	**Janvier 2008 – décembre 2008 : phase d'Avant Projet du jardin**											
					Mai 2008 – déc 2008 : phase Avant Projet Définitif Canopée							
Eléments de définition du projet / décisions / acteurs en charge du projet									**Sept 2008** : programme du marché de conception et réalisation des aires de jeux d'enfants Création de la Mission Halles, avec des chargés de mission de la DU et de la DPA			
Implication des citoyens					**22 mai 2008** : CPC, rencontre avec les nouveaux élus en charge du projet des Halles **29 mai 2008** : GTT Jardin				**08 oct 2008** : GTT jardin portant sur la place René Cassin et la lisière jardin-Canopée			
						5 juin 2008 : GTT Jardin jeux d'enfants **23 juin 2008** : GTT jardin, gestion écologique et plantation						
Eléments concernant le jardin					**Mai 2008** : Les associations demandent aux nouveaux élus des argumentaires pour expliquer le remplacement du jardin Lalanne, et des évolutions du projet pour la place René Cassin Argumentaire de la Ville : pourquoi le jardin Lalanne ne peut être maintenu à son emplacement actuel ? Contre-argumentaire du comité de défense du jardin d'aventure.							
						14 juin 2008 : Chaîne humaine pour sauver le jardin Lalanne, organisée par le comité de soutien du jardin d'aventure et Accomplir.					**Oct 2008** : l'équipe SEURA présente des évolutions pour la place René Cassin en affirmant s'appuyer sur les éléments issus de la « concertation » : les associations estiment que ces propositions ne sont pas suffisantes. **Oct 2008** : communiqué de presse de la mairie spécifiant que le projet de jardin a été construit en s'appuyant sur la « concertation » Communiqué de presse d'Accomplir pour démentir les propos de la mairie et critiquer la concertation	

Annexe 1.5. Validation du projet de réaménagement du jardin, constitution du permis de construire et déception des associations, 2009 – 2010

Dates	2009												2010											
	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Phases	**Janvier 2009 – septembre 2010 : Permis de construire du jardin** **Janvier 2009 – septembre 2010 : Permis de construire de la Canopée**																							
Eléments de définition du projet / décisions / acteurs en charge du projet				**6 et 7 avril 2009** : Conseil de Paris ; validation du permis de construire **23 avril 2009** : Dépôt d'une demande de permis de démolir de la Ville de Paris pour le jardin												**29 et 30 mars 2010** : Conseil de Paris : avis favorable au projet de réaménagement des Halles					**Juillet 2010** : Deuxième permis de démolir de la ville de Paris **21 juillet 2010** : appel d'offre pour la construction de la Canopée			**17 octobre 2010** : Conseil de Paris Approbation d'un protocole relatif au marché de maîtrise d'œuvre de l'aménagement du jardin des Halles Approbation du schéma de principe de réaménagement de la place René Cassin		
							23 juillet 2009 : Obtention du permis de démolir jardin									**6 avril 2010** : Comité de pilotage								
Implication des habitants-citoyens	**Janvier – mai 2009 :** Pause dans la concertation (pas de GTT). Bilan rédigé par la Mission Halles pour le conseil de Paris / Bilan des associations / Bilan du garant de la concertation						**Juillet 2009 – janvier 2010 :** Enquêtes publiques (2 périodes) 2 réunions publiques						**Janvier – septembre 2010 :** dernières réunions de « concertation » Janvier 2010 : avis favorable de la commission d'enquête publique 4 février 2010 : GTT jardin jeux d'enfants 16 juin 2010 : GTT Jardin 20 Septembre 2010 : dernier GTT jardin											
					Mai 2009 – janvier 2010 : Reprise des GTT bâtiment, mais pas de GTT jardin																			
										Oct – déc 2009 : Etude sur la dimension métropolitaine															

	2009												2010											
	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Eléments concernant le jardin des Halles				**Avril 2009** : vœu relatif au maintien de l'esprit de la place René Cassin : préservation de son état d'esprit actuel, sa forme et sa déclivité									**Janv 2010** : avis favorable de la commission d'enquête publique, réserve pour la place René Cassin, mais reconnaissance que son maintien est incompatible avec le projet Mangin						**Juillet 2010** : Accomplir dépose un deuxième recours contre le permis de démolir du jardin					
							Juillet 2009 : Permis de démolir le jardin des Halles									**Mars 2010** : Nouveau vœu voté pour le maintien des usages de la Place René Cassin **Mars 2010** : Affichage du permis de démolir le jardin des Halles						**Septembre 2010** : Permis de démolir accepté : début des travaux dans le jardin des Halles			
																14 avril 2010 : Accomplir dépose un recours contre le permis de démolir du jardin								**Octobre 2010** : le projet de réaménagement du jardin est acté par le conseil de Paris
																	Mai 2010 : Permis de démolir du jardin suspendu							

2. Les éléments de définition du projet

Annexe 2.1. Extrait des questions posées aux équipes de concepteurs et réponses qu'ils donnent sur le jardin, juillet et septembre 2004

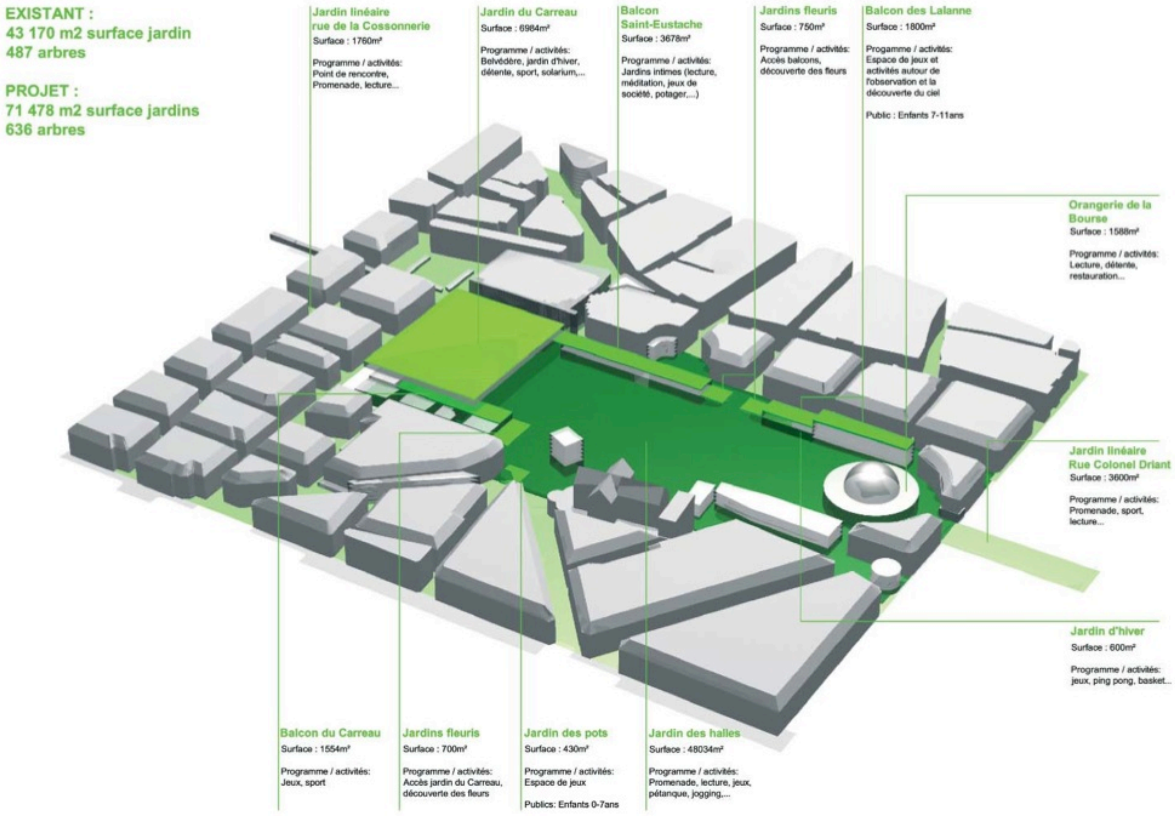
- Questions complémentaires posées aux équipes, 21 juillet 2004 : Accessibilité et usage du jardin

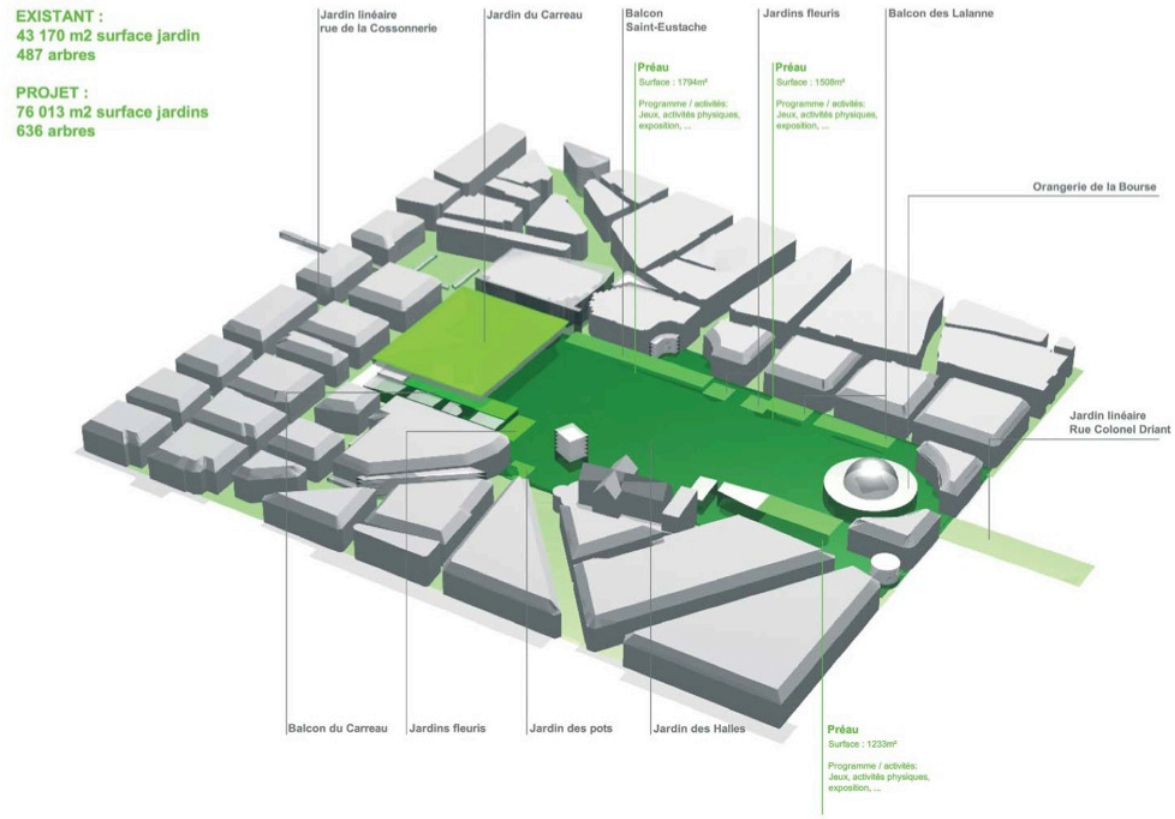
- Indiquer les usages et les publics auxquels sont destinés le(s) jardin(s). Indiquer également leur localisation (notamment les jardins des tous petits et le jardin d'aventures actuellement localisé dans le jardin des Lalanne).
- Indiquer la répartition des fonctions de transit et de loisirs dans le jardin. Expliquer l'organisation et la répartition des espaces publics de surface entre les espaces plantés et minéraux du jardin d'une part, et les espaces de voirie (circulations piétonnes incluses) d'autre part. Comment est garantie la continuité et le caractère unitaire du jardin sur plus de 4 hectares avec la combinaison de cheminements, d'activités de loisirs ou de repos et les accès aux espaces souterrains ?
- Quel(s) contrôle(s) des accès aux jardins notamment en hauteur ou en sous-sol sont prévus ? - Quelle compatibilité existera-t-il entre ce contrôle et une accessibilité pour tous (PMR compris), d'une part, et la fréquentation actuelle du site, d'autre part ?
- Quels éléments de votre projet permettent d'appréhender la question de la gestion du jardin, de jour et de nuit, en termes d'ambiance et de sécurité du site ?

- Réponses des équipes sur le réaménagement du jardin, septembre 2004

• Les ateliers Jean Nouvel développent peu leurs réponses :
Les espaces de jardins en hauteur seraient fermés le soir ou à la nuit tombée, le jardin des Halles demeurant, lui, ouvert la nuit, éclairé et contrôlé à l'instar de l'espace public parisien. Ils présentent deux options de jardin (surface minimale et maximale)

Projet de jardin Jean Nouvel - surface minimale et surface maximale



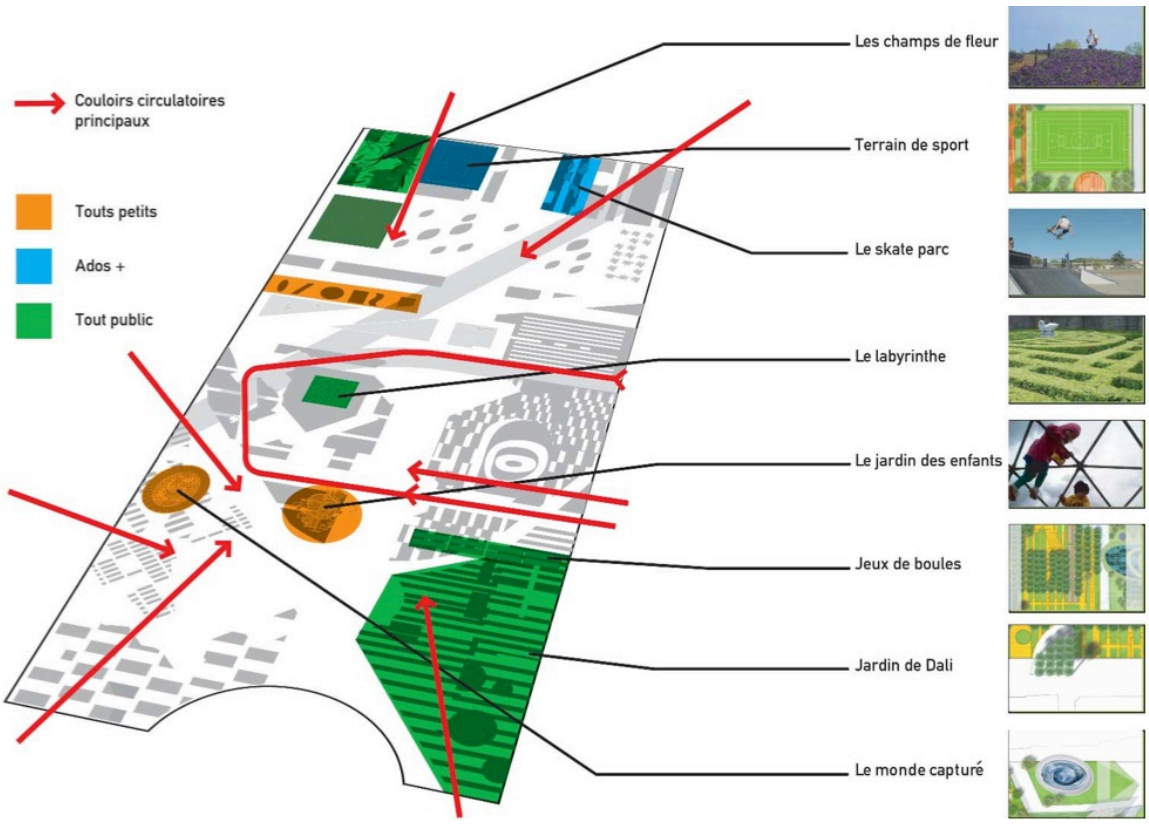


Source : Synthèse des réponses aux questions posées aux quatre équipes, SEM Paris Centre, 15 septembre 2004

- L'atelier MDRDV de Winy Maas présente le jardin comme un élément de liaison avec les quartiers environnants et la ville, et un espace dédié à tous les utilisateurs du site.

La continuité du jardin avec les voies adjacentes au site par les rampes est également confirmée. Il s'agit de mettre le site des Halles en relation avec les « *boulevards flâneurs* » qui le relient aux principaux monuments du centre de Paris. La mise en relation visuelle du jardin et des espaces souterrains du Forum des Halles offre une plus grande liberté pratique et d'appropriation à la population francilienne jeune.

Projet de jardin MDRDV - Maas



Source : Synthèse des réponses aux questions posées aux quatre équipes, SEM Paris Centre, 15 septembre 2004

- L'atelier OMA de Rem Koolhas développe davantage sa conception du jardin, qui repose sur un rapport « *dynamique* » avec les émergences bâties.

Il réaffirme la flexibilité du nombre, des dimensions et du positionnement des éléments de son projet, et en particulier des cercles du jardin et des bâtiments en émergence des niveaux souterrains. Les émergences créent une dynamique entre le construit et les zones d'extension des jardins. Cette relation apparaît comme un facteur d'animation, notamment nocturne, des jardins permettant de créer les conditions d'une plus grande sûreté de ces espaces.

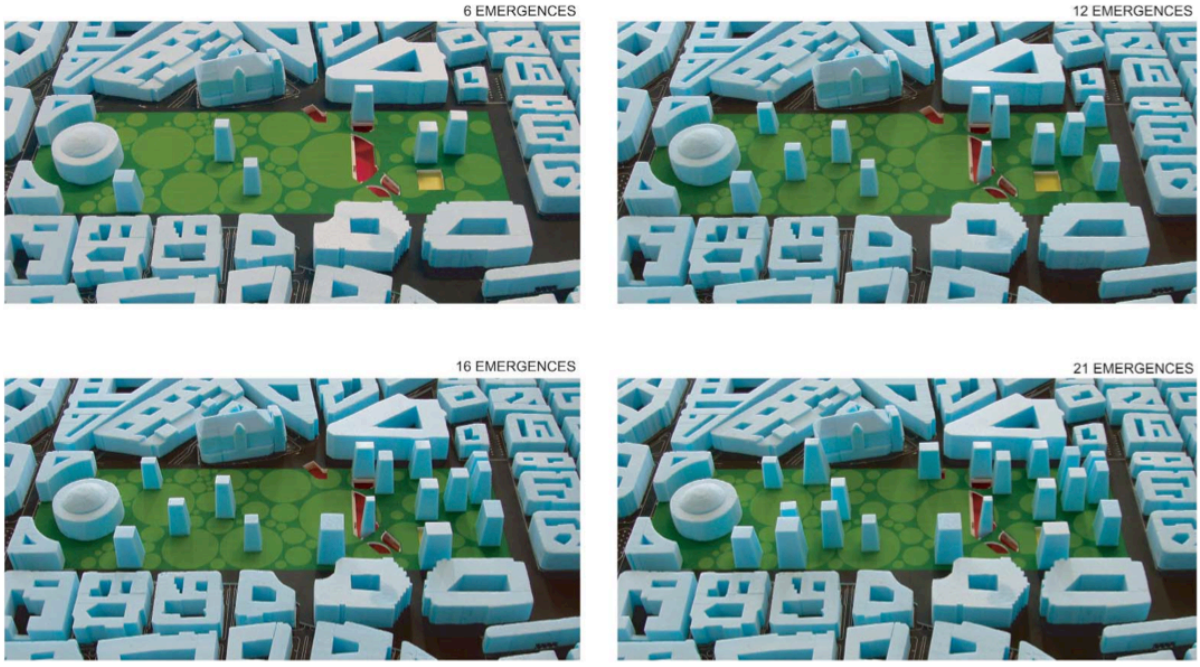
À l'intérieur du parc, la position des cercles pourrait être modifiée, adaptée, notamment en

fonction des programmes en sous-sol et des bâtiments en émergence. La distinction de deux types de cercles est confirmée : des jardins à destination de tous publics d'une part, et des jardins de proximité d'autre part, mais aussi des jardins minéraux (« *la scène urbaine* ») et végétaux (« *les plages vertes* »), les premiers permettent d'accueillir des activités ou des manifestations diversifiées (pelouses, cinéma en plein air, sports urbains) sur des surfaces de grandes dimensions.

Les jardins de proximité, destinés en particulier aux habitants du quartier, sont des espaces plus intimes. Légèrement en creux, ils seraient isolés du rythme urbain et des flux principaux de circulation piétonne. Les espaces fonctionnels ou de détente comme le cercle des jardiniers, le cercle des enfants et le cercle d'aventure, la serre et les portes principales de l'entrée au Forum nécessiteraient des accès mesurés et contrôlés. Une hypothèse de conservation du jardin Lalanne est proposée.

Les grandes directions Est/Ouest et Nord/Sud sont respectées afin de conserver la logique des flux actuels. Le ruban végétal qui compose la strate haute du jardin des Halles déborde dans l'es- pace urbain, contribuant à l'identification du quartier.

Projet de jardin OMA – Koolhas



Source : Synthèse des réponses aux questions posées aux quatre équipes, SEM Paris Centre, 15 septembre 2004

- L'équipe SEURA de David Mangin présente également une vision développée de son projet de jardin.

Elle insiste sur le prolongement possible du jardin des Halles sous le Carreau grâce aux patios végétaux aménagés dans le toit. Le plan lumière prévu pour le jardin des Halles contribuerait à améliorer les conditions de sûreté et de confort de cet espace public ouvert.

La largeur du Cours pourrait être réduite par la plantation d'arbres, ce qui contribuerait à la pénétration du jardin dans cet espace de circulation. Les plateaux ou « *atolls* » qui composent le jardin pourraient être travaillés au nord (face à Saint-Eustache), du point de vue de leur topographie, en bancs et terras- ses. Des « *micropoles* » pourraient également être aménagés sur ces plateaux afin d'accueillir des manifestations et installations éphémères.

L'idée de couleur est également introduite par l'hypothèse d'implantation d'arbres tels que de grands tulipiers, érables canadiens, etc. Un travail fin sur chacun des « *atolls* » composant le jardin permettrait de la mettre en œuvre. La possibilité de conserver le jardin des Lalanne est indiquée. Sa localisation pourrait être préservée tandis que son aménagement serait revu au regard des normes actuelles en matière d'aires de jeux.

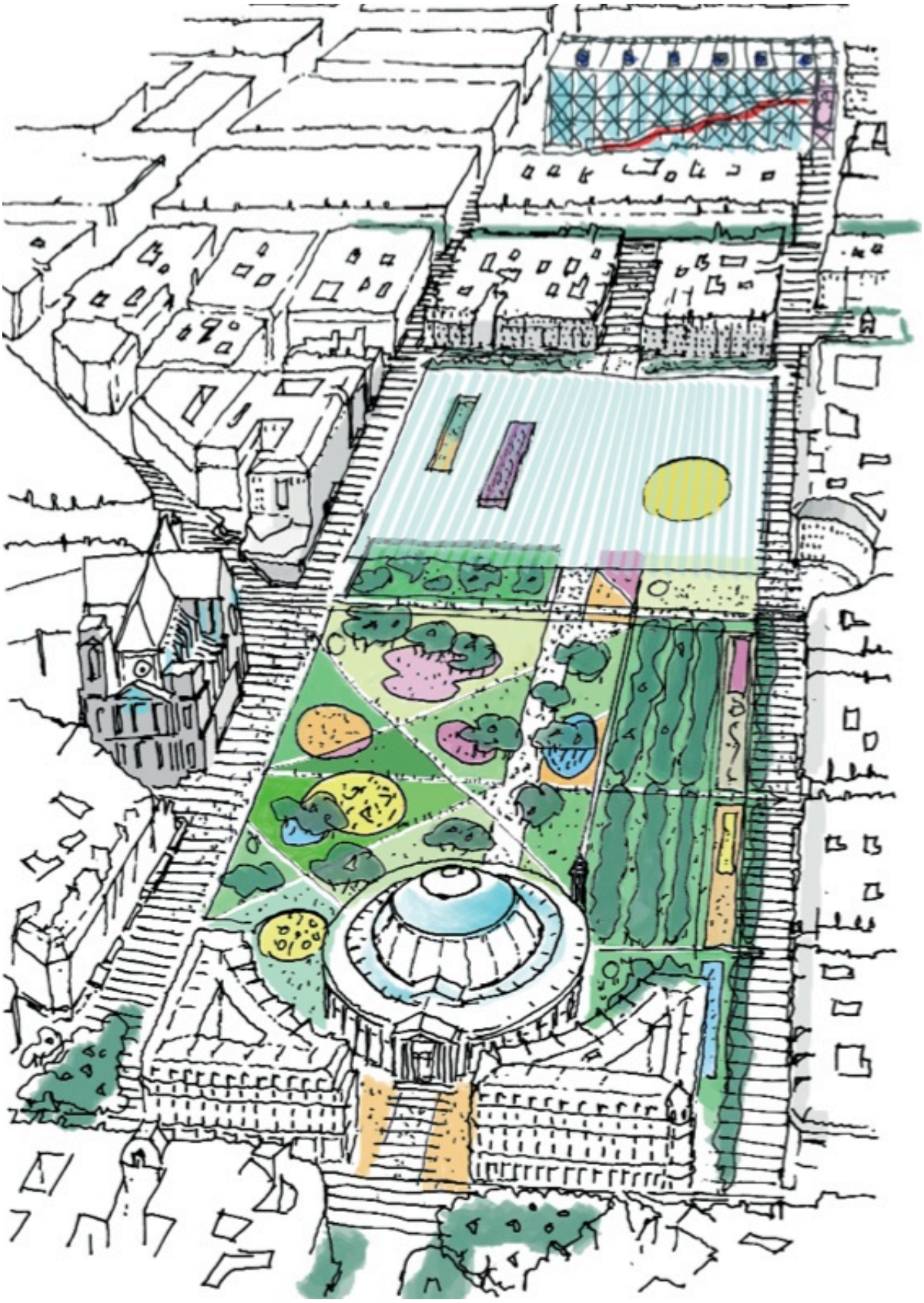
Projet de jardin SEURA - Mangin



Jardin depuis la Bourse de Commerce
Le cours fait l'objet d'un redimensionnement de manière à laisser davantage de place aux "atolls" de jeux, pelouses, salons de verdure...



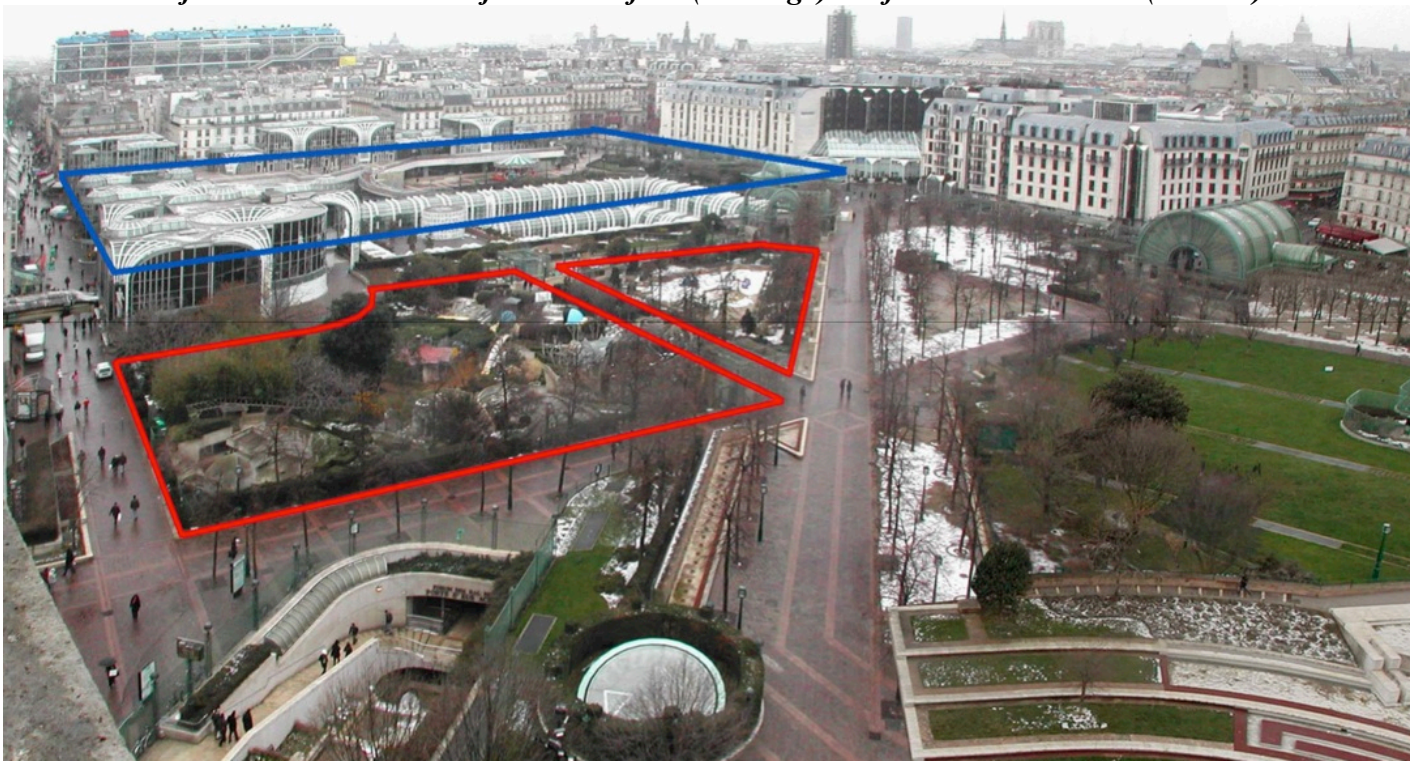
Jardin depuis la rue Berger
Un parvis végétal pour Saint-Eustache



Source : Synthèse des réponses aux questions posées aux quatre équipes, SEM Paris Centre, 15 septembre 2004

Annexe 2.2. Présentation SEURA CPC : l'emprise du Carreau sur le jardin Lalanne, novembre 2005

Le jardin d'aventure et le jardin d'enfant (en rouge) confrontés au Carreau (en bleu)

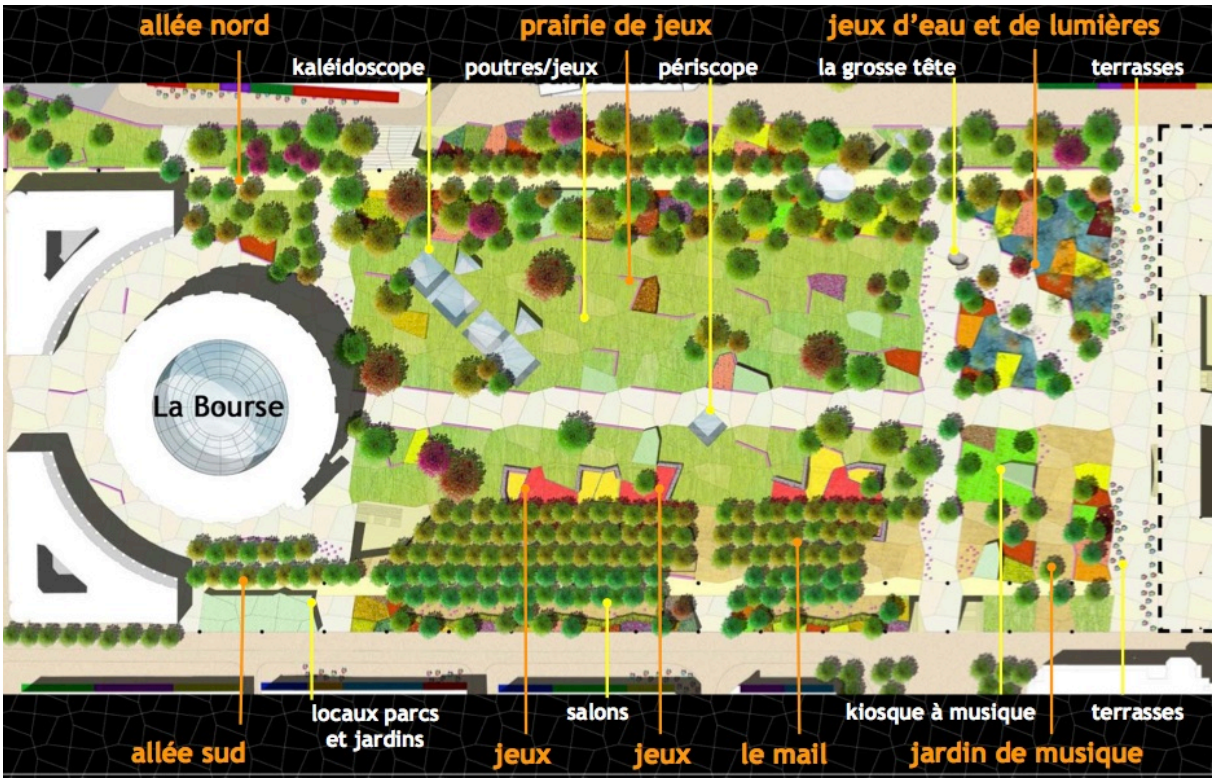


Source : Diaporama SEURA CPC 25 novembre 2005

Annexe 2.3. Présentation du projet de jardin SEURA, GTT 29 juin 2006

Plan général





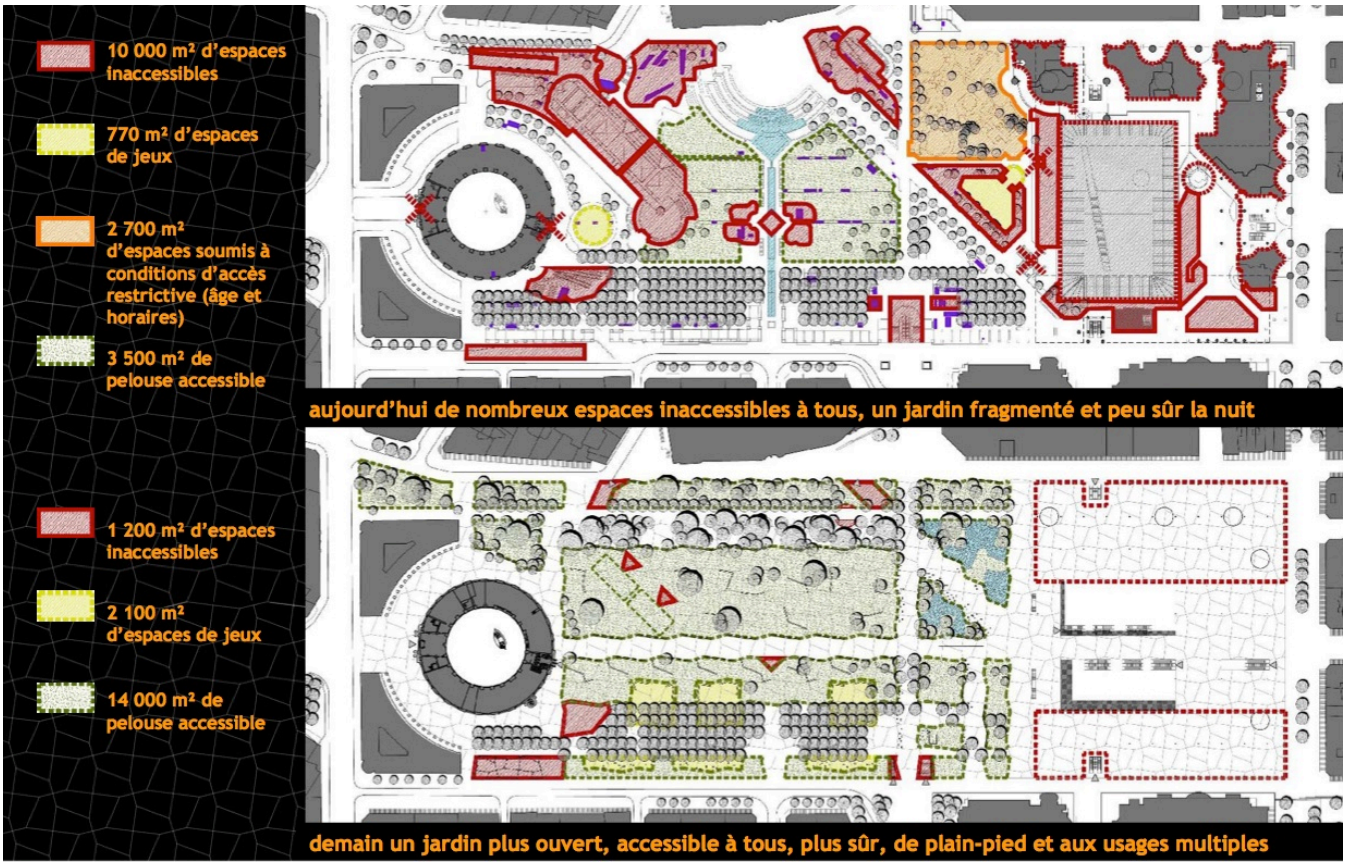
Vues du projet de jardin SEURA





"Jeux d'eau et de lumières devant le futur Carreau, un espace ouvert à tous, ludique et permettant des traversées plus confortables"

Comparaison aujourd'hui / demain



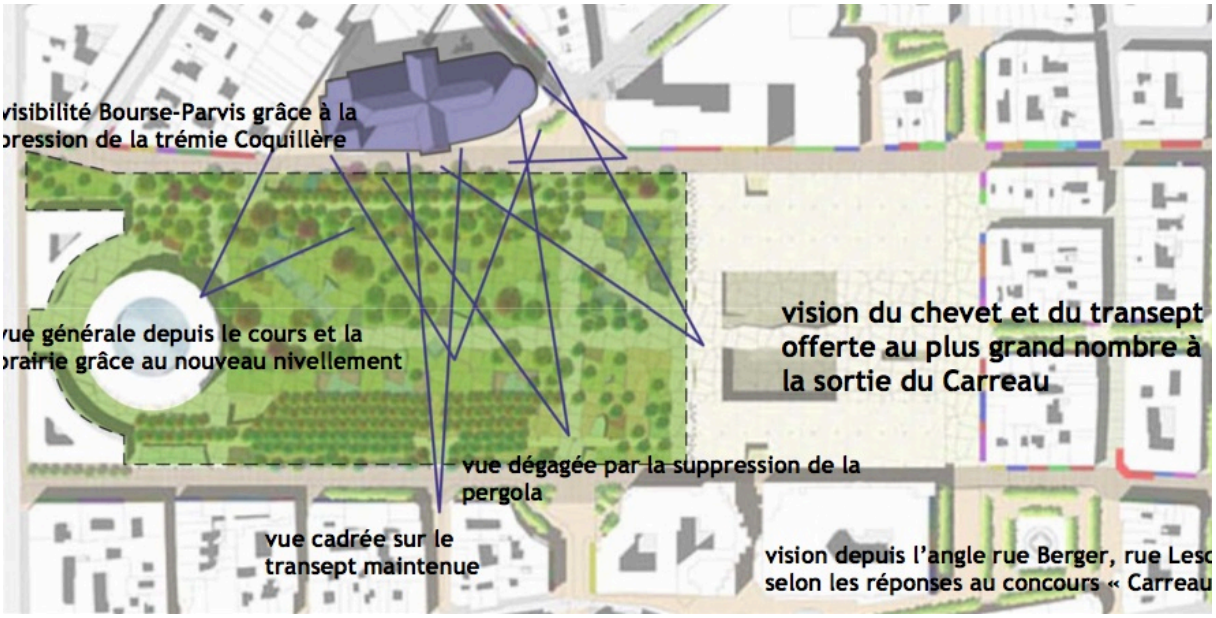
Source : Diaporama SEURA GTT jardin 29 juin 2006

Annexe 2.4. Présentation du projet de jardin SEURA, GTT 16 janvier 2007

Plan général

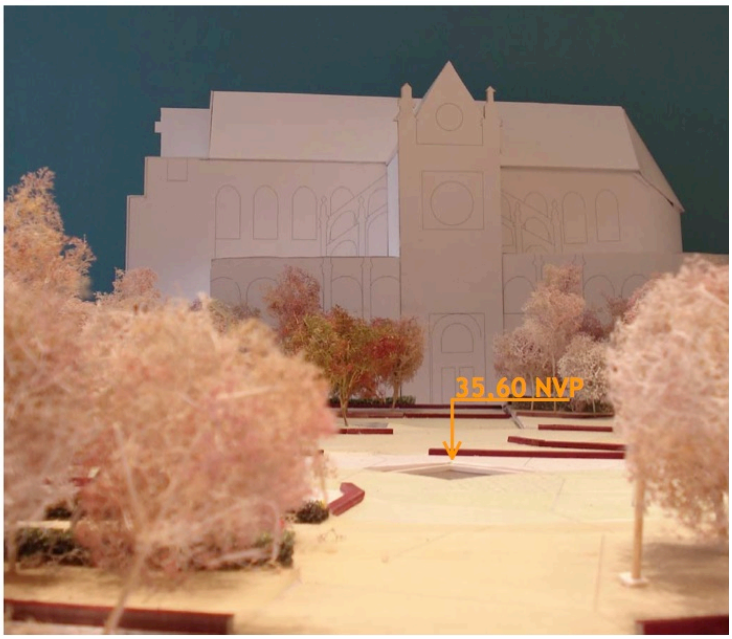


Représentation des vues sur Saint-Eustache



Maquette : vue depuis le Cours central et la prairie, après le nouveau nivellement





Maquette : vue depuis la rue du Pont-Neuf avec la suppression de la pergola







Maquette d'étude SEURA



Source : Diaporama SEURA GTT jardin 16 janvier 2007

Annexe 2.5. Présentation du projet de jardin SEURA, réunion publique juillet 2008

Plan du jardin SEURA





« Demain un jardin plus ouvert, accessible à tous, plus sûr, de plain-pied et aux usages multiples »

Source : Diaporama SEURA réunion publique 10 juillet 2008

Annexe 2.6. : Présentation du projet de jardin SEURA, GTT Jardin 20 septembre 2010

Plan du Jardin SEURA



Vue du Jardin SEURA



Source : Diaporama SEURA GTT Jardin 20 septembre 2010

3. Les contributions des acteurs de la société civile

Annexe 3.1. *90 Propositions* d'Accomplir : les propositions pour le jardin des Halles, juillet 2003

L'espace interne du jardin, trop compartimenté, ne favorise pas l'épanouissement d'une sociabilité urbaine qui demande une certaine exposition mutuelle des différents usagers les uns aux autres. C'est en particulier le cas avec le Jardin d'aventure et du Jardin des tout-petits, où les enfants sont cachés par de hautes haies, qui empêchent cette exposition. Nous demandons l'abaissement d'une partie au moins des haies végétales du Jardin d'aventure et du Jardin des tout-petits, de sorte que les activités des enfants soient visibles de l'extérieur

Le Jardin des Halles, malgré certaines imperfections, est un havre de paix extrêmement apprécié par les riverains et les autres usagers (par exemple les gens qui travaillent sur place et viennent s'y reposer) ; c'est par ailleurs un espace de gratuité extrêmement précieux dans ce quartier presque totalement dédié à la commercialité ; cela dit, il est souhaitable que certaines animations gratuites soient autorisées dans le jardin, afin de lutter contre la réputation d'insécurité dont il continue de souffrir ; nous demandons que sa vocation de lieu de repos et de lieu de gratuité soit préservée, et notamment que toute tentation de faire de cet espace un lieu de grands spectacles à ciel ouvert, ou encore de concéder tout ou partie du jardin à des activités commerciales (y compris de type terrasse de restaurant) soit fermement écartée / qu'en revanche, dans certains espaces comme la place René Cassin ou l'allée Saint-John-Perse, des animations gratuites soient autorisées dans certains créneaux horaires ou avec des autorisations particulières.

Les circulations piétonnes dans le jardin des Halles sont continuellement entravées par des barrières, des fontaines, des escalators ; les passages entre le Forum et le jardin ont été occultés ; la communication entre la rue Berger et le jardin se fait bien sur la partie est, beaucoup moins bien sur la partie ouest ; nous demandons : la création d'un cheminement nord-sud permettant de se rendre commodément de la rue du Roule à la place René Cassin, avec une allée inclinée passant au milieu de l'amphithéâtre

Extrait de : Accomplir, 90 Propositions de l'association Accomplir pour le projet de rénovation du quartier des Halles, Etape 1 – juillet 2003

Annexe 3.2. Evaluation du programme pour le jardin des Halles par Accomplir, janvier 2004

- *Proposition 41* : Abaissement d'une partie au moins des haies végétales du Jardin d'aventure et du Jardin des tout-petits, de sorte que les activités des enfants soient visibles de l'extérieur
Satisfaction : Une forte couverture végétale est demandée : arbres, pelouses résistantes, des massifs d'arbustes et de plantes grimpantes qui peuvent délimiter des espaces tout en laissant passer le regard (p. 21 du programme)

- *Proposition 42* : Proscription de tout nouvel enclos qui morcellerait l'espace du jardin ; il faut au contraire privilégier les espaces ouverts, multifonctionnels
Satisfaction : La question de la clôture du jardin ne peut être traitée a priori mais au regard de la réflexion des équipes sur l'usage des espaces. Les espaces collectifs "multifonctions" seront préférés aux espaces spécifiques » (p. 21 du programme)

- *Proposition 43* ; Plutôt qu'un kiosque à musique encombrant, cadenassé en permanence et ouvert seulement épisodiquement, un espace scénique de petite taille, ouvert, non couvert, librement utilisable aussi bien par le Conservatoire voisin que pour du théâtre de rue"
Satisfaction : Demande non prise en compte, et en revanche inquiétudes à l'égard des « espaces ouverts à des événements non pérennes, à côté d'espaces d'usage quotidien » (p. 18) : quelle sera la taille de ces espaces et la nature de ces événements ?

- *Proposition 44* : Que la vocation de lieu de repos et de lieu de gratuité du Jardin soit préservée, et notamment que toute tentation de faire de cet espace un lieu de grands spectacles à ciel ouvert, ou encore de concéder tout ou partie du jardin à des activités commerciales (y compris de type terrasse de restaurant) soit fermement écartée"
Satisfaction : « Il faut distinguer les espaces publics ouverts, adaptés à de multiples usages et activités de la vie urbaine, des "espaces verts", dont la vocation d'espaces naturels et végétalisés doit être renforcée » (p. 18 du programme)

- *Proposition 47* : Création d'un cheminement nord-sud permettant de se rendre commodément de la rue du Roule à la place René Cassin
Satisfaction : Curieusement, rien n'est dit sur les cheminements "minimaux" à prévoir dans le jardin (jonction rue du Pont-Neuf /rue Montorgueil, par exemple). Comme la question a été abondamment évoquée, nous espérons qu'elle sera néanmoins prise en compte par les architectes?

- *Proposition 57* (place René Cassin) : Minéralisation de l'amphithéâtre, avec des matériaux de qualité, dans une conception évoquant un théâtre à l'antique qui correspondrait bien à la vocation de forum de ce quartier"
Satisfaction : Rien ne dit si l'amphithéâtre Cassin, apprécié de tous, sera maintenu et amélioré ou non. Rien n'est dit non plus sur le maintien ou non de « la grosse tête » à cet emplacement. A toutes fins utiles, nous rappelons instamment que la « grosse tête » est très appréciée des enfants du quartier, qui l'ont tous escaladée de multiples fois, qu'elle constitue pour les riverains et pour les usagers un point de rendez-vous très utilisé et qu'elle est quasiment devenue l'un des symboles du quartier : son déplacement susciterait certainement de vives protestations.

Extrait de : Accomplir, Etape 3 Analyse de la prise en compte des propositions et des remarques de l'association ACCOMPLIR dans le Programme définitif de la Phase 2 de l'étude, Janvier 2004

Annexe 3.3. Evaluation des projets de jardin par l'association Accomplir en fonction de ses critères, avril 2004

- *Critère* : Dans le Jardin, il faut préserver l'espace vide qui avait été miraculeusement gagné sur la ville à l'issue du précédent chantier et qui est vital pour permettre aux riverains mais aussi aux usagers du quartier de ne pas se sentir étouffer
Projet de Mangin : L'espace vide est respecté pour l'essentiel ; le toit du Carreau pourrait sans doute être raccourci côté jardin

- *Critère* : Nous voulons que la séparation "dessus dessous" entre le jardin et le Forum soit maintenue, pour éviter que se déverse dans le jardin l'agitation bruyante du centre commercial : le jardin offre un havre de paix vital, qu'il faut protéger
Projet de Mangin : La séparation dessus dessous est respectée.

- *Critère* : Nous ne voulons pas que le jardin soit minéralisé mais qu'il reste planté d'arbres et de pelouses, d'un seul tenant, continu et non morcelé, non constructible
Projet de Mangin : Ce jardin est dans l'ensemble conforme à nos voeux, bien végétalisé, d'un seul tenant ; de plus le concepteur propose de préserver un grand nombre des arbres actuels : grâce à un traitement en profondeur, il estime qu'ils pourront survivre et se développer quelques années de plus, pour être remplacés au fur et à mesure de leur vieillissement. Aucune construction dans le jardin,à part les trois petits kiosques en bordure de l'allée Berger, pour abriter les jardiniers et leur matériel, ou encore le service de location de vélos de la RATP, ce qui semble une excellente idée.
Projet de Koolhas : Le grand canyon central coupe le jardin en deux, et ce dernier est morcelé en une multitude d'espaces ronds et sur les 21 tours, au moins 6 sont construites dans l'espace actuel du jardin !

Extrait de : Accomplir, Etape 4, comparaison entre les quatre projets sur la base de 51 critères, avril 2004

Annexe 3.4. Texte de l'interassociative et réponses de la Direction de l'Urbanisme, mars - avril 2007

- Eléments du texte de l'interassociative, rédigé par Michèle Collin et Dominique Goy-Blanquet, mars 2007 :

- Le sens du projet : les associations estiment que le projet s'appuie sur une logique de juxtaposition d'usages, qui ne fait selon elles pas sens : au lieu de les énumérer en les dissociant, il faudrait croiser les questions d'usage, et « travailler sur un grand dessein, et ensuite sur un dessin. »
- La programmation et le rapport entre le jardin et les activités commerciales : une programmation précise des activités commerciales reste nécessaire. Les terrasses de café prévues sur le jardin ne sont pas acceptables pour les associations.
- Le rapport local/métropolitain : les associations demandent à ce que soit précisé le rapport du jardin à son environnement. Nombreuses sont celles qui considèrent que le jardin est projeté comme une desserte du Forum.
- La prise en compte des attentes de tous les usages : les associations estiment qu'il faudrait créer un lieu de vie pour tous les usagers, et demande à ce que soient pris en compte les divers citoyens avec « tous leurs désirs, de gratuité, de rencontre, de repos ».
- Le geste urbanistique retenu par la Mairie, le grand axe est-ouest, est critiqué parce que plus idéologique que fonctionnel. Les associations pensent qu'il va à contresens de la circulation établie par les pratiques, sans parler des futurs usagers du nouvel accès RATP place de Navarre, au sud du jardin. Là encore, la demande raisonnable d'un axe nord-sud pour les flux piétons majoritaires se heurte à la logique du projet Mangin, car il découperait sa prairie « en tranches de cake. »

Source : Michèle Collin, Dominique Goy Blanquet, pour l'interassociative, Réflexion critique sur le projet de jardin des Halles, 6 mars 2007

- Eléments du document de réponse de la maîtrise d'ouvrage communiqué lors du GTT du 06 avril 2007 :

- Au sujet des traversées Nord-Sud dans le jardin : la DU met en avant le fait qu'au niveau des parcours piétons et des circulations douces dans le centre de Paris, deux axes majeurs ressortent : l'axe Montorgueil qui sera prolongé grâce à l'inclusion de la rue du Pont-Neuf dans le secteur piétonnier des Halles, et l'axe Saint-Denis, avec la mise en place du réseau vert. Ensuite viennent les parcours au sein du quadrilatère, comme l'axe Pierre Lescot qui pourra rejoindre plus aisément la rue de Rivoli et la place du Châtelet lorsque le bas de la rue des Halles sera inclus dans le secteur piétonnier, et la rue du Jour qui se poursuit par une traversée actuellement difficile du jardin et se ventile dans plusieurs rues ouvertes à la circulation mais peu fréquentées dans la partie sud du quadrilatère. Sur les quatre parcours cités, on peut noter que seuls deux concernent le jardin.

Enfin viennent les parcours non traversant, qui mènent au jardin mais n'ont pas leur pendant de l'autre côté. L'axe de la rue des Prouvaires est de ceux-ci : il vise le transept de Saint-Eustache, et le piéton, après une traversée du jardin en montée et un écart pour contourner l'hémicycle, doit faire le tour de l'église pour rejoindre les rues Montmartre et Montorgueil. Au total, le projet prévoit douze entrées dans le jardin (cinq sur Coquillière/ Rambuteau, deux sur la rue du Louvre et cinq sur la rue Berger), soit un nombre très supérieur à ce que l'on trouve habituellement dans les jardins parisiens comparables. Ce chiffre inclut une entrée dans le jardin au niveau du transept sud de l'église Saint-Eustache, conformément à l'engagement pris par la Ville dans le cadre de la concertation.

La Direction de l'Urbanisme admet que si l'on regarde où pourrait être positionné un quatrième parcours traversant, on peut penser à l'axe rue des Prouvaires / transept sud. L'intérêt d'un parcours traversant apparaît pourtant limité selon les services techniques de la Mairie, car à cet endroit le cheminement ne peut se poursuivre, butant sur le monument dont le portail reste d'ailleurs fermé une bonne partie de l'année. Par ailleurs, les conséquences sur la prairie seraient lourdes, coupée en deux par ce chemin, alors que c'est justement sa dimension étendue qui lui donne son intérêt, qui la protège et permet tous les usages de jeux et de repos. C'est donc le projet de jardin lui même qui empêche la mise en place d'une traversée claire Nord-Sud. Celle-ci comporte selon la DU le risque de revenir à la logique du morcellement, plus proche de l'option "place" ou "carrefour" que de l'option "jardin".

- En ce qui concerne les vues sur Saint Eustache et la place René Cassin : Le parti d'aménagement retenu par la Ville considère que les ouvertures dans le tissu urbain dense sont une chance à saisir par l'espace public pour donner à voir les monuments, mais à la condition que cet espace public puisse conserver une cohérence dans ses aménagements et dans son fonctionnement. L'enjeu est ici de pouvoir réaliser un jardin perçu comme un vaste espace végétal, un lieu qui possède une intériorité et donc des limites. La lisière plantée installée le long de la grande prairie centrale au nord joue ce rôle de filtre modéré, à la fois poreux et protecteur de cette grande prairie. Dans le jeu des relations entre l'édifice et le jardin, il faut que chacun y trouve son compte, dans un rapport subtil et surtout varié, créant des situations très différenciées pour le plaisir du promeneur .

A cet égard, au-delà de la réalisation d'un parvis devant l'entrée de l'église, la Ville est prête à retravailler dans le cadre de la concertation sur l'espace devant l'église au nord de la lisière plantée, espace qui comprend un bosquet, la nouvelle entrée dans le jardin et l'allée nord. La poursuite de la concertation sur le devenir de la place René Cassin est donc annoncée. La DU affirme d'ailleurs que du fait des pratiques qui s'y sont installées avec le temps, la question de sa conservation mérite d'être posée.

Avant toute réponse, la Mairie de Paris estime qu'il faut d'abord prendre la mesure de cet espace, dont l'ensemble place centrale et gradins occupe un bon tiers de la largeur du terrain. Une autre caractéristique de cet hémicycle tient dans la différence de niveau importante entre le centre et la périphérie, qui a nécessité la surélévation de la partie centrale du jardin. Avec le nouveau dessin du j ardin, les limites en périphérie, le maillage des allées et la nature des espaces sont redéfinis. Dans la partie nord, près de l'église, l'emprise correspondant à l'hémicycle est réintégrée dans la surface du jardin pour constituer la grande prairie et sa lisière plantée. On constate alors que la conservation de cette figure interdirait la mise en place du vaste espace végétal constitué par la prairie et l'on reviendrait à la situation de morcellement. La conservation de la place René Cassin paraît donc impossible, à nouveau en raison du projet de jardin lui même.

Cependant la DU affirme que le fait de proposer une nouvelle répartition des espaces et des masses végétales ne doit pas entraîner la suppression de pratiques et d'usages présents sur le site : la Grosse Tête, objet symbolique du site qui sert de point de rendez-vous et de jeux; des gradins où l'on peut se reposer, se retrouver; un espace dégagé où l'on peut se regrouper, faire de la musique, du théâtre et beaucoup d'autres activités. La Grosse Tête peut être repositionnée sur un emplacement à concerter : le jardin d'eau est une proposition. Elle y trouverait une nouvelle place très en vue, et continuerait de servir de point de rendez-vous, de support d'escalade pour les enfants, de cadre pour la photo souvenir des touristes...

Par ailleurs, de nombreux bancs sont installés le long des allées et dans la prairie, bien orientés au soleil, qui permettent un instant de repos et de détente.

- Au sujet des relations entre le jardin et le commerce : la DU rappelle que les terrasses commerciales dans le jardin avaient été proposées dans un premier temps par l'équipe de maîtrise d'oeuvre face aux bassins et aux jeux d'eau. Le document souligne que c'est une situation au demeurant courante dans les jardins parisiens, dont profitent entre autres les visiteurs des Tuileries et du Palais Royal. Au cours de la concertation, la Ville a précisé et tranché sa position. Afin de préserver l'intégrité des 4,3ha de jardin, le cahier des charges du concours pour la rénovation du Forum des halles affirme sans ambiguïté que ces terrasses face au jardin ne peuvent exister que dans l'enceinte du concours du bâtiment (ce qui sera finalement le cas).

- Sur le fait de construire le jardin avant le bâtiment : la DU indique que l'opération des Halles est un projet global, et avant tout un projet d'espace public, donc la chose publique – le jardin - doit selon la maîtrise d'ouvrage publique primer sur le bâti.

Cette réunion est marquée par l'absence d'un certain nombre d'associations, dont Accomplir et le comité de soutien du jardin d'aventure, qui reprochent à la Mairie de l'avoir programmée une veille de vacances scolaires. Ces associations communiquent parallèlement, notamment dans la Lettre d'Accomplir, sur leur constat d'un « échec de la concertation sur le jardin ». Les associations du collectif Parole des Halles sont présentes et expliquent, par la voix d'Olivier Peray, pourquoi ils sont venus malgré ce calendrier inadéquat : il leur semble important d'assister à toutes les réunions, qui représentent pour lui des « *outils de la démocratie participative* ».

Source : Le Jardin des Halles : objectifs et évolutions du projet, texte pour le GTT Jardin du 6 avril 2007, Direction de l'Urbanisme, avril 2007

Annexe 3.5. Gagnant du concours d'idées lancé par Accomplir sur Second Life, juin 2007





Source : site Internet Accomplir

Annexe 3.6. Tract d'Accomplir pendant la campagne électorale, février 2008

Association ACCOMPLIR

49, Rue St-Denis Paris 1er – www.accomplir.asso.fr – contact@accomplir.asso.fr – 01 40 28 06 21

PROJET DE RENOVATION DU JARDIN DES HALLES : INTERPELLEZ LES CANDIDATS !

La Ville n'informe pas les habitants sur le projet de rénovation du jardin des Halles : il n'y a pas eu de réunion publique depuis novembre 2005 sur ce sujet et la concertation avec les associations s'est interrompue depuis juillet 2007.

Et pourtant le projet de jardin de la SEURA-Mangin, qui a fait la quasi-unanimité des associations contre lui, n'est toujours pas officiellement enterré et si nous n'y prenons garde nous allons devoir subir plusieurs années de travaux pour une réalisation sans ambition, faite en dépit du bon sens, qui nous prive de tout ce qui fait la qualité du jardin sans nous donner rien d'intéressant en retour.

En effet, le projet SEURA-Mangin :

- **Assujettit le jardin au Forum en l'organisant autour d'une place qui sera très animée à la nouvelle sortie du Centre commercial côté jardin et d'un « boulevard » très large qui ira de la Bourse de Commerce au Forum ;**
- **Méprise l'Eglise Saint Eustache, pourtant l'un des plus beaux édifices de Paris, en la cachant derrière un rideau d'arbres plantés sur un talus d'1,50 m ;**
- **Supprime la place René Cassin (devant l'église), très appréciée des habitants et des touristes avec son amphithéâtre végétalisé et la « Grosse Tête », au profit d'une pelouse fermée 6 mois de l'année et qui ne sera traversée par aucune allée ;**
- **Déplace le jardin d'aventure Lalanne de 150 mètres et réduit sa surface sans avoir même étudié l'hypothèse de le maintenir sur place en le rénovant ;**
- **Installe tous les jardins pour enfants au sud et à moitié sous les arbres, donc à l'ombre en hiver alors que les pelouses qui seront au soleil en hiver seront fermées ;**
- **Prévoit des fontaines monumentales à la sortie du Centre commercial et du RER en imaginant que les enfants du quartier prendront plaisir à s'y baigner, et en revanche supprime toutes les autres fontaines dans le jardin ;**
- **Supprime les locaux des jardiniers semi-enterrés sous la verdure face au « Pied de cochon » pour les remplacer par un énorme hangar dans le jardin côté Berger.**

Aidez-nous a faire entendre la voix des habitants en interpellant directement les candidats aux municipales (1er-2ème) ou rejoignez notre association pour nous aider à obtenir l'abandon du projet SEURA-Mangin, un diagnostic sur le jardin actuel et l'établissement d'un cahier des charges concerté sur les parties à rénover !

Source : site Internet Accomplir

Annexe 3.7. Chaîne humaine contre la destruction du jardin d'aventure organisée par Accomplir et le Comité de Défense du Jardin Lalanne, 14 juin 2008

Photographie de la chaîne humaine contre la destruction du jardin Lalanne



Source : Site Internet Comité de soutien au jardin d'aventure

Annexe 3.8. « Prix de la Concertation Bidon » par Accomplir, réunion publique juillet 2008

Document remis au Maire de Paris par Accomplir lors de la réunion publique du 10 juillet 2008



L'Association ACCOMPLIR

Association de riverains du Quartier des Halles
49 rue Saint-Denis 75001 PARIS

Certifie que

Bertrand DELANOË, Maire de Paris,

- ayant accordé à l'architecte David Mangin le droit de dessiner son projet de jardin pour les Halles sans cahier des charges,
- ayant accepté qu'après deux ans de débats, d'objections et de propositions de la part des associations, l'architecte n'apporte strictement aucune modification à son projet,
- ayant validé des décisions aussi absurdes qu'arbitraires, telles que la suppression du Jardin d'aventure Lalanne et de la Place René Cassin,

Est digne de recevoir le

1er Prix de la CONCERTATION BIDON

et le déclare digne de tous les Honneurs, Droits et Privilèges associés à cette haute distinction.

Le Président du Jury

Le Président de l'Association

Source : site Internet Accomplir

Annexe 3.9. Contribution de trois associations (Curiositas, Paris des Halles, Conseil de quartier des Halles), GTT jardin du 8 octobre 2008

- Pendant ce temps-là, la Canopée, tel un batracien culmine à 14 m, obstrue les synergies avec les rues mitoyennes, et gonfle ses flans de commerce. Les chalands y deviennent captifs, obligés qu'ils seront de lécher les vitrines et les cafés, faute d'une passerelle qui aurait permis de voir sans toucher, et faute des sorties directes qui auront permis d'échapper un instant aux sirènes de la consommation de masse.

- Pendant ce temps-là donc, s'évanouissent les espaces gratuits, le plaisir des promenades, la liberté de choix et de son parcours par des accès rapides.

- Pendant ce temps-là, alors que certains s'agitent à discuter de l'emplacement de la grosse tête, le cahier des charges du futur jardin d'aventures n'intéresse pas grand monde. Pourtant, il décidera des jeux que les enfants, petits et grands, auront à leur disposition pour quelques années. C'est avec certitude le tout premier ouvrage qui verra le jour. On peut légitimement se demander si l'intérêt des enfants a guidé certains combats.

- Pendant ce temps-là, les cafés s'installent dans le jardin avec leur cortège de nuisances inévitables. Car, comme le dit simplement, l'Association Accomplir, le fait que les cafés soient du côté du jardin nous paraît complètement légitime. Il faut que ce soit agréable pour les clients que nous serons mêmes certainement.

Les voltefaces et les embardées d'une seule association bruyante nous feraient-elles oublier qu'un seul partenaire, le plus discret, poursuit inlassablement son travail souterrain, élargit toujours et encore l'emprise commerciale, au risque d'asservir tout l'espace public. Comment ne pas voir autrement le hold-up de la lisière, désormais boursoufflée au profit d'une grande dalle événementielle, tout prête à accueillir de nouveaux ballons Nestlé ou d'autres manifestations pseudo culturelles.

Extrait du texte signé par DGB, OP, PCR et lu lors du GTT du 08 octobre 2008

Annexe 3.10. Brochure distribuée par Accomplir, GTT 4 février 2010

Surfaces végétales (pelouses et massifs) – Etat actuel

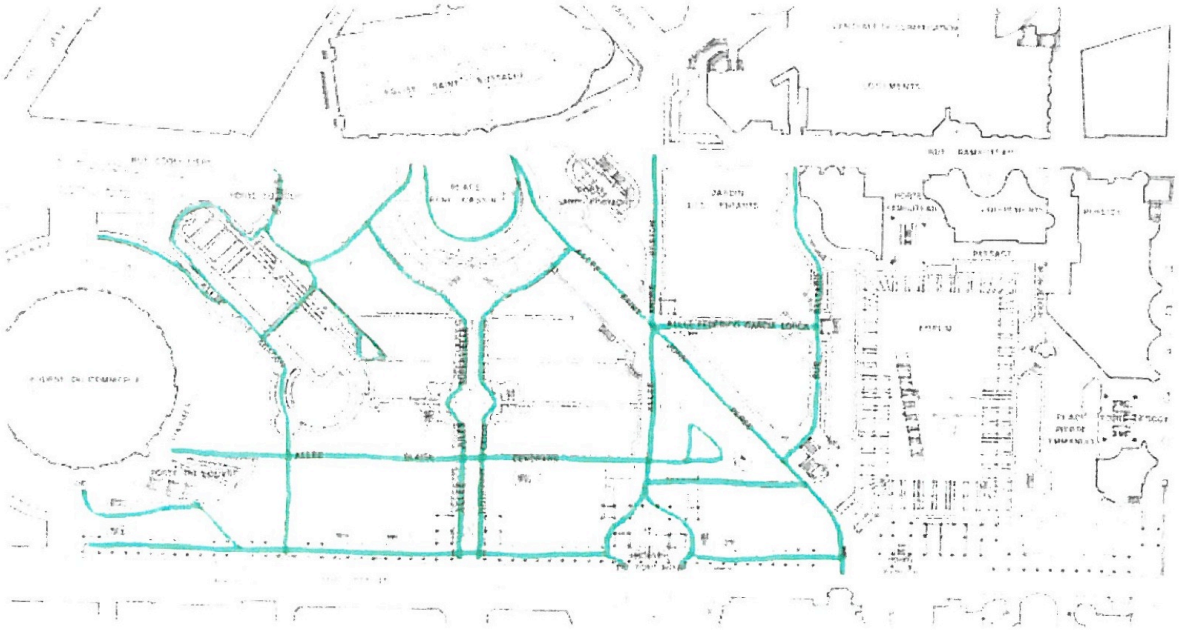


Surfaces végétales (pelouses et massifs) – Etat projeté



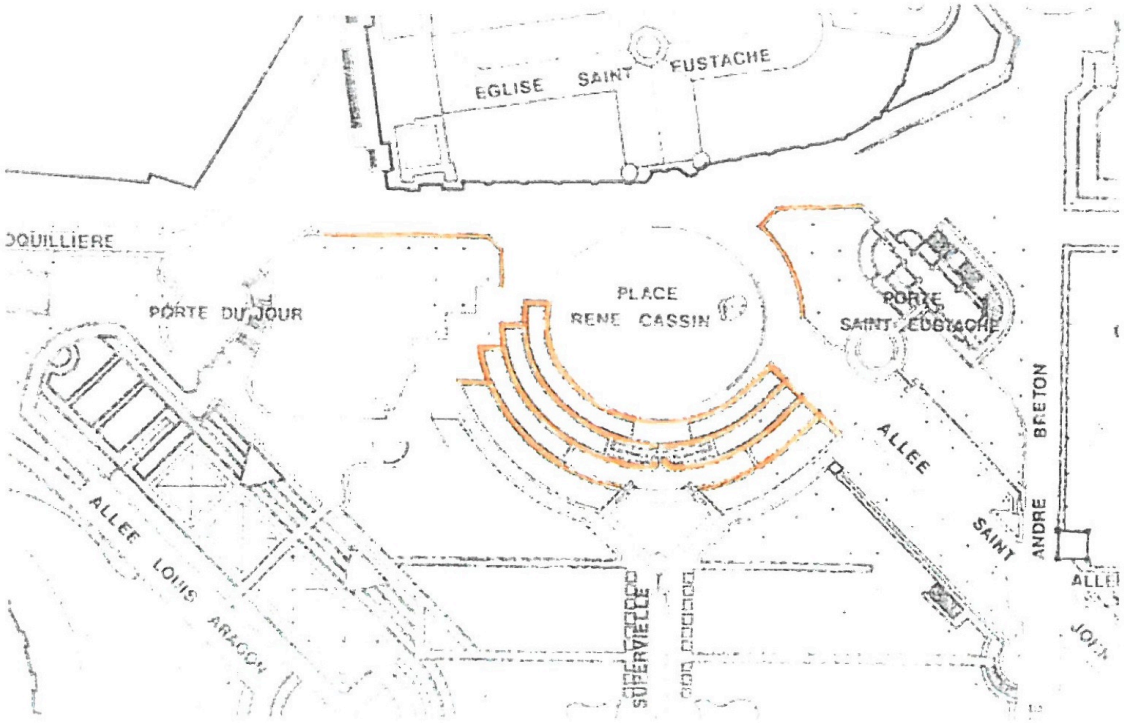
-

Cheminements pour les personnes âgées – Etat actuel

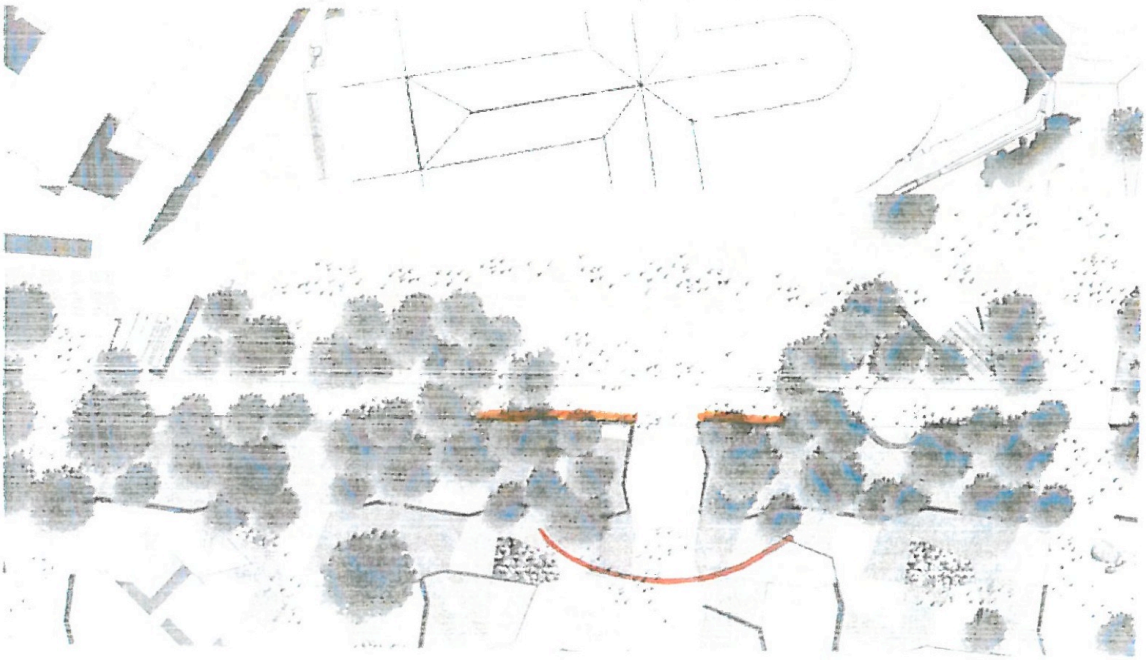


Cheminements pour les personnes âgées – Etat projeté





Place René Cassin : linéaire de banquettes – Etat projeté
En rouge : limite sud de la place actuelle



Source : site Internet Accomplir

Annexe 3.11. Communiqué de presse Accomplir, février 2010

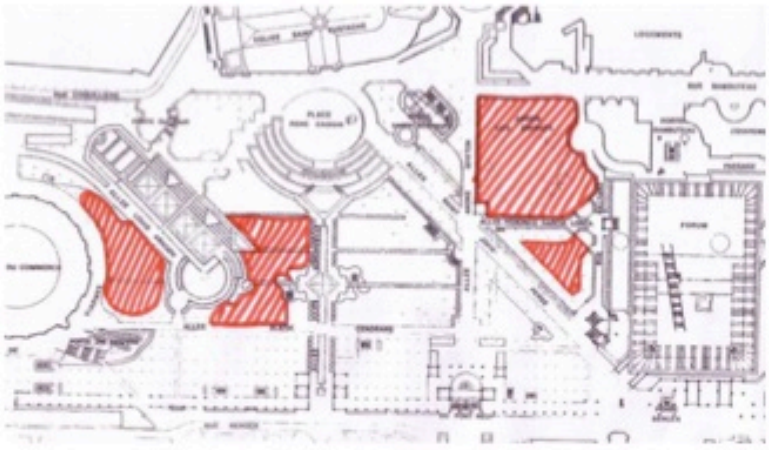
Les aires de jeu et le chantier des Halles

(14/02/10)

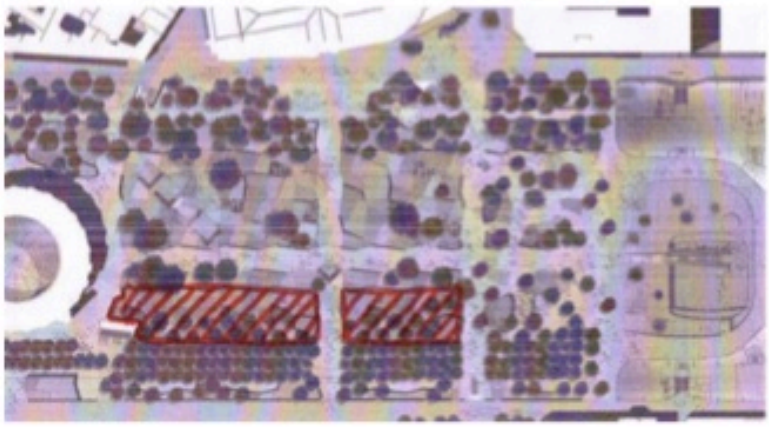
Les futures aires de jeu des Halles, conçues par Henri Marquet, sont plutôt sympathiques. Elles comprennent des parcours, de la végétation, du relief, de l'eau, des toilettes : nous avons donc été entendus sur un certain nombre de points, et c'est certainement grâce à notre combat pour sauver le jardin Lalanne que nous avons obtenu autre chose que des jeux industriels. En revanche, elles seront installées à moitié sous les arbres du mail Berger, dont une bonne partie seront coupés pour les accueillir, ce qui n'empêchera pas ces aires, vu leur situation, d'être privées de soleil en hiver, à l'heure où les enfants sortent de l'école.

De plus, nous sommes largement volés en termes de surfaces : on passe de 4 jardins sécurisés (Eléphants, Rhinocéros, Petit Train et pelouse des familles) pour un total de 5 800 m² à 2 jardins clos pour un total de 3 800 m², soit une perte de 2 000 m² ; les pelouses ouvertes ne sauraient être considérées comme des espaces pour les enfants : présence de grands, de chiens, de crottes de chien, de tessons de bouteilles...

Voici en rouge la surface des aires de jeu protégées actuelles :



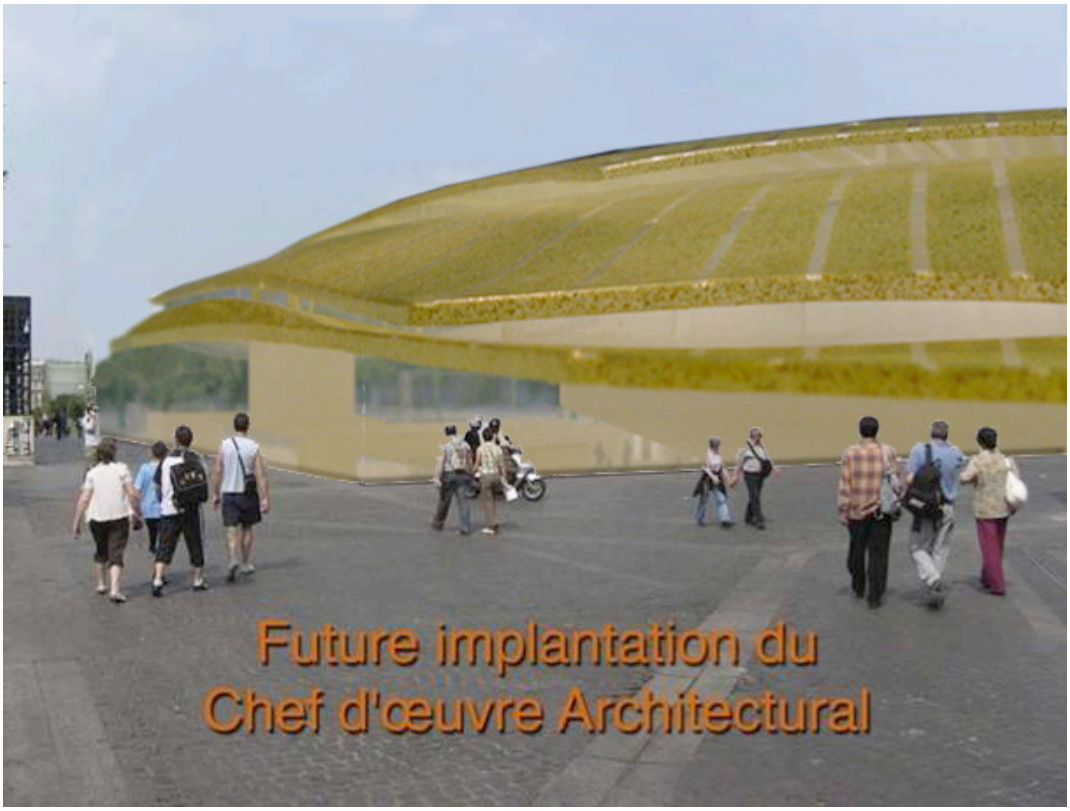
Voici en rouge la surface des aires de jeu protégées futures :



Source : site Internet Accomplir

Annexe 3.12. Contribution de Jean-Pierre Martin sur les perspectives dans le jardin, GTT Jardin 16 juin 2010





Source : Document distribué par Jean-Pierre Martin, juin 2010

Annexe 3.13. Recours juridiques contre le permis de démolir du jardin déposés en avril 2010 puis en juillet 2010 par Accomplir

Mémoire complémentaire, recours contre le permis de démolir le jardin des Halles délivré par le Maire de Paris, 4 mai 2010

L'association ACCOMPLIR démontrera dans son mémoire que le permis de démolir est illégal au motif qu'il a été délivré par le Maire sans y avoir été autorisé par le conseil municipal ; que le Maire n'a pas davantage été autorisé par le conseil municipal à solliciter sa délivrance ; que le permis de démolir est entaché d'une erreur de droit au motif qu'il a été obtenu en violation de la délibération du conseil municipal des 6 et 7 avril 2009 qui disposait que la place René Cassin ne devait pas être démolie ; que le Maire a sciemment omis d'indiquer à l'appui de sa demande de permis de démolir que la reconstruction du jardin n'impliquait ni la préservation de la place René Cassin dans son état d'esprit actuel, ni un espace réservé à l'œuvre des époux LALANNE en violation de la délibération précitée du conseil municipal des 6 et 7 avril 2009 et que, par suite, le dossier de demande de permis de démolir était incomplet et qu'il ne pouvait donc pas justifier sa délivrance ; que le permis de démolir est entaché d'un vice de forme au motif qu'il ne peut être regardé comme revêtu du visa de l'architecte des bâtiments de France en violation des dispositions des articles L. 620-30-1 et L. 621-31 du code du patrimoine et R. 425-1 du code de l'urbanisme dès lors que ledit architecte n'a pas examiné les atteintes que la démolition projetée était susceptible de porter à la Bourse du commerce et la colonne de l'ancien Hôtel de Soissons, édifices respectivement inscrit et classé au titre des monuments historiques, et que le jardin des Halles est dans le champ de visibilité et dans le périmètre de 500 mètres de ces deux monuments historiques ; que le permis de démolir ne pouvait pas être légalement délivré au motif que le dossier de demande dudit permis était incomplet en tant qu'il ne comprenait pas un plan de masse et un document photographique faisant apparaître les « *élégissements* » à démolir et leur insertion dans les lieux environnants ; que le permis de démolir ne pourra qu'être annulé.

Recours envoyé par accomplir au tribunal administratif de Paris

PAR CES MOTIFS et tous autres à produire déduire ou suppléer d'office s'il échet l'association ACCOMPLIR conclut qu'il plaise au Tribunal

ANNULER avec toutes conséquences de droit, le permis de démolir le jardin des Halles délivré par le Maire de la Ville de Paris ;

CONDAMNER la Ville de Paris à lui verser une indemnité de 3.000 € sur le fondement des dispositions de l'article L 761-1 du code de justice administrative.

Source : Accomplir – Me Cyril Laroche, Mémoire complémentaire, recours contre le permis de démolir le jardin des Halles délivré par le Maire de Paris, 4 mai 2010

Mémoire en défense recours contre le permis de démolir le jardin des Halles délivré par le Maire de Paris, 5 juillet 2010

L'association ACCOMPLIR démontrera dans son mémoire que le permis de démolir est illégal au motif qu'il est entaché d'un vice de forme substantiel dès lors qu'il n'indique ni le nom, ni le prénom de son auteur et que, par suite, il a été délivré en violation des dispositions des articles 1er et 4 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration ; que le permis de démolir litigieux a été délivré en violation des dispositions de l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme dès lors que son obtention a été sollicitée par Monsieur CHOTARD qui n'a pas attesté être le propriétaire du terrain à démolir, son mandataire ou une personne autorisée par eux à exécuter les travaux de démolition du jardin ; que le permis de démolir est entaché d'un vice de forme au motif qu'il ne peut être regardé comme revêtu du visa de l'architecte des bâtiments de France en violation des dispositions des articles L. 620-30-1 et L. 621-31 du code du patrimoine et R. 425-1 du code de l'urbanisme dès lors que ledit architecte n'a pas examiné les atteintes que la démolition projetée était susceptible de porter à la colonne de l'ancien Hôtel de Soissons, édifice classé à l'inventaire des monuments historiques, et que le jardin des Halles est dans le champ de visibilité et dans le périmètre de 500 mètres de ce monument historique ; que le Maire n'a pas été régulièrement autorisé à solliciter le permis de démolir par la délibération du Conseil de Paris des 7 et 8 juin 2010 dès lors que ladite délibération est illégale en tant que le projet de délibération adressé aux conseillers municipaux préalablement au vote de ladite délibération méconnaissait leur droit à information énoncé par les dispositions des articles L. 2121-12 et L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ; que le permis de démolir est entaché d'une erreur de droit au motif qu'il a été obtenu en violation de la délibération du conseil municipal des 6 et 7 avril 2009 qui disposait que la place René Cassin ne devait pas être démolie et qu'un espace devrait être consacré à l'œuvre des époux LALANNE en cas de démolition du jardin Lalanne ; que le permis de démolir a été obtenu en violation des dispositions de l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme dès lors que les travaux de démolition projetés sont de nature à compromettre la protection du patrimoine bâti ; que le permis de démolir ne pourra qu'être annulé.

PAR CES MOTIFS et tous autres à produire déduire ou suppléer d'office s'il échet l'association ACCOMPLIR conclut qu'il plaise au Tribunal

ANNULER avec toutes conséquences de droit, le permis de démolir le jardin des Halles délivré à la Mairie de Paris le 27 juillet 2010 ;

CONDAMNER la Ville de Paris à lui verser une indemnité de 3.000 € sur le fondement des dispositions de l'article L 761-1 du code de justice administrative.

Source : Accomplir, Me Cyril Laroche, Mémoire en défense recours contre le permis de démolir le jardin des Halles délivré par le Maire de Paris, 5 juillet 2010

4. Les bilans des Comités Permanents de Concertation

Annexe 4.1. Tableau de bilan pour le jardin du CPC du 6 octobre 2006

Pour chaque thème (jardin, voirie, programmation, carreau, espaces publics intérieurs), la liste ci-dessous fait un bilan d'étape en énumérant, d'une part, les éléments de principe du projet retenus ou privilégiés par la ville de Paris et, d'autre part, les sujets qui nécessitent d'être approfondis et soumis à débat en concertation ou d'être étudiés suite à des demandes exprimées d'ores et déjà en concertation.

JARDIN PUBLIC

Eléments de principe pour la Ville	Questions à approfondir et/ou à étudier (cette liste n'est pas exhaustive)
- surface de 4,3 hectares - jardin unitaire et ouvert (sans clôture en périphérie), moins cloisonné, avec un maximum de surfaces accessibles à tous - jardin de plain-pied et nivellement du sol qui supprime les buttes artificielles (des espaces pourront néanmoins être un peu décaissés ou surhaussés à l'intérieur du jardin) - conception respectueuse de l'environnement, selon les principes du développement durable - mixité d'usages ; principe d'une pelouse et d'espaces plus spécifiques (jeux pour enfants, linéaires pour s'asseoir et pique-niquer, autres activités…) - surfaces totales dédiées aux enfants et aux pré-adolescents : elles ne seront pas inférieures aux surfaces actuelles des jardins existants, dont le jardin Lalanne (3667 m² au total) - principe des cheminements est/ouest et nord-sud : axe est-ouest du Cours, axe nord-sud dans le prolongement de la rue du Pont-Neuf - ouverture du carreau sur le jardin - conservation de nombreux arbres existants, notamment ceux du mail Berger, avec au final plus d'arbres qu'aujourd'hui - principe de restructuration des entrées du nouveau Forum et de transformation de l'actuelle serre tropicale Pte du Jour - principe d'un éclairage spécialement conçu pour mettre en valeur le jardin et permettre des traversées et des promenades agréables la nuit - principe de dessin du jardin selon une résille, par répétition d'un module élémentaire donnant une souplesse d'aménagement	- Jeux pour enfants et pré-adolescents : répondre à quels besoins et quelles réponses innovantes apporter par rapport aux jardins existants ? où localiser ces jeux pour enfants dans le jardin ? avec quelle protection ou fermeture autour ? - Jeux pour adolescents : quels besoins ? quelles réponses dans le futur jardin ? - quelles autres activités et usages futurs privilégier (ex : terrains de pétanque…) ? quels aménagements pour y répondre ? - quelle articulation et quel dialogue entre le jardin et l'église St-Eustache ? Conséquences sur la conception de la végétalisation de cette partie Nord du jardin - Propositions d'un jardin d'eau et d'un jardin de rendez-vous/de musique : quelle appropriation imagine-t-on ? quels usages ? quelle priorité par rapport à d'autres usages ? - Sculptures : parmi celles qui existent, lesquelles maintenir ou réimplanter dans le futur jardin ? en les localisant à quel endroit ? prévoit-on d'autres sculptures ? avec quelle ambition, quel objectif global ? - Plantations : quelles hauteurs, selon quelles localisations, quelles essences, etc. ? Plus généralement quelle végétalisation, quels matériaux au sol ? - comment créer un « jardin de lumière » ? quelles ambiances nocturnes rechercher ? quelle perception du jardin des Halles veut-on créer la nuit ?

Source : Bilan d'étape réalisé par la D.U. pour la réunion du CPC du 06 octobre 2006

Annexe 4.2. Tableaux de bilan pour le jardin du CPC du 18 septembre 2007

JARDIN PUBLIC	
Éléments de principe pour la Ville	**Questions à approfondir et/ou à étudier** (cette liste n'est pas exhaustive)
Points arrêtés avant le 6/10/2006	***Points restant à étudier et/ou approfondir depuis le 6/10/2006***
- surface de 4,3 hectares - jardin unitaire et ouvert (sans clôture en périphérie), moins cloisonné, avec un maximum de surfaces accessibles à tous - jardin de plain-pied et nivellement du sol qui supprime les buttes artificielles (des espaces pourront néanmoins être un peu décaissés ou surhaussés à l'intérieur du jardin) - conception respectueuse de l'environnement, selon les principes du développement durable - mixité d'usages ; principe d'une pelouse et d'espaces plus spécifiques (jeux pour enfants, linéaires pour s'asseoir et pique-niquer, autres activités..) - surfaces totales dédiées aux enfants et aux pré-adolescents : elles ne seront pas inférieures aux surfaces actuelles des jardins existants, dont le jardin Lalanne (3 667 m² au total) - principe des cheminements est/ ouest et nord-sud : axe est-ouest du Cours, axe nord-sud dans le prolongement de la rue du Pont-Neuf - ouverture du carreau sur le jardin - conservation de nombreux arbres existants, notamment ceux du mail Berger, avec au final plus d'arbres qu'aujourd'hui - principe de restructuration des entrées du nouveau Forum et de transformation de l'actuelle serre tropicale Porte du Jour - principe d'un éclairage spécialement conçu pour mettre en valeur le jardin et permettre des traversées et des promenades agréables la nuit - principe de dessin du jardin selon une résille, par répétition d'un module élémentaire donnant une souplesse d'aménagement	- Propositions d'un jardin d'eau et d'un jardin de rendez-vous/ de musique : quelle appropriation imagine-t-on ?quels usages ?quelle priorité par rapport à d'autres usages ? - Plantations : quelles hauteurs, selon quelles localisations, quelles essences, etc. ?Plus généralement quelle végétalisation, quels matériaux au sol ? - comment créer un « jardin de lumière » ?quelles ambiances nocturnes rechercher ?quelle perception du jardin des Halles veut-on créer la nuit ?

Points mentionnés comme « à approfondir » en octobre 2006 et/ou ayant fait l'objet d'une décision depuis cette date	*Point nouveaux à étudier et/ou approfondir*
- définition des aires de jeux fermées pour enfants et préadolescents, en surface et localisation, soit 3 870 m² dont 2 500 m² de jardin d'aventure et 1 370 m² de jardin des petits - définition d'un espace adolescents type mur d'escalade d'environ 300 m² au niveau R-1 à l'occasion de la suppression des serres tropicales - salons de jeux (1 520 m²) le long de la rue Berger - fonctions animation et activités d'éveil maintenues avec présence d'éco-éducateurs - gratuité des aires de jeux - consultation de concepteurs spécifique pour l'aménagement des aires de jeux - création d'un jardin partagé - adaptation de la plinthe nord par la création d'un emmarchement permettant de valoriser le parvis de Saint Eustache et le transept en lien avec le jardin - éclaircissement des plantations d'arbres de la plinthe Nord le long de l'église Saint-Eustache - réduction de la taille des locaux de surface de la DEVE - maintien de la sculpture « grosse tête »	- modalités d'aménagement des aires de jeux : programme de la consultation de concepteurs pour la définition des jeux - modalités de l'aménagement du local à R-1 dévolu aux adolescents, - quel encadrement des conditions d'accès : libre, pour un temps déterminé ? - traitement de la lisière entre le jardin et la Canopée, notamment modalités d'aménagement et fonctionnalités de la place de rencontre (sud ouest de la Canopée) - éventuel élargissement de l'allée nord-sud entre la rue du Pont Neuf et la rue Montmartre - localisation du jardin partagé - forme de l'emmarchement devant l'église et liens avec le jardin à préciser, dans le respect du principe d'une grande pelouse - mobilier urbain : quel besoin, quelle répartition suivant les différents usages ? - localisation de la sculpture « grosse tête »

Source : Bilan d'étape réalisé par la D.U. pour la réunion du CPC du 18 septembre 2007

Annexe 4.3. Tableaux de bilan pour le jardin du CPC du 22 mai 2008

JARDIN PUBLIC	
Éléments de principe pour la Ville	**Questions à approfondir et/ou à étudier** (cette liste n'est pas exhaustive)
Points arrêtés avant le 18/09/2007	***Points restant à étudier et/ou approfondir depuis le 18/09/2007***

- surface de 4,3 hectares
- jardin unitaire et ouvert (sans clôture en périphérie), moins cloisonné, avec un maximum de surfaces accessibles à tous
- jardin de plain-pied et nivellement du sol qui supprime les buttes artificielles (des espaces pourront néanmoins être un peu décaissés ou surhaussés à l'intérieur du jardin)
- conception respectueuse de l'environnement, selon les principes du développement durable
- mixité d'usages ; principe d'une pelouse et d'espaces plus spécifiques (jeux pour enfants, linéaires pour s'asseoir et pique-niquer, autres activités..)
- principe des cheminements est/ouest et nord-sud : axe est-ouest du Cours, axe nord-sud dans le prolongement de la rue du Pont-Neuf
- ouverture de la Canopée sur le jardin
- conservation de nombreux arbres existants, notamment ceux du mail Berger, avec au final plus d'arbres qu'aujourd'hui
- principe de restructuration des entrées du nouveau Forum et de transformation de l'actuelle serre tropicale Porte du Jour
- principe d'un éclairage spécialement conçu pour mettre en valeur le jardin et permettre des traversées et des promenades agréables la nuit
- principe de dessin du jardin selon une résille, par répétition d'un module élémentaire donnant une souplesse d'aménagement
- maintien de la sculpture « grosse tête »
- création d'un jardin partagé et/ou pédagogique
- Aires de jeux :
  - aires de jeux fermées pour enfants et préadolescents, au sud du jardin, sur une superficie supérieure aux jeux actuels, soit 3 870 m² dont 2 500 m² de jardin d'aventure et 1 370 m² de jardin des petits
  - définition d'un espace adolescents type mur d'escalade d'environ 300 m² au niveau R-1 à l'occasion de la suppression des serres tropicales
  - salons de jeux (1 520 m²) le long de la rue Berger
  - fonctions animation et éveil maintenues avec présence d'éco-éducateurs
  - gratuité des aires de jeux
	- Plantations : quelles hauteurs, selon quelles localisations, quelles essences, etc. ?Plus généralement quelle végétalisation, quels matériaux au sol ?
	- comment créer un « jardin de lumière » ?quelles ambiances nocturnes rechercher ?quelle perception du jardin des Halles veut-on créer la nuit ?
	- modalités de l'aménagement du local à R-1 dévolu aux adolescents,
	- quel encadrement des conditions d'accès : libre, pour un temps déterminé ?
	- éventuel élargissement de l'allée nord-sud entre la rue du pont-neuf et la rue Montmartre
	- localisation du jardin partagé et/ou pédagogique
	- mobilier urbain : quel besoin, quelle répartition suivant les différents usages ?
	- localisation de la sculpture « grosse tête »
	- place de l'eau dans le jardin

Points mentionnés comme « à approfondir » en septembre 2007 et/ou ayant fait l'objet d'une décision depuis cette date	*Point nouveaux à étudier et/ou approfondir*
- principe d'une consultation spécifique en conception-réalisation pour la réalisation des aires de jeux pour enfants et adolescent, selon un cahier des charges restant à concerter.	- selon quelles modalités préserver l'espace de convivialité offert aujourd'hui par la place René Cassin, quels aménagements pour la rive nord du jardin ? - comment améliorer les liaisons nord sud en préservant la grande pelouse ? - modalités d'aménagement des aires de jeux : mise au point du cahier des charges de la consultation de concepteurs - évolutions du jardin d'eau et du jardin de rendez-vous nécessaires au traitement de l'articulation Canopée/ jardin

ESPACES PUBLICS DE SURFACE	
Éléments de principe pour par la Ville	**Questions à approfondir et/ou à étudier** (cette liste n'est pas exhaustive)
Points arrêtés avant le 18/09/2007	***Points restant à étudier et/ou approfondir depuis le 18/09/2007***
pour mémoire : aménagement en Réseau vert de la rue Saint-Denis - mise en valeur des continuités des tracés urbains est-ouest et nord-sud en faveur des circulations douces - extension de la zone piétonne sur le pourtour du jardin, rue du Pont-Neuf et partiellement rue des Halles (rue à priorité piétonne) - amélioration de la continuité piétonne avec Beaubourg - tranquillisation de la rue Saint-Honoré et meilleure continuité avec la rue des Innocents - meilleure accessibilité des vélos dans la zone piétonne - augmentation et rationalisation des stationnements deux-roues motorisés aux différents points d'accès du quartier - harmonisation des matériaux de sols - principe d'aménagement des secteurs Turbigo, rue du Pont Neuf et Marguerite de Navarre (GTT du 23 avril 2007) - organisation des circulations, stationnement et livraisons dans le secteur piétonnier	- prise en compte dans l'aménagement des terrasses, des étalages, *etc.*, pour un espace public vivant, convivial tout en limitant l'encombrement de l'espace public - le devenir des différentes œuvres présentes sur l'espace public (sculptures, fontaine rue de la Cossonnerie..) - le choix et le type de gestion du procédé de contrôle d'accès de la zone piétonne élargie (remplacement des barrières par des bornes automatiques)
Points mentionnés comme « à approfondir » en septembre 2007 et/ou ayant fait l'objet d'une décision depuis cette date	***Point nouveaux à étudier et/ou approfondir***
- principe d'aménagement des secteurs Halles, Saint-Honoré, trémie Berger et Coquillière, carrefour Montorgueil, Cossonnerie (GTT du 11 octobre 2007)	- le traitement du pied de Saint-Eustache, en lien avec le jardin (actuelle place René Cassin) - la question des circulations piétonnes dans le quartier en lien avec le jardin

Source : Bilan d'étape réalisé par la D.U. pour la réunion du CPC du 22 mai 2008

Annexes IV. Traitement de la dimension métropolitaine du projet des Halles

1. Tableaux de chronologie

- Annexe 1.1. Un principe majeur du projet peu exploré au cours de la programmation et de la « concertation », 2002-2004

- Annexe 1.2. Le traitement de la dimension métropolitaine interroge les modalités de « concertation », 2005

- Annexe 1.3. Tentative d'associer les métropolitains : modalités et portée des groupes d'usagers pour la définition du cahier des charges du futur Forum, 2006 – janvier 2007

- Annexe 1.4. Programmation tâtonnante d'un « pôle métropolitain » dans la Canopée, janvier 2007 – janvier 2008

- Annexe 1.5. Un regain d'intérêt de la Ville de Paris pour la dimension métropolitaine du projet : « les Halles, projet métropole », 2008 –2010

Annexe 1.1. Un principe majeur du projet peu exploré au cours de la programmation et de la « concertation », 2002-2004

Dates	2002	2003												2004										
	12	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Phases		**Janvier – juin 2003 : Lancement des études de définition**						**Juin – 24 sept 2003 : Phase ouverte des études de définition**			**1er Octobre – 12 décembre 2003 : Définition du programme**			**Janvier – 15 mars 2004 : phase fermée des études de définition**			**Avril – décembre 2004 : exposition des quatre projets et période de décision**								
Projets	**Déc 2002** : Délibération et vote au conseil de Paris : lancement du projet. La SEM Paris Centre est chargée des études de définition													**16 déc 2003** : réunion SEM Paris Centre – associations de quartier : présentation du programme et information sur la 2eme phase des études de définition								**09 oct 2004** : ateliers sur le projet de réaménagement des Halles ouverts aux citoyens : présence des associations de quartier **12 oct 2004** : réunion publique		
Implication des habitants-citoyens		**05 Février, 28 mars, 6 avril, 10 juin 2003** : premières réunions de « concertation » organisées par l'association Accomplir, avec la présence de la SEM Paris Centre						**9 juillet 2003** : Mise en place de la « concertation » par la SEM Paris Centre Participation des associations de quartier aux ateliers de la phase ouverte						**9 janv 2004** : réunion publique									**Nov 2004** : évaluation des projets par les associations de quartier		
						13 mai 2003 : visite du quartier des Halles avec les associations de riverains		**24 juillet 2003** : Participation du Cercle des Halles aux ateliers de la phase ouverte						**04 mars 2004** : réunion de présentation du calendrier aux associations par la SEM Paris Centre											
							26 Juin 2003 : réunion publique							**8 avril 2004** : ouverture de l'exposition des quatre projets – consultation du grand public par bulletins											
										9 sept 2003 : première présentation des orientations générales des équipes avec le Cercles des Halles **17 sept 2003** : première présentation des orientations générales des équipes devant les associations de quartier						**4 mai et 13 mai 2004** : présentation des projets aux associations par les équipes								
																				19 juillet – 17 sept 2004 : bornes interactives d'information du public dans les 20 mairies d'arr. et dans le pole d'échanges					
																							17 sept 2004 : clôture de l'exposition		

Dates	2002	2003											2004										
	12	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Traitement de la dimension métropolitaine	**Décembre 2002** : enjeu métropolitain énoncé par la maîtrise d'ouvrage publique													**2004** : le grand public est informé par une réunion publique Les réunions avec les associations de quartier continuent										
		2003 : distinction du public « riverains » et du « grand public » **2003** : le grand public et les usagers métropolitains ne sont pas associés à la phase ouverte des études de définition													La Région devient partenaire du projet en raison de la dimension métropolitaine du site									
				La SEM Paris Seine se tourne vers les associations de quartier pour l'organisation de réunions de travail, prises en charge au départ par une association de riverains, Accomplir														**Avril – septembre 2004** : le grand public est consulté lors de l'exposition des quatre projets et informés par des bornes sur le site des Halles.							
								Juillet 2003 : Paris et la Région signe un contrat pour coopérer sur des projets d'aménagement, dont celui des Halles												**Mai – juin 2004** : les associations de quartier sont associées à la réflexion sur les quatre projets présentés.				
											Décembre 2003 ; la dimension métropolitaine est énoncée dans les documents programmatiques et de définition du projet – l'idée d'une programmation innovante métropolitaine est suggérée													**Décembre 2004** : pas de proposition d'équipement métropolitain, mais réaffirmation de l'importance de la dimension métropolitaine symbolisée par la gare.		

Annexe 1.2. Le traitement de la dimension métropolitaine interroge les modalités de « concertation », 2005

	2004	2005										
	12	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Phases													
Eléments de définition du projet / décisions / acteurs en charge du projet			**8 fév 2005** : Conseil de Paris, nomination de l'équipe SEURA pour le parti général d'aménagement du site et la réalisation du cahier des charges du concours du bâtiment La D.U. devient responsable de la coordination générale du projet							**Sept 2005** : Conseil de Paris : approbation des marchés sur le jardin et les espaces publics, la programmation des équipements, la préparation d'un concours d'architecture pour le « Carreau »			
Implication des habitants-citoyens	**Déc 2004** : bilan positif de la « concertation » réalisé par la SEM Paris Centre			**Mars 2005** : Proposition d'une méthode de concertation par l'association EPPPUR, soutenue par le collectif Parole des Halles						**29 sept 2005** : réunion de finalisation du dispositif de « concertation »			**14 déc 2005** : réunion publique Version finale de la *Charte de la concertation* du projet des Halles
		22 janv 2005 : réunion organisée par le collectif Rénovation des Halles pour faire le bilan de la « concertation » et réfléchir à de nouvelles modalités.			**8 avril 2005** : Proposition d'une charte de la concertation par la Mairie de Paris **13 avril 2005** : Réunion avec les associations pour présenter la proposition de charte de la Mairie de Paris						**13 oct 2005** : réunion de négociation du dispositif de « concertation »		
			Fév 2005 : Proposition d'une méthode de concertation par le collectif Rénovation des Halles									**29 nov 2005** : Réunion sur les principes de la concertation. Nouvelle version de la charte proposée par la Mairie. Présentation des avancées du projet de l'équipe SEURA	
Traitement de la dimension métropolitaine	**Déc 2004** : un élargissement de la concertation est annoncé					**Avril – Sept 2005** : discussions sur la représentativité et l'accessibilité des usagers pour la définition du futur dispositif de concertation Proposition de la création de groupes d'usagers par l'EPPPUR et le collectif Parole des Halles							
			Fév – mars 2005 : propositions de modalités de concertation par les associations : deux conceptions différentes de l'implication des usagers métropolitains									**Nov 2005** : les groupes d'usagers sont actés dans la Charte de Concertation, pour impliquer largement les citoyens parisiens et franciliens	

Annexe 1.3. Tentative d'associer les métropolitains : modalités et portée des groupes d'usagers pour la définition du cahier des charges du futur Forum, 2006 – janvier 2007

Dates	2006												2007					
	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	01	02	03	04	05	06
Phases du projet										**Octobre 2006 – janvier 2007 : lancement du concours d'architecture, définition du cahier des charges**			**Janvier 2007 – mai 2007 : élaboration des projets par les 10 candidats**					
Eléments de définition du projet / décisions / acteurs en charge du projet										**Oct 2006** : appel d'offres pour le concours international sur le bâtiment des Halles			**18 Janv 2007** : réunion du jury du concours sous la présidence du Maire de Paris : désignation des 10 candidats admis à présenter un projet parmi les 104 candidatures présentées				**Mai 2007** : les 10 lauréats remettent leurs projets	
Implication des habitants-citoyens			**Mars 2006** : nomination du garant de la concertation						**27 sept 2006** : GTT équipements culturels et jeunesse				**9 janvier 2007** : GTT balayage final du cahier des charges 5 réunions interassociattives 3 GTT voirie					
										6 oct 2006 : CPC, bilan d'étape de la « concertation »								
				6 avril 2006 : premier GTT programmation des équipements publics et des commerces						**Oct – nov 2006 :** enquêtes usages du site IPSOS / groupes d'usagers Mission Publique 4 GTT sur le cahier des charges pour le concours d'architecture 2 GTT espaces souterrains et circulation 1 CPC								
												7 déc 2006 : GTT présentation des résultats des groupes d'usagers						
Traitement de la dimension métropolitaine			**Mars – avril 2006** : le collectif Parole des Halles insiste auprès de la Mairie pour que les groupes d'usagers soient organisés							**Oct – Dec 2006** : Réalisation des groupes d'usagers Discussions sur la vocation des équipements publics : locale / métropolitaine.			**Janvier 2007** : Les associations insistent auprès de la Mairie pour que les résultats des groupes d'usagers soient pris en considération La dimension métropolitaine est énoncée dans le cahier des charges du concours d'architecture.					
												Les enquêtes de fréquentation et les groupes d'usagers confirment l'importance des usagers métropolitains sur le site et les attentes en termes d'équipements publics						

Annexe 1.4. Programmation tâtonnante d'un « pôle métropolitain » dans la Canopée, janvier 2007 – janvier 2008

Dates	2007												2008
	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	01
Phases du projet					**Mai 2007 – juillet 2007 : exposition des projets et période de décision du jury du concours**					**Octobre 2007 – janvier 2008 : phase esquisse de la Canopée**			
Eléments de définition du projet / décisions / acteurs en charge du projet						**Juin 2007** : évaluation des projets par la commission technique **29 juin 2007 : le jury classe les 10 projets : le projet de P. Berger et P. Anziutti, la Canopée, est lauréat**				**Octobre 2007** : la Direction du Patrimoine et de l'Architecture est en charge de la gestion du projet de bâtiment			
											12 et 13 nov 2007 : Conseil de Paris : approuve le principe de construction du Forum des Halles tel qu'il résulte du concours d'architecture jugé le 29 juin 2007 et attribue le marché de maîtrise d'œuvre à Berger Anziutti		
Implication des habitants-citoyens					**Mai 2007** : Exposition des projets au pavillon de l'Arsenal 2 GTT voirie, 1 GTT espaces souterrains				**18 sept 2007** : CPC, bilan de la concertation				**17 janvier 2008 : GTT programmation : validation définitive et entrée dans la phase Avant Projet**
						20 juin 2007 : réunion publique organisée par Accomplir Participation de deux représentants associatifs au jury et à la commission technique du concours				**Octobre 2007** : ouverture du local de la concertation **22 octobre 2007** : Présentation du projet Canopée aux associations			
											2 GTT Programmation (3 réunions préparatoires aux GTT programmation 1 GTT Voirie, 1 GTT Circulations verticales) **11 janv 2008** : Réunion de présentation de l'étude jeunes métropolitains aux Halles		
Traitement de la dimension métropolitaine					**Mai – juillet 2007** : les enquêtes sur les groupes d'usagers ne sont plus mentionnées, difficulté de reparler de la dimension métropolitaine					**Oct 2007** : le principe de l'aspect métropolitain est réaffirmé dans le projet Canopée, et la question de la répartition des m2 amène à reposer celle d'un équipement métropolitain : Programmation du pôle métropolitain Etude sur les jeunes métropolitains aux Halles (menée par des chercheurs participant à la concertation)			

Annexe 1.5. Un regain d'intérêt de la Ville de Paris pour la dimension métropolitaine du projet : « les Halles, projet métropole », 2008 – 2010

Dates	2008								2009												2010											
	05	06	07	08	09	10	11	12	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Phases	**Mai 2008 – décembre 2008 : phase Avant Projet Définitif Canopée**								**Janvier 2009 – septembre 2010 : Permis de construire de la Canopée**																							
Eléments de définition du projet / décisions / acteurs en charge du projet	Création de la Mission Halles, avec des chargés de mission de la DU et de la DPA								**19 déc 2008** : Dépôt du permis de construire de la Ville de Paris, bâtiment Dépôt du permis de démolir, bâtiment			**6 et 7 avril 2009** : Conseil de Paris ; validation du permis de construire										**29 et 30 mars 2010** : Conseil de Paris : avis favorable pour permis de démolir pavillons Willerval				**21 juillet 2010** : appel d'offre pour la construction de la Canopée						
																								6 avril 2010 : Comité de pilotage								**17 oct 2010 :** Conseil de Paris, approbation des différents aspects du projet		
Implication des habitants-citoyens	**22 mai 2008** : CPC, rencontre avec les nouveaux élus en charge du projet des Halles								**17 nov 2008** : réunion groupe métropole												**Oct – déc 2009** : **Etude sur la dimension métropolitaine,** Nouvelle démarche de concertation à destination des métropolitains : 4 focus groups 15 parcours commentés 3 GTT étude dimension métropolitaine														
	8 juin 2008 : réunion groupe métropole **10 juin 2008** : GTT Canopée / permis de construire **12 juin 2008** : réunion préparatoire GTT métropole (avec groupe métropole) **12 juin 2008** : réunion préparatoire programmation Canopée								**02 déc 2008** : GTT Permis de construire **03 déc 2008** : réunion préparatoire GTT métropole (avec groupe métropole)														**12 déc 2009** : séminaire de concertation								**21 oct 2010** : pot du garant pour la fin de la « concertation »		
																								Janv – sept 2010 : dernières réunions de « concertation » **14 janv 2010** : GTT équipement Cultures Urbaines **17 fév 2010** : dernier GTT Canopée **30 juin 2010** : GTT Bilan de l'étude dimension métropolitaine **Janv2010** : avis favorable de la commission d'enquête publique											
		09 juillet 2008 : CPC sur la dimension métropolitaine des Halles **10 juillet 2008** : réunion publique								**Janv – mai 2009 :** Pause dans la concertation (pas de GTT). Bilan rédigé par la Mission Halles pour le conseil de Paris / Bilan			**Mai 2009 – sept 2009 :** 1 GTT Transports 20 mai 2009 : GTT Permis de construire 28 mai 2009 : GTT métropole 2 réunions de bureau																			**07 avril 2010** : Première réunion d'information sur le chantier						
														Juillet 2009 – janv 2010 : Enquêtes publiques (2 périodes), 2 réunions publiques																						

Dates	2008								2009												2010											
	05	06	07	08	09	10	11	12	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Traitement de la dimension métropolitaine	**Mai 2008** : avec l'arrivée de la nouvelle équipe municipale, la dimension métropolitaine revient au cœur du projet des Halles **Mai 2008** : des associations créent un groupe de travail « métropole », prennent contact avec les politiques, rédigent une note de synthèse et propositions, puis rencontrent des représentants de la Mairie pour en discuter.								**Déc 2008** : l'adjoint à la Jeunesse prend en charge la programmation métropolitaine à l'intérieur de la canopée, et propose un lieu dédié aux cultures urbaines						**Mai 2009** : le lieu dédié aux cultures urbaines semble acté dans la programmation de la Canopée, à la place du pôle métropolitain Premier GTT portant spécifiquement sur la métropole : annonce d'une étude sur les attentes des métropolitains.						**Janv 2010** : l'équipement métropolitain des Halles sera finalement un lieu dédié au Hip-Hop, dont la programmation a été discutée lors d'une concertation parallèle à celle des Halles.					**Juin 2010** : Propositions définitives de programmation à destination des métropolitains : services et non équipements. Bilan : l'étude sur la dimension métropolitaine n'a pas permis un réel élargissement de la « concertation ».						
																		Oct – Dec 2009 : nouvelle démarche de concertation à destination des métropolitains : parcours commentés, focus groups et séminaire de concertation. Diagnostic réalisé à partir de cette démarche.											

2. Les éléments de définition du projet

Annexe 2.1. Extrait des questions posées aux équipes de concepteurs et réponses qu'ils donnent sur la dimension métropolitaine, juillet et septembre 2004

- Questions complémentaires posées aux équipes sur la dimension métropolitaine, 21 juillet 2004 :

  - Les différents programmes proposés dans votre projet ont-ils la capacité de répondre à la diversité des publics du site et en particulier au public jeune et francilien qui le fréquente quotidiennement ?
  - Indiquer quels sont les équipements à caractère métropolitain dans le projet.
  - Quels sont les éléments architecturaux, paysagers ou programmatiques de votre projet permettant de conforter la notoriété de Paris à l'échelle internationale ?

- Réponses des équipes sur la dimension métropolitaine, septembre 2004 :

- L'équipe de Jean Nouvel estime que c'est la diversité des programmes et des situations urbaines et paysagères qui permet de satisfaire les attentes des différents publics. Plus précisément, leurs propositions de place sous le Carreau, de piscine du balcon du Carreau, des jardins de la rue Berger et d'un espace de présentation de la maquette de la région Ile-de-France sont désignés comme des équipements à vocation métropolitaine. (Dans l'hypothèse d'une densité minimale : l'équipement régional dédié à l'image dans le Carreau pourrait être réduit en surface (- 1 800 m2) et situé uniquement au-dessus du podium des images ; ne seraient pas réalisés, le long de la rue Berger, les bureaux de la CCIP, les champs à louer et l'extension du cinéma UGC ; le long de la rue Coquillière, le centre de séminaire, les bureaux de la chaîne de télévision et le centre des arts et de la table.)

- L'équipe de Winy Maas justifie la programmation du site qu'elle propose par rapport à ses dimensions métropolitaine et internationale :

  - la mise en relation visuelle du jardin et des espaces souterrains du Forum des Halles offre une plus grande liberté de pratique et d'appropriation à la population francilienne jeune;

  - le « vitrail » est une destination en soi, de caractère international.

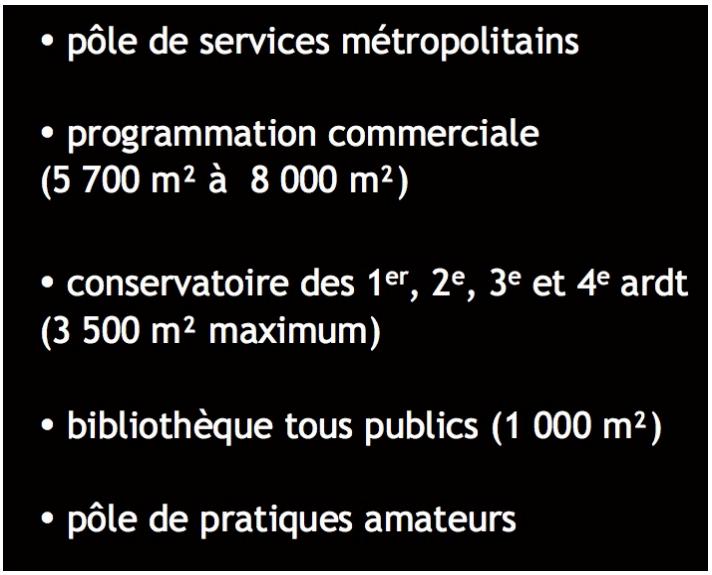
- L'équipe de Rem Koolhas explique que la mise en relation des espaces souterrains du Forum des Halles avec le quartier des Halles est destinée à favoriser la rencontre des publics parisiens et franciliens. L'espace public est pour elle le lieu de ce dialogue métropolitain. Dans l'hypothèse d'une éventuelle réduction du nombre de bâtiments en émergence, les conséquences sur la programmation seraient le relogement du pavillon des arts dans la Bourse de commerce et la réduction des surfaces dédiées à un Centre de design et de la mode, présenté comme un équipement métropolitain.

- Enfin l'équipe de David Mangin considère que la dimension du Carreau qu'elle propose synthétise et identifie la dimension métropolitaine existante du site : gare régionale, grand centre commercial, pôle d'équipements. La programmation de nouvelles activités prévue dans la Bourse de commerce devrait également contribuer à satisfaire tous les publics, métropolitains, touristiques comme riverains. Les commerces du Carreau auraient plus particulièrement vocation à satisfaire la demande du public jeune et francilien. L'offre de ces boutiques ferait ainsi l'objet d'un renouvellement régulier.

Source : Synthèse des réponses aux questions posées aux quatre équipes, SEM Paris Centre, 15 septembre 2004

Annexe 2.2. Le projet de pôle de services métropolitains en octobre 2006, GTT Espaces Publics 25 octobre 2006

Surfaces proposées pour le futur bâtiment



Bilan des surfaces nouvelles proposées

en matière d'équipements publics :	surfaces nouvelles
• Forum des images, 5 860 m² → 7 920 m² :	2 060 m² env.
• médiathèque musicale, 1 500 m² → 3 000 m² :	1 500 m² env.
• bibliothèque, 350 m² → 1 000 m² :	650m² env.
• conservatoire, 1 400 m² → 3 500 m² :	2 100 m² env.
• antenne jeunes (création)	350 m² env.
• pôle pratiques amateur, 760 m² → 1 500 m² :	740 m² env.
• déchetterie (création)	1 100 m² env.
Total création équipement	**8 500 m² env.**

en matière de commerce	surfaces nouvelles
• barreau Nord-Sud	3 150 m² env.
• restructuration circulations intérieures (1 250 m² ou plus)	1 250 m² env.
• futur bâtiment, 2 700 m² → de l'ordre de 5 700 m² à 8 000 m²	3 000 m² à 5 300 m² env.
Total création commerces	**7 400 m² à 9 700 m² env.**

Source : Diaporama Présentation SEURA GTT Espaces Publics 25 octobre 2006

Annexe 2.3. Répartition des surfaces entre les pôles d'activités, décembre 2007

Tableau des surfaces des différents pôles d'activités

		Programme	Esquisse		
les pôles	type d'activité	surface utile	surface utile	dégagements internes et divers	total Surface Dans Œuvre
le pôle "culture"	conservatoire	3500	3740	1736	5476
	bibliothèque	1000	1170	417	1587
	pôle pratiques amateurs	2000	1900	572	2472
	café du XXIème siècle	2000	1550	0	1550
	café littéraire	400	440	0	440
	espace jeunes créateurs	500	780	0	780
	sous-total	**9400**	**9580**	**2725**	**12305**
le pôle "services métropolitains"	billetterie spectacles et musées	150	135	0	135
	antenne jeunes	350	210	0	210
	office du tourisme enfants	200	150	0	150
	office du tourisme	50	40	0	40
	maison "Roue Libre"	250	200	0	200
	sous-total	**1000**	**735**	**0**	**735**
"enviro. et bien-être"	village des saveurs	500	500	0	500
	espace bien-être	2000	2250	0	2250
	sous-total	**2500**	**2750**	**0**	**2750**
	total surfaces activités	12900	13065	2725	15790
locaux fonctionnels	sanitaires	70	25	0	25
	PC et salle de crise	250	250	0	250
	stockage déchets	70	70	0	70
	espace nettoyage	10	15	0	15
	locaux techniques, dont poste transfo	350	560	0	560
	locaux réserves	100	115	0	115
	espace réservé accès surface R-2	250	260	0	260
	sous-total	**1100**	**1295**	**0**	**1295**
	total superstructure	14000	14360	2725	17085

Source : Diaporama présentation Patrick Berger Jacques Anziutti GTT Programmation 20 décembre 2007

Annexe 2.4. Répartition des surfaces dans la Canopée, mai 2008

Tableau des surfaces des différents pôles d'activités

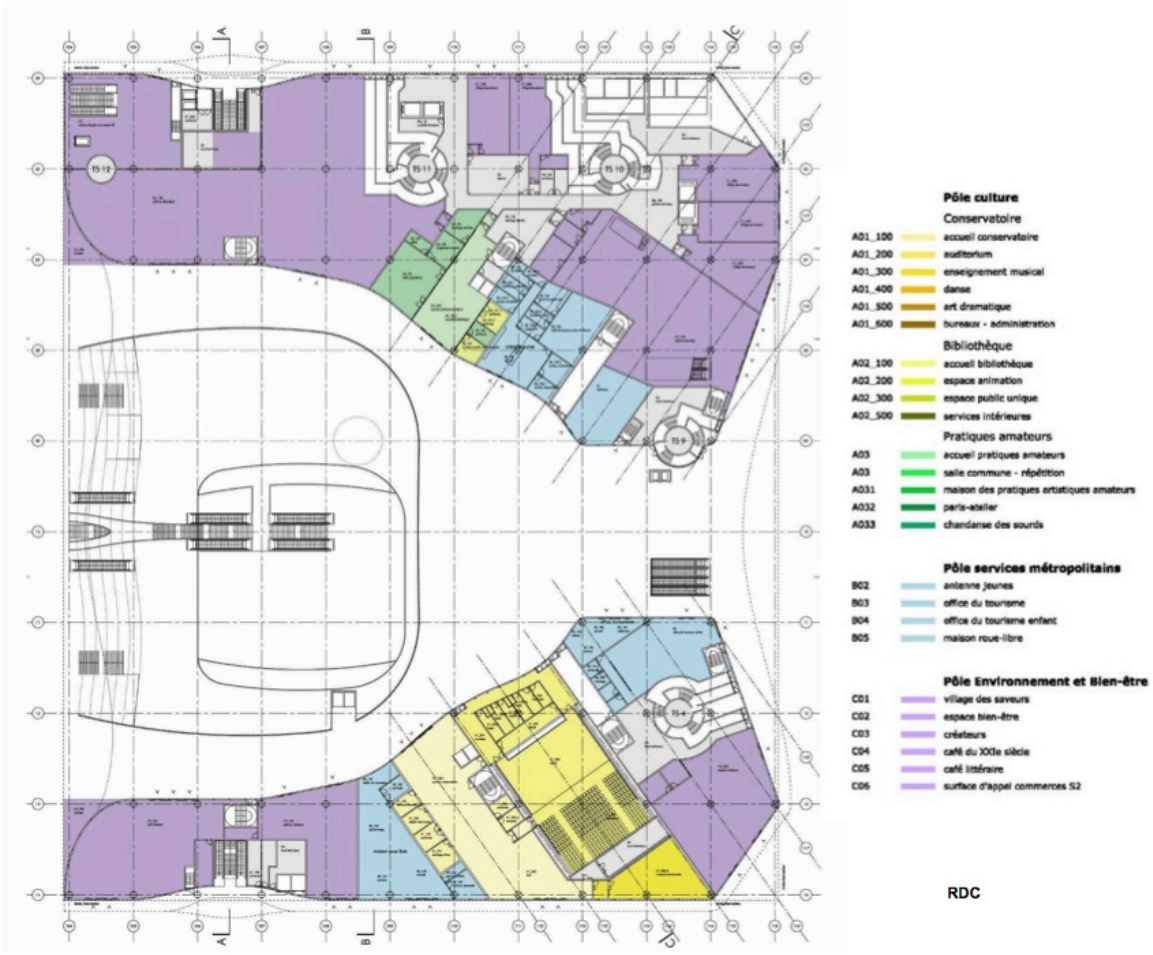
	Programme	Esquisse		
	surface utile	surface utile	dégagements internes et divers	total Surface Dans Œuvre
équipements publics				
conservatoire	3500	3740	1736	5476
pôle pratiques amateurs	2000	1900	572	2472
bibliothèque	1000	1170	417	1587
antenne jeunes	350	210	0	210
maison "Roue Libre"	250	200	0	200
office du tourisme enfants	200	150	0	150
office du tourisme	50	40	0	40
sanitaires	70	25	0	25
total équipements publics	**7420**	**7435**	**2725**	**10160**
équipements commerciaux				
espace bien-être	2000	2250	0	2250
café du XXIème siècle	2000	1550	0	1550
reconstitution surfaces commerciales n. -1		800	0	800
espace jeunes créateurs	500	780	0	780
village des saveurs	500	500	0	500
café littéraire	400	440	0	440
espace réservé accès surface R-2	250	260	0	260
billetterie spectacles et musées	150	135	0	135
total équipements commerciaux	**5800**	**6715**	**0**	**6715**
locaux techniques				
locaux techniques, dont poste transfo	350	560	0	560
PC et salle de crise	250	250	0	250
locaux réserves	100	115	0	115
stockage déchets	70	70	0	70
espace nettoyage	10	15	0	15
total locaux techniques	**780**	**1010**	**0**	**1010**
total Canopée + cratère	**14000**	**15160**	**2725**	**17885**

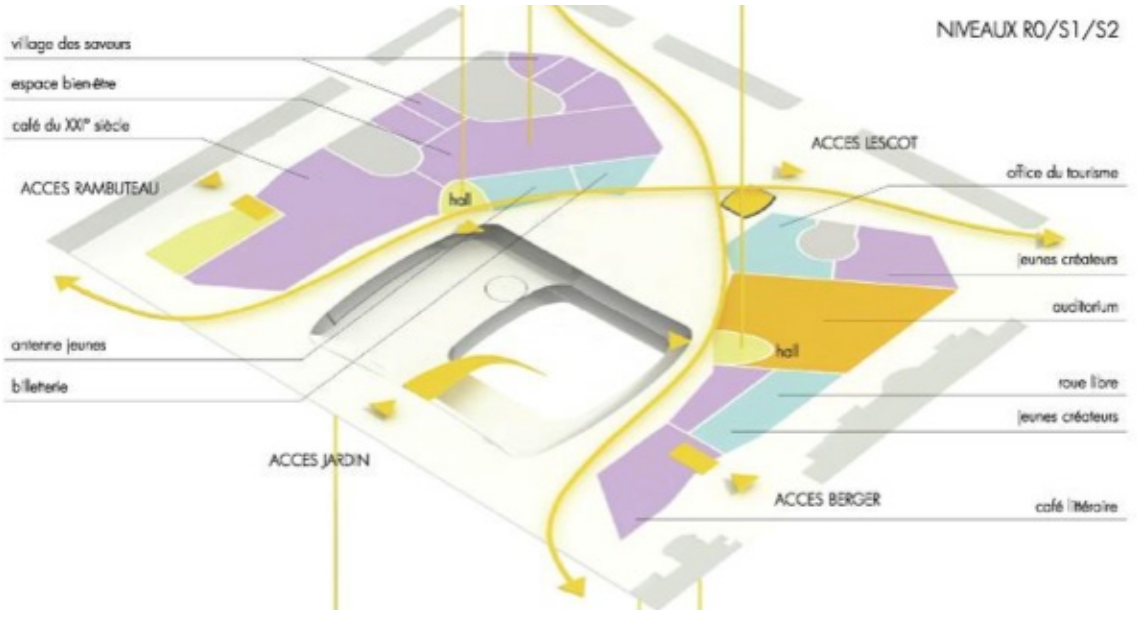
nb : les surfaces esquisse datent de janvier 2008.
Ces surfaces évolueront encore en phase APS, pour prendre en compte notamment les remarques faites par les utilisateurs. Les sanitaires publics seront par exemple étendus.

Source : Fiche de Cadrage, Direction de l'Urbanisme, CPC 20 mai 2008

Annexe 2.5. Programmation des équipements au RDC la Canopée, juin 2008

Plans du RDC de la Canopée





Source : Diaporama présentation Berger et Anziutti, GTT Programmation 10 juin 2008

Annexe 2.6. Premières propositions programmatiques pour la prise en compte de la dimension métropolitaine du site, Véronique Granger, décembre 2009

1. Préconisations d'aménagement :

- L'accessibilité facilitée : règle d'or pour tous (et non pas réservée aux handicaps), notamment dans le pôle transport, cœur du système et "marque" du hub métropolitain
  - 1er service aux métropolitains
  - un "espace-temps" qui doit donner le la aux autres services
  - le lieu des proximités par excellence
  - des espaces considérables qui ne doivent plus être dénués de qualité urbaine
- Favoriser une expérience "sensible" au service de la fonctionnalité des espaces et évitant les pièges du "décodage à forte valeur prescriptive. Penser d'abord le confort et la qualité de l'espace : la signalétique en dernier ressort
- Une signalétique privilégiant les repères "urbains" et la "culture commune »
  - les axes terrestres majeurs ou symboliques.
  - les monuments.
  - les équipements publics.

2. Adaptation de services :

- Améliorer la lisibilité de l'offre de loisirs publics et une mise en offre touristique et de loisirs , par exemple avec un forfait donnant accès à l'offre culturelle et sportive sur une temporalité donnée... combinée ou non au billet transport.
- Chercher les moyens d'une "mise en information" de l'offre culturelle, celle du périmètre des Halles, celle du quartier, et celle de la métropole (événements de toute l'Ile de France)
- Renouveler plutôt qu'augmenter l'offre commerciale sur la totalité des espaces commerciaux :
- Assumer davantage la symbolique du "cœur" d'une métropole et de PARIS en termes :
  - d'hospitalité : services incarnés et conviviaux, accessibilité, information touristique.
  - de multilinguisme.
  - de gratuité : eau, WC.
  - de services 24h/24.
- Clarifier l'échelle de rayonnement des équipements publics pour éviter les confusions dans les attentes. Sortir de l'ambigüité entre équipements de proximité et équipements métropolitains que ce soit pour :
  - L*es équipements du Forum existants et maintenus :* la piscine Suzanne Berlioux et le gymnase, le Forum des Images, la bibliothèque du cinéma, la médiathèque musicale, le billard, le Centre d'Animation les Halles le Marais
  - *Les équipements de la Canopée* La Canopée réitère l'ambigüité précitée que seule une offre innovante pourrait atténuer mais qui ne peut concerner tous les équipements projetés : la Maison des Pratiques Artistiques Amateurs et le Centre des Cultures Urbaines relèvent bien de cette logique métropolitaine et permettront d'éviter une ségrégation sociale et culturelle d'avec l'ancien et le nouveau Forum, mais il faut leur donner des espaces de diffusion au-delà des espaces dédiés (et pas seulement à l'intérieur du périmètre de l'étude).

    Le Conservatoire de Musique ne peut pas sortir de ses missions de base et devenir l'animateur local hormis un dynamisme artistique et culturel en lien avec l'ensemble des acteurs culturels et sociaux.

    La bibliothèque rate l'occasion inespérée de concevoir un lieu de "lectures" et de sociabilités unique à l'échelle métropolitaine.
  - *L'espace public* Distorsion évidente entre les attentes des métropolitains et la perception des riverains notamment sur le jardin ce qui, quelque part, relève de cette ambigüité entre pratiques de proximité et pratiques métropolitaines.
- Reconsidérer le concept d'offre de lecture publique projetée
  - qui s'adresse à tous les publics métropolitains.
  - une bibliothèque/librairie qui prête et qui vend.
  - multilingue.
  - avec une diversité d'ambiances : des plus silencieuses aux plus collectives.

• calée sur les horaires du "Hub". •! qui : accueille / permet / encourage / les réseaux de sociabilité.

- Conjuguer le rythme accéléré du "Hub" à des moments de pause, de calme, voire de lenteur

Dans un contexte d'accélération constante, il est important d'offrir des "services" qui permettent, parfois, de ralentir le rythme afin de prendre le temps d'apprécier un lieu, de se poser, de se reposer, de respirer,... Cette recherche de "lenteur" comme critère de confort donnera une nouvelle "qualité" à ce lieu en affirmant une identité qui lui est propre, malgré le rythme accéléré imposé par l'activité qui s'y déroule, et ce, à travers des espaces temps de repos et de pause : concept d'hospitalité.

3. Création de services innovants :

- Toilettes publiques gratuites avec services + :

• "salons" maquillage / coiffage.
• coin "change bébé" plus toilettes enfants.
• vêtements d'appoint (sous-vêtements jetables).
• consignes / vestiaires séchant (cyclistes, motards).
• bains-douches.

- Halte-garderie : elle propose des activités en lien avec les équipements présents dans le site, de façon à favoriser aussi et indirectement une meilleure connaissance de l'offre (Forum des Images, bibliothèque, Conservatoire, Centre des Cultures Urbaines, Maison des Pratiques Artistiques et Amateurs) et avec le jardin.

- Disposer en temps réel d'une information sur les temps d'accès :

• à l'offre de transports.
• à l'offre culturelle et touristique sur site et dans le quartier environnant.
• à l'offre culturelle, événementielle et touristique en région Ile-de-France, accessible directement à partir du pôle d'échanges.

4. Modalités de gestion cohérente de l'espace public

- Caler l'ensemble de l'offre de services publics sur celle des transports et non sur celle du Centre Commercial, et maîtriser les temporalités du site et tendre vers un rythme métropolitain

Le périmètre de l'étude se caractérise par des éléments aux temporalités différentes qu'il faudra intégrer dans la réflexion sur la dimension métropolitaine du projet.

- Clarifier le statut des espaces privés, d'une part, et publics, d'autre part, et définir des modalités négociées des règles d'usages.
- Admettre le droit à "l'évitement" :

•pouvoir sortir le plus vite possible.
•pouvoir éviter les couloirs souterrains.
•pouvoir s'isoler et sortir des flux en cas de forte affluence.
•pouvoir éviter le Centre Commercial.

- Partager des moments collectifs forts : spectacle vivant, projections, performances.

Idée pertinente d'une « régie culturelle » totalement distincte de l'animation commerciale.

- La médiation sociale comme principe premier de gestion de l'insécurité : fantasmée et/ou réelle, et la socialisation des espaces comme principe second : davantage de familles, davantage d'enfants, davantage d'initiatives collaboratives entre métropolitains.

Source : Présentation Diaporama Véronique Granger séminaire de la concertation 12 décembre 2009

Annexe 2.7. Propositions programmatiques pour la prise en compte de la dimension métropolitaine du site, Véronique Granger, 16 mars 2010

La stratégie générale s'appuie sur trois axes : la notion d'hospitalité, la présence de gare métropolitaine, et la gestion pacifiée de la mixité et de la proximité. Les propositions retenues par la Ville de Paris pour être étudiées de manière plus approfondie sont :

1. Une médiatèque métropolitaine et une bilbiothèque d'échange

En ce qui concerne la médiathèque métropolitaine, l'idée est de reconsidérer le concept d'offre de lecture publique projeté dans ses attendus, ses contenus, ses publics, ses temporalités pour aller vers une offre qui s'adresse à tous les publics métropolitains (calée sur les horaires du "Hub", multilingue, avec une diversité d'ambiances, qui favorise les réseaux de sociabilité,...)

En ce qui concerne la bibliothèque d'échanges, il s'agit d'affirmer la dimension métropolitaine en s'adressant aux voyageurs qui ne sortent pas du pôle transport, en leur offrant un lieu de rencontre et d'échange autour de la lecture.

Deux hypothèses sont présentées par Véronique Granger :

• Un espace de dépôt/prêt sous le contrôle des bibliothèques (des pouvoirs publics).

• Une gestion plus souple, entre "habitants", en collaboration avec des associations par exemple et qui met plus l'accent sur l'aspect collaboratif, convivial,... Cette option devra également intégrer le numérique et la presse.

2. Les toilettes publiques gratuites, avec des services

3. Médiation et prévention / sûreté

La médiation est proposée par Véronique Granger comme « principe premier de gestion de l'insécurité fantasmée et/ou réelle liée au site ». Elle suggère de s'inspirer de l'expérience de l'Association de Prévention du Site de la Villette (APSV), qui constitue selon elle « une vraie réussite dans ce domaine ». L'APSV intervient dans les domaines suivants :

• La prévention/sécurité
• L'insertion par l'activité économique
• La formation
• L'accès à la Culture

4. Enrichir son temps

Pistes proposées par Véronique Granger :

• Favoriser des pratiques culturelles, notamment des pratiques familiales, en valorisant l'offre présente et future : dans le Forum / Canopée et à une échelle plus large : quartier et métropole (accessible en transports en commun depuis les Halles). Pour cela, il faut une meilleure information sur la façon dont on peut utiliser son temps.

•En développant notamment la lisibilité de l'offre touristique et culturelle par :
- des technologies à haut débit d'une part
- un service incarné d'autre part

Ces pistes rejoignent la réflexion de la Ville relative à la création d'un outil dit « régie culturelle » qui pourrait assurer ce type de mission transversale.

Il semble nécessaire pour Véronique Granger d'avoir :
- des points d'information dans la salle des échanges avec une interface transport/ loisirs,
- dans l'espace plus aérien, un véritable kiosque d'information qui ferait de l'information à la fois touristique et culturelle.

Dans les emplacements possibles, il y a le Hall des équipements culturels (aile nord, rez-de-chaussée de la canopée), et la terrasse du niveau moins 1. (*cf diapositive ci-dessous*).



Pro-Développement fait donc quatre propositions :

- Retravailler l'offre et le contenu de la bibliothèque métropolitaine et créer une bibliothèque d'échange ;
- Offrir un service de qualité aux voyageurs, notamment via les toilettes,
- Mettre en place une structure de médiation et de prévention ;
- Enrichir son temps : permettre aux métropolitains de profiter de l'ensemble de l'offre du quartier, voire de
Paris et de la région.

Source : Présentation Diaporama Véronique Granger GTT 16 mars 2010

Annexe 2.8. Propositions programmatiques finales pour la prise en compte de la dimension métropolitaine du site, Véronique Granger, 30 juin 2010

1. Les services liés au pôle transport

- **Des toilettes publiques** de qualité et « socialement accessibles », avec des services associés tels que salon de maquillage / coiffage, coin « change bébé », etc.
Les horaires d'ouverture et le modèle de gestion de ces toilettes sont soumis au débat.
- **Une bibliothèque d'échange métropolitaine**
La question du portage du projet (Ville, Région) et le système de gestion à mettre en place sont soumis au débat.

2. Le kiosque informationnel

« le kiosque informationnel permet d'avoir une information multidimensionnelle qui correspond aux pratiques hybrides des métropolitains. » Il est disponible de jour comme de nuit. Il sera situé sur la terrasse du niveau – 1 de la Canopée.

3. La promotion de l'offre culturelle et du patrimoine métropolitains

Il s'agit, pour cette proposition de définir une stratégie et non pas un programme d'actions.
Axes de stratégie :
- La sélection assumée de programmes culturels et artistiques d'échelle métropolitaine.
- Le volontariat des communes / acteurs.
- La promotion privilégiée des lieux et réseaux facilement accessibles à partir des Halles.
- La promotion de formes et de programmes "émergents« (ayant besoin d'un "coup de pouce") avec parfois un focus sur un territoire donné.
- La promotion de formes présentes aux Halles (les cultures urbaines, la lecture publique, la musique et notamment classique en lien avec le conservatoire).
- La mise en valeur des lieux et des réseaux qui "coopèrent".

Il est proposé de valider dans la discussion le principe des Halles comme « porte culturelle et miroir de l'offre culturelle métropolitaine ».

4. Une Assistance à Maîtrise d'Ouvrage pour la mise en place d'une stratégie de prévention, de médiation et de sûreté du site.

Du 3 juin au 23 juin, consultation pour la désignation d'une AMO, notification prévue début juillet.
Enjeux :
- Réduire le sentiment d'insécurité, à la faveur de la transformation urbaine que va connaître le quartier.
- Accompagner la dynamique du réaménagement par la mise en place progressive d'une gouvernance et d'un dispositif global d'action (médiation, sécurité, animation, insertion, aménagements) favorisant une qualité de cohabitation des usages et l'instauration d'un climat serein.
- Faire évoluer l'imaginaire collectif en travaillant sur la place et l'image des publics associés au sentiment d'insécurité aux Halles : les jeunes, les toxicomanes, les personnes SDF.

Source : Présentation Véronique Granger GTT 30 juin 2010

Annexe 2.9. Bilan des dispositifs mis en place pour la « concertation » pour l'étude sur les attentes des métropolitains, juin 2010

Les Groupes de Travail Thématiques

La régularité des rencontres a été appréciée dans la mesure où elle permet un suivi, une relation dans le temps qui fait de chaque participant un interlocuteur formé et réactif. La nature du travail s'en trouve modifiée : il ne s'agit pas d'informer, de rappeler ce qui a été dit lors des précédentes réunions, mais de progresser collectivement dans la réflexion.

La co-élaboration des méthodes était au nombre des intentions de cette étude, mais le bilan la concernant est mitigé. On ne peut pas parler d'une élaboration commune que de manière très ponctuelle, lorsque les remarques des participants ont permis d'amender certains points.

On relève globalement un essoufflement du processus, pour lequel on ne propose pas de réponse arrêtée, même si l'on sait que les participants sont engagés sur plusieurs fronts. Cette difficulté concerne aussi l'objectif d'élargissement du public de la concertation, dont on regrette qu'elle n'ait pas eu lieu.

***Le blog participatif* Affinitiz**

Le blog fait l'objet d'un bilan paradoxal. Il est apparu intéressant comme outil, permettant notamment de faire office de base de données destinée spécifiquement aux membres de la concertation. Le blog mettait à disposition des membres inscrits des documents qu'il n'aurait pas été pertinent de publier librement sur Internet. Mais le blog est décevant dans sa dimension participative. Contrairement à ce que l'on avait espéré lors de sa création, il n'a pas permis d'élargir la participation. Après un premier moment d'engouement, le nombre de participants s'est réduit, s'en tenant aux personnes également présentes aux réunions. Le blog est intervenu en complément des réunions, permettant des réactions des participants, mais il n'a quasiment pas été utilisé comme espace de proposition. Dans le cadre de cette étude, le blog n'apparaît pas porteur d'une réelle valeur ajoutée, sinon pour ce qui relève de sa fonction de banque de données.

Le séminaire de concertation

Le séminaire reste comme un temps fort, qui a permis la collaboration entre le groupe de travail technique et les cabinets des élus, habituellement absents. Les débats, francs et constructifs, sont considérés par Pro-Développement et Ville Ouverte aussi bien que par la Ville comme relevant d'un travail de qualité réalisé dans de bonnes conditions.

Extrait du Compte Rendu de la réunion du 30 juin 2010, Ville Ouverte

3. Les contributions des acteurs de la société civile

Annexe 3.1. Extrait du document préparé par les associations du « groupe Métropole » *: Note de préparation du groupe métropolitain*, juin 2008

Bien que la vocation métropolitaine du projet ait souvent été rappelée par la ville dans ses documents programmatiques et déclarations officielles, le site a été pour l'instant surtout envisagé de façon unidimensionnelle, comme « porte de Paris ».
La notion de porte, marquée historiquement comme lieu de fermeture/ouverture (fortifications, fermiers généraux, octrois, périphériques) va à l'encontre de l'investissement par les métropolitains de ce lieu « moit moit » (moitié-moitié) appartenant à tous les « Parisiens ». Les objectifs ici poursuivis d'y favoriser la promotion des cultures et manifestations émanant des divers citoyens se vivant comme métropolitains vont à l'encontre de cette notion d'accès et de seuil pour envisager Les Halles comme un cœur de métropole.

Objectif 1 : Proposer des espaces d'activités innovants, des lieux de valorisation des créations des métropolitains pour affirmer l'échange des productions culturelles multiples de la métropole
Soutenir et diversifier la dimension culturelle du site des Halles en lui donnant une dimension métropolitaine.
Valoriser des compétences sociales, techniques, artistiques des métropolitains à travers des espaces d'expression et de promotion de leurs talents selon leurs subjectivités multiples au-delà des modes d'expressions dominants .
Objectif 2 : **Permettre des lieux de sociabilité, des espaces de liberté, de gratuité sortant d'une logique purement fonctionnaliste, utilitaire ou consumériste de définition des espaces.**
Il faut s'interroger sur les besoins de lieux de rencontre, espaces de liberté permettant des pratiques aléatoires, des usages libres de l'espace, des lieux de gratuité (élément fondamental de la dite « mixité sociale).
Toutes les études montrent également une demande d'espaces de repos et de calme en retrait des logiques commerciales de flux qui marquent les projets actuels du jardin et de la Canopée.
Objectif 3 – Intégrer les métropolitains dans le processus de concertation
La concertation constitue une opportunité exceptionnelle de prise en compte des métropolitains dans leurs diversités culturelles.
Un processus peut être à mis en œuvre en se fondant sur les 3 dimensions métropolitaines de diversité d'expression culturelle, de coopérations municipales et de festivité. Préparées dans le cadre de municipalités de la métropole, des performances fondées sur des images ou un spectacle, présentées au cours d'un spectacle aux Halles, exprimeraient différentes visions des Halles

PROPOSITIONS DE PROJETS

- Proposition de tarifs d'accès suffisamment bas aux évènements, des lieux d'activités d'accès gratuit, pour ne pas exclure les catégories sociales les moins favorisées de l'offre culturelle des Halles.
- Extension des horaires d'accès d'accès aux lieux publics pour favoriser la fréquentation de tous les publics et en particulier les plus jeunes.
- Lieux d'information sur les manifestations culturelles et les activités organisées par des villes et des associations de la métropole.
- Création d'un Forum des créativités métropolitaines
- Dispositif de production de performances publiques pour la participation des jeunes métropolitains au processus de concertation des Halles

Source : Note de préparation du groupe métropolitain, groupe métropole, juin 2008

Annexe 3.2. Propositions des acteurs de la société civile pour la prise en compte de la dimension métropolitaine du site, séminaire de concertation du 12 décembre 2009

Groupe 1 : rapporteur René Bazin (représentant de l'association La Clairière) Ce groupe est composé de membres réguliers de la concertation aux Halles et d'une participante aux focus-groupes de BVA.

- *Les Halles comme lieu de mixité et de proximité, avec un triple caractère symbolique, culturel et social,* dans un esprit de mutualisation (régie culturelle, à l'image de l'ex auditorium). La bibliothèque pourrait être ce lieu de mixité et d'échange.
- *Prévoir un pole d'information*, qui fonctionne comme un signal et un symbole. Un lieu symbolique pour les touristes (infos principales sur les sites, les horaires, l'orientation), un lieu culturel pour tous les Franciliens (infos sur les manifestations culturelles dans la métropole), un lieu social pour les Parisiens (infos sur l'accès au droit, les services sociaux et l'aide). Ce lieu est nécessaire dans la Canopée et il devrait sans doute aussi trouver une déclinaison en sous-sol.
- *Renouveler les commerces plutôt qu'augmenter les surfaces commerciales* ! notamment lorsque cela se fait au détriment de l'auditorium, équipement tant regrette

Groupe 2 : rapporteuse Hélène Audrie (participante au focus group riverain), groupe avec à la fois de membres réguliers de la concertation aux Halles et de participants aux focus-groupes BVA.

La bibliothèque / médiathèque doit être un lieu innovant fonctionnant à l'échelle métropolitaine comme locale. Ce doit être un lieu de proximité, d'échange, de rencontre et de citoyenneté, avec des ateliers notamment organisés par des citoyens ou des associations volontaires.

Localiser aux Halles un centre sanitaire, médical et d'urgence. Il doit être présent dans les espaces RATP, commerciaux et publics, calé sur les horaires du hub, accessible à l'ensemble des usagers du site.

Groupe 3 : rapporteuse Elisabeth Bourguinat (Accomplir) composé de membres réguliers de la concertation aux Halles et d'un participant aux focus-groupes de BVA.

Le groupe exprime globalement son accord avec les propositions émises par Véronique Granger mais souhaite revenir sur différents points.

L'hospitalité. L'accessibilité, l'accueil dans la salle d'échange, l'orientation, l'usage de codes sensitifs plutôt que la signalisation ... des propositions pertinentes et importantes. Pour renommer les sorties du forum par rapport à la surface, le groupe formule ses propositions : Porte Beaubourg, Porte des Innocents, Porte du Pont Neuf, Porte de la Bourse de commerce, Porte Saint Eustache, Porte Montorgueil, Porte Rambuteau.

Il est indispensable de permettre qu'aux Halles puissent se dérouler des débats publics, dans un espace qui s'appelle le forum ! Cela nécessite qu'on puisse se réunir comme à l'occasion de ce séminaire, avec une table, des chaises, des micros .

Esthétique du temps, silence. Il faut respecter le rythme du quartier, les temps de silence, le dimanche et le soir. Il ne faut pas ouvrir les commerces le dimanche, ni avant 10h le matin. Respecter cette journée de répit permettrait aussi d'investir la Canopée sans gêner les commerçants, avec une programmation à l'image de ce qui se faisait avant la destruction des

pavillons Baltard.

Le groupe s'accorde avec Véronique Granger pour dire que l'animation ne doit pas devenir envahissante et tout saturer.

il faut mettre l'accent sur les enfants dans la bibliothèque en valorisant le savoir faire de la bibliothèque enfants actuelle. Si la bibliothèque devient un équipement métropolitain, alors il faudra prévoir une carte coupe-file pour les riverains ! Comment les personnes âgées qui se rendent actuellement à la bibliothèque d'arrondissement se retrouveront-elles dans un nouvel équipement ouvert à l'ensemble du flux d'usagers ?

Dédier un lieu au hip-hop va dans le sens d'un public déjà dominant aux Halles. Ne contribue-t-on pas ainsi à la ségrégation et à la segmentation ? Ne peut-on pas envisager plutôt un espace de diffusion mutualisé pour l'ensemble des publics ? On pleurera toujours l'auditorium

Groupe 4 : rapporteuse Michèle Collin (FSL, IFU) Ce groupe est composé de membres réguliers de la concertation aux Halles.

Espaces privés et publics. Il faut absolument mettre fin à la confusion espaces publics / espaces privés. L'hôtel de jour doit rester un lieu ouvert pour tous.

L'idée d'un café social /club à troquer contre le café littéraire est à approfondir.

Comment favoriser la proximité sociale ?

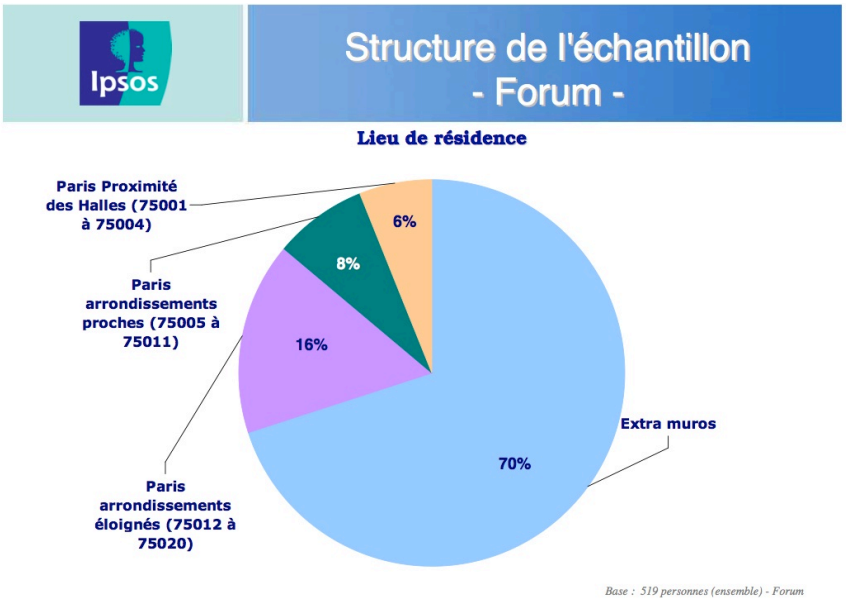
Il est étonnant que l'étude ne propose pas d'analyse en termes de conflits et de divergences d'intérêts, alors même que les Halles présentent ce type de problématique. Il faut former les vigiles à l'accueil des populations pour que puisse exister l'hospitalité aux Halles. Il faut trouver des lieux de mutualisation qui permettent de faire des réunions, des rencontres.

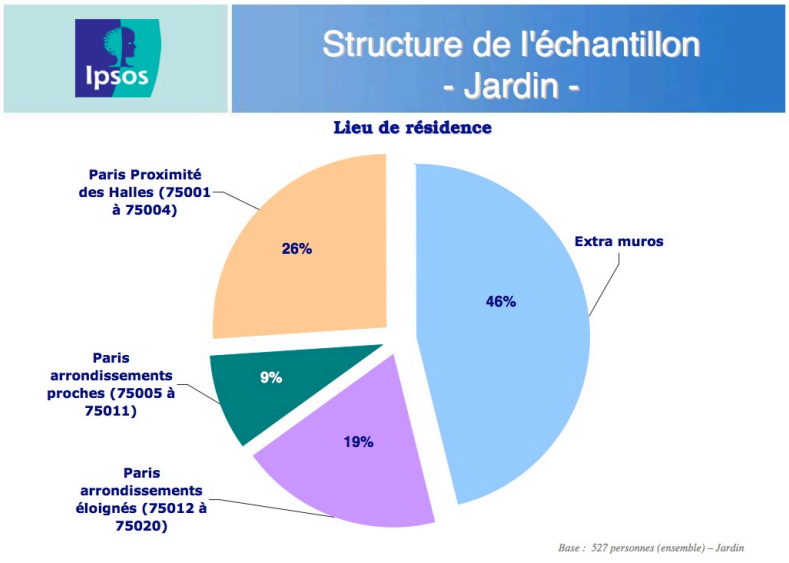
Permettre l'expression de créativités métropolitaines. Les cultures urbaines ne correspondent pas à l'idée développée dans le concept de Forum des créativités métropolitaines. Il s'agissait avec cette idée de proposer un lieu où l'on puisse organiser des débats, écrire... un lieu mixte. La métropole est déjà là, avant les institutions. Ce lieu aurait pu montrer la culture métropolitaine et faire intervenir des personnes qui n'interviennent pas habituellement aux Halles.

Source : Extrait du compte-rendu du séminaire de concertation du 12 décembre 2009, réalisé par Ville Ouverte

4. Les études sur la dimension métropolitaine du site des Halles

Annexe 4.1. Lieu de résidence des usagers du Jardin et du Forum par IPSOS, décembre 2006





Source : IPSOS, Profils des usagers des différents espaces des Halles de Paris, rapport de la phase quantitative exploratoire, octobre 2006

Annexe 4.2. Résultats de l'étude *Jeunes métropolitains aux Halles*, janvier 2008

Cette étude comprend deux parties : dans la première, les chercheurs de l'IFU développent une approche sociologique pour comprendre comment les différents acteurs du territoire appréhendent l'offre commerciale du site. Ils s'intéressent particulièrement aux jeunes de banlieue fréquentant les Halles. Il s'agit de dresser un portrait de la façon dont ils utilisent les potentialités de consommation offertes par le quartier. La deuxième partie est une recherche de type anthropologique sur les modes de représentation des Halles et de leurs propres pratiques développées par les jeunes de banlieue. Elle a été confiée à Catherine Hass et Marianne Hérard, chercheuses du CEME, et est fondée sur un corpus d'entretiens qualitatifs dont la passation a été réalisée par des étudiants du master « Ville et gouvernance » dirigé par Alain Bertho. L'enquête est basée sur 25 entretiens, réalisés aux Halles en décembre 2006, auprès de jeunes venant de Saint -Denis, Ivry, Cachan, Aubervilliers, La Courneuve. Les jeunes interrogés avaient entre 14 et 22 ans. Ils ont été rencontrés aux Halles, près de la fontaine des Innocents et dans le Forum.

L'hypothèse générale de Michèle Collin et Thierry Baudoin est que « la métropole est en construction, d'ores et déjà, par les pratiques des habitants, des acteurs de la métropole. ». Or cette dimension métropolitaine n'est selon eux pas suffisamment prise en compte dans l'opération des Halles, que ce soit dans le projet ou dans la concertation.

> Les résultats de la première partie de l'étude montrent que les Halles représentent pour les jeunes de banlieue une sorte « *de lieu idéal de consommation* », proposant une concurrence de marchandises et de prix sans aucune commune mesure avec celle des supermarchés des cités en périphérie. Au troisième niveau où sont concentrés 60% des commerçants du Forum, beaucoup de boutiques d'habillement, de loisir ou de gadgets travaillent ainsi essentiellement pour cette clientèle. Mais ces jeunes refusent de rester dans ces espaces de consommation qui leur sont assignés pour investir également des commerces situés au-delà du Forum, sur les territoires de leurs déambulations. S'ils n'achètent pas systématiquement, ces jeunes ne font pas par ailleurs que flâner ou déambuler. Les Halles ont en effet à leurs yeux une extraordinaire valeur spectaculaire de dimension précisément métropolitaine pour s'exprimer non pas seulement vis-à-vis du centre mais aussi de tous les autres acteurs de la cité. Les performances de hip hop, de rap près des cinémas, qui font se rencontrer et consacrer les meilleurs de la métropole, sont les plus connues. Dans un Paris qui n'en connaissait plus guère, bien d'autres spectacles de rue ont aussi émergé, que ce soit pour jouer diverses musiques du monde, y compris des chansons françaises reprises ensemble, faire du théâtre de rue qui attirent bien des badauds, manifester politiquement le samedi autour des « femmes en noir » pour une paix au Moyen Orient sur la Place des Innocents où se côtoient aussi bien d'autres musiciens ou militants d'associations diverses.

L'enquête sur les jeunes qui viennent de banlieue parisienne révèle que leur géographie vécue des Halles ne correspond nullement au périmètre circonscrit par l'urbanisme du projet de rénovation. Leur appropriation des lieux passe selon les chercheurs par des pratiques vraiment spécifiques, culturelles, commerciales, festives ;

« *toutes sortes de pratiques qui ne sont pas des pratiques d'usage seulement, avec des itinéraires, des cheminements, qui ne sont bien sûr pas les itinéraires et cheminements définis par les urbanistes ou les architectes, qui les dépassent très largement* » explique Michèle Collin. Les espaces gratuits sont extrêmement importants pour ces jeunes.

L'étude souligne également le fait qu'il existe une demande d'aménagements. « *Il ne suffit pas de construire des tas d'équipements pour les gens du quartier. Il faudrait aussi en prévoir pour tous ces gens* », explique Thierry Baudoin lors de la réunion de présentation des résultats.

> L'objet de l'enquête d'anthropologie était de connaître les usages et les représentations que les jeunes venant de banlieue avaient des Halles, mais également de savoir si le fait de venir de banlieue introduisait ou non, aux Halles, une singularité. Dans la démarche d'étude, les termes « jeunes de banlieue » désignaient de façon générique des jeunes résidant en dehors de Paris. Quant à la catégorie « banlieue », elle était considérée dans son acception géographique, identifiant le hors Paris. De plus les Halles n'ont pas été considérées dans une géographie objective, comme un quartier, un centre commercial, ou encore une entité cadastrale mais comme un « lieu strictement subjectif ouvert aux problématisations des jeunes. »

Selon les anthropologues, les jeunes ont soutenu qu'aux Halles, ils sont avant tout des « jeunes », et non des « jeunes de banlieue ». Pour ces jeunes, lorsqu' on est aux Halles, venir de banlieue ou de Paris, ce n'est pas ce qui est référentiel : c'est le style apparaît comme une catégorie référentielle et unifiant les jeunes.

Les magasins constituent une géographie à part entière des Halles, abolissant du même coup la séparation urbaine entre le Forum et les Halles. L'enquête anthropologique indique également que la fréquentation des magasins ne se réduit pas au consumérisme, et que pour certains les magasins sont des lieux de rencontres en tant que tels, des lieux de drague, voire même des lieux de promenade. La volonté de n'opérer aucun changement aux Halles ne manifeste pas le rejet de toute transformation, elle relève simplement de la volonté du maintien de ce qui est appelé dans le rapport « *l'esprit des Halles* », c'est -à-dire « *un quartier ouvert , propice à tout le monde, avec une liberté accordée jusqu'à présent aux gens d' utiliser le lieu selon leur subjectivité et leurs usages.* »

Caterhine Hass affirme lors de la réunion de présentation des résultats qu'au regard de l'enquête, « *maintenir l'esprit des Halles* » dans le cadre de l'opération de réaménagement urbain nécessiterait la mise en œuvre de politiques publiques qui « *proscriraient normes et catégorisations* », afin d'accompagner l'esprit de « liberté » du lieu.

Source : Jeunes métropolitains aux Halles, septembre 2007, Baudoin T., Collin M., Bertho A., Hass C., Herard M., Contrat de recherche CEME et LTMU pour la Ville de Paris / Compte-rendu de la réunion de présentation de l'étude, janvier 2008

Annexe 4.3. Chronologie de l'étude sur la dimension métropolitaine et de la démarche de concertation à destination des métropolitains, septembre 2009 – juin 2010

- Juin 2009 : annonce du lancement d'une étude sur la dimension métropolitaine (GTT métropole, annonce faite par P. Mansat)
- 01 octobre 2009 : réunion de présentation de l'étude : lancement d'une nouvelle démarche (urbanistes et associations)
- Octobre / novembre 2009 : 4 focus groups + 10 parcours commentés
- 20 octobre 2009 : Réunion de point d'étape de l'étude « dimension métropolitaine et adaptation des services » (urbanistes et associations)
- 06 novembre 2009 : Réunion de point d'étape de l'étude « dimension métropolitaine et adaptation des services » (urbanistes et associations)
- 12 décembre 2009 : séminaire de concertation (urbanistes, associations, métropolitains, puis représentants des cabinets des adjoints du Maire de Paris)
- 16 mars 2010 : Réunion de présentation des premières pistes de propositions de l'équipe d'urbanistes – programmistes (urbanistes et associations)
- 17 juin 2010 : Réunion de présentation des propositions de l'équipe d'urbanistes – programmistes (urbanistes et associations)
- 30 juin 2010 : Réunion de bilan de la concertation dans le cadre de l'étude (élu, urbanistes et associations)

Annexe 4.4. Résultats des focus groupes et parcours commentés de l'étude sur la dimension métropolitaine, 20 octobre 2009

Les principaux résultats des Focus Groups :

- *Représentations et perceptions du site des Halles :* C'est la vocation commerciale qui prédomine dans les représentations. Les équipements de loisirs ou culturels sont peu cités et peu fréquentés. Globalement, l'ensemble des enquêtés identifient les Halles comme un lieu permettant une mixité sociale et culturelle, ce qu'ils apprécient. Un certain sentiment d'insécurité, plus qu'une véritable insécurité, est évoqué. Il entraîne une adaptation de la fréquentation et des comportements.

  Défauts du site identifiés : partage de l'espace, banalité de l'offre commerciale, espace sombre et étriqué, obstacles à la circulation, difficultés à s'orienter.

- *Attentes a priori* : La rénovation doit permettre une cohabitation améliorée et étendue à des publics plus nombreux, y compris des familles, un confort accru, une modernisation des espaces, et une lisibilité plus grande. Aucune demande d'équipement spécifique n'émerge.

  Pour le pôle transport, les services spontanément évoqués concernent la dimension métropolitaine voire internationale du lieu : point info multilingue, info trafic en temps réel. Les participants soulignent l'importance d'un lieu fonctionnant avec les rythmes de la métropole.

  En filigrane des interventions apparait une demande d'animation du quartier qui ne soit pas seulement commerciale. Même s'il est d'abord perçu comme un lieu de repos et de calme, le jardin est aussi envisagé comme le support de services, d'animations culturelles, de loisirs. Pour le pôle transport, sont citées des animations culturelles, expositions.

  Les personnes interrogées estiment que la présence de commerces doit permettre de satisfaire des besoins « basiques », sans pour autant gêner la circulation et l'orientation des personnes. L'installation d'un pôle prévention-santé semble inintéressant, le lieu de culte est jugé incongru.

  Les participants soulignent que le confort d'usage porte à la fois sur une plus grande fluidité des espaces de circulation (orientation et appréhension des espaces) et la création d'espaces de repos. La demande est forte en ce qui concerne la présence humaine et « l'incarnation » des services : agents d'accueil... La présence policière n'a pas été la solution envisagée par les participants pour les problèmes de sécurité.

- *Réactions au futur projet* : le futur projet, présenté aux participants, leur semble répondre aux enjeux évoqués. Tous évoquent la nécessité de faire un aménagement pérenne. Dans la Canopée, l'installation de nouvelles surfaces commerciales est jugée inutile, au regard de l'offre existante. En ce qui concerne les équipements proposés, les participants trouvent le concept de cultures urbaines « excluant », « stigmatisant » et « réducteur pour l'image des Halles ». Pour l'ensemble des équipements, la visibilité est la condition de leur fréquentation, et les participants soulignent qu'ils doivent permettre une animation et un rayonnement dans l'ensemble du forum. Le projet présenté semble permettre un élargissement de l'offre, donc une plus grande variété de publics présents. La mixité sociale est souhaitée par les participants. Avec le nouveau projet, le repérage et l'orientation du projet semblent plus aisés. Pour tous, le confort et la modernisation des espaces sont appréciés.

Des interrogations ou inquiétudes sur l'orientation demeurent, qui s'expriment sous la forme de demandes de « signalétique».

Dans le pôle transport, particulièrement, par une demande de lien extérieur/intérieur, d'information et communication sur les différentes sorties (sortie la plus proche, temps de parcours en souterrain...).

Les enquêtés ont également souligné la nécessité de l'orientation à l'intérieur du pôle transport et de la salle des échanges, la création de points de repère.

Enfin, ils ont émis quelques réserves quant à l'extension des surfaces commerciales, à l'architecture, et aux questions de durabilité et d'entretien de la Canopée. (cf diapositive ci-dessous)

Source : Etude qualitative « dimension métropolitaine des Halles », Rapport Final, novembre 2009, BVA – Ville Ouverte

Les principaux résultats des Parcours Commentés :

Déroulement des parcours commentés :

L'objectif de ces derniers n'étaient pas de réaliser un diagnostic précis de l'existant, mais de « se servir du matériel collecté en termes de perceptions, d'attitudes, et d'aspirations, pour construire une grille de lecture et d'analyse qui alimente la réflexion sur la question des aménagements à venir et de la programmation des services, en y intégrant les facteurs d'ambiances et d'imaginaires. »

Ce travail s'est réalisé en deux temps :

- Un travail préliminaire d'immersion qui, par le biais de l'observation et d'entretiens libre a permis de définir 3 parcours avec des points d'entrée différents dans le forum, mais testant chacun une variété importante d'ambiances dans le forum, la gare, les espaces extérieurs (jardin, Fontaine des Innocents, rues attenantes).

- Les parcours proprement dits qui ont été réalisés entre le lundi 19 octobre et le mardi 3 novembre 2009, auprès de 17 personnes présentant des profils diversifiés (riverains, utilisateurs réguliers ou occasionnels, salarié du forum, SDF, jeunes). Les parcours ont été répartis à différents moments de la journée et de la soirée, en semaine et le week-end. Parmi les personnes interrogées, 7 avaient participé aux Focus groupes BVA, les autres personnes ont été recrutées sur place ou par le biais de l'association Mains-Libres en ce qui concerne les deux personnes sans domicile fixe.

Le parcours proprement dit comportait trois temps :

- D'abord, les enquêteurs ont accompagnée la personne depuis son point d'origine (lieu de travail, domicile...) jusqu'aux Halles ;
- Ensuite, ils lui ont proposé un parcours prédéfini dans la gare et le Forum et le jardin ;
- Enfin, ils lui ont soumis un petit scénario (« mise en situation ») : trouver un point de rendez-vous, une destination… Il s'agissait de mettre les enquêtés en situation d'actions ou face à des problèmes concrets : retrouver quelqu'un, être chargé, attendre un train... qui sont des situations essentielles dans l'usage et l'expérience qu'on a des lieux. Pour contrer l'effet « automne » de cette

étude, pendant les mises en situation, la question a été posée pour une même situation en plein été, un jour de froid, de pluie

Les parcours commentés mettent en exergue plusieurs contextes de coprésence :

- les lieux mouvement, espaces associés à des fonctions de circulation ou des espaces où l'injonction au mouvement est très fortement affirmée et ressentie : salle d'échanges, passage entre la place basse et le nouveau forum, niveau - 3 flux en provenance du tube Lescot,
- les seuils : espaces qui marquent le passage d'un espace à l'autre : porte Lescot, le tube, point de rendez-vous niveau-3 devant la Fnac, la place carrée
- les espace scéniques : espaces fréquentés en commun, où l'on est à la fois spectateur et acteur. La place Basse, place Cassin, jardin, arrière de la porte Lescot.

Ils ont également permis l'identification de vides et de creux : On constate une faiblesse de traitement qualitatif des espaces de transition et une très forte disparité selon les points d'entrée dans le forum. Les parcours font ressortir des ruptures brutales entre la surface et l'intérieur du Forum et au sein du forum entre les différents contextes décrits dans le chapitre précédent. Les transitions peuvent parfois se signaler et se ressentir par des éléments d'inconfort : thermique, visuel ou sonore. La luminosité naturelle est valorisée et souhaitée. L'espace est souvent perçu comme fermé, ce qui est renforcé par une ambiance sonore souvent saturée. Les sensations olfactives ont le plus souvent été décrites pour souligner une impression désagréable, localisée, liée au mélange de différentes odeurs.

La notion d'accueil est très largement associée dans les témoignages à la possibilité de trouver des endroits où s'asseoir dans le Forum, faire une pause sans avoir l'obligation de consommer. Ce besoin semble d'autant plus compréhensible que les parcours ont démontré à quel point l'espace souterrain du Forum est hyper-stimulant au plan sensoriel : foule en mouvement, fonds sonore élevé, variations lumineuses, le regard qui bute, des sollicitations visuelles multiples, des transitions climatiques brutales. La temporalité intervient également comme un facteur participant au thème de l'accueillance. Le paradoxe s'exprime par le manque de plasticité du Forum aux rythmes métropolitains. Plus particulièrement, les rythmes de fonctionnement des espaces du Forum et l'ouverture des accès sont calés sur les espaces commerciaux alors que l'espace transport fonctionne sur des amplitudes horaires plus élargies. Le manque d'accompagnement par une signalétique défaillante, absente ou « qui ne parle pas » constitue le troisième point problématique.

L'ancien et le nouveau Forum offrent une imbrication de lieux collectifs dont les règles d'usage souffrent d'une grande ambigüité, ce qui n'est pas sans conséquences sur l'urbanité de ces lieux, les modes d'appropriation, les interactions et la vie sociale qui peuvent s'y développer.

Les parcours commentés permettent de mettre trois types de distorsion :

- Une distorsion s'exprime entre l'aménagement du lieu et son statut à l'échelle métropolitaine.
- Une distorsion s'exprime entre l'échelle du lieu, rapportée à la dimension du forum et aux flux supportés
- Une distorsion s'exprime entre l'architecture, l'aménagement, la vocation du lieu ou sa symbolique

L'espace public a été abordé par les personnes sous l'angle des phénomènes de coprésence et d'intervisibilité qu'il produit. On cherche à être vu, ou au contraire, on cherche à éviter les regards.

Cela pose la question de la médiation et de la cohabitation des différents publics sur un même espace partagé en commun. Ces pratiques d'évitements sont un indicateur de la faible urbanité de la place basse dans sa configuration et sa gestion actuelle. Un sentiment de vulnérabilité se cristallise dans différents espaces, il se traduit par une vigilance accrue.

La question de la signalétique, de la difficulté à se localiser et à s'orienter dans les espaces du forum est un item particulièrement récurrent dans les propos recueillis. Les difficultés d'orientations sont encore plus généralisées au niveau -3 et dans la salle des échanges, tandis qu'aux niveaux -2 et -1 la possibilité de prendre des repères extérieurs constitue une aide non négligeable. Cette difficulté à se repérer tient pour partie à la configuration physique des espaces souterrains du forum qui nécessitent d'intégrer la dimension verticale sur plusieurs niveaux. Par ailleurs, les cheminements dans le Forum, compte tenu du système des galeries induit de nombreux changements de direction, ce qui renforce la désorientation et rend les parcours plus difficiles à mémoriser.

Le labyrinthe qui est décrit n'engage pourtant pas à se perdre, musarder dans le Forum, mais au contraire il conduit à un repli routinier, une fréquentation mesurée et ciblée sur des parcours biens balisés.

En ce qui concerne ce qui est appelé le « vécu métropolitain », les parcours commentés montrent que le Forum est vécu comme un « Hub » au cœur de la métropole, valorisé dans la capacité qu'il offre de se retrouver entre métropolitains d'origines géographiques différentes et pour se connecter à d'autres centralités. Il est aussi un espace initiatique pour faire l'expérience de l'altérité, s'émanciper, faire l'expérience de l'anonymat

En termes de préconisations, les parcours commentés permettent de conclure qu'il est nécessaire de penser :

- Une approche qualitative des espaces qui intègre les dimensions sensorielles pour définir des contextes perceptifs (ambiances lumineuses, ambiances sonores) qui facilitent l'interaction sociale, la compréhension des espaces et participent enfin au caractère public de l'espace, à son confort et son animation.

- La dimension chronotopique : mieux prendre en compte les temps de la métropole, la diversité des usages par la garantie de services sur des plages horaires élargies et adaptées, qui ne soient pas uniquement calquées sur la vie commerciale du forum.`

- Rendre plus visible l'offre, favoriser la déambulation, le séjour, les détours, susciter les envies de découverte.

- Inscrire l'espace du forum dans la dynamique de l'espace métropolitain en permettant l'accès à une information en temps réel et en rendant ainsi possible de nouvelles interactions entre les lieux, les gens et les infrastructures de transport.

Source : Exploration sensible et parcours commentés, novembre 2009, Cousin-Mary D., Ville Ouverte

5. Chronologie comparative des actions pour la métropole parisienne (2001 – 2010) : au niveau du projet des Halles, au niveau de l'Etat, au niveau de la municipalité parisienne

Années	Chronologie actions Projet des Halles	Chronologie actions de l'Etat	Chronologie actions Mairie de Paris
2001			**Mars 2001** : Election B. Delanoë Pierre Mansat est nommé adjoint chargé des relations avec les collectivités territoriales d'Ile-de-France **Juillet 2001** : Séminaire Paris / Région **Septembre 2001 :** Constitution du comité d'experts placés auprès de Pierre Mansat. Il pose les bases de la problématique métropolitaine.
2002	**Décembre 2002** : Délibération et vote au conseil de Paris : Enjeu métropolitain énoncé par la maîtrise d'ouvrage publique		**Mai 2002 :** Paris réunit les 29 communes limitrophes pour préparer le PLU sur le thème : «Paris au coeur de l'agglomération» **Décembre 2002 :** Le Conseil de Paris vote le Grand Projet de Renouvellement Urbain parisien (GPRU) : le principe de coopération avec les communes limitrophes se concrétise
2003	**Juillet 2003** : Paris et la Région signe un contrat pour coopérer sur des projets d'aménagement, dont celui des Halles **Décembre 2003** : La dimension métropolitaine est énoncée dans les documents programmatiques et de définition du projet – l'dée d'une programmation innovante métropolitaine est suggérée		**Mars 2003** : Signature entre Paris et la Région Ile-de-France du «Contrat Particulier». Un engagement financier en faveur de la réalisation de projets à l'interface de Paris et des communes limitrophes s'affirme.

2004	**Aout 2004** : Convention partenariale entre la Région Ile de France, la ville de Paris, la RATP et la SCIFH est signée pour les études préalables au projet d'aménagement du quartier des Halles **Décembre 2004** ; Projet SEURA lauréat : Pas de proposition d'équipement métropolitain, mais réaffirmation de l'importance de la dimension métropolitaine, symbolisée par la gare.		
2005	**Mars 2005** : creation du collectif Parole des Halles, dont les membres sont mobilises pour la prise en compte de la dimension métropolitaine	**Mars 2005** : un groupe d'urbanistes, d'architectes et d'experts lance un "Appel pour le Grand Paris", texte dans lequel il demande la création d'un atelier de la métropole parisienne.	**Février 2005** : A l'occasion de la révision du SDRIF, Paris lance le cycle de débats «Paris à l'horizon 2025», conférences sur les enjeux métropolitains
2006	**Octobre 2006** : Les enquêtes de fréquentation et les groupes d'usagers confirment l'importance des usagers métropolitains sur le site et les attentes en termes d'équipements publics, mais ces elements ne sont pas repris en tant que tels par les maîtres d'ouvrage et d'oeuvre		**Juillet 2006** : 1ère séance de la Conférence métropolitaine, structure informelle de concertation entre Paris et ses voisins à Vanves : 42 élus du coeur d'agglomération répondent à l'appel du Maire de Paris, du président de la Région et d'une quinzaine de maires de toutes tendances politiques. **Décembre 2006** : Conférence métropolitaine à Montreuil. Echanges et dialogues entre les élus de l'agglomération sur le Plan de déplacement de Paris.
2007	**Janvier 2007** : cahier des charges du concours d'architecture : La dimension métropolitaine est énoncée dans le cahier des charges du concours d'architecture. Etude sur les jeunes métropolitains aux Halles (menée par des chercheurs participant à la concertation)		

	Juin 2007 : Le principe de l'aspect métropolitain est réaffirmé par le projet Canopée, et la question de la répartition des m2 amène à reposer celle d'un équipement métropolitain : Programmation du pôle métropolitain	**Septembre 2007 : le chef de l'État dit vouloir une concertation internationale d'architectes pour réfléchir à "un nouveau projet d'aménagement global du Grand Paris"** **Décembre2007 : lancement par le ministère de la Culture d'une "consultation internationale pour l'avenir du Paris métropolitain**".	**Juillet 2007** : 3ème séance de la Conférence métropolitaine : le logement est au cœur des débats. **Septembre 2007** : 4ème séance de la Conférence métropolitaine. Les élus, réunis à Paris, échangent sur l'emploi et le développement économique **Décembre 2007** : 5ème séance de la Conférence Métropolitaine à Vincennes. La gouvernance métropolitaine est au centre de tous les débats pour l'avenir.
2008	**Mai 2008** : Avec l'arrivée de la nouvelle équipe municipale, **la dimension métropolitaine revient au cœur du projet des Halles** **Nouveau logo ; les Halles, projet métropole** Associations créent un groupe de travail « métropole », prennent contact avec les politiques, rédigent une note de synthèse et propositions, puis rencontrent des représentants de la Mairie pour en discuter. **Novembre 2008** : L'adjoint à la jeunesse prend en charge la programmation métropolitaine à l'intérieur de la canopée, et propose un lieu dédié aux cultures urbaines	**Mars 2008** : nomination du secrétaire d'État à la région capitale Christian Blanc. **Juin 2008 : Nicolas Sarkozy charge dix équipes d'architectes-urbanistes d'une réflexion afin de "produire des scénarii de développement urbain et d'aménagement du territoire" en Île-de-France** **10 novembre 2008** : Christian Blanc présente un premier projet autour du pôle scientifique de Saclay.	**25 juin 2008 : Les Assises de la Métropole à la Plaine St Denis, réunissent 600 personnes dont plus de 200 élus. Lancement du processus de création du syndicat *Paris-Métropole*.** **Octobre 2008:** La 6ème séance de la Conférence Métropolitaine à la Mairie du 20ème arrondissement de Paris. Elaboration des statuts du syndicat *Paris-Métropole*. **Novembre 2008** : 7ème séance de la Conférence métropolitaine à Nogent-sur-Marne. Finalisation des statuts de *Paris-Métropole,* syndicat mixte d'études
2009			**Janvier 2009** : Les élus d'Ile-de-France sont réunis pour échanger avec les 10 équipes de la consultation internationale sur le Grand Pari(s).

			Février 2009: 8ème séance de la Conférence Métropolitaine à la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris. Echanges sur l'attractivité du territoire et les outils mobilisables pour *Paris-Métropole*.
		Mars 2009: le comité Balladur sur la réforme territoriale rend son rapport sur les formes possibles du Grand Paris à Nicolas Sarkozy.	**Mars 2009 : Envoi des statuts de *Paris-Métropole* au Préfet d'Ile-de-France.**
		17 mars 2009 : les dix équipes d'architectes chargées de donner leur vision de la future agglomération parisienne présentent leurs projets, à la Cité de l'architecture et du patrimoine.	9ème séance de la Conférence métropolitaine à l'Hôtel de Ville de Paris : les élus échangent avec les équipes d'architectes de la consultation internationale du «Grand Pari(s) de l'agglomération parisienne »
			Avril 2009 : Les statuts du syndicat *Paris-Métropole* sont approuvés par le Préfet : 93 collectivités adherents
	Mai 2009 : **Le lieu dédié aux cultures urbaines semble acté dans la programmation de la Canopée, à la place du pôle métropolitain**	**29 avril 2009** : le chef de l'État dévoile le plan gouvernemental pour la métropole parisienne à la Cité de l'architecture et du patrimoine. **Il annonce la création d'une nouvelle rocade de 130 kilomètres** qui desservirait les grands pôles d'habitat, de nouvelles gares TGV et de grands centres économiques specialises	**Juin 2009 :** Séance d'installation de Paris Métropole à Clichy-sous-Bois: les 93 adhérents nomment les membres du bureau du comité syndical**. Jean-Yves le Bouillonnec assure la présidence pour la 1ère année**.
	Premier GTT portant spécifiquement sur la métropole : annonce d'une étude sur les attentes des métropolitains.	**1er octobre 2009**: le rapport Carrez revoit fortement à la baisse les ambitions du plan transports du projet de Christian Blanc	**Septembre 2009** : Séance plénière de *Paris-Métropole* à Neuilly-sur-Seine ; les 99 adhérents æs'expriment en faveur d'un partenariat juste avec l'Etat et définissent une position commune face au projet de loi Grand Paris
	Octobre – décembre 2009 : **Nouvelle démarche de concertation à destination des métropolitains :** parcours commentés, focus groups et séminaire de concertation.	**24 novembre 2009** : l'Assemblée nationale entame l'examen d'un premier texte de loi sur le Grand Paris, projet en butte aux critiques des élus de gauche et d'une partie des élus de droite. Le projet de loi sur le Grand Paris essuie une vague de critiques à gauche comme à droite.	
		1er décembre 2009 : **le parlement adopte le projet de loi du Grand Paris par 299 voix pour et 216 contre.**	**Décembre 2009: Premier Forum de *Paris Métropole* les élus à la rencontre des citoyens de la métropole**

2010	**Janvier 2010 : L'équipement métropolitain des Halles sera finalement un lieu dédié au Hip-Hop,** dont la programmation a été discutée lors d'une concertation parallèle à celle des Halles. **Mars 2010** : **Propositions définitives de programmation de services à destination des métropolitains**	**6 avril 2010** : début de l'examen du projet de loi au Sénat. La Haute Assemblée adopte plusieurs taxes pour financer le projet de la double boucle de métro. **27 avril 2010** : le sénat adopte le projet de loi du Grand Paris après un débat houleux. Un amendement supprime le projet de rocade ferroviaire Arc Express **4 juillet 2010** : Christian Blanc démissionne de son poste de secrétaire d'Etat en charge du Grand Paris. **1er septembre 2010** : Le ministre de l'Aménagement du territoire confirme que le projet de "double boucle" de métro automatique sera doté de quatre milliards d'euros qui seront inscrits dans le projet de loi de finances **26 septembre 2010** : Marc Véron, "préfigurateur" de la Société du Grand Paris est nommé à la tête de cet établissement public aux côtés de deux autres spécialistes des transports. **30 septembre 2010** : **ouverture du débat public sur le projet du Grand Paris.** Un autre débat public sera mené parallèlement sur le projet Arc Express.	**21 mars 2010** : Après Jean-Paul Huchon, qui assimile la victoire de la gauche aux élections régionales en Ile-de-France à "un rejet du projet Grand Paris de Nicolas Sarkozy", le maire de Paris, Bertrand **Delanoë appelle le gouvernement à revoir sa copie.** **7 avril 2010** : plus de 200 élus de gauche se réunissent au conseil régional d'Île-de-France pour dénoncer le projet du Grand Paris.