

# **La co-construction de la décision : Impact d'une table de quartier sur le processus de concertation du projet urbain Ordener Poissonniers**

Jacqueline de Bony<sup>1</sup>, LISE CNRS/CNAM

*Communication pour le colloque GIS Démocratie et participation 2017, Section Pouvoir*

**Mots clés :** concertation ; projet urbain ; table de quartier ; co-construction de la décision

## **Introduction**

En France, la participation citoyenne est encouragée par la mise en place de dispositifs comme les conseils de quartiers, conseils citoyens, comités de concertation, débats publics et forums internet. Pour autant, le bilan de vingt années de politiques publiques qui se veulent plus participatives, plus inclusives et plus respectueuses des souhaits des habitants reste très mitigé (Blondiaux & Fourniau, 2011 ; Bacqué & Sintomer, 2010). Ce foisonnement d'outils devrait favoriser l'émancipation et la citoyenneté (Carrel, 2013) mais il ne permet pas de renforcer le pouvoir d'agir (Bacqué & Mechmache, 2013) ou ne fait que légitimer le pouvoir en place (Blatrix, 2009).

Les travaux sur les dispositifs participatifs ne manquent pas mais leur impact sur les communautés politiques et les décisions qu'elles prennent est peu étudié. Aussi peut-on s'interroger sur la manière dont les représentants politiques font usage de ces dispositifs pour renforcer la démocratie. On évoque souvent l'absentéisme électoral et le désintérêt du citoyen sur les décisions locales mais que se passe-t-il lorsque les décideurs rencontrent des associations ou collectifs d'habitants compétents, désireux de prendre des initiatives et participer aux projets qui les concernent ? Sont-ils perçus comme une aubaine à intégrer dans le processus participatif ou, au contraire, sont-ils évités car susceptibles de compliquer voire bousculer le déroulement des projets ? Entre ces deux positions extrêmes, qu'en est-il de la réalité sur le terrain ?

Les projets de développement urbains sont bien adaptés à l'étude des dispositifs participatifs car la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU, 2000) rend obligatoire la participation citoyenne au moyen de la concertation des habitants. Cette loi énonce l'obligation légale d'accompagner d'une concertation tout plan local d'urbanisme (PLU) ou schéma de cohérence territoriale (SCOT). Elle stipule que la population doit être entendue tout au long de la procédure mais sans en préciser les règles. C'est l'organe représentatif qui fixe les modalités de la concertation et délibère sur son bilan avant d'arrêter le dossier définitif du projet. Le budget de la concertation est à la charge du maître d'œuvre. La recherche qui fait l'objet de cette communication porte sur le projet d'aménagement d'un terrain ferroviaire de 3.5 ha situé dans le 18<sup>e</sup> au croisement des rues Ordener et Poissonniers. Le maître d'œuvre de ce projet initié en septembre 2015 est la SNEF, filiale immobilière de la SNCF.

Nos travaux antécédents sur la participation des habitants dans le processus de concertation du GPRU Chapelle International (de Bony & Ansart, 2014), révèlent les difficultés rencontrées par les citoyens à faire entendre leurs voix. On peut donc se demander si l'introduction de la notion de « co-construction de la décision » dans les textes officiels renforcera la voix des habitants dans les processus de concertation des projets urbains. Quel est l'impact d'une table de quartier sur le déroulement de la concertation d'un projet urbain ? Comment le travail d'une table de quartier s'intègre-t-il dans un processus de concertation ? Comment s'ajustent les acteurs de la table de quartier et ceux des animateurs de la concertation ?

La communication restitue pas à pas le déroulement de la concertation sur le projet Ordener-Poissonnier depuis son origine en septembre 2015. Une première section fait le point sur le contexte de cette recherche et sur les

---

<sup>1</sup> L'auteure remercie le collectif de la table de quartier Amiraux Simplon Poissonniers pour son ouverture sur le terrain, l'accès à ses documents, à son réseau électronique et son support informatique dans la réalisation de cette recherche.

dispositifs de concertation existants. Ensuite, le texte évoque les projets urbains du 18<sup>e</sup> avant de se recentrer sur le projet Ordener. La troisième section résume les travaux de la table de quartier et du collectif « dépôt Chapelle Ordener ». La quatrième section décrit le déroulement de la concertation. La discussion met le doigt sur les achoppements entre habitants, décideurs et intermédiaires de la concertation. Elle évalue la faisabilité de la co-construction de la décision dans les projets urbains.

## **1 Le contexte de la recherche**

### **1.1 Participation et concertation dans le contexte sociétal français**

#### **Terminologie**

Le petit Larousse définit le terme « concerter » par « préparer une action en commun » et « se concerter » par « s'entendre pour agir ensemble ». Pour le petit Robert « se concerter » signifie « s'entendre pour agir de concert » reflète aussi une exigence de coordination ou de composition de la pluralité pour une action commune. En réalité, l'agir de concert prend de multiples significations allant de la décision conceptuelle à l'action commune. Le mot français « concertation » n'a pas d'équivalent anglais. En effet, les anglo-saxons mobilisent l'expression « approches participatives » en distinguant plusieurs niveaux : « implication, consultation, involvement ». Le terme anglais « consultation » est souvent employé dans le sens de concertation.

En France, le mot consultation est peu prisé car il reflète souvent un recueil d'avis sans leur prise en compte dans la décision. Le terme participation est également mobilisé le plus souvent par les décideurs politiques. La participation se distingue de la concertation en mettant l'accent sur l'accueil de la pluralité des points de vue plutôt que sur la composition de ces points de vue et la concrétisation dans l'action. La concertation est plus exigeante pour les décideurs car elle les engage à modifier leurs points de vue mais la notion demeure floue. On peut lever l'ambiguïté sémantique en clarifiant le niveau d'implication des personnes concertées ainsi que l'engagement des décideurs.

#### **Concertation, forme de la démocratie et processus décisionnel**

La notion de concertation peine à s'intégrer dans une démocratie dérivée de la révolution française qui avait supprimé les corps intermédiaires pour ne reconnaître que le citoyen et l'état. Formellement, les élus disposent d'un mandat représentatif et ne sont donc tenus à aucun engagement. La réalité est plus nuancée puisque le processus démocratique est influencé par une série de corps intermédiaires institués (associations, syndicats) ainsi qu'un arsenal juridique (procédures légales de consultation). En effet, on observe une diminution de la puissance publique et une banalisation de l'état (Muller, 2004). A ce propos, (Rosanvallon, 2004) montre comment la démocratie française demeure tiraillée par une tension entre le jacobinisme et les corps intermédiaires. Le système participatif se met en place mais le fossé entre décideurs et citoyens peine à se combler. Il existe donc un paradoxe entre la représentativité des élus et les attendus des outils participatifs dès lors qu'ils dépassent le recueil des avis des citoyens. C'est essentiellement de là que provient le flou sur les notions que recouvrent ces dispositifs de participation et concertation.

Les modèles de démocratie varient aussi avec les nations. Les germaniques retiennent le corporatisme (et néo corporatisme) dans lequel l'état et les syndicats cartellisés opèrent ensemble pour les intérêts sociaux. La démocratie libérale américaine laisse les enjeux du marché libre de se positionner. La concertation s'inscrit beaucoup mieux au sein d'une démocratie pluraliste ou d'un gouvernement de coalition dans lequel l'accord se construit en fédérant une diversité de points de vue. Par exemple, aux Pays-Bas, la décision n'est pas le fait d'une majorité gagnant une minorité. Décider ne veut pas dire trancher entre divers scénarios mais suivre un trajet collectif en fédérant diverses positions. La concertation s'inscrit bien au sein d'une décision co-construite et plus mal lorsque la décision est sélectionnée ou triée (de Bony, 2007).

### **1.2 Les dispositifs de concertation : le point sur la législation française**

#### **La loi et les chartes**

En France, plusieurs textes légaux et réglementaires encadrent la concertation mais nous nous limitons à ceux qui se rapportent aux projets de développement urbains. Dès 1965, l'article L300-2 du code de l'urbanisme a prévu une obligation de concertation dans certains cas liés à la modification/révision de plan d'occupation des sols (POS) ou la création de zone d'aménagement concertée (ZAC). Depuis 2000, c'est la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) qui fait référence en la matière (Struillou, 2002). Cette loi n'a pas créée de nouveaux instruments de concertation ou de consultation mais elle a généralisé les procédures existantes. Elle

énonce l'obligation légale d'accompagner d'une concertation tout plan local d'urbanisme (PLU) ou schéma de cohérence territoriale (Scot). Elle stipule que la population doit être entendue tout au long de la procédure mais sans en préciser les règles. L'organe représentatif en fixe les modalités et délibère sur son bilan avant d'arrêter le dossier définitif du projet concerné. Le budget de la concertation est à la charge du maître d'œuvre<sup>2</sup>.

En 2002, la loi Vaillant relative à la démocratie de proximité impose aux villes de plus de 80000 habitants de constituer des conseils de quartiers pour favoriser la participation citoyenne. Le conseil de quartier est force de propositions et d'avis sur le quartier. Il assure la remontée et la descente d'informations et de requêtes entre les habitants et les élus, dont celles sur les aménagements urbains. Cependant, le conseil de quartier dispose seulement d'un rôle consultatif sur les élus. En 2014, la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine crée les conseils citoyens dans les quartiers en politique de la ville afin de conforter les dynamiques citoyennes existantes. Ils doivent être associés à l'élaboration, ou au moins au suivi et au bilan des contrats de ville et pourront porter eux-mêmes des projets visant à améliorer la situation du territoire.

En l'absence de traduction dans le droit des modalités de la concertation, on fait souvent référence à la charte de la concertation du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (1996), qui s'énonce en trois objectifs : promouvoir la participation des citoyens aux projets qui les concernent; améliorer le contenu des projets et faciliter leur réalisation; fournir aux différents partenaires les éléments d'un code de bonne conduite. En 2005, cette charte a été approfondie et complétée dans le cadre de la charte de programmation concertée et participative de l'EPPPUR (Evaluation des Pratiques, des Projets et des Paysages Urbains et leurs Représentations). Cette nouvelle version précise que la concertation touche les diverses phases de la programmation depuis le début ainsi que le passage d'une phase à l'autre. Elle définit plusieurs instances participatives (instance décisionnelle ou groupe de pilotage, instance d'usage et de citoyenneté, groupes de travail).

#### **La commande Lamy et le rapport Bacqué-Mechmache**

En 2013, le constat d'un essoufflement de la participation locale (conseils de quartiers) et d'un absentéisme croissant en particulier dans les zones sensibles conduit le ministre délégué chargé de la ville Bernard Lamy à commanditer une étude faisant le point sur la participation des habitants et proposant des solutions pour améliorer les dispositifs existants. Le ministre est désireux de « *développer le pouvoir d'agir des habitants en expérimentant des formes d'organisations collectives avec un financement dédié permettant une association plus formalisée des habitants aux processus d'élaboration des décisions aux côtés des élus et des pouvoirs publics* ».

Cette étude se traduit (fin juin 2013) par un document connu sous le nom de « rapport Bacqué-Mechmache ». Ces auteurs constatent que, si la participation citoyenne est encouragée, seule la démocratie représentative est financée. Le rapport préconise un « droit d'interpellation citoyen » accompagné de moyens financiers indépendants des autorités politiques. Il commente la démocratie d'interpellation en ces termes : « *La démocratie d'interpellation telle que proposée dans le rapport doit être favorisée et assurer l'existence de contre-pouvoirs dans notre société, contre-pouvoirs qui ne sont pas négatifs mais constructifs* ». Il recommande une forme décisionnaire de la participation citoyenne : « *La politique de la ville doit être démocratisée et faire une place y compris décisionnaire aux habitants dans toutes ses étapes* ». Il demande que les instances de la politique de la ville soient des structures de co-élaboration et de codécision. Pour ce faire il faut soutenir la création d'espaces citoyens/tables de quartiers et les reconnaître.

#### **Les conseils citoyens**

Suite au rapport Bacqué-Mechmache, ce ne sont pas les tables de quartiers mais les conseils citoyens qui ont été retenus comme outil de rénovation de la participation. La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 24 février 2014 crée les conseils citoyens dans l'ensemble des quartiers en politique de la ville. Décrits dans le texte de cadrage accompagnant la loi, ces conseils citoyens visent à « *conforter les dynamiques citoyennes existantes et de garantir les conditions nécessaires aux mobilisations citoyennes, en favorisant l'expertise partagée, en garantissant la place des habitants dans toutes les instances de pilotage, en créant un espace de propositions et d'initiatives à partir des besoins des habitants* ». Ces objectifs sont présentés comme s'inscrivant dans la lignée du rapport Bacqué-Mechmache: « *le conseil citoyen peut ainsi apporter son expertise propre dans le cadre du processus de co-construction dans lequel s'inscrivent l'élaboration, le suivi et l'évaluation du contrat de ville. Il permet l'expression de l'expertise d'usage à prendre en compte par les acteurs institutionnels et la maîtrise d'ouvrage de façon complémentaire à l'expertise technique de la maîtrise d'œuvre. Cette parole nourrit la réflexion menée et les décisions retenues dans le cadre des instances de*

---

<sup>2</sup> Le maître d'œuvre est l'agence d'urbanisme ou l'architecte désigné pour réaliser le projet

*pilotage au sein desquels est représenté le conseil citoyen* ». Ce texte de cadrage détaille la formation, composition, et le fonctionnement du conseil citoyen mais il n'aborde pas les modalités de cette co-construction entre habitants et décideurs. En d'autres termes, il entretient le paradoxe la démocratie d'interpellation proposée dans le rapport Bacqué-Mechmache et la démocratie représentative.

Les conseils citoyens sont composés pour moitié d'associations et d'acteurs locaux et pour moitié d'habitants dont une partie tirée au sort. A leur origine, ils avaient vocation de contribuer à l'élaboration du projet de territoire des quartiers en politique de la ville (décembre 2014) mais n'ont pas pu être constitué à temps pour y prendre part. En effet, le démarrage d'un conseil citoyen est assez long car il faut mettre en place un processus de fonctionnement et un nombre de procédures. Selon le texte de cadrage, un conseil citoyen peut remplacer un conseil de quartier et il peut s'appuyer sur les travaux d'une table de quartier. Dans le 18<sup>e</sup> un conseil citoyen a démarré à l'automne 2015 et il a commencé par s'attacher à la préparation d'une charte et à la définition de ses chantiers.

Finalement, à l'automne 2014, Anne Hidalgo a mis en place un budget participatif d'un montant à hauteur de 5% du budget de la ville. Ce budget permet aux parisiens de proposer des projets d'investissements pour leur arrondissement et/ou pour Paris. En 2017 il s'élève à 100 millions d'euros dont 30 millions dédiés aux quartiers populaires. Les projets recevables font l'objet d'une étude de faisabilité et d'un chiffrage estimatif puis d'une sélection annuelle par un jury composé d'élus de représentants des services de la ville et de représentants de la vie citoyenne.

### **Les tables de quartiers**

Les tables de quartiers ont vu le jour dans les années 60 à Montréal sur une initiative des acteurs associatifs. Elles réunissent des collectifs de quartier et assurent la coordination et la transversalité de l'action associative. Elles ciblent l'amélioration des conditions de vie dans le quartier par le biais de campagnes menées sur les enjeux, préoccupations et envies des habitants. Elles font des propositions concrètes et élaborent des projets dans un mouvement ascendant. Elles ont également pour objectif de créer des espaces citoyens autonomes et des relations pérennes entre associations de quartier. Indépendantes des politiques locales au plan financier et celui de l'hébergement, elles entendent négocier avec les pouvoirs publics dans un objectif de co-construction de projets. Ces tables de quartiers élargissent la forme de la participation en mobilisant des dispositifs non institutionnalisés (Gatta, 2014). En effet, elles peuvent nourrir la discussion et la représentation citoyenne des groupes de pilotage de projets.

En France, une expérimentation de 12 tables de quartiers a été initiée à partir de juillet 2014 et pour une durée de 3 ans dans diverses villes de province à l'initiative de la Fédération des Centres Sociaux et du collectif « pas sans nous ». A Paris qui n'est pas inclus dans l'expérimentation, les tables de quartiers se mettent progressivement en place à l'aide de financements indépendants. Il en existe plusieurs dans les 18<sup>e</sup>, 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> arrondissements comme celle de Bas-Belleville ou celle du quartier Amiraux Simplon Poissonniers qui fait l'objet de cette étude.

En somme, ce foisonnement d'outils de concertation pourrait augurer d'une avancée démocratique en permettant aux citoyens de participer aux questions locales qui les concernent. Cependant, une pierre d'achoppement demeure au niveau des savoirs citoyens (Deboulet & Nez, 2013) et de leur prise en compte par les décideurs politiques. Cette prise en compte n'étant pas réglementée, les responsables politiques se cantonnent généralement à une écoute sélective de la parole citoyenne (Nez, 2015).

## **2- Le Grand Projet Urbain (GPRU) Paris Nord Est et son processus de concertation**

Dans le cadre des projets d'urbanisation de Paris et sa banlieue (Gilli, 2014) la ville de Paris a établi en 2002 un GPRU qui couvrait 200 hectares répartis en 9 secteurs d'aménagement sur les 19<sup>e</sup> et 18<sup>e</sup> arrondissements entre les portes de la Villette et de la Chapelle. En octobre 2013, il s'est étendu à 600 hectares en englobant les gares du Nord et de l'Est ainsi que des terrains sur Aubervilliers et Saint Denis. Ce secteur contient un nombre de friches urbaines, ferroviaires et d'entrepôts transformables en zones mutables pour des projets urbains. Ce GPRU prévoit de doubler le nombre de logements et d'emplois sur ces zones de rénovation c'est à dire d'accueillir 15 000 habitants et de créer 25 000 emplois supplémentaires. Il comprend 9 projets dont 5 situés dans le 19<sup>e</sup> et 4 dans le 18<sup>e</sup>. Les projets du 19<sup>e</sup> ont été les premiers mis en œuvre et certains sont terminés ou en cours de réalisation (ZAC Claude Bernard, Mac Donald). Parmi les 4 projets situés dans le 18<sup>e</sup>, le projet Chapelle International initié en 2009 est en phase de réalisation. Le projet Gare des Mines qui intègre une couverture

partielle du périphérique est en phase d'élaboration depuis décembre 2014. Le projet Chapelle-Charbon également en phase d'élaboration est conditionné par le tracé de la future ligne du train CDG express vers l'aéroport de Roissy. La conduite du GPRU PNE est confiée à la ville de Paris et celle des différents chantiers aux mairies d'arrondissement par l'intermédiaire de leurs adjoints à l'urbanisme<sup>3</sup>.

## **2-1 La concertation sur ce GPRU**

Au démarrage du GPRU en 2002, la mairie de Paris a mis en place un Comité Permanent de Concertation pour fixer les modalités et le calendrier de la concertation sur les différents projets. Ce comité s'est réuni à trois ou quatre reprises entre 2002 et 2008 sans mettre en place d'instances de concertation sur les projets en cours. Les projets dans le 19<sup>e</sup> ont donc été réalisés sans concertation spécifique. C'est le cas notamment des secteurs Claude Bernard et Macdonald. Il faudra attendre 7 ans pour qu'en 2009, un processus de concertation devienne opérationnel sous l'impulsion d'une association locale poursuivant une démarche d'implication citoyenne sur le GPRU. En effet, à cette époque, la concertation sur PNE était au point mort tandis que les chantiers du 19<sup>e</sup> avançaient.

Dès sa création fin 2008, l'Association pour le Suivi de l'Aménagement des Projets Paris Nord Est du 18<sup>e</sup> (ASA PNE 18) entame deux types d'actions. Elle développe ses propres outils d'information sur les projets et elle incite les décideurs à conduire une concertation en exigeant la mise en place d'instances et outils reconnus et la prise en compte des avis et souhaits des habitants dans les décisions. Concrètement, elle met en place un blog ([asa-pne.over-blog.com](http://asa-pne.over-blog.com)) qui a été très utile entre 2009 et 2013 en l'absence d'un site officiel de la mairie de Paris. Ce blog accumule toutes les informations sur le GPRU (programme et comptes rendus des réunions avec les élus et aménageurs, articles de presse, enquêtes publiques, expositions, plans et maquettes). L'association organise périodiquement des réunions d'informations et d'échanges auprès des riverains, des visites de sites et des balades urbaines. ASA PNE propose une charte de la concertation (2013) pour formaliser la concertation sur PNE et pérenniser ses acquis. Elle demande la réalisation d'un site officiel interactif, la nomination d'un garant et d'un bureau de la concertation. Entre 2009 et 2016, une concertation à l'aide d'un comité de suivi se réunissant 3-4 fois par an sera progressivement mise en place.

L'association comprend une vingtaine d'experts citoyens (représentants associatifs, conseillers de quartiers, amicales de locataire) implantés de longue date sur le territoire. Rodée à la concertation par l'expérience de la halle Pajol, l'association intègre les compétences en architecture, urbanisme, connaissance du territoire lui permettant de s'intégrer efficacement dans le processus de concertation (Gatta, 2013). ASAPNE retient une démarche « pro-active ». Par principe, elle n'entend pas s'opposer aux projets ni les bloquer mais les accompagner en les enrichissant. Elle fait entendre sa voix en s'imposant progressivement dans le processus de concertation au gré des projets.

## **2-2 Le projet Ordener Poissonnier**

Depuis 2015, un nouveau projet se développe sur une petite friche ferroviaire d'une surface totale de 3.7 ha connu sous le nom de dépôt de la chapelle. Créé en 1845 par la compagnie des chemins de fer du nord le long des voies, ce centre de maintenance a successivement servi à l'entretien des locomotives à vapeur, des autorails (à partir de 1937) et des locomotives électriques (1958). Il a cessé son activité en janvier 2013 avec la disparition des « petits gris » car il n'était plus adapté au nouveau matériel. Ce site contient un patrimoine industriel remarquable dont une halle gigantesque qui contenait les ateliers de levage des autorails et une fosse des chariots transbordeurs de très haute qualité.

Bien que situé dans son périmètre, le dépôt de la chapelle ne fait pas formellement partie du GPRU PNE. En 2014, l'Etat s'active à la recherche de terrains appartenant à des établissements publics pour y faire construire des logements. En 2015, la ville de Paris ne rachète pas la friche mais autorise la SNEF (Société Nationale des Espaces Ferroviaires), filiale immobilière de la SNCF à conduire un projet immobilier sur le dépôt de la chapelle sous réserves de conditions concernant la construction de logements et d'équipements. Ce projet est prévu sur 8 ans et les travaux d'aménagement et de construction commenceront à partir de 2019. Il prend le nom des rues adjacentes Ordener Poissonniers avant de devenir « projet Ordener ».

## **3-La table de quartier Amiraux Simplon Poissonniers : Mise en place, activités et coordination par CapaCités**

---

<sup>3</sup> A l'exception du Campus Condorcet qui est un projet national

Le quartier Amiraux Simplon Poissonniers est l'un des plus dense et minéralisé de Paris<sup>4</sup>. Il est confronté à une série de nuisances telles que le bruit et la pollution provoqués par le flux incessant de circulation automobile, des tendances à la prostitution, et aux incivilités. Ce quartier est également connu pour sa jeunesse, son dynamisme et ses initiatives associatives facilitant le vivre ensemble (la recyclerie ; la louve). Il est en manque d'équipements collectifs tels que crèche, conservatoire, centre social et est en attente d'une maison de quartier depuis 20 ans ainsi que de locaux associatifs. Le manque d'espaces verts est flagrant.

En septembre 2014, une table de quartier se met en place dans la zone englobant les rues Béliard, Poissonniers et le boulevard Ornano sous l'impulsion de l'association CapaCités spécialisée dans la participation locale. Sans attaches politiques ni partisans, cette table de quartier s'est conçue comme une possibilité d'échanges, de réflexions et de propositions entre habitants, usagers, associations, collectifs, acteurs locaux sur le quartier. L'ambition étant de pouvoir proposer et mettre en place des actions concrètes pour améliorer le cadre de vie et participer à l'évolution du quartier. La table se fédère autour de trois projets : la concertation sur le projet urbain Ordener, un site internet collaboratif et la cohabitation des habitants dans une rue du quartier.

Le financement de CapaCités pour accompagner la Table de quartier a d'abord été assuré par la région Ile de France (première année 2014-2015, renouvelé pour 2015-2016), et par le Commissariat Général à l'Egalité des Territoires (2015) puis par la Fondation de France (2015-2016 et soutien renouvelé pour 2016-2017). Il couvre l'emploi de deux personnes à temps partiel qui élaborent les outils et moyens de fonctionnement de la table de quartier et fédèrent les actions des habitants. Ils établissent un lien pérenne entre les associations existantes, diffusent une lettre électronique hebdomadaire récapitulant les événements du quartier, organisent les réunions de la table, tiennent une permanence dans les locaux d'une association de quartier et gèrent un espace de communication électronique interne. Le collectif « dépôt Chapelle Ordener<sup>5</sup> » qui rassemble 250 habitants dont une trentaine de membres très actifs est le groupe de travail centré sur le projet urbain. Son objectif est d'informer, imaginer et proposer sa vision d'envisager la transformation de la friche ferroviaire. Concrètement, il met en place un processus de collecte des besoins et souhaits des habitants pouvant être intégrés dans ce projet. Il propose son expertise et l'implication des volontaires dans les décisions relatives au projet urbain.

Afin de toucher largement les habitants, le collectif a coutume d'installer des "table de quartier" sur le projet au voisinage de la friche le samedi de 11h à 13h. Une table, un panneau d'information, des cartes, des bénévoles, un tableau et des post-it pour informer les habitants et recueillir leurs souhaits sur les besoins du quartier et l'aménagement du terrain. Le collectif a d'abord tenu 3 tables en janvier 2016 ce qui lui a permis de toucher 300 personnes et de recueillir 200 idées. Fort de cette expérience, il a organisé un atelier projet afin de compléter et approfondir la réflexion avec 180 habitants (Février 2016). Ce premier travail a permis de rédiger une synthèse des besoins et souhaits des habitants qui demeure actuellement le seul document existant sur les besoins et souhaits des habitants à propos de la friche. A ce jour, le collectif a conduit 13 de ces tables en extérieur et le nombre de personnes touchées se chiffre en milliers.

Le collectif s'est rapidement rendu compte que ses travaux ne faisaient pas l'objet d'un accueil enthousiaste auprès des décideurs. Aussi, au printemps 2016, il élabore une pétition de nature non revendicatrice afin de faire connaître les éléments qui rassemblent largement les habitants rencontrés et, en particulier, la construction d'un jardin d'un hectare d'un seul tenant inclus dans le projet urbain. A priori, le collectif n'est pas contre la construction de logements mais demande la réalisation d'habitats où il fait bon vivre. Cette pétition qui recueille aujourd'hui près de 1500 signatures, a été transmise pour information aux décideurs en juin 2016. Le collectif cible aussi l'établissement de relations formelles avec les décideurs afin de s'informer sur le projet et pouvoir participer à sa construction. Ainsi il a sollicité et rencontré la majorité des responsables du projet au (cabinet de la mairie de Paris, maire du 18<sup>e</sup>, direction de l'urbanisme, responsables du projet à la SNEF)<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Le 18<sup>e</sup> arrondissement ne dispose que 0.8 m2 d'espaces verts par habitant et le quartier

<sup>5</sup> Dans la suite du texte nous appelons collectif ou collectif d'habitants ce collectif dépôt chapelle Ordener

<sup>6</sup> Personnes rencontrées : M. Tilmont- Garante de la concertation (le 24/03/2016 et le 01/07/2016) ; L. Lorenzini - Conseiller délégué au maire du 18<sup>ème</sup>, chargé de l'économie culturelle et des entreprises culturelles et P. Durand adjoint au maire du 18<sup>ème</sup>, chargé des espaces verts, de la nature en ville – Groupe EELV (le 28/03/2016) ; P.Y. Bournazel - Conseiller de Paris, conseiller régional – LR (le 24/03/2016 et le 22/10/16) ; J.L. Missika - Adjoint à la maire de Paris, chargé de l'urbanisme, de l'architecture, des projets du Grand Paris, du développement économique et de l'attractivité (le 27/04/2016) ; I. Brossat – Adjoint à la maire de Paris, chargé du logement et de l'hébergement (le 09/05/2016) ; M. Joriot - Directrice du développement Espaces ferroviaires, S. Sauvage – Architecte/coordinatrice du projet, AMEEDÉ BRUNET - Chargé d'opération SNCF immobilier, S. Poisson – Urbaniste/Ville Ouverte (le 11/05/2016) ; M. Neyreneuf - Adjoint au maire du 18<sup>ème</sup>, chargé de l'Urbanisme, de l'architecture, les grands projets de renouvellement urbain et du logement (le 17/05/2016) ; F. Karam directrice générale d'espaces ferroviaires, M. Joriot, en charge de la concertation sur le projet Dépôt Chapelle Ordener, S. Sauvage (le 09/11/16)

#### 4. La concertation sur le projet dépôt Ordener Poissonniers

La concertation sur le projet Ordener Poissonniers est précoce puisque qu'elle débute alors que seules les intentions de la mairie de laisser la SNEF conduire un projet sont officiellement connues. Dès le 30 septembre 2015, une première réunion d'information publique se déroule dans l'objectif de présenter<sup>7</sup> les orientations urbaines du projet. Sur cette friche de 3.5 ha, il est question de réaliser un minimum de 500 logements (le nombre de 650 est mentionné), des équipements associés (crèche, école, gymnase), des commerces, un hôtel, des activités tertiaires et 4000m<sup>2</sup> d'espaces verts. La destruction des halles d'entretien des locomotives est alors en projet. L'aménageur désigné est Espaces Ferroviaires<sup>8</sup> propriétaire du terrain et la réalisation des chantiers sera confiée à une agence d'urbanisme et architecturale par sélection sur jury de concours.

Les habitants qui découvrent les ambitions de ce projet manifestent spontanément leur désapprobation d'une telle sur-densification couplée à une parcimonie d'espaces verts. En effet, ce projet semble faire l'impasse sur la pénurie de verdure dans le quartier, sans parler du manque d'équipements collectifs en comparaison avec les activités tertiaires et les commerces supplémentaires prévus. La forme de la concertation retenue s'inscrit dans la ligne des projets précédents (Chapelle International, Gare des Mines) et un premier comité de suivi est annoncé pour le 13 Octobre.

##### 4-1 Première phase (octobre 2015-juin 2016)

Lors du premier comité de suivi qui réunit une soixantaine de personnes, la mairie annonce la mise en place d'un jury de sélection de la maîtrise d'œuvre du projet qui se déroulera le 29 octobre avec une participation des habitants à ce jury. La mairie précise les objectifs du projet et les habitants manifestent leur opposition à la création de 650 logements sur un terrain de 3.5 ha. La SNEF propose alors deux visites de site (12 décembre 2015 et 30 janvier 2016) afin de permettre aux habitants de visualiser ce site qui est actuellement fermé<sup>9</sup>. Cette visite du site est présentée par une responsable de la SNEF qui retrace l'historique du dépôt avant de faire le tour du terrain, observer la fosse de ponts transbordeurs et pénétrer dans les bâtiments situés 6 mètres en contre-bas de la rue Ordener. La grande halle d'entretien des locomotives impressionne par ses dimensions (105m de long et 16 m de haut) et son état de conservation. En novembre 2016, le cabinet d'architecte urbaniste Saison Menu est choisi pour coordonner le groupement retenu pour élaborer le schéma directeur du projet.

Le conseil de quartier Amiraux Simplon du 17 mars 2016 est dédié aux projets concernant ce quartier dont notamment, le projet du « dépôt de la chapelle ». Il est houleux dès le départ car la restitution de l'atelier du collectif « dépôt Chapelle Ordener » prévue à l'ordre du jour a été supprimée en dernière minute. Ce n'est que sur l'intervention de la garante de la concertation que cette restitution sera faite le 31 mars lors du prochain comité de suivi. Pendant ce conseil de quartier, la direction de l'urbanisme à la mairie de Paris fait une présentation du projet en relevant le dénivelé de 6 mètres entre les rails et la rue Ordener, la conservation des vues sur les rails, les circulations douces, un gymnase et un maximum d'activités sur les rez-de chaussée. Cette présentation fait l'impasse sur les logements et sur le devenir d'un bâtiment mitoyen appartenant à la SNCF susceptible d'accueillir des logements supplémentaires. La déléguée à l'urbanisme dit et redit qu'il n'y a pas encore de projet mais seulement des scénarios et que des précisions seront apportées au prochain comité de suivi.

Suite au changement d'ordre du jour et au flou des informations transmises, les questions des habitants fusent : Pourquoi ne parle-t-on pas des logements dans un tel projet? Qu'en est-il du bâtiment adjacent au 26 rue Ordener et du projet de sa surélévation pour créer 160 logements ? Ce nombre est-il inclus dans les 500+ logements du projet ? Combien y aura-t-il d'habitants en plus? Les critiques portent aussi sur les espaces verts du projet : Ces 4000m<sup>2</sup> de jardin, ce n'est pas du verdissement, ce n'est même pas un square ! Il est répondu qu'actuellement, on parle de 7000 m<sup>2</sup> d'espaces verts dont 4000 de jardins. La discussion s'oriente alors sur les données du projet. Qui met les règles ? Les habitants peuvent-ils intervenir sur ces données de base ? Peut-on faire des contre-propositions, ou proposer des alternatives ? Quelle est la place accordée aux habitants dans la

<sup>7</sup> Proposées par la Ville, la SNCF et Espaces Ferroviaires et présentées par l'agence d'urbanisme Güller/Güller.

<sup>8</sup> Site actuel correspondant <http://www.espacesferroviaires.fr/operation/ordener-poissonniers-o-30>

<sup>9</sup> Le site a été ouvert en été 2015 pour un projet culturel éphémère « ground control » puis un autre projet en 2016 « le grand train »

concertation ? Il est répondu que le projet est en phase d'étude, qu'il n'y a pas de projet à proprement parler. Il n'y a pas encore de projet architectural il n'y a que des scénarios et que l'architecte coordinateur viendra les expliquer le 31 mars. Quel est le calendrier du projet, quels sont les délais et qui décide? Quelle est la position de la municipalité sur ce projet? Le collectif distribue sa synthèse de l'atelier projet et incite les habitants à participer au prochain comité de suivi.

Le comité de suivi du 31 mars 2016 se déroule dans la mairie du 18<sup>e</sup> en présence de représentants de la SNEF, du cabinet d'architectes urbanistes Saison Menu, de l'adjoint à la mairie de Paris chargé du logement et de l'adjoint au maire du 18<sup>e</sup> chargé de l'urbanisme et animateur de ce comité de suivi. Ce comité qui accueille une centaine de personnes est entamé par l'adjoint au maire chargé de l'urbanisme qui clarifie le nombre de 500 logements (50% de logements sociaux, 20% de logements intermédiaires et 30% en accession libre) Il est également prévu des activités tertiaires, un hôtel, des commerces des équipements publics, une école, une crèche des jardins et espaces verts. L'équipe d'architecte Saison Menu est chargée d'établir d'ici septembre 2016 le schéma directeur du projet en réalisant un plan guide de mise en œuvre pour la période 2017-2022.

Ensuite, comme convenu, le collectif d'habitants fait la restitution de l'atelier projet en récapitulant les besoins et demandes de plus de 300 habitants. Ils désirent des espaces culturels dont un conservatoire<sup>10</sup>, des équipements sportifs, et un espace vert d'un hectare de plein pied afin de compenser la pénurie de verdure dans cet arrondissement. Ils s'accordent sur la contre utilité sociale de la densification proposée dans ce projet. S'agit-il de créer du logement ou du mieux-vivre ? Ils insistent sur la notion d'habitat à la place de celle de logements. Par ailleurs, ils apprécient la volonté de démocratie participative énoncée par la mairie de Paris et espèrent qu'elle sera réellement mise en œuvre.

Enfin sont présentés le pré-projet d'aménagement de l'équipe d'architecte Saison Menu et celui du paysagiste. La grande halle de 1 ha sera préservée<sup>11</sup> et les logements seront déplacés vers le nord. Le nombre de logements n'est pas évoqué et fera l'objet de discussion ultérieure. La présentation du paysagiste très attendue est décevante par manque d'informations précises. Elle suscite l'agitation du public car la comptabilisation de la surface dédiée aux espaces verts inclue les plates-bandes et les murs végétalisés. Un habitant demande s'il lui faudra pique-niquer en rappel sur le mur végétalisé d'un immeuble, un autre rappelle la demande des habitants d'un hectare de pleine terre en un bloc. Le public applaudit et l'adjoint au maire appelle au calme en disant : « *On n'est pas dans une réunion publique mais dans un comité de suivi. On n'applaudit pas dans un comité de suivi !* ». Les remises en cause des habitants ne portent pas seulement sur les espaces verts, les logements et les équipements. Ils veulent aussi des précisions sur le processus décisionnel et leur contribution dans le processus de concertation. Voulant co-construire, ils demandent où et quand cela sera possible et si des études alternatives sont envisagées. Pris de surprise l'adjoint au maire répond : « *Ce n'est pas comme cela que se déroulent les comités de suivi !* ». Pour calmer les esprits, répondre aux questions des habitants et préciser la question des logements et des surfaces vertes, une rencontre se tiendra sur site le 4 juin et qu'un prochain comité de suivi sera conduit avant l'été

La rencontre du samedi 4 juin qui réunit une soixantaine de personnes sur site se déroule en deux temps. L'adjoint à l'urbanisme du 18<sup>e</sup> commence par préciser certains points du projet et répond aux questions des habitants. Il présente l'agence « Ville Ouverte » chargée d'animer la concertation. En effet, comme il s'agit d'un projet privé, la SNEF doit financer un organisme extérieur assurant la concertation sur le projet. Ensuite, il est prévu que les habitants participent en alternance à deux ateliers traitant des espaces verts et des logements. L'introduction l'adjoint à l'urbanisme qui parle « d'invariants du projet » est chahutée par les habitants. D'où viennent ces invariants et qui les décide ? Il s'en suit une avalanche de critiques des habitants sur l'absence et/ou l'absence de communication de diagnostic de quartier, d'études sur la circulation et la pollution et d'étude d'impact écologique. Les habitants questionnent également les étapes du processus, les délais impartis. Le collectif d'habitant revient également sur la forme de la concertation et la part qui lui sera accordée au sein du processus.

Les habitants acceptent finalement de participer aux deux ateliers animés par Ville Ouverte sur les logements et sur les espaces verts. Des tables, chaises, plans et post-it sont là pour informer les habitants et recueillir leurs commentaires. Concernant l'atelier jardin, les organisateurs ont délimités les espaces avec des ficelles et des ballons afin que les habitants puissent se représenter les surfaces susceptibles d'être transformées en jardin. La question de la fosse est évoquée. Est-elle susceptible d'être recouverte de terre et de faire partie du jardin ?

<sup>10</sup> Le conservatoire actuel accueille 900 membres pour 1200 demandes

<sup>11</sup> Lors de sa visite du site, la direction de la SNCF a demandé de préserver la grande halle et la fosse en tant que patrimoine industriel



L'atelier se solde encore une fois par une demande explicite un jardin d'un hectare et d'un seul tenant. Pour l'autre atelier, l'architecte a réalisé une maquette à éléments amovibles permettant de faire état du projet avant et après construction des immeubles d'habitation<sup>12</sup>. La maquette avec immeubles révèle une telle saturation du terrain que, dans sa surprise, la directrice d'Espaces Ferroviaires dit à l'architecte : *Otez-moi tout cela !*

Lors de cette rencontre, l'adjoint à l'urbanisme disparaît au milieu de l'atelier, la garante de la concertation n'était pas présente et le compte rendu de cette rencontre se fera longuement attendre. Le collectif d'habitant transmet sa pétition qui recueille alors 1200 signatures. Le comité de suivi prévu avant l'été et fixé au 30 juin devrait permettre de préciser les questions soulevées par les habitants mais il est annulé quatre jours avant sa tenue. On apprendra plus tard qu'il a bien eu lieu mais que les habitants n'y ont pas été conviés. Le processus de concertation est interrompu par les décideurs.

#### **4-2 « Deuxième phase » (Octobre 2016-février 2017)**

Le dialogue avec les habitants ne redémarrera qu'au mois d'octobre avec une réunion publique annonçant le lancement d'une deuxième phase de la concertation (12 octobre). Entre temps un appel à partenariat d'opérateurs (APO) a été lancé le 9 juin et 12 candidatures ont été reçues. Quatre opérateurs ont été retenus en septembre en préalable d'une sélection définitive au printemps 2017 sur la base d'un deuxième cahier de charges qui sera nourri et étayé par la deuxième phase de concertation et d'ambitions. Le PLU a été révisé pendant l'été et un nouvel organisme de concertation « La Suite Dans les Idées » (SDI) a été nommé en remplacement de « Ville Ouverte ». Il est présenté par la SNEF comme « le tiers neutre » chargé d'animer une deuxième phase de concertation se déroulant sous forme d'ateliers et de créer le site de la concertation sur le projet.

Pour cette deuxième phase de la concertation, deux ateliers sont proposés les 17 novembre et 5 décembre dans l'objectif d'enrichir le cahier des charges pour l'opérateur et une rencontre de restitution de ce cahier des charges est prévue le 15 décembre. En réalité, l'atelier du 5 décembre est d'abord annulé puis reporté au 15 décembre avec addition d'un atelier le 11 janvier pour une restitution prévue le 1<sup>er</sup> février 2017. Le délai initialement prévu aurait contraint à la réalisation à la hâte du cahier des charges. De plus, la première phase de la concertation n'a pas encore fait l'objet de restitution.

Chaque atelier peut accueillir trente personnes mais peu d'habitants participent à ces soirées et il est question d'en chercher de nouveaux. Ces ateliers (2h30 en soirée) préparés par la SNEF et la SDI s'organisent autour de 3 thèmes : « mes idées sur les intentions urbaines », « mes idées sur un quartier innovant » et « mes idées pour atteindre ceux qui ne se sont pas encore exprimés » et les habitants en choisissent deux. Les participants élaborent les points et documents proposés par la SNEF tel que « comment réaliser un quartier bas-carbone ? », mais ils peuvent aussi s'en dégager et faire leurs propres propositions. Durant les ateliers les habitants demandent à ce que le site nouvellement créé par la SDI (<http://paris-ordener.sncf.com>) rapporte les études d'impacts, de circulation, les diagnostics acoustiques et les études écologiques. Le collectif précise que ses travaux doivent également figurer dans le site. La question de la diffusion des résultats de la première phase de concertation est posée et la SDI s'engage à les restituer.

Le collectif avait préalablement contacté la SDI pour proposer de co-construire les ateliers mais la SDI lui offre de co-animer les rencontres sans en élaborer les thèmes. Il participe à l'atelier du 17 octobre et critique cette forme de concertation qui, selon lui, est de « l'enfumage ». De fait, très peu d'habitants participent à ces ateliers et l'on cherche un moyen d'en toucher de nouveaux<sup>13</sup>. Pour ce faire, la SDI a organisé une rencontre « Bistr'Ordener » avec les habitants en proposant de réfléchir aux modalités de la concertation mais sans grand succès car elle en impose la trame de réflexion. Par ailleurs, la SDI a organisé des rendez-vous bilatéraux entre la SNEF et les principales associations du quartier telles ASAPNE, les habitants de la cité Andrésieux jouxtant le projet.

#### **5- Discussion**

---

<sup>12</sup> Cette maquette est réalisée sur la base d'appartements familiaux de 60m<sup>2</sup> environ

<sup>13</sup> Rappelons à ce propos que le collectif a recueilli plus de 1200 signatures en juin et 1500 actuellement pour sa pétition.

En dépit de 20 ans d'efforts, la participation citoyenne est caractérisée par son opacité quant à ses règles et enjeux (Bacqué et Gauthier, 2011 ; Blondiaux, 2008). Le contexte politique et sociétal étant peu propice aux démarches participatives, la mise en place de nouvelles pratiques est essentiellement le résultat de dynamiques citoyennes qui interpellent les pouvoirs publics en se positionnant dans les processus décisionnels et en exigeant les moyens de concertation ad hoc (Biau et al, 2013 ; Zetlaoui -Léger et al, 2012). L'enjeu consiste donc à encourager l'autonomie de la société civile à l'aide de garanties procédurales et de moyens, en favorisant l'existence d'un réseau associatif mobilisé dans une perspective de changement social. Plus précisément, il s'agit de reconnaître les collectifs d'habitants en tant qu'interlocuteurs tangibles des décideurs politiques et opérationnels. Les élus sont-ils prêts à jouer le jeu en encourageant le développement de ces espaces intermédiaires ?

La concertation sur le projet Ordener semble s'annoncer dans des conditions idéales en profitant de huit années de rodage avec le GPRU PNE. En effet, elle démarre avec un nombre d'acquis : comité de suivi, charte et garante de la concertation, communication des comptes rendus et informations sur les sites rodés (ASAPNE, espaces ferroviaires, mairie de Paris). Elle profite également des demandes récurrentes d'ASAPNE au cours des processus antécédents tels que le démarrage de la concertation en amont du projet, les rencontres sur site, la réalisation de maquettes.

La structure de concertation initialement retenue est celle d'un comité de suivi comme pour les projets PNE existants. Jusqu'alors, les habitants étaient représentés par un petit groupe d'experts citoyens adoptant une démarche « pro-active » qui ne s'oppose pas aux projets mais les enrichit. Les habitants concernés par ce nouveau projet sont plus jeunes, plus nombreux et n'hésitent pas à bousculer les décideurs en revendiquant une démocratie d'interpellation. Ils ne se plient pas aux habitus en vigueur et exigent une co-construction des décisions avec les habitants. Cette irruption soudaine mais légitime de la démocratie d'interpellation dans un processus déjà rodé de démocratie consensuelle selon une logique de structuration par les instruments (Lascoumes et Le Galès, 2005) bouleverse le processus de concertation existant.

Dès l'automne 2015, le collectif d'habitant « dépôt chapelle Ordener » issu de la table de quartier a déjà mis en route un processus de concertation. Il a rapidement touché plusieurs centaines d'habitants et dispose de résultats quant au diagnostic de quartier et aux demandes des habitants. Comme ses travaux peinent à faire écho auprès des décideurs, il construit un rapport de force (Gatta 2014) en préparant une pétition qui précise ses demandes pour le site. La pétition transmise aux décideurs pour information compte plus de 1200 signatures en juin et 1500 actuellement. Fort de son expertise d'usage, des ses travaux et de sa représentativité, le collectif exige une concertation sur le mode de la co-construction de la décision.

Dès son origine, le projet est également suivi par l'association ASAPNE qui dit et redit qu'il n'est pas raisonnable d'implanter 500 logements sur ce site. Si, au départ, ASAPNE s'étonne des exigences du collectif d'habitants quant à la forme de la concertation, ces deux groupes sont en accord sur leurs demandes quant aux réalisations du projet. Au-delà de son expertise, ASAPNE étant connu par les décideurs du GPRU pour sa fiabilité et sa modération, ses dires ne peuvent pas être ignorés. La rencontre entre le collectif Ordener et l'association ASAPNE qui, en gros, font les mêmes demandes avec des méthodes différentes est redoutable pour les acteurs du projet. Comme l'indique Nez (2015) la combinaison d'actions au sein et en dehors de la concertation et en alliant une logique de contre expertise et de contre pouvoirs permet d'influencer les transformations urbaines.

Après deux trimestres de rencontres houleuses, les décideurs réalisent qu'ils ne pourront pas mettre en place un processus de concertation à l'image des concertations en cours sur PNE. Ils annulent le comité de suivi du 30 juin, interrompent la concertation pendant plusieurs mois puis la reprennent sous une forme plus encadrée en changeant d'organisme responsable de la concertation. Les comités de suivis sont remplacés par des ateliers co-élaborés par la SNEF et la SDI. N'étant pas convié à la préparation de ces ateliers, le collectif d'habitants refuse la proposition de la SDI de les co-animer en déplorant son manque de neutralité. Des changements de dernière minute dans les dates de ces ateliers reflètent une organisation chaotique. En effet, le délai entre la tenue de cette deuxième phase de concertation et l'échéance du cahier des charges à transmettre aux quatre opérateurs est trop court. La SNEF incite les associations à rédiger leurs propres contributions à l'enrichissement du cahier des charges à rendre avant le 23 janvier 2017.

En termes de résultats les habitants obtiennent une information précoce et conséquente sur le projet. Ceci leur permet de demander, entre autres, une diminution du nombre de logement et une augmentation de la surface

dédiée aux espaces verts. Par exemple, suite aux 650 puis 500 logements, ASAPNE demande à ce que le nombre de logements ne dépasse pas 300. Le PLU remanié en été 2016 précise qu'au moins un tiers de la surface totale du terrain sera en espace vert mais sans garantie d'un grand jardin de plein pied comme l'exigent les habitants. On est donc passé de 400 à 700 puis 1000m<sup>2</sup>. Les habitants obtiennent également que soit réalisées des études de circulation, de pollution aérienne et acoustique. Cependant ces éléments restent relativement flous car le cahier des charges ne peut pas être divulgué aux habitants.

Comment se positionne l'organisme en charge de la concertation nouvellement recruté? Comment intègre-t-il les résultats de la phase 1 de la concertation? Comment prend-il en compte des travaux du collectif ? Le site internet nouvellement créé par la SDI peine à les intégrer. Fin janvier 2017, la SDI va restituer les résultats des deux phases de la concertation afin d'enrichir le cahier des charges de l'opérateur. Elle paraît débordée par l'ampleur de la tâche dans les délais impartis. Comment ce « tiers neutre de la concertation » arrivera-t-il à ménager les intérêts des habitants et ceux de la SNEF lors de cette restitution ? Actuellement ses chemins peinent à croiser ceux du collectif.

La position des décideurs politiques est particulièrement contradictoire. D'une part, en 2014, la mairie de Paris a décidé de faire du logement une priorité absolue en construisant 10000 logements/an et d'exploiter les friches ferroviaires pour construire 2000 logements. Le Projet Ordener et ses 500+ logements s'inscrit dans cette nouvelle séquence d'urbanisation. D'autre part, la mairie de Paris revendique une concertation exemplaire totalement incompatible avec ses exigences. S'agissant d'un projet privé, c'est la SNEF et non la mairie qui est responsable de la conduite du projet et du financement de sa concertation. Cette concertation a déjà fait appel à deux organismes successifs. Quelle est la posture de la mairie dans cette concertation ? Est-elle satisfaite de sa forme et de son processus ? En somme quelle est le rôle de la mairie dans le déroulement de la concertation ?

Finalement, dans un contexte où les habitants sont motivés, compétents et impliqués au point de demander de participer aux décisions qui les concernent, les décideurs sont pris de cours et impuissants à profiter de ce vivier. Dans le cas du projet Ordener, ils hésitent, interrompent la concertation puis la recadrent sous une forme qui peine à faire l'adhésion des habitants. L'avenir dira si la suite du projet trouvera des chemins plus profitables et apaisés.

## **Méthode de recherche**

Ce travail s'inscrit dans une recherche de long terme sur les modes de concertation au sein du GPRU Paris Nord Est (de Bony & Ansart, 2014). De nature qualitatif, il repose sur l'observation d'une vingtaine de réunions concernant le projet (comités de suivi, comités de quartiers, ateliers projets, réunions internes du collectif « dépôt chapelle Ordener » et tables de quartier), l'analyse de tous les documents accessibles sur le projet Ordener Poissonnier ainsi que les documents de la table de quartier. La recherche repose enfin sur une coopération étroite avec les acteurs de la table de quartier. Le travail est complété par l'observation d'une vingtaine de rencontres et colloques sur la participation citoyenne afin de mettre en perspective le discours politique, les réalités concrètes de la participation et l'impact de celle-ci sur les décisions. Il prolonge un travail antérieur sur le lien social et participation des habitants dans un quartier du 18<sup>e</sup> (de Bony & Nivelles, 2014) et sur la participation au sein du processus de décision consensuel aux Pays-Bas (de Bony, 2007).

## **Bibliographie**

Bacqué, M.H. & Gauthier, M. (2011) Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis « A ladder of citizen participation » de S.R. Arnstein, *Participations* 1 pp.36-66

Bacqué, M.H. & Mehmache, M. (2013) Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires. *Rapport au ministre délégué de la ville*

Bacqué, M.H. & Sintomer, Y. (2010) *La démocratie participative inachevée*, Paris, Adels

Bédard, M. & Breux, A. (2011) Non-lieux et grands projets urbains : une inéluctable équation ? Perspectives théoriques et propositions analytiques *Annales de géographie* 678 pp 135-156

Biau, B. ; Fenker, M. et E. Macaire, E. (2013) *L'implication des habitants dans la fabrication de la ville* Cahiers Rameau 6, Paris, La Villette (ed)

- Blatrix, C. (2009) La démocratie Participative en Représentation, *Sociétés Contemporaines*, 74 pp.97-119
- Blondiaux, L. (2008) *Le nouvel esprit de la démocratie, Actualité de la démocratie participative*. Paris. Seuil.
- Blondiaux, L. & Fourniau, J.M. (2011) Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? *Participations*, 1 pp. 8-35
- Bony (de) 2007 Le consensus aux Pays-Bas : autonomie individuelle et coopération. *Revue française de gestion* pp. 45-58
- Bony (de), J. et Ansart, O. (2014) La voix des habitants dans les travaux d'aménagement du Grand Paris : l'impact d'une association citoyenne sur un projet urbain, colloque du réseau OPDE ; des outils pour décider ensemble, 23 et 24 octobre 2014, Yverdon-les-Bains (Suisse)
- Bony (de) J. & Nivolle, P. (2014) Ethnographie d'un projet de développement social local : l'articulation entre lien social et participation locale, *SociologieS*, <http://sociologies.revues.org/4838>  
Bresson S. & Denèfle
- Carrel, M., (2013) *Faire participer les habitants ? Les quartiers d'habitat social entre injonction participative et empowerment*, Lyon, ENS Editions, ( Gouvernements en question(s) )
- Chaline. C. (2014) *Les politiques de la ville, Que Sais-je*, Paris-PUF
- Deboulet, A. & Nez, H. (2013) *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, Rennes, PUR
- Gardesse, C. & Grudet,I. (2015) Continuité et discontinuité de l'implication des habitants dans les écoquartiers. Le cas de la Zac Pajol à Paris, *Développement durable et territoires*, 2  
<https://developpementdurable.revues.org/10966>
- Gatta, F. (2013) Tactiques et formes d'engagement des acteurs non institutionnels de la transformation urbaine. L'implication des habitants dans la fabrication de la ville, V. Biau (dir) *Cahiers Rameau* 6, pp71-87
- Gatta, F (2014), (Contre) pouvoirs urbains? : une critique des dispositifs non-institutionnels de l'aménagement urbain dans les transformations du Nord-Est de la métropole parisienne, thèse, Nanterre
- Gilli, F. (2014) *Grand Paris, l'émergence d'une métropole*. Paris, Presses de Sciences Po
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (dir) (2005) *Gouverner par les instruments* Presses de Science Po, Paris, pp. 199-233
- Muller, P. (2004) L'état en action revisité, *Pôle Sud*, 21, 31-42
- Nez, H. (2015) *Urbanisme : La parole citoyenne*, Lormont, Le bord de l'eau,
- Rosanvallon, P. (2004) *Le Modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris : Seuil
- Struillou, J.F. (2002) La participation des habitants : la concertation de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, *les cahiers de Gridauh* 95, pp.69-79
- Zetlaoui-Léger, J. & coll. (2012) *L'implication des habitants dans les projets d'éco quartiers en France : Quelles pratiques, quelles perspectives ?* Paris, Univ Paris Val de Seine (ed).