

**PREMIÈRES JOURNÉES DOCTORALES SUR  
LA PARTICIPATION DU PUBLIC ET LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE**  
organisées par le GIS *Participation du public, décision, démocratie participative*  
ENS-LSH, LYON, 27-28 NOVEMBRE 2009

**Les postures des élus et experts patentés face à la participation citoyenne en urbanisme : *Le traitement de la dimension métropolitaine du quartier des Halles de Paris dans la « concertation » pour son réaménagement, 2002 – 2009***

**Camille Gardesse**

Lab'Urba, Institut d'urbanisme de Paris (Paris-Est)  
[camillegardesse@yahoo.fr](mailto:camillegardesse@yahoo.fr)

**Introduction :**

► **Le sujet de recherche :**

Depuis 2002, la Mairie de Paris a mis en place un dispositif de *concertation*<sup>1</sup> pour le projet de réaménagement du quartier des Halles. Deux phases d'implication de citoyens se sont succédées : la première a été menée jusqu'en 2004 sous la responsabilité de la SEM-Paris Centre. La seconde, en cours depuis 2006, est organisée par la Direction de l'Urbanisme et se fonde sur une *charte de la concertation*<sup>2</sup>.

Mon objectif de recherche est d'étudier un projet d'urbanisme dans toute son opérationnalité, type d'objet encore peu étudié en France dans les travaux sur la participation citoyenne dans le champ de la production et de l'aménagement de l'espace. Ces derniers traitent en effet davantage des politiques de gestion urbaine de proximité ou bien de projets d'infrastructures à fort impact environnemental. Au cours de mon travail de thèse, j'ai sélectionné différentes problématiques en jeu dans le projet des Halles en les considérant comme des *analyseurs* des pratiques et représentations associées à la notion de *concertation* par les différents acteurs. Cette communication sera axée sur l'exemple particulier du traitement de la dimension métropolitaine dans l'élaboration du projet et dans le dispositif d'implication des habitants.

La dimension métropolitaine du site des Halles, inscrite dans les documents programmatiques du projet de réaménagement de ce quartier dès 2003, paraît évidente : les études de fréquentation des espaces jardin et Forum<sup>3</sup> montrent que les usagers sont majoritairement non résidents du quartier (94 % pour le forum) et habitent surtout en banlieue parisienne (70 % pour le forum). Dans les études RATP<sup>4</sup> on observe que 2/3 des visiteurs du centre commercial, par exemple, viennent par les transports en commun. Les commerces du Forum sont très fréquentés : avec 150 000 visiteurs par jour, sa taille et son chiffre d'affaires, il s'agit du premier centre commercial de Paris. La mixité importante d'activités - qui va au-

<sup>1</sup> Terme utilisé par la Ville mais dont la portée effective doit être précisée, eu égard aux échelles d'implication citoyenne aujourd'hui établies, cf ci-dessous.

<sup>2,2</sup> Sur les conditions d'élaboration de cette charte, cf. DIMEGLIO P., ZETLAOUI LEGER J., été 2007, « Les rapports ambigus entre politiques et citoyens : le cas du réaménagement du quartier des Halles à Paris », in *Politics Culture and Society*, Volume 25 numéro 2, (cet article a été écrit en novembre 2006)

<sup>3</sup> IPSOS, *Profils des usagers des différents espaces des Halles de Paris, rapport de la phase quantitative exploratoire*, octobre 2006 / Missions Publiques, *Projet de rénovation des Halles, groupes de concertation d'usagers, rapport final*, décembre 2006

<sup>4</sup> RATP, *Etude prospective des flux – aménagement de Châtelet les Halles*, octobre 2006 / RATP, *Les Halles, gare centrale et porte de Paris*, Politiques et Etudes Amonts, juin 2003

delà des trois fonctions dominantes, transports, commerce, loisirs mais engage tout un ensemble de pratiques et de représentations socio-spatiales dont le site est porteur - accentue son attractivité pour les populations et activités de la métropole.

Pourtant, lors des deux phases dites de *concertation* mises en place par la Mairie de Paris, la dimension métropolitaine est peu prise en compte dans la programmation et dans l'organisation du dispositif participatif. Elle est essentiellement présente dans les discours de certains citoyens impliqués fortement autour de cet enjeu, puis finalement réintroduite par les politiques en 2008 dans les discussions sur le projet à l'occasion de la médiatisation des débats sur le *Grand Paris*, et avec l'arrivée d'une nouvelle équipe municipale.

### ► Autour de la question des échelles de la participation (celle de l'atelier), deux thématiques sont abordées :

#### ● Echelle de territoire ; la question des citoyens impliqués

Dans ce projet à dimension métropolitaine, comment les citoyens concernés à l'échelle de Paris et de la Région Ile de France ont-ils été impliqués et pris en considération dans le processus de *concertation* ? Dans quelle mesure est-il possible de dépasser l'implication des populations riveraines et organisées, traditionnellement les plus mobilisées, pour un projet aux implications à l'échelle d'une métropole ?

#### ● Echelle d'implication : les degrés d'intensité de la démarche participative

Derrière la notion générique de *concertation* qu'utilise la loi sans la définir précisément, quelles sont les caractéristiques des démarches mises en place et les modalités d'implication choisies par les différents acteurs ? Comment qualifier les modes d'implication en prenant appui sur les échelles d'intensité établies par les chercheurs ?

→ En croisant ces deux problématiques d'échelle, il s'agit d'analyser les positions et attentes des politiques et professionnels de l'urbanisme vis-à-vis de la participation des citoyens.

### ► Ancrage théorique :

Ces questionnements trouvent leur ancrage théorique dans trois grands axes de recherche, au sein desquels je m'appuie plus spécifiquement sur certains travaux :

- *Les théories de la démocratie délibérative et participative*, notamment les analyses de B.Manin et de Y. Sintomer et L.Blondiaux<sup>5</sup> sur la démocratie délibérative, ainsi que l'article de B. Reber<sup>6</sup> tirant les enseignements des différents critères en jeu dans les travaux scientifiques de ces dernières années cherchant à évaluer la portée de démarches participatives.
- *Les travaux traitant des expériences de participation des habitants dans les projets d'urbanisme*, qui proposent des échelles comprenant différents degrés d'implication en les articulant aux processus opérationnels dans ce champ - J. Zetlaoui Léger<sup>7</sup>.
- *Les recherches sur la démocratie technique*, notamment les trois modèles de démocratie technique définis par Michel Callon<sup>8</sup>.

L'analyse des positions et interactions des acteurs de cette opération se fonde quant à elle sur plusieurs approches théoriques autour des systèmes sociaux et des jeux d'acteurs, par des analyses structuralistes<sup>9</sup>, des analyses en termes de stratégie des acteurs<sup>10</sup> et des approches

<sup>5</sup> C.F. Entretien avec MANIN B., « l'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine, Introduction, généalogie et éléments critiques », et SINTOMER Y., BLONDIAUX L., « l'impératif délibératif », in *Politix*, numéro 57, 2002

<sup>6</sup> REBER B., « Technologies et débat démocratique en Europe, de la participation à l'évaluation pluraliste », in *Revue Française de Sciences Politiques*, vol 55 n° 5-6, Octobre Décembre 2005

<sup>7</sup> cf. ZETLAOUI LEGER J., mars 2005, "L'implication des habitants dans des micro-projets urbains : enjeux politiques et propositions pratiques", in *Les Cahiers de l'école d'Architecture de la Cambre*, Bruxelles

<sup>8</sup> CALLON M., "Des différentes formes de démocratie technique", in *Annales des Mines*, Série trimestrielle • n° 9

<sup>9</sup> Notamment la théorie des *fonctions et des rôles de*, R.K. MERTON, *Éléments de théorie et de méthode sociologique*, (2<sup>e</sup> ed 1957), Armand Colin, 1997 ; et les analyses structuralistes qui amènent à penser en termes

interactionnistes<sup>11</sup>, afin d'essayer de dépasser l'opposition entre les visions institutionnalistes et individualistes dans leurs acceptations les plus exclusives<sup>12</sup>.

► **Approche méthodologique :**

Cette communication sera basée sur les résultats d'un travail d'enquête en cours<sup>13</sup> qui repose sur une méthode associant observation participante depuis 2006 au cours des réunions de concertation - ce qui permet d'étudier les dynamiques délibératives et l'évolution du projet - et analyse de contenu d'entretiens et de documents, officiels ou non. Une attention particulière est consacrée à l'analyse des réunions de concertation portant sur la dimension métropolitaine, mais aussi à celles dédiées à certains espaces du site<sup>14</sup>. Par ailleurs, de l'observation participante est également menée dans les réunions des associations spécifiquement mobilisées sur l'enjeu métropolitain, ce qui permet d'étudier les stratégies de la société civile.

**Le traitement de la dimension métropolitaine dans le projet de réaménagement des Halles, 2002 - 2009**

► **2002 – 2004 : La dimension métropolitaine du site : principe majeur du projet de réaménagement, mais peu intégrée en termes de programmation et de concertation**

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 dispositif participatif qui lui est associé<sup>15</sup>. En termes d'implication de citoyens, les élus de Paris chargent la Direction de l'Urbanisme d'organiser une *concertation* en se basant sur l'article L-300-2 du code de l'urbanisme. Celui-ci ne donnant pas de cadre méthodologique précis, la D.U. entend au départ se contenter d'organiser des réunions publiques. Lorsqu'au début de l'année 2003 la SEM Paris Centre est missionnée pour gérer des marchés d'études de définition simultanés, elle hérite de l'organisation d'une « *concertation large à destination de tous les publics concernés* » et prévoit, en plus de ces réunions publiques, d'ouvrir une exposition sur l'histoire du quartier, de créer un site Internet d'information, et de mettre en place des "ateliers" de réflexion avec des associations. La démarche qu'elle adopte entre 2003 et 2005 vise trois publics : les riverains, le grand public (parisiens, franciliens et touristes), et le cercle des Halles (intellectuels et artistes). Dans les faits, tous ne sont pas impliqués de la même façon : seuls les riverains et le cercle des Halles sont associés au projet par des réunions avec les équipes de concepteurs, les aménageurs SEM et les politiques représentants de la Mairie de Paris.

A l'issue de la première phase, le programme élaboré par la SEM en décembre 2003 explique que « *de l'ensemble de la phase ouverte émerge la notion de Paris métropole* »<sup>16</sup>. Il

---

d'échanges et de relations, c.f. P. BOURDIEU, *Questions de sociologie*, (1980), Paris, Minuit, 2002 et A. GIDDENS, *La constitution de la société*, 1984, traduction française, 1987

<sup>10</sup> C.f. CROZIER FRIEDBERG, *L'acteur et le système*, 1977, réédition Paris, Points, février 2000

<sup>11</sup> Des approches interactionnistes telles que la théorie des jeux de rôle de E. Goffman, E. GOFFMAN, *La présentation de soi*, 1959, réédition Paris, Minuit, 1979 ; E. GOFFMAN, et la théorie de la typification des rôles BERGER P., LUCKMANN T., *La construction sociale de la réalité*, Armand Colin, Paris, 1996

<sup>12</sup> Opposition que l'on trouve notamment dans les travaux de politique publique autour des analyses des processus de décision, c.f. D. KUBLER, J. De MAILLARD, *analyser les politiques publiques*, PUG, Grenoble, septembre 2009

<sup>13</sup> Doctorat en Urbanisme, troisième année en cours, direction Jodelle Zetlaoui Léger, laboratoire Lab'Urba

<sup>14</sup> En effet, sur le plan urbanistique, les Halles peuvent jouer un rôle métropolitain majeur à travers plusieurs espaces urbains : le pôle de transports, les équipements commerciaux, les équipements publics, les espaces publics

<sup>15</sup> Retranscription des débats et délibérations du conseil de Paris, 88-2002, DAUC 178 – *Mise en valeur du quartier des Halles (1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup>, 3<sup>ème</sup>, 4<sup>ème</sup>) – Objectifs poursuivis dans le cadre d'un projet d'aménagement*, Paris, 11 décembre 2002

<sup>16</sup> Mairie de Paris, SEM Centre, Région Ile de France, Espace Extension, RATP, *Marchés d'études de définition pour l'aménagement du quartier des Halles, phase 2, synthèse du programme définitif*, décembre 2003

est prévu d'en tenir compte en intégrant la dimension métropolitaine dans le sens du projet, et en créant un ou plusieurs équipements « à caractère métropolitain ». Fin 2004, dans le projet lauréat de l'équipe Mangin-SEURA la dimension métropolitaine apparaît selon les termes utilisés dans le cahier des charges, mais est finalement peu traduite en proposition concrète de programmation, ce qui peut paraître étonnant par rapport aux ambitions énoncées au départ dans les documents programmatiques. David Mangin précise ainsi que « *Le bilan de la 1<sup>ère</sup> phase d'étude ne [l'] a pas convaincu de l'existence ou de la possibilité financière d'implanter un grand programme parisien ou métropolitain* »<sup>17</sup>.

► **2005 : le traitement de la dimension métropolitaine interroge les techniques de concertation par la question de la représentativité**

A l'issue des études de définition simultanées, « un élargissement de la concertation à l'attention des associations représentant les usagers parisiens et franciliens » est annoncé par la Mairie de Paris. C'est par la question de la représentativité des citoyens mobilisés que la dimension métropolitaine va émerger dans les nombreux débats qui ont cours tout au long de l'année 2005 sur les modalités pour impliquer des populations au projet des Halles. Malgré les déclarations de l'adjoint du maire à l'urbanisme, qui affirme viser « *la concertation la plus large* » et ne pas vouloir « *se contenter du minimum légal en matière de concertation* », les politiques semblent trouver difficile - voire impossible - de concerter au niveau métropolitain : « *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!* »<sup>18</sup> estime cet élu.

Pourtant certains acteurs de la société civile vont proposer des méthodes d'implication large de citoyens, car ils estiment que « *tous les usagers doivent pouvoir s'exprimer au cours de la démarche participative* ». Le collectif Parole des Halles, composé d'universitaires, d'associations militantes et de quelques associations du quartier<sup>19</sup> soumettent des propositions concrètes, notamment la constitution de *groupes d'usagers*, sans convaincre au départ les représentants publics<sup>20</sup>. 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 sur des points particuliers. Parallèlement, certaines associations de quartiers, se revendiquant comme « représentant les riverains », se sont elles aussi constituées en un collectif, Rénovation des Halles, et proposent une méthode d'implication différente. Dans celle-ci, les interlocuteurs principaux des pouvoirs publics sont les habitants organisés en associations. Cette conception est un support à leur stratégie de peser dans l'élaboration du projet. Des divergences, parfois conflictuelles, apparaissent donc entre deux groupes d'associations autour de la question d'accessibilité au dispositif participatif<sup>21</sup>.

Le collectif Parole des Halles parvient au terme de nombreux courriers, contributions et prises de parole lors des réunions à faire inscrire le principe des groupes d'usagers dans la *charte de concertation*. Ils sont actés lors d'une réunion le 29 novembre 2005, au cours de laquelle l'adjoint à l'urbanisme explique que ce sont les réunions qui l'ont sensibilisé à ce sujet.

---

<sup>17</sup> D.Mangin-Equipe SEURA, *Dossier Etudes de Définitions, Projet pour le réaménagement des Halles*, 2004

<sup>18</sup> Réunion du 13 avril 2005 sur les processus et modalités de concertation

<sup>19</sup> qui souhaitent se démarquer de la principale association riveraine, en raison de conflits antérieurs à l'opération

<sup>20</sup> Lors d'une réunion de « *négociation du contrat de concertation* »<sup>20</sup>, le 13 octobre 2005, Monsieur Ferrier, adjoint de Monsieur Caffet, dit ne pas être convaincu par « *les groupes de travail avec des usagers* ».

<sup>21</sup> Opposition qui se retrouvera ensuite dans les conceptions des équipements publics : les équipements publics doivent pour les uns être destinés aux habitants du quartier, pour les autres davantage aux usagers, donc aux métropolitains.

► **2006 – début 2007 : tentative d'associer les métropolitains à la concertation : les groupes d'usagers et leurs résultats**

A partir d'avril 2006, les réunions de concertation prévues par la charte, les Groupes de Travail Thématiques (GTT), commencent, avec les membres des deux collectifs déjà présents dans l'opération. Les tenants d'une prise en compte de la dimension métropolitaine du site font pression sur la Mairie de Paris pour que les groupes d'usagers soient organisés. Des enquêtes, dont les objectifs sont de mesurer le poids et la diversité des usages et pratiques et de recenser les attentes des populations fréquentant le site, sont finalement réalisées à l'automne 2006 par IPSOS et Missions Publiques.

Les acteurs de la société civile insistent ensuite auprès des politiques lors des GTT pour que leurs résultats soient pris en compte. Une réunion de restitution des études se tient le 7 décembre 2006, mais sans explication claire de la part des techniciens et des architectes de la façon dont leurs propositions vont intégrer leurs conclusions. Par ailleurs le projet continue d'avancer pendant le déroulement des groupes d'usagers ; le cahier des charges pour le concours d'architecture du bâtiment est construit sans s'appuyer sur leurs résultats.

C'est finalement avec une fine marge de manœuvre au sujet de la possibilité de création d'un *pôle métropolitain*<sup>22</sup> à l'intérieur du bâtiment des Halles que la dimension métropolitaine va ressurgir dans les discussions sur la programmation. Les énoncés de principe sur sa prise en compte perdurent dans les discours des politiques et des professionnels, mais restent flous en termes de propositions programmatiques, ce qui donne le sentiment que la Ville a revu à la baisse son ambition métropolitaine originelle. Des questions sont posées par les riverains sur la façon dont l'arbitrage va être réalisé entre usage local et usage global : ni les politiques, ni les techniciens de la Direction de l'Urbanisme n'y apportent une réponse simple et précise.

► **2007 – avril 2008 : un projet d'urbanisme qui semble surtout se définir à l'échelle du quartier**

Après avoir été peu présente dans les échanges de janvier à septembre 2007, la dimension métropolitaine est à nouveau affirmée comme principe majeur dans le projet de Canopée de P.Berger et T.Anziutti, lauréats du concours d'architecture du bâtiment en juillet 2007.

La question de la répartition des mètres carrés entre les équipements à l'intérieur de la Canopée permet aux acteurs de la société civile mobilisés autour de l'enjeu métropolitain d'insister à nouveau pour que soient prises en compte les attentes des métropolitains. Ils proposent des projets à portée métropolitaine, mais les politiques semblent y prêter peu d'attention, sans expliquer clairement leurs arbitrages entre les différents équipements. Les débats, parfois tendus, autour des équipements culturels et des publics auxquels ils sont destinés sont révélateurs des deux positions divergentes des associations : face aux demandes d'équipements métropolitains, les associations riveraines se disent surtout « *intéressées par des équipements de proximité, lieux où les gens du quartier se retrouvent*<sup>23</sup> ». Mais la maîtrise d'ouvrage publique ne saisit pas l'occasion offerte par ces débats pour afficher une intention programmatique claire : il semble à ce moment là qu'elle a revu à la baisse son ambition métropolitaine originelle.

► **Avril 2008 – septembre 2009 : un regain d'intérêt de la maîtrise d'ouvrage pour la dimension métropolitaine du projet ; les associations interpellées.**

Un rebondissement a lieu avec l'arrivée de la nouvelle équipe municipale en avril 2008, dans un contexte médiatique et politique national marqué par les débats autour du Grand Paris. Lors de la première rencontre entre les associations et la nouvelle adjointe au

<sup>22</sup> GTT espaces publics 25 octobre 2006

<sup>23</sup> GTT 03 décembre 2007

Maire à l'urbanisme, Anne Hidalgo « *salue le travail des associations, dont la réflexion a souvent été en avance sur la Mairie*<sup>24</sup> ». Les nouveaux élus affirment résolument l'importance de la dimension métropolitaine ; elle semble revenir au cœur de l'opération<sup>25</sup>. Les politiques allèguent 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 discussions sur Paris et sa métropole.

Les associations qui depuis le départ se sont mobilisées autour de la prise en compte de cette dimension dans le projet se constituent en un *groupe métropole*. Elles vont profiter du nouvel affichage politique pour tenter de faire valoir leurs positions. Les élus, par l'intermédiaire de leurs directeurs de cabinet, vont en effet leur demander de présenter leurs réflexions et projets sur l'enjeu métropolitain. Dans un document, ces acteurs de la société civile font des propositions très concrètes à la fois en termes de projets d'équipements, et à la fois en termes de techniques d'implication des usagers métropolitains<sup>26</sup>. Une nouvelle réunion intitulée *métropole* est organisée en décembre 2008 avec B. Julliard, adjoint chargé de la jeunesse, et son cabinet ; c'est par l'angle de la population *jeunes de banlieue* que va être abordée la dimension métropolitaine, avec le projet d'un lieu dédié aux *cultures urbaines*<sup>27</sup>.

Le premier GTT dont le thème est explicitement la *métropole*, présidé par Pierre Mansat, se tient le 29 mai 2009, un an après la première annonce sur l'importance de ce thème pour le projet, et un mois environ après l'ouverture de l'exposition des projets pour le Grand Paris. Bien que l'élu commence la réunion en précisant que l'« *on s'inscrit dans un processus* », qu'il existe « *des enquêtes, une étude sur les jeunes métropolitains et propositions formulées lors d'une première réunion métropole* », il n'est fait concrètement mention ni de ce qui avait été proposé par les acteurs de la société civile et les universitaires sur la façon dont on pourrait impliquer un public plus large par des groupes de travail, ni de leurs propositions d'équipements et d'événements à caractère métropolitain.

Les associations de riverains affichent leurs craintes des nuisances que pourraient apporter trop d'animations métropolitaines, et s'estiment à présent laissés pour compte. Le représentant d'un comité de défense des riverains s'exclame : « *je me demande ce que je viens faire ici, les riverains ne sont pas cités une fois dans votre document ! C'est pourtant le lieu où ils vivent, n'ont-ils rien à dire ?* ». Les associations du groupe métropole, toujours mobilisées, s'opposent à ce discours « *il est temps de voir comment ce nouvel équipement répond aux besoins des non riverains* ».

► ***Depuis septembre 2009: L'organisation (tardive) d'une démarche de programmation participative pour définir la vocation métropolitaine des espaces publics***

Les acteurs de la société civile sont à nouveau convoqués pour une réunion portant sur la dimension métropolitaine le 01 octobre 2009. Ils y rencontrent une équipe de programmistes et de jeunes urbanistes spécialisées dans les démarches participatives, qui est en charge de nouvelles modalités de concertation et de nouvelles études sur les usages et attentes des métropolitains. Ces professionnelles mettent en avant la volonté d'avoir une approche qualitative, qui se détache de l'approche fonctionnaliste ou servicielle en termes de flux<sup>28</sup>. La méthodologie proposée comprend des « focus groupe » avec des usagers du site<sup>29</sup>, des « parcours commentés » avec certains d'entre eux, et un travail continu avec les membres

---

<sup>24</sup> Avril 2008

<sup>25</sup> CPC mai 2008

<sup>26</sup> Réunion 12 juin 2008 : les directeurs de cabinet, qui représentent les pouvoirs publics, semblent ne pas avoir réellement lu et étudié ce document de synthèse. *Universitaire* : « *on vous a donné des textes : qu'est-ce que ça vous inspire ?* » *directeur cabinet* : *c'est la ville qui a vocation à décider, il faut y répondre au GTT*

<sup>27</sup> Ce qui est estimé quelque peu restrictif par les associations du groupe métropole.

<sup>28</sup> qui a prévalu jusqu'à présent en ce qui concerne notamment les espaces publics

<sup>29</sup> organisés par BVA

actuels de la concertation. Un blog participatif est également créé, ce qui était demandé par certains associatifs depuis 2005.

Une méthode de programmation concertée se profile, explicitement à destination des *métropolitains*. Cependant, cette démarche arrive tardivement dans le processus de projet. Elle a par ailleurs une condition claire, « *la non remise en cause de la programmation et du calendrier prévus* ». La question que posent les différents acteurs, tant associatifs que professionnels, est celle de la marge de manœuvre, et donc des conséquences sur le projet de cette nouvelle démarche. Les urbanistes admettent qu'elles sont restreintes, mais estiment qu'elles existent tout de même, non sur les aménagements concrets d'équipements, mais sur l'animation et l'ambiance du lieu.

Les représentants des associations de riverains semblent quant à eux plutôt hostiles à la réalisation de ces études : « *La dimension métropolitaine tellement évidente que je ne vois pas pourquoi on en parle. Je pense que c'est une stratégie de la ville pour ne pas tenir compte des habitants.* ». Ils estiment que « *les riverains sont plus présents sur le site que les métropolitains* ». 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 « *surreprésentation des riverains* ».

► La question de l'échelle du projet est donc un enjeu fort de la programmation tout au long de l'opération. Dès le départ, pendant les études de définition, l'équipe de David Mangin a souligné ce qu'elle appelle une « *injonction paradoxale* » à laquelle les architectes sont soumis : réaliser un projet à la fois « *à l'échelle métropolitaine et du voisinage* ». La question des échelles renvoie à celle des arbitrages de la maîtrise d'ouvrage entre usage local et usage global, que l'on a pu observer dans les débats sur les équipements publics, et au sujet de laquelle les acteurs de la société civile interpellent les pouvoirs publics à plusieurs reprises.

## **Présentation de résultats :**

### **► Echelle de territoire : la question des publics impliqués**

● A travers la thématique de la dimension métropolitaine, l'opération des Halles pose la question de la représentativité de ceux qui s'impliquent et sont impliqués. Alors qu'elles avaient été annoncées comme « *larges et à destination de tous les usagers, parisiens et franciliens* », les démarches mises en place par la Mairie de Paris ont visé principalement des associations de riverains, et quelques acteurs de la société civile universitaires et militants engagés dans le projet depuis son commencement.

La majorité des usagers, *métropolitains*, n'ont été que peu sollicités<sup>30</sup> :

- Dans la première phase de concertation (2003 – 2005) par des réunions publiques et des enquêtes de fréquentation.
- Dans la deuxième phase (2006 – 2009), ponctuellement à l'automne 2006, par des enquêtes sur les usages et les attentes, puis par la constitution de groupes d'usagers mais qui n'ont duré que 2 jours (suite à l'insistance d'acteurs de la société civile)
- Il a donc fallu attendre 2009 pour que soit instituée une méthode permettant d'associer les citoyens non riverains et non organisés, mais son influence sur le projet semble limitée.

Or cette opération aurait pu donner la possibilité aux décideurs d'impliquer différentes figures de citoyens directement concernés par le projet, notamment celles habituellement plus difficiles à intégrer dans un tel dispositif ; les populations non riveraines et non organisées. Il

---

<sup>30</sup> A un niveau d'information et de consultation uniquement, les démarches s'apparentant davantage à de la concertation étant dédiées aux associations de riverains, cf échelle d'implication des citoyens ci-dessous.

y avait là l'occasion de réfléchir aux moyens de réduire les inégalités d'accès aux instances participatives, que l'on analyse traditionnellement à travers trois facteurs structurels<sup>31</sup> :

- sociaux : les populations les moins favorisées socio-économiquement n'ont ni la proximité sociale, ni la maîtrise des langages politiques, ni la connaissance des fonctionnements sociaux et politiques nécessaires pour se positionner spontanément en tant qu'acteurs dans une organisation et dans un débat public<sup>32</sup>. Ce sont principalement les personnes issues de classes moyennes qui se rassemblent en associations et investissent le plus les instances démocratiques<sup>33</sup>

- territoriaux : les populations mobilisées pour des projets d'urbanisme sont généralement celles qui résident sur territoire concerné

- politiques : la vision politique de l'exercice de la démocratie en France favorise la *concertation* avec des représentants institutionnels ou associatifs. Les pratiques participatives pouvant mettre en cause la légitimité des élus et des techniciens-experts, ceux-ci cherchent à encadrer l'implication des habitants, et dialoguent de préférence avec les associations, respectueux des formes instaurées par l'institution parce qu'y trouvant eux-mêmes leur légitimité.

• Cependant dans l'opération des Halles, ce n'est pas uniquement la difficulté de faire participer des citoyens qui ne se mobilisent pas ou peu spontanément qui est en question, mais bien la volonté politique de mettre en place des démarches d'implication large, ouverte aux citoyens non organisés. Lors des discussions sur les modalités de concertation en 2005, les politiques évacuent cette question par l'argument du nombre, alors même que certains acteurs universitaires ont proposé dès ce moment là des méthodes concrètes permettant de solliciter les différents types d'usagers du site<sup>34</sup>. En effet, bien que l'échelle du projet puisse paraître trop grande pour réaliser une démarche participative ouverte, c'était probablement chose possible aux Halles puisque d'une part se croisent sur le site différents types de populations accessibles et identifiés, et que d'autre part les études réalisées sur le sujet montraient bien la nature des enjeux de dimension métropolitaine.

En organisant cette implication large, la ville aurait pu en tirer une légitimité par rapport aux riverains pour imputer une prise en considération de la dimension métropolitaine des espaces et équipements publics. C'est ce dont les acteurs municipaux semblent se rendre compte aujourd'hui, en mettant en place un nouveau dispositif dans lequel les associations de quartier ne sont plus majoritaires<sup>35</sup> : « *c'est un peu le travail de cette mandature, ce qui est ressenti avec défiance de la part de certaines associations, 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 un directeur de cabinet d'un élu de la Mairie de Paris en charge du projet.

L'absence générale des usagers majoritaires du site peut donc s'expliquer par un rapport défensif des autorités publiques vis-à-vis de la société civile.

---

<sup>31</sup> Cf. GARDESSE C., « L'implication des habitants organisés et non organisés dans les projets d'urbanisme », in *Passerelle, dossier l'habitant dans l'aménagement et l'urbanisme*, n° 7, mai 2008

<sup>32</sup> GAXIE D., *Le cens caché, inégalités culturelles et ségrégation politique*, Le Seuil, Paris, 1993

<sup>33</sup> CARREL M., *Faire participer les habitants ? La politique de la ville à l'épreuve du public*, thèse de sociologie dirigée par Anne-Marie Guillemard, Université Paris V, décembre 2004.

<sup>34</sup> Cf la méthode des groupes d'usagers proposée par l'association EPPPUR en mars 2005

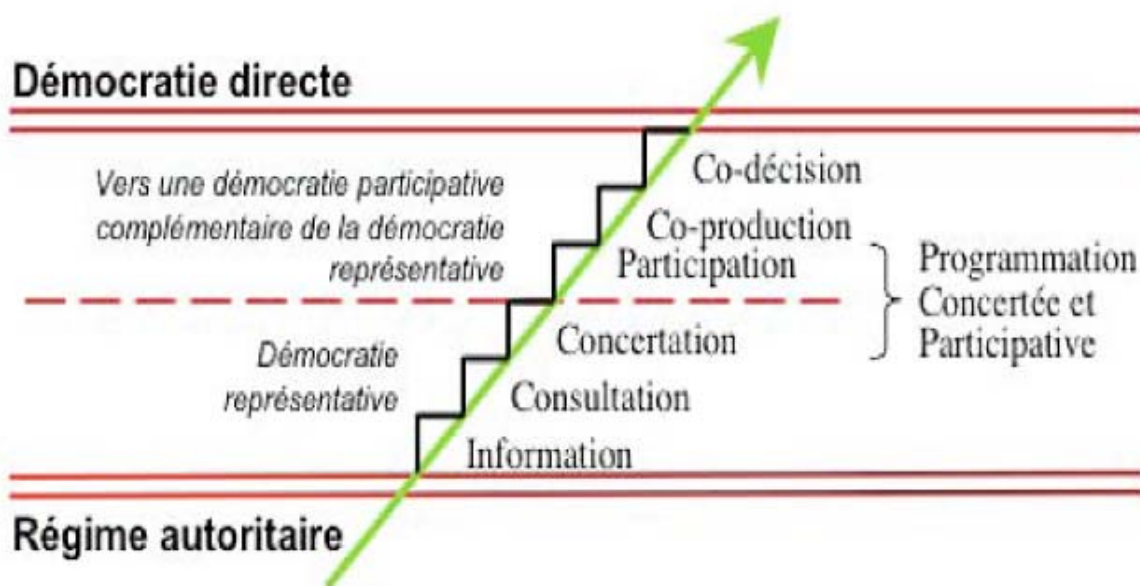
<sup>35</sup> Probablement pour éviter le tête à tête avec les associations de riverains qui s'est révélé infructueux et risqué pour les politiques. Entretien directeur de cabinet d'A. Hidalgo, mai 2009 « *On ne sera jamais parfait sur la concertation, mais je trouve que les associations ne jouent pas bien le jeu, et 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*. Il explique notamment que ces dysfonctionnements, souvent vus « *de façon paranoïaque, comme un complot* », sont en réalité selon lui de simples oublis ou maladroites dus à une gestion humaine et quotidienne, pragmatique



- Mais cette inclusion limitée se comprend également par l'étude d'une forme de confiscation de la *concertation* par les associations mobilisées depuis le départ sur le projet. Les conceptions différentes de la participation émanant des acteurs de la société civile sont révélatrices de leurs stratégies : souhaitant devenir des acteurs du projet et peser sur son élaboration, les représentants de riverains avaient tout intérêt à devenir les principaux interlocuteurs des pouvoirs publics<sup>36</sup>. Ils affirment donc d'une part que ce sont les associations qui ont une légitimité à intervenir dans ces instances de participation, par leur statut d'organisations *représentatives*, et d'autre part que les habitants du quartier sont les plus concernés par le projet.
- L'absence générale d'ouverture et d'inclusion des différents citoyens concernés par le projet dans le dispositif d'implication est cependant à nuancer ; une certaine évolution est remarquable puisque la Mairie de Paris a mis en place en 2009 une démarche à destination des *métropolitains* - bien que celle-ci apparaisse tardive par rapport à la programmation du bâtiment et à l'avancée du projet en général, et que sa méthodologie ne soit pas exempte de critiques.

### ► Echelle d'implication

## *Les différents niveaux d'implication du citoyen en démocratie*



*Jodelle Zetlaoui Léger et Pierre Dimeglio, 2002*

En examinant les modalités des dispositifs mis en place par les maîtres d'ouvrage à la lumière des degrés de cette échelle d'implication<sup>37</sup>, deux résultats principaux apparaissent :

- L'analyse des différentes modalités des dispositifs selon les phases 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

<sup>36</sup> RUI S., VILLECHAISE-DUPONT A., « les associations face à la participation institutionnalisée : les ressorts d'une adhésion distanciée », in *Espaces et sociétés, Ville, action citoyenne et débat public*, n°123, 2006 : cet article montre comment et pourquoi les *habitants organisés* cherchent la plupart du temps à être les interlocuteurs privilégiés des pouvoirs publics.

<sup>37</sup> C.f. ZETLAOUI J., *op cit*

citoyens et pour certains objets, le dispositif s'apparente au degré de *concertation*. Mais d'autres phases du projet sont associées à une démarche plus proche de degrés inférieurs d'implication de la société civile. Or en ce qui concerne les projets d'urbanisme, l'inscription des dispositifs participatifs qui leur sont associés dans la durée et la continuité semble opérante, dans des processus constitués de différentes phases dont l'une peut donner lieu à des décisions invalidant les acquis des précédentes.

- Une tendance générale se dessine néanmoins autour du traitement de la dimension métropolitaine, celle de la difficulté pour les politiques et les professionnels à réellement tenir compte des contributions de la société civile, même lorsque la méthode adoptée le permet. En 2008, lorsqu'un élargissement du dispositif est envisagé pour associer les métropolitains, la conception de la *concertation* expliquée par une directrice de cabinet de la Mairie de Paris est révélatrice d'une certaine posture vis-à-vis de l'implication des citoyens dans le projet : « *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, que c'est bien ce qu'il faut pour les usagers* » Il ne s'agit pas de dégager du sens à partir de la démarche participative, mais de s'appuyer sur elle pour vérifier l'acceptation du projet. 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 citoyens ont principalement été conviés à réagir à des propositions et très rarement<sup>38</sup> à contribuer à la définition de celles-ci. La plupart du temps, ces démarches se sont donc davantage situées aux niveaux de *l'information* et de la *consultation*<sup>39</sup> sur l'échelle d'implication.

Ceci est également visible dans l'étude du mode d'organisation des réunions, de distribution de la parole et de gestion des débats, qui fait apparaître la domination symbolique de l'élu et de l'expert patenté. Il ne s'agit pas tant du temps de parole distribué que de la reconnaissance de capacité et de la possibilité laissée aux acteurs de la société civile de s'exprimer sur les différents aspects du projet. Le discours des acteurs politiques et professionnels les relègue souvent à un statut de *profane*<sup>40</sup>, non seulement peu au fait des éléments techniques, mais également particularistes et conservateurs, et n'ayant pas de légitimité à se prononcer sur certains aspects du projet.

→ La faible prise en compte des apports des associations limite l'influence du dispositif sur la décision. La démarche participative du projet des Halles se situe ainsi au premier des trois niveaux des modèles de démocratie technique définis par Michel Callon, celui qu'il nomme « *le modèle de l'instruction publique* »<sup>41</sup>, dans lequel la société civile n'a rien à apprendre aux acteurs traditionnels mais doit être « *informée* » par ces derniers.

Même lorsque ce sont les politiques eux-mêmes qui font appel à la société civile pour qu'elles leur transmettent leurs connaissances et des propositions, comme c'est le cas au sujet de la dimension métropolitaine face à l'émergence des débats sur le Grand Paris en 2008, ces

---

<sup>38</sup> Ça a été le cas de façon occasionnelle à l'automne 2007 pour définir les jeux d'enfants du futur jardin.

<sup>39</sup> ZETLAOUI LEGER J., op.cit.

Information : *porter à la connaissance de tous les différentes données et décisions relatives à un projet. A distinguer de la communication qui relève d'une stratégie de diffusion de l'information visant à l'orienter*  
Consultation : *ayant arrêté tout ou partie du projet, le maître d'ouvrage demande des avis aux habitants. Le décideur n'est toutefois pas obligé de suivre ces avis*

<sup>40</sup> Sur les statuts de profane et d'expert dans le dispositif participatif du projet des Halles, C.F. GARDESSE C., « Acteurs institutionnels et professionnels de l'urbanisme face aux savoirs citoyens : représentations et pratiques. La concertation pour le réaménagement des Halles de Paris, 2002 – 2008 » pour les journées d'études du programme PICRI à l'ENSAP *Savoirs citoyens et démocratie participative dans la question urbaine*, février 2009 et GARDESSE C., HOYET R., "Deux cas de pratiques d'expertise non-professionnelle dans des projets d'urbanisme", communication au colloque Ecole Internationale Controverses, organisé par PACTE Grenoble, LATTS Paris et EPLF Lausanne, *L'expertise en société - L'emprise politique des sciences et techniques, atelier L'expertise "profane"*, LATTS, Marne La Vallée, 25 et 26 septembre 2008

<sup>41</sup> CALLON M., janvier 1998, op. cit.

contributions ne sont que très tardivement et partiellement considérées par les pouvoirs publics et les techniciens.

### **Conclusion**

- L'opération des Halles met à jour un paradoxe entre les intentions affichées par les acteurs politiques en matière de démocratisation de l'action publique, et la façon dont celle-ci est traditionnellement conduite à l'occasion des projets d'urbanisme. Globalement, l'échelle métropolitaine du site a essentiellement été un enjeu émergent de la mobilisation de certains acteurs de la société civile. Elle n'est que difficilement apparue dans l'organisation de la *concertation* et dans la programmation du projet. Les limites à l'implication des citoyens sont liées à des questions de structure, notamment de dispositif, mais également à des postures d'acteurs.

Le traitement de la dimension métropolitaine a été un enjeu des stratégies des différents acteurs de l'opération. Mettant en jeu le sens général du projet, cet aspect a donné lieu à des alliances implicites ou explicites entre des groupes de citoyens et des acteurs politiques ou économiques, traversant ainsi certains clivages traditionnels. Les intérêts des différents acteurs ont été divergents ou convergents selon les temporalités du projet, et ont de ce fait déterminé en partie la façon dont cette dimension a été discutée et prise en compte.

D'autre part, selon les cadres d'analyse proposés par Pierre Bourdieu<sup>42</sup>, on peut observer que les acteurs de la société civile développent *des stratégies de subversion* pour tenter de faire évoluer les frontières entre les rôles traditionnels, devenir acteurs du projet urbain et se défaire du statut de *profane* dans lequel ils sont cantonnés par les acteurs politiques et professionnels, alors que ces derniers cultivent parallèlement *des stratégies de conservation*, précisément pour maintenir leurs statuts de décideurs et d'experts.

Les préoccupations stratégiques des différents acteurs semblent parfois peu compatibles avec les exigences de transparence, d'ouverture et d'argumentation associées aux dispositifs participatifs et délibératifs par les théoriciens de ces questions.

- Cependant, l'analyse du traitement de la question métropolitaine révèle les innovations rendues possibles par la mise en place d'un dispositif d'implication de citoyens et par la mobilisation des acteurs de la société civile :

- Emergence d'un débat de société, aux enjeux à la fois locaux et globaux ; Paris Métropole.
- Production d'une « *expertise* » de la société civile ; développement de nouveaux modes de citoyenneté. Une des particularités de l'opération des Halles est le développement d'une expertise de la société civile non seulement sur le contenu du projet urbain, mais également sur les techniques d'implication de citoyens.
- Conditions nouvelles de la démocratie et de l'exercice du métier d' élu local : une certaine évolution des pratiques de projet urbain des politiques – mais aussi des techniciens – semble avoir eu lieu de 2002 à 2009 à la Mairie de Paris, comme le suggère cette déclaration en entretien d'un directeur de cabinet : « *il y a une volonté de la part des élus de concerter, je pense vraiment profondément que tous les élus pensent que plus un seul projet ne se fera comme avant, et que tout passera par la concertation. Après, il y en a qui apprécient plus ou moins, la manière de concerter, y en a qui tendent vers l'information, d'autres qui veulent concerter depuis le départ...* »

---

<sup>42</sup> BOURDIEU P., *Op Cit*