

↳ habitat  
études  
↳ recherche



## LE PROJET NEGOCIE

**AXE 3 : LE PROJET A L'EPREUVE DE LA  
DEMOCRATIE LOCALE ET DE LA  
CONCERTATION**

## RAPPORT FINAL

# SOMMAIRE

<b>Introduction .....</b>	<b>3</b>
<b>I – Présentation de l'étude .....</b>	<b>4</b>
I.1 Le projet de la ZAC Porte de Paris .....	4
I.2 Problématique et hypothèses.....	11
I.3 Méthodologie .....	13
<b>II En quoi la démocratie participative modifie le projet .....</b>	<b>18</b>
II.1 le projet évolue indépendamment de la démocratie participative .....	18
II.2 le projet évolue avec la concertation .....	20
II.3 Typologie des intrants .....	33
<b>III – Comment se jouent les négociations autour du projet .....</b>	<b>36</b>
III.1 Le système d'acteurs .....	36
III.2 Les négociations selon les scènes.....	42
III.3 Les différents mécanismes d'influence : rapport de force, infusion, coalition, compromis .....	49
<b>IV – comment la concertation bouleverse les pratiques des professionnels.....</b>	<b>56</b>
IV.1 La concertation, un travail supplémentaire .....	56
IV.2 La concertation bouleverse les règles du jeu.....	56
IV.3 La concertation, une ressource supplémentaire ou un frein ? .....	59
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>62</b>

## Introduction

L'étude s'inscrit dans l'axe 3 « le projet à l'épreuve de la démocratie locale et de la concertation » de l'appel d'offre émis par le PUCA intitulé « Le projet négocié » (2008). Les champs de recherche du PUCA intègrent depuis le début des années 1990 la négociation dans les projets architecturaux et urbains.

Désormais, la participation des habitants et de leurs représentants à l'élaboration des projets d'aménagement est inscrite dans la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU, 2000). Cette nouvelle donne n'est pas sans conséquences sur le projet.

Il s'agit d'analyser en quoi et comment la concertation peut faire évoluer un projet urbain, en l'occurrence le projet d'aménagement de la ZAC Porte de Paris.

Le projet de la ZAC de Paris, de par ses enjeux et le processus de concertation mis en place, nous permet d'étudier les éventuelles altérations ou modifications produites par la pratique de la démocratie participative.

Dans le présent rapport, nous analyserons comment la concertation modifie le projet. Dans cette perspective, nous ciblons des éléments du projet ayant fait l'objet de négociations afin d'identifier les « négociables » et les « non-négociables ». Il s'agit ensuite de comprendre en quoi la démarche de concertation rend la négociation possible et dans quelle mesure elle peut constituer une plus-value ou un appauvrissement du projet. Enfin, nous étudierons l'incidence de la concertation sur les pratiques des professionnels.

# I – Présentation de l'étude

## *I.1 Le projet de la ZAC Porte de Paris*



Photographie aérienne de la ZAC Porte de Paris, Source : [www.plainecommune.fr/gallery\\_images/](http://www.plainecommune.fr/gallery_images/)

Située entre le quartier de La plaine et le centre-ville historique de St Denis, la Porte de Paris a connu de nombreuses métamorphoses suite à l'arrivée de l'autoroute A1 puis celle du métro en 1976 et l'installation de la gare routière. Ces différentes transformations font aujourd'hui de la Porte de Paris, un grand carrefour autoroutier entre les différents quartiers de Saint-Denis, entre les villes de Plaine Commune voire d'Île-de-France. Près de 45 000 voitures circulent chaque jour, dont 20 000 ne font que transiter. Une surface importante de la Porte de Paris est occupée par les voies de circulation. La métamorphose de la Porte de Paris en nœud d'axes de communication a engendré une fracture dans le paysage de la ville. Cette fracture urbaine sépare les quartiers du centre-ville de la Plaine de Saint-Denis, de Pleyel et des Francs-Moisins.

Afin d'appréhender au mieux un projet, il est nécessaire d'en retracer les moments historiques clés. Ces éléments permettent de saisir la manière dont le sujet a été traité, abordé, mis en place, de mesurer les évolutions qu'il a connu et d'en saisir les enjeux problématiques. Retracer l'historique de la création de la ZAC Porte de Paris permettra donc de mieux comprendre comment le projet se met en place aujourd'hui, et de mesurer quelles ont été les évolutions et les jeux d'influences.

### *Historique de la ZAC : entre aménagement choisi et aménagement subi*

L'aménagement de ce territoire s'organise autour de moments clés que nous allons retracer brièvement ici. Ils dessinent une articulation entre un aménagement à la fois choisi et contraint. En effet ce territoire, sous influences et compétences multiples, se présente comme un nœud routier, administratif et politique complexe.

*1960* : Construction du viaduc de l'autoroute A1, qui crée une véritable frontière urbaine

*1976* : Création de la gare de bus.

*1985* : Création d'un syndicat intercommunal « Plaine renaissance » visant à élaborer un projet urbain de transformation de La Plaine Saint-Denis, ancienne zone industrielle.

*1993* : Décision d'implanter le stade de France à Saint-Denis

La réalisation du stade de France s'accompagne d'importants travaux d'infrastructures, dont la couverture tant attendue de l'autoroute A1 sur La Plaine, la création de deux nouvelles gares RER, le prolongement de la ligne 13 de métro jusqu'à l'Université Paris 8. Le projet de la Porte de Paris est obtenu au moment du projet Stade de France.

*1996* : Premiers débats sur le devenir de la Porte de Paris.

L'enjeu pour la communauté d'agglomération est d'assurer une continuité entre le quartier de La Plaine Saint Denis, nouveau quartier qui prend une dimension internationale avec le stade de France, et le centre ville historique de Saint Denis situé de l'autre côté du canal. Ce quartier est pour l'instant un quartier de flux routiers, transports collectifs, piétons, eau.

Les premiers objectifs cités sont : donner une dimension urbaine (agréable à vivre) à la porte de Paris, favoriser les transports en commun, valoriser les abords du canal.

*1998* : Premières études sur le projet.

*Janvier 2000* : Création de la communauté d'agglomération. Le projet Porte de Paris devient une compétence communautaire. Début de la concertation sur la transformation de la Porte de Paris.

*Octobre 2002* : Création de la ZAC Porte de Paris et du comité de suivi.

*Mars 2003* : Plaine Commune reconnaît l'intérêt communautaire de l'opération.

Cette reconnaissance permettra de déclencher des financements sur certains aspects du projet.

*Mi-février 2005* : Début des travaux en vue du déplacement de la gare de bus

*Automne 2005* : Déplacement de la gare de bus.

*2005* : Choix du prestataire.

### *Un territoire restreint*

Le périmètre de la ZAC Porte de Paris est particulièrement modeste (17 Ha environ) ; pourtant son caractère nodal lui confère une dimension importante en termes d'enjeux à l'échelle communale, intercommunale et même régionale.

### *Un espace sans habitants ou presque*

Le territoire de la ZAC Porte de Paris a pour particularité de comprendre très peu de logements. Il possède par conséquent très peu d'habitants mais plutôt des riverains habitant en bordure de la ZAC et au-delà. Dans ce contexte, la question de « avec qui concerter » est particulièrement sensible. En effet, les usagers de l'autoroute sont sans doute plus concernés que les Dionysiens résidant en centre-ville. Pourtant, tous les habitants de Saint-Denis peuvent participer au comité consultatif de la ZAC Porte de Paris.

### *Une histoire vécue dans un territoire contraint*

Dans cette chronologie succincte, les relations entre les contraintes externes, c'est-à-dire un aménagement qui ne dépend pas des choix de la ville mais répond à des logiques plus globales, et les contraintes internes, municipales et communautaires, apparaissent bien. Par exemple, la construction de l'autoroute répond à l'exigence de relier des pôles nationaux, voire européens ; la décision d'implanter le stade de France à Saint-Denis répond à l'exigence de relier rapidement aux grands modes de transport (avion, train) cet équipement national. Ces constructions sont donc imposées à la ville qui va, par la suite, s'en servir comme outils de

négociation lors de leur réalisation, et aujourd'hui encore pour obtenir des financements ou des aménagements (la couverture partielle des bretelles d'autoroute).

### *Les aspects techniques qui dominent les aspects politiques*

Nous nous arrêterons ici sur le choix du prestataire et le contenu du cahier des charges. Ce document permet de poser les principes fondamentaux de la ZAC, et permet de mettre à jour un certain nombre d'éléments explicatifs des processus engagés.

L'objectif de la ZAC est « d'assurer une continuité entre le cœur historique de Saint-Denis et la Plaine Saint-Denis. Pour atteindre cet objectif, la solution retenue est la transformation complète de l'échangeur autoroutier en un véritable quartier ».<sup>1</sup> Ce projet se décompose en deux phases: le secteur nord en phase opérationnelle et le secteur sud à l'étude.

Afin de mettre en œuvre ces projets, un cahier des charges a été élaboré en 2005 par l'aménageur de Plaine Commune, la SEM Plaine Commune Développement. Dans ce document, une seule contrainte d'ordre politique est donnée au prestataire, il s'agit du développement durable : le projet doit « favoriser les démarches de développement durable ». Ce qui est décrit comme une contrainte porte notamment sur « le parking et la réalisation de voiries et réseaux », il est aussi demandé au prestataire de rédiger « un cahier de prescription technique et environnementales pour accompagner les différentes opérations » (2005, p.12).

Les autres contraintes que le prestataire devra observer portent sur des points techniques (niveau du sol, des impératifs de répartition entre bureaux, logements, commerces, activités, espaces non construits, pôle intermodal, câble EDF, présence du métro).

D'autres aspects sont donnés mais laissés au libre choix des prestataires, sous réserve qu'ils respectent les contraintes déjà évoquées. Ces problématiques sont décrites comme structurant, actuellement ou dans le futur, le territoire :

L'autoroute : volonté de camoufler cet élément urbain

Le canal : volonté de réappropriation de cet espace.

---

<sup>1</sup> SEM Plaine Commune, 2005, Présentation du projet Porte de Paris et cahier des charges de la ZAC.

Contrainte : le terrain de foot devra être déplacé à l'intérieur de la ZAC si l'aménagement du bassin de la Maltournée le nécessite.

L'espace public : il doit être pensé « comme un lieu de vie sociale, d'intérêt collectif et accessible pour tous. La recherche d'urbanité ne se résume pas à l'espace dédié aux logements, bureaux, et autres bâtiments. Elle se construit entre ces emprises constructibles et d'autres espaces publics comme la rue, l'autoroute, le canal ». (2005, op. cit., p. 15). C'est dans la description de l'espace public qu'apparaissent des éléments relevant d'aspects autres que techniques : choix politiques d'aménagement du territoire autour du « vivre ensemble ».

Pour les deux autres espaces, le canal et l'autoroute, la fonction sociale de ces territoires n'est pas mise en avant, ou très peu, elle apparaît davantage à travers des services dédiés à la population qu'à travers des usages existants ou à créer.

Il semble qu'il y ait donc tension entre d'une part les objectifs politiques du projet et d'autre part les contraintes données. En effet, les objectifs politiques de la municipalité et de l'intercommunalité n'apparaissent pas dans le cahier des charges comme contraintes, alors même qu'ils apparaissent comme des impératifs de l'organisation du territoire, notamment par rapport à la gestion de l'espace public et du « vivre ensemble » : l'objectif de « territoire pour tous » qui nécessite donc une mixité de logements, d'emploi... n'est pas reprise dans le cahier des charges alors même que c'est une donnée structurante pour un territoire et affiché comme tel pour celui-ci. On ne voit pas apparaître de « projet urbain » défini comme un document qui doit « s'occuper de la dimension formelle, esthétique et fonctionnelle de la ville en cohérence avec l'ambition stratégique »<sup>2</sup>. Les différents aspects d'un projet urbain ainsi défini sont présents de manière ponctuelle mais ne sont pas clairement formulés et identifiés dans les différents documents produits.

Enfin, le cahier des charges pour le recrutement du maître d'ouvrage spécifie que le projet doit s'inscrire pleinement dans une démarche participative.

Ce projet, ainsi que nous venons de le voir, a pour objectif de transformer un site actuellement occupé par un réseau de routes A1, A86, des terrains vagues et des friches principalement, en un véritable quartier faisant le lien entre la Plaine et le centre-ville de Saint-Denis, reliant

---

<sup>2</sup> INGALLINA P., 2001, *Le projet Urbain*, PUF, p. 31

ainsi le quartier du stade de France au tissu urbain ancien et à la Basilique, patrimoine français de premier ordre<sup>3</sup>.

Depuis novembre 2007, un comité consultatif (CC) a été mis en place, il a pour objet d'être un espace de débat, de concertation et de propositions qui contribue à l'élaboration du projet d'aménagement. Il remplit une fonction consultative auprès du Bureau Municipal et du Conseil Municipal, et exerce sa fonction en rendant des avis. Il réunit près de 80 membres organisés en 5 collèges : élus, habitants, associations, partenaires et professionnels. Selon le maire adjoint, président du comité consultatif, ce comité a pour objectif d'élargir la « réflexion citoyenne ». Avant sa mise en place, existait déjà des réunions de travail, appelées alors « comité de suivi ». L'inscription sur la liste des participants au CC se fait sur la base du volontariat.

Ce cadre de démocratie locale relatif à un projet d'aménagement s'inscrit dans un dispositif existant : la démocratie participative à Saint-Denis a été institutionnalisée en 2002 avec les « démarches quartiers », qui répondent à l'obligation, pour les communes de plus de 80 000 habitants, de créer des instances participative au niveau micro-local<sup>4</sup>. L'idée était de créer des espaces de travail, de réflexion et de propositions au cœur des quartiers. A Saint-Denis, il s'agit de lieux totalement ouverts, « à la carte ».

Dans le cadre du projet de ZAC, la démarche participative est une volonté municipale puisque aucune injonction légale n'oblige à introduire la participation dans de telles démarches d'aménagement. C'est principalement pour fidéliser et mobiliser les habitants, de la porte de Paris, autour d'un projet qui changera en profondeur le paysage de ce quartier, que Stéphane Peu<sup>5</sup>, a proposé la création d'un comité de suivi spécifique à la ZAC. Puis cette instance s'est vue renforcée. Contrairement au comité de suivi où les participants ne validaient que les comptes-rendus de leurs propres réunions de travail, les CC formulent des avis, qui sont une voie de communication directe entre les participants au CC et les élus. A la suite des comités de suivi, l'évolution vers le CC correspondrait à un accroissement du pouvoir de cette instance participative.

---

<sup>3</sup> Les rois de France y sont enterrés.

<sup>4</sup> Loi du 27 février 2002, dite loi Vaillant, relative à la démocratie de proximité.

<sup>5</sup> Adjoint au maire de Saint-Denis, chargé de l'urbanisme, l'aménagement et la politique foncière, l'habitat, l'hygiène de l'habitat, il est aussi Vice-Président de la communauté d'agglomération Plaine Commune. Il est par ailleurs Président de l'office public Plaine Commune Habitat, OPAC communautaire qui gère 15 000 logements sur le territoire de la communauté d'agglomération.

Le comité consultatif de la ZAC porte de Paris, est une instance récente, qui trouve son fondement dans une expérience plus longue de consultation par la municipalité auprès des habitants. La comparaison avec les différents objets d'étude abordés par la sociologie et les sciences politiques, montre que le processus en cours à Saint-Denis n'est pas d'une grande originalité par rapport à ce que l'on rencontre habituellement dans les collectivités territoriales. La forme de la concertation n'est pas novatrice, mais plutôt calquée sur les processus habituellement en place dans des collectivités locales équivalentes. A ce titre, il nous semble pertinent de l'analyser afin d'établir des préconisations généralisables. Mais Saint-Denis a la particularité d'être une ville populaire. Le processus participatif y est étendu à tous les quartiers, y compris pour des opérations spécifiques tels que des aménagements d'ampleur.

Afin d'analyser plus finement le jeu des acteurs au sein du processus de concertation, trois zones géographiques correspondant à trois microprojets seront analysées.

Le ciblage de ces zones a été réalisé à partir des critères suivants :

1. Stade d'avancement
2. Enjeux locaux
3. Mobilisation des acteurs

Voici une illustration permettant de situer les 3 microprojets plus particulièrement étudiés.



Photographie aérienne de la ZAC (source : IGN BD ORTHO 2005-2008)

L'impasse Picou, La Maltournée et la rue Casanova sont trois zones emblématiques du projet de la ZAC Porte de Paris car leurs aménagements peuvent être une source de conflits entre les aménageurs, les élus et les habitants. En outre, l'aménagement de ces trois zones est à un stade différent. L'aménagement de La Maltournée n'est pas arrêté mais en phase d'étude, celle de la Rue Casanova a débuté en 2005. A l'impasse Picou, les travaux ont commencé en janvier 2007 même si des zones d'aménagement ne sont pas encore totalement définies.

## ***1.2 Problématique et hypothèses***

Notre étude s'inscrit dans l'axe 3 « le projet à l'épreuve de la démocratie locale et de la concertation » de l'appel d'offre émis par le PUCA intitulé « Le projet négocié ». Il s'agit d'analyser en quoi et comment la concertation peut faire évoluer un projet urbain, en l'occurrence le projet d'aménagement de la ZAC Porte de Paris. Notre approche monographique du processus d'aménagement d'un quartier urbain s'appuie sur les réflexions et la littérature produite depuis plus de dix ans sur la démocratie participative et la représentation directe. L'engagement dans des processus de démocratie participative engendre

généralement deux grandes formes de discours émanant de deux types d'acteurs différents. Pour les pouvoirs publics, la mise en œuvre d'un dispositif pour la participation des habitants est affirmée comme une prise en compte de la parole citoyenne, comme gage de transparence et de recherche d'innovation dans la prise de décision politique. Pour les habitants, au contraire, dispositif consultatif ou participatif rime souvent avec mascarade et mise en scène, un instrument essentiel à l'orchestration mais qui sonne creux. Pourtant, la participation dans le cadre d'un grand projet d'aménagement, est évaluable, contrairement aux instances participatives qui ont des objectifs plus généraux, de l'ordre du traitement des affaires courantes d'une municipalité. Enfin, pour les techniciens, elle est tantôt perçue comme un « exercice de style » imposé par les politiques dans un souci de communication et tantôt comme l'opportunité de recueillir un matériau complémentaire au diagnostic réalisé pour élaborer le projet.

Dans le cas de la ZAC porte de Paris, rappelons-le, le cahier des charges pour le recrutement du maître d'ouvrage spécifiait que le projet devait s'inscrire pleinement dans une démarche participative. L'architecte-urbaniste devait écouter sinon prendre en considération la parole des habitants et celle de la municipalité pour ajuster le projet dans le détail et dans l'ensemble. *Si cette parole, notamment celle des habitants, pèse dans les prises de position de l'architecte ou des pouvoirs publics, alors le projet est véritablement négocié. Il fait l'objet d'un échange dialectique, qui participe à reformuler les projets initiaux.* Cette parole se matérialiserait donc dans l'espace à travers les évolutions et les orientations urbanistiques et architecturales, mais aussi à travers la portée sociale et économique, à travers l'affectation des lots aménageables.

Hypothèses :

- A St Denis comme ailleurs, le processus participatif est une tentative de dépassement de la « crise du politique »
- Les négociations s'opèrent le plus souvent de façon duelle entre les acteurs du dispositif de concertation
- L'espace de concertation se compose de scènes « in » et « off » interagissant et dont les plus officielles ne sont sans doute pas celles où se concentre la négociation.

- Le processus participatif institutionnalise des espaces officiels de négociation directe entre acteurs « profanes » et « experts ». Ces espaces régis par des temporalités différentes mettent en œuvre des processus « Bottom up » et « top down ».
- Les acteurs de la concertation ont un rôle et un poids variable dans la négociation. Ils adoptent des postures et des stratégies individuelles ou collectives qui peuvent varier (de pédagogue à provocateur ou médiateur, etc.) mais visent toujours à optimiser leur influence sur le projet.
- Les rapports de force tendent à se déplacer entre les acteurs pour lesquels ils sont les plus supportables. Ainsi une opposition frontale entre habitants et élus n'est pas viable. Le désaccord sera systématiquement déplacé entre les élus et les techniciens ou entre les techniciens et les habitants
- La concertation génère des plus-values en termes de qualité globale pour le projet mais le freine dans le temps et dans son ambition

### ***1.3 Méthodologie***

Nous avons réalisé une analyse documentaire des sources officielles, de la presse et d'internet concernant la démarche de concertation de la ZAC Porte de Paris. Avec comme angle d'analyse le projet modifié par le processus de concertation, nous avons travaillé à partir des documents graphiques, plans masses, POS et autres documents cadres.

Nous avons pratiqué l'observation systématique du comité consultatif de la ZAC et, grâce à notre forte immersion, nous avons développé l'observation de scènes annexes plus ou moins formelles (comité technique, groupe de travail thématique, forum, démarche quartier, échanges informels). Reprenant, dans une approche microsociologique, les expressions des

personnes rencontrées, nous nommons « in » les scènes officielles et « off », les scènes non-officielles de la concertation.

Afin de mener à bien notre travail de terrain, notre présence dans les comités consultatifs a fait l'objet d'une requête auprès de la municipalité et d'un accord. Conformément à cet accord, notre démarche a été présentée dès l'origine aux habitants afin que ceux-ci puissent nous identifier et se sachent observés dans le cadre d'une recherche sociologique. Aussi, il est à noter que notre présence a pu faire l'objet de commentaires dans les débats menés. Il est arrivé que nous soyons directement interpellés et que l'interpellateur souligne le caractère perturbant de notre présence : « puisqu'on nous observe... puisqu'on nous enregistre... » Mais ces réactions restent très marginales dans l'ensemble des débats. A l'issue de chaque comité, la municipalité émet un compte-rendu relatant les discussions tenues pendant la séance, mais cela de manière non exhaustive. Les comptes-rendus officiels comprennent deux à trois pages et demi pour des réunions pouvant durer jusqu'à plus de trois heures. Toute la « matière verbale » n'y est donc pas consignée. Nous produisons nous-mêmes des comptes-rendus de ces réunions consignant les principaux débats, mais aussi des observations relatives à notre grille d'analyse : composition générale de l'assemblée, teneur et tonalité des discussions, comportements individuels et collectifs, distinction de positionnements politiques et idéologiques entre les collègues, symbolique spatiale de l'organisation, etc. Autour du comité qui est la partie centrale, le socle du dispositif, gravitent plusieurs comités restreints (groupe de travail, comité technique) ou forum d'ouverture des discussions. Nous avons également exploré ces scènes officielles, afin d'appréhender les différentes facettes de la construction de la participation et identifier les limites de cette participation.

Dans cette perspective, nous avons participé aux réunions du CC. Le tableau récapitulatif suivant donne une idée du calendrier de nos observations (novembre 2008 à juin 2009).

#### Calendrier de l'observation :

- CC. du 12 novembre 2008
- CC. du 9 décembre 2008
- CC. du 8 janvier 2009
- CC. du 5 février 2009
- CC. du 25 mars 2009

- Forum de la ZAC du 25 et 26 avril 2009
- CC du 12 mai 2009
- Démarche quartier du 19 mai 2009
- Comité technique de la ZAC du 28 mai 2009
- Groupe de travail « révision du POS » du 28 mai 2009
- CC du 9 juin 2009
- CC. Du 21 octobre 2009
- CC du 1<sup>er</sup> décembre 2009

Pour compléter nos observations issues des réunions du comité, nous avons également réalisé des entretiens auprès des habitants, des professionnels et des élus. Nous avons effectué ces entretiens auprès d'un échantillon représentatif des différents collèges du comité consultatif.

Au premier semestre 2009, nous commençons une série d'entretiens auprès des acteurs du comité consultatif. Par échantillonnage, nous avons tenu à respecter le poids des différents collèges qui composent le comité consultatif de la ZAC, ciblant quelques acteurs clefs, mais aussi des acteurs plus « faibles », pour avoir un panorama des pratiques et représentations du comité consultatif le plus complet possible. Une grille d'entretien a été déterminée pour l'ensemble des acteurs interviewés, mais elle reste flexible en fonction des acteurs interrogés, de leur fonction dans le processus.

Voici une liste des principaux items que nous avons retenus pour la grille d'entretien :

- Profil sociodémographique et socioprofessionnel
- Rôle au sein du comité consultatif et de la démarche de concertation
- Représentations générales sur la démocratie participative
- Représentations de Saint-Denis et du quartier de la Porte de Paris
- Le comité consultatif (fonctionnement, contenu, engagement...)
- Les rapports acteurs et les autres lieux de la négociation
- Questionnements plus précis sur les lieux emblématiques de l'étude (bassin de la Maltournée, immeuble Plaine Commune Habitat, projet de résidence sociale ADOMA)

Par la suite nous avons complété cette grille, en intégrant des items concernant les modifications du projet :

- le caractère négociable ou non-négociable des différents aspects du projet,
- le déroulement des négociations liées aux modifications observées,
- les contreparties des concessions accordées,
- les incidences de la démarche de concertation sur les pratiques des professionnels,
- l'appréciation des modifications du projet liées au processus de concertation.

Voici la liste des entretiens menés:

Calendrier des entretiens menés :

- Novembre 2008 Madame C B, collègue professionnel, dans son bureau à la mairie.
- Le 10 juin 2009, Mme CB., Collège association, chez elle dans le quartier de la Porte de Paris.
- Le 15 juin 2009, M. CC., collègue habitant, dans un café du centre-ville de Saint-Denis.
- Le 16 juin 2009, M. JM., collègue habitant, sur son lieu de travail à Paris.
- Le 16 juin 2009, M C C (du cabinet d'architecture A. Grumbach), collègue professionnel, au cabinet A. Grumbach, ce dernier ayant participé 15 min à l'entretien.
- Le 2 juillet 2009, M. C G (Adjoint au Maire et président du CC), collègue élu, dans son bureau de la mairie.
- Le 30 mars 2010, Mme E N (élue de l'opposition), collègue élu, dans nos locaux à Saint-Denis.
- Le 1 avril 2010, M. G S, collègue élu, dans nos locaux à Saint-Denis.
- Le 27 avril, M. F V (de SEM Plaine commune développement), collègue professionnel dans son bureau à Saint-Denis.
- Le 25 mai 2010, Mme E. B (Centre hospitalier de Saint Denis), collègue partenaire, dans son bureau à Saint-Denis.
- Le 26 mai 2010, M. JM P (Plaine Commune Habitat), collègue partenaires, dans son bureau à Saint-Denis.

- Le 12 juillet 2010, M. B N (ADOMA) et architectes du cabinet Babin et Renaud, collègue partenaires, dans leurs locaux.

Une fois les incidences du processus de concertation sur ces micro-projets identifiées, il s'agit pour nous d'approfondir dans quels rapports de force, quelles coalitions et avec quelles contreparties ont eu lieu les négociations. Afin de satisfaire à cet objectif, nous avons poursuivi notre travail de terrain principalement par la réalisation de 8 entretiens supplémentaires auprès d'élus et d'acteurs-clés concernant les micro-projets étudiés ainsi que par l'observation de groupes de travail et de réunions partenariales.

## **II En quoi la démocratie participative modifie le projet**

Nous nous attacherons à montrer dans cette partie que le projet de ZAC que nous étudions, celui de la ZAC Porte de Paris à St Denis (93), a été modifié au travers d'un processus de concertation avec des habitants. Nous verrons qu'au travers des échanges formels et informels, le projet devient processus négocié de création urbaine, il fait l'objet d'un échange dialectique qui participe à reformuler les projets initiaux.

Afin de prouver que le processus de concertation implique une négociation du projet, il s'agit dans un premier temps de montrer que la concertation entraîne des modifications du projet et ensuite nous examinerons comment ces modifications sont négociées, c'est-à-dire comment des intérêts s'affrontent et en quoi certaines concessions permettent de concilier les points de vue.

### ***II.1 le projet évolue indépendamment de la démocratie participative***

Les modifications du projet peuvent être de plusieurs types. Au-delà des incidences sur des objets du projet, il s'agit ici de montrer les évolutions du projet en soulignant celles imputables au processus de concertation.

Les éléments du projet sont de plusieurs ordres : techniques, financiers, politiques. Même si la plupart s'entrecroisent, on peut distinguer des domaines bien distincts qui ne relèvent pas des mêmes compétences et n'auront pas la même marge de négociabilité.

#### ***Le cadre technique et financier : les contraintes du projet urbain***

Les objectifs généraux du projet sont fixés en premier lieu dans le Plan Local d'Urbanisme (principal document d'urbanisme de planification de l'urbanisme communal), c'est dans ce document que s'exprime le projet politique de la collectivité en matière de développement économique et social, d'environnement et d'urbanisme. Mais ce plan est contraint par divers documents qui régissent le développement du territoire : Schéma

Directeur de la Région Ile-de-France, le Schéma de Cohérence Territoriale de Plaine Commune, le Plan Local des Déplacements, le Programme Local de l'Habitat... Tous ces documents étant eux-mêmes soumis aux principes généraux du code de l'Urbanisme, des Directives Territoriales d'Aménagement, les Servitudes d'Utilité Publiques, les Projets d'Intérêt Général et les Opérations d'Intérêt National...

Ces divers plans donnent des indications sur l'aménagement du territoire, par exemple pour le Scot de Plaine Commune : « Assurer le droit au logement pour tous, favoriser une grande diversité sociale en s'efforçant d'accueillir tous les types de population et notamment les jeunes salariés, amorcer globalement une reconquête géographique(...) », pour le PLD : « enjeu de cohésion territoriale interne et externe qui débouche sur des actions spécifiques : réduire les fractures spatiales issues du passé (...) »

Des choix locaux sont donc des choix contraints dans un système d'indications, de règles, mais aussi de compétences de différents niveaux. Nous avons déjà évoqué le cas de l'autoroute qui traverse la ZAC Porte de Paris, bien que la couverture de cet équipement routier soit souhaité par la majorité des acteurs locaux (élus, habitants, associations), sa réalisation n'est pas prévue.

Aussi, tenant compte de tous ces impératifs, une des règles de base est de s'assurer qu'un objet est opérationnel avant de le présenter au comité consultatif, ceci afin de ne pas créer de faux débats. Il ne s'agit donc pas d'imaginer un projet, mais de créer des débats qui tiennent compte des contraintes techniques et financières. Un élu exprime clairement la manière dont s'imbriquent ces contraintes : « avant d'annoncer la possibilité d'un hôtel, il y a eu trois réunions pour être sûr que c'était un projet viable qui intéressait (...), de ne pas évoquer en public des points qui sont encore en supputation, qui sont très éloignés. Mais les aspects financiers, les aspects sur lesquels il n'y a aucune possibilité pour les habitants, les associations même les techniciens, et parfois même les animateurs politiques du comité consultatif d'avoir un réel poids, doivent à mon sens être transmis à chacun pour que tous aient une information complète ».

### ***Le cadre géopolitique : « Les opérations de promotion de la Porte de Paris »***

Ce qui a été abordé plus haut se vérifie pour l'ensemble des projets urbains. Or il nous semble important de souligner une particularité du projet de la ZAC Porte de Paris, celui-ci

concentre des enjeux de différentes échelles et impliquant des partenaires diverses. Le projet urbain est tenu davantage par des réalités économiques et par des enjeux géopolitiques sur l'ensemble du territoire de Plaine Commune et même au-delà. En effet, la ZAC Porte de Paris peut trouver une autre dimension avec le projet du Grand Paris. Les élus « vendent » les terrains situés à cet emplacement dans ce sens, appuyés par des éléments chiffrés sur la forte augmentation de l'attractivité de ce territoire en termes d'entreprises notamment. Pour les promoteurs, l'axe Stade de France-Basilique, peut être un affichage important, renforcé par la proximité de l'autoroute.

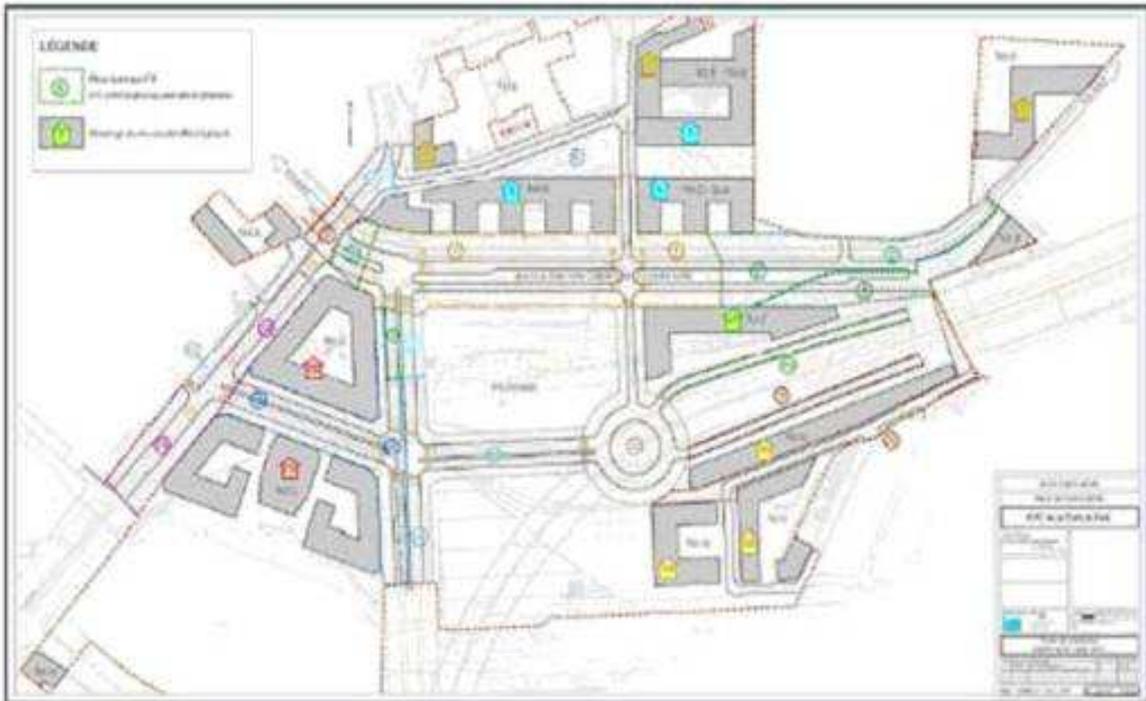
Par ailleurs, la question de l'enfouissement de l'autoroute implique l'Etat. Ainsi, les acteurs du projet savent-ils pour la plupart que l'avenir du site comporte une forte part d'incertitude sur laquelle aucun membre du dispositif de concertation n'a de pouvoir, celle de l'avenir de l'autoroute. Cette contrainte est loin de concerner une part négligeable du projet.

Enfin, la Porte de Paris constitue une nodalité importante pour les transports en commun : métro, bus et implantation du tramY. Or, la RATP ne participe pas au dispositif de concertation.

## ***II.2 le projet évolue avec la concertation***

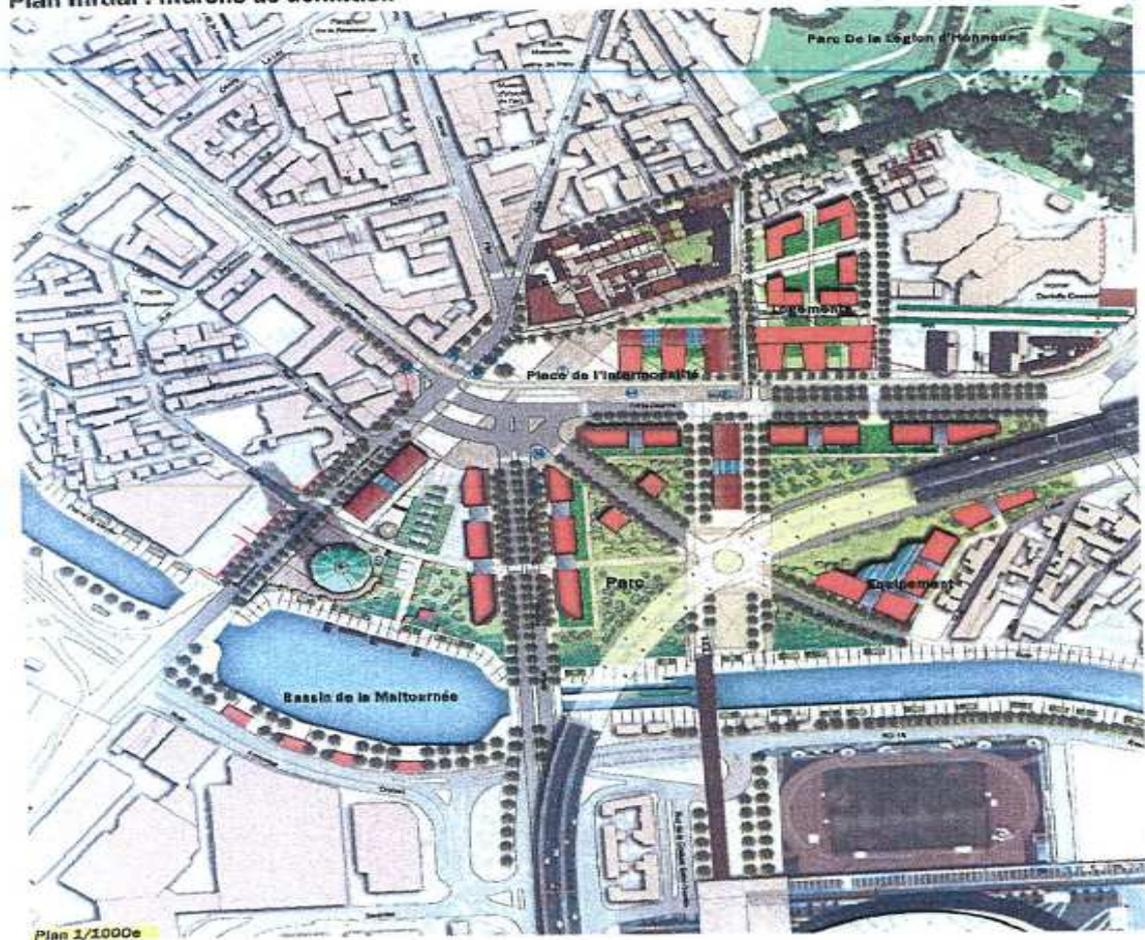
Les réunions du comité ou les ateliers ont été l'occasion pour les habitants d'influer directement sur le projet. Aussi, après analyse croisée de l'évolution des documents de présentation du projet et des différents comptes-rendus des instances de concertation, on constate des modifications notables du projet directement en lien avec la démocratie locale. Ainsi les évolutions du plan masse traduisent clairement les incidences de la concertation sur le projet de ZAC.

### **Plan masse du dossier de création, octobre 2002**



**Plan masse issu du marché de définition 2005.**

**Plan initial : marché de définition**



## Plan masse, janvier 2009

PROJET ZAC PORTE DE PARIS >



**EXTRAITS**

SEM Plaine Commune Développement / Antoine Grumbach et Associés / Opération d'aménagement de la Porte de Paris à Saint-Denis (93)

22 janvier 2009

On voit très clairement avec l'évolution du plan masse comment le projet concernant l'îlot bordant le bassin de La Maltournée a évolué. A partir d'un projet au départ très construit visant à urbaniser le site et à offrir des logements en bordure du bassin, l'équipe Grumbach a été amenée suite au débat mis en place avec la concertation à réintroduire en cœur d'îlot un grand espace vert, les constructions restant en périphérie. Ainsi le projet de création d'une tour à proximité du bassin de La Maltournée a été abandonné. De même, la voie de circulation reliant en diagonale la place de l'intermodalité au quai du canal a été supprimée au profit d'une promenade piétonne. Le projet d'une double bretelle a été retiré.



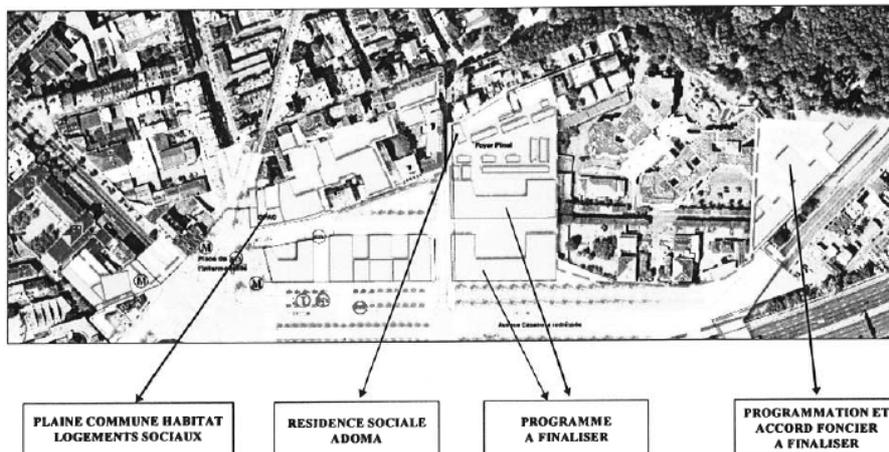
UAP12 : pour tenir compte du renforcement du pôle des transports situé au cœur de la zone, il est proposé d'alléger les normes de stationnement pour les logements aidés (0.5 place pour les T2, 0.7 place au-delà) et les résidences sociales (1 place pour 7 chambres).

UAP 13 : les règles de plantation en pleine terre et sur dalle à la parcelle sont revues.

Le périmètre concerné se situe au nord de la Porte de Paris et le sud de l'autoroute. Cette modification permet in fine de rendre opérationnelle une partie du site. Les modifications concernent les impositions de hauteurs, d'alignement en lien avec les limites avec le domaine public ou entre parcelles privées.

Ainsi, peuvent y être construit :

- des logements sociaux à l'angle de la rue Gabriel Péri et rue D. Casanova
- la construction d'une résidence sociale en lieu et place du foyer Pinel par Adoma
- la livraison d'un groupe scolaire sur 4000 m<sup>2</sup>
- la livraison de la plate forme du Tram Y
- la rénovation des îlots insalubres
- la restructuration du centre hospitalier Casanova de Saint-Denis.



En termes de modification du projet par le processus de concertation, les microprojets étudiés ont tous faits l'objet de modifications.

### *La résidence PCH :*

Les modifications du projet de la résidence de PCH sont très représentatives des répercussions induites par le processus de concertation. Ce bâtiment qui sera la première construction du site devait comporter à l'origine 47 logements répartis sur 7 étages.

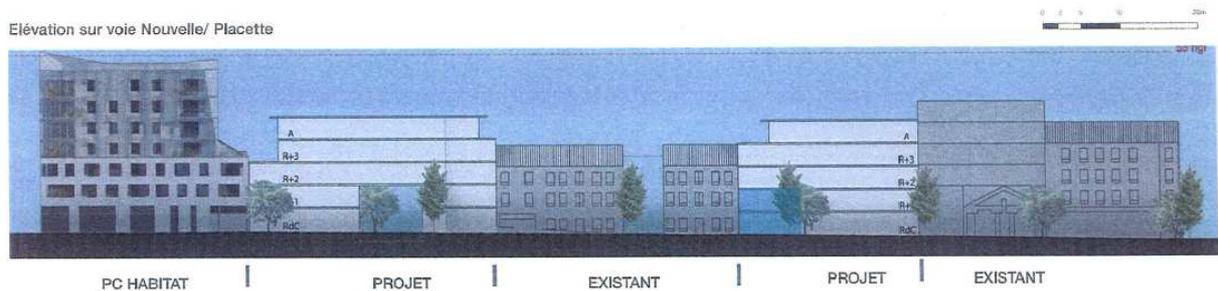
Ainsi, le projet a fait l'objet de deux modifications. Le projet initial modifié a fait l'objet d'un rejet lors de la réunion du comité en juin 2008. A la suite de cela, il a été décidé que les membres du comité soient de nouveaux associés au groupe de travail.

Le projet modifié fut présenté au comité en novembre 2008. Il présente des modifications majeures :

- suppression des balcons en partie haute
- révision de la volumétrie avec une baisse de niveau sur les deux côtés conduisant à **la suppression de 8 logements**
- renforcement de la qualité développement durable du bâtiment
- traitement différent du pignon donnant sur l'école



Le projet modifié maintient tout de même une emprise visuelle certaine sur la rue, élément dénoncé par le comité au départ.



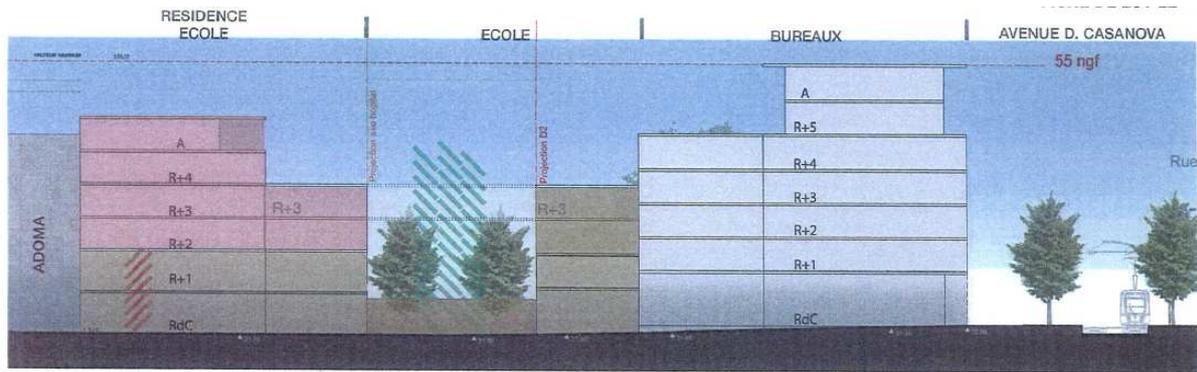
La présentation du nouveau projet lors du comité de mai 2009 a reçu l'avis favorable du groupe d'habitants suivant le projet depuis le départ.

### *Résidence sociale ADOMA*

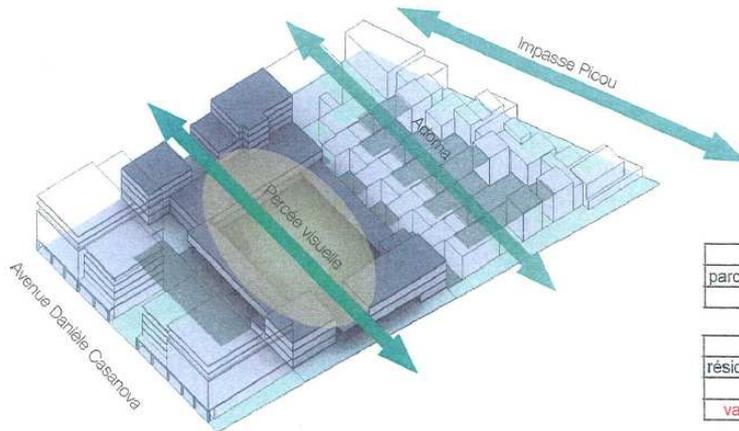
Le projet de résidence sociale ADOMA a fait l'objet d'une mobilisation des riverains contre le projet. Les débats sur ce sujet en comité consultatif ont pu susciter des tensions.

Aussi, les riverains de l'impasse Picou ont demandé que la parcelle du 2 impasse Picou soit restituée par ADOMA lors du comité de décembre 2007. Il est à noter que la ville est intervenue dans ce sens. Au final, la parcelle a été retirée du projet ADOMA.

Lors de la réunion du comité en décembre 2008, le projet ADOMA est présenté. Les riverains de l'impasse Picou s'élèvent contre le projet. Ils désapprouvent le bâtiment en R+3 au nord et le bâtiment à 6 niveaux au sud. Il est également demandé de penser à une meilleure gestion de la progression des hauteurs pour relier la zone bâtie basse et la zone bâtie haute.



Façade rue Pinel



## ILOT E2

emprise au sol			
parcelle	bâti	voie	jardins et cours
4000	2000		2000

shon			cos
résidence	ecole	total	
750	4000	4750	1,2
var: 1000			

SEM Plaine Commune Développement / Antoine Grumbach et Associés / Opération d'aménagement de la Porte de Paris à Saint-Denis (B3)

16 Décembre 2009

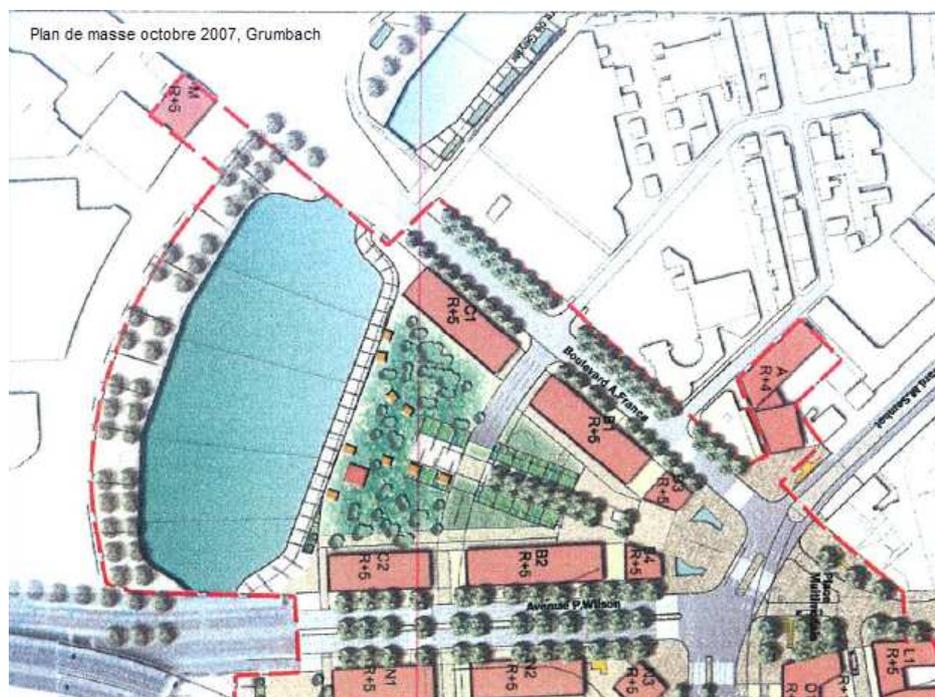
Lors du comité de mars 2009, le projet modifié (avec une hauteur maximale de R+5 et des espaces verts donnant sur les logements de l'impasse Picou rendus inaccessibles) a bénéficié d'un accueil favorable, le comité jugeant que cette version intègre les modifications répondants aux inquiétudes des habitants de l'impasse Picou et du comité. Cette évolution du projet a nécessité de densifier des espaces initialement destinés au parking.

### *Le bassin de la Maltournée*

Le bassin de la Maltournée, situé le long du canal de Saint-Denis a été au centre des débats en pleine période électorale.

Le projet, tel qu'il était conçu initialement, prévoyait la construction de logements, de bureaux et notamment l'édification d'une tour avec une vision en « cône » vers la place Multimodale.

Cependant, il a fait l'objet de modifications et a été une nouvelle fois présenté en comité en janvier 2008. L'urbaniste, après réclamation du comité, a supprimé le projet de tour du bassin de la Maltournée.



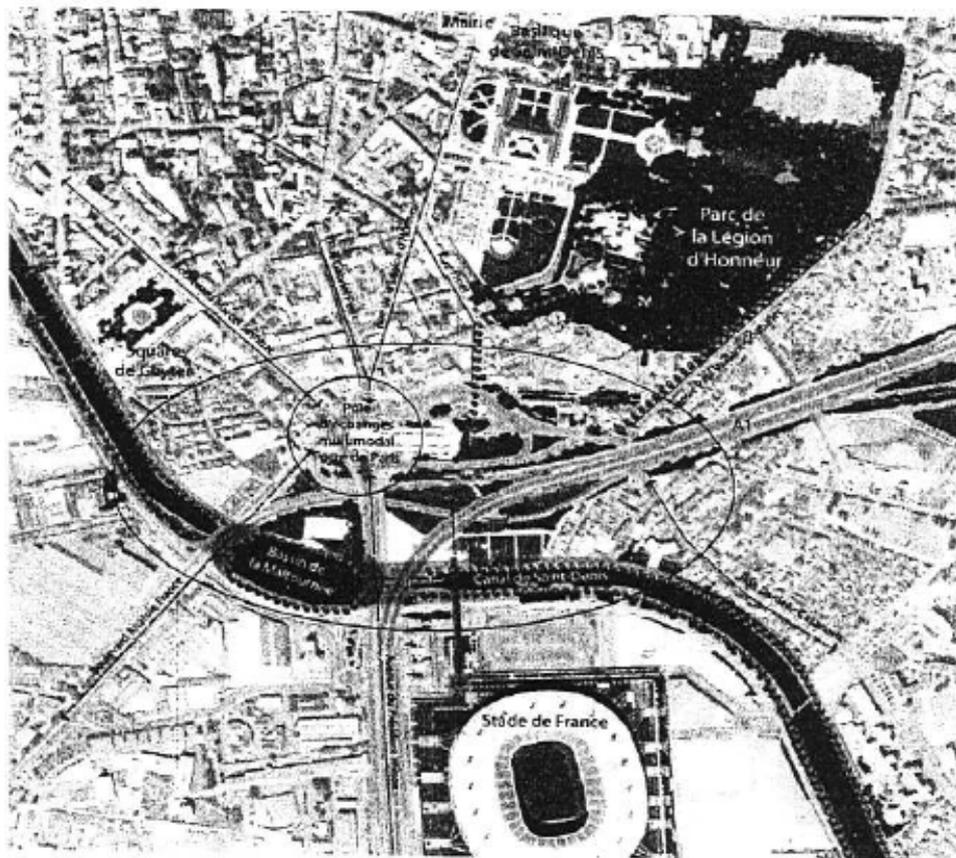
Projet autour du bassin de La Maltournée

#### *Porte de Paris : vers un éco quartier*

Aussi, le bassin de la Maltournée est intégré dans un projet né de la concertation : faire du « quartier Porte de Paris un quartier durable et solidaire ». Cette dimension a été demandée lors du comité de novembre 2007. Les objectifs de cette démarche ont été débattus lors de comités consultatifs et ont été intégrés au cahier des charges régissant le diagnostic de développement durable du quartier :

Thèmes	OBJECTIF GÉNÉRAL	OBJECTIFS DÉCLINÉS / PROGRAMME D' ACTIONS
1 - QUALITE SOCIALE GOUVERNANCE ET PARTICIPATION	Créer les conditions d'une mixité sociale et intergénérationnelle. Soutenir le processus de concertation dans la durée.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réaliser la mixité des fonctions et de l'habitat et la mixité générationnelle.</li> <li>• Développer des outils de gouvernance et de gestion urbaine de proximité.</li> <li>• Favoriser la participation des habitants à la définition et à la gestion de leur cadre.</li> </ul>
2 - SOLIDARITE ÉCONOMIE ET EMPLOI	Diversifier la palette des activités et des équipements, Développer les emplois locaux de service et commerces de proximité, favoriser l'économie sociale et solidaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utiliser le réseau de l'économie sociale et solidaire.</li> <li>• Favoriser les initiatives en matière d'insertion et formation.</li> </ul>
3 - CADRE DE VIE ET USAGES ECO RESPONSABLES	Développer le paysage, préserver les milieux naturels. Enrichir et diversifier les espaces publics., Valoriser les usages et les modes de consommation et de gestion éco-responsables.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcer la qualité et diversifier les ambiances architecturales et urbaines</li> <li>• Intégrer l'autoroute pour répondre aux exigences d'un quartier durable</li> <li>• Renforcer le canal de St Denis en tant que corridor écologique et lieu d'aménités.</li> <li>• Intégrer une gestion globale des déplacements motorisés et du stationnement.</li> </ul>
4 - QUALITE ENVIRONNEMENTALE, DES CONSTRUCTIONS ET DE L'AMÉNAGEMENT	Maîtriser et évaluer l'impact écologique du quartier à court et moyen terme en définissant des exigences environnementales et énergétiques volontaires.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Imposer la construction durable et l'efficacité énergétique du bâti.</li> <li>• Intégrer la gestion de l'eau et des déchets en examinant la faisabilité d'une autonomie</li> <li>• Renforcer la présence du végétal, préserver et enrichir la biodiversité.</li> </ul>

6



<sup>6</sup> Porte de Paris vers un quartier durable et solidaire, actions et modalité d'évaluation

Ainsi, le bassin de la Maltournée et ses usages actuels et futurs font partie de cette démarche. Le bassin est et est amené à être un lieu pour les activités sportives, d'accueil de manifestations associatives, culturelles et festives via notamment la réalisation d'une trame d'espaces publics verts et un travail paysager (berges, bassin et pelouse de la Maltournée).

Cette démarche n'influe pas uniquement sur le projet de la Maltournée. Il est attendu « un travail d'ajustement du projet pour faire de la Porte de Paris un quartier durable et solidaire »<sup>7</sup>. Entre autre, cela a été l'occasion de préciser les attendus concernant les bretelles d'autoroute. Rappelons qu'initialement, c'était le projet urbain de Brès et Mariole qui prévoyait l'enfouissement de l'autoroute. Lors du comité de novembre 2007, l'enterrement du viaduc autoroutier a été demandé. Cela a été amendé par le conseil municipal et apparaît dans la démarche d'éco quartier.

### *Organisation urbaine et trame viaire*

La circulation et la sécurisation ont été des thèmes récurrents. Des interrogations sur la place de la voiture, des modes doux et modes collectifs, organisation des carrefours, la sécurisation ont été exprimées lors des réunions du comité de novembre 2007, de l'atelier de décembre 2007, du comité de janvier 2008.

Ainsi, lors du comité de novembre 2007, un habitant avait émis la demande de réduire la place de la voiture (-5%) au profit des transports en commun (+5%). Ceci était prévu dans le projet. Cependant, le projet prévoyait notamment la création d'une double bretelle de sortie vers la rue Pinel. Prenant en compte les attentes des membres du comité et des habitants, lors du comité de janvier 2008, l'architecte A. Grumbach présente ses nouvelles propositions :

- abandon de la diagonale circulée d'accès à la place intermodale et son remplacement par une promenade
- abandon de l'axe nord-sud entre les nouveaux îlots et l'hôpital
- proposition d'aménagement de la place intermodale pour que l'ensemble tienne compte des contraintes

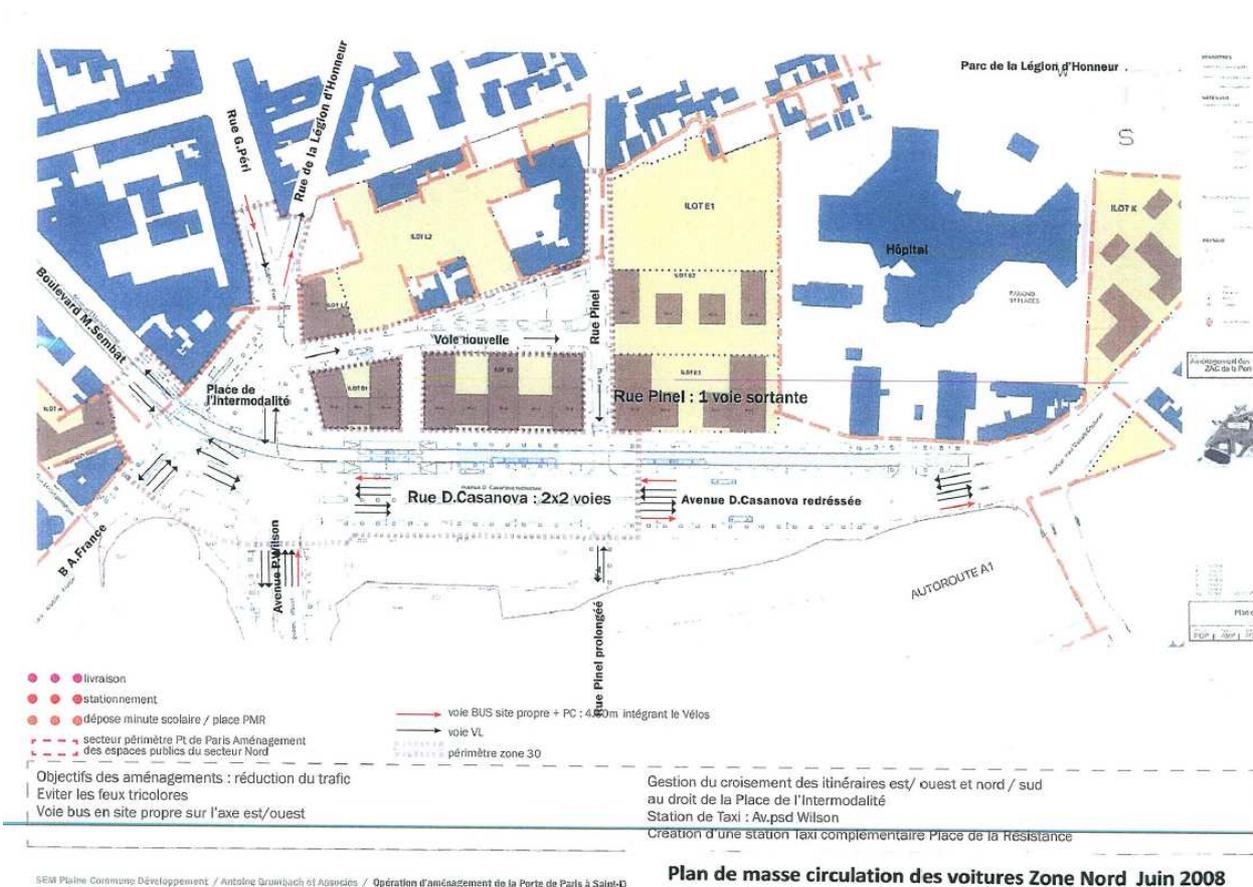
---

<sup>7</sup> *Elaboration d'un programme d'actions pour faire de la Porte de Paris un quartier durable et solidaire. Synthèse du diagnostic et définition des objectifs.* SEM Plaine Commune Développement, septembre 2009

- nouvel aménagement de la placette attenant à l'école
- création d'une zone 30 s'étendant de la place intermodale à la voie nouvelle et à la Pinel au nord de la rue Casanova
- aménagement du boulevard Casanova pour insérer la plate forme du Tram'Y
- création d'un double quai et distinguer les différents espaces circulés

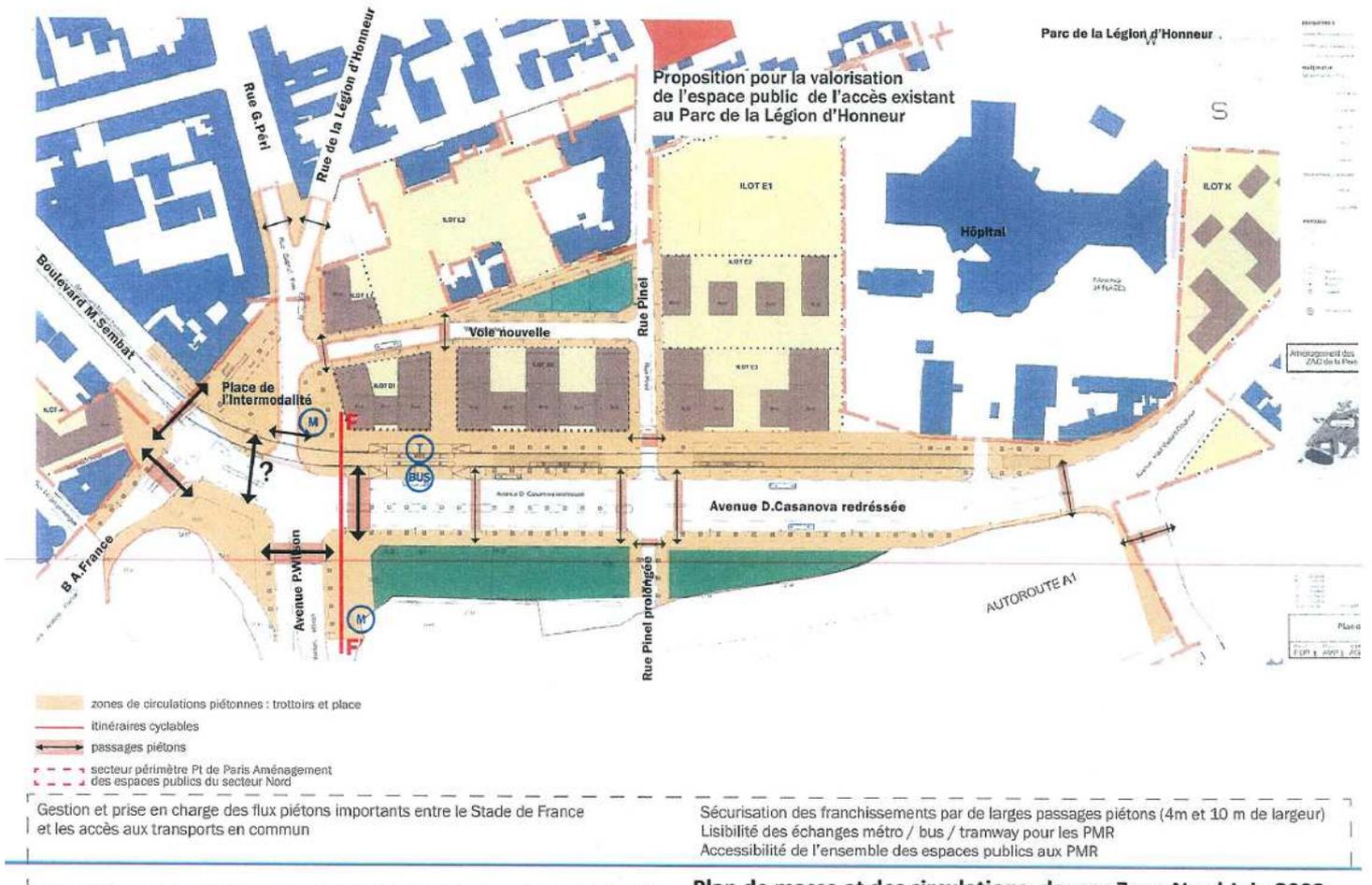
La réunion de ce comité a aussi été l'occasion de rejeter le projet de création d'une double bretelle. Ainsi, en septembre 2008, ce projet a été abandonné.

Le plan masse de circulation des voitures Zone Nord de juin 2008 répond ainsi aux attentes des habitants. Les objectifs principaux sont la réduction du trafic, la création d'une voie bus en site propre sur l'axe est/ouest, la gestion des croisements des itinéraires est/ouest et nord/sud.



Les réunions du comité de janvier et février 2008 ont travaillé sur les questions de sécurisation, mode de circulation. Ainsi, lors du comité de janvier 2008, il a été décidé de

modifier le plan du carrefour D. Casanova/Wilson et de la place de l'Intermodalité pour réduire les franchissements, sécuriser la traversée des vélos et donner aux piétons un espace plus généreux.



SEM Plaine Commune Développement / Antoine Grambach et Associés / Opération d'aménagement de la Porte de Paris à Saint-Denis (93)

19 juin 2008

Le plan de masse et des circulations douces Zone nord de juin 2008 a pour dessein :

- la gestion et la prise en charge des flux piétons importants entre le Stade de France et les accès aux transports en commun
- la sécurisation des franchissements par des passages piétons
- la lisibilité des échanges métro/bus/tramway pour les PMR
- l'accessibilité de l'ensemble des espaces publics aux PMR

*Le siège de Plaine commune*

Lors du comité de septembre 2008, le projet du siège de Plaine Commune a été au centre du débat, notamment concernant le site envisagé à proximité du canal et la hauteur (hauteurs limitées à R+5).

En novembre 2008, une rencontre est organisée avec P. Braouezec pour échanger sur le projet.

En mai 2009, le projet est suspendu.

### **II.3 Typologie des intrants**

Au sein du dispositif de concertation, les compétences, les légitimités, les intérêts des participants diffèrent parfois de façon très marquée. Dans cette partie de notre rapport, nous nous attacherons à analyser quels sont les intrants, c'est-à-dire les apports d'éléments constitutifs ou fertilisants, liés à la démocratie locale telle qu'elle est pratiquée à St Denis et plus particulièrement autour du projet de la ZAC Porte de Paris.

Au sein du comité consultatif, la présentation de micro-projets entraîne des débats très ciblés dans l'espace et dans le temps. On y traite de l'avancement du projet de manière thématique (le POS, les hauteurs) ou de questions ponctuelles (le projet de résidence ADOMA, l'immeuble de Plaine Commune Habitat). Lors de ces points du débat, le langage est technique, descriptif et pédagogique. Il est ramené aussi souvent à des questions plus éthiques et esthétiques (l'ouverture sur le reste de la ville, l'éco-construction, l'aspect des façades).

A l'inverse quand le débat porte sur des questions générales (développement durable, urbanité) rapportées au projet, on se réfère souvent à des projets ou des lieux précis (l'îlot A, le Bassin de la Maltournée, le siège de Plaine Commune).

Au-delà de ces deux approches essentielles, le comité est aussi l'occasion, fréquente, de traiter d'un aspect de la participation qui ne porte pas explicitement sur le terrain et le projet, à savoir *le processus participatif lui-même*. On le remet en question, en interrogeant la représentativité, la portée et l'utilité du processus tel qu'il est mené par la municipalité. Dès lors, les débats peuvent dépasser le cadre de la ZAC.

Enfin, un quatrième type de propos est régulièrement entendu dans les CC : les projets et initiatives personnels qui viennent se surimposer au débat général et collectif. Le comité sert alors de tribune. On y exprime ses vœux, ses inquiétudes pour un élément très précis concernant son voisinage immédiat.

Le débat comporte donc quatre pôles discursifs : les aspects techniques, architecturaux et urbanistiques, l'esprit politique et philosophique général, la participation, et les projets et initiatives personnels.

#### Illustration des débats au sein du Comité Consultatif

##### Débats techniques :

Le 12 mai 2009, l'architecte travaillant pour Plaine Commune Habitat vient présenter un projet remanié d'immeuble de logements sociaux, suite aux réactions des habitants dans le cadre du comité consultatif.

*« Habitant : Cet immeuble sera relié au chauffage urbain ?*

*- Architecte : Il y aura des ballons d'eau chaude chauffés par les panneaux solaires. L'eau va être en priorité pompée sur ces ballons et quand il n'y en a plus, c'est le chauffage urbain qui prend la relève.*

*- Habitant : Mais quel est le gain réel de ce dispositif ?*

*- Architecte : Le gain, c'est 30 %.*

*[Approbation dans la salle] »*

##### Débats sur la philosophie du quartier :

Lors du comité consultatif du 12 mai 2009, un nouvel intervenant vient présenter l'étude sur le développement durable qui accompagnera à présent le projet de ZAC. Le cabinet Profile présente un travail tout juste esquissé. Il revient au comité du 9 juin 2009, ayant préalablement diffusé auprès des membres du CC le document de présentation. Le débat sur le développement durable semble particulièrement interpeller les membres du comité, surtout les collègues associations et habitants, qui se rangent très vite du côté des premières analyses du cabinet. On parle vite d'ériger le quartier de la porte de Paris en modèle d'aménagement durable. L'ambition d'exemplarité et de qualité de ce projet est un leitmotiv des débats, chacun donnant à ces critères des significations distinctes : standing, modernisme, solidarité, écologie... La notion d'éco-quartier est abondamment utilisée. Les discussions se prolongent sur des questions techniques générales, notamment sur les panneaux photovoltaïques décrits par des habitants qui se présentent en connaisseurs du sujet, comme très polluants. Puis les discussions se replacent sur le contexte du quartier et l'on parle de panneaux paysagers pouvant couvrir à la fois le bruit et la vue de l'autoroute.

*Mme MB. [suite à la présentation du diagnostic développement durable par le cabinet Profile] :*

*« Je me félicite de cette démarche qui donne enfin le cadre qui manquait dans le domaine de l'écologie, dont je regrette que le mot n'ait pas été employé dans cette présentation »*

##### Présentation des projets individuels :

Durant le comité du 9 juin 2009, deux habitants de l'impasse Picou, membres de l'association de l'impasse, attendent le moment opportun pour présenter leur projet d'aménagement d'un jardin associatif et pédagogique sur un lot aménageable actuellement à l'état de friche. Ce point du programme n'est pas à l'ordre du jour, mais la prise de parole a été préparée au préalable. En effet, l'une des personnes est membre du CC. Elle est donc légitimement à sa place dans le cadre du débat. Cependant, exceptionnellement elle est accompagnée du président de l'association pour la promotion de ce jardin. Lui n'est pas membre du CC. Le but de l'opération est bien l'utilisation du CC comme tribune de promotion et de sensibilisation d'un projet individuel, ou en petit collectif, auprès des élus décideurs. Le point abordé est dans le cadre du périmètre de la ZAC, mais n'est pas à proprement parler un élément constitutif du projet de ZAC. Devant cette demande précise et impromptue, un autre membre du CC demande la parole et fait état à son tour de requêtes spécifiques à ses activités associatives locales. Il souhaite la création d'un lieu inter-associatif relatif au club sportif dont il est membre.

#### Le débat sur le débat :

Au CC du 12 mai 2009, une femme intervient de manière tranchante sur des discussions autour de la formulation d'un avis sur l'affectation des îlots qui ne faisait pas consensus. Elle explique que sa fille, étudiante en histoire, lui a relaté les propos d'un de ses enseignants qui démontrait que lorsque l'on se proclame de la démocratie et qu'on l'affiche ostensiblement, cette démocratie relève alors d'une mascarade qui cache un régime totalitaire. L'autoritarisme serait maquillé d'un vernis démocratique. La femme prend l'exemple de la République Démocratique du Congo. Elle fait le parallèle direct avec le processus de démocratie locale engagé par la municipalité de Saint-Denis. Le propos est relativement violent. Elle affirme que le lien vers son blog « Massacre à la bétonneuse », - expression qui reflète sa vision personnelle de l'aménagement de la ZAC -, a été dénoncé comme Spam sur la page wikipédia de la ville. Elle accuse à mot à peine couverts la municipalité d'avoir délibérément procédé à cette mise à l'écart, de lui avoir retiré de fait son droit de libre expression. Elle parle donc d'un dispositif mascarade tout en venant régulièrement débattre dans le CC.

Au CC du 12 novembre 2008, c'est le fonctionnement même du CC de la ZAC porte de Paris, qui est remis en cause, avec une réflexion des habitants sur leur place, le poids de leur parole et leur représentation politique dans cette instance. Un habitant prend la parole au nom de tous les habitants, comme s'il y avait eu consensus préalable sur cette requête en dehors du CC (ce qui n'était pas le cas). Il proclame que « les habitants voudraient co-présider la séance ». Pour lui la participation telle qu'elle est en œuvre actuellement est assimilable à du « foutage de gueule ». Pour lui les habitants ne sont pas tenus au courant du budget et ne participent pas directement au jury des concours d'architecture et souhaiteraient plus d'implication. Dans ce CC, sa requête a rencontré une fin de non recevoir, mais on note qu'elle a pu s'exprimer.

### **III – Comment se jouent les négociations autour du projet**

Nombreuses sont les études de cas, concernant des dispositifs de concertation ou de participation, à toutes les échelles territoriales. Généralement monographiques, ces études s'intéressent le plus souvent au fondement même de cette forme de démocratie directe, à l'efficacité du processus [Gaudin], à la représentativité sociale de ses instances [Sintomer, Bacqué], à la formation de l'esprit citoyen des habitants [Talpin, Blondiaux]. Pour rappel, notre recherche ne s'intéresse pas tant à la forme des dispositifs et à l'inscription sociale et politique, qu'à la négociation même, à la parole partagée dans ces instances et en dehors qui transforme le projet urbain.

#### ***III.1 Le système d'acteurs***

On distingue 4 groupes d'acteurs dans le système de concertation mis en place autour du projet de la ZAC Porte de Paris :

- Les collectivités et leurs services aménagements
- Les habitants et les associations
- Les partenaires : une majorité d'entreprises locales
- Les experts.

#### ***Les collectivités et leurs services aménagements***

Ce groupe est composé des élus municipaux et communautaires et des professionnels dont notamment la SEM PC. La dimension politique est majeure. Pour les premiers, ils sont les représentants politiques de dionysiens. Force est de rappeler l'ancrage à gauche de la gouvernance de Saint-Denis.

La SEM compte aussi dans son conseil d'administration des représentants politiques de Saint-Denis (10%) et de l'intercommunalité (45%). Il représente un outil de la politique locale.

Au sein du collège des élus, qui comprend 10 inscrits, on remarque que l'assiduité est faible. Le président du comité est bien évidemment toujours présent, mais seuls viennent

régulièrement deux élus verts. Ils forment le noyau dur de la représentation politique. Pourtant il est dit régulièrement dans les interviews que même au sein de la municipalité, les avis divergent sur la question de l'aménagement de la ZAC. Cette divergence apparaît très peu dans le déroulement des réunions sans doute à cause de cette sous-représentation politique.

### ***Les habitants et les associations***

Le premier collège est composé d'individus (20 inscrits) qui sont présents à titre personnel, le second collège est la plupart du temps constitué de représentants d'habitants organisés sous forme associative (l'impasse Picou, la Maltournée).

### ***Les partenaires : une majorité d'entreprises locales***

Ce dernier collège est le plus large du comité : 30 inscrits. Il est composé d'entreprises, d'associations (non pas d'habitants cette fois-ci), et des collectivités territoriales (CG et CR), qui ont une implantation sur le territoire (ex. ADOMA, Hôpital Casanova, etc.) ou dont l'activité est plus globale mais, toujours en lien avec le territoire du projet à un moment donné (ex. RATP, DDE, DIR). On entend régulièrement dans les réunions ou les entretiens menés une interrogation et une frustration qui tient à ce que certains de ces acteurs, vus comme des acteurs-clés pour le projet, sont régulièrement absents. On pense souvent à l'absence de l'État (RATP, de la DDE et de la DIR), ou encore de tel institut de masso-kinésithérapie qui jouxte un îlot de projet et qui a formulé une idée d'acquisition et d'aménagement sur cette parcelle pour son extension.

### ***Les experts***

Le cadre du projet de ZAC introduit des acteurs de l'expertise en aménagement et en diagnostic territorial. Ainsi, les architectes des différents projets sont occasionnellement présents dans le CC, ou interpellés sur d'autres scènes de la consultation, comme les groupes de travail ou les visites sur le terrain.

Une assistance à maîtrise d'ouvrage a également été introduite en cours de concertation sur le projet, le cabinet Profile, chargée d'orienter les élus et le maître d'ouvrage dans les questions de développement durable et d'éco-construction.

Notre propre présence mérite ici qu'on s'y arrête, car au-delà de notre rôle d'observateur nous générons des attentes auprès des membres du CC et auprès des élus. Nous sommes pour eux un moyen d'évaluer leur pratique de la démocratie participative.

### ***Participation et représentativité***

Selon le collège, l'assiduité et l'implication lors des réunions du comité ou lors des conseils diffèrent.

Ainsi, on constate notamment que pour les collèges des collectivités et des experts l'assiduité est faible. Cela est d'ailleurs soulevé par les participants au comité qui déplore que certains de ces acteurs, vus comme des acteurs-clés pour le projet, sont régulièrement absents.

Aussi, force est de constater que le processus de concertation est mis à mal par le manque de représentativité. Ainsi, les personnes présentes en tant qu'habitants ou représentants d'association, dans le comité consultatif de la ZAC, ne sont pas représentatives de l'ensemble de la population dionysienne. Alors que la population de Saint-Denis est très majoritairement composée de personnes en dessous de 30 ans (68 % de la population totale), aucun membre présent du comité consultatif ne rentre dans cette tranche d'âge. On a même une surreprésentation des retraités alors que la population de plus de 60 ans à Saint-Denis n'est que de 12 %. La très grande majorité des Dionysiens sont locataires de leur logement (74 % contre seulement 22 % de propriétaires), le nombre de propriétaires présents dans le cadre du CC est très élevé. Saint-Denis a aussi la particularité d'avoir une population étrangère particulièrement représentée sur son territoire : 74 % de français et 26 % d'étrangers [Insee, RGP 99]. Là encore, la représentativité des populations étrangères au sein du CC ne semble pas être de mise.

### ***Forme du système de prise de décisions***

Dans un débat participatif, les membres d'un dispositif s'expriment et se rencontrent. Il est l'occasion d'entendre la parole des habitants, de la confronter à celle des élus ou des professionnels. Les débats entretenus ont un objectif précis, comme un aménagement, et le dispositif participatif sert alors à rendre compte de la teneur générale des débats, du positionnement des uns et des autres, si possible de l'expression de la majorité des membres

ou des accords consensuels passés entre les uns et les autres. Quand les dispositifs participatifs ont une fonction décisionnelle ou d'émission d'avis, l'assemblée doit posséder un système d'expression des décisions communes, soit par vote, avec la multiplicité des méthodes que cela recèle, soit par consensus. Cette dernière méthode a l'inconvénient de souvent éclipser les prises de paroles formellement les plus faibles et de ne pas tenir compte de l'avis de ceux qui ne s'expriment pas. De plus, le consensus neutralise souvent les débats car il doit tenir compte de positions idéologiques parfois en contradiction. Le consensus risque donc, à défaut de satisfaire tout le monde, de ne satisfaire personne<sup>8</sup>.

De plus, des critiques se font entendre contre la forme du processus de concertation. En effet, la distribution des rôles des membres fait débat au sein du comité. Le président du CC de la ZAC n'est autre que l'adjoint au maire chargé du dossier de la ZAC porte de Paris. Il est donc forcément impliqué et amène avec lui dans les débats une part de subjectivité inévitable. Le rôle et la fonction du président du CC sont remis en cause par certains habitants et techniciens. Ce n'est pas la personne même du président qui est attaquée, mais la conception politique de cette consultation organisée par les élus et tenue par les élus.

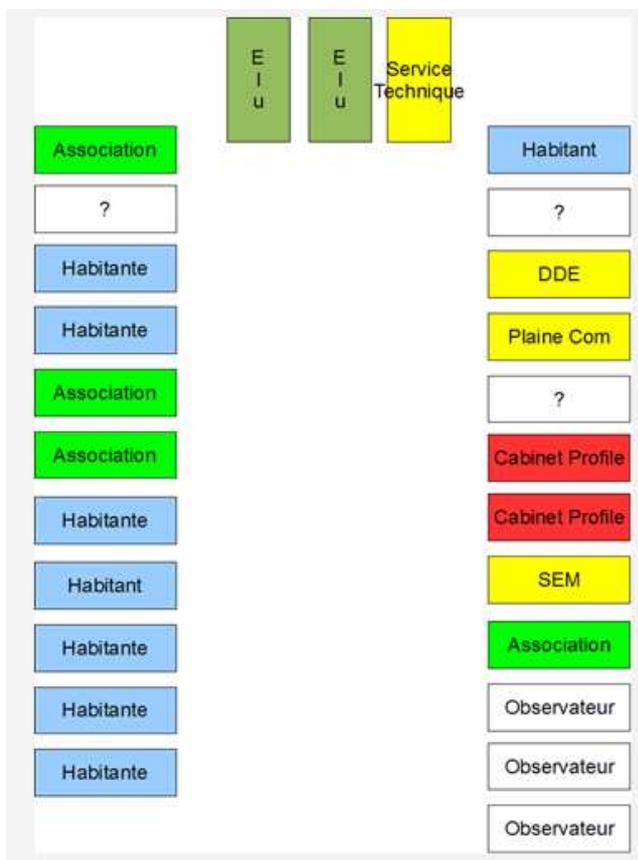
L'habitant n'est pas mis dans une position de co-construction des débats. Il ne participe pas à la création de l'ordre du jour, ni à la rédaction des comptes-rendus, n'a aucun mandat, aucune fonction spécifique dans le cadre de la réunion, par exemple la gestion du temps de parole, ou encore aucun pouvoir légitime dans l'orientation des débats. Ainsi, l'organisation actuelle du dispositif fait l'objet de quelques réticences, de méfiances, de dérives. C'est sans doute pourquoi aussi, les débats sur la ZAC débordent souvent dans des considérations et des revendications plus générales sur la démocratie participative et le fonctionnement du comité. On constate très distinctement ce phénomène à Saint-Denis où un noyau dur d'habitants, une dizaine de « militants professionnels », investissent le débat pour ne pas dire le monopolisent.

Au-delà des jeux d'acteurs, leur disposition dans l'espace au sein des différents lieux de la concertation est révélatrice du déroulement des échanges. Ainsi, la scénographie des instances participatives dionysiennes est variable en fonction des scènes officielles, de petits comités à des scènes de grande ampleur. L'organisation des salles de réunion et la disposition des acteurs de la participation détermineront en partie la définition de la place qu'occupent les

---

<sup>8</sup> Selon Talpin, le vote à bulletin secret permet d'acter de décisions plus fortes que celles émises par le consensus.

habitants dans ce dispositif. Un forum comme celui de la ZAC, avec une tribune face à un public montre un dispositif informatif avant toute chose. Des groupes de travail restreints autour de plans et de cartes mettant en lien directement les habitants avec les opérateurs offrent un terrain plus favorable à la co-construction du projet. Le comité consultatif possède un ordonnancement presque parfait, autour d'une table en U, avec au centre un président de séance, un adjoint au maire, et une répartition presque exacte d'habitants face aux professionnels. Cette forme d'organisation montre symboliquement que la démocratie participative reste sous contrôle municipal et que l'on est dans une assemblée formelle pour laquelle il faudra déterminer si elle est propice ou non à la négociation.



Le comité consultatif donne son avis sur des projets d'aménagement. Sa mission n'est pas d'acter les décisions d'aménagement. Il produit des avis pour tenter d'éclairer la décision des élus, à qui il revient de valider les décisions dans le cadre du Bureau Municipal (BM) : de courts avis de 1 à 4 pages sont proposés aux élus avant la séance et dont ils retiennent les principes ou non.

C'est donc uniquement dans la formulation des avis que réside ici la capacité des habitants et des autres membres du CC d'influencer le projet.

Le contenu des discussions au sein du comité consultatif est orienté dans deux directions complémentaires. On demande à ce comité de se prononcer sur des aspects très précis, voire techniques, du projet : affectations des îlots, préconisations architecturales, volumétrie du plan masse, etc.; mais aussi sur l'esprit (la philosophie) de l'aménagement en cours : « que veut-on faire de ce quartier ? ».

Un élément majeur du processus de concertation : dans le CC de la ZAC Porte de Paris, on ne procède jamais au vote. La recherche du consensus est toujours privilégiée. Chaque point à l'ordre du jour est abordé et conclu par le président de la séance qui fait une brève synthèse des prises de parole pour acter d'une orientation qui serait commune à toute l'assemblée. Généralement, cette synthèse qui vaut pour consensus est acceptée par l'assemblée sans problème, parfois après une reprise de la parole par une ou deux personnes. Dans le cadre de l'objet de notre recherche, le président a le dernier mot sur la formulation du consensus, reprenant à la fois son point de vue et celui de ceux dont la parole a le plus de poids. Dans ce système, il est vrai que ceux qui ne se sont pas exprimés, ne sont pas considérés, puisque seule la parole à valeur dans cette instance.

Mais la synthèse entre le point de vue du président, voire d'un autre adjoint, et celui des habitants, n'est pas toujours possible car ces points de vue peuvent être contradictoires. Et pourtant le président aboutit toujours à une conclusion de synthèse. L'épuisement mental et physique, l'heure tardive, la lassitude autour d'un sujet de débats qui peut durer une heure ou deux, voire trois, occasionnent souvent une envie d'en finir le plus rapidement possible. Les habitants acquiescent mais ne sont pas sans revenir sur le texte d'avis proposé, auquel ils sont sensés avoir participé. Ainsi, lors de discussions sur l'affectation des îlots, le président a rédigé un avis sensément issu du consensus et des discussions, mais l'avis ainsi formulé n'a pas du tout retenu le consensus à posteriori. Un contre avis, ou avis complémentaire, a été formulé par un groupe de six habitants pour qu'il soit joint à l'avis principal. Cette divergence entre les acteurs du CC a déjà été observée à plusieurs reprises, si bien que la présidence a admis l'adjonction aux avis principaux des contributions des habitants qui ne partageraient pas la même orientation qu'émise dans l'avis.

Cette situation montre la limite de la prise de décision par consensus. En séance, après de longs débats, la fatigue ou la lassitude font accepter une brève synthèse des discussions mais dans sa formalisation, les habitants ne retrouvent pas forcément leur point de vue. La composition de la commission n'est pas homogène, tous les membres ne partagent pas les mêmes points de vue, et le consensus peut difficilement contenter l'ensemble des participants. Le risque est finalement qu'il ne contente personne. De plus l'usage des amendements aux avis émis donne l'idée d'un avis officiel, d'émanation politique et de propositions « parasites » des habitants, dans une sorte de cacophonie discordante qui est loin de renvoyer l'image d'un comité consultatif dont la fonction serait de s'unir pour faire avancer un projet collectif.

### ***III.2 Les négociations selon les scènes***

Afin d'étudier l'incidence de la configuration des débats sur l'espace de négociation, nous avons analysé les différentes scènes de la concertation, qu'elles réunissent tous les groupes d'acteurs ou seulement deux types, en petit ou en grand comité. Les scènes observées directement ou indirectement, par le biais des entretiens notamment, se divisent en deux catégories : les scènes officielles ou « in », organisées par les pouvoirs publics, et les scènes informelles ou « off » sur lesquelles se rencontrent les acteurs de la concertation du quartier de la ZAC, en dehors de tout contrôle et de tout cadrage institutionnel.

Les scènes institutionnelles, dans le cadre de l'aménagement de la ZAC Porte de Paris, sont au nombre de six : les comités consultatifs, les comités techniques, les groupes de travail, les bureaux municipaux, le conseil municipal, le forum annuel de la ZAC.

Le comité consultatif, scène principale, produit des avis afin d'éclairer les décisions des élus réunis en Bureau Municipal. L'organisation spatiale et formelle du comité est régie par les élus qui président la séance et pré-valident le compte-rendu. Nous distinguons quatre pôles discursifs : un pôle technique, un pôle idéologique sur la philosophie du quartier, le processus de concertation lui-même et enfin, la présentation de projets individuels plus ou moins liés au projet de ZAC.

Il apparaît que cette scène principale n'est pas, en termes de prise de décision, la plus importante, même si elle réunit l'ensemble des acteurs. Cependant, les échanges directs entre

professionnels et habitants au sein des groupes de travail dans des rapports plus égalitaires et « non politisés » permettent des échanges de compétences d'usage pour les uns, techniques pour les autres qui facilitent les négociations. De plus, les débats menés au sein du comité consultatif sont pris en compte en comité technique (la poursuite de notre recherche tentera de préciser dans quelle mesure).

Les différentes scènes sont interdépendantes, chacune jouant un rôle particulier. Au sein de cet ensemble, nous avons constaté que les scènes off ne sont pas négligeables. Le Saint-Denis de l'implication citoyenne et militante semble un microcosme où l'interconnaissance est forte. Il n'est que de constater l'emploi du tutoiement et l'appellation par le prénom généralisés, à quelques exceptions près, dans la vie politique locale et notamment le cadre de la concertation. Ces scènes peuvent être physiques dans des espaces tantôt privés tantôt publics ou virtuels (mail, blog, etc.).

Ces scènes ont chacune leur espace, leur configuration d'acteurs et leur temporalité définissant ainsi leur espace de négociation. Elles peuvent être discordantes.

Nous distinguons, après observation, des mécanismes différents suivant les scènes sur lesquelles se déroule le processus : les scènes « in » qui sont les scènes institutionnelles organisées par la municipalité ; et les scènes informelles, les « off », sont tous les lieux où se rencontrent les participants à la démocratie locale.

Il s'agit pour nous d'analyser, grâce au travail de terrain et à la connaissance des acteurs principaux, les discours des différents acteurs, selon les lieux où ils sont proférés, afin de comprendre comment ils influencent l'évolution du projet. Nous cherchons à déconstruire pour mieux les comprendre les mécanismes d'un dispositif participatif local en fonction de ces jeux d'acteurs et de ses espaces, en confrontant toujours l'évolution de la participation à l'évolution de l'opérationnalité du projet, à l'évolution de l'aménagement prévu dans la zone d'étude.

Ainsi, nous distinguons plusieurs axes d'analyse :

- A Saint-Denis comme ailleurs, le processus participatif est une tentative de dépassement de la « crise du politique ». La démocratie participative relève de l'injonction actuelle, à tous les échelons territoriaux, d'implication des habitants

dans le processus de décision - alors que le manque de confiance dans le fait politique est largement avéré.

- Ce processus d'implication, de mise en relation directe des acteurs entraîne la construction d'espaces officiels de négociation. Ces espaces sont hiérarchisés, structurés selon des temporalités différentes ; ils comprennent des acteurs « forts » et des acteurs « faibles », des processus « bottom up » et « top down » avec sans doute, à Saint-Denis, comme il est souvent observé par ailleurs, une prédominance du second mouvement. Une redistribution des rôles prend place dans ces instances, qui passe notamment par la transformation des rapports entre « profanes » et « spécialistes ».
- Le comité consultatif de la ZAC de la Porte de Paris n'est pas un élément novateur de la participation dans le paysage politique national, ni même local puisqu'il existe déjà à Saint-Denis (démarche quartier...). Malgré cette implantation locale durable, la méfiance, voire une forme de rejet du dispositif se manifeste : une crainte de l'instrumentalisation, supposée, qui en est faite par les autorités publiques. Cette méfiance ou défiance serait donc à prendre en compte dans la construction du rapport de force nécessaire à la menée et à l'avancée des débats.
- Le processus de négociation est manifeste sur plusieurs scènes, du très public au privé, entre le « in » et le « off ». Il faut l'observer dans toutes ses dimensions. La scène officielle principale, le comité, n'est pas forcément celle dans laquelle la parole a le plus de poids. Elle sert surtout de pivot d'articulation entre les différents acteurs, permettant la tenue et l'organisation de scènes subsidiaires plus ou moins formelles qui ont chacune leur rôle à jouer dans le processus de la négociation du projet.
- Le processus de négociation est manifeste sur plusieurs scènes, du très public au privé, entre le « in » et le « off ». Il faut l'observer dans toutes ses dimensions. La scène officielle principale, le comité, n'est pas forcément celle dans laquelle la parole a le plus de poids. Elle sert surtout de pivot d'articulation entre les

différents acteurs, permettant la tenue et l'organisation de scènes subsidiaires plus ou moins formelles qui ont chacune leur rôle à jouer dans le processus de la négociation du projet.

- Tout comme les différentes scènes ont un rôle et un poids différents dans la négociation, les « participants », par collègue ou individuellement, sont dans des positions et occupent des champs discursifs différents qui auront plus ou moins d'impact dans cette négociation.
  
- Nonobstant, les membres du comité consultatif de Saint-Denis, notamment les habitants ont un véritable poids dans les négociations. Le dispositif permet, chemin faisant, d'intégrer la parole, voire la proposition habitante. Sur l'échelle d'Arnstein, le processus à Saint-Denis correspondrait au niveau 2 (participation symbolique incluant l'information, la consultation et la conciliation), mais les niveaux 1 (non participation) et 3 (pouvoir aux citoyens) sont susceptibles de se manifester ponctuellement. Certaines décisions débattues dans le cadre de la participation sont d'ores et déjà arrêtées par les aménageurs à cause de contraintes fortes d'ordre financier et réglementaire. Alors qu'à l'inverse, parfois, les citoyens se retrouvent directement en face à face avec les promoteurs des projets de la ZAC (OPAC, ADOMA), soutenus implicitement par les pouvoirs publics, et sont en position de négociier *directement*.

Aussi, selon le lieu de débat, les influences et le poids des acteurs diffèrent.

### ***Le « In » et le « Off »***

Les scènes observées directement ou indirectement, par le biais des entretiens notamment, se divisent en deux catégories : les scènes officielles, organisées par les pouvoirs publics, et les scènes informelles sur lesquelles se rencontrent les acteurs de la concertation du quartier de la ZAC, en dehors de tout contrôle et de tout cadrage institutionnel. Nous identifierons ces deux types de lieux de la concertation comme le « in » et le « off », cette dernière expression apparaissant d'ailleurs spontanément dans les entretiens.

Ces scènes, comme lieux de débat et de construction d'argumentations, ont pour intérêt de mettre en lien différents acteurs, dans des cadres divers, ce qui leur permettra d'avoir des rapports différents d'une scène à l'autre. Ces multiples configurations montrent que les discours sont protéiformes, autant dans leur contenu que dans le poids qu'ils peuvent avoir dans la négociation du projet.

### *Le « In »*

Nous distinguons 6 instances : les comités consultatifs, les comités techniques, les groupes de travail, les bureaux municipaux, le conseil municipal, le forum annuel de la ZAC. Elles n'ont pas toutes le même degré d'ouverture, ni le même impact le processus décisionnel, ni le même degré de participation d'habitants : de nul (comités techniques, bureau municipal, Conseil Municipal) à élevé (comités consultatifs, groupes de travail).

#### *- Le comité consultatif*

Les réunions mensuelles mettent effectivement tous les acteurs en lien. Les habitants, les pouvoirs publics et les techniciens/professionnels en charge de l'opération d'aménagement peuvent y discuter directement des questions et des enjeux de développement du quartier. Dans cette assemblée, l'interaction prime.

#### *- Les comités techniques : lieu de décisions technocratiques*

Ils sont les lieux où se préparent en amont les comités consultatifs regroupent techniciens et élus, les groupes de travail permettent à des habitants et des techniciens de revenir plus précisément sur des points de l'aménagement et d'approfondir certaines réflexions plus complexes à mener dans une assemblée plus nombreuse.

#### *- La fête des tulipes et le forum de la ZAC : l'ouverture des débats*

Une fois par an, le pouls est pris auprès d'un plus large éventail d'habitants dans un forum consacré à la ZAC de la Porte de Paris. Le forum de la ZAC n'a pas pour objectif une véritable concertation ni une participation des habitants. Sa teneur est plutôt d'ordre

informatif. Il est pour tous les Dionysiens l'occasion de venir s'exprimer mais aucun avis n'est émis lors de cette rencontre.

*- Les groupes de travail*

Plus directement en lien avec les CC les groupes de travail en sont des émanations. Ils sont organisés à la demande même des habitants, ou sur proposition de la présidence et des techniciens, qui souhaitent réfléchir de manière plus approfondie à une thématique abordée par trop succinctement en CC. Des ateliers de travail ont été mis en place sur la modification du POS, sur l'affectation des îlots...

*- Les bureaux municipaux et le conseil municipal*

Ces instances sont les instances décisionnelles in fine. Les avis du comité consultatif permettent d'éclairer les décisions des élus réunis en Bureau Municipal.

*Le off*

Pour ces scènes plus informelles, force est de constater que le contexte et les jeux d'acteurs en présence, pèsent également dans la négociation sur l'aménagement de la ZAC.

Le cœur de Saint-Denis, de la Basilique à la porte de Paris, représente un espace de faible superficie. Les déambulations quotidiennes amènent fréquemment à rencontrer un habitant, un adjoint au maire, un commerçant en lien avec le CC. Les fêtes de quartier, les événements et les autres espaces participatifs sont autant d'occasions de faire se croiser les acteurs, de les mettre en lien ou du moins en contact.

Le Saint-Denis de l'implication citoyenne et militante semble un microcosme où l'interconnaissance est forte. Ainsi, différents exemples ont été relevés lors de notre terrain :

- Monsieur X, habitant de longue date de la ville, s'est rendu la semaine dernière chez Monsieur Braouzec (l'ancien maire de Saint-Denis) pour discuter « d'autre chose », mais M X nous laisse entendre que les projets de la ZAC peuvent aussi faire l'objet de ces échanges.
- Madame Y, installée plus récemment à Saint-Denis, connaît bien la responsable de la direction du quartier Porte de Paris - Stade de France pour l'avoir rencontré

auparavant dans le cadre professionnel. La directrice de ce service confirme implicitement cette familiarité en comité technique : « J'ai eu Y (appelée par son prénom) hier au téléphone [...] ». Dans ce même comité technique on ajoute ironiquement à propos d'un projet sur lequel personne ne connaît l'état d'avancement : « de toute façon on a nos *agents* (sic) là bas, on sera au courant », impliquant Madame Y. Madame Y connaît également les adjoints, président et ancien président du CC, pour les avoir rencontrés à la fête de son quartier et pour les avoir sollicités dans le cadre de l'épisode du relogement de squatteurs qui vivaient dans sa rue. L'un des adjoints confirme cette familiarité en lui envoyant un SMS l'invitant à tenir un bureau de vote à l'occasion des élections européennes.

- Pour Monsieur Z, non seulement la connaissance des élus est ancrée dans un rapport de familiarité mais en plus il a intercedé auprès d'eux dans le cadre du projet de ZAC en mettant en lien sa propre entreprise avec les élus dans l'optique de la mise en œuvre d'un projet immobilier dans la ZAC.

Les scènes « off », peuvent rétablir un pied d'égalité entre les acteurs, en mettant en lien un élu et un habitant, chez l'un ou chez l'autre par exemple, donc dans le cadre privé, peuvent participer à créer des groupes de pression ou d'influence, comme la création d'un groupe d'habitants autour d'un projet ou d'une idée commune, ou participer au cadrage institutionnel.

On distingue deux types de scènes « off » :

- scènes de rencontre physique : l'entrée et la sortie du comité consultatif, les rues de Saint-Denis, fêtes et événements de Saint-Denis, les invitations au domicile, les rendez-vous (par ex. en mairie), les visites de terrain.
- scènes virtuelles ou télématiques : courriels, sms, appels téléphoniques, courrier.

Les évolutions du projet ne se font pas tant suite aux modes formels de la concertation (les avis), mais plus dans le off (les groupes de travail...). Sur ADOMA, il n'est pas écrit formellement sur le compte-rendu : « le CC demande à ADOMA de diminuer la hauteur de l'immeuble » mais seulement « x propose de travailler avec ADOMA au plus vite pour faire évoluer le projet ». Et pourtant, ils le font.

### ***III.3 Les différents mécanismes d'influence : rapport de force, infusion, coalition, compromis***

L'observation du comité consultatif nous a permis de constater que la plus grande partie de la négociation s'opérait en dehors de cette instance. Avant toute chose, il convient de s'entendre sur la définition du terme « négociation ». Selon wikipédia, la négociation est « la recherche d'un accord, centrée sur des intérêts matériels ou des enjeux quantifiables entre deux ou plusieurs interlocuteurs dans un temps limité. Cette recherche d'accord implique la confrontation d'intérêts incompatibles sur divers points (de négociation) que chaque interlocuteur va tenter de rendre compatibles par un jeu de concessions mutuelles. » Or le comité consultatif peut être le lieu d'exposition des intérêts divergents et celui de la mise en forme de l'accord sous la forme du consensus dont nous avons parlé mais il illustre rarement le jeu de concessions mutuelles permettant l'obtention d'un compromis.

#### ***Les marges de négociation au sein des trois micro projets***

Au-delà des contraintes techniques, financières et géopolitiques du projet, nous avons constaté qu'il existait des espaces de négociations permettant de modifier le projet. Ces espaces concernent des échelles différentes

#### **L'impasse Picou : un positionnement ambivalent des élus**

Deux programmes en lien avec les objectifs de la municipalité dionysienne sont prévus à cet endroit. Le premier concerne la rénovation du foyer des travailleurs situé rue Pinel et le second, la réalisation de logements sociaux. De plus, une opération de réhabilitation et de rénovation est menée à l'impasse Picou pour lutter contre l'« habitat indigne ».

On assiste à une mobilisation de riverains qui veulent limiter la construction de logements sociaux dans cette zone afin de préserver et d'améliorer, selon eux et de cette manière, leur cadre de vie. Du coup, ils n'hésitent pas à remettre en cause les projets architecturaux du foyer des travailleurs d'ADOMA et des logements sociaux de l'OPAC.

L'association des habitants de l'Impasse Picou joue largement cette carte en s'opposant systématiquement au maître d'œuvre de ces opérations. Les élus ont suivi les directives de cette association par rapport au programme de logements sociaux de l'OPAC en demandant

un abaissement de la hauteur des immeubles. L'opération de l'OPAC prévoyant la construction de 47 logements sociaux fut réduite. Le projet de la résidence de Plaine Commune Habitat revêt un enjeu important à l'échelle de la ville car il s'agit de la construction de nouveaux logements sociaux. Le projet architectural a été discuté au sein du comité consultatif et les riverains ont exprimé leurs exigences en termes de hauteur de bâtiment. Il en a résulté une diminution du nombre de logements sociaux qui seront effectivement construits.

Ce projet a été présenté pour la première fois en comité consultatif le 6 décembre 2007. Des remarques ont été formulées concernant la hauteur du bâtiment, sa forme architecturale et son lien avec la future école. Une réunion intermédiaire à laquelle participaient quelques habitants volontaires (13 mai 2008) a été organisée afin d'avoir un premier retour sur le projet remanié.

Le projet amendé est de nouveau présenté en comité consultatif le 19 juin 2008, il comporte 8 logements en moins, ce qui indique que le projet est susceptible d'être non seulement négocié mais en effet réellement modifié au travers de la procédure de concertation.

Le programme ADOMA pour le foyer de travailleurs migrants rue Pinel connaît le même développement. En effet, lors de la présentation du programme du foyer, les interventions des habitants ont été nombreuses et portaient notamment sur la hauteur des bâtiments qui entraînaient des vis-à-vis que les habitants considéraient comme négatifs pour leur habitation. Ils ont fait la demande de rencontrer ADOMA pour échanger plus précisément sur ce projet ; cette demande a été prise en compte. Une séance de travail a en effet été conduite et a permis aux deux parties de s'exprimer<sup>9</sup>. Suite à cet échange, ADOMA a revu ses plans et intégré les remarques des habitants en limitant la hauteur des bâtiments. Pour compenser la perte de logements occasionnés, ils ont décidé d'en construire à l'emplacement prévu pour les parkings, ce qui entraîne une diminution du nombre de places de parking. Deux courriers, l'un émanant de Plaine Commune à l'attention d'ADOMA, l'autre répondant au courrier précédent, montre que, suite à la demande des habitants, ADOMA se retourne vers la ville pour les parkings supplémentaires, mais la ville se retourne vers ADOMA et lui renvoie le problème.

Deux constats s'imposent. Au cours de la concertation de ces programmes, on aboutit à des projets moins ambitieux en termes de réalisations sociales. Or, la question du logement des travailleurs migrants et du logement social en général est primordiale à Saint-Denis au regard

---

<sup>9</sup> Nous n'étions pas présents lors de cette première mise en présence, mais nous avons assisté à la séance du comité consultatif au cours duquel le programme quasi final a été présenté.

de ses caractéristiques sociodémographiques. Ces deux projets montrent les possibles dérives de la logique NIMBY<sup>10</sup>. On peut interpréter le positionnement des élus en faveur des revendications de ces riverains participant à la concertation comme une prime aux électeurs – dans la mesure où la population logée dans le parc social voterait dans une plus faible mesure.

### **Un projet déjà étudié : la résidence de Plaine Commune Habitat.**

Ce projet de résidence se situe au pied d'une plateforme de transport en commun au début de la rue Danielle Casanova et représente un enjeu particulier quant à la symbolique de cet espace comme entrée historique dans la ville de Saint-Denis. Le réaménagement de cette place doit permettre à la Porte de Paris de devenir un pôle majeur de transport en commun au nord de Paris. L'entrée en service de la nouvelle gare de bus en octobre 2005 marque le point de départ de cet avènement qui sera finalisé par la mise en service du Tram'Y et de la station « Porte de Paris » en 2011. L'aménagement définitif se poursuit par la réfection des voies jusqu'au carrefour avec l'avenue Paul Vaillant-Couturier.



Emplacement du futur immeuble de logements sociaux rue Daniel Casanova, vu du haut de la plateforme de transports située à quelques mètres au dessus de la chaussée.

Les travaux réalisés rue Casanova et alentours perturbent voire génèrent la colère de riverains et des usagers, comme c'est le cas pour le passage de 3 à 6 voies des circulations automobiles. Le stationnement était un point d'inquiétude des habitants car le parking de la Porte de Paris

<sup>10</sup> De l'anglais *Not in my back Yard* qui signifie "pas dans mon arrière-cour", désigne les personnes dont le positionnement éthique ou politique consiste à ne pas tolérer, dans leur environnement proche, des éléments perçus comme susceptibles d'entraîner une disqualification ou une baisse de valeur de la propriété ou de l'usage des lieux.

devait être démolé mais il a finalement été maintenu. En effet, il était prévu d'offrir des possibilités de relogement aux véhicules des usagers du parking « Porte de Paris ».

Les nuisances sonores liées aux travaux et le tracé du Tram'Y demeurent les principaux points d'achoppement entre les associations de riverains et les élus. Le changement de position des élus de Saint-Denis et des aménageurs concernant le maintien du parking de la Porte de Paris démontre là encore que la concertation permet aux habitants de faire entendre leurs revendications.

### **La Maltournée, un espace objet de nombreuses convoitises et de rivalités sous-jacentes**

La Maltournée est un espace de 2 hectares situé le long du canal de Saint-Denis en contrebas du Stade de France et d'une bretelle autoroutière. Cet espace utilisé comme un lieu de détente par la population, est crucial dans le projet de transformation de la Porte de Paris. Le bassin de la Maltournée qui permet aux péniches d'effectuer leurs manœuvres, offre de grandes potentialités. Ce bassin est destiné à jouer un rôle central dans la transformation de la ZAC Porte de Paris.

Le choix du cabinet d'architectes et d'urbanistes Antoine Grumbach pour l'aménagement de la ZAC Porte de Paris est l'élément clé de l'opposition entre différents acteurs. Au départ le parti socialiste, le parti communiste, les chevènementistes et les divers gauches ont voté en faveur du projet d'Antoine Grumbach tandis que les Verts, les associations de riverains et le comité Porte de Paris avaient accordé leur faveur au cabinet Bres et Mariolle. Le premier prévoit notamment une nouvelle bretelle autoroutière et la création de près de 70 000 m<sup>2</sup> de bureaux, logements et commerces, quand le second prônait l'enterrement de la A 1, la suppression de deux bretelles reliant la A 1 et la A 86 et la préservation des espaces verts entourant le canal. Les points défendus par les associations de riverains étaient retenus dans le projet du cabinet Bres et Mariolle. D'où la vive opposition des associations de riverains envers le choix d'Antoine Grumbach par les élus.

Lors de la campagne électorale des municipales de 2008, des candidats se sont positionnés contre le projet d'aménagement d'Antoine Grumbach à La Maltournée en reniant leurs positionnements antérieurs.

Le sujet de la Maltournée étant un point important du projet de la ZAC Porte de Paris, il devait permettre aux opposants du maire sortant Didier Paillard d'acquérir une légitimité et d'asseoir leurs différences notamment pour les alliés socialistes d'hier. Certains opposants au

projet de la ZAC en milieu associatif étaient sur les listes des candidats du parti communiste comme Béatrice Refieвна.

Depuis les élections municipales de 2008, les tensions et les rivalités autour de la Maltournée seraient retombées car les projets d'aménagement ne sont pas totalement arrêtés et toujours en discussion. Du coup, des rectifications peuvent être apportées par l'intermédiaire du comité consultatif de la ZAC Porte de Paris. Le débat est donc déplacé vers cette instance consultative.

L'exemple du bassin de La Maltournée permet d'illustrer clairement les éléments non négociables pour chacun des participants au processus de concertation. Pour la Ville, il s'agit de créer une liaison entre le Nord et le Sud de Saint-Denis. Le but est de transformer cette zone en quartier habité dans lequel tous les habitants pourraient profiter des abords du canal. Au contraire, pour les défenseurs de La Maltournée l'enjeu consiste à conserver cet espace le plus vert et le moins investi possible. Le travail d'urbaniste revêt alors des allures de médiateur entre ces deux termes afin de réintroduire du sens : « Si on fait la ville, on fait du vide parce qu'on fait du plein. Votre vide (celui des associations) il n'est pas vide, il n'est rien ». Il s'agit ainsi de concilier les deux visions dans une approche pédagogique. La marge de négociation se situe tout d'abord dans l'organisation, la hauteur et le nombre des constructions. En effet, les « défenseurs de La Maltournée » ont obtenu l'abandon de la grande tour initialement prévue ainsi que la préservation d'un grand espace vert central. Ils influenceront sans doute également dans l'agencement et les activités prévues sur ce grand espace public. De son côté, la Ville maintient ses objectifs avec la préservation d'une partie de la SHON et surtout la structuration de l'espace. Les objets à négocier sont à différents niveaux selon l'interlocuteur. Pour l'architecte, ce qui doit être négocié c'est sur le sens et l'organisation du lieu de vie (la dimension humaine du projet) alors que pour le technicien de la SEM les objets de la négociation se posent plus au niveau des aménagements physique du projet.

La question de l'implantation d'une résidence sociale ADOMA a suscité un débat sur une question centrale du projet, mais sur un aspect non négociable : le projet politique du logement d'une manière générale et du logement des travailleurs migrants plus particulièrement. Lors d'un CC au cours duquel était abordée la question de ce foyer, les échanges ont porté sur le type de population qui allait être accueilli et sur les commerces

supposés qui allaient se développer en lien avec la population. De biais, c'est la question de fond du projet qui était abordée alors même qu'elle n'était pas négociable comme nous l'avons déjà souligné.

L'objet qui a pu être négocié par les membres du CC est la hauteur du bâtiment ainsi que les différents accès. Les habitants demandaient une diminution de la hauteur du bâtiment. Symboliquement, ils ne souhaitaient pas voir de leur fenêtre ce bâtiment pour lequel ils n'étaient pas très favorables. Dans ce cadre la négociation a porté sur un objet « annexe » au projet (la hauteur du bâtiment), puisque l'objet central, la présence ou non d'une résidence sociale dans ce quartier, n'était pas négociable.

Mais les habitants membres du CC ont donc obtenu un gain concret et symbolique puisqu'ils ont acquis un déplacement des accès et une moindre visibilité du foyer de leur fenêtre. Ainsi les habitants n'ont-ils pas pu entamer l'essence-même du projet mais les concessions réalisées ont un impact non-négligeable puisque l'espace au sol disponible a été fortement entamé.

### ***Avec quelles concessions et quelles contreparties ?***

Quelles sont les contreparties d'ADOMA ? Nous avons déjà indiqué les échanges qui ont eu lieu entre eux et la mairie au sujet de la perte des places de parking occasionnée par la construction sur ces places de chambres pour compenser. La négociation a consisté à déplacer la tension puisque le premier projet avait reçu l'accord de la Ville et avait suscité la désapprobation des riverains de l'impasse Picou. Le second projet réalisé en collaboration satisfait les riverains mais génère une tension entre la Ville et Adoma concernant les places de stationnement. Ce déplacement de la tension entre les acteurs constitue aussi un glissement d'échelle car les enjeux croisés pour ADOMA et la Ville ne se restreignent pas à l'échelle de la ZAC Porte de Paris. En effet, les opérateurs qui sont présents sur ce site, ont aussi des projets sur d'autres emprises foncières sur le territoire de l'agglomération, c'est ce qu'explique un élu : « c'est une règle du jeu qu'on a instauré sur la ZAC. Vous avez le droit de construire. Ils ne le font pas uniquement par manichéisme. On est effectivement dans des opérations immobilières qui répondent à des politiques, ce n'est pas forcément un aspect pécunier. ADOMA, PCH ne le font pas pour le pognon, mais le font parce que ça correspond à une politique, à un besoin et donc ils ont besoin de ces fonciers, de ces constructions. On a

mis un certain nombre de règles qu'ils ont acceptées et je trouve qu'ils ont parfaitement joué le jeu (...). ADOMA a une très mauvaise image comme on a pu le constater au comité consultatif. Qu'ADOMA essaye de redorer son image, ça participe aussi de sa politique. Par ailleurs, ADOMA est en discussion avec la ville et Plaine Commune pour des chantiers partout pour construire des résidences, ça rentre aussi en ligne de compte. Je ne suis pas sûr que quand on aura des constructeurs privés, on sera dans la même relation. » Les opérateurs acceptent les conditions de négociation de la ZAC, en échange ils peuvent obtenir d'autres terrains pour bâtir. Le foncier constitue une contrepartie fréquente de la part de la commune pour faire avancer des négociations.

Mais les objets à négocier ne s'effectuent pas sur le même niveau, ce qui entraîne une illisibilité des décisions prises : les architectes veulent avoir des négociations sur l'attribution des lots avec les habitants, ceux-ci sur le contenu des lots, mais tant que les lots n'ont pas été attribués à des logements, à des bureaux ou à des équipements publics, il ne peut pas y avoir de négociations sur le fait qu'il y aura ou pas une école. Il y a des négociations avec tous les acteurs qui doivent avoir lieu à plusieurs niveaux du projet, du supra au micro, or les architectes veulent avoir des orientations au niveau supra alors qu'habitants veulent déterminer le niveau infra.

Nos observations ont montré l'importance de la concertation en termes de visibilité. Cet aspect d'affichage peut constituer une contrepartie pour tous les membres du dispositif de concertation. Cependant ce phénomène est particulièrement marqué pour les techniciens et les partenaires. Ainsi lorsqu'on interroge un élu sur les tractations avec les acquéreurs privés : « - quel intérêt du groupe Accor, quel intérêt peut-il avoir à rentrer dans cette démarche (de concertation et négociation) ? Est-ce que vous allez lui retirer son autorisation de s'installer ? - non, mais il y a toujours des négociations en parallèle. C'est toujours comme ça. Je crois qu'aucun constructeur sur la Porte de Paris n'aura d'autres opérations programmées ou pensées sur le territoire de Plaine Commune. Donc leur intérêt est de ne pas se fâcher avec la collectivité même locale en sachant qu'elle est membre de la communauté d'agglomération. Donc on arrive un peu à contraindre les promoteurs. »

## **IV – comment la concertation bouleverse les pratiques des professionnels**

### ***IV.1 La concertation, un travail supplémentaire***

Depuis plusieurs années maintenant la concertation est une dimension supplémentaire et très souvent incontournable du processus d'élaboration du projet urbain. Au sein des bureaux d'architecte, ce phénomène s'illustre dans le recrutement par la recherche de compétences nouvelles avec des formations en sociologie, ethnologie ou psychologie sociale. Si cette dimension est intégrée par les professionnels en termes de démarche, on constate que l'investissement représenté par le travail de concertation est souvent difficile à anticiper. Ainsi concernant la ZAC Porte de Paris, la concertation était clairement annoncée comme une composante du cahier des charges remis aux urbanistes. L'agence Grumbach a ainsi intégré dans sa réponse et dans le coût proposé, une part de travail dédiée à la concertation. Cependant, cette part a été évaluée de manière forfaitaire car l'urbaniste ne disposait pas d'éléments formels permettant de quantifier le temps à consacrer au dispositif de concertation. Rappelons ici que dans le cas qui nous préoccupe la concertation revêt plus que tout une dimension politique. Cette exigence politique a très bien été retranscrite par la SEM plaine développement lors de la rédaction du cahier de charges pour l'élaboration du projet de ZAC.

A l'inverse, nous avons pu constater que pour les projets architecturaux de la résidence PCH et de la résidence ADOMA, la concertation ne faisait pas partie du cahier des charges. Pourtant les architectes ont dû participer à des comités consultatifs et des groupes de travail, modifier leurs présentations afin de les rendre pédagogiques. Lorsqu'on les interroge sur ce point, les architectes semblent embarrassés plus par le retard pris dans l'élaboration du projet que par le temps de travail consacré à la concertation qui revêt un aspect commercial.

### ***IV.2 La concertation bouleverse les règles du jeu***

Lorsqu'ils évoquent les contraintes de la concertation, Architectes et techniciens parlent avant tout de la question de la temporalité. Celle-ci se pose à différents niveaux. Il faut tout d'abord réconcilier la temporalité du projet urbain avec celle des habitants. Au cours des

débats, les préoccupations sont le plus souvent quotidiennes et les participants ont parfois du mal à se projeter. A contrario, lorsqu'ils ont intégré la dynamique du projet, ils voudraient que des avancées se concrétisent immédiatement. Par exemple, presque une séance entière de comité consultatif a été consacrée à la question du développement des transports comme préalable à l'arrivée de nouveaux habitants. La question de la temporalité se pose également pour les professionnels dans l'écart entre la temporalité du projet et celle du processus de concertation. Comme nous avons pu l'évoquer plus en amont la concertation engendre fréquemment du retard sur le projet. Mais d'autres tensions apparaissent lorsque par exemple, les techniciens sont amenés à soumettre des aspects du projet au dispositif participatif alors qu'ils savent que ceux-ci seront amenés à évoluer.

La concertation autour du projet urbain implique un travail de pédagogie et de vulgarisation mais aussi une sélection de l'information. Par exemple, il paraît non pertinent de débattre de l'avenir du secteur Sud de la ZAC Porte de Paris tant que la question de l'enfouissement des bretelles d'autoroute n'est pas tranchée.

Une ambiguïté porte sur la qualification des participants au comité consultatif ou aux groupes de travail. Si la majeure partie de ces membres a acquis des compétences dans le domaine technique (les termes de prospect, de hauteur obligatoire... sont maîtrisés par le plus grand nombre de ceux qui participent régulièrement), les compétences sur la maîtrise des contraintes liées au temps ou à l'insertion de la ZAC dans un territoire plus large sont loin d'être acquises pour les participants. En effet, l'objet des négociations n'est pas le même selon les acteurs car ils ne se positionnent pas dans le même temps. Par exemple les habitants négocient sur la présence ou non de balcons pour exprimer le besoin d'une vision à court termes des constructions, alors que l'architecte parle d'évolution des usages et des pratiques sociales et se positionne ainsi sur un temps plus long. L'architecte ne vit pas sur les lieux, il n'a pas ce même « besoin » que les habitants de voir la réalisation directe de ses orientations.

Mais pour que les habitants puissent réellement influencer sur le projet, la maîtrise de ces éléments est indispensable afin de ne pas créer des débats improductifs faute de connaissance des marges de manœuvre possible.

Lorsque les élus sont présents lors des instances où est débattu le projet urbain de la ZAC Porte de Paris les acteurs (élus et architectes) estiment que cette présence perturbe le

déroulé et ne permet pas une juste expression de tous. Pour l'architecte : « il ne faut pas que les élus soient trop présents (...) Quand les élus sont trop présents, il y a toujours une espèce de situation où, au bout d'un certain moment, c'est compliqué. Le dialogue va vers les élus, comme s'il y avait un conflit entre les habitants et les élus ». L'élue responsable du CC est aussi de cet avis : « les élus sont l'incarnation du projet, et donc quand on n'est pas d'accord avec le projet parce qu'il est défendu par les élus, on arrive à des schémas qui, à mon avis, sont contradictoires avec l'objet même du comité consultatif et la tentative de participation collective à l'élaboration. C'est la raison pour laquelle on n'est pas dans les groupes de travail. ». Dans ce cadre, les débats sur le projet ne sont pas clairement une remise en question des choix locaux, mais ils portent sur des aspects du projet qui pourraient paraître négociables mais dont le fondement n'est pas négociable. Concernant la résidence ADOMA par exemple, si en comité consultatif les débats pouvaient concerner la population accueillie, son mode de vie et la façon dont elle était traitée par ADOMA, lors des groupes de travail, on discutait nombres de chambres et hauteurs des bâtiments.

Ces acteurs voudraient donc une séparation entre les sphères d'élaboration et la sphère politique afin de rendre les séances de travail plus productive. En effet, comme le précise l'architecte : « moi ça ne m'intéresse pas la concertation où il faut que je fasse des plans et que je les montre aux élus et que les élus soient d'accord. Ce n'est pas de la concertation, c'est de l'information, de la validation, une sorte d'instrumentalisation. La vraie concertation c'est de pouvoir travailler ». Cet aspect de la productivité de ces séances, qui doivent être du « travail » selon lui, est assez contradictoire avec la conception même de ce qu'est une concertation, par ailleurs les architectes évoquent un manque de retour des habitants sur ce qu'ils proposent : « nous la parole des élus ne nous intéresse pas, mais c'est de voir ce que les habitants en pensent, de les écouter et voir comment on peut les aider ».

Nous venons d'observer comment la concertation bouleverse les pratiques d'élaboration du projet, intéressons nous maintenant à son incidence sur le processus de validation des projets. Lorsque les élus sont absents de réunion de travail, des groupes de travail thématique par exemple, il est, selon l'architecte et la responsable administrative du CC, beaucoup plus facile d'avancer concrètement sur les questions techniques que pose le projet urbain.

Dans ce cas, se pose la question de la validation politique du travail produit. On peut émettre l'hypothèse qu'à partir du moment où l'élue autorise la création du groupe de travail les

modifications ou demandes sont acceptés et que la négociation se situe entre les architectes et les habitants. Le circuit des négociations est différent dans ce type de configuration où les élus ne sont pas présents : les techniciens qui ont présentés un projet reviennent vers les élus pour négocier les demandes des habitants (ou plutôt les incidences de ces demandes sur le projet : l'exemple déjà cité dans le rapport précédent sur la négociation entre ADOMA et la ville de Saint Denis sur les places de parking est très parlante).

### ***IV.3 La concertation, une ressource supplémentaire ou un frein ?***

L'intitulé de notre étude : « le projet négocié : le projet à l'épreuve de la démocratie locale et de la concertation » sous-tend que les dispositifs participatifs constituent une « épreuve » pour les projets urbains. Nous nous sommes donc attachés à vérifier en quoi la concertation était une épreuve et quelles en étaient les conséquences pour le projet étudié.

Selon la définition du Larousse, l'épreuve est :

- Un essai par lequel on éprouve la résistance, la qualité de quelque-chose
- Un exercice « imposé »
- Une difficulté qui éprouve le courage
- Un malheur, adversité.

Nous allons nous efforcer de montrer dans quelles acceptions, le mot épreuve prend le plus son sens dans la situation qui nous préoccupe. Considérons le projet de la ZAC Porte de Paris conçu par Antoine Grumbach, comme nous l'avons mentionné plus haut, la concertation étant incluse dans le cahier des charges remis à l'urbaniste, elle constitue un « exercice imposé », c'est-à-dire une sorte de passage obligé relativement codifié et organisé. La volonté politique de poser la concertation comme une condition à l'élaboration du projet de ZAC est affirmée et revendiquée. Non seulement, le cabinet Grumbach doit participer au dispositif de concertation mis en place mais il doit concevoir un projet de ZAC capable de susciter l'adhésion des habitants ( et des membres du comité consultatif).

Du point de vue des techniciens que nous avons rencontrés, cet exercice « imposé » peut générer une réelle plus-value s'il permet de confronter le projet aux pratiques et aux usages

des habitants. En ce sens, la concertation permettrait de mettre à l'épreuve la qualité du projet. Or nous avons pu constater qu'au sein du comité consultatif, les échanges se situent le plus souvent sur les plans, idéologiques et techniques et peu sur les usages. Ceci est en partie lié au fait que le quartier de la ZAC Porte de Paris est très peu habité. Les argumentations développées en termes d'usages concernent donc principalement les déplacements. Ainsi, les habitants ont-ils pu interpeller les urbanistes concernant la circulation des deux roues. Sur ce point, en particulier, leurs interventions très concrètes mettaient en lumière des points du projet perfectibles. Ainsi deux ateliers de travail organisés en décembre 2007 et janvier 2008 avec des habitants volontaires ont permis à Grumbach d'amender son projet notamment en révisant l'aménagement de la place intermodale et la placette attenante à l'école. Ce travail mené en concertation a permis la création d'une zone 30 de la place intermodale à la voie nouvelle et à la rue Pinel et à la création d'un double quai permettant de distinguer mieux les différents types de circulation. Nous considérons ici que le projet initial a été mis à l'épreuve des usages cyclistes des membres du comité consultatif et que la qualité du projet a pu ainsi être améliorée.

Mais les difficultés rencontrées par le projet lorsqu'il est soumis à la discussion et à la critique au sein d'un dispositif de concertation n'apportent pas seulement des plus-values. En effet, la nécessité de recueillir l'adhésion de « tous » peut amoindrir la force d'un projet dans la recherche d'un consensus. La résidence PCH en est un exemple. Au départ, le projet devait juste être présenté au comité consultatif. Suite aux réactions des participants l'Atelier Du Pont en charge du projet a dû réviser ses plans. Certains habitants ont été associés à un groupe de travail. Les échanges ont duré 18 mois. Au final, tous les partenaires se disent satisfaits du projet et considèrent qu'il a globalement gagné en qualité. En effet, suite aux exigences formulées par les habitants, la qualité environnementale du bâti a été accrue.

Nous avons expliqué comment la concertation pouvait contribuer à l'enrichissement d'un projet urbain notamment en le réinterrogeant à l'aune des usages ou en réintroduisant des dimensions nouvelles. Mais notre étude nous a aussi permis de constater à quel point la démocratie locale pouvait ralentir la mise en œuvre du projet.

Les tensions entre la temporalité du projet et celle de la concertation sont flagrantes. Un architecte remarque : « On ne peut pas remettre tout en cause tout le temps et ça c'est une incompréhension pour les habitants. Si ce n'est que l'on a des procédures qui sont lourdes et qu'il faut lancer 2 ans, 3 ans avant. [...] Si vous voulez, on vous donne des objectifs de

constructibilité et après, on vous jette dans la fosse aux lions. » Cette remarque fait référence principalement au retard pris dans la construction de la résidence PCH, « on ne discute pas de 17 logements pendant un an et demi. ». Le temps limite les marges d'évolution du projet. Mais si le temps est contraint, nous avons constaté que le dispositif de concertation mis en place peut être modifié. Il va prendre la forme de groupe de travail afin d'aboutir plus rapidement à la formulation éventuelle d'un avis.

La concertation est aussi susceptible de freiner également le projet quant à son ambition. Un architecte nous confie : « Quand il y a quelques énergumènes là qui crient très fort, oui nous sommes une association, l'association de La Maltournée etc.... Bien sûr, c'est formidable des terrains vagues dans la ville mais la commande et moi je la trouve légitime, c'est de pouvoir permettre à l'ensemble de la population de descendre au bord du canal, de se promener, d'aller boire un coup, de pouvoir faire des trucs. Ce n'est plus la situation où un petit groupe vient pique-niquer de façon sympathique, ça on ne peut pas. Après, qu'ils disent je ne sais pas quoi, on va construire mais il faut qu'il y ait des activités, des trucs pour les gosses, ok d'accord on arrive à fabriquer le projet. Mais c'est, il y a un moment donné en tant qu'architectes et urbanistes, on a une commande et si on croit à la commande et moi, je crois en l'objectif qui est d'enlever cette espèce de no mens land pour pouvoir arriver tranquillement jusqu'au bord de la Seine et avec de la sécurité. » Comme nous l'avons évoqué plus haut, la concertation a engendré des modifications profondes du projet autour du bassin de La Maltournée. Cette partie du site cristallise de nombreuses tensions et nous avons pu constater sur ce point que l'arbitrage en faveur de la commande initiale était peu prononcé. Le risque est celui de desservir le projet par une opposition systématique à toute tentative de structuration de l'espace. Les défenseurs du site constituent une force d'inertie importante qui pourrait pénaliser le projet.

## CONCLUSION

En analysant l'expérience de concertation de la ZAC Porte de Paris, l'importance des scènes « off » dans les négociations autour du projet s'est révélée. Le dispositif formalisé de concertation consiste à soulever les questions et à valider les accords trouvés mais le cœur des négociations a lieu de façon bilatérale sur les scènes « off ». Déjà, il convient de distinguer le dispositif de concertation du dispositif de « coproduction » c'est-à-dire celui des groupes de travail dans lesquels les échanges ne sont pas pollués par des débats idéologiques ou politiques. Ensuite, les tractations s'opèrent plus de façon informelle et confidentielle. Les contreparties ne sont jamais officiellement annoncées.

Le projet, au travers de l'épreuve de la concertation, est réinterrogé et modifié. De manière générale, la démocratie locale à l'œuvre permet d'avoir l'assentiment des différents acteurs et génère un projet suscitant l'adhésion. Dès lors, la majorité des membres du dispositif de concertation s'entendent pour dire que le projet est globalement enrichi. Pour ce faire, ils insistent sur l'intrant qui revêt pour eux le caractère le plus important qu'il soit social, architectural, idéologique, pratique ou politique. De notre point de vue d'observateur extérieur, nous constatons effectivement les apports de la concertation sur la qualité environnementale et sur des aspects d'usages. Toutefois, ces plus-values sont corrélées à des concessions par fois regrettables : perte de logements ou de places de stationnements, architecture moins originale. Les mécanismes de négociations autour du projet sont divers : tantôt il pourra s'agir de recueillir l'adhésion des habitants dans un contexte électoral et le projet semblera bien lointain, tantôt le processus sera lent et informel et fonctionnera par « infusion » des idées parmi les membres du dispositif, tantôt il s'agira pour l'un des participants de faire ressurgir une dimension du projet (son caractère durable par exemple) sur laquelle tous s'accorderont pour retravailler.