



LE PROJET NEGOCIE

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

Résumé

I – Présentation de l'étude

I.1 Le projet de la ZAC Porte de Paris

Situé en périphérie de St Denis, entre le quartier de La Plaine et le centre-ville historique, le territoire de la ZAC Porte de Paris est restreint (17 Ha environ) et comporte très peu de logements donc d'habitants. L'historique de ce quartier montre que cet axe nodal subit des contraintes fortes à différentes échelles : nationale, régionale, communautaire et communale. 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).

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 ».1 Ce projet se décompose en deux phases: le secteur nord en phase opérationnelle et le secteur sud à l'étude. Au sein de ce projet de ZAC les contraintes techniques pèsent très lourd sur les choix politiques.

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

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 SEM Plaine Commune, 2005, Présentation du projet Porte de Paris et cahier des charges de la ZAC.

I.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. 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.. *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

I.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 de novembre 2008 à décembre 2009 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. Pour compléter nos observations issues des réunions du comité, nous avons ainsi réalisé 12 entretiens dont 3 avec des élus, 3 avec des professionnels, 3 avec des partenaires, 3 avec des habitants.

II En quoi la démocratie participative modifie le projet

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.

II.1 le projet évolue indépendamment de la démocratie participative

Les éléments modifiés 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

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.

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

La particularité du projet de la ZAC porte de Paris réside dans le fait qu'il concentre sur un petit territoire une pluralité d'enjeux d'échelles différentes faisant intervenir des partenaires variés : Etat, RATP, Plaine Commune, Ville de St Denis ...

II.2 le projet évolue avec la concertation

On voit très clairement avec l'évolution du plan masse comment le projet concernant l'ilôt 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'ilôt 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 abandonnée. 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.

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. Ce projet a été rejeté en comité consultatif puis retravaillé au sein d'un groupe de travail associant les habitants. Ce travail de concertation a généré 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.

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 suscité des tensions. Les riverains de l'impasse Picou ont obtenu d'une parcelle soit retirée du projet ADOMA. 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.

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

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

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.

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.

Forme du système de prise de décisions

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 personne².

De plus, des critiques se font entendre contre la forme du processus de concertation. 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.

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. 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. 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 « parasitaires » 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

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.

² Selon Talpin, le vote à bulletin secret permet d'acter de décisions plus fortes que celles émises par le consensus.

Le comité consultatif, scène principale, produit des avis afin d'éclairer les décisions des élus réunis en Bureau Municipal. 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. 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. Ces scènes ont chacune leur espace, leur configuration d'acteurs et leur temporalité définissant ainsi leur espace de négociation. Elles peuvent être discordantes.

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

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

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

Comme nous l'avons évoqué plus haut, les habitants ont pu créer un espace de négociations notamment sur la question des hauteurs des bâtiments que ça soit concernant l'immeuble de logements sociaux ou la résidence sociale Adoma. Les incidences pour PCH et ADOMA furent relativement importantes (perte de 7 logements d'une part et de places de stationnement d'autre part). Au sein du processus de concertation, les élus ont paradoxalement soutenu les demandes des habitants alors même qu'ils défendent par ailleurs la place du logement social et de l'hébergement accompagné.

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 de ses caractéristiques sociodémographiques. Ces deux projets montrent les possibles dérives de la logique NIMBY³. 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.

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 devait être démoli 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 ».

³ 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.

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

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 m² 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 souhaitent 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 ?

Le foncier constitue une contre-partie 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 de 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 contre partie 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.

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.

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. 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 ».

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.

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. 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 en termes d'esthétisme, d'offres de logements, d'équipements ... Le mode de validation par la recherche du consensus ayant tendance à limiter le changement.