



## **Le réaménagement des Halles de Paris : quelle concertation?**

Camille Gardesse

*Le projet de réaménagement des Halles est l'objet d'une couverture médiatique ponctuelle mais il demeure peu étudié. Comment s'est élaborée la concertation? L'implication des citoyens, pourtant revendiquée, s'est limitée à une consultation souvent tardive..*

Dès le démarrage de l'opération de réaménagement du quartier central des Halles en 2003, la Mairie de Paris, maître d'ouvrage, a insisté sur sa volonté d'associer les citoyens à l'élaboration du projet urbain, et a mis en place des dispositifs dits de « concertation »<sup>1</sup>, laissant présager une attention particulière aux pratiques et aux attentes des usagers. La prise en compte de la dimension métropolitaine supposait aussi une ouverture de ces dispositifs à l'ensemble des franciliens. Sept ans après le début de cette opération, largement médiatisée, peut-on dire que cette ouverture s'est produite ? Dans quelle mesure a-t-elle permis une évolution des pratiques de conception urbaine ?

### **Inclure les « métropolitains » dans la « concertation »**

La dimension métropolitaine des Halles est évidente : les études de fréquentation du Forum montrent que les usagers résident majoritairement hors du quartier (94 %) et habitent surtout en banlieue parisienne (70 %) <sup>2</sup>. Au-delà des fonctions de transport, de commerce et de loisirs, la centralité et la charge symbolique et historique du quartier accentuent l'attractivité du site à l'échelle de la métropole.

Alors qu'elles avaient été annoncées comme « larges et à destination de tous les usagers, parisiens et franciliens », les démarches de concertation mises en place pour le

réaménagement du quartier des Halles par la Mairie de Paris depuis 2003 ont visé principalement des associations de riverains. La majorité des usagers « métropolitains » n'ont été que peu sollicités, et de façon relativement connexe, au processus d'élaboration du projet urbain, malgré les tentatives d'inviter des publics plus larges. Trois phases de concertation peuvent être repérées.

Lors de la première phase, celle des études de marché de définition (de 2002 à 2004), la concertation organisée par la Société d'Economie Mixte (SEM) Paris Centre, seuls les usagers riverains et associatifs ont été invités à participer aux réunions de concertation. Les usagers non riverains ou non organisés n'ont eu la possibilité de donner leur avis qu'en réunion publique et lors d'une consultation ponctuelle par formulaires mis à disposition du public de l'exposition des quatre projets lauréats du marché de définition (avril-juillet 2004).

Une Charte de Concertation adoptée à partir de 2006 a formalisé la démarche. Sur la proposition de plusieurs associations et de militants impliqués, la charte a inclus la mise en place de « groupes d'usagers » n'habitant pas nécessairement le quartier. Mais cette méthode a été peu suivie d'effets, car les résultats des travaux de ces groupes n'ont été que modestement pris en compte dans la programmation. Par exemple, le cahier des charges pour le concours d'architecture du bâtiment des Halles a été élaboré sans les attendre. De plus, ce sont principalement les associations riveraines et pas les usagers non-riverains qui ont été mobilisées dans ces groupes de travail.

Après les élections de 2008, la nouvelle équipe municipale revendiquait la dimension métropolitaine au cœur du projet de rénovation des Halles. Des associations qui depuis le début de l'opération s'étaient mobilisées autour de la prise en compte de cet aspect se sont constituées en un « groupe métropole ». Elles ont été interpellées par les acteurs politiques, qui leur ont demandé de présenter leurs réflexions et projets sur l'enjeu métropolitain. Un document de diagnostic et de propositions a été envoyé aux élus pour la préparation d'une réunion informelle en juin 2008. Les citoyens ont alors interpellé les directeurs de cabinets de la Mairie de Paris : « on vous a donné des textes : qu'est-ce que ça vous inspire ? ». Ceux-ci ont renvoyé les réponses aux prochains rendez-vous. Or un an plus tard, en mai 2009, lors de la première séance officielle du groupe de travail thématique nouvellement constitué portant explicitement sur la métropole, le groupe métropole n'a toujours pas eu de retour sur ses propositions : « Il y a un an vous nous avez demandé des propositions. On l'a fait. Quelles sont vos analyses ? ».

Une troisième phase visant à impliquer un public non riverain dans le projet a démarré en septembre 2009, ce qui était une demande exprimée maintes fois par certaines associations.

De nouvelles modalités de concertation ont été organisées par une équipe mandatée par la Mairie de Paris, associant des programmistes et de jeunes urbanistes spécialisés dans les processus participatifs. Cette nouvelle démarche est explicitement à destination des « métropolitains »<sup>3</sup> et sa méthodologie proposée est davantage qualitative. Cependant, elle est arrivée tardivement dans le processus de projet et avait pour condition « la non remise en cause de la programmation et du calendrier prévus »<sup>4</sup>.

Ainsi, la question de l'inclusion des usagers à l'échelle de la région métropolitaine a donné lieu à des évolutions limitées des pratiques des pouvoirs publics en matière de définition des publics sollicités.

### **« On vous écoute, mais on décide »**

La démarche de concertation a montré ses limites non seulement dans la prise en compte de l'ensemble des franciliens, mais aussi des contributions des citoyens. L'analyse des relations entre les pouvoirs publics et les personnes mobilisées de façon continue dans la « concertation » des Halles montre une faible prise en compte des apports des citoyens dans le processus de projet. Et ceci même lorsque les politiques eux-mêmes ont fait appel à eux pour qu'ils leur transmettent leurs propositions. De façon plus générale, lors des réunions de concertation autour des Halles, les propos tenus par les élus et techniciens de la Ville de Paris aux associations et citoyens mobilisés illustrent leurs *stratégies de conservation*<sup>5</sup>. Les élus ont sans cesse rappelé que la légitimité et la capacité de prendre la décision leur revenait : « on vous écoute, mais on décide », ont-ils expliqué à plusieurs reprises. Les techniciens ont réaffirmé quant à eux leur autorité et leur spécificité d'experts patentés. On a pu entendre un architecte de la Mairie de Paris responsable du projet dire en réunion : « ça fait trente ans que je suis architecte, je sais de quoi je parle. Vous me croyez ou pas, moi je vous dis que ça se passe comme ça ». Au demeurant, ce sont souvent des arguments techniques qui sont utilisés pour couper court aux débats.

Pourtant, au cours d'entretiens et dans certains documents évoquant les résultats de la concertation, les élus, les directeurs de cabinet, les fonctionnaires et chargés de mission de la Ville de Paris reconnaissent non seulement la légitimité de la société civile à participer, mais assurent de surcroît que cette implication a été très utile pour le projet. De plus, on ne peut nier l'existence de tentatives visant à intégrer de plus en plus largement les usagers du site au processus de conception urbaine. Ainsi, un paradoxe réside dans le décalage entre les intentions exprimées par les politiques et techniciens quant à l'implication des citoyens dans

les projets d'urbanisme, et leurs pratiques face à celle-ci.

### **Le poids des cultures professionnelles en urbanisme**

Une des explications possibles de cette dissonance est la résistance des postures des élus et des professionnels de l'urbanisme, liées à des « cultures » de métier et de pratiques de projet urbain qui opèrent en arrière fond de la vie sociale et politique et « contribuent à la création et à la reproduction d'arrangements institutionnels »<sup>6</sup>. L'intrusion de l'acteur *habitant*, et a fortiori de *l'habitant* non organisé dans le champ de la programmation urbaine remet en cause les rôles traditionnels. C'est tout un ensemble de représentations et de pratiques qui est perturbé.

L'intégration des citoyens dans la conception urbaine peut donc s'avérer laborieuse. Tout d'abord parce que cela représente une difficile progression, comme le montrent certaines déclarations de techniciens qui ne semblent pas persuadés de son intérêt pour le projet, ainsi que d'élus et de leurs conseillers qui disent devoir convaincre les services techniques de l'utilité de la concertation. Un directeur de cabinet affirme : « Le fonctionnement des services techniques d'une administration, c'est quand même de travailler en vase clos avec une commande, et là on leur demande de ne plus être comme ça. La concertation c'est quelque chose qui fait globalement peur côté services techniques ». Cette crainte s'explique en partie par le risque de remise en cause de la légitimité des experts officiels, par la reconnaissance de nouvelles expertises, notamment dans un contexte de diversification des professions en urbanisme.

Cette évolution est également laborieuse au sens littéral, parce que la pratique participative implique des modalités de projet différentes, qui se traduisent selon les acteurs rencontrés par un « surcroît de travail ». Il est beaucoup question du changement de manière de « faire le projet », comme l'illustre cette déclaration d'un directeur de cabinet de la Mairie de Paris : « Pour l'administration, pour les cabinets, pour les élus, ça change la manière de travailler. C'est un travail qui demande du temps, et on n'avait pas besoin de le faire avant, sans la concertation ».

### **Vers un urbanisme participatif à Paris ?**

Les évolutions du processus de concertation autour du projet des Halles sont-elles représentatives d'une inflexion participative des pratiques de la Mairie de Paris ? Ou ne sont-

elles qu'une adaptation à des enjeux locaux ? Certains élus et fonctionnaires rencontrés semblent avoir développé une réflexion rétrospective sur l'expérience des Halles et en tirent des conclusions, notamment en termes de méthodes à adopter pour qu'une *concertation* fonctionne : « commencer en amont », « ne pas fermer la démarche à un seul public », « demander aux citoyens de réagir sur le sens ». Reste à voir si, à l'échelle de la municipalité parisienne, les nouveaux projets d'urbanisme se font en prenant davantage en considération les usages et attentes des citoyens.

### **Pour aller plus loin**

Fromonot, Françoise. 2005. *La campagne des Halles, les nouveaux malheurs de Paris*. Paris: La Fabrique.

Dimeglio, Pierre, et Zetlaoui Léger, Jodelle. 2007. "Les rapports ambigus entre politiques et citoyens : le cas du réaménagement du quartier des Halles à Paris", *French Politics, Culture and Society*, vol. 25, n° 2, pp. 115-140.

Dossier sur le projet des Halles, Mairie de Paris

[http://www.paris.fr/portail/accueil/Portal.lut?page\\_id=9650&document\\_type\\_id=4&document\\_id=13460&portlet\\_id=23750](http://www.paris.fr/portail/accueil/Portal.lut?page_id=9650&document_type_id=4&document_id=13460&portlet_id=23750)

*Charte de la concertation, projet de réaménagement des Halles*, Mairie de Paris, Direction de l'Urbanisme, janvier 2006

[http://www.paris.fr/portail/accueil/Portal.lut?page\\_id=9650&document\\_type\\_id=4&document\\_id=13460&portlet\\_id=23750&multileveldocument\\_sheet\\_id=1511](http://www.paris.fr/portail/accueil/Portal.lut?page_id=9650&document_type_id=4&document_id=13460&portlet_id=23750&multileveldocument_sheet_id=1511)

---

<sup>1</sup> Terme utilisé dans les documents officiels de la Ville de Paris mais dont la portée effective doit être précisée, eu égard aux échelles d'implication citoyenne.

<sup>2</sup> IPSOS, *Profils des usagers des différents espaces des Halles de Paris, rapport de la phase quantitative exploratoire*, octobre 2006 / Missions Publiques, *Projet de rénovation des Halles, groupes de concertation d'usagers, rapport final*, décembre 2006.

<sup>3</sup> Termes utilisés par les représentants de la Mairie de Paris et l'équipe mandatée pour la concertation.

<sup>4</sup> *Note de cadrage d'un projet de cahier des charges, étude relative au caractère métropolitain de l'espace public des Halles*, document de travail réalisé par la Mairie de Paris et présenté à la réunion du Groupe de Travail Thématique « métropole » du 28 mai 2009.

<sup>5</sup> Pour reprendre les cadres d'analyse proposés par Pierre Bourdieu dans *Questions de sociologie*, Paris,

---

Minuit, 1980.

<sup>6</sup> Hall Peter, Taylor Rosemary. 1997 " la science politique et les trois néo-institutionnalismes ", *Revue française de science politique*, vo. 47 n°3-4, pp. 469-496.

**Camille Gardesse** est doctorante au Lab'Urba sous la direction de Jodelle Zetlaoui-Léger et ATER à l'Institut d'Urbanisme de Paris. Sa thèse porte sur les dispositifs participatifs dans le cadre de démarches de projet urbain et sur les représentations et les pratiques des politiques et des techniciens vis-à-vis de la participation des citoyens. Elle s'intéresse plus particulièrement à la concertation organisée par la Mairie de Paris pour le projet de réaménagement du quartier des Halles.