

**Acteurs institutionnels et professionnels de l'urbanisme face aux savoirs citoyens :
représentations et pratiques.**

La concertation pour le réaménagement des Halles de Paris, 2002 – 2008

Bien que de nouvelles formes de démocratie participative se développent depuis plus de vingt ans sous l'impulsion de dispositifs législatifs et règlementaires, les instances mises en place par les pouvoirs publics obéissent majoritairement à une logique descendante de mobilisation des citoyens, liée à la bonne volonté du pouvoir municipal. Le cadre législatif ne clarifie pas le sens donné aux termes « concertation » et « participation », et ne livre ainsi pas de contenus ou de méthodes qui permettraient de régler les rapports entre *représentation* et *participation*¹ : la hiérarchie des pouvoirs ne semble pas ébranlée. Si les intentions d'implication de citoyens dans l'action publique existent, les modèles de la démocratie représentative restent prégnants.

La théorie de la *typification* développée par Berger et Luckmann² nous semble être un cadre d'analyse probant pour étudier la séparation des rôles induite par cette distribution institutionnelle des actions. Selon leur approche, les différentes classes d'acteurs effectuent « une *typification réciproque d'actions habituelles* » ; chacun appréhende l'autre à travers son rôle institutionnellement distribué. Ainsi il est a priori établi que les actions de type X sont exécutées par les acteurs de type X. Dans les instances participatives, les acteurs ont des rôles traditionnellement *typifiés* que l'on peut décrire ainsi : les politiques sont les *décideurs*, les techniciens – architectes, ingénieurs, administratifs – sont les *experts*, et les citoyens, nouveaux venus dans les projets d'urbanisme, sont appréhendés comme des *profanes*.

L'expert est alors défini comme un spécialiste d'un domaine chargé de résoudre un problème technique et, en miroir, le *profane* comme celui qui n'est pas initié à ce domaine. De manière plus symbolique, dans les instances participatives, la distinction entre la parole de *l'expert* et celle du non-professionnel renvoie à l'opposition entre le *sacré* et le *profane*. En sacralisant le discours de *l'expert*, on cherche à limiter la portée des connaissances de l'habitant-citoyen. Un schéma de domination socio-politique persiste dans ces instances. C'est pourquoi nous préférons utiliser le terme « citoyens » pour qualifier les connaissances mobilisées par les participants de la société civile, et désigner par le terme « *profanes* » le

¹ LEVY A., « la démocratie locale en France : enjeux et obstacles », in *Espaces et Sociétés, Ville et Démocratie*, n° 112, 2003

²BERGER P., LUCKMANN T., *La construction sociale de la réalité*, Armand Colin, Paris, 1996

statut qui leur est attribué par certains acteurs.

Ce terme générique de « citoyens » recouvre en réalité deux dimensions. En effet les participants de la société civile peuvent être sollicités à travers deux statuts ; celui de *citoyen* et celui *d'habitant*. En tant que *citoyens*, il s'agit de reconnaître aux personnes le droit de contribuer aux décisions qui font l'action publique, de les légitimer dans les instances participatives. En tant *qu'habitants*, il s'agit pour eux de mobiliser des connaissances sur leurs usages et appropriations des espaces. Les appellations « expertises » et « savoirs » désignent les connaissances dont disposent les habitants-citoyens, mais aussi celles qu'ils construisent au cours de projets d'urbanisme. En ce sens, différents types de savoirs citoyens peuvent être distingués, de la connaissance qui émerge de l'usage à celle construite et constituée en argumentaire, et une « montée en expertise » est réalisable. C'est ce que propose Yves Sintomer en exposant une typologie des savoirs citoyens³ sur laquelle nous nous appuyerons.

La démarche participative qui servira de cas d'étude pour cette intervention est celle menée pour le projet de réaménagement du quartier des Halles de Paris. Depuis 2003, la Mairie de Paris a mis en place un dispositif de *concertation*⁴ pour ce projet. Deux phases d'implication de citoyens se sont succédées : la première a été menée de 2003 à 2004 sous la responsabilité de la SEM- Paris Centre. La seconde, en cours depuis 2005, est organisée par la Direction de l'Urbanisme en étant fondée à partir de janvier 2006 sur une *charte de la concertation*⁵. Dans cette intervention il s'agira d'étudier, à partir de l'exemple spécifique de l'aménagement du jardin des Halles, et plus précisément de la place René Cassin, le positionnement des acteurs politiques et techniques face aux savoirs citoyens, et la façon dont l'ingénierie du projet urbain les a pris en considération.

Si le projet des Halles concerne plusieurs maîtres d'ouvrage⁶, la Mairie de Paris est le principal décideur en ce qui concerne le jardin. Du côté des experts patentés, ce sont non seulement ceux de la maîtrise d'ouvrage représentés par les techniciens de la SEM Paris Centre, de la Direction de l'Urbanisme et d'autres Directions de la Mairie de Paris, mais aussi

³SINTOMER Y., 27 février 2006 « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », intervention à la journée d'étude du CIERA, *Y'a-t-il un « savoir citoyen » mobilisable dans la démocratie participative ?*, Paris
Yves Sintomer distingue la « raison ordinaire », savoir d'usage et bon sens du citoyen, de l'expertise citoyenne, qui peut s'instaurer en véritable contre expertise.

⁴ Terme utilisé par la Ville mais dont la portée effective doit être précisée, eu égard aux échelles d'implication citoyenne aujourd'hui établies ; c'est pourquoi il est signalé en italique dans cette communication.

⁵ Sur les conditions d'élaboration de cette charte, cf. DIMEGLIO P., ZETLAOUI LEGER J., été 2007, « Les rapports ambigus entre politiques et citoyens : le cas du réaménagement du quartier des Halles à Paris », in *Politics Culture and Society*, Volume 25 numéro 2, (cet article a été écrit en novembre 2006)

⁶ décideurs publics : Mairie de Paris, Région Ile de France, décideurs privés : RATP, Unibail

ceux de l'équipe de maîtrise d'œuvre d'architectes-urbanistes SEURA, qui sont impliqués. Les participants à la concertation issus de la société civile appartiennent majoritairement à des associations de riverains.

« Pour démocratiser il ne suffit pas d'élargir les forums, il faut redistribuer le pouvoir d'argumentation » expliquent les auteurs d'*Agir dans un monde incertain*⁷. En s'appuyant sur l'hypothèse que la portée effective d'une démarche annoncée comme concertée se mesure dans les capacités du dispositif à réduire les inégalités d'expertise et à favoriser une intervention de tous les acteurs dans le processus de décision, la communication traitera de la problématique suivante : s'il y a bien eu des intentions annoncées par la ville de démocratisation de la vie locale au début de son mandat et dont le projet des Halles devait être un exemple, comment et dans quelle mesure les acteurs institutionnels et professionnels de l'aménagement urbain les ont-ils mises en œuvre ? Il s'agira donc de questionner l'influence effective des différents types d'expertises émanant de la société civile sur l'orientation des politiques et des projets d'urbanisme.

Comment les acteurs institutionnels et professionnels considèrent-ils les participants de la société civile et leurs savoirs ? Comment ces derniers mobilisent-ils leurs connaissances et se positionnent-ils dans l'élaboration du projet d'urbanisme ? Quels liens existent entre le dispositif d'implication et le processus de décision ? En s'appuyant sur une échelle comprenant différents degrés d'implication, de l'information à la co-décision⁸, il faudra chercher à mesurer la contribution des non professionnels à l'élaboration du projet et à la décision. Par ailleurs, nous prendrons pour référence les trois modèles de démocratie technique définis par Michel Callon⁹ pour caractériser la façon dont se sont positionnés les principaux acteurs politiques et techniques face à l'expertise citoyenne à l'occasion du réaménagement du jardin des Halles.

⁷ CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y., *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001

⁸ ZETLAOUI LEGER J., mars 2005, "L'implication des habitants dans des micro-projets urbains : enjeux politiques et propositions pratiques", in *Les Cahiers de l'école d'Architecture de la Cambre*, Bruxelles

⁹ CALLON M., "Des différentes formes de démocratie technique", in *Annales des Mines*, Série trimestrielle • n° 9 - pp. 63-73 ; janvier 1998 ; Michel Callon distingue le modèle de l'instruction publique, le modèle du débat public, et le modèle de la co-production des savoirs. Les trois formes de démocratie technique varient selon le degré de monopole des scientifiques et, par voie de conséquence, selon le degré d'implication des citoyens. Dans celui nommé « l'instruction publique », ce sont les scientifiques qui doivent « apprendre » au public, et ne peuvent rien apprendre de lui.

Cette communication sera basée sur les résultats d'une recherche en cours¹⁰ qui repose sur une méthode associant observation participante au cours des réunions de concertation - ce qui permet d'étudier les dynamiques délibératives et l'évolution du projet - et analyse de contenu d'entretiens et de documents, officiels ou non. Après un récit qui permettra de montrer comment la place René Cassin est devenu un enjeu du projet de réaménagement des Halles, nous nous intéresserons aux jeux d'acteurs qui voient s'affronter les revendications d'expertise des habitants-citoyens et les positionnements traditionnels des élus et des experts officiels. Nous chercherons enfin à savoir quelle coordination existe entre dispositif d'implication des citoyens et élaboration du projet d'urbanisme.

Récit de l'opération des Halles et de l'élaboration du projet de jardin : la place René Cassin s'impose comme un enjeu de la démarche de conception et de concertation.

Phase 1, Lancement du projet et marchés d'études de définition : 2002 – 2004

Lors du lancement du projet, en 2002, les élus de Paris chargent la Direction de l'Urbanisme d'organiser une *concertation* en se basant sur l'article L-300-2 du code de l'urbanisme. Celui-ci ne donnant pas de cadre méthodologique précis, la D.U. entend au départ se contenter d'organiser des réunions publiques. Néanmoins lorsqu'au début de l'année 2003 la SEM Paris Centre est missionnée pour gérer des marchés d'études de définition simultanés, elle hérite de l'organisation de la "concertation" et prévoit, en plus de ces réunions publiques, d'ouvrir une exposition sur l'histoire du quartier, de créer un site Internet d'information et de contributions publiques sur le projet, et de mettre en place des "ateliers" de réflexion avec des associations de riverains. Une société de communication, "À vrai dire la Ville", est mandatée pour l'aider dans cette entreprise.

En juillet 2003, au début du marché d'études de définitions, les associations sont sollicitées pour donner des recommandations aux équipes. En octobre et novembre, la SEM les convie à prendre connaissance des premiers travaux des équipes issus d'une phase de travail dite « ouverte » d'échanges entre les représentants des maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre- à laquelle elles n'ont pas assisté - et à donner leur avis. Leurs contributions n'apparaissent toutefois pas clairement dans le programme définitif élaboré en novembre et décembre 2003.

¹⁰ Doctorat en Urbanisme, deuxième année en cours, *Elus et techniciens face à la participation des citoyens, organisés ou non, à des projets d'urbanisme : le cas de la concertation pour le réaménagement des Halles de Paris, 2002 – 2009*, direction Jodelle Zetlaoui Léger, laboratoire C.R.E.T.E.I.L., Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris Est

On ne perçoit pas non plus dans ce programme comment les études qui ont été lancées sur les pratiques du jardin par ses usagers sont mobilisées. L'une d'entre elles, achevée en 2002¹¹, aurait pu l'être dès la phase de diagnostic, mais celui-ci est resté très sommaire, peu transversal et axé sur des considérations générales ou très techniques. Les résultats d'une autre étude sur la cohabitation de différentes pratiques sur le site¹² ne seront livrés qu'en février 2004.

En avril 2004, les quatre équipes remettent leurs propositions qui reconfigurent totalement les espaces extérieurs existants. Une exposition des projets est organisée afin d'informer le "grand public". Celui-ci est même invité à donner son avis sur chacune des propositions en remplissant des bulletins qui s'empilent dans une immense urne en plexiglas. L'opération prend enfin une grande ampleur médiatique, et tandis que les experts en urbanisme et les critiques de l'architecture se répondent dans la presse nationale, les associations les plus mobilisées s'y affrontent également.

La ville conclura cette phase en estimant que la concertation a été un succès¹³ car trois réunions publiques et des « ateliers de travail » ont été organisés, et 12 500 personnes ont exprimé leur avis sur les projets pendant l'exposition. Les citoyens (membres d'associations de riverains, participants au Forum Social local, des universitaires) qui ont suivi cette première phase formulent un bilan beaucoup plus critique en prenant pour références notamment la Charte de concertation du ministère de l'Environnement définie en 1996 et les recommandations de la Convention d'Aarhus¹⁴ dont la France est signataire.

Phase 2, Commencement de la conception du jardin des Halles et réorganisation de la concertation, 2005

A l'issue des études de définition, et comme le permet cette procédure, un marché de maîtrise d'œuvre est proposé à l'équipe lauréate SEURA pour la réalisation du jardin. L'acte d'engagement date de juin 2005. Auparavant, des décisions importantes pour les objectifs d'aménagement de cet espace ont été prises au conseil de Paris, en février 2005 : un vœu

¹¹ THOMAS H., MONJARET A., Etude CERLIS / CNRS, *Le fonctionnement du jardin des Halles, fréquentations et usages*, novembre 2002

¹² HER, AUDI, Apia Architecte, *la gestion urbaine de proximité du site des Halles*, Etude commanditée par la Mairie de Paris, février 2004

¹³ C.f. Mairie de Paris, Direction de l'Urbanisme, Sous Direction des Etudes et des Règlements d'urbanisme, *Marché de maîtrise d'œuvre urbaine, rapport à la commission d'appel d'offres du 15 décembre 2004*, 09 décembre 2004

¹⁴ Adoptée en application de l'article 10 de la déclaration de Rio pour la région Europe de la Commission économique des Nations Unies, la convention d'Aarhus porte sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Elle a été signée le 25 juin 1998 au Danemark par 39 États.

(UMP) voté au Conseil de Paris en 2005 demande « que le Jardin des Halles ne soit en aucune manière inférieur à 4.3 hectares et en un seul tenant¹⁵. ». D'autres vœux, demandant le maintien d'un certain nombre d'éléments du jardin, dont la place René Cassin, sont retirés pour satisfaire à cet objectif du « plus grand jardin possible ».

Durant l'année 2005, l'équipe SEURA précise avec la DU le projet de jardin en marge de toute implication de citoyens. Parallèlement, la Mairie de Paris accepte d'ouvrir un débat sur une refonte des termes de la *concertation* avec les associations qui souhaitent participer à la suite du projet. Ces échanges mettent en exergue différentes conceptions de ce que peut être une démarche de concertation. Deux méthodes sont proposées : la première, portée par le collectif Rénovation des Halles, formé d'associations riveraines, favorise un dialogue exclusif entre maître d'ouvrage et associations¹⁶ (de riverains). La seconde, soutenue par le collectif plus hybride Parole des Halles regroupant des riverains et d'autres parisiens, suggère d'intégrer un large public pour prendre en considération la dimension métropolitaine du projet¹⁷. La *charte de concertation*¹⁸ adoptée par la ville en 2006 s'appuie plutôt sur le dispositif de Rénovation des Halles, tout en tenant compte de certains éléments émanant de l'autre proposition : l'organisation de réunions avec des groupes d'usagers et l'ouverture d'un site Internet mettant en ligne tous les documents relatifs au projet – la ville refuse toutefois la mise en place d'un blog. Le dispositif finalement adopté est proche de celui appliqué pour le réaménagement du site Paris Rive Gauche¹⁹ ; il est néanmoins plus ouvert en termes de groupes concernés.

Phase 3, dispositif de concertation et élaboration du projet du jardin des Halles, 2006 - 2008

La troisième période de concertation (2006 – 2009) donne lieu à douze réunions portant sur le jardin, présidées par Yves Contassot puis, à partir de mai 2008, par Fabienne Giboudeaux (adjoints du Maire de Paris chargés des espaces verts).

¹⁵ conseil de Paris de février 2005 : 2005 V. 97 - Vœu relatif au jardin des Halles. Délibération affichée à l'Hôtel-de-Ville et transmise au représentant de l'Etat le 2 mars 2005. Reçue par le représentant de l'Etat le 2 mars 2005

¹⁶ *Contrat de concertation permanente* proposé par le collectif Rénovation des Halles et l'association Accomplir au Maire de Paris en mars 2005

¹⁷ *Charte de programmation concertée et participative* proposée par l' EPPPUR au Maire de Paris en mars 2005

¹⁸ Direction de l'Urbanisme de Paris, *Charte de la Concertation*, janvier 2006, (ce document et les deux cités ci-dessus, sont disponibles sur le site Internet de l'IUP, rubrique les Halles)

¹⁹ Cf. ZETLAOUI LEGER J., *Projet d'urbanisme et participation des habitants*, Tome 2 du dossier d'Habilitation à Diriger des Recherches, soutenu le 14 décembre 2007 à l'Université Paris 12 - Val de Marne sous la direction de Thierry Paquot.

Lors du premier Groupe Thématique de Travail portant sur le jardin, en juin 2006, David Mangin présente l'avancée de son projet dans le prolongement de son esquisse de 2004. Les associations prennent conscience qu'un grand nombre de décisions importantes ont été prises pendant l'année où elle discutait des modalités de poursuite de *concertation*. Elles constatent que les grandes lignes du projet ne semblent plus négociables et qu'il leur est demandé d'entériner la suppression d'espaces qui leur paraissent jouer actuellement un rôle important. Elles réagissent donc de façon assez critique en dénonçant un schéma d'aménagement qui paraît « *très rigide et de nature à brutaliser les habitudes et les parcours des habitants du quartier* ». Selon les associations, les oppositions se focalisent au départ sur des aspects différents qui correspondent aux regroupements précédemment évoqués :

- *Contre la destruction du jardin Lalanne* : certains sont des fervents défenseurs de cet espace depuis le lancement du projet. Peu à peu, ils vont remettre en question l'ensemble du projet de jardin, notamment les espaces pour lesquels il y a un consensus au sein des associations, pour montrer que les décisions relatives à cet espace, dont celle supprimant le jardin Lalanne, n'ont fait l'objet d'aucune justification et d'aucun débat argumenté.
- *Contre un schéma d'organisation général du jardin asservi à la logique commerciale d'Unibail* : les autres associations ont une prise de conscience plus large ; elles dénoncent l'absence totale de prise en compte des pratiques actuelles du jardin, et estiment que la ville a totalement cédé à la volonté du principal financeur de l'opération, Unibail (propriétaire du centre commercial),

Plusieurs associations demandent alors la réalisation d'enquêtes auprès des usagers des Halles, comme le prévoit la *Charte de Concertation*. La Mairie de Paris se trouve donc dans l'obligation de les organiser, bien qu'elle tarde à le faire. Une enquête par questionnaires est réalisée *in situ* par la société IPSOS auprès de 400 personnes et est prolongée par des réunions organisées entre usagers des Halles et certains acteurs de la concertation par la société Mission Publique. Ces études sont menées en automne 2006, alors que de façon totalement

parallèle l'équipe SEURA travaille sur son avant-projet sommaire pour le jardin. La ville organise une restitution des résultats d'enquêtes mais ne leur donne aucun prolongement. En revanche, les associations vont se saisir de ces travaux pour remettre catégoriquement en question le projet de l'équipe SEURA.

Lors du G.T.T. sur le jardin du 13 décembre 2006, elles s'appuient ainsi sur les conclusions de ces études pour démontrer que les dispositions adoptées par les concepteurs ne tiennent pas compte des qualités des espaces actuels et notamment de l'importance qu'accordent les usagers du jardin à la place René Cassin. Ce lieu fait consensus chez les enquêtés²⁰ mais aussi entre les collectifs associatifs. Des explications sont demandées à la ville et à SEURA. David Mangin justifie sa suppression par le nivellement nécessaire pour réaliser un jardin unitaire. La municipalité ajoute que l'enjeu est de réaliser « le plus grand jardin possible », or la place René Cassin empiète sur la grande prairie envisagée par le projet SEURA. Les associations continuent d'exprimer leur désaccord, mais aussi leur incompréhension vis-à-vis de cette « proposition²¹ » : « *Les gens plébiscitent la place René Cassin, pourquoi la détruire ?* ». Le premier argument qu'elles mobilisent est relatif aux usages qui ont cours sur cette place : il s'agit d'un lieu à la fois de convivialité, de repos, et de passage. La réponse apportée à cet argument par les acteurs institutionnels et professionnels est immédiate : ces fonctions se retrouveront dans un autre espace²².

Au cours de la réunion suivante, le 16 janvier 2007, les associations affirment l'importance de conserver la place René Cassin à sa position actuelle. Un deuxième argument apparaît donc: il concerne cette fois sur le lieu, l'emplacement René Cassin. Mais pendant la réunion d'avril 2007, Yves Contassot dévoile la décision prise pour la place René Cassin : « *il y aura des modifications par rapport au dessin d'origine afin de trouver quelque chose qui soit un compromis, car ce ne sera pas le maintien de la place René Cassin.* », sans pour

²⁰ Lors de l'enquête par questionnaires de IPSOS, à la question « quels sont vos lieux préférés dans le jardin ? », la place René Cassin arrive en première ou deuxième position pour 55% des personnes. Puis, lors des groupes de travail organisés par Missions Publiques avec des usagers, il apparaît que la place René Cassin est « *vue comme un lieu participant à l'attractivité et à la convivialité du jardin* » « *Garder la place René Cassin ou développer un lieu similaire* » apparaît comme un point de consensus à l'issue de ces groupes de concertation. 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

²¹ A ce moment là, on ne parle pas encore de « décision » en ce qui concerne la place René Cassin.

²² David Mangin concède dès cette réunion, le 13 décembre 2006, que « *la place R.C. est un espace utile, cet espace serait juste déplacé* » Yves Contassot estime quant à lui « *qu'il faut voir comment les fonctionnalités peuvent se retrouver dans le périmètre du jardin* »

autant l'argumenter. Bien qu'un « compromis » soit annoncé, les acteurs de la société civile restent très méfiants.

Sous la pression des associations, une réunion portant spécifiquement sur l'aménagement de la place René Cassin est organisée en octobre 2008 par la nouvelle équipe municipale. David Mangin présente un diaporama qui revient sur la généalogie de son projet en ce qui concerne cet espace, en partant non de l'existant, mais de son esquisse de 2004.

L'évolution du projet met en valeur la prise en compte de ce qui a émergé dans les revendications des associations : les passages le long de l'église Saint Eustache seront élargis, avec des emmarchements. Il y aura ainsi une reproduction d'espaces sur lesquels il sera possible de s'installer pour profiter du site et du monument, afin que les pratiques actuelles perdurent – mais le nouvel espace n'ira pas aussi loin que l'extrémité courbe de la place dans sa partie basse. Le discours de la municipalité met en avant les apports de la *concertation* : « *tenant compte des remarques formulées tout au long du processus de concertation, l'aménagement a évolué* ». Comme lors des réunions précédentes, les associations s'opposent aux discours des acteurs institutionnels et des professionnels pour montrer que les nouvelles dispositions du projet n'apportent aucune réelle amélioration par rapport à la situation existante.

Les associations ont tout de même réussi au fil du temps et des réunions, en affinant leurs capacités d'expertise, à faire émerger des questions essentielles liées aux usages et aux représentations de la place René Cassin. Elles ont dans une certaine mesure obligé les pouvoirs publics à en tenir compte. Mais l'argumentaire des acteurs institutionnels et professionnels ne se base pas sur les études autres que techniques. Les associations conservent une posture critique, parce que le projet ne leur paraît pas construit sur la base de la prise en considération des pratiques et des représentations de la place René Cassin, qu'elles émanent des études ou encore de la concertation.

Lorsqu'il y a un amendement sur le projet, c'est sur un mode défensif, au moment où il y a une forte mobilisation des associations et un risque de blocage du projet.

Jeux d'acteurs dans la concertation : les revendications d'expertise des citoyens face aux positionnements traditionnels des élus et des techniciens

Les différentes associations qui sont mentionnées dans ce récit, bien qu'elles se réunissent autour d'un consensus pour défendre la place René Cassin, sont de natures différentes et ne poursuivent pas les mêmes intérêts. Elles n'utilisent pas les mêmes registres argumentatifs ni les mêmes répertoires d'actions²³, mais toutes tentent de faire valoir différents savoirs, afin de s'imposer comme acteurs du projet et ainsi d'influer son élaboration. A partir de la typologie élaborée par Yves Sintomer²⁴, on peut distinguer trois types d'expertise mobilisée par les associations dans l'opération des Halles :

1. expertise d'usage, expertise habitante

Cette mobilisation de connaissances ancrées dans le local est principalement le fait des associations de riverains, syndicats de propriétaires et conseils de quartier. C'est la connaissance du site des Halles, de ses habitants et de leurs pratiques et attentes qui est mise en avant, ce qui s'apparente à ce qu'Yves Sintomer nomme le « savoir d'usage ». Le registre argumentatif est celui de l'attachement à l'espace²⁵.

2. expertise sur le projet urbain

Au cours du marché d'études de définition et des réunions de concertation, mais aussi par des initiatives propres, une partie des représentants associatifs est passée d'une expertise habitante à une connaissance plus approfondie et plus spécifique des pratiques et des enjeux techniques et politiques du projet de réaménagement. En ce qui concerne la place René Cassin, les associations vont affiner leurs expertises parce que la thématique de l'attachement ne fonctionne pas ; elle est considérée comme relevant de l'affectif et donc non objective par les acteurs publics, qui coupent court au débat en avançant des arguments techniques, par exemple la nécessité de nivellement de l'espace René Cassin pour réaliser la « prairie » de D. Mangin²⁶.

²³ L'étude des répertoires d'actions sera étayée en s'appuyant sur le cadre analytique proposé par Albert Hirschmann : Loyal, Voice ou Exit, C.F. HIRSCHMAN A., *Défection et prise de parole*, Fayard, Paris, 1995

²⁴ SINTOMER Y., 2006, op. cit.

²⁵ Interventions d'habitants : « les gens y sont très attachés », « ce lieu très important pour le quartier »

²⁶ C.F. notamment la présentation de l'équipe SEURA du 13 décembre 2006

Dans ce deuxième type d'expertise, le registre argumentatif mobilisé n'est plus seulement celui de l'attachement, mais aussi celui de l'aménagement du territoire. Pour le faire valoir les associations mobilisent des documents d'urbanisme, interrogent les architectes sur les dimensions techniques, mettent en avant dans leurs discours leurs propres connaissances du projet et produisent elles-mêmes des documents de travail. Elles vont même solliciter des contre expertises, et elles se saisissent des enquêtes pour leurs démonstrations, entrant ainsi dans la finesse des usages.

3. expertise sur les techniques de concertation

Certaines associations ont développé un troisième type d'expertise, cette fois sur les procédures et les enjeux de la démarche de *concertation*. Le travail des associations sur sa mise en place en 2005 leur permet ensuite, en se basant sur leurs connaissances du dispositif, de revendiquer certaines actions auprès de la mairie, de faire des critiques sur la façon dont certaines décisions sont prises. Leurs représentants s'appuient notamment sur le traitement réservé à la place René Cassin pour critiquer d'une façon plus générale le dispositif de concertation et les modalités d'avancement du projet²⁷.

L'habitant peut, techniquement, être considéré ou bien se revendiquer comme expert, c'est-à-dire comme détenteur d'une connaissance spécifique, dès lors qu'il est sollicité en tant qu'usager d'un lieu. Il lui est possible de réaliser une montée en expertise en développant et en valorisant des connaissances précises sur un projet urbain. Mais ces savoirs spécialisés ne suffisent pas à faire du citoyen un expert sur le plan politique. Pour cela, il lui faut être reconnu comme tel par les autres acteurs du projet et non cantonné à un statut de profane. Ce qui signifie également être mobilisé non seulement en tant qu'habitant, mais aussi en tant que citoyen.

Or, parallèlement, les représentations et les discours des acteurs institutionnels et professionnels révèlent leurs difficultés à intégrer les non-professionnels dans l'élaboration des projets d'urbanisme. Malgré de réelles intentions d'associer la société civile à l'élaboration du projet, exprimées très clairement au départ, les positions des élus et des experts officiels que l'on peut observer face aux revendications d'expertise des habitants-

²⁷ Réunion GTT jardin 21 mai 2007, association Accomplir : « ce n'est que de la communication »

citoyens montrent une volonté de les maintenir dans un statut de profanes, alors que les associations ne se positionnent pas comme tels. La dichotomie élu/citoyen rejoint celle de l'expert/profane dans un mécanisme d'affirmation du pouvoir.

En termes de représentations, il semble que pour les pouvoirs publics la figure de l'habitant "autorisé à participer" soit réduite aux riverains²⁸. Bien qu'au départ les populations franciliennes apparaissent comme devant être sollicitées dans les documents qui parlent de *concertation*²⁹, et que les différentes études montrent bien la diversité des usagers du site et la prédominance des personnes habitant Paris extra muros, les dispositifs mis en place de 2003 à 2008 s'adressent et mobilisent principalement des associations de riverains.

En tant que citoyens, les riverains qui participent sont considérés comme des « groupes de pression » susceptibles de faire échouer un projet, ce qui semble légitimé par le fait que certaines associations utilisent l'argument électoral pour tenter de se faire entendre. Le souvenir de la première opération des Halles, qui avait donné lieu à une mobilisation importante des citoyens contre le projet présenté par la Ville, peut expliquer que la municipalité craigne des conflits qui risqueraient de bloquer l'opération actuelle. Etant considéré comme des formes de « lobbies », les citoyens ne se voient pas reconnaître la possibilité d'une objectivité ou même d'un « bon sens » qui légitimeraient leurs interventions. En tant qu'habitants, ce sont des problématiques d'usages que les participants expriment. Or ils sont alors appréhendés comme conservateurs, attachés à leurs habitudes, à ce qu'ils connaissent³⁰. Ainsi, face à la demande de maintien de la place René Cassin, Yves Contassot ironise : « *il ne faut toucher à rien dans le jardin ! J'entends que ce choix heurte des gens qui préfèrent l'existant à quelque chose d'inconnu* ». L'équipe de maîtrise d'œuvre estime que les citoyens ne comprennent pas sa démarche parce que leurs réactions sont guidées par la subjectivité et l'émotion. Les savoirs des citoyens sur les usages ne sont pas pris au sérieux ; ils ne semblent être pour les élus et les experts officiels que l'expression particulière de *profanes* qui ne sont pas au fait des réels enjeux d'un projet d'urbanisme. L'architecte défend une logique de « liberté d'appropriation » des usages et une approche fonctionnaliste, qui entre en opposition avec la logique soutenue par les associations d'une amélioration de la

²⁸ Cf. GARDESSE C., « L'implication des habitants organisés et non organisés dans les projets d'urbanisme », in *Passerelle, dossier l'habitant dans l'aménagement et l'urbanisme*, n° 7, mai 2008

²⁹ Cf. Direction de l'Urbanisme, Mairie de Paris, *Projet de délibération, objet : mise en valeur du quartier des Halles*, DU-2003-0119, 22 juin 2003

³⁰ Pourtant, lors de la première phase des études de définitions, les attentes exprimées par les participants de la société civile pour le jardin s'apparentent plutôt à des transformations profondes du site actuel

situation actuelle qui prendrait en considération les pratiques existantes, en faisant référence à un lieu qui fait sens symboliquement.

Par ailleurs, les discours tenus lors des réunions de *concertation* sur le jardin par les acteurs politiques et techniques illustrent leur volonté de réaffirmer leurs *types* et leurs spécificités.

Ainsi les politiques rappellent sans cesse que la capacité et la légitimité de prendre la décision leur revient « *on vous écoute, mais on décide* ». Le registre argumentatif est celui de la responsabilité, liée au système représentatif : « *à un moment il faut que l' élu prenne ses responsabilités et tranche* ». Ceci ne signifie pas que les élus n'ont pas au départ de réelles intentions d'impliquer les citoyens, ce que rappelle l'adjointe aux espaces verts lorsqu'elle affirme en mai 2008 : « *je m'engage à faire des réunions toutes les semaines s'il le faut* ». Mais c'est une certaine vision de la concertation qui est portée par les pouvoirs publics, dont les associations, parce qu'elles ont acquis une forme d'expertise des processus participatif, soulignent à juste titre les limites : « *pourquoi concerté-t-on si les choses sont déjà fixées ?* ». La question de l'articulation entre démocratie représentative et démocratie participative est au cœur de ces contradictions et limites.

Les techniciens quant à eux, architectes, ingénieurs ou administratifs, réaffirment leur autorité et leur spécificité d'experts officiels. Ainsi on a pu entendre un architecte de la Mairie de Paris responsable du projet affirmer 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. Les différents acteurs professionnels ne sont pas dans une « démarche de résolution des problèmes³¹ » tels que perçus par les habitants ou usagers mais selon leurs propres représentations techniques et fonctionnalistes. Les problèmes identifiés par les techniciens n'ont d'ailleurs pas été concrètement explicités. Ces acteurs semblent être davantage dans un processus de légitimation des décisions par des arguments d'expertise.

L'intrusion de l'acteur citoyen dans le champ de la programmation urbaine remet en cause l'institutionnalisation créée par le dyptique élus/experts. Elle entraîne une forme de

³¹ c.f. BONETTI M., « la participation des usagers à la conception des projets urbains », revue *technicité*, CSTB, 07/2006

mise en concurrence entre les connaissances des non-professionnels et celles des experts et implique de façon plus implicite une mise en concurrence entre les associations et les élus sur la légitimité des processus de décision. C'est précisément ce risque pour leur légitimité traditionnelle qui explique le besoin fréquent des élus et des techniciens de réaffirmer verbalement leurs rôles.

Une faible coordination entre concertation et élaboration du projet

La place des études dans le processus de projet : une déconnection entre les études commanditées et les modalités de définition du projet est observable. Les études sur les pratiques des espaces, qui relaient des savoirs d'usage, ne sont pas intégrées à un diagnostic stratégique qui fixerait des objectifs au commencement du projet, et ne permettent donc pas d'alimenter la réflexion programmatique. La proposition de jardin soumise par l'équipe Seura en juin 2006 n'est pas étayée par un diagnostic qualitatif qui témoignerait d'une prise en considération des usages existants³², alors que certaines études, réalisées depuis 2002, en livraient une analyse précise. Par la suite, les pouvoirs publics tendent notamment à ignorer les résultats des enquêtes IPSOS et Missions Publiques ; elles représentent un risque de blocage du projet puisqu'elles font apparaître que le projet dessiné par David Mangin supprime les espaces qui font l'objet d'une forte appropriation par les usagers actuels du jardin.

Le dispositif dit de concertation : de 2002 à 2008, la démarche adoptée pour le projet des Halles se situe la plupart du temps au degré de la « consultation » de l'échelle de la participation, c'est à dire : « *ayant arrêté tout ou partie du projet, le maître d'ouvrage demande des avis aux habitants. Le décideur n'est toutefois pas obligé de suivre ces avis*³³. »

Le dispositif de *concertation* lui-même, défini par la *charte de concertation*, offre peu de possibilités effectives aux associations de faire réellement valoir leurs connaissances en tant qu'expertises qui pourraient contribuer à la définition du projet. Les informations et outils nécessaires à l'émergence de savoirs citoyens ne sont pas livrés par les organisateurs du dispositif. Il semble finalement que c'est parce que les associations présentes sont d'elles

³² Dans son article « la participation des usagers à la conception des projets urbains », Michel Bonetti insiste sur la nécessité de faire en amont une « analyse du fonctionnement social urbain pour connaître les modes d'usage des espaces susceptibles d'être affectés par le projet, les pratiques sociales qui s'y déploient ainsi que les problèmes et attentes des usagers. » Cela aurait permis de prendre en compte « les attentes des usagers qui ne seraient pas impliqués dans le processus de participation », ce qui est une des problématiques principales de ce projet puisque les non riverains n'ont pas été associés à la démarche participative ; BONETTI M., op. cit.

³³ ZETLAOUI LEGER J., op.cit.

mêmes mobilisées qu'elles font émerger une expertise, et non parce que les acteurs publics les sollicitent³⁴.

L'analyse du mode d'organisation des réunions, de distribution et de gestion de la parole, fait apparaître la domination symbolique de l' élu, qui préside la séance, puis de l'expert ou architecte, qui fait une présentation technique. Ensuite, la parole est donnée aux associations pour qu'elles posent des questions les unes après les autres, sans que les thèmes abordés ne soient hiérarchisés. L' élu se contente d'intervenir dans la dernière demi-heure en choisissant les questions auxquelles il veut bien répondre. De plus, ce qui est annoncé au terme d'une réunion n'est pas repris lors de la suivante. Alors que le garant demande en avril 2007 à ce que soit présentée une alternative pour le traitement de la place René Cassin, cela ne sera jamais évoqué dans les réunions suivantes. Il semble donc que la disparition de la place soit actée. Ainsi ces groupes de travail ne sont pas le lieu d'une véritable dynamique délibérative. L'articulation entre les contributions des habitants-citoyens et les modalités d'élaboration du projet n'est pas visible.

Le processus de décision : la démarche de concertation ne semble donc pas articulée au processus de décision. S'il y a bien des lieux d'échanges publics, on ne perçoit pas comment les interventions des citoyens nourrissent ensuite les décisions : on ne sait pas exactement quand, comment et par qui elles sont prises.

Le dispositif participatif souffre d'un déficit de transparence et de procès d'argumentation par rapport aux décisions prises. Les associations estiment que la mairie n'a pas clarifié ses intentions ; elles lui demandent quel est le « sens général » du projet à de nombreuses reprises. Par ailleurs, elles reprochent aux acteurs politiques et techniques des décisions non argumentées, d'où la question récurrente « *pourquoi détruire un espace qui fonctionne, la place René Cassin ?* », malgré des tentatives de réponses circonspectes de l' élu. En réalité, c'est parallèlement à des demandes de plus en plus pressantes d'argumentation que les associations développent leurs propres expertises. La ville est alors contrainte de produire un texte motivant chacune des dispositions prises par l'équipe SEURA, qui est immédiatement interprété comme un exercice de justification *a posteriori*. Or pour garantir une réelle

³⁴ C.F. GARDESSE C., HOYET R., "Deux cas de pratiques d'expertise non-professionnelle dans des projets d'urbanisme", communication au colloque Ecole Internationale Controverses, organisé par PACTE Grenoble, LATTTS Paris et EPLF Lausanne, *L'expertise en société - L'emprise politique des sciences et techniques, atelier L'expertise "profane"*, LATTTS, Marne La Vallée, 25 et 26 septembre 2008

élaboration concertée d'un projet d'urbanisme, il convient, comme l'explique Michel Bonetti³⁵, que les élus définissent dès le départ « les orientations générales dans lesquelles s'inscrit l'élaboration des projets, ce qui peut aller jusqu'à fixer des principes non négociables qui engagent leur responsabilité. Mais ils doivent expliciter les fondements de leurs positions et accepter d'en débattre. Les élus définissent ainsi le cadre, les limites et les modalités des processus de participation et sont les garants de leur mise en œuvre. »

La ville de Paris a probablement voulu avancer rapidement sur l'aménagement du jardin en confiant un marché de maîtrise d'œuvre à David Mangin dès la fin de la procédure d'études de définition, en 2005. Mais cela a en réalité biaisé la concertation en suscitant la défiance des citoyens, puisqu'il a été demandé à l'architecte de travailler sur le dessin en marge de toute implication de ces derniers jusqu'au printemps 2006. En raison de la forte mobilisation des associations participantes, la maîtrise d'œuvre a ensuite été contrainte de fournir des explications puis de demander à D. Mangin d'apporter des modifications à son projet, et celui-ci a finalement pris un grand retard.

L'utilisation par les associations de leurs connaissances capitalisées, que l'on peut nommer expertises citoyennes, fait craindre à juste titre aux élus que leur liberté d'action ne se réduise. En effet, si en dernier recours c'est bien l' élu qui arbitre, parce qu'il y a une *charte de la concertation* qui engage la municipalité et qui est bien connue de la société civile, les politiques ne peuvent pas totalement échapper à l'exercice de l'argumentation, d'autant si ces explications sont réclamées par des citoyens qui s'imposent comme des interlocuteurs nécessaires et des experts du projet. Les élus ne peuvent pas non plus totalement ignorer les problématiques que font émerger les associations, notamment lorsque celles-ci s'accordent et s'appuient sur des enquêtes, comme c'est le cas pour les fonctions de la place René Cassin.

Les procédures d'implication des citoyens peuvent donc permettre dans une certaine mesure de bousculer quelque peu la distribution traditionnelle des actions. Cependant, lorsque des résistances existent, et ce malgré des intentions initiales annoncées de démocratisation

³⁵ BONETTI M., op. cit.

locale et d'implication de différents publics, les rôles restent très *typifiés*³⁶ et les pratiques effectives ne permettent pas une réelle co-élaboration de projet d'urbanisme.

Lors des réunions de *concertation*, des pratiques délibératives ont bien été amorcées, mais elles ont été mises en échec par l'ingénierie de projet d'une part, qui ne permet pas une implication aux différentes étapes d'élaboration, et par les positionnements traditionnels des acteurs d'autre part. En effet, la démarche adoptée s'apparente majoritairement à de la *consultation* : sur le projet de jardin, les principes majeurs du schéma d'organisation n'ont jamais été réellement mis en négociation. Les citoyens ont principalement été conviés à réagir à des propositions et très rarement³⁷ à contribuer à la définition de celles-ci. De plus leurs compétences sur les problématiques d'usage ont été déniées voire dévalorisées parce que considérées comme trop subjectives, qu'elles se soient exprimées dans des études ou dans des réunions. Les habitants ne sont pas seulement considérés comme non experts sur le plan des connaissances techniques, mais aussi comme rétifs aux innovations des concepteurs.

Dans ces conditions, c'est encore ce que Michel Callon nomme « le modèle de l'instruction publique » qui domine³⁸. Si l'on peut considérer qu'il s'agit d'une forme de démocratie technique, dans les représentations des élus et des techniciens elle reste principalement proche de ce modèle dans lequel la société civile n'a rien à apprendre aux acteurs traditionnels, mais doit être « informée » par ces derniers. Les savoirs des habitants-citoyens, toujours relégués au statut de *profanes*³⁹ du projet, ne sont pas concrètement incorporés ni dans la définition de l'action publique qu'exprime un projet d'aménagement urbain, ni dans la construction de la décision publique.

³⁶ Dans ce cas, le projet des Halles montre qu'il faut que les citoyens mobilisés aient un capital social et politique suffisant pour tenter le passage du statut de profane à celui d'expert. Les répertoires d'actions diversifiés et créatifs qui sont utilisés par les citoyens lors de cette concertation sont caractéristiques des nouvelles formes de militantisme, et mettent donc l'accent sur la particularité des participants de la société civile. C.F. GARDESSE C., HOYET R., op cit.

³⁷ Ça a été le cas de façon occasionnelle à l'automne 2007 pour définir les jeux d'enfants du futur jardin.

³⁸ CALLON M., janvier 1998, op. cit.

³⁹ C'est d'ailleurs le discours dominant notamment dans les médias : « *Télérama* », le 10 novembre 2004 : souligne l'incapacité des citoyens à avoir un avis pertinent sur un dossier aussi volumineux et aussi complexe. « *Et quand bien même on trouverait les « bons interlocuteurs », quelles compétences auraient-ils pour exprimer un avis éclairé ? Et sur quels critères ? Purement pratiques ? Une vue de l'esprit tant l'architecture est chose complexe. Esthétiques ? On sait les foules conservatrices...* ». Au titre de l'article « *Des projets urbains comme la rénovation des Halles doivent-ils dépendre d'un verdict populaire ?* », la réponse est bien entendu « non ».

Journées d'études « Savoirs « citoyens » et démocratie participative dans la question urbaine » des 6 et 7 février 2009.
Camille Gardesse.. Travail en cours, merci de ne pas citer sans l'autorisation de l'auteur.