

Grégory BUSQUET
Claire CARRIOU
Amélie FLAMAND

**« DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE EN EUROPE :
VERS UNE DÉMOCRATIE TECHNIQUE ? »
ENQUÊTE PICRI-IDF**

**LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE ET LA REVISION
DU PLAN LOCAL D'URBANISME A PARIS**

RAPPORT PROVISOIRE

Cette étude a pour objet les procédures dites de "démocratie participative" mises en oeuvre dans le cadre de la révision du Plan local d'urbanisme (PLU) parisien. Actée par décision municipale en octobre 2001, la révision du PLU est engagée dans l'année et aboutit, en juin 2006, au vote du nouveau plan au conseil municipal. Ces cinq années ont ainsi été l'occasion de discuter et réorienter la politique urbaine parisienne : projet de ville, règles régissant l'usage des sols, modalités de la construction, place du logement social, fonctions des quartiers, etc.

Ainsi, si la révision du PLU relève d'un chantier urbanistique, elle a également été l'occasion d'engager un chantier plus politique et d'expérimenter de nouvelles façons de prendre des décisions. La révision du PLU, ainsi, que, dans son sillage, la révision du Plan local de l'habitat (PLH) et la réalisation du Plan de déplacement parisien (PDP) a fait l'objet, en effet, de l'une des premières grandes expériences de démocratisation du processus décisionnel, menée dans la capitale, et initiée, dans une perspective *top-down*, par le pouvoir politique.

Cette procédure s'inscrit dans un contexte politique particulièrement favorable à la concertation. Au niveau local, elle est portée par la toute nouvelle équipe municipale (2001) dirigée par le socialiste Bertrand Delanoë, qui, se positionnant contre le "système Chirac", érige en projet une nouvelle ère démocratique¹. Au niveau national, elle s'inscrit dans le cadre juridique dessiné par la récente loi Solidarité Renouvellement Urbain (SRU), votée en 2000, imposant la concertation dans l'adoption des PLU, enfin elle précède de peu l'adoption de la loi Vaillant (2002) portant, notamment, sur la création des conseils de quartier.

Étudier la révision du PLU fournit ainsi une entrée privilégiée pour s'interroger sur la mise en oeuvre de dispositifs de démocratie participative à l'échelle d'une capitale.² Il s'agit, dans ce contexte, d'appréhender la variété et la spécificité des dispositifs mis en oeuvre, de pouvoir les qualifier (la terminologie employée – consultation, concertation, participation – révèle un enjeu majeur), de saisir les processus qui ont conduit à l'adoption de ces procédures, et enfin d'évaluer, maintenant que la révision est close, la place et le poids de la concertation dans la prise de décision et les types de savoirs citoyens qui ont été mobilisés à cette occasion.

Plus largement, ce travail apparaît comme l'occasion de s'interroger sur les liens entre urbanisme et procédure participative ; faire la généalogie de cette expérience inédite nous offre l'opportunité de saisir les proximités, chevauchements et articulations entre aménagement, intervention sur la ville et démocratie locale, de proximité. Cette concertation engagée dans le cadre de la révision du PLU est-

¹ BEN-HAMMO, Marion. *La démocratie un enjeu de campagne. Le discours des candidats de la gauche plurielle aux élections municipales de 2001 à Paris*. Mémoire de DEA sous la direction de Bertrand Guillarme, septembre 2001

² Dans ce premier rapport, nous nous sommes particulièrement attardés sur le processus de révision du PLU, souhaitant réserver le détail des PLH et surtout PDP aux étapes ultérieures de la recherche.

elle une innovation ? Quels en sont les antécédents et influences théoriques comme pratiques ? Quelles nouveautés présente cette expérience contemporaine ?

Cette recherche, entamée alors que la procédure de concertation du PLU était tout juste achevée, se fonde sur l'analyse de deux types de matériaux : sources écrites (documents délibératifs, extraits des conseils municipaux) d'une part, et une dizaine d'entretiens auprès d'acteurs majeurs du processus et de personnes ressources, réalisés *a posteriori*, d'autre part. Nous avons ainsi rencontré, en premier lieu, les élus et responsables administratifs chargés de l'urbanisme de la démocratie locale/de proximité (au niveau parisien comme au niveau des arrondissements), et plus particulièrement ceux chargés de la mise en place du PLU (Mission PLU de la Direction de l'urbanisme) ; en second lieu, des personnalités, experts ou techniciens qui ont été chargés ou investis dans les dispositifs de concertation liés au PLU (IPSOS, APUR...), et enfin, quelques citoyens organisés au sein des conseils de quartier, également investis dans la procédure³.

³ La liste des personnes rencontrées se trouve en annexe

I. LA MISE EN OEUVRE DU P.L.U. DANS LE CONTEXTE PARISIEN

Depuis 2000, la réalisation des plans d'urbanisme s'inscrit dans le cadre juridique défini par la loi Solidarité et Renouvellement Urbains dite loi SRU, texte de référence pour les acteurs de l'urbanisme. Ce texte impose de nouvelles prescriptions importantes, quant au champ d'application du plan et aux processus politiques d'adoption des plans, qu'il convient de rappeler ici. Elle accorde en particulier un rôle sans précédent à la concertation, devenue incontournable dans le processus d'adoption des plans locaux d'urbanisme.

A. La loi SRU et le PLU, PLH, PDP

1. Les plans locaux d'urbanisme (PLU)

La Loi SRU est promulguée par le gouvernement Jospin le 13 décembre 2000. Conçue avec l'ambition de proposer une approche "globale et cohérente" de la ville, elle vise à embrasser simultanément les questions de l'urbanisme, de l'habitat et des déplacements. Elle répond ainsi à trois objectifs généraux : « l'amélioration du cadre de vie, la réduction des inégalités et une plus grande coopération intercommunale ». Son article imposant à certaines communes, sous peine d'amendes, de réserver au moins 20% de son parc immobilier à la construction de logements sociaux en constitue sans conteste l'une des mesures les plus connues et débattues.

En matière d'urbanisme, cette loi propose de nouveaux outils aux municipalités, chargées de dresser ces plans. En remplacement des POS (plans d'occupation des sols) issus de la « Loi d'orientation foncière » de 1967, elle instaure la réalisation des PLU (plans locaux d'urbanisme). Contrairement au POS, le PLU ne consiste plus simplement en un document d'urbanisme réglementaire délimitant les fonctions des constructions et des aménagements : il a l'ambition d'exprimer un « projet de ville » global, défini en collaboration avec les habitants, et en cohérence avec les objectifs définis en matière d'habitat et de transports. Il doit ainsi faire l'objet d'une concertation citoyenne et s'harmoniser avec le programme local de l'habitat (PLH) et le plan de déplacement urbain (PDU) qui en sont les corollaires.

Le PLU comprend trois documents, visant à remplir cet objectif :

- un « rapport de présentation » qui présente un « diagnostic » de la situation actuelle *"[...] au regard des prévisions économiques et démographiques et précisent les besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services"*⁴.

- un plan d'aménagement et de développement durable (PADD) qui « définit les orientations d'urbanisme à long terme et les aménagements retenus par la commune », c'est-à-dire le « projet de ville ».

- un « règlement » constitué d'un atlas réglementant les orientations retenues pour le PADD sous forme cartographique et des annexes. Elles *"peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimitent les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définissent, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions"*⁵.

⁴ Article L. 123-1 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

⁵ Article L. 123-1 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

Enfin on l'a évoqué, la loi SRU modifie le code de l'urbanisme en imposant, avant même l'adoption de la loi Vaillant sur la démocratie de proximité de 2002, la mise en place de procédures dites de concertation lors de toute opération d'urbanisme modifiant "*de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune*". La révision du PLU fait partie de celles-là. La loi impose donc un cadre prescriptif fort en matière de concertation.

Toutefois elle s'avère laconique sur les modalités de mise en oeuvre de la concertation – nous faisons référence ici à l'article L-300-2 du code de l'urbanisme relatif à la concertation. Sur ce point, elle laisse le champ libre aux communes, auxquelles est confiée la responsabilité d'engager la concertation. Elle ne précise donc ni les dispositifs, ni ce qu'il convient d'entendre par concertation. Le texte se limite à indiquer que « *le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées [...]* »⁶.

Qu'en est-il du PLH et du PDP, corollaires du PLU ?

2. Les programmes locaux de l'habitat (PLH)

A Paris, le renouvellement du Programme local d'habitat (PLH) est lancé simultanément à l'adoption du PLU. On parle bien de "renouvellement" à propos du PLH, car le dispositif PLH préexiste au PLU. Les PLH sont créés par la loi 83-440 du 2 juin 1983 et modifiés par la loi « LOV » (loi d'orientation pour la ville) du 13 juillet 1991. Documents réglementaires de programmation pour six ans, établis sur la base d'un diagnostic, ils visent à répondre aux besoins en logements des communes et à favoriser la « mixité sociale ». La loi SRU de 2000 vient à son tour renforcer l'action des PLH en leur assignant une « revalorisation du logement social » et un objectif d'estimation quantifiée des besoins en logements locatifs conventionnés. Cette loi, on l'a déjà vu, fixe un quota de logements sociaux à respecter d'au moins 20%, sous peine d'amende, pour les communes de plus de 3 500 habitants comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants⁷. Ce quota s'applique au niveau intercommunal si la collectivité dispose déjà d'un PLH.

A Paris, un premier PLH est adopté par la municipalité en 1996, révisé dès 2001, quand il arrive à échéance, par la nouvelle équipe Delanoë, afin de prendre en compte le quota de 20% de logements sociaux imposé par la loi SRU tout juste votée. Le Conseil de Paris s'engage alors dans la concertation avec l'Etat, mais aussi avec les maires d'arrondissement, les habitants, les associations locales et les communes limitrophes (concertations prévues bien que non obligatoires). Un nouveau PLH est arrêté en octobre 2003 et adopté un an plus tard. Il porte sur la période 2003-2007.

3. Les plans de déplacement urbain (PDU)

D'un point de vue juridique, les plans de déplacement sont également antérieurs aux PLU. Ils sont prévus par la loi « LOTI » (Loi d'orientation sur les transports intérieurs) de 1982 et renforcés par la loi SRU de décembre 2000. Leur rôle est de définir, pour un périmètre délimité, l'organisation des transports, des personnes comme des marchandises⁸. Il est rendu obligatoire pour les communes ou les coopérations intercommunales de plus de 500 000 habitants.

Pour ce qui concerne le territoire parisien, seul un PDU régional, élaboré entre 1998 et 2000, préexistait au PLU. Après avoir été amendé par les conseils généraux et municipalités de la région Ile-de-France, soumis à enquête publique et à concertation avec les habitants (informations et enquêtes sur leurs « attentes »), il a été approuvé par arrêté inter-préfectoral et mis en place en 2001.

⁶ Article L. 300-2 du Code de l'urbanisme, modifié par la loi SRU.

⁷ Comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

⁸ Comme le PLH, le PDU comprend un état des lieux et un programme de travaux et d'organisation.

Simultanément au lancement du PLU, le Conseil de Paris s'est engagé (a voté ?) dans la réalisation d'un plan de déplacement parisien dit PDP, devant bien évidemment s'harmoniser avec le PDU et le PLU. Mais, dans les faits, la réalisation du PDP a succédé à celle du PLU. Aussi il a fallu attendre 2005 pour que la municipalité fixe les modalités de concertation liées à son élaboration (concertation encore une fois non obligatoire). Celles-ci s'avèrent, comme nous le verrons, très proches des modalités mises en œuvre pour la concertation autour du PLU.

B. La concertation à Paris : les spécificités de la capitale

D'après la loi SRU, on l'a indiqué, les municipalités sont chargées de la réalisation des documents d'urbanisme⁹. Depuis les lois de décentralisation du début des années 80 en effet, leurs pouvoirs en matière d'aménagement ont été largement renforcés. Et les mesures proposées par la loi SRU se sont largement inscrites dans ce mouvement. Les municipalités sont responsables de l'adoption des textes d'urbanisme, elles sont aussi responsables de la définition et de la mise en œuvre des dispositifs à engager pour mener à bien la concertation.

Mais, à Paris, la situation est plus complexe. Le pouvoir municipal se caractérise en effet par une configuration politique et institutionnelle spécifique, qu'il s'agit de préciser ici. L'initiative politique ne revient pas au seul pouvoir central parisien. Depuis la loi PLM (Paris/Lyon/Marseille) votée le 31 décembre 1982, des mairies d'arrondissement ont vu le jour. Leur création a pour conséquence de décentrer, pour certaines thématiques précises, dont la concertation, le lieu de la décision politique.

De longue date déjà, le statut politico-administratif de Paris diffère des autres communes de France¹⁰. Historiquement, le pouvoir central rechigne à doter la municipalité d'un pouvoir autonome. Ce n'est ainsi qu'avec la loi du 31 décembre 1975, que Paris s'affranchit de la tutelle politique de l'État, exercée à travers le pouvoir des préfets. La fonction de maire de Paris, élu au suffrage universel indirect par le conseil de Paris, est créée à cette époque, recouvrant l'ensemble des compétences attribuées à cette fonction, sauf celles relevant de la police municipale qui restent octroyées au préfet de police. En 1977, les premières élections municipales ont lieu à Paris. Quelques cinq années plus tard, le statut administratif parisien enregistre une nouvelle modification. Dans le contexte de la décentralisation, le gouvernement de gauche nouvellement arrivé au pouvoir propose de doter les arrondissements des villes de Paris, Lyon et Marseille de réels pouvoirs. Cette proposition n'est pas, alors, dénuée d'objectifs électoralistes. La droite détient Paris ; le renforcement des mairies d'arrondissement apparaît comme un moyen de faire contrepoids à la majorité. La proposition aboutit effectivement, ce qui donnera la loi PLM évoquée plus haut. Mais les attributions des mairies d'arrondissement se voient, dans les faits, largement réduites, et surtout, pas voire peu appliquées sous la municipalité Tibéri. L'Hôtel de ville demeure le lieu où sont prises les décisions importantes.

Mais des voix s'élèvent pour réformer la loi PLM. Celles-ci proviennent d'abord de la gauche (MDC, PC, PS, écologistes), qui critique le monopole politique parisien et le manque d'application de la loi PLM. Elles sont bientôt ralliées par quelques élus de droite, pour qui, comme on peut le supposer, l'affaiblissement progressif de la majorité chiraquienne à Paris a constitué un argument majeur en faveur de la loi¹¹. Elles aboutissent à la révision de la loi PLM, complétée par la loi du 27 février 2002 qui crée les conseils de quartiers et entend conjointement favoriser « l'accroissement des moyens mis à la disposition des mairies d'arrondissement »¹².

⁹ GAUDIN, Jean-Claude. *Les nouvelles politiques urbaines*. Paris : PUF, 1993.

¹⁰ Pour une synthèse sur cette question, nous renvoyons notamment au mémoire de DEA de Marion Ben Hammo.

¹¹ BEN HAMMO, Marion. *Op.Cit.*, p. 24.

¹² Site Internet de la Mairie du XIII^e arrondissement.

Si cette loi PLM nous intéresse, c'est précisément parce qu'elle accorde des pouvoirs aux mairies d'arrondissement dans des domaines qui concernent notre sujet d'étude : la concertation, et, de manière connexe, les équipements de proximité, domaine qui touche à l'urbanisme.

- *la démocratie locale*. La création des conseils de quartier relève dorénavant du Conseil d'arrondissement. Le conseil d'arrondissement peut, s'il le veut, comprendre des adjoints chargés d'un ou de plusieurs quartier.

- *les équipements de proximité*. Les mairies d'arrondissement participent à la définition des équipements de proximité. Le conseil municipal et les conseils d'arrondissements décident en dernière instance lors d'un désaccord avec le préfet au sujet d'équipements de proximité. Des commissions mixtes pour les équipements de proximité sont établies. Enfin, la capacité financière des arrondissements est accrue en matière de fonctionnement, d'information, de démocratie locale, d'activités culturelles et de travaux d'urgence relatifs aux équipements de proximité, et cela, par des dotations de « gestion locale » et d'« animation locale ». Le conseil d'arrondissement propose ainsi l'attribution de la moitié des logements sociaux gérés par Paris et qui sont implantés sur son territoire.

D'un point de vue strictement légal, c'est ainsi essentiellement au niveau de la concertation que les mairies d'arrondissement disposent d'une certaine marge de manoeuvre concernant la révision du PLU. L'établissement des plans d'urbanisme à proprement parler, tout comme le lancement d'opérations d'urbanisme d'envergure leur échappent dans l'ensemble, et ce, même si la loi PLM a tenté de donner plus de poids à l'avis des mairies d'arrondissement. Selon cette loi toujours, le pouvoir d'avis et de proposition des arrondissements en la matière est étendu, notamment en ce qui concerne les transformations d'immeubles en bureaux ou locaux d'habitation. Le conseil d'arrondissement peut ainsi « proposer au conseil de paris la modification de la partie du PLU concernant l'arrondissement ». Dans le même ordre d'idée, les délais de réponse du Conseil de Paris aux questions écrites des conseils d'arrondissement sont réduits.

En dépit des mesures introduites par les loi PLM et PLM révisées, il semble toutefois, en l'état actuel de notre recherche, que, même la concertation soit restée, pour le PLU, d'initiative assez centralisée. Nous nous proposons d'approfondir sur ce point dans la suite de nos recherches.

C. Trois études de cas : les arrondissements du XIII^e, XVII^e, XIX^e

Pour tout à la fois mieux prendre en compte cette architecture institutionnelle parisienne à double niveau, et appréhender localement l'impact de la concertation mise en place pour l'élaboration des PLH, PLU et PDP, nous avons choisi d'étudier plus finement trois arrondissements parisiens. Nous avons opté pour des arrondissements aux enjeux, tant politiques qu'urbanistiques, spécifiques et notables. Tout d'abord le XIII^e arrondissement, qui passe de droite à gauche lors des élections municipales de 2001, ensuite le XVII^e arrondissement qui lui, est resté à droite, et enfin, le XIX^e arrondissement, resté à gauche, et dans lequel la participation est déjà bien implanté depuis un certain temps (conseils de quartiers créés dès 1996).

** Le XIII^e arrondissement*

Cet arrondissement parisien a comme maire Serge Blisko (Parti socialiste), qui succède à Jacques Toubon en 2001. Il s'agit d'un des « gros arrondissement de la capitale », tant du point de vue de sa superficie que de sa population (il s'agit du troisième arrondissement le plus peuplé de Paris). Il est également caractérisé par une forte concentration de population asiatique investie dans le commerce de gros et de proximité. Cet aspect donne à cet arrondissement une apparence de « multiculturalité » et de cosmopolitisme.

D'un point de vue urbanistique, le XIII^e est caractérisé par une proportion importante d'urbanisme de « tours » (Cf. Les Olympiades) datant des années soixante. Très peu touristique, il est cependant investi à Paris, et depuis relativement peu de temps, d'une forte mission culturelle (Bibliothèque Nationale de France...) et universitaire. Il s'agit aussi avant tout d'un territoire relativement important du point de vue des enjeux actuels de l'urbanisme parisien. Il suffit pour cela de prendre pour exemple le chantier de la ZAC Rive-Gauche qui constitue le plus gros chantier de Paris et l'un des plus gros de France, et dont la réalisation et la gestion relèvent de la responsabilité de la Mairie d'arrondissement.

On pourra y noter également l'importance et l'ancienneté du tissu associatif relatif aux enjeux d'urbanisme (ADA 13, Atelier 13, Tam-tam...). Certaines associations fondées lors des opérations de rénovation urbaines qui ont fortement touché l'arrondissement dans les années cinquante et soixante, existent d'ailleurs encore aujourd'hui. Ancien quartier à forte proportion ouvrière, il s'agit donc, d'une certaine manière, d'un territoire à forte tradition de « luttes urbaines » (squats, luttes contre les rénovations, revendications pour le logement, les équipements...). Enfin, dernier point important : le XIII^e a décidé, selon les propres mots de l'équipe municipale actuelle, de baser la participation d'abord et avant tout sur les opérations d'urbanisme¹³.

* *Le XVII^e arrondissement*

Françoise de Pannafieu (UMP), figure importante de l'opposition parmi les élus parisiens, en est le Maire actuel. Le XVII^e arrondissement constitue, lui aussi, l'un des gros arrondissements parisiens, on y compte en effet 170 000 habitants. Il apparaît assez éclectique en terme démographique et social. La différence y est en effet traditionnellement très marquée entre le Nord, où figurent historiquement parmi les quartiers les plus populaires de Paris (quartier des Epinettes, quartiers du nord proches du périphérique etc.) et le Sud, à l'urbanisation plus bourgeoise, dont les caractéristiques socio-économiques des habitants se rapprochent de celles du XVI^e arrondissement. Les lignes de chemin de fer partant de la gare Saint-Lazare constituent, à cet égard, une rupture assez nette, tant d'un point de vue urbanistique que sociologique. Mais l'arrondissement est aujourd'hui en pleine mutation socio-économique, les quartiers proches de l'église des Batignolles ayant connu, ces dernières années, un processus marqué de gentrification.

Le XVII^e est par ailleurs un arrondissement aux enjeux urbanistiques importants. La ZAC des Hauts-de-Malesherbes, au sud de la ligne de chemin de fer, vient juste d'être réalisée. Par ailleurs, la zone proche de la porte Pouchet, dans le nord, bénéficie actuellement du dispositif "grand projet de renouvellement urbain". Surtout, l'arrondissement comporte l'une des dernières grandes emprises vierges du territoire parisien, l'emprise des terrains Cardinet dits encore Batignolles, d'une surface totale de plus de 50 hectares. Une première programmation avait été prévue, dans le cadre de la candidature aux JO de 2012, le projet était alors d'y implanter le village olympique. Des négociations sont actuellement en cours pour définir un nouveau projet. Après deux années de silence, une réunion d'information publique a été obtenue en novembre dernier, en présence du maire et des élus locaux. Cette opération est aujourd'hui l'une des rares à Paris pour laquelle les démarches de concertation sont encore à venir. Elle constitue donc un terrain d'observation privilégié dans le cadre de cette étude PICRI.

* *Le XIX^e arrondissement*

Le XIX^e nous est apparu comme un arrondissement pertinent pour une analyse à l'échelle micro des dispositifs de participation dans le contexte de la révision du PLU. En effet, d'un point politique, cet arrondissement de l'Est parisien, fait partie des six arrondissements passés à gauche lors des élections municipales de 1995 (avec les III^e, X^e, XI^e, XVIII^e et XX^e); cette mairie, avec à sa tête Roger Madec (PS) aura donc passé six ans dans l'opposition, avant d'être intégrée dans la majorité municipale en 2001. Bien plus, il est, avec le XX^e arrondissement, l'un des premiers arrondissements à avoir instauré de manière informelle et non institutionnelle des conseils de quartiers avant que la loi "Vaillant" ne les rende obligatoires : le XIX^e met en place ses conseils de quartier en 1996, un an après leur création dans le XX^e et le maire dispose d'un adjoint chargé de la "démocratie locale".

Par ailleurs, il s'agit d'un arrondissement parisien important, en terme de superficie (4^e rang au recensement de 1999) comme du nombre d'habitants (4^e rang au recensement de 1999) et aux caractéristiques sociologiques et économiques relativement hétérogènes. Le XIX^e, intégré à Paris en 1860, apparaît comme un des territoires parisiens fortement marqués par les différentes vagues d'immigration (européenne, puis d'Afrique du Nord, et en enfin, plus récemment asiatique) et par une importante population ouvrière. Cependant, depuis environ deux décennies, la sociologie du XIX^e évolue : les classes moyennes en ont fait leur nouveau terrain d'élection face aux prix de l'immobilier du centre parisien. Il n'en reste pas moins que le XIX^e reste un arrondissement relativement populaire,

¹³ Cf. pour cela le site internet de la Mairie du XIII^e arrondissement.

du fait, notamment, du nombre élevé de logements sociaux (qui représentent 40,8% du parc des résidences principales de cet arrondissement, la moyenne parisienne étant de 19,7%). Enfin, d'un point de vue « urbanistique » l'intérêt de cet arrondissement réside dans le fait qu'il a bénéficié, depuis l'arrivée à l'Hôtel de Ville de l'équipe Delanoë, d'importants investissements de la part de la Mairie de Paris en terme d'aménagement et d'équipements publics. Ceci s'expliquant notamment par le fait qu'il occupait, jusqu'alors, la position de "parent pauvre" de Paris en la matière¹⁴. Ainsi plusieurs chantiers sur ce territoire parisien ont donné lieu à de nombreux débats et processus de concertation, qui ont nourri la concertation à propos du PLU.

¹⁴ Discours du maire d'arrondissement Roger Madec, lors du compte-rendu de mandat à la mairie du XIX^e arrondissement, le 6 -11- 2006.

II. LA CONCERTATION EN URBANISME : GENEALOGIE ET CONCEPTION

Dans cette partie à vocation historique, nous n'avons pas souhaité nous en tenir strictement à la genèse des dispositifs de concertation mobilisés pour la révision du PLU. Si tant est qu'elle soit intéressante, cette approche présenterait le risque de n'appréhender que le court terme et de ne pas établir clairement les filiations plus lointaines. Or, pour ce qui concerne l'intervention sur la ville, plusieurs éléments nous incitent à remonter plus loin dans le temps. Premier point, la question des habitants et de leur participation à la fabrication de la ville constitue l'une des questions structurante de la réflexion sur l'urbanisme, et ce, tout particulièrement depuis une quarantaine d'années. Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, la notion de "cadre de vie", qui apparaît de manière récurrente dans les discussions contemporaines de concertation, était déjà au coeur des mouvements de mobilisation citoyens des années soixante et soixante dix. Second point, certains, parmi les porteurs actuels des procédures de participation, sont les héritiers, bien qu'à des degrés divers (il s'agira de les préciser ici), des mouvements de luttes urbaines engagés dans ces années.

Ainsi, pour ce travail d'historicisation, nous nous sommes appuyés sur une littérature déjà très riche¹⁵, que nous avons complétée d'entretiens ponctuels avec des acteurs déterminants de ces processus. L'objet de cette partie n'est donc pas de présenter une histoire générale des rapports entre urbanisme et participation, mais plutôt de souligner les éléments clés permettant de mieux saisir les filiations entre concertation et urbanisme d'hier à aujourd'hui.

A. Une culture de la participation en urbanisme

On peut tirer deux fils généalogiques dans l'histoire française de la participation en urbanisme : celui des mouvements sociaux urbains des années 70 d'une part, et celui des années 90, marquées par la politique de la ville et la réémergence de l'intérêt pour la concertation, d'autre part. deux périodes, qui se suivent mais ne se ressemblent pas en tout point. La question du public, qui participe et qui est visé, ainsi que la notion de « cadre de vie » soulignent les permanences et les différences, qui traversent ces temporalités de la participation en urbanisme.

1. Les revendications participatives en urbanisme, l'évolution du politique et des services techniques

Les revendications participatives en matière d'urbanisme et de logements remontent, en France, à l'après Seconde-Guerre mondiale. On pourra par exemple mentionner l'expérience des « castors » et de l'auto-construction, les mouvements de squatters, mouvements plus ou moins bien accueillis mais souvent soutenus par les pouvoirs publics dans un pays qui subit de plein fouet la crise du logement et en pleine reconstruction. Mais c'est véritablement au cours des années 1960 que ces revendications prennent de l'ampleur au travers des « luttes urbaines ». En pleine politique de rénovation et de construction de grands ensembles, des groupes locaux (groupes de quartiers, groupes de résidents) voient le jour avec l'appui de certains partis politiques comme le Parti communiste -à travers la « Confédération nationale du logement »-, le Parti socialiste unifié (fondé en 1960), des trotskistes, des chrétiens de gauche et des groupes ou associations fondés depuis peu ou à cette occasion : les Groupes d'action municipale (GAM) qui se structurent en 1968, l'ADELS, fondée en 1958... Ces mouvements sociaux, souvent très politisés et mêlant revendications locales et contestations plus globales (anti-capitalistes, parfois anti-étatiques...)¹⁶, se traduisent, par exemple, par

¹⁵ Cette étude n'étant pas, par ailleurs, le lieu idoine pour engager un travail de fond de retour aux archives historiques.

¹⁶ Voir notamment pour cela, les travaux de Manuel Castells et du Centre d'études des mouvements sociaux d'Alain Touraine : CASTELLS, Manuel. *Luttes urbaines et pouvoir politique*, Paris : F. Maspero, 1973 ;

des expériences communautaires. Ils associent le plus souvent couches moyennes et populations fragilisées (habitants des taudis, immigrés, menacés d'expulsions). Ils possèdent la particularité de rompre avec le mouvement ouvrier traditionnel en portant la « lutte des classes » hors de l'usine ou de l'entreprise¹⁷. Ces mouvements peuvent être rapprochés de ce que le sociologue Alain Touraine appela les « nouveaux mouvements sociaux », se caractérisant notamment, selon les analyses de l'époque, par des revendications plus « qualitatives » que « quantitatives », mais surtout par une modification de leurs composantes sociologiques et l'arrivée des classes moyennes sur la scène des revendications.¹⁸ Ces luttes voient l'émergence de revendications touchant de plus en plus au « cadre de vie » et à la qualité de vie : luttes dans les taudis, revendications concernant le manque d'équipements socio-culturels et collectifs dans les nouveaux grands ensembles, etc.

D'après Georges Gontcharoff, témoin de la période et promoteur de la participation et de l'autogestion depuis les années 1950, ces mobilisations, du moins à leurs débuts, se font essentiellement « contre » - « en réaction à » (rénovations, expulsions, projets...) et « la méthodologie du contre-projet » y fait son apparition.¹⁹ Des expériences d'urbanisme participatif sont alors élaborées, encadrées par des spécialistes de l'aménagement urbain agissant dans un but militant : exemple de l'Atelier populaire d'urbanisme pour le projet de l'Alma-Gare à Roubaix qui se met en place en 1974, après 8 années de lutte contre la municipalité²⁰, et d'autres ateliers publics d'urbanisme.

L'idée de participation en urbanisme se développe également au contact d'influences étrangères (Danemark, Pays-Bas...), mais aussi au contact des sciences sociales et plus spécifiquement de la sociologie urbaine naissante. Portée par des personnalités comme Paul-Henry Chombart de Lauwe, Raymond Ledrut ou Henri Lefebvre, celle-ci prône, dès les années 1960, la participation des citadins et usagers aux projets d'urbanisme et à la gestion des villes. *Le droit à la ville* (droit à la « centralité » et à « la participation et à l'information des habitants », notamment pour classes dominées)²¹, et l'« autogestion de la vie urbaine »²² sont les mots d'ordre qui investiront les luttes urbaines et plus généralement la pensée politique de gauche pendant la décennie suivante (PSU puis nouveau PS jusqu'en 1981 et PCF). Cette idée d'autogestion, d'inspiration libertaire, et traditionnellement associée à l'usine et au « pouvoir ouvrier », et qui, selon les uns, consisterait en une idée de « dé-professionnalisation de la politique »²³, selon les autres, à une « généralisation » de celle-ci²⁴, accompagne le développement de l'idée de participation à la fin des années 1960 et tout au long des années 1970. Sa problématique est la même que celle que l'on retrouvera pour la « démocratie participative », entre substitut à la démocratie représentative et « remède » de celle-ci.²⁵ Cette idée d'autogestion se transposera dans les pratiques de contestations urbaines et dans le discours de ceux qui les portent, dans la gauche politique (porté notamment par le PSU, les GAM ou encore la CFDT, et chez lesquels sa différence avec l'idée « participationniste » demeure souvent confuse). Selon Hélène Hatzfeld, du fait de pratiques d'aménagement étatistes considérées comme « technocratiques », et « autoritaires », les luttes urbaines des années 1970, modifient progressivement le rapport à l'Etat.

CASTELLS, Manuel et al. *Sociologie des mouvements sociaux urbains*. Paris : EHESS, 1974 ; *Autrement* n° 6, Contre-pouvoirs dans la ville : enjeux des luttes urbaines. Septembre 1976.

¹⁷ CASTELLS, Manuel. *La Question urbaine*. Paris : F. Maspero, 1972.

¹⁸ TOURAINE, Alain. *La voix et le regard*. Paris : Seuil, 1978.

¹⁹ Entretien de Grégory Busquet, Claire Carriou et Héroïse Nez avec Georges Gontcharoff, ADELS et Observatoire parisien de la démocratie locale, le 11-1-2007.

²⁰ HATZFELD, Hélène. Municipalités socialistes et associations. Roubaix : le conflit de l'Alma-Gare. In *Revue française de science politique*, n° 36, juin 1986, p. 374-392

²¹ LEFEBVRE, Henri. *Le Droit à la ville*. Paris : Anthropos, 1968.

²² LEFEBVRE, Henri. *La Révolution urbaine*. Paris : Gallimard, 1970.

²³ JULLIARD, Jacques. *Contre la politique professionnelle*. Paris : Seuil, 1977

²⁴ ROSANVALLON, Pierre : *L'âge de l'autogestion ou la politique au poste de commandement*. Paris : Seuil, 1976

²⁵ HATZFELD, Hélène. *Faire de la politique autrement. Les expériences inachevées des années 1970*. Paris : Adels-Presses universitaires de Rennes, 2005, pp. 200-201.

Elles débouchent logiquement sur l'idée d'autogestion urbaine et ensuite dans la politique de la ville²⁶. Ainsi les tenants de l'autogestion urbaine et de « l'animation » dans les quartiers, que ce soit dans les quartiers anciens, les grands ensembles,²⁷ participent au développement des pratiques de la « co-gestion » et de la démocratie participative d'un point de vue idéologique.

Les idées relatives à la participation citoyenne apparaissent dans les politiques publiques dès les années 1970. Pendant cette décennie, les gouvernements successifs font le choix de s'appuyer de plus en plus sur les associations. Le Ministre Olivier Guichard en 1973, fait partie de ceux qui défendent cette position. La ville et ses problèmes sont désormais appréhendés sous l'angle social, et dans cette perspective, l'objet est de s'appuyer sur les habitants.

"Un nouvel urbanisme s'impose enfin si l'on examine le problème d'un point de vue politique. Certes, toutes les approches que je viens d'évoquer débouchent sur la politique; mais il y a plus. La construction d'une communauté politique vivante passe par la démocratie locale. [...] Au fond, toutes les raisons qui inspirent le changement de politique que je propose tournent autour de ce que l'on a justement appelé le "droit à la ville". Droit à la ville parce que la ville est une valeur, parce que la ville, œuvre de civilisation, est civilisatrice en retour. Droit à la ville plutôt qu'aux quatre murs d'un logement: c'est-à-dire droit à un certain type de vie sociale où l'échange est plus riche. Droit à la ville pour tous, puisque l'urbanisation est un phénomène généralisé qui englobe le monde rural. Droit enfin à être responsable de sa ville."²⁸

Le président Giscard d'Estaing prend position contre le « dirigisme » de la période De Gaulle. Il prône le pavillonnaire, à la suite d'Albin Chalandon et rompt définitivement avec la politique des grands ensembles. Mais la participation des habitants au niveau local est également mise en avant.²⁹ Plusieurs textes de lois sont votés, qui marquent cette évolution, en dépit des réticences des partis de la gauche traditionnelle qui craignent une tentative de récupération³⁰. En 1976, une loi reconnaît la participation des associations à l'élaboration des POS. Le 7^{ème} plan de développement économique et social (1976-1980) souligne lui-même le rôle des associations locales. Dans la foulée, les premiers programmes de ce que l'on appelle aujourd'hui la politique de la ville -dits alors opérations "habitat et vie sociale" (HVS)- sont engagés. Il y est imposé de faire appel à la participation (des usagers et des associations) pour mener ces programmes. La circulaire interministérielle du 3 mars 1977 les détaillant indique ainsi : *"la priorité reconnue à l'aspect social des problèmes posés et l'accent mis sur la participation active des habitants à la définition des projets constituent la caractéristique essentielle des interventions"*.³¹

Ces revendications sont affirmées plus nettement encore au niveau politique avec l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 : dès le début des années 70, une grande partie de la gauche autogestionnaire et participationniste avait rejoint les rangs du nouveau Parti socialiste (PSU, GAM, CFDT, Club Jean Moulin...). Elles influencent notamment la « politique de la ville » et la décentralisation³². Un train de mesures est adopté. La loi dite Bouchardeau –PSU-, votée le 12 juillet

²⁶ HATZFELD, Hélène. *Faire de la politique autrement. Les expériences inachevées des années 1970*. Paris : Adels-Presses universitaires de Rennes, 2005.

²⁷ Voir notamment les contributions d'Annie FOURCAULT (« L'animation dans le béton : autogérer les grands ensembles ») et de Mimmo PUCCIARELLI (« L'autogestion au quotidien dans un quartier alternatif. La Croix-Rousse, Lyon, 1975-2001 ») ; In : GEORGI, Frank (dir.). *Autogestion. La dernière utopie ?*. Paris : Publications de la Sorbonne, 2003.

²⁸ Déclaration d'Olivier Guichard, Ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement, du logement et du tourisme, In JO du vendredi 18 mai 1973

²⁹ BACHMANN, Christian ; LE GUENNEC, Nicole. *Violences urbaines : ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de politique de la ville*. Paris : A. Michel, 1995, pp. 255-257.

³⁰ BACHMANN, Christian ; LE GUENNEC, Nicole. *Violences urbaines : ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de politique de la ville*. Paris : A. Michel, 1995, pp. 265-269.

³¹ *Ibid.*

³² BACQUE, Marie-Hélène. Démocratie participative-démocratie de proximité. In *Conseils de quartier/mode d'emploi*, ADELS, 2002 ; Dispositifs participatifs dans les quartiers populaires, héritages des mouvements sociaux ou néolibéralisme ? In BACQUE, Marie-Hélène; REY, Henri; SINTOMER, Yves (dir.). *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*. Paris : La Découverte, 2005, p.89.

1983, elle-même légèrement reprise en 1995 puis en 2000 dans la loi SRU³³ renforce l'indépendance et les pouvoirs du commissaire-enquêteur³⁴. La loi du 18 juillet 1985 conduit à contraindre à la concertation en amont pour les projets d'aménagement importants, mesure également reprise et étendue dans la loi SRU. Le Code général des collectivités territoriales permet l'organisation de plusieurs formes de consultation des électeurs dans les communes et celles-ci peuvent s'appliquer à l'urbanisme³⁵... C'est également dans ce cadre qu'Hubert Dubedout, promoteur des GAM de Grenoble et responsable d'une commission nationale sur l'habitat social, peut déclarer, en 1983 : *"Les orientations nouvelles définies en 1981. [C'est] faire des habitants des acteurs du changement. L'assistance a été longtemps la forme traditionnelle de l'action sociale. On a pu constater ses limites et ses échecs. [...] Aucune assistance n'est efficace si les intéressés eux-mêmes ne prennent pas en charge leur projet de transformation. Substituer à une politique d'assistance une politique de développement économique et social revient à opérer ce mouvement d'appropriation collectif. La conduite des opérations doit alors reposer sur la volonté de prendre appui sur les identités sociales et culturelles des différentes couches sociales, sur la reconnaissance des habitants comme partenaires, dotés d'un véritable pouvoir, sur leur participation réelle aux décisions."*³⁶ Cette participation des habitants est alors censée répondre aux « conflits latents ou ouverts » et « compenser les décisions des aménageurs » par « la concertation et l'animation », de la part de l'un des inspirateurs de la politique de la ville.³⁷

Mais les années 1980 sont aussi en France la décennie des émeutes dans les banlieues et dans les quartiers de grands ensembles en déliquescence. « Pour le gouvernement de gauche, la lutte contre les exclusions devient une priorité et la politique de la ville, amorcée en 1977, un véritable outil visant à endiguer cette crise sociale et à répondre aux premiers troubles (Les Minguettes en 1981 sert de détonateur). La politique de la ville va inaugurer la territorialisation des politiques publiques, et à travers elle, la ville, le cadre de vie quotidienne de millions de personnes deviennent des « objets politiques majeurs »³⁸. L'insertion de « jeunes », la réhabilitation et le « développement social » des « quartiers » deviennent alors les chevaux de bataille du nouveau pouvoir et les dispositifs se multiplient (Mission Banlieue 89 en 1983, Délégation interministérielle à la ville créée en 1988...). La Loi d'orientation sur la ville (LOV, 1991), détaillant la répartition de logements sociaux, revient également sur la nécessité de « participation des habitants ».

Pour beaucoup cependant, le passage de la gauche au pouvoir au niveau national aurait affaibli les mouvements en faveur la démocratie participative. Les acteurs que nous avons interrogé à ce sujet évoquent le caractère dirigiste de la mandature Mitterrand³⁹, en contradiction avec les préceptes autogestionnaires qu'elle eut un temps et avec ses promesses de campagne. Cette attitude aurait ainsi démobilisé les luttes revendicatives pendant les années 1980, notamment pour ce qui touche à l'urbanisme. Le fait est que, pendant ces années, la participation est beaucoup moins présente dans les débats en urbanisme, en dépit des mesures législatives adoptées en ce sens.

Les années 1990 sont l'occasion d'une réémergence, sur de nouvelles bases, des questions de participation dans le débat politique et urbanistique. Les questions relatives à la participation réémergent dans le courant des années 1990, après que plusieurs collectifs d'habitants se soient interposés se soient fait entendre sur des questions relatives au cadre de vie, c'est-à-dire à la dimension morphologique et patrimoniale de la ville, dans les décisions municipales en matière d'urbanisme⁴⁰.

³³ Loi dite Bouchardeau n°83-630 du 12 juillet 1983, modifiée par la loi n°95-101 du 2 février 1995 et la loi SRU n°2000-1208 du 13 décembre 2000.

³⁴ JACQUOT, Henri ; PRIET, François. *Droit de l'urbanisme*. Précis. Droit public, science politique. Paris, Dalloz, 2004, p. 87.

³⁵ JACQUOT, Henri ; PRIET, François. *Droit de l'urbanisme... op. cit.*, p. 90.

³⁶ DUBEDOUT, Hubert. *Ensemble, refaire la ville*. Paris : la Documentation Française, 1983, p. 12

³⁷ DUBEDOUT, Hubert. *Ensemble refaire la ville*. Paris : la Documentation Française, 1983, p. 35

³⁸ BOURGUIGNON, Pierre. *Les socialistes et la ville*, Paris : Bruno Leprince, 2005, pp. 63-64.

³⁹ Nous pensons notamment à l'entretien avec Georges Gontcharoff.

⁴⁰ Entretien de Claire Carriou et Amélie Flamand avec un chargé de mission auprès du directeur à l'APUR, le 14-11-2006.

Mais les dimensions « cadre de vie » demeurent doublées de réflexions portant sur le caractère de la "vie urbaine", c'est-à-dire ce qui porte sur le "contenu" de la ville : fonction, mode de vie, identité de quartier etc⁴¹ (mobilisation de commerçants lors du réaménagement de la rue Mouffetard pour maintenir le commerce de proximité, mobilisations dans les XIe et XIIe arrondissement pour maintenir la pluri-activité face à l'activité textile...).

Ces initiatives ponctuelles à tendance NIMBY trouvent un écho dans les mairies d'arrondissement mais, dans l'ensemble, n'aboutissent pas, alors, à la mise en place de processus de concertation reconnus et institutionnalisés. Les services techniques en particulier resteront très hostiles à ces tendances. Toutefois, dans certains services municipaux, parmi lesquels il faut citer, selon notre interviewé, l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR), on observe une inflexion des pratiques opérationnelles dans le sens d'une meilleure prise en compte progressive des citoyens. L'émergence de ces revendications contribue à modifier leurs pratiques et méthodes de définition des règlements relatifs à l'usage du sol. Lors de la modification des POS particuliers, à la fin de la décennie 90, une place nouvelle est réservée aux questions liées au cadre urbain, à l'usage des lieux. Ce contexte fait émerger de nouvelles façons de faire, de nouvelles thématiques dans la réalisation de la législation urbaine. Les POS qui sont ainsi adoptés dans les années 1996, 1997 et suivantes sortent de la logique fragmentaire et "balkanisée"⁴² dans laquelle ils étaient tenus jusqu'alors pour tenter de mieux prendre en compte, dans leur globalité, les spécificités des quartiers concernés.

Cet exemple de la prise en compte, tardive, de la « parole habitante » chez certains techniciens de l'urbanisme parisien illustre ce qu'Yves Chalas a appelé l'émergence de la « pensée faible » en urbanisme, -se substituant progressivement à la « pensée forte » - non plus « techniciste » et autoritaire mais tournée vers le « débat public », se « méfiant de l'expertise » et de « l'intérêt général », traduisant un renversement du mode de gouvernance lui-même.⁴³ Selon l'auteur, l'urbanisme subirait ainsi une évolution qui le ferait passer « de l'action autoritaire à l'action concertée, de l'idéologie au pragmatisme, de l'utopie à la modestie, de la certitude à l'incertitude »⁴⁴.

2. Permanences et transformations de la participation en urbanisme

De la participation dans les années 1960/1970 à la participation aujourd'hui, il est donc aisé de tirer le fil. Les héritages sont assez nets. Il s'avère important d'en préciser les contours, d'en spécifier plus précisément les termes autour de quelques points-clés ; nous pensons, à la notion de cadre de vie, apparue dans ces années de luttes urbaines, et largement reprise aujourd'hui, dans le contexte de la révision du PLU tout particulièrement. Nous pensons également à la question des publics mobilisés par la participation. Quels héritages ? Quelles transformations ?

Premier point sur la notion de "cadre de vie". La notion de "cadre de vie" apparaît, on l'a vu, dans le contexte des "luttes urbaines" des années 1960/1970. Elle est portée par les partis de gauche, par le PSU d'abord dans les années 1960, puis par le PS et le PCF dans les années 1970. Son émergence dans les débats traduit le passage de luttes et de politiques quantitatives, dans un contexte de crise du logement et construction « pour le plus grand nombre » à des luttes et politiques axées sur le qualitatif⁴⁵. L'émergence du cadre de vie dénote cette nouvelle attention portée aux extensions du logement, à la vie de quartier, aux questions urbaines d'une manière générale (ségrégation, vie sociale, qualités esthétiques...). Elle ne désigne pas seulement l'environnement matériel et bâti de la société mais aussi l'environnement social de l'homme, l'espace du logement et son environnement, et même l'espace urbain dans sa totalité. La notion est étroitement liée à celle de vie quotidienne qui renvoie

⁴¹ Nous reprenons à cet égard les propres termes du chargé de mission de l'APUR.

⁴² Entretien de Claire Carriou et Amélie Flamand avec un chargé de mission auprès du directeur à l'APUR, le 14-11-2006.

⁴³ CHALAS, Yves. La gouvernance ouverte au débat public ou la pensée faible comme refondation de l'action publique. In CHALAS (Yves) (dir.). *L'imaginaire aménageur en mutation. Cadres et référents nouveaux de la pensée et de l'action urbanistiques. Contribution au débat*. Paris : L'Harmattan, 2004, pp. 321-340 ; CHALAS, Yves. *L'invention de la ville*. Paris : Anthropos, 2000, p. 157.

⁴⁴ *Id.*, p. 4.

⁴⁵ ARCY, François d' ; PRATS, Yves. Les politiques du cadre de vie. In GRAWITZ, Madeleine ; LECA, François (dir.), *Traité de science politique*, vol. 4, *Les politiques publiques*. Paris : PUF, 1985

aux conditions d'existence et qui, selon la sociologue Catherine Bidou, est portée par l'attention particulière des « nouvelles couches moyennes » urbaines sur leur mode de vie dans l'espace⁴⁶.

La notion est également à rapprocher de l'idée de « qualité de vie » associée à l'urbain qui se développe également dans les milieux politiques et les mouvements sociaux des années 1970⁴⁷, en réaction à l'urbanisme de l'immédiat après-guerre et des grands ensembles. Urbanisme considéré, justement, comme autoritaire et « technocratique » - le contraire de l'urbanisme concerté ou participatif. Cette primauté accordée à l'échelle locale conduit, par là-même, à en faire une nouvelle échelle du politique. Ainsi cette valorisation du cadre de vie contribue-t-elle à diffuser l'idée d'un urbanisme participatif.

La notion de "cadre de vie" est aujourd'hui omniprésente dans les réflexions relatives à la concertation pour la révision du PLU. On peut supposer néanmoins que son contenu a changé. Avec les informations dont nous disposons actuellement, on peut dire, pour être plus précis, que son contenu s'est manifestement dilué. Le terme semble ne plus concerner désormais que des questions relatives à l'espace public et à son aménagement : parcs, espaces verts, et surtout patrimoine bâti. La dimension sociale est, semble-t-il, moins présente.

Ainsi, apparaît un des rôles des classes moyennes dans ces processus de « participation urbaine », dans la mesure où elles ont participé et participent à la définition des enjeux de la participation. Bien plus, les classes moyennes semblent constituer l'acteur majeur de la promotion et de la réalisation des procédures de participation, des années 70 comme à partir des années 90, tout en faisant évoluer leur rôle et leurs ambitions. Les mouvements sociaux urbains des années 1970 sont caractérisés par la présence de différentes couches sociales au sein de la lutte, et par l'importance des couches moyennes⁴⁸ politisées, tout particulièrement issues des professions intellectuelles ou du travail social⁴⁹, qui servent d'agents mobilisateurs aux populations concernées par la lutte, d'« éléments extérieurs prenant l'initiative des luttes »⁵⁰. Ce recours à la participation des habitants, des citoyens, est d'ailleurs souhaité et revendiqué dans les premiers textes fondateurs de la politique de la ville. "Les orientations nouvelles définies en 1981. [c'est] faire des habitants des acteurs du changement. L'assistance a été longtemps la forme traditionnelle de l'action sociale. On a pu constater ses limites et ses échecs. [...] Aucune assistance n'est efficace si les intéressés eux-mêmes ne prennent pas en charge leur projet de transformation. Substituer à une politique d'assistance une politique de développement économique et social revient à opérer ce mouvement d'appropriation collectif. La conduite des opérations doit alors reposer sur la volonté de prendre appui sur les identités sociales et culturelles des différentes couches sociales, sur la reconnaissance des habitants comme partenaires, dotés d'un véritable pouvoir, sur leur participation réelle aux décisions."⁵¹ Pourtant, aujourd'hui, les revendications, formulées par les classes moyennes, concernant le cadre de vie, ne se sont plus formulées, au nom des conditions de vie des populations défavorisées (sans-logis, « expulsables », mal-logés), mais plutôt au nom de la défense de leur propre cadre de vie (exception faites, bien sûr d'associations nationales du type DAL, par exemple). Disons simplement que, par rapport aux années 1970, les mouvements s'opposant, par exemple, à un projet urbain, sont de plus en plus le fait, depuis les années 1990, des « résidents », « riverains », « commerçants du quartier », contre un projet les touchant directement. L'expression de l'intérêt général reflétée par les luttes urbaines prend moins sa source dans les expériences collectives des « outsiders », des ouvriers, des mal-logés, que dans les

⁴⁶ BIDOU, Catherine. Les modes de vies des nouvelles couches moyennes : modèle culturel et recherche d'identité. In *Espaces et modes de vie. Actes du colloque de Dourdan*. Paris : Plan construction et habitat, Mission de la recherche urbaine, juin 1982.

⁴⁷ DAGNAUD, Monique. *Le mythe de la qualité de la vie et la politique urbaine en France. Enquête sur l'idéologie urbaine de l'élite technocratique et politique (1945-1975)*. Paris : EHESS, 1978.

⁴⁸ SOMMIER, Isabelle. *Le renouveau des mouvements contestataires à l'heure de la mondialisation*. Paris : Champs Flammarion, 2003 ; voir encore BACQUE, Marie-Hélène. Démocratie participative-démocratie de proximité. In *Conseils de quartier/mode d'emploi*, ADELS, 2002.

⁴⁹ DAGNAUD, Monique ; MEHL, Dominique. Des contestataires comme il faut. In *Autrement*, n°29, 1981.

⁵⁰ CASTELLS, Manuel. *La Question urbaine*. Paris : F. Maspero, 1972 ; CASTELLS, Manuel. *Luttes urbaines et pouvoir politique*, Paris : F. Maspero, 1973.

⁵¹ DUBEDOUT, Hubert. *Ensemble, refaire la ville*. Paris : la Documentation Française, 1983, p. 12

expériences de vie d'individus, membres des classes moyennes et revendiquant le droit à peser dans le processus décisionnel.

Ainsi ce sont ces couches moyennes supérieures, que Monique Dagnaud et Dominique Mehl dénommèrent « modernisatrices/contestataires »⁵², qui sont les plus concernées la participation aux décisions. L'émergence de la notion de « démocratie participative » n'a pas eu pour effet de rendre la participation accessible à « toute la population » (à tous les habitants, pour ce qui nous concerne ici) : encore une fois, elle touche majoritairement les couches moyennes supérieures et des populations spécifiques aux caractéristiques sociologiques facilement identifiables. Les différents acteurs, que nous avons rencontrés, sont d'ailleurs nombreux à dénoncer ou à regretter ce quasi-monopole des couches moyennes supérieures au sein des conseils de quartier. Nous reviendrons sur cette question plus longuement dans l'évaluation du PLU, mais on peut dès à présent souligner que la concertation pour la révision du PLU n'a pas infléchi ce phénomène. Peu de dispositifs ont été pensés pour tenter de toucher des populations peu habituées à « participer ».

B. La conception de la démarche participative pour la révision du PLU à Paris : entre enjeux politiques et enjeux urbanistiques

Dans ce contexte de connivence entre participation et politique, la loi SRU impose la concertation, mais elle ne précise ni ne statue sur la méthodologie à mettre en oeuvre. Champ libre est laissé aux municipalités, qui sont chargées de fixer les modalités suivant lesquelles doivent se dérouler la concertation pour la révision d'un PLU. Comment, par qui, et à partir de quels principes et de quelles références ont donc été conçus et portés les dispositifs de concertation mis en oeuvre pour la révision du PLU à Paris ? Ce sont les questions auxquelles nous essaierons de répondre dans cette partie.

1. Les principes politiques

Comme nous l'avons vu précédemment, c'est dans un contexte marqué par un double processus que se déroule la campagne de 2001 pour les municipales à Paris. D'une part, depuis les années 70, l'idée de la participation des habitants, notamment et en particulier en ce qui concerne le "cadre de vie", fait son chemin; et d'autre part, la situation particulière de la municipalité parisienne, marquée par un fort centralisme et la mainmise d'un système, la "chiraquie", appelle et suscite des revendications, de l'opposition d'alors, notamment, en matière de prise en compte du point de vue des habitants. En suivant l'analyse de Marion Ben Hammo⁵³, on observe à Paris, en effet, après les élections de 1995, qui voient le PS gagner six mairies d'arrondissement, une campagne orchestrée par les maires de l'opposition en faveur d'une loi PLM modifiée, qui laisserait plus de poids aux arrondissements, et la création des premiers conseils de quartier, 1995 dans le XX^e et 1996 dans le XIX^e.

La campagne pour les élections municipales de 2001 est ainsi placée sous le signe d'une demande de plus de transparence, de plus de démocratie, bien plus, d'un besoin de démocratie locale, portée par le PS et les Verts. Une bonne partie du programme de ces deux partis se nourrit de la remise en cause du système parisien instauré et développé par Chirac, et repris par Tibéri, en somme d'un ensemble de pratiques non seulement illégales mais surtout non-démocratiques ; et par ailleurs, leurs programmes s'organisent autour de trois entrées: « un minimum démocratique », « la proximité », et « la démocratie participative ». *« La proximité, même si elle n'apparaît pas forcément de façon explicite dans les programmes des candidats, constitue en filigrane tout un volet de leur discours sur la démocratie. Cela se traduit concrètement et en particulier lorsqu'ils affirment leur attachement au*

⁵² DAGNAUD, Monique ; MEHL, Dominique. Des contestataires comme il faut. In *Autrement*, n°29, 1981

⁵³ BEN-HAMMO, Marion. *La démocratie un enjeu de campagne. Le discours des candidats de la gauche plurielle aux élections municipales de 2001 à Paris*. Mémoire de DEA sous la direction de Bertrand Guillaume, septembre 2001

terrain, mais aussi leur volonté de décentraliser les pouvoirs vers les arrondissements, ou encore de faire des quartiers les territoires de base de la démocratie. »⁵⁴

C'est donc dans ce contexte que la révision du PLU s'inscrit et peut se comprendre. Cette procédure permet en effet de mettre en application deux des principes majeurs sur lesquels la campagne de 2001 s'est appuyée : être au plus près des habitants et les faire participer sur ce qui les concerne au quotidien. Dans son discours⁵⁵, qui lance la procédure de révision du PLU, Bertrand Delanoë souligne ainsi : « *Cette démarche doit s'appuyer sur une vitalité citoyenne qui, dans notre ville, aspire précisément à s'exprimer sur des sujets aussi concrets. J'insiste sur ce point: l'entreprise que nous mettons en œuvre représente aussi, en tant que telle, un défi démocratique. Son élaboration découlera de sources diverses, à commencer par celle des habitants eux-mêmes, acteurs, usagers, observateurs, visiteurs mais aussi "amoureux" de leur ville, ce qui leur donne une légitimité évidente dans la mise en place d'un tel processus. »*

2. Acteurs, objectifs et thèmes du débat

Les acteurs, impliqués dans la mise en œuvre de la révision du PLU, forment une "petite équipe", qui pilote l'ensemble de la procédure ; elle se compose de :

- la mission PLU de la direction de l'urbanisme, dirigée par Didier Bertrand, et assisté à l'époque d'Eric Jean-Baptiste (désormais directeur de cabinet de Jean-Pierre Caffet)
- la mission communication et concertation de la direction de l'urbanisme, dirigée par Elsa Martayan.

Constituées au début de l'année 2002⁵⁶, juste après qu'ait été engagée la décision de réviser le PLU, ces missions ont pour rôle de piloter la réalisation du PLU, de coordonner l'action entre les politiques, les services administratifs. En effet, « un cabinet avec élu n'aurait pas été suffisant »⁵⁷ pour entreprendre cette expérience nouvelle qui nécessite une action transversale aux différentes directions de l'administration municipale.

Elles fonctionnent de concert avec le représentant élu, Jean-Pierre Caffet, adjoint au maire de Paris, chargé de l'urbanisme et de l'architecture, le tout dans un rapport de proximité avec le cabinet de Delanoë. Le maire lui-même porte une attention toute particulière à cette expérience. D'après nos entretiens, c'est ainsi le maire de Paris qui a supervisé la rédaction du questionnaire sur le PLU, envoyé aux parisiens (voir infra).

Pour Elsa Martayan, ces deux missions ont donc constitué les chevilles ouvrières du PLU et de la concertation engagée à cette occasion ; Un autre responsable de la mission PLU souligne de son côté le fait « *qu'une petite équipe [a] pilot[é] l'ensemble* ».

On peut également souligner le rôle des référents PLU : dans chacune des mairies d'arrondissement, un des adjoints au maire ou un des membres du conseil municipal a été nommé pour centraliser toutes les activités et dispositifs liés à la révision du PLU, notamment tout le travail fait au sein des conseils de quartier, et être ainsi l'intermédiaire entre la mairie centrale et les habitants de l'arrondissement.

L'enjeu qui se pose alors à ces acteurs de terrain est double. Il s'agit tout à la fois de mettre en œuvre une nouvelle façon de faire de la politique, pour s'inscrire pleinement dans les objectifs de campagne de l'équipe de Delanoë, mais aussi de réviser le PLU. Se mêlent ainsi des problématiques d'ordre politiques mais aussi d'ordre techniques, urbanistiques. Problématiques qui mettent en jeu deux échelles : l'échelle du local avec la démocratie de proximité, et l'échelle macro avec les questions qui touchent au statut et à la place de Paris au sein du territoire national mais aussi au sein de l'échiquier international.

⁵⁴ BEN-HAMMO, Marion. *La démocratie un enjeu de campagne. Le discours des candidats de la gauche plurielle aux élections municipales de 2001 à Paris*. Mémoire de DEA sous la direction de Bertrand Guillaume, septembre 2001, p. 58

⁵⁵ Discours non daté qu'on peut retrouver sur http://www.paris.fr/portail/Urbanisme/Portal.lut?page_id=6798

⁵⁶ Information à confirmer.

⁵⁷ Entretien de Grégory Busquet et Amélie Flamand avec un membre du cabinet de Jean-Yves Mano (Adjoint au logement à la Mairie de Paris), le 29 -11- 2006

Dans ce contexte qu'est-ce qui a primé : « l'authenticité et la dynamique » des procédures participatives ou la qualité du nouveau PLU? Pour Elsa Martayan, l'enjeu était clair : « *on n'a pas mis en avant les structures de démocratie locale comme une fin en soi* », mais l'objectif était que « *ce thème [la révision du PLU] puisse être approprié par des structures naissantes [les conseils de quartier]* »⁵⁸. La mission de la démocratie locale n'existe d'ailleurs pas encore au début de la procédure ; elle ne sera créée qu'en novembre 2002.

Seconde difficulté pour ces acteurs, allier l'objectif de proximité, à travers l'usage intensif des conseils de quartier qui "dessinent une géographie plus sensible, plus proche de l'expérience et de la vie quotidienne des habitants"⁵⁹, et la nécessité de traiter des questions et de répondre à des enjeux qui concernent Paris dans son ensemble, voir même l'agglomération parisienne. "Notre crainte c'était que cette concertation s'attache à évoquer des sujets extrêmement locaux et un peu hors champs"⁶⁰. Les états généraux du PLU (voir infra), en juin 2003, avaient ainsi pour vocation de permettre un changement d'échelle, une montée en généralité, de "donner au travail local une dimension plus stratégique". Car, "le PLU ne pouvait pas être l'addition d'intérêts locaux, aussi bien exprimés soient-ils"⁶¹.

Ainsi l'équipe s'attache-t-elle à organiser la concertation autour de thématiques qui reflètent l'intérêt général. Dans son discours, B. Delanoë souligne trois objectifs majeurs à mettre au cœur des débats, « améliorer le cadre de vie », « réduire les inégalités », et « Paris au cœur de son agglomération ». Elsa Martayan confirme et précise ces orientations, qui selon elle devaient servir de trame dans la phase de concertation. Il s'agit donc de l'amélioration du cadre de vie, enjeu « *assez banal dans ce genre d'exercice, puisqu'il s'agit d'élaborer un document réglementaire qui impacte le cadre de vie quotidien* », mais aussi de la place du logement social dans la capitale, « *et ça c'est nouveau, c'est lié à la loi SRU, c'est créer les conditions d'une meilleure mixité sociale dans Paris* », et enfin de se pencher sur la question du développement économique et du développement de la place de Paris dans le contexte européen. Avec le PDP, c'est la question des déplacements, de la place de la voiture et des transports en commun qui est posée. Nous retrouvons ainsi les deux des grandes thématiques majeures, en matière d'urbanisme, de la mandature de Delanoë: la mixité sociale et les déplacements; deux grandes thématiques qui représentent un véritable engagement de cette municipalité (PS-Verts) et un enjeu politique certain.

3. Un dispositif participatif peu conceptualisé

Les dispositifs mis en œuvre pour la révision du PLU par cette petite équipe motrice se caractérisent par leur dimension pragmatique et peu conceptualisée. Pris entre des impératifs d'ordre politique (plus de démocratie locale) et d'ordre technique, urbanistique (élaborer le nouveau PLU), les acteurs de la concertation ne font pas référence à une méthodologie précise, nourrie de références théoriques et/ou politiques explicites, comme on peut le rencontrer dans certaines municipalités (Bobigny par exemple⁶²). Bien au contraire, la constitution des dispositifs de concertation à Paris relève davantage d'une entreprise tâtonnante, expérimentale et pragmatique. Cette expérience s'apparente donc plus à du "bricolage", à de l'assemblage, du coup par coup, souvent « en réaction », - ce qui la distingue d'un processus de *work in progress* - qu'à un travail conceptualisé et raisonné.

⁵⁸ Entretien de Grégory Busquet, Claire Carriou et Amélie Flamand avec Elsa Martayan, mission communication et concertation à la direction de l'urbanisme, le 25 -10- 2006

⁵⁹ Entretien de Grégory Busquet, Claire Carriou et Amélie Flamand avec Elsa Martayan, mission communication et concertation à la direction de l'urbanisme, le 25 -10- 2006

⁶⁰ Entretien de Grégory Busquet, Claire Carriou et Amélie Flamand avec Elsa Martayan, mission communication et concertation à la direction de l'urbanisme, le 25 -10- 2006

⁶¹ Entretien de Grégory Busquet, Claire Carriou et Amélie Flamand avec Elsa Martayan, mission communication et concertation à la direction de l'urbanisme, le 25 -10- 2006

⁶² NEZ, Héloïse. *La démocratie participative locale : un questionnement de sa dimension inclusive à partir des expériences de Bobigny (France) et de Barreiro (Belo Horizonte, Brésil)*, publié dans la Série Mémoires des Cahiers de la CRDC (Chaire de Recherche du Canada en Développement des Collectivités), soutenu le 25 septembre 2006

En effet, premier point, la terminologie employée par ces acteurs pour qualifier ces dispositifs reste assez floue et vague. Plutôt que d'opter pour des termes techniques précis, renseignant directement sur les méthodes et objectifs définis en matière de démocratie locale, les acteurs que nous avons rencontrés privilégient des termes considérés comme génériques et neutres. Le mot "concertation", employé dans la loi SRU, remporte ainsi largement la palme. Il est le plus couramment employé, on le relève déjà dans la délibération du conseil municipal validée du mois d'octobre 2001, engageant les dispositifs de concertation ; et on le repère également régulièrement dans le discours actuel des acteurs.

Selon, la même logique, on note également l'emploi de termes issus du langage courant, comme "discussion" voire même "échange", pour reprendre les termes d'un responsable de la mission PLU. A partir de la lecture de la brochure de communication, portant sur le bilan de la "concertation" éditée par la mission communication et concertation à l'issue de cette entreprise, on tire le même constat⁶³. Le terme "participation" est, par exemple, évincé au profit de termes et expressions comme "concertation" ou "démocratie locale". Enfin, plus important, le choix de ces termes n'est jamais justifié, appuyé par un discours argumenté, théorique, ni par les uns, ni par les autres.

On peut ainsi faire l'hypothèse que le choix du terme "concertation" par les acteurs, qu'ils soient politiques ou techniciens, et ce, dès le lancement des opérations en matière de concertation, n'est pas anodin. Certes, c'est le terme légal. Mais, plus que cela, on comprend, au terme des entretiens, que la terminologie "concertation" est retenue car elle permet, précisément, de ne pas avoir à qualifier le degré d'exercice de la co-décision politique : participation à proprement parler, consultation etc., et de laisser, de cette façon, le champ ouvert.

Deuxième élément, la délibération municipale, qui, en octobre 2001, engage le lancement de la concertation pour la révision du PLU, est rédigée dans cette même perspective. Très laconique, elle consiste uniquement en un engagement de principe. Cette délibération à la Mairie de Paris ne précise pas plus avant la loi SRU ; on reste dans des décisions d'ordre général, laissant encore, à cette étape, une certaine liberté quant aux choix des dispositifs. Un interviewé se fait clairement l'écho de cette décision : « *On a été très pragmatique ! On n'a pratiquement rien mis dans la délibération initiale qui engageait la révision du PLU. D'abord parce qu'on ne savait pas comment faire – ça paraît être une bonne raison. Et si on commence à être précis, on est lié à un mécanisme, qui, justement au cours de la concertation, peut évoluer. Et là on a plus de marge de manœuvre. Donc on a mis le minimum de choses dans cet objectif : c'est pour se donner toute la souplesse, et pour être réactifs par rapport aux demandes* »⁶⁴. Il s'agit donc, par cette délibération du conseil municipal peu explicite, de garder les coudées franches, de naviguer à vue, afin d'éviter les promesses et objectifs intenables ou non tenus.

Ainsi, troisième élément, les dispositifs, imaginés par cette équipe restreinte, sont présentés, comme « faits maisons », « bricolés », par Elsa Martayan elle-même ; les différents acteurs insistent sur le fait que ces "*procédures [sont] imaginées par la mission du PLU et la mission de concertation*"⁶⁵. Pour exemple, à propos de l'opération "crayon de couleur", consistant à diffuser auprès des conseils de quartier, des supports cartographiques pour exprimer graphiquement les demandes habitantes, Elsa Martayan explique avoir "bricolé" le dispositif en "un quart d'heure" avec une paire de ciseaux et du scotch. Un personnage rencontré abonde également en ce sens, avançant le caractère à la fois informel et interne de la constitution des propositions. C'est « *la culture des uns et des autres* » qui a permis de trouver des idées, de faire des propositions. L'ensemble a été conçu, selon lui, lors de réunions en petit comité, de façon assez informelle, entre deux portes, par mail. « *Honnêtement ce n'est pas le fruit d'une réflexion théorique qui vient d'en haut. [...] Ce dispositif de concertation est le fruit aussi d'une concertation interne, plus qu'une volonté politique* »⁶⁶.

⁶³ Direction de l'Urbanisme de la Mairie de Paris, Mission Communication et Concertation, *Bilan de la Concertation. Plan local d'urbanisme*, Mairie de Paris, décembre 2005.

⁶⁴ Entretien de Grégory Busquet, Claire Carriou et Amélie Flamand avec un responsable de la mission PLU, le 22 -11- 2006

⁶⁵ Entretien avec Elsa Martayan.

⁶⁶ Entretien Grégory Busquet, Claire Carriou et Amélie Flamand un responsable de la mission PLU, le 22 -11- 2006

Elsa Martayan, mission du PLU (à poursuivre)

Elsa Martayan, pilier de la concertation mise en oeuvre pour la révision du PLU, présente le profil de ceux d'entre eux qui se sont engagés dans les questions de participation par le biais de l'urbanisme, et non, d'abord, par l'entrée politique. Urbaniste de formation, elle s'est ensuite engagée dans des études universitaires supérieures longues, au cours desquelles elle s'est penchée sur la constitution et formulation, au XIXe siècle et au début du XXe siècle, de la question sociale en France. Elle a publié plusieurs articles sur le sujet. Elle s'est toutefois décidée pour une carrière opérationnelle et a été engagée à l'APUR (agence parisienne d'urbanisme). Ce n'est que plus tard, à l'occasion de sa nomination en tant que membre du cabinet de Michel Charzat à la mairie du XXe sur les questions d'urbanisme, qu'elle a pu côtoyer, de près, les questions relatives aux conseils de quartier. Responsable de la mission PLU depuis sa fondation, elle est aujourd'hui rattachée à la direction de l'urbanisme et travaille en relation étroite avec Didier Bertrand, directeur du service.

Pourtant, si aucune référence n'est explicitement avancée par les acteurs principaux de la mission du PLU, ceux-ci n'en restent pas moins influencés par diverses expériences. En 2001, pour le lancement de la procédure de participation, la mission de la démocratie locale n'existe pas encore, nous l'avons dit, pourtant Lucie Kazarian, qui prendra sa direction en 2002, fait alors partie du cabinet de Marie-Pierre de La Gontrie (Adjointe au maire chargée de la démocratie locale et des relations avec les associations). Ainsi, « moi j'étais au cabinet [de M-P de la Gontrie] à l'époque, la mission démocratie locale n'existait pas encore. C'est la mission PLU qui l'a portée ce qui n'a pas empêché en tant que cabinet de participer à des réunions et de faire part d'un certain nombre de choses. »⁶⁷ Or, Lucie Kazarian, ancien membre du cabinet du maire de Villeurbanne, a travaillé, dès la fin des années 80 à mettre en oeuvre les conseils de quartier de la ville et a organisé la concertation pour la révision du POS. Son intervention, dans le cadre de la concertation pour la révision du PLU parisien, semble avoir principalement porté sur la nécessité des formations.

De même, les conseils de quartier du XIXe et du XXe arrondissement, mis en place avant la loi Vaillant, offrent de bons exemples de démocratie locale. Les conseils de quartier fournissent d'ailleurs une des plates-formes majeures pour la concertation à l'occasion du PLU (voir infra).

Enfin, les responsables de ces missions sont au fait des procédures de démocratie participative mises en place à l'échelle internationale. Incidemment, on apprend qu'Elsa Martayan participe à des colloques internationaux sur les questions de démocratie participative, où des méthodes et expériences différentes sont présentées et échangées. Par ailleurs, la Mairie de Paris affiche entretenir des liens suivis avec les autres grandes capitales européennes et mondiales qui sont engagés dans les questions relatives à la démocratie participative. Les maires de Londres, Vienne, Buenos Aires sont ainsi invités à Paris à l'occasion des états généraux du PLU, qui ont lieu les 13 et 14 juin 2004, organisés pour les conseils de quartier. Enfin, dernier exemple révélateur, sous des dehors anecdotiques : pour expliquer aux conseils de quartier les enjeux du PLU, la mission PLU et la mission concertation et communication ont réalisé un film de présentation de la démarche. Ce film, d'une durée d'une heure environ, vise à exposer les différentes thématiques qu'il s'agira pour les conseils de quartier de travailler. Or, la présentation en elle-même est introduite par une jeune femme d'origine nordique, se présentant comme "facilitator", en somme comme spécialiste de la participation. Le recours à l'expérience étrangère est ici ce qui permet de donner du poids et du crédit à l'entreprise.

4. Chronologie des dispositifs

* La concertation pour le PLU

Nous l'avons vu, la mise en oeuvre des dispositifs dits de concertation pour la révision du PLU s'est réalisée dans une perspective ne s'apparentant pas à un *work in progress*, c'est—dire sans

⁶⁷ Entretien d'Héloïse Nez avec Lucie Kazarian le 22-01-2007

capitalisation des expériences mises en place, mais de manière somme toute assez décousue. Les dispositifs ont été mis en place progressivement, au gré des demandes et des retours et commentaires exprimés à la suite des premières expériences. Les dispositifs ont été nombreux et divers, comme nous le verrons dans la partie suivante. Tous n'ont pas été mis sur pied en même temps. La meilleure preuve en est certainement le lancement de la consultation adressée à tous les parisiens, en juin 2004. Décidée sur le tard, elle est prévue alors que le travail avec les conseils de quartiers est déjà largement engagé. On peut retracer la chronologie des dispositifs comme suit :

Janvier – mars 2002 : diagnostic

- Fin 2001 : diagnostic réalisé par l'APUR
- premier trimestre 2002 : réunions de concertation dans chaque mairie d'arrondissement sur le diagnostic + réunions de 8 groupes thématiques (élus, experts, associations, représentants d'administrations).
- Travaux avec conseils de quartier, association, habitants.

Novembre 2002-novembre 2003 : PADD

- Janvier 2003 : Délibération du Conseil de Paris sur les orientations du PADD.
- Conseils de quartier mis à contribution sur le PADD
- Juin 2003 : Etats généraux du PLU.
- Janvier - novembre 2003 : réunions publiques dans chaque mairie d'arrondissement concernant le PADD (projet de ville)

Mai 2004-juin 2006 : règlement du PLU, délibération et adoption.

- Continuation des travaux des conseils de quartier
- Mai- 14 juin 2004 : Consultation des parisiens sur le « Paris de demain » (Concertation publique (idée, avis), par questionnaire préparé par l'IPSOS (choix et préférence en matière d'architecture, de patrimoine, de politique du logement, de développement de l'emploi...), c'est-à-dire sur les orientations du PADD.
- Maire demande des avis « autres » (qui ?)
- Présentation dans les conseils d'arrondissement
- 31 janvier et 1^{er} février 2005 : délibération portant sur l'arrêt du PLU au conseil de Paris (Débat au conseil municipal + acceptation)
- Janvier 2005 : arrêt d'un document provisoire (règlement du PLU) soumis à l'enquête publique
- 1^{er} trimestre 2005 : Consultation des personnes publiques (président des conseils général, régional, établissement public chargé du SCOT, autorité organisatrice des transports, présidents de la CCI, de la chambre des métiers, de la chambre d'agriculture, communes frontalières...)
- 31 mai-13 juillet 2005 : Enquête publique par une commission dans les 20 Mairies d'arrondissement (permanence des commissaires, panneaux, recueil des remarques par commissaires).
- 6 février 2006 : remise du rapport d'enquête publique : avis favorable
- 12 juin 2006 : délibération sur l'Approbation par conseil municipal
- Fin 2006-2007 : mise en place de l'Observatoire du PLU

* La concertation pour le PLH

La révision du PLH, qui comme nous l'avons vu, s'emboîte dans la concertation du PLU, s'est déroulée sur une période plus courte, 1,5 an, contre 5 ans pour le PLU. Le processus de révision est moins lourd et a consisté principalement en réunions d'information dans chacun des arrondissements et à un recueil des remarques émises par les habitants dans ce contexte. La concertation pour la révision du PLH a davantage consisté en une entreprise d'information, qu'à une prise en compte des doléances et revendications des habitants. Les débats de fond ont plutôt eu lieu dans le cadre du conseil de Paris, et non avec les habitants.

- juin 2001 : Atlas du logement social par l'APUR
- 2001 : le PLH est arrivé à échéance (5 ans), il doit être renouvelé
- 22 et 23 octobre 2001 : le conseil de paris décide de s'engager dans le programme. Lancement de la concertation avec les maires d'arrondissement prévu

- janvier 2002 : « logement et Habitat : état des lieux » par la direction du logement et de l'habitat de la Ville de Paris et publication du « programme local de l'habitat » par la direction générale de l'information et de la communication
- octobre 2003 : le PLH est arrêté
- 27 octobre 2004 : le PLH est adopté par le conseil de Paris après examen par le comité départemental de l'habitat

* La concertation pour le PDP (plan de déplacement parisien)

La mise en oeuvre du PDP, postérieure à celle du PLU, se calque sur les procédures initiées à l'occasion du PLU.

- 22-23 octobre 2001 : conseil de paris s'engage dans le PDP (avec concertation prévue bien que non obligatoire)
- décembre 2001 : « plan des déplacements de Paris, état des lieux, déplacements et transports » par dir. De la voirie et des déplacements
- juillet 2005 : Conseil de Paris fixe le mode de concertation sur le PDP
- automne 2005 – Printemps 2006 : concertation
- Travaux des conseils de quartier
- Débats avec experts et élus
- Réunions en mairies d'arrondissement
- Rencontres avec les élus des collectivités locales voisines
- Discussions avec les représentants des organismes officiels
- 1^{er} mars 2006 : lancement du questionnaire : Etude IPSOS/mairie de Paris : consultation dans le cadre du PDP
- mars avril-mai 2006 : réunions publiques dans arrondissements
- fin printemps 2006 : Arrêt du projet de Plan de Déplacements de Paris au Conseil de Paris
- juin 2006 : communes limitrophes reprochent à paris le manque de concertation

Nous l'avons vu, donc, des liens étroits existent entre urbanisme et politique, participation. Ces paramètres sont à prendre en compte dans la mesure où ils situent, en partie, le cadre de référence des acteurs de cette concertation pour la révision du PLU. On peut faire l'hypothèse qu'ils expliquent, pour partie, la faible théorisation et conceptualisation des dispositifs développés pour cette expérience contemporaine. Pris dans des rapports de connivence, d'évidence, entre urbanisme et politique, il ne semble pas nécessaire, pour les acteurs, d'explicitier les choix effectués. A moins que ce ne soit plus l'incompatibilité entre les enjeux urbanistiques d'une capitale et les enjeux démocratiques, d'un parti, le PS, qui constitue le cœur de l'explication de cette absence de conceptualisation. C'est d'ailleurs cette dernière hypothèse qui semble la plus pertinente.

III. LES DISPOSITIFS ACTUELS DE CONCERTATION

Pris entre objectifs politiques et urbanistiques, quels sont les dispositifs de concertation mis en œuvre par les acteurs de cette démarche participative ? L'intitulé de la recherche commune « démocratie participative en Europe », dans laquelle s'inscrit cette étude, inciterait à n'étudier ici que les dispositifs faisant appel, au moins dans les intentions, à la participation des habitants. Mais cette grille de lecture ne nous semble pas convenir à cette expérience de révision du PLU parisien. D'une part, parce que, comme nous l'avons vu, la « participation » n'apparaît pas, en tant que telle, dans les discours des politiques et des techniciens. Du reste, ni les uns ni les autres n'emploient ce terme. Ils utilisent plutôt celui de concertation, choisi en vertu de son caractère plus générique. D'autre part, parce que, selon les acteurs du dispositif, l'échange avec les experts et entre les experts fait partie, selon certaines conditions, de la concertation. Loin de ne concerner que les habitants, les dispositifs de concertation concernent donc également des personnes requises en vertu de leur qualité d'expert, de spécialiste des questions étudiées.

Aussi, pour éviter ces effets de distorsion et rendre compte, le plus fidèlement possible, de l'architecture des dispositifs de démocratie de proximité tels qu'ils ont été mis en place pour la révision du PLU, il nous a paru pertinent de nous fonder sur ce que les acteurs eux-mêmes ont défini. Ont donc été considérés ici comme dispositifs de concertation, les dispositifs présentés comme tels par les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la concertation pour le PLU. Le « bilan de la concertation » édité par la mission concertation et communication et la mission du PLU nous a fourni, à cet égard, un guide éclairant pour distinguer ce qui relevait, aux yeux des acteurs, de la concertation de ce qui n'en relevait pas. Pour rendre compte de ces conceptions, nous proposons ici un classement des dispositifs selon le degré de compétences requis des participants.

A. Dispositifs adressés aux experts

La concertation avec les experts (personnes mobilisées en vertu de leurs compétences) a essentiellement trouvé place lors de groupes dits thématiques. Ces groupes, au nombre de huit, ont été mis en place en janvier 2002. Ils consistent, dans les intentions premières, en des plateformes "hybrides" qui regroupent experts, politiques mais aussi, bien que de manière plus symbolique, les représentants d'associations et de la société civile. L'idée principale est de faire des lieux d'échange de compétences qui dépasseraient la sphère de l'administration communale, et qui feraient intervenir des personnalités aux statuts divers, aux compétences plurielles. Selon le directeur de cabinet de Jean-Pierre Caffet (adjoint à l'Urbanisme) et anciennement à la Mission PLU, ces groupes constituaient le « niveau central de la concertation », « où ont été associés toutes les institutions, les différents organismes consulaires, l'Etat, les associations qui avaient vocation à avoir un regard un peu général sur l'ensemble de Paris ». ⁶⁸ Ils sont présidés par des adjoints au Maire. Mis en place, donc, dès la phase de diagnostic, ces groupes portent sur huit thématiques distinctes entrant dans l'état des lieux de Paris et dans la réalisation du plan :

- Le groupe « Logement/habitat » et révision du PLH qui s'est attaché à la révision du PLH en corrélation avec le volet logement du PLU
- Le groupe « environnement » qui s'est concentré sur le PADD
- Le groupe « déplacement et circulations douces », chargé du PADD et du PDP
- Le groupe « qualité de vie à l'écoute des quartiers » destiné à évaluer les besoins en équipements de proximité ainsi qu'à « initier et évaluer les processus de démocratie de proximité ».
- Le groupe « économie/emploi »

⁶⁸ Entretien de Grégory Busquet, Claire Carriou et Amélie Flamand un responsable de la mission PLU, le 22 -11-2006

- Le groupe « solidarité et action sociale » travaillant sur la politique de la ville, les minorités...
- Le groupe « Paris métropole au cœur de l'agglomération » donnant lieu à des séminaires avec les communes limitrophes.
- Le groupe « architecture, paysage urbain et patrimoine », qui, selon la Mission communication et concertation, a été particulièrement actif.⁶⁹

Ces groupes thématiques regroupant experts, élus et « associations à vocation parisienne » ont dans l'ensemble surtout été actifs lors de la phase d'élaboration du diagnostic du PLU et les résultats de leurs travaux ont été rendus publics.⁷⁰ Les étapes ultérieures de la recherche nous permettront de poser plus avant cet axe d'analyse et de déterminer, notamment, la place effective des associations dans ces groupes thématiques, ainsi que leur nature, les modalités de leur présence et leur influence dans les débats et dans les décisions.

Les groupes thématiques sont les seuls dispositifs d'expertise spécifiquement qualifiés comme relevant de la concertation. Il faut savoir, toutefois, qu'il existe d'autres lieux de conseils et d'échange, dont certains ont pu jouer un rôle à l'occasion du PLU. Nous pensons notamment au CODEV (Conseil de développement économique durable), bien que celui-ci ne soit pas présenté comme une structure de concertation. Le CODEV est une instance « informelle » chargée « d'épauler le Maire les adjoints et l'équipe municipale en réalisant des analyses et des recommandations dans le domaine de l'économique et de l'emploi ».⁷¹ Chaque grande ville française peut disposer d'un CODEV et celui de la ville de Paris, promesse de campagne de Bertrand Delanoë qui voulait travailler conjointement et en concertation avec les acteurs économiques, a été mis en place le 4 Mars 2002. Le CODEV de Paris comprend « des représentants de la vie économique et associative, du monde salarial, des acteurs du privé et du public »⁷², et compte ainsi parmi ses membres des représentants du patronat français (patrons de grandes entreprises), des responsables syndicaux (CFDT, notamment), des représentants du Medef, ainsi que quelques experts économiques. « Le Conseil est une instance a-politique travaillant exclusivement pour le développement économique de Paris, dont les débats sont soumis à confidentialité afin que chacun puisse « dire ce qu'il a sur le cœur » sans risque de 'querelle médiatique' (jusqu'à la publication éventuelle des conclusions) ».⁷³ Ses tâches sont notamment d'analyser les causes de la diminution des emplois parisiens et de trouver des éventuelles solutions pour remédier à cette tendance (« analyses stratégiques » et « propositions d'action concrètes »). Il ne s'agit cependant pas d'un groupe d'études mais d'« une *task force* opérationnelle auprès du Maire »⁷⁴, chargé de déterminer notamment les secteurs économiques porteur d'emploi et de développement pour la ville, de manière aussi à accroître son rayonnement international.

Le Codev n'est donc pas présenté comme une structure de concertation. Pourtant, il émet des avis sur des domaines qui concernent les commerces, le logement, et ce, parallèlement aux concertations pour le PLH et le PLU. Bien plus, ce groupe est composé de personnalités ressources dans les dispositifs de concertation. En qualité d'experts, spécialistes ou acteurs de la vie économique parisienne, certains contribuent à encadrer les dispositifs considérés comme relevant de la concertation. C'est par exemple le cas d'un expert rencontré qui, après avoir fait partie de ce Codev, fut chargé d'être le rapporteur d'un des thèmes des « Etats généraux du PLU » de 2003, réunissant les conseils de quartier. Ainsi le parcours de telles personnalités renseigne sur les relations entre les différents types de processus de concertation, interne et à valeur d'expertise ou plus participatifs.

⁶⁹ Direction de l'Urbanisme de la Mairie de Paris, Mission Communication et Concertation, *Bilan de la Concertation. Plan local d'urbanisme*, Mairie de Paris, décembre 2005, pp. 8-9.

⁷⁰ Cahier du PLU n°2 : Synthèse des travaux des groupes thématiques, 2002.

⁷¹ Discours de Bertrand Delanoë du 4 mars 2002.

⁷² *Ibid.*

⁷³ Discours de Lionel Stoleru du 4 mars 2002.

⁷⁴ *Ibid.*

B. Dispositifs adressés aux citoyens "organisés"

Nous avons distingué ici un second niveau, celui des citoyens dits « organisés », renvoyant ici essentiellement aux groupes constitués autour des conseils de quartier. Si nous leur avons réservé une catégorie spécifique dans notre classification, c'est pour une raison essentielle : le travail de ces groupes sur la révision du PLU a été suivi et accompagné au cours de chacune de ces étapes par les missions PLU et concertation et communication. Des événements et des formations destinées aux participants des conseils de quartier ont été dispensés afin de doter leurs participants d'une vision plus globale sur les questions urbaines.

- les conseils de quartier

Les conseils de quartier, différents du fait leurs natures (présidés par le Maire d'arrondissement ou non...), leur organisation ou leur mission suivant les arrondissements, font parti de ces structures participatives préexistantes à l'élaboration du PLU parisien, mais qui ont toutefois été grandement sollicités dans le processus de concertation. Nous avons déjà vu que les conseils de quartier préexistaient dans deux arrondissements parisiens, cependant, la plupart d'entre eux ont été mis en place en 2001 après l'arrivée au pouvoir de la gauche dans les arrondissements ou encore suite à la loi Vaillant de 2002 les rendant obligatoire. La révision du PLU a donc été, pour un certain nombre d'entre eux, voir pour la majorité, une sorte de baptême du feu. Pour nos cas d'étude, c'est le cas pour les conseils de quartier des XIII^e et XVII^e arrondissements (créés respectivement en octobre et en décembre 2001).

Ces instances ont été consultées pendant toutes les phases de la révision du PLU, du diagnostic au règlement. Elles ont notamment été chargées, pendant les différentes phases, d'amender les propositions ou de proposer des solutions concernant le cadre de vie de leurs quartiers, le patrimoine....

- les états généraux du PLU

Des états généraux ont été organisés, les 13 et 14 juin 2003 à l'Hôtel de ville de Paris, à l'intention des conseils de quartiers et associatifs autour des orientations du PADD, dans le but de faire se rencontrer habitants et experts. Ils étaient organisés en tables rondes animées par des spécialistes, experts et membres de la municipalité, avec pour objectif d'« articuler les orientations générales et les préoccupations locales, de croiser les analyses d'experts avec l'approche concrète de terrain ». ⁷⁵ Plus foncièrement, ce qui est parfois appelée la « grande messe » des conseils de quartier sur le PLU était l'occasion de « dépasser une vision parfois localiste des problèmes » inhérente aux conseils de quartier et à certaines associations, de « donner au travail local une dimension plus stratégique. » ⁷⁶ Six « forums » ont ainsi été mis en place, regroupant pour chacun élus de Paris, experts, universitaires et représentants des conseils de quartier sur l'estrade. L'assistance (près de 800 personnes) était, elle, majoritairement composée de conseillers de quartier et d'associatifs.

- un forum sur « les déplacements », (rapporteur : Bekouche, géographe de Paris I)
- un sur « la réduction des inégalités », (rapporteur : Daniel Béhar, consultant et Institut d'urbanisme de Paris)
- un sur « l'emploi et l'économie », (rapporteur : Laurent Davezies, économiste à l'Institut d'urbanisme de Paris)
- un sur « la qualité de vie au quotidien », (rapporteur : Jean-Yves Boulin, sociologue de l'Université de Dauphine)
- un sur les « paysages urbains » (rapporteur : François Loyer)
- un sur « le logement et l'habitat » (rapporteur : Jean-Marie Audry de l'APUR).

⁷⁵ Direction de l'Urbanisme de la Mairie de Paris, Mission Communication et Concertation, *Bilan de la Concertation. Plan local d'urbanisme*, Mairie de Paris, décembre 2005, p. 11.

⁷⁶ Entretien de Grégory Busquet, Claire Carriou et Amélie Flamand avec Elsa Martayan, mission communication et concertation à la direction de l'urbanisme, le 25 -10- 2006.

A ces états généraux ont participé plusieurs spécialistes et de chercheurs sur la ville et l'urbain, tels Marcel Roncayolo ou Catherine Rhein (forum sur les inégalités), le politiste Jean Viard, du CEVIPOF (forum sur la qualité de vie)...

Les buts poursuivis par la Mairie étaient la confrontation des points de vue et la pédagogie visant à « un changement d'échelle. Par exemple, sur la question des déplacements, la nécessité se faisait sentir de voir les problèmes à une échelle plus grande que le quartier. Le local n'est pas moins important ou à négliger mais le PLU ne pouvait pas être l'addition d'intérêts locaux, aussi bien exprimés soient-ils. D'où la nécessité de tenir compte d'une cohérence, d'une cohésion globale. »⁷⁷ Les experts, chargés de rédiger la synthèse et le compte-rendu des forums, avaient aussi pour tâche d'exprimer pédagogiquement leurs points de vue et d'aborder les thèmes « stratégiques ». Ces comptes-rendus retranscrits dans les cahiers du PLU, ainsi que les entretiens réalisés, dénotent bien les divergences de vue qui s'y sont confrontées.⁷⁸

- les formations

A ces états généraux s'ajoute l'offre de formation, destinée aux membres des conseils de quartier. Ces formations ont été mises en place par la mission PLU. Elles ont concerné des thématiques urbaines et de participation tout à la fois. Nous renvoyons, sur ce point, à la partie suivante.

C. Dispositifs adressés à tous

Enfin, nous avons dégagé un dernier niveau, celui des dispositifs adressés à tous. Il s'agit de :

- les réunions publiques

Ces dispositifs ont été complétés, tout au long de l'élaboration, par trois séries de réunions publiques (Une pour chaque phase d'élaboration : diagnostic, projet de ville et règlement) dans chaque mairie d'arrondissement, soit 60 réunions en tout à l'initiative de la Mission PLU. Chacune d'elle comprenait au moins un représentant du service central (Elsa Martayan et/ ou Jean-Pierre Caffet et Didier Bertrand).

Ces réunions publiques étaient destinées tout autant à l'information qu'à la prise de parole (et de position) des habitants. La pédagogie sur le PLU et sa concertation y tient donc une place importante (remise de documents, projections de films...). Les questions de l'affluence de ces réunions ouvertes à tous les habitants des arrondissements, ainsi que celles du statut des habitants présents (associatifs, classes d'âge...), des prises de paroles et des thèmes abordés, des questions soulevées, restent posées.

- l'enquête publique

Il s'agit d'une procédure classique en urbanisme. Des commissaires-enquêteurs nommés par le tribunal administratif de Paris, parmi lesquels on compte des fonctionnaires et des experts en la matière (urbanistes, ingénieurs...), sont chargés d'habiliter le plan local d'urbanisme (sous forme d'un document provisoire) et de vérifier sa validité avant validation au Conseil municipal. Cette commission, présidée par un ancien préfet a été mise en place en mai 2005 et a rendu son rapport favorable au Maire de Paris en février 2006.

L'autre tâche des enquêteurs est de recueillir les avis des habitants, de recueillir leur « doléances », en quelque sorte. Ainsi, des permanences d'enquêteurs se sont tenues pendant près d'un an dans chaque mairie d'arrondissement auprès des habitants, avec l'appui de panneaux d'exposition et d'informations. Des entretiens supplémentaires avec des membres de cette commission d'enquête pourront nous permettre par la suite de voir comment les demandes et avis recueillis ont été pris en compte avant validation par le Conseil de Paris, sur quoi portent ces avis, et d'estimer se ces permanences ont été des réussites du point de vue de l'affluence et du succès.

- la consultation des parisiens

⁷⁷ Entretien de Grégory Busquet, Claire Carriou et Amélie Flamand avec Elsa Martayan, mission communication et concertation à la direction de l'urbanisme, le 25 -10- 2006.

⁷⁸ Cahier du PLU n°6 : Compte-rendu des États généraux du PLU – 13-14 juin 2003.

En fin de révision du PLU (mai-juin 2004), assez tardivement, donc, dans le processus de concertation, la mairie de Paris a décidé de compléter les actions entreprises en la matière par une consultation sous forme de questionnaire aux parisiens. Lancée après l'élaboration du PADD, elle porte sur le « projet de ville » (cf. le titre du questionnaire « le Paris de demain »). Comment comprendre cette décision tardive ? D'autant que, comme cela nous l'a été rappelé à plusieurs reprises, l'idée n'était pas nouvelle : la mission du PLU avait pensé engager, en amont, la concertation par une consultation. Aux dires des acteurs que nous avons rencontrés, cette consultation avait un but : sortir la démocratie participative de l'orbite des conseils de quartiers, et de « repréciser les termes »⁷⁹ du PLU. Selon un responsable de la mission PLU, « *en fait, ce questionnaire a émergé à un moment où on s'est rendu compte que cette machine à fabriquer le PLU avait remué pas mal de monde. Et qu'il y avait des demandes locales qui étaient assez contraignantes.* »⁸⁰

Dans ce but, la mairie fait appel à la collaboration d'un organisme sondeur, IPSOS, choisi à la suite d'une mise en concurrence sur la base d'un premier cahier des charges. La rédaction des questions se fait en collaboration avec IPSOS et les services techniques, le tout étant très directement supervisé par le maire lui-même. Partant d'une première ébauche du questionnaire, réalisée par « les services techniques » de la mairie (la Mission PLU de la Direction de l'urbanisme, Didier Bertrand et Elsa Martayan)⁸¹, IPSOS a surtout travaillé à reformuler les questions afin de les rendre plus « compréhensibles » pour la majorité de la population parisienne.

La mairie fait le choix de la « consultation » plutôt que du « sondage »⁸². Ce choix est d'importance pour comprendre la démarche suivie. Quand la technique du sondage vise à recueillir l'avis d'une population à partir d'un échantillon représentatif de la population, celle de la consultation vise, quant à elle, à toucher le maximum de personnes, mais au risque de ne pas recueillir l'avis d'un public représentatif. Cette dernière présente certes l'avantage de s'adresser à un public plus large que le sondage. Mais, pour ce qui concerne le recueil de l'opinion, elle constitue une initiative beaucoup plus risquée que celle du sondage à proprement parler. Rien ne garantit, en effet, la participation des habitants à la consultation et donc, la pertinence des résultats, en ce qui concerne les informations récoltées. Les risques sont de deux sortes : manque de participants et non représentativité des répondants par rapport aux caractéristiques de la population total. Opter pour la consultation ne vise donc pas seulement à connaître l'opinion sur un sujet, mais aussi à mener une opération de communication : sonder, mais aussi informer, faire connaître un projet et mobiliser autour de ce projet.

Dans le cas du questionnaire sur le PLU, la dimension informative de la consultation est très claire : le formulaire du questionnaire s'accompagne d'une brochure de présentation du PLU et des initiatives menées en ce sens par la mairie de Paris. Chaque question comporte, par ailleurs, en plus de son intitulé, un court paragraphe d'explication de la question elle-même. Un responsable des *public affairs* chez IPSOS confirme cette spécificité. L'insertion de ce paragraphe répond certes à une exigence d'intelligibilité, afin que la question, souvent considérée comme « très technique », soit plus accessible à la majorité. Mais elle répond également à l'objectif d'information visé par la mairie. Des efforts sont fournis pour que la consultation touche effectivement le maximum de personnes : décision est prise d'envoyer le questionnaire aux résidents recensés dans l'annuaire, et non aux personnes recensées sur les listes électorales. Les documents sont envoyés à domicile, accompagnés d'une enveloppe déjà affranchie pour faciliter les réponses, enfin le questionnaire est mis en ligne afin de viser la population jeune...

- *dispositif adressé aux scolaires*

⁷⁹ Entretien de Grégory Busquet, Claire Carriou et Amélie Flamand avec Elsa Martayan, mission communication et concertation à la direction de l'urbanisme, le 25 -10- 2006.

⁸⁰ Entretien de Grégory Busquet, Claire Carriou et Amélie Flamand un responsable de la mission PLU, le 22 -11- 2006

⁸¹ Entretien de Claire Carriou et Amélie Flamand avec un responsable des *Public affairs* chez IPSOS, le 7 -11- 2006.

⁸² Entretien de Claire Carriou et Amélie Flamand avec un responsable des *Public affairs* chez IPSOS, le 7 -11- 2006.

Une procédure a été mise en œuvre dans le but de toucher un public particulier. Les responsables de la concertation sur le PLU ont imaginé de proposer des activités spécifiques en direction des scolaires. L'objectif était double : tout à la fois impliquer des citoyens qui n'ont pas le droit de vote et qui ont une perception de l'espace différente de celle des adultes, public principalement concerné par la procédure de concertation, et également tenter de toucher les parents de ces enfants. En effet, les établissements scolaires visés par cette opération se situent dans des arrondissements marqués par une proportion significative de population étrangère et/ou en difficulté ; l'enjeu était donc de toucher, via les enfants, des adultes appartenant aux groupes sociaux qui ne participent habituellement pas aux procédures instituées, telles que les conseils de quartier. De ce point de vue, les responsables de l'opération estiment que cette démarche est un échec, mais que par contre elle est probante pour ce qui est de la participation des enfants, qui se sont investis avec entrain dans le projet.

Le premier bilan que nous pouvons tirer de cet exposé conduit à constater la multiplicité des dispositifs mis en œuvre pour la concertation dans la révision du PLU. Surtout, il convient de souligner le rôle central que les organisateurs de la concertation ont accordé aux experts dans les dispositifs, que ceux-ci aient été directement mobilisés à échanger avec les techniciens ou élus ou qu'ils aient participé à l'encadrement des habitants "ordinaires". On relève en effet un souci constant, chez ces organisateurs, de sortir le débat de la simple mobilisation du savoir d'usage citoyen, pour doter les habitants d'éléments d'information, d'analyse et de compréhension des questions d'urbanisme.

IV. EVALUATION DES PRATIQUES PARTICIPATIVES

Pour information. Les éléments indiqués ci-dessous ne rendent compte que de résultats provisoires et partiels, qui sont amenés à être étoffés.

A. Participation

1. Acteurs du processus, évaluation de la mobilisation et caractéristiques sociales des participants.

La procédure de concertation se caractérise, nous l'avons vu, par une multiplicité de dispositifs, placés sous la responsabilité de la Direction de l'Urbanisme à travers la mission du PLU et la mission communication et concertation, et de l'adjoint au maire de Paris chargé de l'urbanisme et de l'architecture : conseils de quartier, réunions publiques, états généraux du PLU, groupes thématiques. Au vu de la diversité de ces dispositifs et dans la mesure où nous n'avons pas suivi leur déroulement, il nous est difficile de faire le point précisément sur le nombre de participants.

Quelques éléments de réponse peuvent néanmoins être apportés au sujet des conseils de quartier :

- la participation est variable selon les contextes locaux, selon les arrondissements, et à l'intérieur même des arrondissements selon les conseils de quartier (en fonction des enjeux, caractéristiques sociales...).
- par ailleurs, on peut rappeler les critiques qui sont portées à l'égard de ces instances de participation : leur difficulté à toucher et mobiliser les *outsiders*, que sont les jeunes, les étrangers et les groupes sociaux défavorisés.
- enfin, du point de vue des instances organisatrices, ce travail de délibération dans les conseils de quartier est considéré par les interviewés comme une réussite, puisqu'elle a permis de mettre à jour 14000 propositions élaborées par les habitants. Sur les 14000 demandes, 43% concernent les espaces publics et les transports, 33% le patrimoine, 12% les espaces verts, 7% les emplois et le commerce, 4% les équipements, enfin 1% seulement le logement⁸³. Assez logiquement et correspondant aux attentes des responsables, les thématiques relatives aux espaces publics, aux transports et au patrimoine sont donc celles qui mobilisent le plus directement.

Pour ce qui est de la consultation, sous la responsabilité partagée de l'Ipsos et de la Mairie de Paris, pour la phase de conception, la Mairie de Paris tout comme l'Ipsos estiment qu'il s'agit d'une réussite, à tel point que l'opération a été réitérée pour le PDP. Dans les faits, 120 000 réponses ont été obtenues sur 800 000 questionnaires envoyés. Les caractéristiques socio-professionnelles des répondants se rapprochent de celles de la population totale ; les répondants sont donc représentatifs des particularités parisiennes, soit une forte représentation de la catégorie "professions libérales, cadres, professions intermédiaires" (42% de la pop parisienne, 45% des répondants), et une importance des retraités (18% de la pop parisienne, 22% des répondants -15,9% pour la France-). La mise en place du questionnaire sur internet a permis de toucher le public des jeunes actifs de 25-30 ans, pourtant connu pour être difficilement accessible à ce genre d'enquête⁸⁴; ainsi, les 25-34 ans ont répondu à 25% (contre 23% de la population parisienne) mais les 18-24 ans n'ont répondu qu'à 5% (alors qu'ils représentent 11% de la population parisienne). Le ratio homme/femme semble respecté : 45% des répondants sont des hommes (qui représentent 46% de la population parisienne), et 54% sont des femmes (même pourcentage que dans la pop parisienne). Enfin, la répartition par arrondissement est quasiment à l'image de la structure réelle parisienne.

Plus précisément, à propos de ce questionnaire, un responsable de la mission PLU, quoique rétif au départ (« mais c'est vrai que c'est hyper dangereux, quand on pose des questions aussi triviales »), constate que « l'exploitation des réponses qu'on pouvait en fait était extrêmement

⁸³ Chiffres extraits du "Guide du conseiller de quartier", site officiel de la mairie de Paris.

⁸⁴ Entretien de Claire Carriou et Amélie Flamand avec un responsable des *Public affairs* chez IPSOS, le 7-11-2006.

intéressante. ». Ainsi, cette consultation a permis d'apporter des éléments de réponse, en matière de stationnement et sur la question de la hauteur des immeubles. « [...] 800 000 exemplaires, 121 343 réponses qui ont permis de faire évoluer le PLU sur une chose : les règles de stationnement (l'article 12) – c'est comme ça qu'on a augmenté la surface obligatoire de places de stationnement pour les immeubles neufs. Et puis ça a permis de ne pas faire évoluer un dossier qu'on envisageait de faire évoluer, c'est le dossier sur la hauteur »⁸⁵.

De même, les Etats Généraux du PLU destinés aux Conseils de quartier en juin 2003 sont considérés comme une réussite par la municipalité, par l'affluence élevée de parisiens venus écouter et débattre du PADD (Conseils de quartier, associatifs, spécialistes, administratifs, habitants...). Leur mobilisation lors de cette rencontre, qui dénote leur intérêt pour l'avenir de Paris et son projet de ville, apparaît déjà, pour les responsables, comme une réussite en soit. Mais nous n'avons pas les moyens, pour notre part, de faire une évaluation, peut-être moins partisane.

B. Résultats généraux et méthode d'évaluation

1. Coûts, bénéfices et évaluations de la démarche

Il ne semble pas qu'il existe de calcul précis du coût et des bénéfices de la démarche participative mise en place pour la révision du PLU parisien. Il n'existe pas non plus de procédure d'évaluation conçue comme telle. On peut néanmoins parler d'évaluation indirecte de la concertation. Pour les acteurs principaux porteurs de cette procédure, et Elsa Martayan en particulier, la tenue de réunions publiques de restitution, destinées à présenter aux conseils de quartier les réponses apportées par les services techniques aux propositions de ces derniers, ainsi que la création de l'observatoire du PLU constituent un mode d'évaluation. En effet, la mission de cet observatoire est, en grande partie, de vérifier la bonne application du PLU, mettant ainsi en évidence l'efficacité et la pertinence des conclusions élaborées dans le cadre de cette révision du PLU. Par ailleurs, ces responsables estiment que le faible nombre de recours souligne la réussite de la concertation ; pour un autre responsable, il n'y a qu'une dizaine de recours gracieux et contentieux ce qui est « dérisoire ». Enfin, pour Elsa Martayan, l'évaluation de la concertation sur le PLU, c'est « le PLU lui-même », le résultat est là ; sans compter que la commission d'enquête publique a rendu un avis favorable.⁸⁶

Les dispositions du code de l'urbanisme modifié par la loi SRU vont dans le même sens : elles n'imposent nullement le suivi des processus de concertation. Ainsi, selon l'article L 300-2, "Les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées aux a, b et c [c'est-à-dire entre autres l'élaboration ou la révision du PLU qui constituent le petit a] ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies par la délibération prévue au premier alinéa [qui précise le Conseil municipal prévoit obligatoirement une concertation pendant toutes les phases du projet] ont été respectées. Les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont pas illégales du seul fait des vices susceptibles d'entacher cette délibération ou les modalités de son exécution.» Et vu que, d'après une personne interviewée, rien -ou presque rien- n'a été prévu lors du Conseil municipal d'octobre 2001 concernant la concertation autour du PLU pour des raisons pragmatiques, on pourra conclure sur le fait que l'évaluation de la procédure de participation/concertation n'est pas le souci premier de la municipalité dans ce cas d'étude. Cependant, selon Jean-Pierre Caffet, adjoint de Bertrand Delanoë à l'urbanisme, « la concertation menée à l'occasion de la révision du PLU a non seulement respecté le cadre fixé par la délibération d'octobre 2001 du Conseil de Paris, mais elle a été plus loin dans les moyens mobilisés et dans l'ampleur réelle du processus engagé ».⁸⁷ Il est aussi à noter, parmi les « Groupes thématiques » mis en place en janvier

⁸⁵ Entretien de Grégory Busquet, Claire Carriou et Amélie Flamand avec un responsable de la mission PLU, 11-2006.

⁸⁶ Entretien de Grégory Busquet, Claire Carriou et Amélie Flamand avec Elsa Martayan, mission communication et concertation à la Direction de l'urbanisme, le 25-10-2006.

⁸⁷ Jean-Pierre CAFFET, *in* : Direction de l'Urbanisme de la Mairie de Paris, Mission Communication et Concertation, *Bilan de la Concertation. Plan local d'urbanisme*, Mairie de Paris, décembre 2005, p. 3.

2002, un sous-groupe « Participation des habitants » au sein du groupe « qualité de vie », dont les fonctions étaient « d’initier et d’évaluer les processus de démocratie participative »⁸⁸. Toutefois les modalités d’évaluation de ce groupe – si celle-ci a eu lieu – ne nous sont pas encore connues. En tout état de cause, il n’existe pas de co-élaboration des règles de concertation. Ces règles viennent des missions PLU et communication et concertation et sont le fruit, nous l’avons vu, d’une élaboration progressive.

2. Les critiques portées sur le dispositif par les acteurs.

Un certain nombre de critiques sont formulées par les acteurs de cette procédure de participation:

- Premier point, c'est la question de la représentativité des conseils de quartier qui est posée, par un des coordinateurs des conseils de quartier dans le XIX^e arrondissement⁸⁹. En effet, il souligne que la municipalité parisienne présente la concertation sur le PLU comme une procédure qui a touché l'ensemble des parisiens. Or, de son point de vue, les commissions thématiques, qui se sont formées au sein des conseils de quartier, pour élaborer les propositions concernant la révision du PLU, ne comprenaient que peu d’habitants ; pour exemple, dans le XI^e arrondissement ces commissions comptaient entre cinq et dix habitants. Certes, ces commissions thématiques, dans un processus d’aller-retour avec le public, rendaient compte de leurs débats, des orientations prises et de l’élaboration des propositions en séance publique. Néanmoins cette méthode de travail participe d’une multiplication des filtres et d’une spécialisation des participants, rentrant ainsi en contradiction avec les ambitions affichées, à savoir faire participer tous les parisiens. Dans le même ordre d’idée, pour un expert impliqué, encore, « ces conseils de quartiers ne sont pas compétents au niveau global » (municipal) et donc stratégique, et ne sont pas « représentatifs au niveau local ». Cela pose d’autant plus de problèmes que le PLU constitue un enjeu stratégique au niveau municipal et qui doit faire fi des revendications locales et NIMBY.⁹⁰

Concernant, par exemple, les Etats généraux du PLU auxquels l’interviewé a participé en tant qu’expert confronté aux conseils de quartier, le dialogue s’est parfois révélé difficile entre la vision globale et technique des élus et spécialistes et les revendications plus locales des conseillers, qui, selon un certain nombre d’acteurs, ont des difficultés à faire passer l’ « intérêt général » avant les « intérêts particuliers », si ce n’est en terme abstraits et souvent « hors de propos ».⁹¹ Les difficultés propres à ces états généraux, notamment assez importante pour que l’un des rapporteurs quitte la salle « outré », ne sont mentionnées par la Municipalité qu’en termes évasifs : « Moment d’échange nécessaire entre acteurs locaux porteurs d’objectifs souvent contradictoires et élus, les Etats généraux ont permis de dépasser une vision parfois “localiste” des problèmes. »⁹²

- Plus généralement, cette question de la nature sociologique du public qui participe est posée par les porteurs du projet. Pour Elsa Martayan, l’enjeu majeur, "le Sujet" c'est bien de tenter de diversifier les participants.

- C'est à nouveau le coordinateur des conseils de quartier du XIX^e⁹³ qui formule une critique à propos de cette procédure mise en œuvre pour la révision du PLU. Sa critique porte sur la terminologie et la qualification de ces procédures. Il distingue en effet quatre niveaux –degrés- de participation : information, consultation, concertation et co-décision. Or, selon lui, l’expérience du PLU s’apparente

⁸⁸ *Id.*, p. 9

⁸⁹ Entretien d’Amélie Flamand auprès d’un coordinateur des conseils de quartier dans le 19^{ème} arrondissement, 15-11-2006

⁹⁰ Entretien de Grégory Busquet et Claire Carriou avec un expert, le 21-11-2006.

⁹¹ Entretien de Grégory Busquet et Claire Carriou avec un expert, le 21-11-2006.

⁹² Direction de l’Urbanisme de la Mairie de Paris, Mission Communication et Concertation, *Bilan de la Concertation. Plan local d’urbanisme*, Mairie de Paris, décembre 2005, p. 11.

⁹³ Entretien d’Amélie Flamand auprès d’un coordinateur des conseils de quartier dans le 19^{ème} arrondissement, 15-11-2006

plus, dans les faits, à de la consultation, alors que la procédure est présentée comme relevant de la concertation. Ce qui a pour conséquence une déception certaine de la part des habitants qui sont souvent dans la surenchère : lorsqu'on leur dit concertation, ils entendent souvent co-décision.

- Enfin, Elsa Martayan, comme le cabinet de Jean-Yves Mano, soulignent la difficulté à voir traitée la question du logement, du logement social, de la mixité sociale dans les débats qui ont eu lieu à l'occasion de la concertation sur le PLU et le PLH. Ces acteurs mettent en évidence le caractère restreint des discussions, le cadre de vie étant le principal sujet au cœur des débats. "La concertation d'ailleurs n'a impacté que le premier sujet [le cadre de vie] ; ce ne sont pas des bémols, mais c'est un des constats que je peux faire à posteriori, et je pense que c'est relativement inévitable dans ce genre d'exercice"⁹⁴. Ainsi, selon l'enquête publique, les demandes, revendications, et propositions concernant le logement ne représentaient que 10% de l'ensemble des propositions; et ce sont la voirie et le patrimoine qui ont constitué la bonne part des propositions (à hauteur de 70%).

Pour Elsa Martayan, l'explication semble logique : il s'agit d'orientations qui ne font sens qu'à une échelle plus petite et qui ne trouveraient pas leur place dans des débats à l'échelle du quartier ; le thème de la mixité n'a pas émergé "parce qu'à moins de grands sujets, de type impact environnemental, dans une structure urbaine dense comme Paris, je vois mal comment des instances de démocratie locale peuvent s'emparer de sujets stratégiques, de thèmes qui relèvent de choix stratégiques"⁹⁵. Pourtant, il semblerait qu'une autre explication, plus pertinente, doive être envisagée pour justifier cette absence de débat sur la question de la place donnée à la mixité sociale quand on sait que par ailleurs plusieurs projets de construction de logement social sont bloqués à Paris et dans un contexte de crise du logement. L'explication, selon un des membres du cabinet de J-Y Mano, adjoint au maire de Paris au logement, résiderait dans le fait qu'avec la révision du PLU on se trouve dans le domaine des principes et non pas de la réalisation ; il n'est donc pas question, pour les habitants, de s'opposer, par principe au logement social. Les oppositions ne s'expriment qu'en cas de projet réel : "le PLU n'est pas un document programmatique qui prévoit des réalisations précises, un programme avec échéance ; les gens s'émeuvent quand on approche d'une opération, d'une réalisation et ça on le vit au quotidien, on passe notre temps à faire de la pédagogie"⁹⁶. En somme, tant que l'on s'en tient au cadre général, aux principes d'ensemble, la question du logement social ne suscite pas de critiques ; les problèmes commencent quand on en arrive à la mise en œuvre et la réalisation concrète.

- La consultation sous forme de questionnaire lancée en mai 2004 subit également la critique d'un certain nombre d'acteurs impliqués dans le projet, tant du point de vue de la formulation des questions (et cette critique est partagée par un certain nombre de personnes) que du point de vue de ses résultats, qui se sont soldés, selon certains interviewés, par un raté, en bloquant notamment la question des hauteurs.

C. Impact sur l'administration

1. Articulation de la démarche de consultation à l'administration

La démarche participative est dans son ensemble portée par l'administration. A la tête de l'organisation, ce sont Didier Bertrand (et son adjoint de l'époque Eric Jean-Baptiste), et Elsa Martayan, respectivement de la mission PLU et de la mission communication et concertation de la Direction de l'Urbanisme de la Mairie de Paris ainsi que Jean-Pierre Caffet et son cabinet. Il reste à préciser et confirmer le fait de la création ou non de la mission PLU dans le but de la concertation ou juste dans le but de la révision du PLU. En tout état de cause la mission de la démocratie locale de la

⁹⁴ Entretien de Grégory Busquet, Claire Carriou et Amélie Flamand avec Elsa Martayan, mission communication et concertation à la direction de l'urbanisme, le 25-10-2006

⁹⁵ Entretien de Grégory Busquet, Claire Carriou et Amélie Flamand avec Elsa Martayan, mission communication et concertation à la direction de l'urbanisme, le 25-10-2006

⁹⁶ Entretien de Grégory Busquet et Amélie Flamand avec un membre du cabinet de Jean-Yves Mano (Adjoint au logement à la Mairie de Paris), le 29-11-2006

Direction de la décentralisation et des relations avec les associations, les territoires et les citoyens n'a pas avoir pris une part active à cette procédure de concertation sur le PLU, et ce, pour la simple raison qu'elle n'était pas encore constituée.⁹⁷

2. Processus de modernisation administrative

- au niveau de la réforme interne de l'administration

« Il n'a pas toujours été facile d'isoler l'introduction de procédures consultatives d'autres changements relevant d'une réforme administrative, voire des nouvelles priorités municipales. L'arrivée de la nouvelle mandature en 2001 a, en effet, entraîné une réorganisation administrative des services dans la perspective d'améliorer la gestion publique, l'établissement d'un contrat de mandature autour de quelques grandes priorités, et la mise en œuvre des procédures légales de consultation des habitants. »⁹⁸ Ce jugement et cette difficulté pourraient s'appliquer également à l'évaluation de la concertation autour du PLU parisien. Cependant, si l'on s'en tient au vécu, au « ressenti » et à l'attitude des acteurs, et notamment des services administratifs ou techniques de la Mairie de Paris, on peut obtenir des bribes de réponses. A la question de savoir si la révision du PLU avait « modernisé » - « transformé » les services administratifs ou techniques -, un membre du Cabinet de Jean-Yves Mano, Adjoint au logement, nous répond : « Malheureusement, je n'en ai pas l'impression, ça a été vécu comme une contrainte de devoir travailler de façon transversale ». La plupart sont « fatigués », « ça a représenté un surcroît de travail ; une mobilisation comme ça, on en a tous les 20 ans, les services ont hâte que ça ne recommence pas. [...] Cela dit, il s'agit d'un travail remarquable, d'une masse de données à traiter, de décisions à prendre, mais ça n'a pas révolutionné les services. C'est d'ailleurs pour ça que la mission PLU a été créée : pour coordonner. Un cabinet avec élu n'aurait pas été suffisant, d'où la nécessité d'un chapeau pour piloter »⁹⁹. Il est toutefois à noter que la mission PLU ne va pas disparaître, suite à l'achèvement de cette révision et de la concertation qui l'a accompagnée, puisqu'elle se transforme en observatoire du PLU.

- Au niveau de l'orientation vers les citoyens.

A la suite de la concertation sur le PLU, Jean-Pierre Caffet a souhaité tirer partie et profiter de cette dynamique impulsée par la délibération dans les conseils de quartier. Il a ainsi proposé de créer des groupes de réflexion dans les différents arrondissements dans lesquels des opérations, des morceaux de territoires, avaient été identifiés comme porteurs d'enjeux. Groupes de réflexion, qui, avec l'appui de l'APUR, se sont penchés sur ces opérations, se transformant ainsi "plus ou moins en ateliers locaux d'urbanisme"¹⁰⁰. Mais "le processus participatif s'est tari" et les résultats sont faibles ; ces expériences ont principalement permis de mettre sur l'agenda politique des îlots qui jusque là ne faisaient pas l'objet d'attention spécifique.

Le PLU constitue un document réglementaire. Un grand nombre de propositions faites par les conseils de quartier ne rentraient donc pas dans celui-ci. Un Atlas a donc été élaboré sur les propositions retenues mais ne relevant pas du PLU (cartographiées). Selon un interviewé, il s'agit d'un « outil incroyable dans le futur pour les maires d'arrondissement ». Il s'agit donc d'un document d'une grande richesse pour un maire d'arrondissement, programmatique, « pour budgéter », un « outil de

⁹⁷ Entretien d'Héloïse Nez avec Lucie Kazarian, Responsable de la mission de la démocratie locale, le 22-01-2007

⁹⁸ BORRAZ, Olivier ; HAEGEL, Florence (dir.). *L'impact de la participation démocratique sur les services de la Mairie de Paris*. Paris : CSO-CEVIPOF, mai 2006, p. 6

⁹⁹ Entretien de Grégory Busquet et Amélie Flamand un membre du cabinet de Jean-Yves Mano (Adjoint au logement à la Mairie de Paris), le 29-11-2006

¹⁰⁰ Entretien de Grégory Busquet et Amélie Flamand avec un membre du cabinet de Jean-Yves Mano (Adjoint au logement à la Mairie de Paris), le 29 -11- 2006

décision, de programmation, de mobilisation de crédit », autrement dit, d'un matériau intéressant localement pour l'évolution des politiques publiques locales d'urbanisme.¹⁰¹

D. Impact sur l'élaboration des politiques publiques et l'organisation de la délibération

Première difficulté pour évaluer l'impact sur l'élaboration des politiques publiques : la procédure de participation pour la révision du PLU se caractérise, nous l'avons dit, par son ampleur, par la diversité des dispositifs mis en oeuvre, par sa durée. Deuxième difficulté, notre recherche a débuté alors que la quasi-totalité des procédures est achevée. Il est donc difficile d'évaluer l'influence et la portée des phases de délibération sur la décision finale. Enfin, troisième difficulté, le difficile suivi des propositions issues des conseils de quartier afin d'évaluer leur portée, tant leur nombre est important), les filtres nombreux (voir infra, *Transparence du processus et information*), et le PLU complexe. Donc si on peut affirmer que les dispositifs de participation se situent en amont de la décision, l'élaboration de la nouvelle version du PLU devant prendre en compte les propositions issues des conseils de quartier, il nous est, en l'état actuel des choses, difficiles de savoir dans quelles mesures les propositions des habitants ont contribué à une modification du PLU.

1. Les dispositifs visant à éviter l'effet NIMBY

La consultation, souhaitée par Delanoë et réalisée par l'Ipsos, semble répondre au souci d'éviter l'effet NIMBY des conseils de quartier. Ainsi, pour un responsable, la consultation a notamment pour objectif d'élargir le public et de ne pas se limiter à l'avis des seuls habitants impliqués dans les conseils de quartier. La consultation a donc aussi été pensée comme une façon de contrebalancer le poids des conseils de quartier et d'éviter de ne recueillir que des propositions traduisant des intérêts particuliers, localistes. *"Il y a l'idée que les conseils de quartier ce sont les conseils de quartier, et qu'on ne va pas se laisser coincer par les conseils de quartier; il faudrait voir un tout petit peu plus large, ne serait-ce que pour équilibrer les positions des uns et des autres. Donc il fallait toucher la population dans son ensemble."*¹⁰²

2. Transparence du processus

Il s'agit ici de s'interroger sur le parcours des propositions élaborées et transmises par les conseils de quartier et de mettre à jour les différents filtres existant entre les propositions des habitants et la décision finale. Une première ébauche semble possible, même s'il reste des inconnues et des imprécisions. En effet, il apparaît qu'il existe plusieurs niveaux de sélection et de mise en forme des propositions.

A un premier niveau, ont été constituées au sein des conseils de quartier des commissions thématiques regroupant un petit nombre d'habitants ; ce sont elles qui élaborent la première série de propositions. Dans un deuxième temps, sont mises en place des « réunions de restitution » de ces commissions thématiques, lors de réunions publiques qui donnent lieu à une discussion et reformulation des propositions. Dans un troisième temps, ces propositions sont transmises au référent PLU de la mairie d'arrondissement, qui opère un tri des propositions par pertinence avant de les transmettre à la mission PLU. Manifestement un "travail itératif" permanent, des allers-retours nombreux, ont eu lieu entre le référent PLU des mairies d'arrondissement et la mission PLU de la mairie centrale. Mission du PLU qui, étant donnée le grand nombre de propositions, a transmis à un groupe d'étudiants de l'IEP-Paris l'ensemble des propositions en lui demandant de faire le tri entre les propositions rentrant dans le cadre du PLU et les propositions qui n'y rentrent pas. Les propositions (triés par l'IEP-Paris ?) ont également été transmises à l'APUR, considéré comme expert pour l'analyse de la pertinence des propositions. Enfin, dernier niveau, des réunions de restitution (deux par

¹⁰¹ Entretien de Grégory Busquet et Amélie Flamand avec un membre du cabinet de Jean-Yves Mano (Adjoint au logement à la Mairie de Paris), le 29-11-2006.

¹⁰² Entretien de Grégory Busquet, Claire Carriou et Amélie Flamand avec un responsable de la mission PLU, 11-2006

arrondissement) ont été organisées auprès des habitants des différents arrondissements afin de rendre compte des décisions prises, des propositions prises en compte et refusées ; à cette occasion des documents ont été distribués pour faire le point sur le devenir des propositions.

Un ancien référent local PLU dans une Mairie d'arrondissement, nous apprend donc que les demandes, partant de la base, passaient donc par le « filtre ascendant » de la Mairie d'arrondissement (un référent local PLU était désigné dans chaque mairie) avant de remonter à la Direction de l'urbanisme parisienne. Ce référent était, en amont, chargé de synthétiser les remarques des conseils pour la mission PLU, et en aval, de présenter les propositions retenues ou invalidées par le site central. Son travail consistait alors en de la justification et en de la « pédagogie ». ¹⁰³ Cependant, d'après un responsable de la Mairie du XVII^e arrondissement, ce référent local n'avait qu'un rôle secondaire. Selon elle, il n'était, dans les faits, que « peu présent et impliqué » : il « n'a été "courroie de transmission" », « que pour la forme ». ¹⁰⁴ Ces contradictions nous amènent bien évidemment à nous poser la question des différences d'implication dans ce processus en fonction de la couleur politique de l'arrondissement (selon que celui-ci se situe dans la majorité ou dans l'opposition municipale), et, en tout cas, de la différence de « ressenti » des acteurs en fonction de ce même critère. Ce qui pose également la question du rapport des arrondissements au PLU lui-même, mais aussi à la pertinence des dispositifs de démocratie participative mis en œuvre par la municipalité socialiste.

Il reste aussi évidemment de nombreux points à préciser, et notamment cette participation d'étudiants de l'IEP-Paris comme filtre, et sur laquelle on ne sait que peu de choses pour le moment, et ce pour la simple raison qu'un seul de nos interlocuteurs (tardif) y a fait allusion. On peut ainsi s'interroger sur la transparence en ce qui concerne le processus de décision.

E. Démocratie technique

1. Dispositifs de formations et d'information mis en place

Tout au long de la procédure de concertation, des réunions de formation à la concertation et aux enjeux et techniques du PLU ont été mis en place pour les conseils de quartier, les associations, et même les habitants. Selon Lucie Kazarian, responsable de la mission à la Démocratie locale, et qui a participé aux premières réunions sur la concertation dans le cadre du PLU, ces dispositifs de formation des conseillers de quartier et des habitants ont d'ailleurs été influencés par sa propre expérience lors de la révision du POS à Villeurbanne, ainsi que par le cabinet de Marie-Pierre De La Gontrie, dont elle faisait partie à l'époque. ¹⁰⁵

Nous avons déjà parlé de cette volonté de formation. Pour rappel, nous pourrions toutefois citer pêle-mêle, concertant l'information et la restitution, les nombreux documents distribués lors des réunions de restitution (sur les avis des conseils de quartiers retenus, par exemple), l'ouverture d'une « maison du PLU » au Pavillon de l'Arsenal, des projections de film sur le PLU et sur les règles de concertation, et ce, pour fixer les cadres de l'ambition « de manière à informer le public sur ce qu'on attendait de lui, et qui en fait est extrêmement stimulant et excitant sur le plan de la participation, intellectuel, sur le plan pratique ». ¹⁰⁶ Un Guide « Crayon de couleur » a même été édité et réalisé par Elsa Martayan seule, dans le but d'aider les Conseils de Quartier à cartographier et localiser leurs demandes et amendements. ¹⁰⁷

¹⁰³ Entretien de Grégory Busquet et Amélie Flamand avec un membre du cabinet de Jean-Yves Mano (Adjoint au logement à la Mairie de Paris), le 29-11-2006.

¹⁰⁴ Entretien de Claire Carriou avec un responsable de la concertation dans le XVII^e arrondissement, le 31 octobre 2006.

¹⁰⁵ Cf Supra, Entretien d'Héloïse Nez avec Lucie Kazarian, Responsable de la mission de la démocratie locale, le 22.01.2007.

¹⁰⁶ Entretien de Grégory Busquet, Claire Carriou et Amélie Flamand avec Elsa Martayan, mission communication et concertation à la direction de l'urbanisme, le 25-10-2006

¹⁰⁷ Direction de l'Urbanisme de la Mairie de Paris, Mission Communication et Concertation, *Révision du Plan Local d'Urbanisme de Paris. Guide de la concertation à l'usage des conseils de quartier*, Mairie de Paris, décembre 2002

Pour l'instant on peut déjà dire qu'il existe une volonté d'utiliser l'outil graphique : la mission PLU a notamment fourni un ensemble de cartes pour lancer la concertation dans les conseils de quartier de manière à obtenir une cartographie des propositions. Ceci s'explique assez facilement par la thématique même de la concertation qui appelait une cartographie, et par le milieu des acteurs de la concertation (urbanisme). Mais cette volonté s'est soldée par un échec, puisque les cartes élaborées l'ont été lorsqu'un habitant « spécialiste » était présent dans le conseil de quartier (architecte...), par les services techniques des mairies d'arrondissement (exemple du XIe), mais surtout par un bureau d'étude spécialisé basé à Lyon, « Lattitude Cartagène », et auquel la Mairie a demandé de retranscrire sous forme cartographique les demandes et propositions des conseils de quartier.

On peut toutefois nuancer : pour un interviewé, alors référent local dans une mairie d'arrondissement, l'opération crayons de couleurs n'a pas l'air d'avoir été un échec, même si bien sûr, seules certaines personnes étaient vraiment investies dans chaque conseil de quartier de cette opération ; « dans les CQ ce sont les personnes un peu motrices qui vont passer 15 jours à crayonner parce que ça les passionnent, et les autres suivent »¹⁰⁸, « mais c'est vrai que ce n'était pas un exercice très évident, c'est difficile pour les gens de spatialiser ». De plus, on peut supposer difficile de cerner tous les enjeux du PLU, « ne serait-ce que la mallette qui résulte de tout ça, pour rigoler deux secondes, une mallette qui fait 13 kilos ! » (ce qui est devenu un sujet de plaisanteries dans le service).

D'autre part, de nombreuses publications sont parues pour faire part des procédures en matière de concertation. Les Cahiers du PLU ont été mis en ligne sur le site de la mairie de Paris, ainsi que certains des comptes-rendus des réunions des conseils de quartier etc. Enfin, les responsables ont régulièrement fait connaître l'avancement du PLU et de sa concertation dans « Paris le journal » et dans les journaux d'arrondissement. Mentionnons aussi des cycles de débats (2002-2003) et de conférences (2003-2004) ont été organisés par la Mairie au Pavillon de l'Arsenal pour rassembler, former et informer les professionnels et les associations parisiennes présentes dans les groupes thématiques sur la situation parisienne, les enjeux du PLU, etc.

2. Types de savoirs mobilisés

Concernant les types de savoirs mobilisés, on pourra ainsi noter l'importance des « savoirs d'usage » et du « savoir commun », mais aussi des savoirs techniques ; ceux des experts réquisitionnés (l'APUR, les étudiants de l'IEP-Paris, les commissions de spécialistes, Lattitude Cartagène...), sans pouvoir être pour l'instant en mesure d'évaluer comment les premiers ont été effectivement intégrés dans la décision et le rendu final du PLU. Là, encore, les phases ultérieures de la recherche pourront nous permettre de creuser plus avant cette question.

Dans les faits, la consultation sous forme de questionnaire adressé aux parisiens constitue également un procédé qui requiert des compétences particulières. Il s'agit d'un questionnaire fermé : les questions sont précises et les réponses possibles sont déjà formulées, mais les questions posées ne mettent pas toujours en effet les questions de fond, les enjeux sous-jacents en évidence. Les questions sont posées de telle façon qu'on présuppose une certaine compétence des interrogés, compétence à mettre en relation les différentes questions, à relier les questions avec les enjeux auxquels est confronté Paris. Ce présupposé table sur « l'intelligence et la compétence »¹⁰⁹ des interrogés, mais ne permet de ne pas mettre carte sur table les véritables questions en jeu. C'est le cas par exemple de la question sur la place des transports en commun, une question détournée pour éviter de poser celle plus directe, mais plus polémique, de la place de la voiture dans Paris. Ceci dénote une volonté de présenter les choses sous un angle positif et moins polémique.

¹⁰⁸ Entretien de Grégory Busquet et Amélie Flamand avec un membre du cabinet de Jean-Yves Mano (Adjoint au logement à la Mairie de Paris), le 29-11-2006

¹⁰⁹ Entretien de Claire Carriou et Amélie Flamand avec un responsable des *Public affairs* chez IPSOS, le 7-11-2006.

- *Transferts de savoirs, appropriation des « savoirs techniques »*

Quoi qu'il en soit, aux dires d'Elsa Martayan, et au regard de la documentation disponible, la formation et l'information ont été un souci permanent de la mairie dans toutes les phases de la concertation sur le PLU. La formation fait ainsi partie intégrante du processus, en tant qu'instrument fixant des règles à la participation, mais diffusant aussi des savoirs particuliers dans cette optique. Le souci d'information et de transmission de savoir, des connaissances, avec en toile de fond, la volonté de la mairie de sortir d'intérêts particuliers, trop locaux, hors sujet... (donc une certaine orientation des débats), constitue un souci permanent : « On a essayé de faire partager un minimum de culture technique, à travers les formations, les réunions techniques, on apportait des documents... Et ça c'est très important : ça donne la preuve qu'on est sur de la vraie formation et de la prise en compte de demande, ce n'est pas du blabla »¹¹⁰

En ce qui concerne les « savoirs » mobilisés, cette fois-ci, à l'initiative des conseils de quartier, nous pourrions également mentionner qu'eurent lieu des « marches exploratoires » destinées à mobiliser les habitants, à leur faire découvrir le patrimoine de leurs quartiers et à en explorer les potentialités dans le cadre du PLU.

Pour Elsa Martayan, enfin, la majorité des « conseils de quartier ont su s'approprier ce travail sur le PLU ». Pour elle, il est intéressant de noter « qu'avec les conseils de quartier, ce n'est pas quelqu'un dans son coin qui fait une proposition, il y a quand même de l'arbitrage, il y a des commissions, des marches exploratoires... donc c'est déjà une structure de débat. Ça permet de limiter les demandes farfelues ou réalisables. [...] Ça élève la conscience de ce qui est possible et ce qui ne l'est pas, par arbitrage interne ». Avec les débats internes à ces conseils, « le principe de réalité devient sensible »¹¹¹... Ces conseils de quartiers, porteurs et emblèmes de la démocratie participative pour la municipalité parisienne ont donc été fortement mobilisés dans la révision du PLU. Les associer constituait aussi un challenge pour la mission PLU, tant les divergences d'opinion et les doutes quant à leur capacité à adopter une posture « stratégique » par rapport à l'ensemble de l'agglomération (et la capacité de la mission PLU a traité leurs demandes) avait cours.¹¹² Il s'agissait quoi qu'il en soit pour eux d'un des plus sur moyens de faire participer les habitants – ou une partie d'entre eux – à l'élaboration du PLU, en terme patrimonial, du cadre de vie et de besoins et aspirations.

Mais il convient également encore une fois de se poser la question du statut et du rôle effectif de ces conseils de quartier pour l'élaboration du PLU, c'est-à-dire des modifications que leurs débats ont effectivement apportées au document final, ainsi que de leurs poids relatifs dans la décision. En effet, « parmi les multiples dispositifs et instruments de consultation ou de concertation qui ont été créés ou mis en place, les conseils de quartier demeurent relativement marginaux face à la multiplication de procédures *ad hoc*. Cet effacement des conseils de quartier va de pair avec une forte centralité des maires d'arrondissement comme interlocuteurs privilégiés des services et comme représentants légitimes des populations locales. »¹¹³

Pour les conseils de quartier, la concertation autour du PLU constituait à la fois un très bon thème parce que très mobilisateur, mais en même temps un thème technique qui a vite découragé les habitants et ceux qui se sont mobilisés sont ceux qui avaient un minimum de compétences et de savoirs préalables, ceux qui ont suivi les formations.¹¹⁴

¹¹⁰ Entretien de Grégory Busquet, Claire Carriou et Amélie Flamand avec Elsa Martayan, mission communication et concertation à la direction de l'urbanisme, le 25-10-2006

¹¹¹ Entretien de Grégory Busquet, Claire Carriou et Amélie Flamand avec Elsa Martayan, mission communication et concertation à la direction de l'urbanisme, le 25-10-2006

¹¹² Entretien de Grégory Busquet, Claire Carriou et Amélie Flamand avec un responsable de la mission PLU, 11-2006

¹¹³ BORRAZ, Olivier ; HAEGEL, Florence (dir.). *L'impact de la participation démocratique sur les services de la Mairie de Paris*. Paris : CSO-CEVIPOF, mai 2006, p. 17

¹¹⁴ Entretien d'Amélie Flamand auprès d'un coordinateur des conseils de quartier dans le 19^{ème} arrondissement, 15-11-2006

De même, lorsque l'on interroge un responsable sur sa « vision globale », à savoir si cette démarche entourant le PLU consiste plus, pour lui, en de la « participation » ou de la « concertation », celui-ci nous répond : « les propositions issues de la concertation n'ont pas été le matériau principal, parce qu'il a fallu observer un certain pragmatisme. Cette démarche n'était pas dans l'idéologie du « citoyen expert ». Elle visait simplement à « dégager les sensibilités au problème », à « confirmer une politique », à la « valider », ainsi qu'à « avoir un retour » (« un des meilleurs moyens de gouvernance » selon lui)¹¹⁵. En nous livrant ainsi son sentiment : le « citoyen n'est pas un expert » (« on ne peut pas faire un PLU sans connaître et maîtriser sur le bout des doigts le code de l'urbanisme »), il aborde surtout le fait que cette concertation a « surtout servi aux élus et techniciens à anticiper certaines choses ».

¹¹⁵ Entretien de Grégory Busquet et Amélie Flamand avec un membre du cabinet de Jean-Yves Mano (Adjoint au logement à la Mairie de Paris), le 29-11-2006

V. BILAN D'ENSEMBLE

1. En l'état actuel de la recherche, on peut dégager les premières pistes de conclusion suivantes :

Du point de vue de la concertation, d'abord :

- Le processus de mise en place des dispositifs de concertation pour la révision du PLU constitue, on l'a vu, un processus « au coup par coup », « bricolé », sans référence explicite, pratique ni théorique, affichée, et donc, un processus plutôt « expérimental ». La concertation pour la révision du PLU a été essentiellement orchestrée par des urbanistes, et non par des spécialistes de la concertation. Notre étude tend à montrer que ceux-ci ont navigué entre deux objectifs, qui n'étaient pas nécessairement compatibles, l'enjeu urbanistique d'un côté (le contenu, le PLU), l'enjeu politique de l'autre (la participation). Ce flottement entre les deux objectifs peut expliquer, comme nous en faisons l'hypothèse, le manque de conceptualisation et le caractère "bricolé" de l'ensemble.

- Surtout, le souci, omniprésent, de cette équipe, de garder l'enjeu urbanistique en ligne de mire se manifeste par une volonté forte d'encadrer, informer et former les habitants qui participent à la concertation pour la révision du PLU. L'idée étant d'éviter, au maximum, les débats trop locaux, « localistes ». Dans le cadre de la recherche PICRI, il nous paraît important de voir si ce souci d'information/formation est spécifique aux questions d'urbanisme, si elle est spécifique à Paris, ou bien si on la retrouve sur d'autres sujets techniques. Cette volonté d'encadrement pose, en tout état de cause, des questions importantes quant aux savoirs mobilisés, et quant à "l'authenticité" de la concertation. Comment mobiliser les savoirs d'usage sur des questions d'intérêt général, aux abords assez techniques de surcroît ?

Du point de vue urbanistique, ensuite :

Le poids de la concertation dans les orientations du PLU paraît, pour le moment, difficile à évaluer, compte-tenu de la multiplication des filtrages dans la remontée des propositions. Sur certains points précis toutefois, il semble bien que l'avis des habitants ait franchement orienté les décisions. Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, le Non des parisiens aux tours (dans le questionnaire) a suspendu les ambitions de Delanoë de voir un jour la construction de tours à Paris.

Pour autant, l'idée n'est pas enterrée. La création d'une commission chargée de la faisabilité de tours à Paris a été récemment créée. Cette question des tours conduit finalement à reposer cette question de l'impact de la concertation. Quel est son rôle ? S'agit-il (juste) d'une consultation, d'un adoubement d'une politique ? De la recherche d'un soutien populaire à une politique ? Ou la concertation a-t-elle vocation à infléchir la décision ?

2. Une façon possible d'évaluer cette procédure parisienne de concertation c'est de la mettre en comparaison avec ce qui est fait dans d'autres grandes villes françaises, afin d'essayer de mettre en évidence les spécificité éventuelle de cette expérience. Au regard des modalités de concertation pour la révision du PLU à Bordeaux et Lyon, il semblerait que la spécificité de la concertation à Paris consiste dans le travail des conseils de quartier, qui ont été réquisitionnés systématiquement tout au long de la phase de concertation, ainsi que dans la réalisation et la passation d'un questionnaire envoyé à l'ensemble des parisiens. A Bordeaux, la concertation a surtout concerné le travail en groupes thématiques et groupes dits territoriaux.

VI. Bibliographie

Générale :

Action Concerté Urbanisation, DGRST 1968. *Programme de recherche « Participation au pouvoir urbain »*. Texte de l'appel d'offre et réponse des équipes de recherche, 1970

ARCY, François d' ; PRATS, Yves. Les politiques du cadre de vie. In GRAWITZ, Madeleine ; LECA, François (dir.). *Traité de science politique*, vol. 4, *Les politiques publiques*. Paris : PUF, 1985
Autrement n° 6. Contre-pouvoirs dans la ville : enjeux des luttes urbaines, septembre 1976

BACHMANN, Christian ; LE GUENNEC Nicole, *Violences urbaines : ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de politique de la ville*, Paris : A. Michel, 1995

BACQUE, Marie-Hélène. Démocratie participative-démocratie de proximité. In *Conseils de quartier/mode d'emploi*. ADELS, 2002

BACQUE, Marie-Hélène; REY, Henri ; SINTOMER, Yves (dir.). *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*. Paris : La Découverte, 2005

BEN-HAMMO, Marion. *Les conseils de quartier des XIX^e et XX^e arrondissement de Paris : des tentatives de démocratisation de la vie locale*. Paris : Mémoire de maîtrise de science politique, octobre 2000

BEN-HAMMO, Marion. *La démocratie un enjeu de campagne. Le discours des candidats de la gauche plurielle aux élections municipales de 2001 à Paris*. Mémoire de DEA sous la direction de Bertrand Guillarme, septembre 2001

BIDOU, Catherine. Les modes de vies des nouvelles couches moyennes : modèle culturel et recherche d'identité. In *Espaces et modes de vie. Actes du colloque de Dourdan*. Paris : Plan construction et habitat, Mission de la recherche urbaine, juin 1982

BORRAZ, Olivier ; HAEGEL, Florence (dir.). *L'impact de la participation démocratique sur les services de la Mairie de Paris*. Paris : CSO-CEVIPOF, mai 2006

BOURGUIGNON, Pierre. *Les socialistes et la ville*. Paris : CGM, Bruno Leprince, 2005

CASTELLS, Manuel. *La Question urbaine*. Paris : F. Maspero, 1972

CASTELLS, Manuel. *Luttes urbaines et pouvoir politique*. Paris : F. Maspero, 1973

CASTELLS, Manuel ; CHERKI, Eddy ; GODARD, Francis. *Sociologie des mouvements sociaux urbains*, Paris : Centre d'études des mouvements sociaux, EHESS, 1974

CHALAS, Yves (dir.). *L'imaginaire aménageur en mutation. Cadres et référents nouveaux de la pensée et de l'action urbanistiques. Contribution au débat*. Paris : L'Harmattan, 2004

CHALAS, Yves. *L'invention de la ville*. Paris : Anthropos, 2000

DAGNAUD, Monique ; MEHL, Dominique. Des contestataires comme il faut. In *Autrement*, n°29, 1981

DAGNAUD, Monique. *Le mythe de la qualité de la vie et la politique urbaine en France. Enquête sur l'idéologie urbaine de l'élite technocratique et politique (1945-1975)*. Paris : La Recherche urbaine 13, Mouton et EHESS, 1978

DUBEDOUT, Hubert. *Ensemble, refaire la ville*. Paris : la Documentation Française, 1983

GAUDIN, Jean-Claude. *Les nouvelles politiques urbaines*. Paris : PUF, 1993

GENESTIER, Philippe. Le sortilège du quartier : quand le lieu est censé faire lien. In *Les annales de la recherche urbaine*, n°82, 1999

GEORGI, Frank (dir.). *Autogestion. La dernière utopie ?*. Paris : Publications de la Sorbonne, 2003

HATZFELD, Hélène. Municipalités socialistes et associations. Roubaix : le conflit de l'Alma-Gare. In *Revue française de science politique*, n° 36, juin 1986, p. 374-392

HATZFELD, Hélène. *Faire de la politique autrement. Les expériences inachevées des années 1970*. Paris : Adels-Presses universitaires de Rennes, 2005

JACQUOT, Henri ; PRIET, François. *Droit de l'urbanisme*. Précis. Droit public, science politique. Paris, Dalloz, 2004.

JOBERT, Arthur. L'aménagement en politique, ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général. In *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 1998, n° 42

JULLIARD, Jacques. *Contre la politique professionnelle*. Paris : Seuil, 1977
 LABRANCHE, Stéphane; WARIN, Philippe. La "participation du public" dans le long terme de la recherche en sciences sociales sur l'urbain et l'environnement en France in http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/Recap_Warin-2.pdf
 LEFEBVRE, Henri. *Le Droit à la ville*. Paris : Anthropos, 1968
 LEFEBVRE, Henri. *La Révolution urbaine*. Paris : Gallimard, 1970
 NEVEU, Erik. *Sociologie des mouvements sociaux*. Paris : La découverte, 2002.
 ROSANVALLON, Pierre. *L'âge de l'autogestion ou la politique au poste de commandement*. Paris : Seuil, 1976
 SOMMIER, Isabelle. *Le renouveau des mouvements contestataires à l'heure de la mondialisation*. Paris : Champs Flammarion, 2003
 TOURAINE, Alain. *La voix et le regard*. Paris : Seuil, 1978.
 WARIN, Philippe. L'impasse démocratique de la politique de Ville en France. In *Swiss Political Science Review*, 1997

Sur le PLU, le PLH, le PDP et la concertation :

- Cahier du PLU n°1 : Concertation portant sur le diagnostic en mairies d'arrondissement
- Cahier du PLU n°2 : Synthèse des travaux des groupes thématiques, 2002.
- Cahier du PLU n°3 : Radiographie de Paris – diagnostic
- Cahier du PLU n°4 : Compte-rendu des débats au Conseil de Paris portant sur le PADD.
- Cahier du PLU n°5 : Réunions publiques sur le PADD dans les mairies d'arrondissements.
- Cahier du PLU n°6 : Compte-rendu des Etats généraux du PLU – 13-14 juin 2003.
- *Compte-rendu public de mandat 2006 par Bertrand Delanoë et l'équipe municipale*, Mairie de Paris, septembre 2006, 55 p.
- Direction de l'Urbanisme de la Mairie de Paris, Mission Communication et Concertation, *Bilan de la Concertation. Plan local d'urbanisme*, Mairie de Paris, décembre 2005, 18 p.
- Direction de l'Urbanisme de la Mairie de Paris, Mission Communication et Concertation, *Révision du Plan Local d'Urbanisme de Paris. Guide de la concertation à l'usage des conseils de quartier*, Mairie de Paris, décembre 2002
- *Le PLU construit l'avenir de Paris*, Mairie de Paris, 15 p.
- + divers document de la mairie de Paris, Presses locales...

VII. Annexes

A. Liste des personnes interviewées

1. Mairie de Paris

- Georges Gontcharoff, ADELS, Observatoire parisien de la démocratie locale
- Un responsable de la Mission PLU pendant toute la phase de concertation
- Elsa Martayan, Mission communication et concertation de la Direction de l'urbanisme, mission PLU
- 1 membre du Cabinet de Jean-Yves Mano (Adjoint au Logement à Marie de Paris), anciennement référent local PLU au sein d'une mairie d'arrondissement pendant toute la phase de concertation

2. APUR

- 1 chargé de mission auprès du directeur à l'APUR

3. Ipsos

- 1 responsable des *public affairs* chez IPSOS

4. Personnalités et spécialistes

- 1 chercheur en économie à l'Institut d'urbanisme de Paris (Université Paris 12). Anciennement au CODEV de la Ville de Paris, rapporteur des États Généraux du PLU de juin 2003, investit dans diverses phases d'élaboration du PLU et du SDRIF
- 1 chercheur, membre de la commission du Vieux Paris

5. XIII^e arrondissement

6. XVII^e arrondissement

- Le responsable des conseils de quartier
- Le chargé de mission responsable des projets urbanistiques au sein du cabinet de Françoise de Panafieu

7. XIX^e arrondissement

- Le coordinateur des conseils de quartier (anciennement dans le XI^e arrondissement pendant la période de concertation)

B. Liste des personnes citées

- Caffet Jean-Pierre, adjoint au Maire de Paris, chargé de l'urbanisme et de l'architecture
- Delanoë Bertrand, Maire de Paris
- Gontcharoff Georges, ADELS, Observatoire parisien de la démocratie locale
- 1 responsable la Mission PLU de la Direction de l'Urbanisme de la Mairie de Paris pendant toute la phase de concertation
- Kazarian Lucie, Mission Démocratie locale
- Martayan Elsa, Mission communication et concertation de la Direction de l'urbanisme, mission PLU
- 1 chargé de mission auprès du directeur à l'APUR
- 1 coordinateur des conseils de quartier (anciennement dans le XI^e arrondissement pendant la période de concertation)
- 1 expert, économiste et urbaniste
- 1 membre du cabinet de Jean-Yves Mano, adjoint au maire de Paris; chargé du logement
- Le Responsable des conseils de quartier du 17^e arrondissement
- 1 responsable des *public affairs* chez IPSOS

C. Informations concernant les trois arrondissements étudiés

1. XIII^e arrondissement

Blisko (PS), maire du XIII ^e arrondissement	
1 ^{er} adjoint chargé de la circulation, de la voirie et du stationnement	Jérôme Coumet
Adjoint chargé de l'environnement, des espaces verts, de l'énergie et de la lutte contre la pollution	Patrice Gohier
Adjoint chargé de la démocratie participative et du développement de la vie associative	Jean-François Pellissier
Conseiller de Paris, délégué pour le 13 ^{ème} à l'urbanisme, à l'habitat et au transport	Francis Combrouze
Assistante des conseils de quartier 1,2,3,4	Mme Weigel d'Angelo Catherine
Assistante des conseils de quartier 5,6,7,8	Melle Zemirou Diane

2. XVII^e arrondissement

Françoise de Panafieu (UMP), maire du XVII ^e arrondissement	
Adjointe au maire chargée de la protection de l'environnement et des espaces verts	Fabienne Gasnier
Adjoint chargé de la voirie, de la circulation et de la sécurité	Jean-françois Divry
Adjoint chargé de l'urbanisme, du logement et des grands projets	Jérôme Dubus
Adjoint chargé des questions de proximité	Atanase Périfan
Adjoint chargé de l'intercommunalité	Francis Courcelle

3. XIX^e arrondissement

Roger Madec (PS), maire du XIX ^e d'arrondissement	
1 ^{er} adjoint chargé de la coordination municipale et des grands projets	François Dagnaud (adjoint au maire de Paris)
5 ^{ème} adjoint, chargé de la démocratie locale et de la prévention de la délinquance	Olivier Mao Peninou
7 ^{ème} adjointe chargée de l'environnement, des espaces verts, d'une mission sur l'accès à la citoyenneté et de l'Agenda 21	Flaurance Faurie-Vidal
9 ^{ème} adjointe chargée de la politique de la ville et du développement des quartiers	Isabelle Escoffier
Chargé de l'urbanisme	Jean-François Blet (conseiller de Paris)
Coordinateur des conseils de quartier Flandre Aubervilliers, Pont de Flandre, Bassin de la Villette, Danube, Buttes Chaumont	Nicolas Chaudagne
Coordinatrice des conseils de quartier Manin Jaurès, Porte des Lilas, Place des fêtes, Bas Belleville, Secrétan	Caroline Solé

<i>I. LA MISE EN OEUVRE DU P.L.U. DANS LE CONTEXTE PARISIEN</i>	3
A. La loi SRU et le PLU, PLH, PDP	3
B. La concertation à Paris : les spécificités de la capitale	5
C. Trois études de cas : les arrondissements du XIII^e, XVII^e, XIX^e	6
<i>II. LA CONCERTATION EN URBANISME : GENEALOGIE ET CONCEPTION</i>	9
A. Une culture de la participation en urbanisme	9
B. La conception de la démarche participative pour la révision du PLU à Paris : entre enjeux politiques et enjeux urbanistiques	15
<i>III. LES DISPOSITIFS ACTUELS DE CONCERTATION</i>	22
A. Dispositifs adressés aux experts	22
B. Dispositifs adressés aux citoyens "organisés"	24
C. Dispositifs adressés à tous	25
<i>IV. EVALUATION DES PRATIQUES PARTICIPATIVES</i>	28
A. Participation	28
B. Résultats généraux et méthode d'évaluation	29
C. Impact sur l'administration	31
D. Impact sur l'élaboration des politiques publiques et l'organisation de la délibération	33
E. Démocratie technique	34
<i>V. BILAN D'ENSEMBLE</i>	38
<i>VI. Bibliographie</i>	39
<i>VII. Annexes</i>	41