

# DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ET AMÉNAGEMENT RÉGIONAL

Actes de la table-ronde du 27 avril 2000

ÉLU  
GROUPE DE TRAVAIL  
INFORMATION

USAGER  
collectif

ASSOCIATION

CONCERTATION

ATELIER DE PROJET URBAIN

CONSULTATION

MAI

USAGE

REC

OCIA

# Démocratie participative et aménagement régional

Actes de la table-ronde  
du 27 avril 2000

Dossier préparé par : Paul Lecroart et Laurent Perrin, chargés d'études

Groupe de travail IAURIF composé de :

Sandrine Barreiro Christine Corbillé, Ludovic Faytre, Philippe Louchard, Pierre-Marie Tricaud, Anne-Marie Roméra

Maquette : Sylvie Castano

Contact e-mail : [monique.chevrier@iaurif.org](mailto:monique.chevrier@iaurif.org)

Direction d'étude : François Dugény et Gérard Lacoste, directeurs généraux-adjoints de l'IAURIF.

Directeur général : Jean-Pierre Dufay

MAI

USAGE

IEC

OCIA

ICILE

R DE PE

# Sommaire

<b>Introduction</b> .....	<b>1</b>
Liste des participants .....	3
<b>1 «Morceaux choisis»</b> .....	<b>5</b>
<b>2 Transcription de la table-ronde</b> .....	<b>15</b>
Ouverture de la séance .....	17
Introduction du thème .....	21
Les concertations locales sur les projets parisiens .....	23
L'élaboration concertée du PDU d'Ile-de-France .....	33
QUESTIONNAIRES SUR LES DEUX PREMIÈRES EXPÉRIENCES.....	41
Le rôle du Stadtforum dans la planification de Berlin .....	49
QUESTIONNAIRE SUR BERLIN .....	55
Enseignements et perspectives .....	59
DÉBAT GÉNÉRAL.....	63
<b>Annexe</b> .....	<b>71</b>
Document préparatoire à la table-ronde .....	73

# FORMA

## Introduction

L'IAURIF a organisé le 27 avril dernier une table-ronde centrée sur trois démarches de concertation. Ces expériences concernent des projets ou politiques d'aménagement dont les enjeux se situent clairement à l'échelle métropolitaine :

- le comité permanent de la concertation sur la ZAC Paris Rive Gauche ;
- l'élaboration concertée du Plan de déplacements urbain d'Ile-de-France ;
- le rôle du *Stadtforum* dans la planification de Berlin.

Largement ouverte au monde associatif, cette première rencontre a permis de faire progresser la réflexion sur la «démocratie participative et l'aménagement régional».

Ce thème est celui d'une recherche menée par l'IAURIF depuis plusieurs mois, qui a donné lieu à la publication d'un rapport d'étape\*, dont la synthèse figure en annexe du présent document.

Les interventions et les débats de cette table-ronde ont fait l'objet d'une transcription in extenso dans le présent rapport.

En introduction à cette transcription intégrale, des «morceaux choisis» ont été extraits des présentations et des débats. Précédés d'un commentaire introductif, ils sont organisés par grandes questions, sur la base des thèmes abordés lors de la table-ronde.

Les premières questions interrogent les principes fondateurs de la participation des citoyens à la transformation de leur cadre de vie.

La dernière traite plutôt des méthodes et outils de la concertation, question qui nécessite manifestement d'être approfondie : la prochaine table-ronde, qui se tiendra à l'automne prochain, abordera essentiellement ce sujet.

\* **Démocratie participative et aménagement régional, Points de vue croisés sur trois expériences,** Rapport d'étape, IAURIF, avril 2000. (Document consultable à l'IAURIF)

# FORMATION USAGER

# Liste des participants à la table-ronde

Prénom	Nom	Fonction	Organisme
Vincent	ACKER	Président	Association «Droits du piéton»
Marianne	ANACHE	Chargée de mission	Direction générale, IAURIF
Fouad	AWADA	Directeur général adjoint	Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région d'Ile-de-France (IAURIF)
Sandrine	BARREIRO	Chargée d'études	Division Aménagement et développement durable du territoire, IAURIF
Martine	BARTOLOMEI	Consultante	Paris Rive Gauche PTYX
Marie-Antoinette	BASCIANI-FUNESTRE	Chargée de Mission	Observatoire régional du foncier - Direction Régionale de l'Équipement d'Ile-de-France (DREIF)
Christophe	BAYLE	Urbaniste	Société d'économie mixte d'aménagement [de Paris Rive Gauche] (SEMAPA)
Francis	BEAUCIRE	Professeur	Université de Cergy-Pontoise
Pascale	BECUE	Chargée de Secteur	Ville de Paris
Lucienne	BEGUIN	Vice-Présidente	Association «Droits du piéton» Yvelines
Joseph	BERTHET	Directeur	Division Transports et infrastructures, IAURIF
Hervé	BLUMENFELD	Chargé d'études	Division Aménagement de l'espace, IAURIF
Michel	BOURGAIN	Responsable associatif	Association L'Île Vivante
Pierre Alain	BROSSAULT	Président	Association l'Écologie pour Paris
Anne-Marie	CHAVANON	Chargée de mission	Direction générale, IAURIF
Myriam	CONSTANTIN	Conseillère régionale	Membre du Conseil d'administration de l'IAURIF
Christine	CORBILLÉ	Chargée d'études	Division Habitat, équipements et gestion locale, IAURIF
Monsieur	COUPU	Responsable associatif	Association «Droits du piéton»
Laurence	DAUDE	Chargé de mission	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)
Carole	DELAPORTE	Chargée d'études	Division Économie et développement local, IAURIF
Suzy	DEVOISE	Chargée de mission	Direction générale, IAURIF
Sandrine	DIARD	Chargée de mission	Bureau des Associations Paris Rive Gauche
Nathalie	DORVILLE	Représentante au conseil d'administration	Association «Droits du piéton»
Jean-Louis	DUBOIS	Chargé d'études	Division Aménagement de l'espace, IAURIF
Jean-Pierre	DUFAY	Directeur général	IAURIF
François	DUGÉNY	Directeur général adjoint	IAURIF
Ingrid	ERNST	Maître de conférences	Université de Paris X-Nanterre
Jean-Denis	ESPINAS	Directeur	A vrai dire la ville
Barbara	FABOZZI	Urbaniste stagiaire	Division Aménagement de l'espace, IAURIF

# FORMATION C

## USAGERS

### ENVIRONNEMENT

Gilles	FASSIN	Directeur des Services techniques	Ville de Bussy Saint-Georges (77)
Ludovic	FAYTRE	Chargé d'études	Division Environnement urbain et rural, IAURIF
Jean	GILBERT	Président	Association des Usagers des Transports d'Ile-de-France (AUT)
Georges	GONTCHAROFF	Journaliste	Revue Territoires
Fabienne	GOUX-BAUDIMENT	Consultante	ProGective
Abel	GUGGENHEIM	Responsable associatif	Mouvement de Défense de la Bicyclette
Philippe	HUGON	Commissaire-enquêteur	ABIES Conseil
Christian	JACOB	Chargé d'études	Division Transports et infrastructures, IAURIF
Arnaud	KOCH	Stagiaire	IAURIF
Remi	KOLTIRINE	Conseil en concertation	
Gérard	LACOSTE	Directeur général-adjoint	IAURIF
Benjamin	LE MASSON	Chargé de secteur	Direction de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de la Construction (DAUC), Ville de Paris
Paul	LECROART	Chargé d'études	Division Aménagement de l'espace, IAURIF
Pascale	LEROI	Chargée d'études	Division Économie et développement local, IAURIF
Claude	LOISEAU	Vice-Président	Ile de France Environnement
Céline	LOUDIER	Urbaniste stagiaire	Division Aménagement de l'espace, IAURIF
Jean-Christophe	LYNCH	Directeur Général Adjoint	Société d'économie mixte d'aménagement [de Paris Rive Gauche] (SEMAPA)
Christelle	MINARD	Stagiaire	IAURIF
Erwan	MINVIELLE	Président	Association Val de Seine Vert
Iuli	NASCIMENTO	Chargé d'études	Division Environnement urbain et rural, IAURIF
Danièle	NAVARE	Chargée d'études	Division Transports et infrastructures, IAURIF
Jean-Pierre	PALISSE	Directeur général adjoint	IAURIF
Marc	PAPINUTTI	Directeur adjoint, Infrastructures et Transports	Direction Régionale de l'Équipement d'Ile-de-France (DREIF)
Laurent	PERRIN	Chargé d'études	Division Aménagement de l'espace, IAURIF
Denis	PETEL	Chef de la circonscription d'aménagement Sud	Direction de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de la Construction (DAUC), Ville de Paris
Cornelia	POCZKA	Ancienne Secrétaire générale du Ministre chargé de l'Aménagement urbain	Sénat du Land de Berlin (actuellement directrice du Jugendinitiative Expo 2000 Hanovre)
Michel	POLGE	Chargé de mission	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)
Anne-Marie	ROMERA	Chargée d'études	Division Économie et développement local, IAURIF
Augustin	ROSSI	Stagiaire Métiers de la ville	Division Aménagement de l'espace, IAURIF
Jacques	STAMBOULI	Responsable associatif	Association des usagers des transports et de la rue (AUTRE 13)
Odile	STASSINET	Déléguée du 13 <sup>ème</sup>	Association SOS PARIS
Arlindo	STEFANI	Anthropologue urbain	Culture vivante
Marileine	TOINET	Conseiller technique	Conseil économique et social régional
Nathalie	VARENNE	Chargée de Mission	Direction de l'aménagement, de la ville et du tourisme, Conseil régional d'Ile-de-France

## «Morceaux choisis»

Sept thèmes ont été définis. Ils constituent une grille d'interprétation des interventions, indépendante de l'ordre des présentations et des débats :

1. Quel est l'objet de la concertation ?
2. Comment choisir les interlocuteurs «non-institutionnels» de la concertation ?
3. Comment faire en sorte que la compétence de tous les partenaires puisse s'exprimer et soit reconnue ?
4. Quelle est la place des élus dans un dispositif de concertation ?
5. Quelle est l'utilité sociale et économique de la concertation ?
6. Comment susciter l'implication des citoyens à toutes les échelles ?
7. Quels moyens pour que cela marche ? (l'ingénierie de la concertation)

# FORMATION USAGER

## 1 Quel est l'objet de la concertation ?

La question de la recherche du consensus et du partage de la culture interroge la finalité même de la concertation. Sert-elle à éviter les contentieux ?

A construire du consensus ? A améliorer les projets ?

Certains participants ont déclaré qu'ils avaient la volonté de partager le plus largement possible leur culture technique pour essayer de trouver un consensus sur le projet. D'autres ont expliqué qu'un consensus apparent pouvait masquer l'absence de substance d'un projet et que le meilleur moyen d'éviter cet écueil était d'accepter la part de conflit inhérente à tout changement.

D'autres sont allés jusqu'à dire que l'intensité du conflit était peut-être le meilleur révélateur de l'efficacité d'une concertation et qu'un projet ne pouvait être réellement infléchi qu'à la suite d'âpres négociations avec l'aménageur.

Si «consensus» il y a eu dans la salle, c'est bien sur le fait que la concertation n'est sûrement pas l'antidote au contentieux, mais qu'elle est indispensable au renouvellement de la démocratie.

Ce qui est important, c'est que ce sont des cultures qui se partagent. Et ça permet un débat qui n'est plus du tout un débat de techniciens mais qui est un vrai débat quasiment citoyen. **Marc PAPINUTTI**

De nombreuses associations ont une capacité d'apport, d'enrichissement des projets. **Jacques MARVILLET**

Il n'y a jamais eu de concertation et -en tant qu'association- je parlerai de «négociation». (...) tout ce qui a pu être obtenu, d'une façon générale, on l'a eu à la force du poignet, du fait d'être dans la rue, de monter des dossiers, de faire des pétitions. **Pierre-Alain BROSSAULT**

Le degré de conflit est un indicateur de la réussite de la concertation. (...) Pour avoir concertation il faut qu'il y ait un minimum de mésentente. **Ingrid ERNST**

On peut partager de façon à peu près équitable ou de façon tout à fait inéquitable ; on peut avoir une alouette et un cheval. **Michel BOURGAIN**

[la concertation devient] un élément fondamental de méthode d'élaboration et de gestion des projets. **Jacques MARVILLET**

Il ne faudrait pas réduire la concertation à une arme anti-contentieux et considérer qu'il suffit d'avoir une formule institutionnelle de concertation pour [les] éviter et, en gros, pour que tout fonctionne bien. **Fabrice PIAULT**

Puisqu'on a éliminé l'idée une fois pour toutes que c'était pour éviter du contentieux, peut-être que tout simplement [la concertation] sert à faire vivre la démocratie. (...) c'est peut-être un outil au service du renouvellement de la démocratie. **Francis BEAUCIRE**

## 2 Comment choisir les interlocuteurs «non institutionnels» de la concertation ?

---

Cette question, qui renvoie aux notions de représentativité et de légitimité de ces interlocuteurs, a été passionnément débattue. Elle est apparue clairement liée à la question des compétences du citoyen. Chacun (y compris et peut-être surtout les associations) s'est accordé sur la nécessité de s'appuyer sur des acteurs réellement «convaincants» au sein du monde associatif, mais aussi sur la difficulté de les trouver, en raison du caractère assez informel et instable de ce monde.

Certains affirment que les associations ont une compétence technique au moins équivalente (si ce n'est meilleure) à celles des maîtres d'ouvrages. Pour autant, elles ne veulent pas se substituer à ces derniers, mais seulement pouvoir discuter d'égal à égal avec eux, et impulser des idées directrices.

Certains pensent qu'il faut éviter d'enfermer la concertation en institutionnalisant les partenaires associatifs.

[dans le *Stadtforum*] les gens étaient là en tant que personnalités et non pas en tant que représentants de leurs lobbies, mais représentants d'une certaine position qui existe dans la population. **Cornelia POCZKA**

En ce qui concerne le choix des associations (...), nous avons le problème à Lyon où on a affaire à plus de 15 000 associations, on ne sait plus comment s'en débarrasser. **Fabienne GOUX-BAUDIMENT**

Quelle connaissance a-t-on de ces associations ? Les gens qui sont dedans ne sont-ils pas d'anciens techniciens ? Est-ce que ce sont vraiment des habitants, des citoyens de base ? **Denise RAGU**

Définir quels sont les bons interlocuteurs, c'est une tâche essentielle des institutions, c'est très difficile : le milieu associatif est complexe. Il y a une compétence au niveau technique ; il y a une compétence associative, ce n'est pas la même. **Abel GUGGENHEIM**

Chez l'aménageur, il y a la volonté soit de se rassurer avec des associations antédiluviennes, institutionnalisées, subvention-

nées et donc en partie liées par toutes sortes de circuits. Il peut y avoir [aussi] la volonté d'aller chercher l'habitant lambda supposé être favorable au projet. Il faut absolument assumer la diversité du milieu associatif, il faut arriver à conserver une fraîcheur dans le processus de concertation. **Fabrice PIAULT**

On n'insiste pas assez sur ce que peut apporter l'habitant de base, ou l'habitant à travers la représentation associative. **Georges GONTCHAROFF**

Il y a dans cette affaire de concertation une recherche de l'informel. C'est-à-dire qu'à chaque fois qu'on trouve une instance représentative des gens, on cherche à la dépasser en essayant de trouver quelqu'un d'autre. **Fouad AWADA**

Dans un processus évolutif qui a son énergie propre, la légitimité ne relève pas de quelque chose de normatif. Est légitime celui qui fait partager sa conviction et c'est tout ! **Francis BEAUCIRE**

### 3 Comment faire en sorte que la compétence du citoyen puisse s'exprimer et soit reconnue ?

De nombreux participants se sont accordés à reconnaître que la concertation était avant tout un état d'esprit basé sur le respect, la sincérité et la confiance ; que personne n'est dépositaire d'un savoir absolu, et qu'un projet réussi est avant tout une construction collective, l'œuvre d'une multitude de compétences.

L'habitant (et ses relais associatifs) possède une compétence inégalable en matière d'utilisation des espaces aménagés. C'est cette « maîtrise d'usage » qu'il faudrait enfin lui reconnaître et employer à bon escient, pour l'élaboration des projets.

Le rôle de la concertation n'est-il donc pas justement de créer les conditions pour que les compétences des différents partenaires se renforcent plutôt qu'elles se neutralisent ? Les représentants associatifs reconnaissent que les techniciens ont beaucoup évolué ces dernières années ; par contre ils regrettent que nombre d'élus manifestent une défiance persistante à leur égard. Car leur revendication principale est d'ordre politique : ils veulent pouvoir interpeller directement les élus.

La concertation n'est valable que s'il y a de part et d'autre une sincérité dans la démarche, dans la capacité d'écoute et dans le fait qu'on sait que l'autre peut apporter quelque chose.

**Jacques MARVILLET**

Le respect, c'est de faire le pari a priori que les gens qu'on a en face de soi sont capables de construire un système de représentation des choses. (...) On ne peut pas considérer qu'il n'y a qu'un seul et unique champ de compétences qui serait le champ de compétences techniques, disciplinaires, etc. (...). On a en face de soi des gens qui ne sont pas moins compétents même si, parfois, ils ne disposent pas des systèmes de signaux, qu'on appelle la langue, le vocabulaire technique pour se faire comprendre. **Francis BEAUCIRE**

Pour avoir concertation il faut qu'il y ait aussi autre chose : un climat social favorable à la participation. (...) un sens du projet (...) [et] un sens de l'identité qui transcende l'identité locale. **Ingrid ERNST**

Que demande t'on à l'habitant de base ou à l'habitant à travers la représentation associative une « maîtrise d'usage » ? (...)

**Georges GONTCHAROFF**

Dans les processus de concertation qu'on voit là, il n'y a pas cette fameuse confiance dont on dit que c'est pourtant un des principes fondamentaux. (...) pourquoi y a-t-il des stratégies différentes ? C'est parce qu'il n'y a pas forcément d'accord sur les valeurs du futur qui sont portées par les projets. **Francis BEAUCIRE**

Y a-t-il ou non une volonté politique de prendre effectivement en compte les remarques qui sont faites et les propositions qui sont formulées par les associations ? **Fabrice PIAULT**

## 4 Quelle est la place des élus dans un dispositif de concertation ?

L'implication des élus dans les instances de la concertation est une revendication des associations. Cependant elles constatent qu'ils se retranchent trop souvent derrière leurs services techniques. Ils semblent souvent vouloir éviter l'affrontement direct, d'où peut-être leur manque d'engagement dans la concertation. Il n'y a pas de participation sans décision et la décision revient aux élus.

L'avenir est-il à la complémentarité, voire à la fusion, entre la démocratie représentative et démocratie participative. C'est ce que semble montrer l'expérience du *Stadtforum*, décidée et portée de bout en bout par un élu de premier plan, mais rendue possible grâce à l'implication de la société Berlinoise.

Il faut qu'il y ait décision pour qu'il y ait participation. **Ingrid ERNST**

On a souvent en face de nous des interlocuteurs qui ont une forme de représentativité mais qui ne sont pas vraiment les décideurs. (...) les politiciens ou les élus n'assument pas ou peu leurs responsabilités, ou l'assument dans l'ombre ; ils ne sont pas présents directement en face de nous. (...) ça veut dire que la concertation ne peut pas se développer de manière saine. **Fabrice PIAULT**

On peut très raisonnablement penser que le système électoral (...) ne permet pas vraiment, dans une assemblée responsable de décisions, de réunir des gens qui ont l'expérience et la compétence sur les divers sujets qui doivent être abordés. C'est pour ça que nous espérons que va se développer (...) la représentation des usagers. **Vincent ACKER**

Le «principe du contre-courant», qui n'est pas encore présent dans la société française, dit que : face à tout pouvoir qui s'exprime, par définition, du haut vers le bas, il y a, non pas un contre-pouvoir, mais un courant ascendant qui peut s'exprimer. **Ingrid ERNST**

C'est au Comité permanent de concertation (...) d'examiner des hypothèses alternatives en amont qu'on étudie ensemble, sur lesquelles on débat et qui font ensuite l'objet de décisions de la part des politiques sur la base des propositions de ce groupe. **Jacques MARVILLET**

Est-ce qu'il n'y a pas deux choix et deux débats qui ne sont pas de même nature, l'un qui tend à clarifier au maximum les enjeux et les choix possibles et à les évaluer [en l'occurrence, le *Stadtforum*], et un autre qui est de faire des choix politiques [en l'occurrence, le Parlement de Berlin] ? **Hervé BLUMENFELD**

On a souvent opposé démocratie représentative et démocratie participative et on a souvent dit, au mieux, qu'elles devaient se compléter. Je pense qu'elles doivent absolument se fondre dans un futur plus ou moins proche (...) dans un système dynamique où les deux réunies formeront l'expression d'une démocratie renouvelée. **Myriam CONSTANTIN**

Le ministre était toujours présent (...). Il s'exprimait rarement, laissant la parole aux experts dont il utilisait les recommandations dans le processus de décision. **Cornelia POCZKA**

## 5 Quelle est l'utilité sociale et économique de la concertation ?

Si l'on en croit certains propos, émanant de techniciens ou d'associations, la concertation est aujourd'hui devenue un ingrédient essentiel, voire indispensable pour l'élaboration et la gestion d'un projet. Son utilité technique et son efficacité sociale, seraient donc devenues indiscutables.

Il est intéressant qu'à propos de Paris Rive Gauche, la Ville et une association soient d'accord pour dire que la concertation est rentable sur le plan économique et financier. L'évaluation dans ce domaine semble effectivement intéressante à approfondir.

Se concerter sur un projet, n'est-ce pas aussi et surtout débattre sur des valeurs et sur une vision du futur ? La première phase d'une concertation devrait alors peut-être permettre à chacune des parties d'explicitier les principes sur lesquels se fondent ses positions.

Mais la concertation n'est pas exempte d'effets pervers, comme la crispation sur l'héritage du passé, ou le refus du changement.

Le *Stadtforum* était très important pour la discussion entre personnes : le directeur de banque était obligé d'écouter le représentant des locataires. (...) On trouvait des consensus là où l'on ne s'attendait pas à en trouver. **Cornelia POCZKA**

Sur le quartier des Amandiers (Paris XXe), par exemple, la concertation a permis d'aboutir à la satisfaction de tout le monde et dans des délais rapides. **Jacques MARVILLET**

L'aide à la décision est favorisée par la participation en ce sens qu'elle prend en compte un processus nécessaire qui est souvent complètement occulté par les technocrates, les aménageurs et souvent même les responsables politiques : pour faire un choix d'aménagement, il ne faut pas simplement avoir un projet, il faut faire le deuil du site antérieur.

**Ingrid ERNST**

Il y a surtout une très forte rentabilité de la concertation. Dans le cas de Paris Rive Gauche, les économies sur l'ensemble du projet se chiffrent en centaines de mil-

lions, voire en milliards si certaines préoccupations qu'on a avancées avaient été prises en compte dès l'origine. Cette approche strictement économique et financière est intéressante dans la réflexion sur les processus de concertation. **Fabrice PIAULT**

Il faut que nous travaillions sur la notion de « maîtrise d'usage » [de l'habitant]. Pas seulement en termes de marketing, mais aussi en termes de capacité à faire modifier le projet, c'est à dire à avoir en bout de course un produit plus adapté à la demande sociale.

**Georges GONTCHAROFF**

Quand on fait de la concertation, on donne de la valeur, soudainement, à ce que j'appellerai l'échelle locale.

**Francis BEAUCIRE**

Cet effet pervers de figuration des valeurs, est difficile à éviter d'autant plus que, finalement, il concorde avec la nostalgie des acteurs partie prenante des processus de décision participatifs.

**Ingrid ERNST**

## 6 Comment susciter l'implication des citoyens à toutes les échelles de l'aménagement, du quartier à la région ?

Le passage de l'échelle locale à l'échelle régionale constitue sûrement l'une des principales difficultés méthodologiques pour la concertation. Certains intervenants estiment que les citoyens ont la capacité de comprendre que des décisions locales peuvent avoir des conséquences globales et inversement.

Pour se concerter à l'échelle régionale on a, en tous cas, besoin de fondations solides. Une instance de concertation traitant de questions globales ne peut exister et fonctionner correctement, que s'il existe concomitamment tout un réseau d'initiatives plus locales.

Comment peut-on vouloir aborder directement la participation au niveau régional alors qu'au niveau local, dans cette région, elle est très peu développée ? Comment peut-on amener le citoyen de base -qui n'est pas ou peu interpellé sur ce qui se passe dans son quartier- à s'impliquer sur des questions qui ne l'intéressent pas directement et qui sont d'une complexité autre ? **Denise RAGU**

La première version du schéma directeur a été envoyée à tous les foyers berlinois puis a été présentée dans tous les arrondissements, avec les changements proposés. Des étudiants en urbanisme étaient toujours présents aux réunions pour fournir des explications à la population. Il y a eu des discussions au niveau local, dans des écoles surtout, parce que beaucoup de gens ont peur d'aller dans des bâtiments officiels de l'administration. **Cornelia POCZKA**

On a encore besoin au plan local, régional, national, de faire évoluer cette démarche de participation, de démocratie locale, pour que les habitants se sentent concernés par les sujets à plusieurs échelles, les petites proches d'eux et les plus grandes. **Jacques MARVILLET**

Il faut comprendre que des événements qui se produisent à une échelle ne sont pas exclusifs d'autres événements qui se produisent à d'autres échelles et que les

uns et les autres se combinent dans des systèmes. Quand on fait de la concertation, on donne de la valeur soudainement à l'échelle locale. Si on fait remonter pour le coup des valeurs locales, la question est de savoir comment ces valeurs locales prennent leur place dans les systèmes. **Francis BEAUCIRE**

Le passage de cette échelle de proximité, sur des problèmes de voisinage, sur de petits problèmes concrets, à des dimensions plus importantes, puisqu'on parle ici de participation à l'échelle régionale, est tout à fait problématique. (...) Tout est différent. (...) on est bien en présence d'une énorme difficulté méthodologique, celle des échelles emboîtées qui font appel à des sortes d'injonctions d'exercice de citoyenneté emboîtées. **Georges GONTCHAROFF**

Ceux qui savent, c'est-à-dire les technocrates, si cette question d'emboîtement d'échelles est importante, doivent savoir que les gens qu'ils ont en face d'eux, les habitants, les citoyens, sont aussi capables de comprendre les emboîtements d'échelles. **Francis BEAUCIRE**

Le Stadtforum qui travaille à l'échelle régionale [est] comme la pointe d'un iceberg s'appuyant sur une multitude d'initiatives, de participations et de concertations [locales]. **Ingrid ERNST**

## 7 Quels moyens pour que cela marche ? (l'ingénierie de la concertation)

L'ingénierie de la concertation, qualifiée de « cuisine » par un intervenant, a été longuement décrite lors des 3 présentations.

La désignation d'un arbitre de la concertation, « garant » ou animateur paraît, en particulier, un acquis important.

Par ailleurs un projet de portée régionale nécessite d'inventer une ingénierie de concertation spécifique. Ainsi, la procédure actuelle d'enquête publique paraît inadaptée à la nature et la portée d'un projet comme le PDU d'Ile-de-France.

Jusqu'à quel point faut-il vulgariser le discours technique sur des projets complexes ? Comment donner aux citoyens les moyens de se former ?

En tous cas il ne saurait y avoir de recette de concertation universelle car la méthode doit avant tout être dictée par la nature du projet et être sans cesse être améliorée.

Le coût de la concertation pour le PDU ? La première phase, en avril 1999, a coûté 1,5 MF. Pour l'enquête publique, le budget est de l'ordre de 9 MF.

**Marc PAPPINUTTI**

Au début, on avait 3 millions de DM [env. 10 MF], c'était nécessaire parce que les réunions avaient lieu tous les quinze jours, le vendredi après-midi et le samedi (pas de problème pour les professionnels qui pouvaient y participer parce qu'on le faisait sur le temps de loisirs). Une fois prises toutes les décisions essentielles, les réunions du *Stadtforum* eurent lieu toutes les quatre semaines. **Cornelia POCZKA**

Sur le plan de la forme institutionnelle, de la forme d'organisation, la création du Comité permanent de concertation est évidemment un progrès ; il y a toute une série d'acquis de fonctionnement importants : le garant, les personnalités qualifiées, l'existence d'un budget qui aide les associations à se coordonner et à s'informer entre elles. **Fabrice PIAULT**

L'animateur : il présentait les experts invités et il réglait la discussion (...). Il prenait

des notes qu'il comparait avec celles du rapporteur qui faisait toujours les comptes-rendus. **Cornelia POCZKA**

L'architecte coordonnateur est une personne tout à fait fondamentale ; il peut jouer quelquefois un rôle de médiateur parce qu'il est extérieur à la Ville. **Jacques MARVILLET**

Nous vivons avec un appareillage juridique qui est fabriqué avec des déclarations d'utilité publique, des enquêtes publiques qui elles n'engagent pas du tout le maître d'ouvrage. Est-ce que ce n'est pas ça plutôt qu'il va falloir faire évoluer vers d'autres formes ? **Fouad AWADA**

Il y a aussi un aspect organisationnel. Il faut prévoir, anticiper, de manière à se dire : dans un an, qu'est-ce qu'il faut qu'on ait défini sur ce secteur-là ? Et anticiper de manière à avoir une démarche en amont avec différentes hypothèses. **Jacques MARVILLET**

Il faut par contre que nous, techniciens, trouvions un langage beaucoup plus simple que celui de la technostructure.

Nous avons donc été amenés à simplifier les discours, c'est vrai, pour accrocher les gens. Il est vrai que nous avons fait de la communication qui ressemble à de la communication grand public, mais avec à chaque fois un avis et une réaction qu'on peut donner. **Marc PAPINUTTI**

Il faut qu'il y ait de l'expertise au service des associations, au service des citoyens, pour les aider à formaliser leur point de vue, à poser les bonnes questions, à contrôler des experts officiels. (...) On fait appel à des bureaux d'ingénierie pour toutes les questions d'ordre technique, mais sur la question de l'ingénierie de la participation citoyenne, on n'a rien. **Michel BOURGAIN**

On n'a pas assez travaillé sur ces questions, notamment sur l'expertise dont l'habitant a besoin pour exprimer sa «maîtrise d'usage».  
**Georges GONTCHAROFF**

Il y a un outil qui est formidable et vraiment peu coûteux, qu'on a utilisé à haute dose et qu'on continuera d'utiliser, c'est Internet. **Marc PAPINUTTI**

L'évolution extraordinaire depuis quelques années de l'informatique graphique, qui est un outil de travail pour nous tous, et aussi un outil de communication et de relation tout à fait essentiel, nous facilite la présentation dans les réunions de concertation.

**Jacques MARVILLET**

# 2

## Transcription de la table-ronde

### Ouverture de la séance

par Jean-Pierre DUFAY, directeur général de l'IAURIF et Myriam CONSTANTIN  
conseillère régionale, membre du Conseil d'administration de l'IAURIF

### Introduction du thème

par Gérard LACOSTE, directeur général adjoint de l'IAURIF

### Les concertations locales sur les projets parisiens

Jacques MARILLET, directeur de l'Aménagement urbain  
et de la Construction à la Ville de Paris

Discutant : Fabrice PIAULT, président de l'association Tam-Tam

### L'élaboration concertée du PDU d'Ile-de-France

Marc PAPINUTTI, directeur adjoint des Infrastructures et des transports,  
à la Direction régionale de l'Équipement d'Ile-de-France

Discutants : Jean GILBERT, président de l'Association des usagers  
des transports et Claude LOISEAU, vice-président d'Ile-de-France Environnement

### Questions sur les deux premières expériences

#### Le rôle du Stadtforum dans la planification de Berlin

Cornelia POCZKA, ancienne Secrétaire générale du Ministre chargé de  
l'Aménagement urbain et de la protection de l'environnement de Berlin

Ingrid ERNST, maître de conférence à l'université de Paris X-Nanterre

#### Questions sur Berlin

#### Enseignements et perspectives

Francis BEAUCIRE, géographe, professeur à l'université de Cergy-Pontoise,

#### Débat général

# FORMATION USAGER

# Ouverture de la séance

**Ouverture de la séance par Jean-Pierre DUFAY,  
Directeur général de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme  
de la Région d'Ile-de-France (IAURIF)**

**Myriam CONSTANTIN, Conseillère régionale,  
membre du Conseil d'administration de l'IAURIF**

Nous sommes vraiment au cœur d'un débat de société, d'un débat fort qui se maintient et s'intensifie depuis des décennies. De l'autogestion des années 60, jusqu'à la concertation ou à la participation d'aujourd'hui, la question est : «comment assurer les choix publics d'aménagement (en ce qui nous concerne aujourd'hui), dans la transparence, d'une part, et avec une information, une communication, une consultation, une concertation et une participation du plus grand nombre de nos concitoyens, d'autre part ?». Dans ce domaine, leurs aspirations et leurs exigences, celles du citoyen du troisième millénaire, sont très fortes, de plus en plus fortes.

«Ce débat est celui de la gouvernance, de l'ancrage et de l'approfondissement de la démocratie et de la citoyenneté.»

On a souvent opposé démocratie représentative et démocratie participative et on a souvent dit, au mieux, qu'elles devaient se compléter. Je pense qu'elles doivent absolument se fondre dans un futur plus ou moins proche -en tout cas, c'est un enjeu qui nous occupe actuellement-, se fondre dans un système dynamique où les deux réunies formeront l'expression d'une démocratie renouvelée.

On est peut-être encore loin aujourd'hui de la réalisation de ce concept ou de cette utopie qui, comme chacun le sait, est un rêve éveillé et un rêve créatif.

## **Des expérimentations à évaluer**

On en est actuellement aux expérimentations de toutes sortes, aux observations, aux évaluations, aux compilations d'expériences et j'attends pour ma part avec grand intérêt les échanges de cet après-midi autour de trois expériences concrètes qui viennent conclure provisoirement, je crois et je l'espère, l'excellent travail de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région d'Ile-de-France (IAURIF). Je voudrais, à cette occasion, le remercier de l'appui constant auprès du Conseil régional et de cette dynamique qu'il sait nourrir auprès de nous et qui nous est fort utile.

Concernant les expériences qui vont nous être présentées cet après-midi, il me semble très important à la fois de parler de leurs acquis, des avancées qu'elles permettent, mais également de leurs manques, de leur flou ou de leurs insuffisances éventuelles. Ces éléments sont importants à mettre en lumière pour cette avancée collective à laquelle nous sommes tous conviés ici.

«Ce débat est celui de la gouvernance, de l'ancrage et de l'approfondissement de la démocratie et de la citoyenneté.»

## L'action du Conseil régional

Concernant le Conseil régional, je voudrais souligner sa volonté assez constante, me semble-t-il, d'être un acteur dynamique, sur ce front du débat public, de l'expression et de la participation des citoyens et je voudrais juste nommer quelques éléments, sans les développer.

L'accélération de sa communication «grand public» d'une part, «relais d'opinion» d'autre part, pour informer sur de grands sujets d'intérêt régional comme le budget, le contrat de Plan, les lycées, les transports, tous sujets forts sur un plan régional et très peu connus.

Il y a également le développement des consultations «grand public», mais aussi associatives ou professionnelles. Par exemple, une enquête «grand public» qui a été, me semble-t-il, assez mobilisatrice sur la qualité de la vie en Ile-de-France : elle a donné lieu à l'émission, par différents moyens (papier, Internet, minitel), de 2 millions de questionnaires ; on a eu 108 000 réponses, ce qui me paraît (au moins en termes de masse) un bon niveau de réponse. Le ratio est peut-être moins bon que la masse, mais c'est important car les réponses ont été très largement exploitées.

D'autre part, nous avons essayé de pousser aussi des pratiques de concertation et même, avec toutes les précautions de vocabulaire, de participation ; ça se cherche mais ça n'en est pas moins réel et ça mérite d'être souligné. Par exemple, je veux parler de la Commission régionale de l'environnement ou du Comité des acteurs des circulations douces, qui ont plutôt des cibles associatives ; ou encore des auditions très fréquentes par l'exécutif d'élus ou de représentants de la société civile, (associations et personnalités qualifiées) sur des sujets d'intérêt régional. Il y a donc forte écoute.

Autre action : l'organisation d'états généraux associant des professionnels en très grand nombre, des associations et des citoyens. Par exemple, nous avons organisé les Assises régionales du logement, les Assises du sport, les Assises de la solidarité ; des États généraux pour l'emploi et le développement économique qui ont associé plus de 1 200 personnes et qui ont été élaborés très longuement, sur presque un an ; bientôt des États généraux du tourisme. C'est donc une pratique assez constante.

Et puis des expériences qui restent encore marginales mais qui sont réelles : mise en place de fonds pour financer des contre-expertises et des évaluations, qui ont plutôt lieu en ce moment dans le domaine de l'environnement (un fonds de 2 MF et quelques crédits sur environ 1 MF). C'est timide mais ça existe et ça avance.

C'est vrai que nous nous attaquons à une réalité éminemment complexe et peu lisible, dont le Conseil économique et social régional, notamment, est un témoin vigilant : il ne manque pas de l'exprimer et je crois que ça nourrira aussi nos débats de cet après-midi.

Tous les outils qui vont vers la conception, la mise en place, la gestion de projets partagée me semblent bons à suivre et de très bon augure pour l'avenir.

## Des pistes de réflexion

J'ai envie de conclure mes propos avec trois modestes pistes.

- Comment, par exemple, mieux fédérer et mieux communiquer sur la participation, sur le débat public, sur les expériences porteuses d'avancée, sur l'amélioration du rapport entre les citoyens et les institutions ? Est-ce qu'un observatoire régional du débat public,

de la participation, aurait un intérêt ? Est-ce une idée qui peut être portée et reprise par certains ? En tout cas, il me semble que ça mérite d'être lancé.

- De même, est-ce qu'on pourrait développer davantage ces possibilités d'évaluation, d'élaboration conjointe, de contre-expertise ? Certains, dans les années passées, évoquaient l'idée d'un atelier ouvert d'urbanisme ; est-ce que la conception d'un tel dispositif comprenant des relais locaux, pourrait être envisageable à un niveau régional ? Il ne s'agit pas de propositions, mais tout au moins d'idées à discuter.
- Est-ce qu'on peut penser développer plus largement, avec toutes les précautions juridiques nécessaires dans un domaine très peu balisé et même encore interdit, des formes de référendum locaux ou en tout cas de consultation (y compris un peu plus officielles que jusqu'à maintenant), sur des sujets d'intérêt régional ?

# FORMATION USAGER

# Introduction du thème

## Gérard LACOSTE, directeur général adjoint de l'Institut

Je voudrais juste dire en quelques mots comment nous en sommes venus à travailler sur le thème de la participation, de la concertation, et également expliquer comment va se dérouler la séance.

### Premières réflexions sur un sujet nouveau pour l'Institut

Le point de départ pour l'Institut, c'est un séminaire de travail qui s'est tenu il y a environ deux ans à Orly, au cours duquel ont été évoqués les thèmes de travail sur lesquels nous n'étions pas traditionnellement investis et sur lesquels il fallait donner un coup de projecteur. Plusieurs thèmes ont été évoqués, dont celui-ci ; 18 mois après, nous avons le plaisir de vous présenter les premières réflexions. Elles ont été conduites en grande partie grâce à toutes les personnes qui sont dans la salle dont bon nombre se sont prêtées à l'exercice de l'entretien et de la présentation d'expériences dont nous reparlerons par la suite.

Il faut considérer que ce sujet reste encore relativement neuf pour nous, qu'on apprend tous les jours et on espère apprendre encore beaucoup cet après-midi en échangeant avec vous.

### L'équipe et l'organisation du travail

Pour conduire ce projet, deux personnes : Paul Lecroart et Laurent Perrin qui ont travaillé à concevoir à la fois l'organisation du travail, l'organisation de cette journée, le repérage des différentes opérations qui donneront lieu à échanges entre nous. Ce sont eux qui poursuivront également le travail, au-delà de cet après-midi, avec l'aide d'un petit groupe de travail formé de chargés d'étude émanant de différentes directions de l'IAURIF et travaillant sur des sujets variés : environnement, habitat, économie, urbanisme.

Comment s'est organisé le travail ? Le premier temps a été consacré à bien s'entendre sur les mots. L'intitulé, c'est « Démocratie participative et aménagement régional » ; chaque mot en soi pose question. Qu'est-ce que la démocratie participative ? Comment la définit-on ? Où commence-t-elle et où finit elle ?

### Préciser le sens des mots

Le document de 8 pages qui vous a été adressé (cf. Annexe) explicite un peu ce que Paul et Laurent ont extrait de leur réflexion et de leurs lectures. Le premier temps du travail, c'est bien entendu d'essayer de recenser l'information et la connaissance, qui peuvent exister sur la question. Plonger dans un sujet neuf, cela signifie d'abord de se donner la culture minimale qu'il est indispensable de connaître.

Ils ont défini différents degrés dans l'implication de la puissance publique, qui va de l'information pure et simple sur un projet jusqu'à la participation, la réalisation conjointe d'un projet ou l'inflexion d'un projet par la parole des habitants ou des citoyens. C'est un thème de débat mais le mot « participation » peut prendre plusieurs connotations. Je ne clorai pas le débat en disant qu'il y a plusieurs définitions dans le petit papier ; c'est une question qui reste posée et qu'on verra revenir au cours de nos discussions aujourd'hui.

Deuxième mot qu'il faut essayer de cerner un peu mieux, c'est «aménagement régional». Ou plutôt, à partir de quand y a-t-il concertation, sur quoi y a-t-il concertation ? Faut-il qu'il y ait projet ? A quelle échelle concerté-t-on ? Toute cette notion autour de l'aménagement régional, quelle en est la consistance ? Est-ce que c'est un schéma directeur ? Est-ce que c'est un projet qui s'inscrit dans l'espace ? Est-ce quelque chose comme le Plan de déplacements urbains régional, qui est plus une réflexion sur le politique dans un domaine donné ? Là aussi on voit bien qu'on peut avoir plusieurs appréhensions du terme.

Donc, premier travail : essayer de cerner un peu les mots et vous avez dans le «8 pages» quelques essais de définition. Il a un but premier qui est de vous expliquer comment on souhaitait organiser cet après-midi et il y en a un deuxième. Vous avez vu qu'à droite il y a une colonne vierge avec la mention «Qu'en pensez-vous ?». C'est un appel à prendre le stylo et nous faire part de vos remarques, de vos suggestions, de façon à ce qu'au-delà de cet après-midi nous puissions continuer à échanger.

### Identifier les expériences intéressantes

Ensuite, l'objectif qui a été retenu pour ce travail était d'essayer d'identifier des projets, des initiatives qui répondent à cet objet général que nous avons défini. Là, 25 entretiens de maîtres d'ouvrage, de personnes qui ont pris la parole pour discuter des projets ou enrichir des réflexions, de praticiens et de témoins de la concertation ont été réalisés ; ces 25 entretiens ont donné lieu à des transcriptions dont vous trouverez trace dans le document qui vous sera remis.

Il y a eu un travail de recherche d'expériences que l'on souhaite innovantes, certaines le sont, d'autres moins : ce sera à vous d'en juger. Le but est de mettre en débat l'ensemble de ces expressions de maîtres d'ouvrage ou de citoyens concernés par un projet.

En résumé, la démarche a consisté à aborder successivement l'aspect théorique et l'aspect de terrain ; aujourd'hui, on en est à la phase de mise en débat avec repérage de quelques cas.

### Trois exposés, trois expériences

Cet après-midi nous écouterons trois exposés correspondant à trois expériences très différentes. Le principe est que sur chacun des exposés, on aura un premier intervenant et un discutant qui donne un regard différent :

- le premier exposé, celui de Jacques Marvillet, nous présentera la façon dont la concertation locale est conduite sur les projets parisiens. Il apportera un éclairage tout particulier sur l'opération de Paris Rive Gauche et ça donnera l'occasion à Fabrice Piault de donner un point de vue. Donc, regards croisés sur un ou des projets parisiens.
- deuxième expérience qui nous sera présentée : l'élaboration du Plan de déplacements urbains (PDU) de l'Île-de-France, présenté par Marc Papinutti, sur le même principe d'un ou de deux discutants, en l'occurrence Jean Gilbert et Claude Loiseau.
- ensuite, nous parlerons de l'expérience du *Stadtforum* de Berlin qui nous sera présentée par Cornelia Poczka et discutée par Ingrid Ernst.

Enfin, nous essaierons de tirer une conclusion plus générale sur ce concept de démocratie participative liée à l'aménagement de territoires, à ses différentes échelles et selon ses différents modes.

# Les concertations locales sur les projets parisiens

## Jacques MARVILLET, directeur de l'Aménagement urbain et de la Construction à la Ville de Paris

«Participation des citoyens à l'aménagement de leur cadre de vie». Dans cette phrase, il y a des mots importants : «leur cadre de vie», cela inclue déjà beaucoup de choses...

Je souhaite vous présenter les principaux mécanismes de concertation mis en place à Paris, ou en cours d'application, en matière de projets urbains, d'évolution du cadre de vie dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme. Bien entendu, je ne vais pas faire une présentation exhaustive, mais j'ai souhaité ne pas me limiter à un seul cas. Pourquoi ? Parce que la concertation répond à un certain nombre de principes de base, mais que ses modalités peuvent être déclinées de différentes manières selon l'objet de la concertation.

### Trois cas de figure, trois types de concertations

Les trois cas de figure que je vais présenter correspondent à des politiques de renouvellement urbain -où que l'on soit à Paris, on a affaire à du renouvellement urbain qui prend des formes variées selon le type de projet et selon la nature des questions auxquelles il faut apporter des réponses. Les trois cas de figure sont les suivants.

Premièrement, le renouvellement urbain progressif, «en douceur», dans les quartiers anciens denses. A Paris, comme vous le savez, il y a une densité urbaine forte et en particulier dans certains quartiers de faubourg ; les quartiers haussmanniens sont plus solides, moins évolutifs, les faubourgs sont plus vulnérables. On a comme ça une quinzaine de concertations ou de projets en cours de mise au point. Deuxièmement, la remise en valeur d'un grand espace public, au sens urbain du terme : les grands boulevards, qui est en cours également. Troisièmement, l'aménagement de Paris Rive gauche qui est un cas de figure encore sensiblement différent des précédents.

Je suis directeur de l'Aménagement Urbain depuis 1994 et de l'Aménagement urbain et de la Construction depuis 1996. Nous avons la chance dans cette direction de nous occuper à la fois de la conception, de la réflexion et en même temps de la réalisation. Il y a des services qui s'occupent de réfléchir, avec l'aide de l'Atelier parisien d'urbanisme, à l'aménagement et aux règlements d'urbanisme. Il y a aussi l'instruction des permis de construire, l'action foncière et aussi, par exemple, les études des équipements publics neufs. Cela forme un ensemble qui est intéressant à combiner tellement les choses sont complémentaires.

Depuis quatre ou cinq ans, la volonté politique, d'une part, et la culture des fonctionnaires, d'autre part -je n'aime pas le terme de «technocrates», disons des personnels dits techniques par opposition aux politiques- ont fortement évolué à Paris, dans le sens d'une

réelle prise en compte de la concertation comme un élément fondamental de méthode d'élaboration et de gestion des projets.

D'ailleurs nous travaillons sur la base d'orientations d'urbanisme qui sont fixées par les élus, ce qui est tout à fait normal. Le maire de Paris a présenté, en avril 1996, au Conseil de Paris un document de base d'orientations dans lequel les objectifs généraux sur le fond, d'une part, et sur la méthode, d'autre part, sont indiqués. Et dans la méthode l'accent est mis fortement sur la concertation.

“La concertation  
[devient]  
un élément  
fondamental  
de méthode  
d'élaboration et  
de gestion des  
projets”

L'intervention d'une collectivité locale en matière d'aménagement et d'urbanisme, consiste pour schématiser, d'une part à définir des règlements d'urbanisme qui sont le cadre réglementaire d'harmonisation des initiatives privées et publiques, d'autre part, il y a des moments aussi où la Ville devient acteur de l'urbanisme, lorsqu'elle fait de l'aménagement. Le deuxième cas, les grands boulevards, s'apparentera plutôt à l'aspect réglementaire, en partie du moins. Les cas 1 et 3, relèvent plutôt de l'aménagement public sur du foncier public au sens large.

### Premier cas : le renouvellement urbain dans les quartiers anciens

Il correspond à de nombreuses opérations de réhabilitation douce, de réhabilitation de petits quartiers, souvent situés dans d'anciens faubourgs de Paris. Ces quartiers sont sujets à des problèmes d'insalubrité de l'habitat et les règlements d'urbanisme, d'une part, et l'initiative privée, d'autre part, ne suffisent pas pour les faire évoluer de manière harmonieuse. Il faut que la Ville s'en occupe et elle intervient soit par des actions foncières, soit par des opérations programmées d'amélioration de l'habitat.

Ce sont des situations qui se présentent notamment dans le XX<sup>e</sup> arrondissement, par exemple dans le Bas-Belleville, où après des années de débat fort avec les associations locales les projets «table rase» ou autres projets de ce genre ont été complètement abandonnés. Ils ont cédé la place à des projets beaucoup plus doux quant aux modalités d'intervention.

Je voudrais rappeler les principaux objectifs d'aménagement dans ces quartiers: définir les projets dans le cadre de la concertation ; respecter l'identité sociale des quartiers ; donner la priorité à la réhabilitation des bâtiments anciens plutôt qu'à leur démolition chaque fois que cela est possible (possible, ça recouvre toute une problématique et une démarche) ; utiliser les emprises acquises par la Ville pour réaliser des équipements publics et des logements sociaux (il est évident que si ce n'est pas la Ville qui les fait, personne ne les fera) ; imposer aux constructions neuves qu'elles s'inscrivent harmonieusement dans leur contexte urbain (hauteur modérée, architecture, volumétrie, esprit du parcellaire, etc.) ; et puis, enfin, tout ceci n'est pas du tout incompatible avec une création architecturale d'aujourd'hui, à savoir la prise en compte des données urbaines d'un quartier faubourien avec ses rythmes, ses pentes, son caractère. Pour ma part, je considère que ça n'est pas du tout incompatible, au contraire, avec quelque chose de contemporain qui vient s'imprimer dans le quartier mais en s'appuyant sur l'histoire du quartier et sur ses racines.

Quelles sont les méthodes de concertation en amont ? Dans le cas de ces îlots, ces petits quartiers, la méthode est *grosso modo* la suivante.

**Première étape** : une première réunion de concertation réunit, autour de l'adjoint au maire chargé de l'urbanisme et le maire d'arrondissement, les associations locales qui sont intéressées, les services concernés. Au cours de cette réunion, on présente l'analyse

du quartier, les enquêtes qui ont pu avoir lieu, ainsi que des schémas de principe d'objectifs, si je puis dire. On en débat avec les associations, il faut bien le dire, dans un cadre restreint, pour connaître les réactions des uns et des autres en amont. Il est évident qu'à ce moment-là, on est tout à fait au départ de la nouvelle démarche -encore qu'il y ait des problèmes qui traînent depuis quinze ans parce qu'on n'a pas procédé de cette manière.

**La deuxième étape**, en prenant en compte les enseignements de cette première réunion restreinte, consiste en une exposition publique dans un local de la Ville situé dans le quartier. Comme la Ville mène dans ces îlots une politique foncière de préemption (soit parce que l'habitat est insalubre, soit pour faire du logement social par réhabilitation ou construction, soit des équipements publics ou tout à la fois), on a toujours un local. Cette exposition publique fait l'objet d'annonces pour en informer les habitants. Ensuite, il y a l'exploitation des registres et puis nouvelle réunion de concertation restreinte avec nos partenaires associatifs et les élus de l'arrondissement est organisée pour tirer les conclusions de cette consultation.

Après ces différentes étapes, il y a mise au point du projet et présentation au Conseil de Paris pour approbation. Ensuite ont lieu les enquêtes publiques réglementaires.

Dans la méthode, il est fondamental pour nous de bien distinguer le rôle de la maîtrise d'ouvrage urbaine, qui est assurée par la Ville, en l'occurrence par nous. On se fait presque toujours assister par un architecte ou un urbaniste libéral, motivé, sensible et disponible, qu'on choisit après une mise en compétition. Ensuite, les maîtres d'ouvrage évidemment -j'ai supprimé le mot constructeurs- réhabilitent ou construisent. L'architecte coordonnateur est une personne tout à fait fondamentale ; il peut jouer quelquefois un rôle de médiateur parce qu'il est extérieur à la Ville.

## **Deuxième cas, les grands boulevards**

L'objectif ici est un espace public principal, mais avec une approche urbaine plus large. En gros, les grands boulevards traités vont de la République à la Madeleine. Ils ont perdu de leur lustre, de leur caractère, depuis un certain nombre de décennies pour différentes raisons. L'objectif est de redonner à ces grands boulevards plus d'allure au sens urbain du terme. Cela consiste à faire en sorte que les piétons puissent marcher sur les trottoirs -historiquement, les grands boulevards sont des promenades- et donc, réorganiser les trottoirs pour améliorer à la fois le cheminement des piétons, la qualité et l'organisation du mobilier urbain, l'éclairage public, etc. Une charte de qualité a été établie pour les commerces ; les bâtiments qui bordent une rue font partie du paysage, du cadre de vie. Ensuite, préserver le patrimoine architectural et urbain exceptionnel qui borde les grands boulevards, comme beaucoup d'autres lieux à Paris. Enfin, favoriser le dynamisme économique et culturel de ces grands boulevards.

Dans cette affaire, la méthode de concertation est différente de celle qu'on vient de voir et de celle qu'on va voir après. Le maire de Paris a mis en place un «Comité des grands boulevards» qui est présidé par un adjoint au maire. Il y a les maires des six arrondissements concernés, les députés, des associations parisiennes et locales, et puis des partenaires institutionnels : la préfecture de police pour les problèmes de circulation et de déplacements, la RATP, la Chambre de commerce et d'industrie, des services de l'Etat comme le Service départemental d'architecture et du patrimoine et, bien sûr, les services de l'administration parisienne qui instruisent le dossier.

Ce comité s'est réuni six fois depuis 1997 ; le Conseil de Paris a fixé les objectifs généraux et c'est à ce comité de traduire, d'explicitier ces objectifs en termes concrets.

D'abord, un calendrier de travail a été établi pour traiter des différents aspects : trottoirs et éclairage public (les travaux sont engagés) ; problème de l'aspect des commerces, des devantures, de la publicité, etc. ; études sur la circulation automobile ; demande d'une procédure de modification du plan d'occupation des sols (POS) pour mieux préserver et mettre en valeur le patrimoine architectural et urbain.

### Troisième cas : Paris Rive Gauche

C'est un projet de nature tout à fait différente ; c'est aussi du renouvellement urbain car le site était occupé par des activités diverses, par des bâtiments. Mais, par rapport au projet précédent, il y a des différences importantes. D'abord, c'est une opération d'aménagement plus large que tout ce qu'on a vu avant. Cette ZAC [zone d'aménagement concertée] participe du développement et de l'équilibre régional au sens de l'aménagement du territoire, en particulier dans les actions de rééquilibrage à l'est des grands équipements, tel que cela figure au schéma directeur régional d'Ile-de-France : Bibliothèque nationale de France, universités à réaliser. Rééquilibrage à l'est également des emplois ; c'est pourquoi il y a à la fois dans cet aménagement, des logements et des équipements, mais aussi une part importante d'emplois. Le site comporte des emprises largement ferroviaires, qui s'étendent d'est en ouest, d'où la problématique à résoudre : le problème des coutures entre la Seine -l'espace public majeur de Paris- et le XIII<sup>e</sup> arrondissement.

Dans cet aménagement, il y a de nombreux partenaires institutionnels de la ville : l'État ; la Région Ile-de-France qui a apporté, par exemple, sa contribution à Météor [ligne 14 du métro] et qui est impliquée aussi dans le plan U3M [Université du 3<sup>e</sup> millénaire] ; la SNCF, en tant que propriétaire d'une partie des emprises ; la RATP ; l'Assistance publique puisqu'il y a un hôpital très important de 30 ha à côté, la Salpêtrière ; le Port autonome de Paris, etc.

Sur ce projet a été mise en place, en avril 1997, une structure -dite «permanente»- de concertation. Avant, il y a eu bien sûr de la concertation mais sous des formes différentes. Ce projet a été engagé vers la fin des années 1980 et il y a eu des étapes antérieures. Mais auparavant, les mécanismes de concertation n'étaient pas -il faut le dire clairement- de même nature, ni aussi efficaces. Il y a eu des réunions publiques, des expositions au cours desquelles les gens pouvaient donner leur avis, mais ce «Comité permanent de concertation Paris Rive Gauche» a été mis en place à la suite des conclusions du rapport de la commission d'enquête publique lors d'une procédure de modification du plan d'aménagement de zone (PAZ).

**Le Comité permanent de concertation.** Ce comité est forcément restreint et la population est concernée par le local d'information qui existe sur le terrain et qui est tenu par la SEMAPA [société mixte d'aménagement de la ZAC], local ouvert quasiment en permanence. Et puis il y a les réunions publiques organisées périodiquement par le maire du XIII<sup>e</sup> arrondissement.

Ce Comité a tenu une dizaine de réunions pendant ces trois années ; son objet principal est de débattre de la mise en œuvre du document d'urbanisme : le plan d'aménagement de zone, qui définit les grandes orientations de cet aménagement en termes stratégiques. Sur le plan du programme, des principes urbains, la mise en œuvre est une étape tout à fait fondamentale : la définition fine d'un quartier d'une manière progressive, régulière, est fondamentale dans la qualité du résultat d'un parti d'aménagement. Mais cela n'est pas tout, les options stratégiques au départ sont tout à fait fondamentales.

Ce Comité ayant été créé au moment où l'enquête publique de modification du PAZ se terminait, il est là pour débattre de la mise en œuvre des documents d'urbanisme ainsi définis.

La composition du Comité. Elle est largement inspirée de la Charte de la concertation proposée par le ministère de l'Environnement en 1996, comme d'ailleurs la commission d'enquête en avait émis le vœu. Présidence : adjoint au maire de Paris chargé de l'urbanisme ; le maire d'arrondissement ; 13 associations ; les services de la Ville ; la SEMA-PA ; un garant de la concertation ; des personnes qualifiées qui ont été choisies pour certaines par la Ville et pour d'autres par les associations. Le garant est garant de la méthode principalement, il a un rôle d'arbitre en termes de méthodologie, de répartition ou d'équilibre entre les différents partenaires. Les personnes qualifiées nous aident plutôt pour débattre du fond.

Il y a un bureau de la concertation qui se réunit périodiquement et qui est surtout chargé des questions de méthode : il prépare les ordres du jour, par exemple, des réunions du Comité permanent, etc.

Les groupes de travail. Des groupes de travail thématiques ont été créés parce que le Comité permanent ne se réunit en moyenne que deux fois par an. Ces groupes de travail étant thématiques, il faut évidemment avoir en permanence à l'esprit la vision globale du projet et c'est le travail du maître d'ouvrage urbain que nous sommes, la Ville et l'aménageur.

C'est la direction de l'Aménagement urbain et de la construction de la Ville qui, en tant que maître d'ouvrage urbain, pilote ces groupes de travail. Je préside de nombreuses réunions parce que j'y attache une grande importance : c'est là qu'on travaille beaucoup sur le fond. Le contenu et les comités permanents sont importants parce que la présence et l'implication des élus, des politiques dans ces démarches-là sont fondamentales. Les groupes de travail sont des groupes à caractère technique ; le Comité permanent est présidé par un élu et il y a des élus et il est évident que les réunions plénières du Comité permanent sont importantes.

Dans ces groupes de travail, l'important est de bien s'organiser et d'insuffler le maximum de tolérance et d'écoute réciproque. Parce que, si on considère la concertation comme une corvée, comme une façon de donner le change, cela n'est pas du tout profitable, cela ne sert à rien. Je crois que la concertation n'est valable que s'il y a de part et d'autre une sincérité dans la démarche, dans la capacité d'écoute et dans le fait qu'on sait que l'autre peut apporter quelque chose.

Un groupe de travail s'intéresse au quartier Austerlitz ; un autre au quartier de Tolbiac autour de la BNF ; un troisième au quartier Masséna et un quatrième au 91 quai de la Gare, qui est un sujet sensible et important, un pôle créateur dans le domaine de l'activité artistique.

Activités et budget du Comité. En nombre de réunions -mais ça n'est pas totalement représentatif-, depuis la création de ce comité il y a eu une soixantaine de réunions de toutes natures. Le budget de la concertation est d'environ 1 MF : le local [bureau des associations], l'embauche d'une personne à mi-temps, les indemnités du garant et des personnes qualifiées etc.

Bien sûr, au sein du comité de la concertation, tout le monde n'est pas toujours d'accord, loin de là. Je crois qu'il y a un élément tout à fait fondamental qui nous est demandé, qui

"L'objet principal du Comité est de débattre de la mise en œuvre du plan d'aménagement de zone qui définit les grandes orientations de cet aménagement en termes stratégiques."

"Je crois que la concertation n'est valable que s'il y a de part et d'autre une sincérité dans la démarche."

me paraît tout à fait légitime et auquel on essaie de répondre le mieux possible. C'est au Comité permanent de concertation, dans le cadre des missions qui lui sont confiées, d'examiner ensemble des hypothèses alternatives en amont. C'est-à-dire que le débat soit ouvert à partir d'études alternatives proposées par les uns et les autres, qu'on étudie ensemble, sur lesquelles on débat. Ensuite, elles font l'objet de décisions de la part des politiques sur la base des propositions de ce groupe.

“C'est au Comité permanent de concertation ( ) d'examiner ensemble des alternatives en amont.”

**Deux exemples.** Le premier est un petit dossier concernant les abords de la gare d'Austerlitz où, il y a quelques années, il était prévu que le pont Charles-de-Gaulle soit prolongé pour traverser la grande halle de la gare ; ceci a été évacué dans la modification du PAZ de 1997 mais, ensuite, a été définie une voie qui contourne la grande halle de la gare par le sud-est. Les associations nous ont dit : «ce n'est pas une bonne solution de ceinturer cette grande halle par des voies routières de tous les côtés ; nous souhaitons qu'elle soient piétonnes sur le sud-est, ou en tout cas avec des modes de déplacement doux».

L'analyse a donc été faite, à la demande des associations, avec, pour ma part, une large adhésion à ce principe. Tout le monde disait que c'était impossible : les prévisions de trafic, en croissance de 3 ou 5% par an, conduisent à tel chiffre de circulation supplémentaire... Quand on regarde les chiffres, rien n'est jamais possible !, sauf que s'il y a une volonté de faire, alors là, ça peut aboutir. Et c'est ce qu'on a fait. Les études se sont, dans une certaine mesure, adaptées aussi à la volonté et à l'orientation souhaitées. Et puis toutes ces études ont permis de voir que, à échéance raisonnable, il était tout à fait possible, au lieu d'avoir une voie routière qui ceinture la gare, d'avoir un espace public ouvert aux piétons, aux cyclistes, etc. A terme, quand le trafic de la gare aura augmenté, il faudra peut-être l'ouvrir aussi à des modes de transport collectif publics ou privés (quand je dis «publics», ce sont les autobus ; «privés», ce sont les taxis).

Le deuxième exemple concerne le lancement d'une consultation d'architectes, de paysagistes sur les abords de l'hôpital de la Pitié-Salpêtrière et de la gare. On est en train de mettre au point un cahier d'orientations, d'objectifs et de questions pour lancer cette consultation. Comme on s'y prend assez tôt, on va pouvoir débattre sur le document d'abord, qui servira de base à la consultation, et le soumettre aux associations, aux personnes qualifiées, pour avoir leurs avis avant de lancer la consultation. Ensuite, il y aura une commission d'écoute dans laquelle j'ai proposé qu'il y ait un représentant des associations. Ce type de démarche, je le comprends tout à fait, on nous demande de le faire le plus souvent possible.

**Pour conclure,** il y a deux éléments fondamentaux : premièrement, la culture de la concertation, c'est-à-dire du respect de l'autre. Nous, nous sommes payés à temps plein pour faire ce travail ; d'autres ne sont pas payés du tout pour le faire au sein des associations et le font quand même. Très sincèrement, je respecte ce type de démarche parce que c'est une démarche fortement citoyenne et il faut essayer de l'essaimer de façon à ce que les habitants participent de plus en plus.

D'autre part, je pense que de nombreuses associations ont une capacité d'apport, d'enrichissement des projets et il y a aussi un aspect organisationnel qui est de faire en sorte de remonter en amont des chantiers, c'est-à-dire de prendre les choses à temps, ce qu'on ne peut pas faire quand on a «le nez sur le guidon». Il faut donc prévoir, anticiper, de manière à se dire : dans un an, qu'est-ce qu'il faut qu'on ait défini sur ce secteur-là ? Et anticiper de manière à avoir une démarche en amont avec différentes hypothèses.

C'est dans ce sens que j'essaierai de poursuivre. Cette démarche du Comité de concertation, dit permanent, est une contribution bien sûr à notre problématique d'aujourd'hui,

de la participation, de la concertation. Je crois qu'elle traduit des progrès sensibles par rapport à ce qui se passait avant. Pour ma part, je pense qu'on a encore des progrès à faire, de manière à encore améliorer ce dispositif dans le sens que j'ai indiqué.

## Fabrice PIAULT, président de l'association TAM-TAM

Dans le document préparatoire qui nous a été adressé (cf annexe), il y a une formule à propos de la concertation préalable, en début d'opération, dans la ZAC Paris Rive Gauche : «une occasion manquée... qui engendre un fort contentieux de la part d'associations».

Factuellement c'est juste. Effectivement, c'est un projet sur lequel il n'y a eu aucune concertation préalable. Il faudrait s'entendre évidemment sur ce que veut dire concertation parce qu'il y a tout un appareillage dit de «concertation» qui est un appareillage d'information plutôt, et encore parfois simplement de communication autour des grands projets d'aménagement. C'est plutôt à cela qu'on a assisté dans les premiers temps du développement du projet. Et c'est parce qu'il n'y avait pas eu cette concertation qu'il y a eu un certain nombre de contentieux, c'est vrai. Mais je crois qu'il ne faudrait pas réduire la concertation à une arme anti-contentieux. Il ne faut pas considérer qu'il suffit d'avoir une formule institutionnelle de concertation pour éviter les contentieux et, en gros, pour que tout fonctionne bien.

Le problème de fond est celui de la prise en compte de ce qui est dit par les habitants, les associations, la prise en compte effective d'un certain nombre de propositions, du travail en commun avec les habitants, leurs représentants divers qui peuvent s'exprimer sur ces dossiers. C'est la seule façon, éventuellement, dans un second temps, d'éviter le contentieux. Mais je crois qu'il faut avoir une vision très large sur ce plan et on en a d'ailleurs la preuve à propos du comité permanent de concertation de la ZAC Paris Rive Gauche : pour l'instant, il n'empêche pas les contentieux. Précisément pour cette raison que, si la structure existe, la prise en compte des critiques et des propositions reste extrêmement limitée par rapport à ce qu'est l'ensemble du projet et par rapport à ses enjeux.

Tout ça pour dire que, si on reprend le thème de la table ronde de cet après-midi, en matière d'aménagement, la démocratie participative implique d'abord et avant tout un changement profond des mentalités et des pratiques ; ce n'est pas un problème de structure, c'est un changement à deux niveaux. Le changement chez les spécialistes et techniciens de l'aménagement ou les fonctionnaires en charge de ces dossiers-là est un premier aspect et je dois reconnaître que, depuis trois ans, nous avons pu sentir une évolution réelle dans les institutions et parmi les personnes en charge de l'aménagement. Par rapport au climat qui existait avant, les dialogues et échanges sont plus importants ; je ne pense pas cependant que cela puisse résoudre tous les problèmes.

Le deuxième niveau, c'est celui des élus qui peuvent changer d'avis très brutalement parce que c'est dans leur nature pour diverses raisons. Mais je constate, en tout cas que sur Paris et sur Paris Rive Gauche en particulier, c'est là que subsistent les obstacles les plus importants.

Le premier problème, en fait, est lié à la perception des associations par les élus, et par les techniciens et spécialistes de l'aménagement, pour des raisons différentes. Pour les spécialistes les associations n'ont pas de compétences, ne sont pas en mesure de juger : elles n'ont ni la formation, ni l'expérience et n'ont rien à dire sur les sujets d'aména-

“Il ne faut pas considérer qu'il suffit d'avoir une formule institutionnelle de concertation pour éviter les contentieux.”

“en matière d'aménagement, la démocratie participative implique d'abord et avant tout un changement profond des mentalités et des pratiques.”

ment. Pour les élus, les associations n'ont pas la légitimité, car elles ne sont pas passées devant le suffrage universel et ne peuvent pas avoir un avis pertinent, si ce n'est sur de petits détails. En gros, on ne reconnaît pas les apports des associations.

Je voudrais quand même souligner que, si l'on prend l'expérience de Paris Rive Gauche, et si l'on reprend les questions qui ont été posées par les associations, et par Tam-Tam en particulier - créée il y a exactement dix ans, six mois avant la première enquête publique sur le premier PAZ- les questions qui ont été posées sont des questions de fond très importantes qui auraient dû susciter des débats. On a prouvé qu'on pouvait avoir un regard qui était un apport réel au développement d'un projet d'aménagement.

« Les questions posées par les associations, et par Tam-Tam en particulier (...), sont des questions de fond très importantes qui auraient dû susciter des débats. »

M. Marvillet évoquait la question du rééquilibrage à l'est. A l'époque la Bibliothèque de France n'était pas l'élément clé du rééquilibrage, c'était le pôle de bureaux qui devait faire contrepoids à des pôles comme La Défense ou le « triangle d'or » de l'ouest parisien. Par exemple, l'une des questions que nous avons posées à l'époque était : « comment, en fonction des évaluations qu'on peut faire de l'évolution du mode de travail, de l'organisation des entreprises, concevoir un pôle de ce type ? Qu'est-ce que c'est rééquilibrer à l'est ? Est-ce que c'est faire exactement la même chose qu'à l'ouest ? » On a également posé des problèmes d'identité des quartiers : « dans les quartiers de l'est parisien, qui n'ont pas la même histoire, les mêmes traditions, les mêmes expériences, la même sociologie, est-ce qu'on doit faire la même chose que dans l'ouest ? » Malgré les très nombreuses études élaborées dans le cadre de la préparation de la ZAC, cette question-là, par exemple, n'a pas été posée.

Deuxièmement, un des axes du projet, c'est une concentration forte de bureaux à Paris. C'était quand même une période où se posaient les questions de la décentralisation, du rapport Paris/régions, du rapport Paris/province. Est-ce que le schéma qui consiste à concentrer les sièges sociaux dans la capitale et les centres d'exécution en province, avec éventuellement les lignes TGV entre les deux, est vraiment le schéma de développement du territoire vers lequel on doit s'orienter ?

Egalement, le problème de la circulation automobile : est-ce que l'ampleur du plan automobile du départ - qui n'est plus le plan actuel, il y avait des voies express souterraines, des choses comme ça - est compatible avec la vision qu'on peut avoir de la ville à moyen terme ? On voit aujourd'hui que les questions qu'on posait sont des questions tout à fait d'actualité. On soulevait sur ce plan de bonnes questions : le problème du patrimoine industriel ; du rapport de l'ancien et du nouveau ; de la mixité sociale ; de la construction « écologiquement modèle » en termes de rapport à l'énergie, etc.

L'histoire a montré, moins de dix ans après, que ces questions sont toujours d'actualité et que les associations peuvent poser des questions pertinentes, y compris pour un projet de cette ampleur-là.

Plus récemment, les associations ont souligné - et là, on entre vraiment dans la technique d'aménagement - qu'il n'y avait eu aucune enquête hydraulique pour l'aménagement de ce quartier, alors que loi en fait obligation dans le cas où on construit une dalle de plus de 5 hectares (celle-là en fait près de 30). Aujourd'hui, il y a des immeubles dont les parkings sont inondés.

Ce qui veut dire qu'on veut être écoutés, non pas seulement sur l'emplacement des pots de fleurs ou des pistes cyclables mais sur des questions de fond, sur la façon de concevoir un aménagement.

On n'a pas la volonté de se substituer à l'aménageur ; je voudrais souligner cet aspect-là. Je pense que les associations ont un apport au niveau du cahier des charges de l'aménagement, c'est-à-dire d'un point de vue global, ensuite il y a le grand aménagement et une série de micro aménagements ; on est dans un projet évidemment très vaste.

Sur le fond, théoriquement, et en tout cas c'est notre point de vue, l'aménageur a intérêt à susciter la concertation et non pas à percevoir les associations comme un obstacle mais à les comprendre comme un atout réel pour enrichir le projet, pour le développer dans les meilleures conditions. Et pas seulement parce que, par ce biais-là, on va éventuellement éviter des contentieux ou une opposition néfaste pour l'image d'un projet.

Sur le plan de la forme institutionnelle, de la forme d'organisation, la création du Comité permanent de concertation est évidemment un progrès : il s'est ouvert un vrai dialogue, il y a des structures d'information minimum. M. Marvillet a développé toute l'architecture de ce Comité et je n'ai pas grand chose à en dire. Il y a toute une série d'acquis de fonctionnement importants : le garant, les personnalités qualifiées, l'existence d'un budget qui aide les associations à se coordonner et à s'informer entre elles, à l'intérieur du Comité de concertation. Dans le cas d'une opération de cette ampleur, c'est extrêmement important parce que les associations sont bénévoles, n'ont pas de moyens, pas de local etc. Aucune des associations n'est directement subventionnée par ce biais, mais il y a un budget qui permet le fonctionnement collectif des associations et ça, je crois que c'est effectivement un atout.

Sur le plan de la productivité de la concertation, je serai beaucoup plus réservé : l'ensemble des associations juge que le bilan est extrêmement maigre sur le fond, même s'il y a eu au départ référence à la Charte de la concertation édictée en 1996. Cette charte n'est malheureusement pas assez «publicisée» : c'est pourtant un document extrêmement important qui doit être une base de travail pour tous ceux qui veulent développer la démocratie participative dans les grands aménagements. Elle est finalement très peu appliquée.

Je souscris tout à fait à ce qu'a dit M. Marvillet sur les évolutions qui ont été possibles autour du contournement de la gare d'Austerlitz, mais je voudrais quand même donner un ou deux exemples autour de cette question.

Il est vrai qu'hier la Ville a proposé de faire une étude pour poursuivre ce dossier sur Austerlitz mais enfin, quand il y a eu ces premières modifications, nous avons demandé qu'il y ait cette étude, qu'on aille plus loin, qu'on regarde les conséquences des inflexions qui avaient été faites dans ce secteur sur le reste de l'aménagement de ce quartier Austerlitz. On a eu un mur pendant presque un an et demi.

Que s'est-il passé dans cet intervalle ? Eh bien, la question de la construction de l'avenue de France dans cette zone-là a surtout été tranchée ! Aujourd'hui, c'est déjà engagé et les budgets ont été votés par la Ville. C'est-à-dire qu'alors qu'on ne fait pas de contournement routier, on garde l'avenue de France dans la même dimension, on la garde suspendue. On aurait pu envisager d'autres hypothèses.

Malgré tout, tout n'est pas toujours rose dans ce domaine. On a un exemple analogue autour du viaduc de Tolbiac dont toutes les associations demandent la réinstallation au-dessus des voies de chemin de fer, ce qui nous semble un élément symbolique et patrimonial essentiel (M. Marvillet disait qu'il fallait donner la priorité à des réhabilitations). Or sur ce viaduc de Tolbiac, non seulement on ne nous a pas écoutés mais surtout on a fait -sur le projet que nous avons proposé- une étude sans nous associer à la définition

·[l association] n a pas la volont de se substituer l am nageur.”

·Sur le plan de la forme institutionnelle (...), la cr ation du Comit permanent de concertation est videmment un progr s.”

·Sur le plan de la productivité de la concertation ( ) l ensemble des associations juge que le bilan est extr mement maigre.”

du cahier des charges, étude visant à démontrer qu'en gros le projet était aberrant. Mais évidemment, tel qu'a été conçu le cahier des charges, il est logique qu'on aboutisse à cela.

Pour terminer, M. Marvillet a expliqué qu'on était, lors de la création du Comité de concertation, dans un schéma d'application du PAZ déjà voté. Ce n'est pas tout à fait juste. Il est vrai que l'enquête publique avait eu juste avant la mise en place du Comité de concertation -c'est grâce à ça que nous avons eu la création de ce Comité- mais le PAZ lui-même a été voté plusieurs mois après au Conseil de Paris : avril 1997 : création du Comité de concertation ; juillet 1997 : adoption du PAZ au Conseil de Paris.

'Y a-t-il ou non une volonté politique de prendre effectivement en compte les remarques (...) et les propositions qui sont formulées par les associations?.'

Il me semble que c'était le schéma de la commission d'enquête lorsqu'elle a donné comme réserve pour son avis favorable la création d'un Comité de concertation ; elle avait donné également une quinzaine de recommandations qui, à notre avis, devaient constituer la base de travail pour justement modifier, faire évoluer le plan. Or ces quinze recommandations ont été très vite écartées.

Il y en avait une sur les destructions : ne pas détruire des édifices anciens avant d'avoir étudié les possibilités de les réutiliser ; ça n'a pas empêché la destruction de bâtiments - y compris malgré ce qui a été dit par M. Marvillet sur la priorité à la réhabilitation, et sans qu'il y ait la moindre étude. On a refusé l'étude que nous avons demandée. Il y avait quand même une «fenêtre», une possibilité d'évolution.

Tout cela pour en revenir à mon point de départ à savoir que -là, je ne jette pas la pierre aux services de la Ville- l'on retombe sur la volonté politique. Y a-t-il ou non une volonté politique de prendre effectivement en compte les remarques qui sont faites et les propositions qui sont formulées par les associations ? Dans le cas du Comité de concertation Paris Rive Gauche, on a une institution qui représente un véritable acquis en tant qu'institution, qui appuie sur certains petits aspects et a effectivement réalisé des progrès importants mais, sur le fond, je pense que la volonté politique n'est pas encore réellement là.

# L'élaboration concertée du PDU d'Ile-de-France

**Marc PAPINUTTI, Directeur adjoint des Infrastructures  
et des transports, à la Direction régionale de l'Équipement  
d'Ile-de-France (DREIF)**

C'est dans le cadre de la loi sur l'Air de que la préfecture de Région a mené le projet de plan de déplacements urbains (PDU). Il est élaboré à l'initiative de l'Etat en Ile-de-France (contrairement aux autres collectivités territoriales puisque dans les communautés urbaines, en général, il y a un organisme qui s'occupe des transports), en association avec le Syndicat des transports parisiens, le Conseil régional d'Ile-de-France et le Conseil de Paris. Ces personnes associées ont donné un avis très formel en septembre-octobre 1999 avec des corrections que nous avons intégrées.

Nous avons commencé à travailler à la mi-97, selon une démarche en trois étapes :

- une première étape de diagnostic (achevée vers la mi-98) ;
- une deuxième phase de travail qui s'est déroulée de mi-98 à la mi-99, période la plus riche et la plus intense, me semble-t-il, qui a abouti à un premier jet de propositions ;
- une troisième étape de consultation et de concertation au printemps 1999, qui rentre dans une phase formelle.

Nous avons fait une démarche partagée, car, en Ile-de-France, un problème comme les déplacements urbains ne peut pas être envisagé uniquement de manière technique dans une «enclave», même si on le fait entre techniciens et associations. J'ai compté plus de 1000 personnes ont participé aux groupes de travail. Aujourd'hui des documents, tel que le Projet de PDU soumis aux collectivités locales, sont diffusés à plus de 7000 exemplaires. On atteint déjà, même pour les documents formels, une très grande diffusion.

« Nous avons fait une démarche partagée, car un problème comme les déplacements urbains ne peut pas être envisagé uniquement de manière technique. »

## Comment avons-nous intégré les associations ?

Quelle que soit l'étape du travail, elle a été suivie et validée par plusieurs comités (certains disaient que c'était une «usine à gaz» quand on présentait les premières étapes) :

- un comité de pilotage dans lequel on retrouve le monde politique et les associations ;
- un comité exécutif où l'on prépare un certain nombre de décisions à prendre pour le comité de pilotage ;
- un comité technique qui se réunit tous les mois.

Et puisque la région est très grande, il a fallu démultiplier le débat à des niveaux locaux, département par département, dans des instances territoriales, présidées par les préfets de départements. Ces instances ont eu des avancées inégales selon les départements puisque chacun a une certaine autonomie. Nous avons également établi des comités locaux, regroupant des collectivités pour travailler sur la hiérarchisation des priorités du PDU. Ces comités locaux essaient d'aborder ensemble ces problèmes de déplacements

parce qu'il est évident qu'on ne peut pas tout décider au niveau régional. Et c'est bien le problème du déplacement urbain, parce que sinon on ne tourne qu'autour d'un débat sur de grandes infrastructures.

Il a eu enfin des groupes techniques que l'on aurait pu composer uniquement de techniciens et faire piloter par des hommes de l'Etat. En fait, ils ont été systématiquement pilotés et copilotés par tous types de personnes, dont les personnes publiques associées dès le départ. Dans ces groupes de travail thématiques, dès le début du travail, les associations ont été membres actifs. J'ai coutume de dire que, dans le document qui est soumis aujourd'hui aux collectivités locales, un tiers des propositions viennent des associations.

### **C'est une démarche différente des démarches usuelles. Pourquoi ?**

Il est clair, par exemple, que sur les problématiques de qualité de services [des transports publics] tous les usagers ont leur mot à dire. Alors que dans le groupe de travail «Qualité de service», on aurait pu prendre simplement les transporteurs et les techniciens et rendre notre avis, c'est dans ce groupe qu'on a eu un débat très fort. Il y a eu d'ailleurs des moments de désaccord, à propos desquels il a fallu trancher (sur la qualité de services, les associations avaient clairement le plus fort taux de propositions).

Le stationnement est également une question majeure, mais aujourd'hui, il faut en débattre et avoir des propositions à la fois en termes spatiaux mais aussi législatifs, parce que le PDU (et c'est un problème juridique qu'on aura encore pendant quelques temps) s'appuie sur la loi sur l'Air. Il ne permet de faire un certain nombre de choses car la décentralisation est passée par là. Nous avons donc souvent réfléchi sur la façon de positionner certaines propositions d'ordre réglementaire et, en particulier, sur la manière de les traduire en prescriptions, en orientations ou en recommandations.

“Il y a eu normalement des échanges entre les associations et les techniciens.”

J'ai participé à quelques réunions et lu tous les comptes-rendus du groupe «Nouveaux usages et modes alternatifs» (au début, ça devait être «Nouveaux modes», mais ce n'était pas extraordinaire de redécouvrir que la marche était un mode de déplacement, que l'espace public se partage, y compris avec le piéton, et n'est pas fait seulement pour l'automobile...). Il y a eu énormément d'échanges entre les associations et les techniciens. Ce qui est important, c'est que ce sont des cultures qui se partagent. On n'est même plus dans le débat de l'un ou de l'autre. Une culture partagée permet un débat qui n'est plus du tout un débat de techniciens mais qui est un vrai débat quasiment citoyen.

Le groupe «Marchandises» était important puisque le PDU c'est aussi les transports de marchandises. C'est assez nouveau de mettre la problématique marchandises dans la même logique que les problèmes de déplacements de voyageurs dont on parle beaucoup en Ile-de-France.

Le groupe «Aménagement, urbanisme» est certainement celui où les associations ont participé le plus fortement. Cela n'a pas été sans difficultés parce que là, on n'a pas tous les compétences légales pour dire que telle chose est faisable ou non. Dans le cadre actuel il a fallu prendre des conseils en complément. Les villes nouvelles, les sites stratégiques et les grands pôles générateurs de trafic ont fait aussi l'objet d'un groupe. A l'usage on a fusionné les deux derniers groupes parce que ce sont bien des problèmes d'urbanisme.

Enfin, un groupe «Réseau principal» qui comprenait plutôt des techniciens de grands maîtres d'ouvrages comme les Conseils généraux, l'Etat, la Ville de Paris, etc.

## Comment choisir dans le «package» de propositions ?

Ces groupes ont produit pendant un temps jusqu'à 500 fiches de propositions et il y a un moment où on s'est demandé « comment va-t-on faire ? ». Soit les techniciens se disent qu'ils sont les meilleurs et vont choisir autoritairement, soit on crée un comité de sages pour essayer de voir comment organiser toutes ces propositions pour faire un document qui soit lisible et synthétique, parce qu'en plus les groupes ont pu faire des propositions qui ne procèdent pas de la même vision.

Nous avons donc beaucoup travaillé sur une synthèse et une méthode, en s'appuyant sur des experts français et aussi étrangers (néerlandais, suisses). Pourquoi s'inspirer des expériences étrangères ? Parce que les problèmes sont à peu près de même nature partout, les interactions entre urbanisme et transports sont aussi les mêmes. On a donc travaillé pour une présentation qui n'est peut-être pas la plus optimale : parce qu'effectivement on arrive à un document de 200 ou 300 pages que le citoyen *lambda* ne peut pas s'approprier comme ça.

Après cette étape, on s'est dit qu'il fallait une étape de consultation. C'était au printemps 1999.

Il y a trois sphères dans le monde de la décision sur les déplacements : premièrement, les techniciens (sphère dans laquelle j'inclus certaines associations) réunis dans ces groupes de travail thématiques. Mais le citoyen doit être concerné, il faut donc l'informer. La phase de concertation a consisté à faire de petits dépliants qu'on a diffusés à 3 millions d'exemplaires. Nous avons reçu à l'époque 100 000 réponses, dont 50 000 ont laissé leurs coordonnées personnelles pour savoir comment se continuait le PDU. On fait un journal, «Bouger !», qu'on leur envoie tous les deux mois et qui indique l'étape dans laquelle on est. Nous avons confirmé que ce que nous leur proposons, nous le faisons. Les citoyens continuent donc à être informés, là aussi avec un certain succès puisque d'autres gens nous demandent des abonnements. C'est là ce que j'appellerai la deuxième sphère, celle des «citoyens-associations». La troisième sphère, c'est bien sûr celle des collectivités locales qui ont donné aussi des avis. Les trois sphères ont ainsi pu s'exprimer.

Ce qui est étonnant, après des groupes de travail, des milliers de personnes qui ont lu et relu les documents, c'est qu'on a modifié profondément, si ce n'est le contenu, au moins sa présentation, puisqu'il y avait des choses qui n'étaient probablement pas mises en valeur.

Le premier enjeu qui est apparu à la suite de la consultation des Franciliens, c'est celui de la sécurité dans les transports, dans tous les modes de déplacement. Cette enquête a peut-être eu un défaut : à l'époque, on a distribué les questionnaires dans les bus, dans les trains, dans les mairies, mais on n'a pas réussi à atteindre les automobilistes, faute d'accords avec la grande distribution et avec Elf-TotalFina. On a donc eu une sur-représentativité des gens vivant en milieu urbain dans la zone agglomérée dense. Mais la sécurité de déplacement pour la marche, les deux-roues, les automobiles et le sentiment d'insécurité dans les transports collectifs sont apparus très fortement. Nous avons donc été amenés à réorganiser la présentation de notre document avec cette priorité. C'était quelque chose qui était évidemment intégré, mais pas de la même manière.

Pour l'information, on a aussi un site Internet (avec 500 à 1000 lectures / jour), on a répondu à plus de 1000 messages... Il faut aller vite pour répondre parce que, si on tarde, les gens ne sont pas contents ! Alors, je suis en train de faire une «foire aux questions» pour que les gens puissent obtenir des réponses assez rapidement.

“Le citoyen doit être concerné, il faut donc l'informer.”

“Toucher toute l’Ile-de-France, c’est toucher 11 millions de citoyens !”

On en est maintenant à une phase de consultation tout à fait formelle (l’enquête publique), avec un document qui a été corrigé suite à cette phase de concertation.

La consultation des collectivités locales a eu lieu. Il s’agit-là de concerter avec celui qu’on pourrait appeler le «citoyen-élu-représentatif». Tous les conseils municipaux ont reçu le projet de PDU et ont été invités à donner leur avis. C’est plus de 7 000 exemplaires envoyés, ce qui est énorme. La synthèse des réponses n’est pas facile, dans un temps très court. Le PDU est fait pour durer cinq ans ; on en aura mis trois à l’élaborer !

Contrairement aux enquêtes publiques classiques, toucher toute l’Ile-de-France, c’est toucher 11 millions de citoyens ! On va donc diffuser 5 millions de petits dépliants dans les communes pour dire «attention enquête publique !» ; on va mettre des registres dans toutes les communes de l’Ile-de-France, et deux panneaux d’information là où il y aura un enquêteur ; on fera une commission d’enquête qui se présentera dans chaque chef-lieu de canton pendant une demi-journée. C’est tout de suite des choses énormes à gérer en volume, on est donc confronté à une nouvelle difficulté. Là aussi on a notre site Internet, mais on ne sait pas trop si, légalement, on peut utiliser les questions posées sur Internet, dans le cadre de l’enquête publique.

Je voulais revenir sur les comités locaux. Il est clair qu’à côté de ce dont je parle au niveau régional (qui sont de grandes orientations, de grands points, de grosses informations), il arrive aussi un moment où on doit décliner les choses à des échelons plus locaux. Aujourd’hui les comités locaux sont des regroupements de collectivités volontaires ; 25 à 30 d’entre eux se mettent en œuvre. C’est une occasion très riche parce que là, nous avons dès le début proposé et recommandé que les associations soient présentes. On a quelquefois une difficulté parce que les associations n’ont pas toujours la capacité d’être présentes dans chaque comité local ou dans chaque instance : «comités de pôles» autour des gares, «comités d’axes» autour du réseau principal de bus. Elles auront aussi à donner leur avis là-dessus cet après-midi. C’est une vraie difficulté pour la représentativité.

### **Dernier point, notre bilan**

Que ce soit dans la mise en œuvre ou dans le suivi du PDU, on aura dit beaucoup de choses, on se sera engagé sur beaucoup d’éléments et d’informations. On sera certainement obligés aussi de garantir son suivi et de le présenter de la même manière. Le PDU a plutôt un caractère volontariste, mais il faut faire participer tous les acteurs de manière très pragmatique. Nous avons quelquefois adapté notre présentation ou notre documentation parce que les éléments, en particulier juridiques, nous amènent à réfléchir à une centralisation par rapport aux techniciens. La consultation formelle des communes montre l’importance qu’elles portent à un certain nombre d’actes majeurs pour elles autour de l’urbanisme. Mais le PDU et les textes sur lesquels il s’appuie ne permettent pas de changer très facilement les choses.

Et puis l’adhésion du monde économique et de la population. Là, c’est clair, il faut par contre que nous, techniciens, trouvions un langage beaucoup plus simple que celui de la technostructure. Nous avons donc été amenés à simplifier les discours, pour accrocher les gens. Il est vrai que nous avons fait de la communication qui ressemble à de la communication grand public, mais avec à chaque fois un avis et une réaction qu’on peut donner.

Ce sera pareil pour l’enquête publique : les gens pourront s’exprimer sur les registres. La synthèse de ces 2000 registres va représenter un énorme travail. 50 000 affiches seront distribuées sur l’Ile-de-France, des flashes radio, etc. Nous donnons une grande impor-

tance à une réaction citoyenne en complément de ce qui a été fait. Je pense qu'on aura encore de grandes surprises puisque pas mal de citoyens ne savent pas ce que le terme PDU signifie et ce qu'il peut y avoir comme enjeu derrière.

## Jean GILBERT, président de l'Association des usagers des transports (Ile-de-France)

Nous avons été très heureux de la manière dont s'est organisée au départ l'étude du Plan de déplacements urbains. Mais nous avons eu du mal à participer aux six groupes thématiques étant donné que, comme les réunions se passent en journée, ce sont les permanents et les retraités qui pouvaient y participer, mais guère les salariés. Cette discussion a été très riche au niveau de la documentation reçue au cours des neuf mois de diagnostic, très ouverte et très riche en termes de participation de personnels ou d'associations. Les contacts que nous avons eus au cours de ces groupes thématiques nous ont permis de voir les gens qui étaient proches de nous et ceux qui sont contre nous. Dans les affrontements que nous avons depuis des années avec le lobby routier, nous préférons savoir à quoi nous en tenir.

Dans la progression de l'étude, il y a eu deux temps : celui du diagnostic, intéressant, a été prolongé et après, ça s'est accéléré pendant la phase de propositions (on était à la fin 1998). Après il y a eu le «groupe des scénarios» [groupe chargé de faire la synthèse des propositions avec l'aide des experts] qui s'est réuni en janvier-février 1999 et il y a eu une interaction avec les groupes thématiques qui n'étaient pas contents de la synthèse qui avait été faite par le groupe «Scénarios». J'étais au groupe «Stationnement» et on était très convaincu avec M. Allouche, le président, de durcir les contraintes liées au stationnement et on avait le sentiment qu'on avait assoupli les propositions que nous avions faites. Cet aller-retour avec le groupe «Scénarios» a fini par donner un avant-projet qui nous a paru quand même relativement bon à être diffusé à l'ensemble des collectivités.

En parallèle, il y a l'information de la population et là nous sommes beaucoup plus critiques. Nous avons constaté que le dépliant tiré à plus de 3 millions d'exemplaires par la DREIF a surtout été diffusé dans la zone dense, à tous les acteurs, que ce soient les transporteurs ou les communes. Il est arrivé dans toutes les mairies, c'est vrai, mais pas aux conseils municipaux. On en a retrouvé sur des présentoirs dans des mairies, mais ils n'ont pas été distribués dans les boîtes aux lettres. En banlieue, il y a un mensuel qui est distribué dans toutes les boîtes et on aurait pu faire de même avec ce dépliant. Mais ça n'a pas été fait, quelle que soit la couleur politique des communes.

On a senti que ce document était trop «mou» dans son expression et qu'il ne reprenait pas l'objectif premier de la loi de décembre 1996 : réduire le trafic automobile. C'est notre principal reproche. On ne retrouve pas cet objectif dans les brochures du PDU. Nous avons analysé au sein de notre association ce qui a pu être fait dans différents départements et nous avons le sentiment que la perception par la population de l'importance du PDU est assez réduite. Est-ce que 10 % des gens savent ce que c'est ? Même si on en parle avec des voisins ou des parents, vraiment ce n'est pas un sujet de conversation !

Pour en revenir à l'état d'esprit qui régnait pendant la phase de diagnostic du PDU, on a vu que les personnes qui étaient opposées au PDU ont été très discrets. Les automobiles clubs, par exemple, n'ont montré le bout de l'oreille qu'au moment des propositions. Mais

Le PDU :  
est-ce que 10 %  
des gens savent  
ce que c'est ?”

les lobbys routiers, comme celui de M. Gerondeau [l'Automobile Club de France], ont beaucoup de moyens pour agir sur la population et s'opposer au projet de PDU.

Au chapitre du bilan, on est inquiet quand même pour la suite du PDU. On va voir comment va se passer l'enquête publique, mais il est certain qu'il faudra que la population soit bien mise au courant.

"On aurait pu faire un résumé en 4 pages du projet de PDU."

On se rend compte que pour l'examen du projet de PDU par les conseils municipaux, peu de conseils en ont débattu à l'heure actuelle. Ils en débattront le mois prochain (mai 2000), mais c'est très tardif pour que les synthèses arrivent au niveau de la Région. Il nous semble que le document du projet de PDU, qui fait un certain nombre de pages avec des annexes et dont un seul exemplaire a été envoyé dans chaque commune [?], ne pouvait pas être diffusé tel quel parmi les conseillers municipaux. C'était un travail supplémentaire, mais il aurait été essentiel pour la démocratie, que chaque conseil municipal en reçoive un résumé. Evidemment, ce n'est pas facile de faire un résumé en quatre pages avec une page intercalaire spécifique à la commune. C'est dans doute pour cette raison que l'examen a «capoté» dans les conseils municipaux.

## **Claude LOISEAU, vice-président de l'association Ile-de-France Environnement**

Ce qui nous ennuie dès le départ, c'est que le PDU est un document d'orientations à moyen terme mais qu'il est limité dans sa portée par le schéma directeur de la Région Ile-de-France. Dès le départ, pour ce qui est des infrastructures et de l'urbanisme, cela a déjà entraîné un petit blocage.

Pour ce qui est de la concertation et surtout de la participation, elle s'est fort bien passée, en particulier dans les groupes thématiques. Ce que l'on peut regretter, c'est que peu d'élus se soient impliqués. Au point de vue de la participation des industries/PME, là aussi il y avait peut-être un manque, ainsi que pour les automobilistes. Je dis bien les automobilistes et non pas les automobiles clubs qui étaient là. Ils n'ont rien dit pendant les groupes de travail et ont sorti un bulletin vengeur à la fin, ce qui n'était pas très correct.

### **L'information sur le PDU, en particulier dans les médias, a été insuffisante**

La presse régionale n'en a pas beaucoup parlé. Dans les grandes villes, villes nouvelles et grands pôles, ainsi qu'au niveau régional ça ne s'est pas mal passé. Mais là où ça a moins bien marché, c'est au niveau départemental. Certains départements ont fort bien pris les choses en main, en particulier les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis. Mais dans les Yvelines, par exemple, il n'y a eu que deux réunions avec le préfet. Une pour présenter le diagnostic et une deuxième pour présenter le projet ; ça s'est limité à cela.

On s'aperçoit, surtout au niveau local, que beaucoup de maires découvrent presque le PDU. Ainsi, dans ma commune (pourtant nous avons un député-maire), le conseil municipal n'a pas encore été convoqué alors que ça doit se faire avant la fin du mois et que les conseillers municipaux ne sont pas du tout au courant de ce qu'est le PDU. Au niveau régional on a eu un vrai débat citoyen. Espérons qu'on aura aussi une prise en compte effective des besoins.

## **Le temps de maturation, en particulier pour le projet, a été trop court**

Pour le diagnostic, c'était acceptable mais après ça s'est précipité et c'est peut-être pour ça que certains Conseils généraux ont refusé le PDU. Je ne sais pas, c'est une question que je me pose.

Quatre choses nous chagrinent beaucoup pour la suite. D'abord, ce sont les comités techniques locaux. Nous n'avons pas l'impression, du point de vue associatif, que ça ne se passe toujours très bien. Je crois que ça se passera bien dans les villes nouvelles, mais je ne sais pas si ce sera évident dans les bassins de vie.

Deuxièmement, ce sont les documents d'urbanisme parce qu'il y a le SDRIF [schéma directeur régional], maintenant il va y avoir la «Loi Gayssot» avec les schémas de cohérence territoriaux, les POS vont être modifiés et je pense que ça va être assez compliqué.

Troisièmement, le PDU Ile-de-France c'est très bien de l'avoir fait dans la région, mais on aurait dû associer beaucoup plus les régions limitrophes, en particulier pour les problèmes de transit. Si on veut éviter la région Ile-de-France, en particulier pour les marchandises, il faut absolument que les régions limitrophes s'impliquent beaucoup plus.

Enfin, dans le PDU on a ce que j'appellerai des «vœux pieux» pour le contournement de l'Ile-de-France : par exemple pour le fret, on sait très bien que la grande ceinture si elle se fait ne se fera pas avant vingt ans. C'est quand même à très longue échéance.

# FORMATION USAGER

# QUESTIONS SUR LES DEUX PREMIÈRES EXPÉRIENCES

## Georges GONTCHAROFF, journaliste, revue Territoires

Je suis journaliste, spécialiste des collectivités locales et je travaille depuis trois ans environ, sur les problèmes de démocratie participative à travers toute la France, pour une série d'enquêtes et d'études, en particulier par la Délégation interministérielle à la Ville.

Je suis gêné qu'il y ait un seul débat à la suite des deux exposés précédents car on est en présence de deux dossiers de nature totalement différente, d'échelle différente et il est difficile de faire des remarques pour les deux. Je ne ferai de remarques qu'à propos du premier exposé, en prenant l'une de mes très nombreuses casquettes : je suis rapporteur de l'Observatoire de la démocratie locale du XXe arrondissement de Paris, structure d'étude mise en place par le maire d'arrondissement.

**Première remarque** : on ne peut pas ne pas tenir compte de l'extraordinaire obstacle à la démocratie que représente la loi Paris-Marseille-Lyon, c'est-à-dire les rapports de pouvoir, de compétences et de moyens entre la mairie centrale et les mairies d'arrondissement. Une mairie d'arrondissement est totalement dépouillée de toute véritable possibilité d'animer de la démocratie participative de proximité, d'autant plus que la mairie centrale lui refuse totalement cette fonction.

**Deuxième remarque** : on est en présence d'une énorme difficulté méthodologique qui est celle des échelles emboîtées qui font appel à des sortes d'injonctions d'exercice de citoyenneté emboîtées. On demande au même citoyen d'être compétent et actif dans son voisinage immédiat -et en général, c'est là qu'on le trouve le mieux. On lui demande d'être compétent à l'échelle de son arrondissement, de la ville. A travers le PDU, il est Francilien, intéressé par les problèmes et on pourrait trouver encore des échelles plus grandes. Et c'est le même citoyen que l'on appelle à exercer sa citoyenneté à toutes ces échelles.

Or toutes les études que j'ai pu mener, qui se rapportent plutôt à l'échelle des quartiers, montrent qu'il y a eu d'énormes progrès faits à cette échelle depuis très longtemps mais que le passage de cette échelle de proximité, sur des problèmes de voisinage, de solidarité de voisinage, sur de petits problèmes concrets, à des dimensions plus importantes, puisqu'on parle ici de participation à l'échelle régionale, est tout à fait problématique. Si à l'échelle de voisinage on a engrangé, ne serait-ce qu'à travers la politique de la ville et la politique des quartiers, une connaissance et une méthodologie énormes, aux échelles plus vastes on n'en est vraiment qu'aux balbutiements et on ne passe pas facilement d'une échelle à l'autre. Tout est différent.

D'ailleurs, on retrouvait cela dans les remarques des usagers sur le PDU : ça s'est bien passé à l'échelle régionale mais au fur et à mesure qu'on descend vers les comités locaux ou les municipalités on a toute la différenciation possible des cas de figure. Je souhaite donc qu'on réfléchisse à ces échelles emboîtées.

**Troisième remarque** : constamment, dans l'exposé de M. Marvillet à propos de Paris Rive Gauche et même dans les transparents qu'il a présentés, il y a eu confusion de voca-

On est en présence d'une norme difficilement méthodologique qui est celle des échelles emboîtées.

“La concertation, c’est l’association des citoyens et des associations à la élaboration des projets.”

bulaire entre concertation et consultation. Il ne nous a jamais parlé vraiment de concertation ; il nous a parlé de consultation, consultation intelligente, consultation dynamique, faite a posteriori sur des projets qui existaient déjà.

La concertation, ce n’est pas ça ; la concertation, c’est l’association des citoyens et des associations à l’élaboration des projets, en amont des projets, c’est une participation à l’instruction des projets. Quand le projet existe déjà, il peut être amélioré par des mécanismes de consultation a posteriori. Alors on refait des projets, on modifie à la marge les projets mais ce n’est pas véritablement de la concertation.

Une autre confusion existe entre la concertation inter-institutionnelle et la participation des habitants : la plupart des structures qui ont été décrites, c’est de la concertation, du partenariat inter-institutionnel et l’habitant lambda, on le voit peu.

“Que demande-t-on à l’habitant ? (... ) une ‘maîtrise d’usage’.”

**Dernière remarque** : on n’insiste pas assez sur ce que peut apporter l’habitant de base, ou l’habitant à travers la représentation associative. Qu’est-ce qu’on lui demande ? On ne lui demande pas d’être à la place d’un élu, à la place d’un technicien. Il faut que nous travaillions sur la notion de « maîtrise d’usage ». Pas seulement en termes de marketing, mais aussi en termes de capacité à faire modifier le projet, c’est à dire à avoir en bout de course un produit plus adapté à la demande sociale. On n’a pas assez travaillé sur ces questions, notamment sur l’expertise dont l’habitant a besoin pour exprimer sa maîtrise d’usage.

## Marilene TOINET, membre du Conseil économique et social régional

Première remarque adressée à M. Marvillet : est-il prématuré de s’interroger sur la concertation publique en amont qui pourrait être mise en œuvre par la Ville de Paris sur d’autres opérations de renouvellement urbain à venir, sur des emprises appartenant, par exemple, à un institutionnel comme l’Assistance publique ? Pour citer un exemple très précis, l’hôpital Laënnec dans le VII<sup>e</sup> arrondissement, qui est en secteur sauvegardé si ma mémoire est bonne, dans des bâtiments historiques avec beaucoup d’enjeux.

Deuxième remarque adressée à M. Papinutti : a-t-on une idée du coût de la concertation [sur le PDU] ?

D’autre part, il y a eu, par rapport aux plannings initiaux, des délais supplémentaires liés à la concertation et à la consultation. Est-ce que ces délais ne devraient pas être davantage pris en compte dès l’amont du planning des projets ?

## Pierre-Alain BROSSAULT, président de l’association l’Écologie pour Paris

Je suis président d’une association à l’origine de tous les combats qui ont été menés sur la ZAC Paris Rive Gauche, même avant qu’elle n’existe, à l’époque où était prévu un village olympique.

D’abord, il y a plusieurs formules en fonction des personnes que l’on a en face et des relations que l’on peut avoir. Actuellement, il y a trois tendances :

- la Ville de Paris et ses techniciens, avec lesquels on travaille de façon correcte et constructive dans la limite de ce qui leur est possible ;
- de l’autre côté, les élus (de la majorité actuelle) qui sont relativement absents ou tout au moins ont un discours parfois « extérieur » avec quelques propositions ;
- en troisième, l’aménageur qui souvent ou parfois eu des « méthodes de gangster ».

De toute façon, il n'y a jamais eu de concertation et en tant qu'association je parlerai de « négociation ». C'est-à-dire que tout ce qui a pu être obtenu, d'une façon générale, l'a été à la force du poignet, du fait d'être dans la rue, de monter des dossiers, de faire des pétitions etc.

Prenons l'exemple du contournement de la gare d'Austerlitz, il ne faut pas oublier qu'ils [la Ville de Paris] sont revenus [en arrière] à cause de l'opinion publique mais que pour avoir le pont Charles-de-Gaulle, il a fallu qu'ils emploient les CRS. Et quand on a voulu sauver un certain nombre de bâtiments anciens, maintenant on y arrive, mais à une certaine époque ils envoyaient les bulldozers un 15 août. C'est pour ça que je parle de méthode de gangster. Donc, concertation : il y a encore des choses à apprendre.

Dans l'état actuel de la concertation, nous sommes systématiquement obligés d'attaquer tous les permis de construire (avec Tam-Tam on est les premiers à le faire), d'attaquer le PAZ [plan d'aménagement de zone] actuel, parce que ça ne correspond pas [à ce que l'on demande]. C'est vrai que quand on met dans les espaces verts de proximité ceux qui sont autour de l'échangeur du périphérique, ça fait rigoler les associations.

Le dialogue est quand même intéressant. Mais autour de cette table, nous avons effectivement des représentants d'associations, des représentants de l'opposition... Pourquoi n'y a-t-il pas de représentant de la majorité de la Mairie de Paris ?

## Gérard LACOSTE

Tout simplement parce qu'il s'agit ici d'une réunion technique, entre techniciens. Et Mme Constantin, qui effectivement est élue, est là en tant que membre de notre conseil d'administration. Il n'y a aucun élu d'autre groupe politique qui soit présent, ou alors ils le sont à titre personnel ou ont une casquette de technicien qui leur vaut d'être ici. Nous sommes dans un processus de travail qui n'est pas arrivé à son terme, on continuera à débattre et à produire des documents qui seront mis sur la place publique.

## Jacques STAMBOULI, Association des usagers des transports d'Ile-de-France

Monsieur Papinutti, êtes-vous satisfait de l'articulation entre le PDU, qui n'est toujours pas adopté, et le contrat de plan Etat-Régions qui, lui, a été voté ? A la fin du PDU, il y a un chiffre qui dit que dans le contrat de plan Etat-Région un certain nombre de mesures seront adoptées mais en regardant le contrat de plan Etat-Région, la logique n'est pas assez claire. Une fois que le PDU sera adopté, comment les mesures de mise en œuvre seront-elles financées ?

Le PDU, d'une certaine manière, apparaît comme une philosophie des transports et des orientations mais il y a quand même les investissements, le financement nécessaires. Or de fait, les financements ont été votés avant les orientations.

## Michel BOURGAIN, association l'Ile Vivante, l'Ile-Saint-Denis

Je suis représentant d'une association citoyenne en Seine-Saint-Denis et par ailleurs élu local (je le précise parce que ça aura une incidence sur mon intervention). J'ai participé aux réunions départementales et locales du PDU et, en général, à toutes les enquêtes publiques qui ont lieu sur mon territoire.

La première remarque que m'inspirent les deux exposés, c'est tout d'abord la notion de culture partagée. C'est maintenant une mode dans le langage politique et technicien

« Dans l'état actuel de la concertation, nous sommes systématiquement obligés d'attaquer tous les permis de construire. »

d'employer ce mot «partage», mais je rappelle à notre assistance que l'on peut partager de façon à peu près équitable ou de façon tout à fait inéquitable ; on peut avoir une alouette et un cheval, n'est-ce pas ?

“C'est une mode (...)  
d'employer ce mot “partage”,  
mais (...) on peut partager de  
façon peu près équitable  
ou tout fait inéquitable.”

Il faut bien s'entendre sur le fait qu'on est en démarrage d'un processus et d'une espèce de révolution culturelle. J'ai été sensible à ce qu'a dit M. Piault sur le fait que ça implique des évolutions de mentalité et de comportement. Il ne faudrait pas que nous ayons affaire à des revirements soudains de personnes qui ont été les plus acharnées dans la culture de la décision autoritaire et qui du jour au lendemain se positionnent comme étant les experts de la culture partagée.

Quelques exemples pratiques. Ils ont été évoqués, mais il faut les signaler. Je confirme les dires d'un des intervenants : en tant qu' élu local, je n'ai jamais entendu parler du document qui est à l'approbation des conseils municipaux aujourd'hui. J'étais intéressé et j'ai participé à l'enquête préalable mais, aujourd'hui, pas connaissance.

J'ai entendu le représentant de la DRE, avec des sourcils soulevés, dire : vous vous rendez compte, nous avons distribué 7 000 exemplaires de notre document. Ce qui peut paraître comme ça un chiffre important, mais pas au regard des 11 millions d'habitants. Dans une commune de 100 000 habitants, ça représente en gros 70 exemplaires. Donc, ce n'est absolument pas à la hauteur de l'enjeu.

“Il faut qu'il y ait de l'expertise au service des associations, au service des citoyens.”

A propos de l'expertise, c'est très important : il faut qu'il y ait de l'expertise au service des associations, au service des citoyens, pour les aider à formaliser leur point de vue, à poser les bonnes questions, à contrôler des experts officiels. Mais il y a une notion d'expertise dont on parle peu, c'est l'expertise sur la participation citoyenne elle-même. Et je reviens à mon propos préliminaire : maintenant on voit des personnes, des techniciens ou des élus, qui étaient les champions de la démocratie autoritaire se transformer du jour au lendemain en experts de l'expertise citoyenne.

“Sur l'ingénierie de la participation citoyenne, on n'a rien.”

Ils n'ont aucune qualification sur le sujet et malheureusement notre culture générale (je parle tout ensemble confondu) est très faible sur le sujet. Je suis donc sceptique quand j'entends le mot culture partagée et quand je vois qu'on met peu de moyens et que souvent on ne s'interroge même pas sur cette question-là. Bien évidemment, on fait appel à des bureaux d'ingénierie pour toutes les questions d'ordre technique, mais sur l'ingénierie de la participation citoyenne, on n'a rien.

## **Fabienne GOUX-BAUDIMENT, responsable de ProGective, consultante**

Je suis responsable d'un bureau d'études, précisément d'ingénierie sur ces questions-là, en l'occurrence bureau d'études ProGective. Je travaille notamment pour la communauté urbaine de Lyon et la DATAR sur les questions de concertation. J'ai deux questions.

Tout d'abord un commentaire qui vient en appui : je suis Francilienne, et Francilienne avertie, puisque mon métier est la prospective territoriale ; je n'ai jamais entendu parler du PDU avant aujourd'hui.

Ceci étant, en ce qui concerne le choix des associations, ma question est : quels sont les critères que vous avez utilisés ? Nous avons le problème à Lyon où nous avons fait appel aux associations dans le cadre de la mise en place du conseil de développement. On a affaire à plus de 15 000 associations, on ne sait plus comment s'en dépêtrer. C'est hallucinant, tout le monde vient, même les sportifs.

Vous avez dit tout à l'heure que vous aviez défini les mots avant de démarrer ; je suis étonnée que vous ayez choisi le terme de démocratie participative plutôt que délibérative. Vous n'avez parlé jusqu'à présent que de démocratie délibérative.

## **Martine BARTOLOMEI, consultante**

Je suis consultante sur les mêmes questions et je pense qu'il faudrait clarifier la notion de légitimité, de représentativité des associations. Il y a une confusion entre les deux.

## **Jacques MARVILLET**

M. Gontcharoff a évoqué trois sujets. La citoyenneté emboîtée est un véritable problème et je partage tout à fait son analyse car c'est vrai que dans notre pays, globalement, il y a une culture, des évolutions à provoquer, à aider, à promouvoir. Pour ma part, je pense que c'est largement lié à une inadaptation de nos structures territoriales qui sont encore très napoléoniennes. Je crois effectivement que les habitants sont à la fois trop sollicités et pas assez, si bien qu'ils marquent leur intérêt, comme vous l'avez souligné, pour ce qui les concerne au plus près.

Quand les règles du jeu ne sont pas très claires, pas très faciles à gérer, chacun essaie de se protéger d'une certaine manière -et quand je dis protéger, c'est au sens positif du terme-, aussi à participer mais malheureusement, je crois qu'on a encore besoin au plan local, régional, national, de faire évoluer cette démarche de participation, de démocratie locale, pour que les habitants se sentent concernés par les sujets à plusieurs échelles, les petites, proches d'eux, et les plus grandes. On retrouve ce problème dans d'autres domaines.

S'agissant de la concertation et consultation, en revanche, là je suis obligé de dire que je ne partage pas votre point de vue. On n'a pas peut-être pas la même notion de ces termes-là, mais je vais m'expliquer.

Vous évoquiez des dossiers du XXe arrondissement. Il y en a trois, pour lesquels nous avons eu des concertations, des dossiers difficiles. Dans le quartier des Amandiers, dans le Bas-Belleville, dans le quartier de la Réunion, il s'est agi d'une concertation et pas d'une consultation. Cela dit, la concertation inclut des phases de consultation mais pas seulement, de même que l'information, c'est tout autre chose que la consultation et la concertation.

Evidemment, l'exposé un peu schématique que j'ai fait tout à l'heure ne permet pas tout à fait de se rendre compte, il faut voir dans le détail comment les choses se sont passées, qu'est-ce qui a été montré au premier contact ; concertation signifie échanges et échanges multiples, itératifs. Sans rentrer dans la polémique, je dirai qu'objectivement le maire du XXe arr. lui-même utilise le thème de concertation pour ses sujets.

Puisque vous êtes journaliste et que votre métier est d'informer, je suis prêt à vous expliquer précisément sur les trois dossiers du XXe comment les choses se sont passées concrètement. Ceci pour vous démontrer que, de mon point de vue, il s'agissait d'une concertation (et pas uniquement d'une consultation) c'est-à-dire d'une élaboration conjointe. Quand je parle des dossiers qui étaient « en rade » depuis dix ans, cela veut dire que l'on a tout effacé, on est reparti à zéro. Et lors de la première réunion, on n'a pas montré de projet ; on a montré des intentions sur des schémas, un peu abstraits quelquefois.

J'ajoute une chose : l'évolution extraordinaire depuis quelques années de l'informatique graphique, qui est un outil de travail et aussi un outil de communication et de relation essentiel, nous facilite la présentation dans les réunions de concertation.

“On a encore besoin au plan local, régional, national, de faire évoluer cette démarche de participation.”

“L'évolution extraordinaire de l'informatique graphique, nous facilite la présentation dans les réunions de concertation.”

Pour répondre à madame Toinet, je crois qu'on ne va pas parler ici de dossiers précis en dehors de ceux qui ont été évoqués. L'hôpital Laënnec appartient à l'Assistance Publique, pas à la Ville mais, cela étant, la Ville va s'impliquer dans ce dossier, y compris dans la concertation.

## Fabrice PIAULT

M. Gontcharoff a évoqué le problème des échelles emboîtées : c'est une question très importante. Peut-être y reviendra-t-on tout à l'heure parce que les questions de critères du choix des associations et leur représentativité sont assez reliées (c'est une question que L. Perrin et P. Lecroart, IAURIF, en faisant leur enquête m'ont également posée).

Je conçois fort bien que pour un maître d'ouvrage, pour les aménageurs d'une manière générale, le problème des interlocuteurs est complexe, et tout particulièrement en début d'opération.

Il y a de ce point de vue deux écueils à éviter. Le premier est de s'adresser strictement aux associations les plus institutionnalisées, les interlocuteurs habituels, ceux qu'on voit partout toujours, dont certains sont très représentatifs et dont d'autres (il ne faut pas le cacher) sont relativement «notabilisés». Il y a des professionnels de la représentativité associative. Le deuxième écueil, à l'inverse, est de considérer que personne n'a quoi que ce soit de pertinent à dire sur le sujet et qu'il n'y a pas lieu de faire grand-chose.

Il faut voir le processus de concertation comme un processus très évolutif. Au départ, à partir d'initiatives d'information d'abord, de consultation ensuite, émergent des interlocuteurs. Alors quand il s'agit d'un grand projet comme Paris Rive Gauche, on peut très bien envisager, qu'il y ait des individus qui ne soient plus présents en cours de route ou à la fin et que d'autres interlocuteurs apparaissent au fur et à mesure.

“Il y a une très forte rentabilité financière de la concertation.”

Tam-Tam s'est créée au tout début du processus, mais sans concertation donc en marge. S'il y avait eu un processus d'information et de consultation, on aurait émergé à travers ce processus comme d'autres associations. Là, ça rejoint le problème de la volonté politique : il y a une volonté politique de faire émerger les interlocuteurs pertinents ; ils ne préexistent pas toujours.

Deuxième point. Pour ce qui concerne le coût de la concertation, il y aura sûrement une réponse sur le sujet. D'emblée je voudrais dire qu'il y a une très forte rentabilité de la concertation. Dans le cas de Paris Rive Gauche, «il n'y a pas photo». Si on prend un budget annuel d'1 MF (en ce moment on ne le dépense pas, car la Ville est un peu restrictive sur les études alternatives), sur 10 ans ça fait 10 MF. Une étude rétrospective sur ce plan montrerait que les économies sur l'ensemble du projet se chiffraient en centaines de millions, voire en milliards si certaines préoccupations qu'on a avancées avaient été prises en compte dès l'origine.

Je pense que cet angle-là, cette approche économique, même strictement économique et financière de la concertation est une approche intéressante : dans la réflexion sur les procédures de concertation, il est intéressant de faire entrer cette dimension-là parce que je crois qu'il y a une vraie productivité, y compris sur le plan économique et financier, des procédures de concertation.

## Jacques MARVILLET

Je suis d'accord avec vous, et dans le XX<sup>e</sup> arrondissement, sur le quartier des Amandiers, par exemple, la concertation a permis d'aboutir à la satisfaction de tout le monde et dans des délais rapides.

## Marc PAPINUTTI

Le coût de la concertation pour le PDU ? La première phase, en avril 1999, a coûté 1,5 MF. Pour l'enquête publique, le budget est de l'ordre de 9 MF. Ce qui, à l'échelle de ce qui est inscrit comme somme au contrat de plan Etat-Région dans l'article 2, «Qualité de service» [des transports], est très faible.

On s'est posé la question de nombreuses fois : jusqu'où va-t-on ? On peut aller très loin dans les dépenses d'information. Pour vous donner un exemple : aujourd'hui le coût d'achat, au prix du marché, de l'affichage officiel, c'est 1 MF dans les journaux nationaux. Parce qu'on va faire l'information officielle, c'est la procédure légale. Les coûts complémentaires pour la diffusion de documents sont aussi très élevés.

Quand vous dites qu'on n'avait pas donné assez d'exemplaires, qu'on n'avait pas suffisamment diffusé, je répons que :

- le préfet de Région a écrit à tous les maires d'Ile-de-France avec un accusé de réception ;
- le document a été diffusé à tous les conseillers généraux, à tous les conseillers régionaux, à tous les députés ;
- toutes les associations qui ont en fait la demande ont reçu le nombre d'exemplaires demandés ;
- toute personne qui nous le demandait en a reçu autant qu'il lui en fallait ;
- il était entièrement téléchargeable sur le site Internet. Des dizaines de communes ont téléchargé les transparents et les ont présentés (on voulait une certaine harmonie du discours, pas du matraquage) ;
- je l'ai présenté dans tous les comités locaux et départementaux...

Peut-être qu'il en aurait fallu plus, c'est vrai. Je crois que l'enquête publique sera immanquable, vous ne pourrez pas l'éviter, y compris sur les radios périphériques. Pendant le week-end de l'Ascension il y aura des dépliants sur les autoroutes, quand vous prendrez le train aussi. On va faire le maximum et les collectivités locales pourront elles aussi réagir à ce moment-là, ce n'est pas interdit.

Une difficulté en Ile-de-France, c'est qu'il y a beaucoup de sujets auxquels les citoyens s'intéressent. Le transport, certes, fait l'objet de discussions type « Café du Commerce » (on a d'ailleurs travaillé avec Le Parisien sur le PDU) mais il y a d'autres sujets prioritaires, il y a d'autres campagnes de communication sur d'autres sujets stratégiques. Ce n'est pas facile pour nous, maîtres d'ouvrage, avec tous nos partenaires de donner l'information à tous les citoyens.

Il y a un outil qui est formidable et vraiment peu coûteux, qu'on a utilisé à haute dose et qu'on continuera d'utiliser, c'est Internet. Toutes les communes ont reçu des informations qu'elles peuvent télécharger pour les mettre dans les bulletins municipaux. Mais vous verrez, il y a aussi un moment où les collectivités locales prennent leurs responsabilités et font leur choix.

## Claude LOISEAU

Sur la question de la représentativité, je peux indiquer qu'Ile-de-France Environnement est une fédération régionale, comprenant des regroupements départementaux d'associations et des associations thématiques ; cela représente en gros 400 associations. Pour le PDU, on a envoyé en gros un millier de questionnaires et d'explications même à des associations d'environnement qui ne sont pas adhérentes à Ile-de-France Environnement. Même chose pour l'avis sur le PDU que l'on a fait et qu'on va envoyer à toutes ces associations.

“Pour l'enquête publique du PDU, le budget est de l'ordre de 9 MF.”

“Je crois que l'enquête publique sera immanquable, vous ne pourrez pas l'éviter.”

## Myriam CONSTANTIN

Une petite synthèse de ce qui vient d'être dit avant de parler de Berlin. La question est bien : par quels moyens, à partir des expériences ou des tentatives de démocratie participative, peut-on arriver à susciter réellement un débat public ? C'est là que l'on s'arrête actuellement, que l'on bute, que l'on expérimente aussi. On est en train d'inventer les moyens du réel débat public. On a souligné une certaine faiblesse des médias, même si vous nous les promettez (je parle là du PDU), même s'il y a déjà des avancées importantes (notamment dans la remontée des nombreux questionnaires). Il y a encore des insuffisances, mais on avance.

On est en train  
d'inventer les  
moyens du réel  
débat public. (...)

Il y a encore des  
insuffisances,  
mais on avance.."

Dans le cas de Paris Rive gauche, on assiste assez facilement (on l'a vu dans la naissance de ce comité de concertation) à une volonté anti-contentieux qui a plus ou moins réussi, mais qui n'arrive pas encore à mordre sur la pratique quotidienne, sur le vécu des gens et sur ce fameux débat public.

Là encore il reste un chemin à parcourir.

# Le rôle du *Stadtforum* dans la planification de Berlin

**Cornelia POCZKA**, ancienne Secrétaire générale du Ministre chargé de l'Aménagement urbain et de la protection de l'environnement de Berlin, directrice de *Jugendinitiative Expo 2000*

Quelques repères d'abord. Berlin est une grande ville de 889 km<sup>2</sup> qui, avant la réunification, était divisée en deux parties. L'Est et l'Ouest s'étaient développées d'une manière complètement différente. Après la deuxième guerre mondiale et au moment de la division de la ville, à peu près 70% des constructions étaient endommagées ou complètement détruites. Après la guerre, peu à peu, on a redéveloppé les deux parties de la ville : à l'est, c'était une capitale socialiste ; à l'ouest, on essayait de faire au mieux avec cette île entourée de la RDA.

Après la réunification, il était clair que le schéma directeur qui existait dans la partie ouest ne pouvait plus être utilisé parce qu'il s'arrêtait au Mur. Il fallait d'abord rassembler tout ce qu'il y avait comme données avant de passer aux projets. Le ministre de l'Urbanisme disait alors qu'il était impossible de travailler seulement avec les administrations, les arrondissements, le gouvernement, les parlementaires, et qu'il fallait intégrer la société berlinoise et même la société allemande parce que dans beaucoup de cas il s'agissait de projets qui avaient un impact sur toute la République. C'était l'idée de ce *Stadtforum* qui a traité le schéma directeur mais aussi tous les grands projets qui ont été réalisés dans la ville.

L'objectif était l'encadrement des grands projets urbains : un schéma directeur parce qu'il n'y en avait pas pour la ville entière et tous les grands concours d'urbanisme pour la *Potsdamer Platz*, l'*Alexanderplatz*, etc., beaucoup d'endroits où il fallait absolument faire quelque chose.

On ne voulait pas traiter cela dans un cercle interne mais intégrer beaucoup plus de personnes et il fallait aussi fixer un budget. Au début, on avait 3 millions de DM, c'était nécessaire parce que les réunions avaient lieu tous les quinze jours, le vendredi après-midi et le samedi (pas de problème pour les professionnels qui pouvaient y participer hors de leur temps de travail). Une fois prises toutes les décisions essentielles, les réunions du *Stadtforum* eurent lieu toutes les quatre semaines.

## Qui a participé au *Stadtforum* ?

Ce qui est important, c'est comment a été monté le *Stadtforum* et comment on a désigné ses membres. Le ministre a décidé d'envoyer des lettres à toutes les grandes associations, institutions, etc., de la ville et a demandé à leurs présidents de nommer une personnalité qui pourrait devenir membre en tant que personne. C'est-à-dire qu'il n'était pas possible de remplacer la personne quand elle n'avait pas le temps de venir ; c'était important pour mener un travail continu et aussi pour la qualité des discussions.

"Le *Stadtforum* a traité le schéma directeur mais aussi tous les grands projets qui ont été réalisés dans la ville."

Finalement, il y avait 70 membres et on peut dire qu'à peu près 50 % de ces membres sont venus régulièrement et ont discuté de l'ensemble des sujets. Il ne s'agissait pas seulement des professionnels de la ville, c'étaient des personnes très, très différentes : des représentants des Eglises, de locataires, des architectes, urbanistes et paysagistes, des représentants des handicapés, des journalistes, des artistes, des politiciens au niveau local, des entrepreneurs, des groupes écologistes, des représentants des ONG, etc ; il y avait vraiment une grande mixité et chaque groupe avait son *Bank* [«banc»].

“Le Stadtforum n'était pas un organisme participatif, mais un organisme de concertation avec la société berlinoise.”

Les membres du *Stadtforum* recevaient les documents une semaine avant la réunion pour pouvoir se préparer et quinze jours après, on leur adressait un compte-rendu, (formule peu coûteuse mais efficace), avec tous les détails, les présentations en cours, pour pouvoir l'utiliser pour les discussions suivantes. Toutes les quatre semaines, le secrétariat du *Stadtforum* publiait un journal.

Il y avait un animateur et des experts qui venaient de l'extérieur. Par exemple, quand on parlait des grands ensembles au nord-est de Berlin, on invitait des experts qui avaient déjà des expériences dans ce domaine, (par exemple des experts des villes nouvelles en France), pour éviter que ces grands ensembles se dégradent. En RDA, en effet, les grands ensembles étaient les endroits où vivaient les privilégiés, c'était un peu différent d'ailleurs.

Ensuite, il y avait les auditeurs ; c'était ouvert à tout le monde, on pouvait venir écouter, mais pas discuter pendant les réunions. Ce principe était souvent critiqué. La raison était la suivante : on ne voulait pas avoir une discussion sur des cas trop personnels car toute la ville était concernée. On voulait avoir des discussions de qualité qui aident à prendre les décisions.

Ce schéma directeur est quand même difficile à comprendre et pour que la population participe à un tel projet, il fallait faire autre chose que ce *Stadtforum* qui était là pour développer les idées générales, donner les lignes principales du développement. Par exemple les espaces verts : 30 % de Berlin sont des espaces verts, des parcs, des forêts, etc., il ne fallait pas les réduire, au contraire. Il y avait d'autres discussions concernant la densité des logements ou la mixité.

### **Les travaux du Stadtforum**

Le schéma directeur a eu deux phases de participation intensives. La première version du schéma a été envoyée à tous les foyers berlinois puis a été présentée dans tous les arrondissements, avec les changements proposés. Des étudiants en urbanisme étaient toujours présents aux réunions pour fournir des explications à la population. Il y a eu des discussions au niveau local, dans des écoles surtout, parce que beaucoup de gens ont peur d'aller dans des bâtiments officiels de l'administration.

En dehors du schéma directeur, on avait aussi les grands concours d'urbanisme. La *Potsdamer Platz* a été le premier sujet du *Stadtforum*. Quelques-uns avaient l'idée de faire de ce désert le centre commercial principal de la ville parce qu'il est au centre. Mais après discussion, la décision a été prise de ne pas en faire le centre principal, de ne pas y construire de grattes-ciel, mais d'en faire un centre qui relie le centre de l'Ouest avec le centre de l'ancien Est. Il y avait aussi d'autres discussions sur les zones vertes, les logements. On avait recommandé 40 % de logements pour que ce nouveau quartier puisse vivre, mais il n'a pas été possible de trouver un accord avec les propriétaires et les investisseurs ; on n'a pu atteindre que 20 % de logements.

Il ne fallait pas seulement des commerces mais aussi de la culture et une grande mixité dans l'utilisation du sol. Finalement, il a été possible d'y implanter une académie du cinéma, un casino, un grand théâtre, des cinémas, des magasins, des bureaux et des logements, il y aura une mixité. C'est un quartier synthétique et certains aspects prévus par les membres du *Stadtforum* vont se réaliser, c'est-à-dire qu'il y aura beaucoup de changements dans les années à venir. Quand ce ne sera plus un tel engouement d'aller à la *Potsdamer Platz*, peut-être que des problèmes apparaîtront, parce qu'il n'y aura pas assez d'habitants autour.

Le *Stadtforum* était un organisme très important pour la discussion entre personnes : le directeur de banque était obligé d'écouter le représentant des locataires ; le représentant des handicapés a expliqué au chef de la Société ferroviaire allemande pourquoi toutes les planifications concernant les ascenseurs dans les gares étaient complètement idiotes parce que ça ne fonctionnait pas pour tel ou tel type de personnes. C'est une chose qui n'avait jamais eu lieu avant ; normalement un directeur de banque discuterait peut-être avec un entrepreneur, mais pas avec un écologiste. Pour la première fois ils étaient forcés d'écouter les arguments des autres et de réagir à ces arguments.

Cela posait d'ailleurs quelques problèmes : sur les 50 % qui venaient régulièrement, il y avait quelques représentants de groupes qui étaient gênés par le fait qu'ils étaient confrontés aux arguments contre les positions de leur groupe ; ils étaient plus à l'aise avec d'autres groupes qui avaient la même opinion qu'eux ! C'était très dur pour eux d'accepter les arguments des autres parce que la discussion se situait à un niveau très élevé et il fallait être très bien préparé pour pouvoir suivre cette discussion.

Des sociologues sont allés voir les gens dans les quartiers pour savoir ce qu'ils voulaient pour leur appartement, leur jardin, ce qui leur manquait. C'était vraiment une participation à la base, quelque chose de complètement différent.

“Le *Stadtforum* était très important pour la discussion entre personnes : le directeur de banque était obligé d'écouter le représentant des locataires...”

## **Ingrid ERNST, maître de conférence à l'université de Paris X-Nanterre, consultante en urbanisme**

### **Quelques données sur la comparabilité entre la Région parisienne et Berlin**

L'aire d'abord : l'espace berlinois est tout à fait comparable à l'espace, non pas de la région Ile-de-France, mais de l'agglomération centrale de l'Ile-de-France. Berlin, la Ville-État, a la même superficie que Paris plus les trois départements de la proche couronne (880 km<sup>2</sup>). En fait l'agglomération berlinoise, depuis la réunification, a débordé de ce périmètre, ce qui n'était pas le cas avant.

Par contre il n'y a pas de comparabilité dans la densité d'occupation : en fait, le centre de Berlin, compris à l'intérieur du circuit du métro aérien, peut être comparé en superficie à Paris intra-muros. Mais il compte moitié moins d'habitants que Paris. Par ailleurs, Paris et la proche couronne, dont la superficie totale est équivalente à celle de Berlin Ville-État, comptent deux fois plus de population également.

Enfin, il faut savoir que l'Etat fédéré du Brandebourg qui entoure Berlin (la plus grande ville d'Allemagne avec 3,5 millions d'habitants) est un des moins denses de ce pays :

88 hab/km<sup>2</sup>. C'est un peu Berlin et son désert brandebourgeois ; même processus que Paris et son désert français, même si Berlin s'inscrit à l'échelle de l'Allemagne dans un espace polycentrique sur lequel on reviendra.

“Pour avoir concertation, il faut qu'il y ait un minimum de mésentente.”

Comparabilité de la pression : pour qu'il y ait concertation il faut qu'il y ait pression, on va y revenir. La pression (immobilière) à Berlin a été, dans un temps très limitée, comparable, voire supérieure, à celle de la région parisienne puisqu'en dix ans on y a construit, ne serait-ce qu'en bureaux, à peu près trois fois plus qu'à La Défense en trente ans. En 1996, le marché de bureaux berlinois était le premier en Allemagne mais à l'heure actuelle, il est talonné de très près par celui de la ville de Francfort qui est six fois moins importante que Berlin. En plus il est en train de régresser : en 2000 il va baisser un peu ; on a mis sur le marché entre 1996 et cette année, 1,4 millions de m<sup>2</sup> de bureaux, cela paraît énorme. C'est un rattrapage qui insère Berlin dans le polycentrisme allemand qui a d'autres centres que Berlin. Donc cette pression est fortement à revoir à la baisse à l'heure actuelle.

“Il faut qu'il y ait aussi autre chose : un climat social favorable la participation, il faut un sens du projet.”

Voici donc quelques constats qui font office en partie, sous le regard critique de Cornelia, d'évaluation de cette participation à Berlin et qui peuvent aussi être pris comme questions prospectives pour ce qui est de la participation en région parisienne. Premièrement, pour avoir concertation, il faut qu'il y ait un minimum de mésentente. J'ai écrit dans une étude, il y a deux ans, qu'à Berlin toutes les données étaient réunies pour avoir de la concertation : les administrations ont été taxées d'incompétence et accusées d'obsession du contrôle, les élus ont été accusés de mégalomanie, les opérateurs immobiliers d'être des spéculateurs corrompus et les habitants, notamment ceux de l'Est, des mécontents inguérissables !

Ce n'était pas le seul élément ; il faut qu'il y ait aussi autre chose : un climat social favorable à la participation. Il faut un sens du projet : Berlin, historiquement, est une ville qui a toujours été en projet. Il faut un sens de l'identité qui transcende l'identité locale : or, à Berlin, l'identité locale est très développée, le quartier est un horizon très important pour l'habitant ; et pourtant, il y a une identité de la ville dans son ensemble identité qui se voit d'ailleurs dans la littérature berlinoise.

“Le Stadtforum qui travaille à l'échelle régionale [est] comme la pointe d'un iceberg s'appuyant sur une multitude d'initiatives, de participations et de concertations.”

Enfin, pour que ce climat social favorable à la participation s'exprime effectivement, il faut qu'il soit présent dans la population. Contrairement au PDU qui ne semblait pas être le sujet des repas du dimanche selon M. Gilbert, on a pu constater à Berlin qu'il y avait une motivation extrêmement forte de la population. Je connais une vieille dame de plus de 80 ans, ancienne enseignante agricole, donc pas urbaniste du tout, qui suit le projet de la *Potsdamer Platz* quasiment au jour le jour, photographiant son évolution, sachant où il faut passer pour observer, etc., et qui m'a donné un certain nombre de photos pour mes conférences. Et ce n'est pas quelqu'un de rare : on voit beaucoup de monde dans les lieux d'information du public. En plus, la presse reprend très fortement les débats du *Stadtforum* et plus généralement tout ce qui se passe côté aménagement, d'une façon extrêmement compétente. Et je pense que c'est parce que cela intéresse la population.

Il faut, pour la concertation et la participation, bien situer le *Stadtforum* qui travaille à l'échelle régionale comme la pointe d'un iceberg s'appuyant sur une multitude d'initiatives, de participations et de concertations qui ont eu lieu notamment au début de son fonctionnement.

Je voudrais vous citer quelques exemples qui ont emprunté toutes les formes et toutes sortes de procédures. Ainsi, les ateliers d'architecture de la *Friedrichstasse* ont dévelop-

pé un règlement d'urbanisme en plein centre-ville, au moment où la spéculation foncière était la plus forte, alors qu'il n'y avait aucun plan opposable au tiers. Ensuite vous avez eu des procédures plus formelles ; par exemple la préparation du contrat d'urbanisme entre les investisseurs et la collectivité publique. Le *Workshop Karow* c'est une zone d'extension nouvelle de logements au nord, une des dernières extensions de Berlin. Il y a eu aussi l'exemple beaucoup plus classique de l'enquête publique du projet *Alexanderplatz* pour le *Bebauungsplan*. Ce n'est pas un POS [plan d'occupation des sols], il est beaucoup plus détaillé, mais c'est effectivement le seul plan opposable au tiers.

Bref, vous avez toute une gamme, une vivacité de la concertation au quotidien, locale, ponctuelle parfois, qui a pu finalement donner lieu à cette «métastructure» qu'est le *Stadtforum*. Je pense qu'il est très important de savoir tout cela avant de pouvoir envisager le jeu des échelles qui va jusqu'à l'échelon régional.

Enfin, je pense qu'il faut quelque chose qui s'appelle en allemand le *Gegenstromprinzip*, c'est-à-dire le principe du contre-courant et qui n'est pas encore présent, à mon avis, dans la société française. Le principe du contre-courant dit que face à tout pouvoir qui s'exprime, par définition, du haut vers le bas, il y a, non pas un contre-pouvoir, mais un courant ascendant qui peut s'exprimer. Le cumul des mandats n'est pas interdit en Allemagne ; en fait, il ne se pratique pas, ce qui, pour moi, est un bon indicateur du fonctionnement réel de ce qu'est le contre-courant. Tout cela me paraît être de bonnes conditions pour le fonctionnement du *Stadtforum*.

Je voudrais donner quelques enseignements, un peu critiques également, qui concernent l'aide à la décision apportée par la participation telle qu'on a pu la voir fonctionner à Berlin. Il faut qu'il y ait décision pour qu'il y ait participation et l'aide à la décision est favorisée par la participation en ce sens qu'elle prend en compte un processus nécessaire qui est souvent complètement occulté par les technocrates, les aménageurs, etc, dont je fais partie, et souvent même les responsables politiques : pour faire un choix d'aménagement, il ne faut pas simplement avoir un projet ; en fait, il faut faire le deuil du site antérieur.

Le site de la *Potsdamer Platz*, par exemple, est plein d'enseignements à ce sujet. La *Potsdamer Platz* était, au moment de la réunification, un terrain vague, une sorte de plaine romantique du nord où il y avait quelques lapins, si bien que les écologistes voulaient la protéger en réserve naturelle. Il faut faire le deuil du site dans son état actuel, il faut aussi faire le deuil du site dans ses potentialités, celles qui ne sont pas retenues.

Parmi ces possibilités, il y a notamment celle d'un passé plus lointain qu'on pourrait vouloir faire ressurgir. La *Potsdamer Platz* a été au début du siècle, et cela se voit dans la littérature expressionniste, un lieu extrêmement vivant, situé entre deux gares, trois grands magasins, le centre administratif ; c'était le lieu de passage et en plus il était agrémenté d'un certain nombre de cafés où les artistes, tout le monde se réunissaient. C'est là qu'a été installé le premier feu tricolore d'Europe en 1909. C'était donc un lieu d'effervescence et de mixité qu'on aurait voulu ressusciter en 1990. A la première séance du *Stadtforum*, il y a eu une intervention proposant d'en faire un «salon infra-urbain» [?], mais ce ne sera plus possible aujourd'hui. Ce processus de deuil ou de passage vers un projet nouveau est très fortement marqué par le passé urbain.

Le passé berlinois a été très traumatisant comme l'est tout processus d'urbanisation assez vif, tel celui de Paris, si on le regarde à une échelle de temps assez longue, disons depuis la révolution industrielle. Mais à Berlin on peut considérer qu'il y avait un climat d'insé-

“Le principe du contre-courant dit que face à tout pouvoir qui s'exprime (...) du haut vers le bas, il y a (...) un courant ascendant qui peut s'exprimer.”

“Pour faire un choix d'aménagement, il ne faut pas simplement avoir un projet ; en fait, il faut faire le deuil du site antérieur.”

“C'est quelque chose qui resurgit toujours de la participation : les gens veulent la participation.”

curité extrêmement fort au moment de la réunification, dû non seulement aux destructions de la dernière guerre mais également aux destructions qui l'ont suivie. On a détruit des monuments qu'une partie de la population a énormément regrettés, par exemple le château royal ; on a détruit des quartiers anciens aussi bien à l'est qu'à l'ouest, (les quartiers d'habitations «haussmanniens» appelés «casernes de location»), etc. On a détruit autant après la guerre que pendant ! Ce climat d'insécurité faisait qu'on souhaitait de la pérennité. C'est quelque chose qui resurgit toujours de la participation : les gens veulent la pérennité.

Comment peut-on obtenir la pérennité ? C'est en exprimant les valeurs. Et les valeurs à Berlin, étaient démocratie, patrimoine, mémoire, écologie."

Comment peut-on obtenir la pérennité ? C'est en exprimant les valeurs. Et les valeurs à Berlin, étaient démocratie, patrimoine, mémoire, écologie. Ces valeurs, on veut les exprimer dans l'espace public : la transparence de la coupole du Reichstag devait exprimer la transparence de la démocratie, par exemple. Cet idéal, qui s'exprime à travers la participation et qui est aussi présent à Paris Rive Gauche où on voit resurgir l'idéal du patrimoine industriel, a un effet pervers : à défaut de concrétiser ces valeurs symboliques dans les fonctions et les flux, on se contente de les figurer.

A Berlin, vous avez un certain nombre d'exemples de figuration de valeurs qui ne correspondent pas vraiment aux fonctions et aux flux sur le territoire, notamment dans les grands ensembles. Qu'est-ce qui a été exprimé ? On veut des biotopes humides entre les immeubles, entre les barres. Biotopes humides qui, objectivement, ne donnent aucune contribution à l'équilibre écologique et qui peuvent même parfois voiler le débat mené par ailleurs ; ainsi celui assez contradictoire qui a été mené au Stadtforum sur la densité pour savoir si elle est ou non favorable à l'écologie, etc.

Vous avez ce même type d'exemple de la figuration des valeurs dans l'idéal de la reconstruction critique dans le centre-ville. On y avait l'idéal de l'esprit des Lumières, qui est très important pour Berlin, notamment après le passage de deux régimes totalitaires dans le même espace. Cet esprit des Lumières a été figuré dans une architecture que certains peuvent considérer comme relativement médiocre alors qu'elle reprend les structures urbaines anciennes, ce qui est favorable. Mais elle ne correspond pas aux fonctions réelles exercées par ces bâtiments à l'heure actuelle. Ces derniers comptent 20 % de logements, mais le quartier est généralement vide les week-ends et les soirées. Ce centre-ville ancien n'a plus du tout la vie de l'époque dont il représente l'idéal.

A mon avis cet effet pervers de figuration des valeurs, est difficile à éviter d'autant plus que, finalement, il concorde avec la nostalgie des acteurs partie prenante des processus de décision participatifs.

# QUESTIONS SUR BERLIN

## **Arlindo STEFANI, anthropologue urbain, «personnalité qualifiée» dans la concertation sur Paris Rive Gauche**

Comment avez-vous pu intégrer la partie de la guerre avec sa destruction dans cette rénovation urbaine ? C'est-à-dire quand même garder la cicatrice, cette mémoire tragique, la présence du passage de la mort...

## **Nathalie DORVILLE, association Droits du Piéton**

Ce n'est pas une question, c'est pour vous remercier. Vous remercier d'avoir parlé, dans le cadre de cette rencontre, de population, d'histoire, de sociologie, d'histoire en matière urbaine. D'avoir fait une présentation en forme de cercle ; j'ai vraiment apprécié votre méthode : ce n'était pas des barres, pas un système technique, c'est un cercle. Le cercle, ce n'est pas anodin : c'est le centre, la rencontre, l'espace public.

## **Georges GONTCHAROFF**

Une question concernant les 70 membres de la structure. Comment ont-ils été choisis ? Des volontaires, des personnes désignées, quelle représentativité ? On dit que c'est un dialogue entre le pouvoir et la société civile, mais est-ce que ces 70 personnes sont vraiment représentatives de la société civile et comment ont-elles été sélectionnées ?

Deuxième question : à cette échelle, étant donné l'importance des enjeux, ces 70 personnes pouvaient-elles être autre chose que des représentants de ce que j'appellerai des «lobbies», ce lieu devenant en somme le lieu d'affrontements et de passages de compromis entre les tenants de la «bagnole», des cyclistes, des espaces verts, les promoteurs qui veulent bétonner, etc. ? En définitive, quand il y a une structure de cette importance, est-ce qu'elle n'est pas investie par tous ceux qui veulent y défendre leur intérêt particulier ? Et comment avez-vous pu passer pédagogiquement de cette somme d'intérêts particuliers qui s'affrontent à la conception d'un intérêt général ?

## **Christophe BAYLE, urbaniste, SEMAPA**

Comment avez-vous concrètement formalisé dans les études, puis dans le travail avec les associations, les différentes étapes de deuil du site antérieur dont vous parliez ?

## **Cornelia POCZKA**

En ce qui concerne les cicatrices, naturellement il y a toujours des touristes qui disent : pourquoi n'avez-vous pas laissé le Mur au milieu de la ville pour qu'on puisse voir où il était ? Les Berlinoises ne veulent plus voir le Mur : c'est déjà très difficile d'en garder au moins un petit peu pour que les touristes et les futures générations puissent voir où il était. Il faut vraiment prendre en considération la population : elle a vu ce mur pendant une vingtaine d'années et ne trouve pas d'intérêt à le voir.

· [dans le  
Stadtforum]  
les gens (...)  
taient l en tant  
que personnalit s  
et non pas en  
tant que repr -  
sentants de leurs  
lobbies.”

En ce qui concerne les autres cicatrices : les friches et les zones vides, les déserts dus à la destruction dans les deux parties de la ville et sur le no man's land entre les deux parties du Mur, on ne veut pas garder cela. On a essayé de relier les deux parties de la ville : là où il y avait de la forêt, on a relié la forêt ; là où il y avait deux routes, on les a reliées et on a fait de même pour les commerces et les logements. La *Potsdamer Platz* a toujours été une zone très active avec une grande mixité, beaucoup de circulation, etc. et pour réunifier les deux parties de la ville, il fallait, dans un certain sens, refaire cela. Tout ne sera pas pareil : il n'y aura pas autant de tramways (à l'Ouest, ils avaient disparu), mais on les modernise à l'Est et on prolonge à l'Ouest les lignes qui sont encore intéressantes. L'idée est vraiment de relier les deux parties de la ville et de n'en faire qu'une.

Pour ce qui concerne les membres du Stadtforum, le ministre avait écrit une lettre aux présidents de toutes sortes d'organisations que j'avais choisies, en tant que secrétaire générale : la Chambre de Commerce, le BUND (fédération des associations de protection de l'environnement), l'association des locataires, des handicapés, les Eglises protestante et catholique, ou les immigrés, etc. Quelques-uns n'étaient pas intéressés ; d'autres ont nommé quelqu'un et c'était cette personne qui était présente et non l'institution. Naturellement, les gens représentaient toujours les idées de leur institution mais ils étaient là en tant que personnalités et non pas en tant que représentants de leurs lobbies, mais représentant une certaine position qui existe dans la population.

### Ingrid ERNST

J'ai toujours appelé le Stadtforum le «Comité économique et social de l'urbanisme berlinois», avec cette volonté de représenter la société. C'est tout à fait vrai mais il y a une petite réserve à faire sur le point de la représentativité de l'organisme, dans la mesure où les membres des conseils économique et social en France sont censés représenter leur organisation.

### Georges GONTCHAROFF

Il y a eu 70 réponses positives. Avez-vous pris tous ceux qui se sont portés candidats ou bien y en a-t-il eu plus de 70 et vous avez dû choisir ? Y a-t-il eu plus de candidats à vouloir rentrer dans la structure qu'on ne voulait en mettre ? 70 c'est déjà beaucoup.

### Cornelia POCZKA

Nous avons envoyé des lettres à 90 personnes ; 70 ont répondu dont 50 % sont venus régulièrement.

Sur la question de faire le «deuil du site antérieur», j'ai du mal à répondre parce que je n'utilise pas cette expression. Ce que je peux dire c'est qu'on a fait beaucoup d'études pour trouver une nouvelle fonction aux zones en friches, abandonnées ou vétustes. Avant de les aménager, on a analysé la structure ce qui nous a conduit, par exemple, à définir des zones d'aménagement futur ou des zones de réhabilitation intégrée.

On a réalisé qu'à certains endroits, il fallait vraiment faire plus qu'un concours d'urbanisme : par exemple dans les zones d'anciennes industries le long du Mur, on a fait une analyse pour savoir s'il était possible de faire de nouveau de Berlin une ville industrielle. Il s'est avéré que ce n'était pas possible parce que l'industrie sidérurgique ou métallurgique va disparaître ; alors quoi faire de ces endroits ? Ils ont été transformés ou bien pour accueillir des nouvelles technologies ou bien des bureaux ; d'anciens bâtiments portuaires ont même été transformés en logements ou en bureaux. On dit que la ville a toujours tourné le dos aux rivières ; les industries étaient toujours le long des rivières

parce qu'on avait besoin d'eau et on y évacuait aussi les eaux usées. Maintenant on récupère ces zones : on fait des promenades le long des cours d'eau. 6 % de la surface de Berlin est constituée de rivières et de lacs. Tout ceci s'est fait sur la base d'analyses approfondies.

# FORMATION USAGER

# Enseignements et perspectives

**Francis BEAUCIRE, géographe,  
professeur à l'université de Cergy-Pontoise**

Trois réactions à ce que j'ai entendu, en partant d'une idée qui m'a parue à peu près claire : dans l'esprit de tout le monde et dans le verbe de tout le monde, on est capable de tenir un discours cohérent sur la concertation ; on est capable de dire que ceci n'est pas de la consultation.

## **Premier point. Le vocabulaire est en train de se solidifier**

Le terme d'harmonie ressort assez régulièrement et on voit une espèce de consensus sur le B.A.-BA de la concertation.

Trois idées sont revenues plusieurs fois.

La première idée, c'est que «rien ne sert de courir il faut partir à point» : si on engage la concertation alors que le projet est ficelé, les gens sont un peu soupçonneux. Il y a donc intérêt à commencer avant.

Deuxième idée, les emboîtements d'échelles. C'est déjà plus subtil : on ne peut pas penser les problèmes simples de façon simple, parce que les problèmes sont compliqués et que, pour les traiter, il faut une pensée compliquée. Donc dire qu'on a des pensées simples pour traiter des problèmes compliqués, je suis un chercheur, désolé, je ne sais pas faire. Il faut trouver une manière de les comprendre et de se les représenter.

Il faut comprendre que des événements qui se produisent à une échelle ne sont pas exclusifs d'autres événements qui se produisent à d'autres échelles et que les uns et les autres se combinent dans des systèmes. Quand on fait de la concertation, on donne de la valeur, soudainement, à ce que j'appellerai l'échelle locale. Si on donne de la valeur à l'échelle locale et si on fait remonter pour le coup des valeurs locales, la question est de savoir comment ces valeurs locales prennent leur place dans les systèmes. Là, c'est déjà un peu différent de la première idée selon laquelle, si on ne commence pas tôt, tout est raté.

C'est aussi un peu plus difficile : ceux «qui savent», c'est-à-dire les technocrates -si cette question d'emboîtement d'échelles est importante-, doivent savoir que les gens qu'ils ont en face d'eux, les habitants, les citoyens, sont aussi capables de comprendre les emboîtements d'échelles. Je ne suis pas sûr que ce soit quelque chose de fort répandu : on a l'impression de parler à des demeurés.

Troisième idée, la reconnaissance ; M. Marillet a parlé de respect, du respect de son partenaire. C'est la reconnaissance de la compétence du partenaire. Ce ne sont pas les mêmes champs de compétences mais on ne peut pas considérer qu'il n'y a qu'un seul et unique champ de compétences qui serait le champ de compétences techniques, disciplinaires, etc. Il y a des quantités de champs de compétences et quand on rentre dans des

«Quand on fait de la concertation, on donne de la valeur, soudainement, ce que j'appellerai l'échelle locale.»

«Le respect, c'est de faire le pari a priori que les gens qu'on a en face de soi sont capables de construire un système de représentation des choses.»

logiques de pensée, on peut comprendre qu'on a en face de soi des gens qui ne sont pas moins compétents même si, parfois, ils ne disposent pas des systèmes de signaux qu'on appelle la langue, le vocabulaire technique pour se faire comprendre. Le respect, ça passe par là, c'est de faire le pari a priori que les gens qu'on a en face de soi sont capables de construire un système de représentation des choses.

Là, on est encore moins dans le facile : on est capable de le dire ; est-ce qu'on le fait ? J'ai envie de répondre non. Et si on ne le fait pas, c'est qu'il y a des raisons (comme beaucoup de chercheurs, je pense qu'il y a des raisons à presque toutes les choses). Même sur le consensus, je trouve que, quand on passe du verbe, du discours sur les choses, à la pratique des choses, on tombe sur la question évoquée par un intervenant, celle des mentalités.

### **Deuxième point. Les deux cas français abordés, Paris Rive Gauche et le PDU, sont intéressants à décortiquer :**

Premier exemple, Paris Rive Gauche. Sur cette opération on a dit, à un moment donné : la concertation a fonctionné dans un groupe parce que, dans le cas de la gare d'Austerlitz, finalement on a abandonné, après avoir étudié une solution alternative, l'idée de faire un contournement lourd pour les voitures et à la place on aura un contournement léger pour les piétons et peut-être un jour pour les bus. Voilà ce qu'a dit J. Marvillet et j'ai entendu M. Piau et M. Brossault dire : «ah oui, mais on a attendu un an et demi avant que cette demande d'analyse, d'étude d'un scénario alternatif, ne soit prise en compte, et pendant cette année-là vous avez fait des choses».

On a un peu l'impression quand même que vous avez abordé le sujet au moment où c'était le plus gênant. Je ne sais pas si c'est vrai ou pas mais ce que je vois là-dedans, c'est la même chose que pour l'intervention de M. Brossault, qui explique que quand on ne négocie pas, quand on ne va pas avec acharnement y compris à l'affrontement, on n'obtient pas forcément grand-chose.

Dans cette analyse-là, ce que je retiens, c'est que, dans le processus de concertation, les acteurs jouent une véritable partie d'échecs : ils apprennent la stratégie de leur partenaire au moment où ça se passe. C'est-à-dire qu'après un an ou deux de concertation, je crois que les stratégies des partenaires sont mieux connues des autres. Mais du coup, les stratégies évoluent. Et ça veut dire que dans les processus de concertation qu'on voit là, il n'y a pas cette fameuse confiance dont on dit que c'est pourtant un des principes fondamentaux. Il n'y a pas de confiance et c'est normal quand les habitants d'une ville se sont fait imposer, pendant des générations, par ceux qui savent des trucs dont ils ne voulaient pas, ou tout simplement des choses dont ils constatent qu'elles ne fonctionnent pas très bien.

Parenthèse : un point de comparaison, Ingrid, entre Berlin et Paris en plus de ceux que tu citais : il faut le Stadtforum ou le PDU d'Ile-de-France pour s'apercevoir que les ascenseurs dans les gares sont mal «foutus» pour la moitié des gens. Il n'y a qu'à demander aux gens, les gens le savent ; pourquoi ceux qui font ne le savent pas ?

On voit très bien que c'est normal que les gens à qui on demande leur avis, ou qui donnent leur avis alors qu'on ne leur a pas demandé, ne soient pas a priori complètement confiants dans le projet qu'on leur apporte. Il y a des antécédents historiques qui les amènent à ne pas être confiants. Je me souviens là d'une forte parole de Jean Poulit [ancien directeur régional de l'Équipement d'Ile-de-France] qui me demandait un jour :

« Beaucire, dites-moi, je déconne ou quoi ? Je vais dans les concertations, les consultations, je n'arrive pas à finir la première phrase, je me fais sortir ! » Eh bien oui, parce que pendant des générations... Ca ne veut pas dire que ce qui a été fait n'était pas bon, ça veut simplement dire qu'il y a une certaine raison à la suspicion. On verra tout à l'heure comment on dépasse la suspicion.

Deuxième exemple, le PDU. Si le PDU se présente comme un casse-croûte de 4 heures pour les enfants de l'école, le pain n'est pas mangé, le chocolat oui. Vous avez fait une consultation à 7 000 et pas à 11 millions, d'accord. On va dire que tout ça, c'est bien mais, pour l'instant, la «chouannerie» est à venir. Pour l'instant, c'est facile de se mettre d'accord (si je vous demande si vous préférez être beau, intelligent, avoir épousé Kim Basinger ou être con, malade, pauvre et avoir épousé Pauline Carton tout le monde répond la première solution -j'ai une version pour les femmes aussi !). Regardez le slogan du PDU : «Se déplacer en toute sérénité» ; y a-t-il un crétin pour dire «je suis contre» ? Simplement, c'est sur la solution qu'il n'y a pas accord.

Et donc, quand on va dire aux fameux maires, qui n'ont rien vu venir, qui n'ont pas vu les prospectus, qui ne savent pas qu'il y a un PDU : « maintenant c'est une file de moins dans l'avenue de la Gare, à votre échelle, chez vous, c'est ça qu'il faudrait faire ». Là, les associations locales, et pas celles de la FNAUT [Fédération nationale des associations d'usagers des transports], toutes les autres, celles qu'on n'a pas vues vont dire : mais attendez, c'est scandaleux ! Moins de places de stationnement ? Comment voulez-vous qu'on fasse ?

Là, le PDU va être au pied du mur, c'est-à-dire que ça n'aura peut-être servi à rien de faire toute cette grande campagne de communication et d'information parce que la vraie question n'est pas posée.

On est d'accord sur un discours, tout le monde est d'accord. C'est ce que j'appelle pour mes étudiants des questions «bébés phoques» : «êtes-vous pour ou contre le massacre des bébés phoques ?» Tout le monde est contre. C'est facile.

### **On en arrive au dernier point, abordé par Ingrid Ernst : c'est que dans la concertation, il n'y a pas forcément concert.**

On a l'air de trouver que ce n'est pas normal, que c'est un défaut de la concertation. J'ai envie de dire que, si en effet il y avait concert, je n'aurais pas besoin de concertation.

Concert au sens de concert de louanges ou d'un concert d'applaudissements : dans ce sens-là, la concertation, ce n'est pas concert. Et si c'est un concert musical, tout le monde joue sa partition en essayant de jouer juste, et c'est la même partition. Là, on voit très bien que ce n'est pas le cas.

Et on revient sur les stratégies. Et pourquoi y a-t-il des stratégies différentes ? C'est parce qu'il n'y a pas forcément d'accord sur les valeurs du futur qui sont portées par les projets. C'est là-dessus, je crois, qu'il y a un problème de fond et j'aime bien l'exemple de Berlin, il m'apprend quelque chose. Vous avez dit, Mme Poczka, qu'à Berlin il y avait quand même une population à la recherche d'une espèce de futur commun après des périodes de déchirure et là, on voit qu'il y a un projet qui est porté par la démocratie. Du coup, la concertation, certes il y a des discussions, certes on n'est pas d'accord, mais j'ai quand même l'impression que c'est plus facile -c'est peut-être idéalisé par le Français que je suis, j'imagine que ça doit parfois être un peu difficile. Et la question pour nous

· Regardez le slogan du PDU :  
SE D PLACER EN  
TOUTES R NIT ;  
y a-t-il un crétin  
pour dire  
"je suis contre" ?  
Simplement, c est  
sur la solution  
qu il n y a pas  
accord."

· pourquoi y a-t-il  
des strat gies  
diff rentes ?  
C est parce qu il  
n y a pas forc -  
ment d accord  
sur les valeurs  
du futur qui sont  
port es par les  
projets."

autres, qui n'avons pas de déchirure particulière à coudre, qu'est-ce que c'est ?

Je pense que c'est notre vision de la ville dans trente ans et je ne suis pas du tout certain qu'il y ait un consensus sur la vision de la ville dans trente ans. Et ça m'amène à dire que quelquefois, il y a des positions qui ne sont pas compatibles, c'est-à-dire que dans la concertation, ça s'appelle de la pop music au sens originel du terme : sur les places de villages chacun venait avec son instrument et jouait ce qu'il voulait et on écoutait trente personnes qui jouaient ensemble ; ça donne des sons. Dans la concertation, s'il n'y a pas cette vision commune, alors à ce moment-là c'est normal qu'il y ait des affrontements. Je ne considère pas du tout l'affrontement dans la concertation comme une défaillance de la concertation.

· quoi sert la concertation ?  
(...) peut-être que ça sert tout simplement à faire vivre la démocratie."

Ceci étant, s'il y a affrontement dans la concertation, si on saute d'un cran, à quoi sert la concertation ? Puisqu'on a éliminé une fois pour toutes l'idée que c'était pour éviter du contentieux -on a dit cette chose un peu instrumentale qui existe aussi, on n'en parle plus, on est d'accord là-dessus-, peut-être que ça sert tout simplement à faire vivre la démocratie. Et si on est dans une période où on pense que la démocratie est un peu défaillante, c'est-à-dire un certain art de vivre ensemble en partageant des projets communs à travers des différences -la démocratie se fabrique dans le conflit, la friction, le frottement, le choc, tout ce qu'on voudra.

L'histoire de la démocratie, c'est quand même l'histoire d'un fantastique «fouage de gueule». Dans ce cas-là, la concertation, c'est peut-être un outil au service du renouvellement de la démocratie. Et on finit par où on a commencé, parce que ça, vous l'avez dit pour commencer. Je l'ai entendu et je l'ai noté.

Pour finir, si cette démocratie, qu'on pense parfois un peu défaillante, a besoin d'outils pour se reconstruire, se resserrer, se renouveler, alors probablement la concertation est l'un de ces outils. Cela veut dire que si la démocratie se renouvelle vraiment, à ce moment-là la concertation va se faire dans le fameux climat dont on a parlé : un fameux climat social ou «sociétal». Il y a un certain climat parce que, justement, il y a la concertation en amont qui sert à resserrer la démocratie et il y a la concertation en aval, qui vient plus tard, et qui va fonctionner beaucoup mieux ; ce sera le deuxième âge de la concertation. Vraisemblablement, on est encore dans le premier âge.

Du coup, le conflit est logique et l'absence de conflit serait simplement une illusion du concert, qu'on trouve dans le discours.

## Abel GUGGENHEIM, Mouvement de défense de la bicyclette

Je suis content d'entendre F. Beaucire parce que j'étais un peu frustré en écoutant les intervenants associatifs au sujet du PDU. Je trouvais que le verre à moitié plein de M. Papinutti -c'est normal puisque c'est sa fonction- était de nouveau à moitié plein avec les interventions de J. Gilbert et de C. Loiseau. J'ai participé aux réunions du PDU et, effectivement, c'était très sympa. Ceci dit, quand je vois le torrent de banalités que constitue la conséquence de cela, ce bouquin qui ne contient que des choses avec lesquelles personne ne peut être en désaccord et qui va ne servir à rien, je voulais tempérer ce qui avait été dit tout à l'heure. Par rapport à la règle du jeu, j'avais l'impression que ç'aurait été bien si la parole n'avait pas été aussi convergente vers : «tout ça, c'est formidable !»

Je voulais intervenir sur l'histoire de la démocratie participative, comme on dit. On a beaucoup parlé «cuisine» (comment ça se passe, des méthodes ont été présentées...), mais avant de faire la cuisine, il faut d'abord aller faire le marché. On est un peu dans la situation de faire la cuisine sans avoir choisi les ingrédients qu'on met dedans, en particulier au niveau des associations. Il y a aujourd'hui beaucoup d'institutions qui sont prêtes à faire de la concertation, qui mettent beaucoup de bonne volonté et même de conviction : aussi bien les élus que les techniciens sont très souvent sincères maintenant ; par contre, dans le choix des associations qu'ils ont en face d'eux, ils sont d'une «nullité crasse». Ils n'accordent pas d'importance à ça. Dans la technique de concertation on fait les choses au hasard ; il y a un mélange de hasard et d'institutionnels forts, je vais en donner deux exemples.

Premier exemple. J'ai participé aux réunions à la mairie de Paris au sujet du plan vélo, au moment où cela a été lancé par Jean Tiberi au début 1996. Ils ont pris des listes d'associations qui ensuite ont été formalisées et je vous donne un exemple au hasard. Il y avait une association -et je crois qu'elle est encore dans les documents que la Ville de Paris sort périodiquement- qui n'a jamais existé, qui est simplement un nom qui avait été choisi au moment d'une manifestation de cyclistes, qui était un regroupement des associations portant l'adresse d'une personne qui depuis plusieurs années est en Australie. Le nom de l'association qui n'a aucune existence et le nom de la personne et son adresse sont toujours sur les listes et elle est convoquée régulièrement à des réunions.

Cet exemple est un peu outré, mais il montre simplement qu'on imagine que le choix des associations n'est pas une chose importante.

Un autre exemple : au moment du choix du PDU, une liste d'associations a été établie. Le Mouvement de défense de la bicyclette, qui existe depuis 25 ans et qui est l'association francilienne des cyclistes, était inconnu des services de la préfecture ou de la DREIF. Quand j'ai essayé d'en savoir plus, je me suis aperçu que le processus par lequel on faisait le choix des associations était un processus complètement aléatoire au début et à un moment il était strictement formalisé par le préfet et on ne pouvait plus y toucher.

Je suis allé dans des réunions où je n'étais pas invité ; j'avais demandé à l'être, on m'avait dit : ne venez pas. On n'a pas osé me mettre à la porte et au bout d'un moment on a été bien obligé de me rajouter dans les listes parce que je ne parlais pas. Et je n'étais pas le

"d finir quels sont les bons interlocuteurs, c est une t che essentielle des institutions."

seul dans ce cas. Et à l'inverse, des gens étaient convoqués qui ne venaient pas.

Ce qui est important pour le milieu associatif et je voudrais que les institutions y réfléchissent, c'est légitimité et compétence. Il y a une compétence au niveau technique ; il y a une compétence associative, ce n'est pas la même. Ce sont des compétences convergentes, les gens sont différents et il faut qu'elles convergent vers un but politique. Aujourd'hui on l'a bien dit : le milieu institutionnel a changé ; le milieu associatif aussi. Dans le milieu associatif, il y a de plus en plus de gens qui sont prêts à mouiller leur chemise et ne se contentent pas de slogans tout faits, faciles, démagogiques. Donc, accepter de discuter pied à pied et pas seulement sur des choses simples mais aussi sur des choses compliquées.

Tout le monde a souri quand on a senti qu'il y avait une petite rivalité associative ; nous, c'est pareil en ce moment quand les associations parlent de la Ville de Paris, nous aussi on fait des choix par rapport à un monde qui n'est pas facile. Eh bien le monde institutionnel, politique et technique doit aussi faire des choix, y compris quand ce n'est pas facile.

### **Barbara FABOZZI, urbaniste stagiaire, IAURIF**

Je voudrais poser deux questions méthodologiques relatives au Stadtforum de Berlin : d'abord, comment l'animateur des séances a-t-il géré les débats ?

Ensuite, comment les critères et objectifs des différents acteurs qui ont participé au forum de Berlin ont-ils été pris en compte, de quelle façon ils ont été pondérés jusqu'à trouver effectivement une solution largement partagée ?

### **Vincent ACKER, président, association Droits du piéton**

J'ai accumulé les réflexions, mais je vais vous en épargner beaucoup et n'en garder que deux. La première est que nous sommes très attachés à l'idée que vous nous permettez aujourd'hui d'espérer, c'est-à-dire la construction d'une forme de nouvelle démocratie. On peut très raisonnablement penser que le système électoral par liste majoritaire ne permet pas vraiment, dans une assemblée responsable des décisions et des aménagements, de réunir des gens qui ont l'expérience et la compétence sur les divers sujets qui doivent être abordés. C'est pour ça que nous espérons que va se développer, avec une certaine représentativité et légitimité, la représentation des usagers.

Deuxième réflexion, Monsieur Lacoste, dès le départ vous avez voulu insister sur les mots que vous avez employés : « démocratie participative et aménagement régional ». Pourquoi une telle limite, surtout quand vous avez parlé de projets qui ne sont plus régionaux mais locaux ? Et lorsque nous parlons d'aménagement, il y a aussi la question de la réglementation qui mériterait que l'on parle de démocratie participative.

### **Fabrice PIAULT**

Questions à Ingrid Ernst, par rapport aux projets d'urbanisme. Ce qui apparaît dans le document [cf. annexe], c'est qu'à Berlin il est dit qu'il y avait des projets antagonistes relevant des ministères concernés, d'un côté les Transports et de l'autre l'Environnement. Est-ce qu'il y a eu des conceptions d'urbanisme de la ville qui sont apparues comme assez différentes et qu'à ce moment-là il y a eu un consensus sur les quelques valeurs dont vous avez parlé, « démocratie, écologie et patrimoine », parce que sur Paris Rive Gauche, à mon avis, on a une divergence. La conception de l'aménageur, c'est : on continue Paris tel qu'il est et la conception des associations, c'est plutôt de faire un morceau de ville à la pointe de l'écologie urbaine. C'est un morceau de ville qui est beaucoup plus avancé que ce qu'est Paris aujourd'hui.

Est-ce que ces divergences de conception de l'urbanisme sont apparues, puisqu'en plus dans le Stadtforum, ce sont des intellectuels indépendants qui se sont exprimés ?

### **Hervé BLUMENFELD, chargé d'études, IAURIF**

Je voulais poser une question sur la représentativité des associations ou des personnes qui ont été désignées par le ministère de l'Urbanisme et de la Protection de l'Environnement au Stadtforum par rapport à celle des élus au Parlement de Berlin.

La façon dont j'ai compris les choses, c'est que ce qui était recherché par le ministre, c'était un débat qui permettait de clarifier au maximum un certain nombre de questions et de grands enjeux, que le choix appartenait ensuite au Parlement. Le FNP [schéma directeur] a été approuvé après discussion et débat au Parlement. Là, est-ce qu'il n'y a pas deux débats de nature différente, l'un qui tend à clarifier au maximum les enjeux et les choix possibles (et à les évaluer) et l'autre qui est de faire des choix politiques ?

### **Denise RAGU, chargée d'études, IAURIF**

D'abord, la question de la représentativité des associations. Nous nous posons des questions sur le développement de la démocratie participative dans notre pays et dans notre région et, notamment, à propos des associations. Dans quelles listes puise-t-on ? Quelle connaissance a-t-on de ces associations ? Les gens qui sont dedans ne sont-ils pas d'anciens techniciens ? Est-ce que ce sont vraiment des habitants, des citoyens de base ? Je crois que c'est une des choses à laquelle on pourrait réfléchir à l'Institut.

Deuxième question : le niveau régional est une échelle très complexe avec des institutions de compétences et de niveaux de gouvernement différents. Comment peut-on vouloir aborder directement la participation au niveau régional alors qu'au niveau local, dans cette région, elle est très peu développée ? Comment peut-on amener le citoyen de base, qui n'est pas ou peu interpellé sur ce qui se passe dans son quartier, à s'impliquer sur des questions qui ne l'intéressent pas directement et qui sont d'une complexité autre.

### **Fouad AWADA, directeur général adjoint de l'IAURIF**

Ce qui me frappe, c'est qu'il y a dans cette affaire de concertation une recherche de l'informel. C'est-à-dire qu'à chaque fois qu'on trouve une instance représentative des gens, on cherche à la dépasser en essayant de trouver quelqu'un d'autre. Ou alors il y a quelqu'un d'autre qui s'en mêle. Ce *Stadtforum* ressemble comme deux gouttes d'eau aux conseils économiques et sociaux régionaux que nous avons. Non seulement il y a un Conseil régional mais on a trouvé la nécessité, dans les années 1980, de créer auprès des régions des instances qui représentent la société civile. Il y a tout le monde : les dentistes, les locataires, les propriétaires, les syndicats, les patrons, etc. C'est vraiment représentatif du tissu francilien. Mais on trouve que ce n'est pas assez et il faut encore concerter. Donc on a créé la CRAT [Commission régionale pour l'aménagement du territoire] pour les questions d'aménagement du territoire ; on crée d'autres structures de pour le PDU et ainsi de suite.

Donc, c'est réflexion sur cette nécessité permanente d'aller chercher celui qui n'a pas été élu, qui n'a pas eu la légitimité.

Et, d'un autre côté, ce qui me frappe dans le débat, c'est que nous n'avons pas du tout abordé les questions légales, juridiques, celles qui obligent à une forme de concertation. Or là, on vient de voir dans la ZAC Paris Rive Gauche que les associations regrettent de n'avoir comme rôle que de donner des arguments une fois que le PAZ [Plan d'aménagement de zone] est approuvé. Excusez-moi, quand le PAZ est approuvé il n'y a plus grand-chose à faire. C'est au niveau du programme de l'opération d'aménagement,

“Comment peut-on vouloir aborder directement la participation au niveau régional alors qu'au niveau local, dans cette région, elle est très peu développée ?”

éventuellement au niveau de l'élaboration du PAZ lui-même que la concertation prend sa signification.

Nous vivons avec un appareillage juridique qui est fabriqué avec des enquêtes publiques qui n'engagent pas du tout le maître d'ouvrage. Est-ce que ce n'est pas ça, plutôt, qu'il va falloir faire évoluer vers d'autres formes ?

### Fabrice PIAULT

Je voudrais revenir sur l'histoire de la représentativité, parce que je crois qu'il y a toujours une volonté, et notamment des aménageurs, d'avoir une structure très institutionnalisée, très stable, très fixe, etc. C'est comme s'il y avait un besoin de se rassurer.

Je crois qu'il faut absolument assumer la diversité du milieu associatif, d'abord parce qu'il y a des associations plus ou moins institutionnalisées et il faut arriver à conserver une fraîcheur dans le processus de concertation. Il faut arriver à intégrer des choses qui ne sont pas toujours évidentes au départ, ça me semble essentiel. On voit, même sur le comité de concertation de Paris Rive Gauche, que dans la diversité des associations présentées on a finalement une palette. La représentativité, c'est la représentativité des gens qui sont là et qui s'y intéressent à un certain niveau.

Là où il y a une responsabilité de l'aménageur, c'est de donner les moyens aux gens de s'intéresser s'ils le veulent, s'ils le souhaitent ; des gens émergent ou n'émergent pas sur des dossiers. Après il y a d'autres processus de consultation et d'information des habitants au sens large.

Il y a deux obstacles : soit on est institutionnel (association installée, préexistante, agréée éventuellement, etc.), soit on recherche tout le temps l'habitant qui, lui, n'a pas parlé. Ces écueils ne sont pas anodins parce que ça relève d'une volonté politique. Chez l'aménageur, qui est remis en cause en général par les acteurs qui émergent plus ou moins spontanément, il y a la volonté soit de se rassurer avec des associations antédiluviennes, institutionnalisées, subventionnées et donc en partie liées par toutes sortes de circuits, même si elles ont leur place évidemment. Il peut aussi y avoir chez l'aménageur la volonté d'aller chercher l'habitant *lambda* supposé, lui, être favorable au projet.

'L o il y a une  
responsabilit de  
l am nageur,  
c est de donner  
les moyens  
aux gens de  
s int resser s ils  
le veulent, s ils le  
souhaitent..''

Ce que j'observe dans l'évolution du projet Paris Rive Gauche, c'est qu'il y a eu toutes sortes de tentatives pour faire émerger des associations favorables à la mairie. Il y a eu par exemple, au début du comité de concertation une association qui s'était créée dans les derniers jours de l'enquête publique, association qui n'avait participé à rien, qui n'existait pas. Il a fallu trois ans pour qu'il soit admis que cette association sorte du comité de concertation : elle est venue à deux réunions au départ et elle a disparu de la circulation. Cette question est un enjeu politique.

Je finis en renvoyant la balle aux aménageurs en général parce qu'on interpelle beaucoup les associations sur leur représentativité ; les associations ne prétendent pas représenter autre chose qu'elles-mêmes, ce qu'elles sont. Le grand problème qu'on rencontre à Paris Rive Gauche, c'est qu'on a souvent en face de nous des interlocuteurs qui ont une forme de représentativité mais qui ne sont pas vraiment les décideurs. Dans le comité de concertation, nous avons des fonctionnaires de la Ville, des gens qui sont en charge techniquement de réaliser l'aménagement, mais ces gens ne font qu'appliquer un plan qui a été décidé au niveau politique. Et les politiciens ou les élus n'assument pas leurs responsabilités ou peu ou l'assument dans l'ombre ; ils ne sont pas présents directement en face de nous.

Une des choses frappantes dans le tableau présenté par M. Marvillet, c'est qu'au début il y a beaucoup de réunion du comité permanent de concertation et peu de groupes de

travail techniques. Mais depuis un an, il y a eu une seule réunion du comité permanent et l'adjoint au maire chargé de l'urbanisme n'était même pas présent, il avait délégué. En revanche des groupes de travail techniques avec des représentants de la Ville il y en a plein. Et ça, ça veut dire que la concertation ne peut pas se développer de manière saine. Non pas parce que les associations ne sont pas représentatives mais parce que les interlocuteurs qu'on nous donne ne sont effectivement pas décideurs, quelles que soient leurs qualités et leur compétence.

## Marc PAPINUTTI

Premier point, en réponse à F. Beaucire : si le PDU n'avait pas existé, il n'y aurait pas eu un chapitre sur le contrat de plan Etat-Région 2000-2006 (c'est-à-dire l'organisation sur une période de sept ans de gros investissements) ; contrairement au précédent contrat, il y a un article qui s'appelle «Qualité de service» et qui est essentiellement issu du PDU. Il y a quelques années et on aurait eu [à la place] de grandes infrastructures supplémentaires. Donc on a fait changer les choses parce qu'il y avait un débat.

Deuxième point. Je suis entièrement d'accord avec F. Beaucire quand il dit qu'il y a un certain nombre de débats qu'on n'a pas eus en Ile-de-France... Je pense à la densification, par exemple : je suis frappé qu'en Ile-de-France les techniciens, les associations, tout le monde est d'accord pour la densification et quand je fais une consultation, 2/3 des courriers des élus disent non à la densification. 2/3 ou 3/4 des citoyens, quand ils réagissent, réagissent différemment. Je veux savoir comment vous avez fait ce débat à Berlin parce que c'est essentiel qu'on parle de la ville.

En complément de cette question de la densification, c'est effectivement chez nous, en grande couronne, qu'il y a des réactions profondément différentes sur ces problèmes de déplacements, de vision de la ville. Par rapport à Paris, on voit bien qu'on ne parle pas de la même chose. Mais quand on est aménageur en Ile-de-France, il faut s'occuper de toute la région.

## Ingrid ERNST

Je réponds à la question qui a été posée sur les conflits lors de l'élaboration. Première chose, la concertation ne remplace, ici comme là-bas, jamais la procédure. Il se trouve qu'à Berlin, il y a une densité de procédures absolument extraordinaire comme partout en Allemagne, mais encore plus à Berlin parce qu'il y avait beaucoup de choses à faire. Exemple : le projet *Potsdamer Platz*, présenté ici comme un projet émanant d'un libéralisme outrancier (1,2 millions de m<sup>2</sup> de bureaux). On a l'impression que le public n'était pas là.

Mais il y a eu beaucoup d'étapes au cours desquelles le public a pu se prononcer : d'abord un concours d'urbanisme lancé par le Sénateur ; ensuite, il y a eu un plan de construction, opposable au tiers, extrêmement détaillé ; ensuite, il y a eu six plans de détail ; ensuite, des projets d'architecture avec des concours ; ensuite, la demande de permis de construire qui est passée encore devant le directeur de la Construction qui a aussi un droit de regard sur l'esthétique du bâtiment, son intégration dans le paysage, etc. La densité des procédures formelles ou informelles est immense, beaucoup plus importante qu'ici. Cela, c'est en amont, pour le programme des procédures.

Deuxième chose, il faut aussi faire la part de la culture de la discussion et de la culture du conflit. En fait, il y a un degré d'endurance au conflit en Allemagne qui est assez extraordinaire. En fait, le consensus nécessite des affrontements ; le consensus, ce ne sont pas des pantouffles pour se mettre d'accord gentiment au coin du feu et le lendemain changer d'avis parce que l'un va avec l'autre. Si on veut un véritable consensus qui aboutisse à des

“Je pense que le degré de conflit est un indicateur de la réussite de la concertation.”

décisions qui tiennent et qui soient durables et non réversibles ou révisables comme l'est un POS, il faut discuter longuement et violemment. On a parlé tout à l'heure de mettre les mots sur les choses, c'est ce qui est fait dans ces concertations-là, celles qui réussissent. Et je pense que le degré de conflit est un indicateur de la réussite de la concertation.

### Cornelia POCZKA

Pour le projet de la *Potsdamer Platz*, le plan de construction a été publié dans tous les grands quotidiens de la ville ; tout le monde pouvait aussi aller voir les plans dans la mairie d'arrondissement. Et là, des urbanistes ou des étudiants expliquaient et prenaient les propositions et les objections. Mais quand même, il y a eu des problèmes avec les ministères parce que les ministres sont de différents partis. On a réglé ça entre temps : maintenant, un seul ministre est responsable pour l'urbanisme, l'environnement, la construction et la circulation ; les deux ministères concurrents ont été unifiés.

On trouvait des consensus là où on ne s'attendait pas à en trouver.

En ce qui concerne les associations et la compétence des personnes, vous avez dit que les personnes devaient vouloir participer ; pour le *Stadtforum*, c'étaient des personnes qui voulaient discuter sur les sujets. Elles venaient le vendredi après-midi et le samedi toute la matinée. Elles recevaient 70 F par jour pour leur frais, ce qui n'est pas beaucoup et il fallait vraiment être intéressé.

Le consensus. En ce qui concerne la discussion, c'était très drôle parce que les gens, souvent, étaient forcés d'accepter les arguments des autres. Et d'un seul coup, on réalisait : « ah oui ! il a raison, dans ce secteur il ne faut pas construire une route » ou « là, on n'a besoin d'un biotope etc. ». On trouvait des consensus là où l'on ne s'attendait pas à en trouver.

La question de l'animateur. Il présentait les experts invités et il réglait la discussion, utilisait la cloche quand les gens bavardaient trop. Il prenait des notes qu'il comparait avec celles du rapporteur qui faisait toujours les comptes-rendus.

Autre chose importante : le ministre était toujours présent, ce qui donnait une grande valeur aux débats. Il était le plus important des auditeurs au *Bänk* et il y avait toujours une place libre à côté de lui pour les invités (par exemple, un secrétaire d'Etat ou un autre ministre invité parce que l'on parlait d'un sujet qui le touchait aussi). Le ministre s'exprimait rarement, laissant la parole aux experts dont il utilisait les recommandations dans le processus de décision.

le ministre était toujours présent, ce qui donnait une grande valeur aux débats.

La participation des jeunes. On a dit aussi qu'il était difficile de faire participer les jeunes. On les a invités à un *Stadtforum* et ils ont lutté avec les politiciens. Ils leur ont dit : « vous, les vieux, vous dites toujours comment on doit développer la ville, mais c'est nous qui allons y vivre » ; c'était une très bonne discussion.

Tous les ans, nous avons un concours « les jeunes développent la ville de Berlin » ; il y a plusieurs sujets (culture, développement urbain, etc.) et deux groupes (de 12 à 15 ans et de 16 à 25 ans). Je suis responsable d'un projet de jeunes dans le cadre de l'Expo 2000 à Hanovre et un des sujets était ce projet. Il y a une classe qui s'est dit : « tous les plans et la documentation sur la ville, même pour les jeunes, sont toujours faits pour des adultes » et ils ont fait eux-mêmes un plan en choisissant les bars, les cinémas etc. Ils ont en fait un livre pour lequel ils ont reçu le 1er prix. C'est un professeur qui a décidé de faire ça dans son cours de géographie. C'est toute une société qui doit vraiment participer activement à cela [la transformation de la ville], pas seulement les urbanistes, pas seulement les sections d'urbanisme dans les ministères ou les arrondissements.

### Francis BEAUCIRE

Il reste une grosse question à traiter, celle de la légitimité ; ça a l'air de tarabuster un peu tout le monde. Dans un processus évolutif qui a son énergie propre, la légitimité ne relève pas de quelque chose de normatif. A mon avis, est légitime celui qui fait partager sa conviction et c'est tout.

### **Gérard LACOSTE**

Il n'y aura pas de mot de la fin, mais une suite à cette table-ronde, avec notamment un travail sur les outils et méthodes de la concertation à l'automne. Je remercie les intervenants de la qualité de leurs interventions et l'ensemble des participants pour leur patience.

# INFORMATION USAGER PARTICIPATION

FORMA  
L'USAGE  
2011  
ASSOCI  
CONCIL  
ATELIER DE F

# Annexe

# INFORMATION USAGER

# Démocratie participative et aménagement régional

Points de vues croisés sur trois expériences

## Document préparatoire à la table-ronde du 27 avril 2000

à 14h à l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France  
15 rue Falguière 75015 PARIS  
Métro : Falguière

Vous avez reçu le programme de la table-ronde organisée à l'IAURIF le 27 avril prochain, consacrée à un échange de vues sur trois expériences de concertation. Le document que vous avez entre les mains a pour but de préparer cette rencontre en vous familiarisant avec les questions qui seront abordées.

Les deux premiers cas se situent en Ile-de-France :

- le Comité permanent de la concertation (CPC) sur la ZAC Paris Rive Gauche, ou comment instaurer tardivement et pérenniser un dialogue avec des associations sur l'aménagement de la plus grande opération d'urbanisme parisienne ;
- l'élaboration concertée du Plan de déplacements urbains (PDU) d'Ile-de-France, ou l'invention d'une organisation pour impliquer le plus grand nombre d'acteurs dans la conception d'une politique régionale de déplacements.

Le troisième apporte un éclairage de l'étranger sur cette question : il s'agit du rôle joué par le *Stadtforum* dans l'élaboration du schéma directeur de Berlin, ou comment susciter l'expression d'une opinion publique en matière d'urbanisme avec une instance de débat «au sommet» relayée par les médias.

Ces expériences portent sur des projets de nature différente : l'aménagement opérationnel pour Paris Rive Gauche, l'élaboration d'un document d'orientation pour le PDU, la planification stratégique et réglementaire pour le schéma directeur de Berlin. Elles interviennent à différents stades : en amont pour deux d'entre elles, en aval pour une troisième.

Mais ces trois démarches ont en commun de porter sur des projets stratégiques dont les enjeux se situent clairement à l'échelle métropolitaine. Surtout elles illustrent la construction méthodique de la participation avec la mise en place et l'animation d'espaces de débats qui ont fonctionné dans la durée.

De ces pratiques concrètes peuvent être tirés de très nombreux enseignements qui peuvent nourrir vos réflexions ainsi que celle que nous menons à l'IAURIF sur ces questions.

Si vous souhaitez prendre une part plus active à nos travaux, vous pouvez réagir sur ce document (rubrique «Qu'en pensez-vous ?») et nous en remettre une copie lors de la table-ronde. Vous pouvez aussi nous apporter un témoignage, une suggestion, une réflexion, ou nous signaler une personne à contacter. Vous serez bien entendu tenu au courant de la suite de nos travaux.

# L'implication des citoyens et l'aménagement régional

La participation des citoyens à l'aménagement de leur cadre de vie s'impose de plus en plus comme une question de société. Mais les pratiques de concertation restent encore insuffisantes, elles viennent souvent trop tard et se limitent à des projets locaux.

Entre indifférence apparente et contentieux, entre repli sur soi et mobilisation associative, les Franciliens semblent exprimer le besoin d'être mieux informés et mieux écoutés. Contraints à s'entourer toujours plus d'experts et de juristes, les élus cherchent à renouer le contact avec leurs concitoyens et à vouloir identifier parmi eux des interlocuteurs.

Aujourd'hui, la difficulté à planifier et à gérer de grandes métropoles comme l'Île-de-France, la complexité du jeu des acteurs, conduisent à imaginer de nouveaux modes de gouvernance. L'évolution actuelle de la législation va dans le sens de l'ouverture d'espaces de débat en amont des projets d'aménagement. N'est-ce pas l'occasion de réfléchir à la place que le Francilien pourrait prendre dans le débat sur l'aménagement du territoire de sa région ? Dans l'affirmative, comment l'organiser ?

Avant de procéder à l'examen des cas concrets, il est utile de se mettre d'accord sur l'emploi que l'on fait des mots.

## Le degré d'implication : essai de définition des termes

Pour rendre compte des différents degrés que peut prendre l'implication des citoyens, on peut proposer les définitions suivantes :

- **degré 0** : la collectivité (ou le maître d'ouvrage) étudie et décide d'un projet au travers de ses processus internes de décision sans en informer le public ;
- **degré 1, l'information** : la collectivité informe le public d'un projet, sans attendre de retour. L'information peut intervenir aux différents stades de l'avancement du projet et sous des formes diversifiées ;
- **degré 2, la consultation** : la collectivité consulte le public sur un projet pour recueillir son avis par le biais d'une procédure obligatoire (type enquête publique) ou volontaire (type referendum). C'est un moment unique dans le processus, qui peut même intervenir en amont du projet et qui n'implique pas de retour ;
- **degré 3, la concertation** : la collectivité (se) concerta avec le public sur un projet (le terme n'est pas pris ici dans son acception juridique de «concertation préalable», ni dans son sens de «coordination inter-services»). Elle lui soumet, après consultation, le projet amendé. Le public peut à son tour faire des contre-propositions qui seront examinées ;

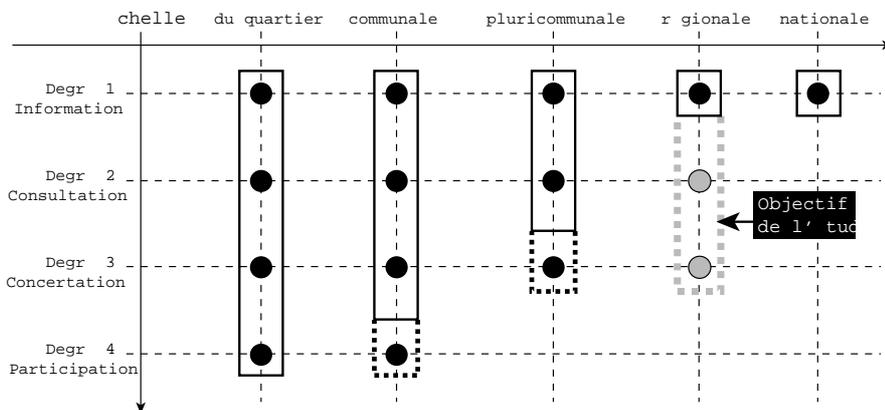
Qu'en pensez-vous ?

## quelques points de repère

- **degré 4, la participation** : la collectivité invite le public à participer à l'élaboration collective d'un projet. La création d'un espace de participation se construit avec méthode et rigueur sur la durée. Ceci implique de mettre au point des outils pédagogiques susceptibles de mettre chacun des participants (élus, techniciens, citoyens...) en capacité de contribuer activement.

### Les échelles de temps et d'espace

Il est bien sûr plus aisé d'impliquer le public dans des projets à court terme dont les effets sont visibles, que sur des projets à long terme dont les effets sont plus diffus. Sur les projets régionaux, les pratiques dépassent rarement l'information du public (le degré 1), tandis qu'au niveau du quartier, la participation active des habitants (le degré 4) n'est pas si rare. L'objectif de l'étude est de voir s'il est possible d'aller vers des modes plus intensifs d'implication du public sur des questions d'aménagement régional.



### Les publics

On peut distinguer, très schématiquement, deux grands types de publics :

- un public-relais constitué de groupes intermédiaires, le plus souvent des associations.
- le grand public, par définition anonyme, qui se structure en fonction des intérêts en jeu.

Il importe de savoir si la consultation, la concertation ou la participation est réellement ouverte ou si la parole n'est pas «confisquée» par un groupe ou un autre. D'où l'importance des «règles du jeu».

### La nature des projets

La nature des projets, leur consistance juridique, leur technicité influent fortement sur la capacité du public à en comprendre les enjeux, exprimer son avis et s'impliquer dans le processus. Les méthodes, l'organisation et les outils ne seront pas les mêmes selon qu'on souhaite impliquer le public sur un projet opérationnel (par ex. une zone d'aménagement), sur un plan réglementaire (par ex. un schéma directeur...), sur une politique contractuelle (par ex. un contrat de ville...), sur un document d'orientations et d'actions (par ex. un programme local de l'habitat...) ou encore sur un schéma stratégique (par ex. un projet de territoire...).

Qu'en pensez-vous ?

# Le comité permanent de la concertation sur la Z.A.C. Paris Rive Gauche

En 1997, après plusieurs années de contentieux avec les adversaires de son projet réunis en associations, la Ville de Paris instaure le «Comité permanent de la concertation». Premier bilan d'une démarche innovante et ambitieuse.

Qu'en pensez-vous ?

## Paris Rive Gauche, une opération d'urbanisme d'une ampleur exceptionnelle

Cette ZAC s'étend sur une emprise ferroviaire et industrielle de 130 ha, dans le 13<sup>e</sup> arrondissement de Paris. Son PAZ prévoit la réalisation d'un programme immobilier de 1,8 million de m<sup>2</sup> à dominante de bureaux et d'activités, en partie sur une dalle couvrant les voies ferrées d'Austerlitz. Cette opération a pour ambition de contribuer au rééquilibrage à l'est de la région.

### La «concertation préalable», une occasion manquée...

Entre 1988 et 1991, la Ville de Paris organise plusieurs réunions publiques, expositions, visites du site, et une communication continue dans les médias. Après l'enquête publique, elle présente officiellement ses réponses aux observations, sans vraiment modifier son projet. Confondant information et concertation, elle rate de ce fait l'occasion d'un débat sur l'opportunité et le parti du projet, à l'instar de ceux que mène aujourd'hui la Commission nationale du débat public.

### ...qui engendre une forte contestation de la part d'associations

Dans ce contexte, deux associations obtiennent l'annulation de la déclaration d'utilité publique de la ZAC, suite à un long feuilleton judiciaire, au cours duquel intervient le Conseil d'État. La Ville met en révision le PAZ en 1996 et le soumet à une nouvelle enquête publique, au cours de laquelle les associations peuvent s'exprimer sur le fond du projet. À l'issue de cette procédure, la Commission d'enquête statue en faveur du projet, sous réserve que soit créée une instance de concertation permanente.

## Création et fonctionnement du Comité permanent de la concertation (CPC)

Le CPC est un organe consultatif informel créé par le Maire de Paris en avril 1997, en référence à la Charte de la concertation du Ministère de l'Environnement. Son rôle consiste à organiser et pérenniser un processus de négociation publique entre toutes les parties concernées par le projet, dans le cadre imparti par les documents d'urbanisme approuvés (le SDRIF et le PAZ). Il regroupe deux types d'instances de débat : le «comité permanent», sorte de commission plénière présidée par un élu de la Ville et des groupes de travail spécialisés. Il intègre également des personnalités indépendantes ayant un rôle de médiation méthodologique ou technique : le garant de la concertation et les personnes qualifiées. Il dispose d'un bureau chargé de préparer les travaux de ses instances. Il est financé par le maître d'ouvrage de l'opération : la SEMAPA.

## Quelques enseignements

### **Pour durer, la concertation doit savoir s'adapter aux évolutions des acteurs...**

En trois ans d'existence, le CPC a su évoluer dans son l'organisation et se doter des outils nécessaires à la réussite de sa mission. Son pragmatisme est un atout majeur pour la pérennité du processus.

### **...et être menée avec une méthode et des outils rigoureux**

Le CPC obéit à une organisation certes lourde, mais rigoureuse. Les «outils» dont il s'est doté se sont révélés très utiles à la bonne circulation de l'information, à l'arbitrage et à l'encadrement des débats.

### **L'engagement des élus : une condition *sine qua non* du processus**

Nombre d'associations considèrent que les élus parisiens ne s'impliquent pas assez directement dans le CPC, même s'ils continuent in fine à prendre les décisions. Dans la pratique, ce sont surtout les services de la ville qui assurent le relais entre les associations et les élus.

### **La transparence des choix : un acquis irréfutable du CPC**

Même si les propositions faites par les associations ne sont pas retenues, la Ville est amenée au travers du CPC à justifier publiquement ses choix et à expliciter ses positions, ce qui est déjà un grand pas en avant.

### **La négociation modifie le jeu des acteurs mais n'écarte pas le contentieux**

L'exercice de la négociation a permis de faire évoluer la position des acteurs du CPC. La Ville considère aujourd'hui que le dialogue avec les associations peut être source d'enrichissement pour le projet, mais certaines d'entre elles continuent à utiliser les recours pour faire pression sur la Ville.

### **Des positions contrastées entre la maîtrise d'ouvrage urbaine et l'aménageur**

Le CPC a tendance à renforcer la position du maître d'ouvrage urbain (la direction de l'aménagement, de l'urbanisme et de la construction), chef d'orchestre du processus et garant de la qualité du projet urbain, au détriment de celle du maître d'ouvrage de l'opération (SEMAPA), dont la tâche est rendue plus compliquée encore.

### **La représentativité des associations : une question récurrente**

L'argument de la faible représentativité des associations, et donc de leur légitimité, a été utilisé au départ par la Ville et l'aménageur pour leur limiter l'accès à l'information. Cette question récurrente semble plutôt se poser aujourd'hui au sein même des associations.

### **Les groupes de travail : les vraies instances de la participation**

Ils ont permis d'analyser assez profondément les projets présentés et de faire des contre-propositions qui ont éventuellement été étudiées et acceptées par la Ville. C'est vraiment là que s'est effectuée «l'appropriation», voire même parfois, la co-élaboration des projets par les associations.

### **Une expérience paradoxale due aux différentes échelles du projet**

En insistant sur l'utilité de Paris Rive Gauche pour le rééquilibrage vers l'est de l'Ile-de-France, et sur l'ampleur des équipements qui y sont ou seront réalisés, la ville a mis en avant la dimension régionale de l'opération. Mais en la traitant comme une ZAC communale, certes d'une taille et d'une durée exceptionnelles, et en cantonnant les discussions du CPC aux modalités opérationnelles de son aménagement, elle évite un débat sur ses vrais enjeux.

Qu'en pensez-vous?

C O N T R A T T U

BAI

## L'élaboration concertée

# du plan de déplacements urbains de l'Ile-de-France

Qu'en pensez-vous ?

Pour élaborer le plan de déplacements urbains de l'Ile-de-France, l'État a mis en place depuis fin 1997 une organisation favorisant une participation large, au niveau régional d'abord, puis à l'échelle locale ; des actions ont aussi été menées en direction du public. Points de vues croisés et enseignements d'une démarche qui s'est définie pas à pas

### L'élaboration du PDU en Ile-de-France : un objectif précis, un statut ambigu

Les plans de déplacements sont élaborés en application de la loi sur l'Air (1996) qui prévoit que l'État en a l'initiative en Ile-de-France. Selon ce texte, le PDU doit «définir un usage coordonné de tous les modes de déplacements dans une perspective d'une diminution du trafic automobile». C'est un document d'orientations à moyen terme qui couvre l'ensemble du territoire régional.

La portée prescriptive du PDU est limitée par le Schéma directeur régional et par les compétences des communes, comme la police de la voirie, qui sont indispensables à sa mise en œuvre.

### Une organisation conçue pour impliquer les acteurs concernés

Au-delà des organismes associés de droit à son élaboration, le Syndicat des transports parisiens, le Conseil régional et le Conseil de Paris, le maître d'ouvrage (la Direction Régionale de l'Équipement) a souhaité que le PDU soit conçu selon un principe de large ouverture. L'organisation a été pensée dans le but de confronter les points de vue de tous les acteurs concernés.

Cette volonté s'est manifestée dans la composition du comité de pilotage qui a accueilli les représentants d'associations professionnelles, d'usagers des transports ou de protection de l'environnement considérées comme représentatives au niveau régional. Ceux-ci ont aussi participé aux 6 groupes de travail thématiques mis en place. A l'échelle locale, 8 instances départementales de concertation et plusieurs comités techniques locaux, regroupant chacun des communes à leur initiative, ont également réuni des représentants des élus locaux, des techniciens, des entreprises et des associations locales.

### Un calendrier d'élaboration très serré

L'élaboration du PDU a eu lieu entre novembre 1997 et septembre 1999 selon un calendrier très serré, déterminé par les échéances électorales de 2001. Elle s'est déroulée en 2 étapes -diagnostic et proposition d'actions- chacune ayant donné lieu à un rapport soumis pour validation aux instances

### Sur quoi a porté la concertation ?

Le cadre des discussions a été dessiné par le statut du projet lui-même ainsi que les limites fixées par l'État, notamment en termes de temps et de budget. Les discussions ont porté principalement sur la construction et le partage d'un diagnostic du système de déplacements francilien, sur l'identification d'un réseau principal prioritaire (axes et pôles) et sur la définition des actions concrètes à mettre en œuvre pour y parvenir.

## Quelques enseignements

### Une première pour une politique d'échelle régionale

La démarche adoptée pour l'élaboration du plan de déplacements urbains de l'Île-de-France est une première à plusieurs titres :

- la concertation est intervenue, très en amont, au stade de l'élaboration du projet,
- elle a impliqué de nombreux organismes et plusieurs milliers de personnes dans la région,
- le maître d'ouvrage a inventé et mis en place une méthodologie qui s'est montrée capable d'alimenter et de porter le débat à plusieurs niveaux : général, régional, départemental, voire local.

### Il y a eu à la fois sensibilisation, confrontation de points de vues et co-élaboration d'un projet

Sur trois points essentiels, le maître d'ouvrage semble avoir gagné son pari :

- produire un projet consensuel à partir d'une confrontation dynamique de points de vues de personnes issues d'horizons divers (associations, élus, techniciens),
- faire de la pédagogie sur une question transversale complexe et un projet immatériel,
- impliquer le plus possible les différents acteurs concernés par la mobilité et l'aménagement, pour faciliter la mise en œuvre ultérieure du projet.

### Des aspects moins positifs

- une organisation assez lourde, hiérarchisée, exigeant une très grande disponibilité des participants et rendant difficile la remontée de l'information depuis le terrain ;
- un temps de maturation trop court lié à un calendrier excessivement contraignant ;
- une implication insuffisante des élus, tant au niveau de la maîtrise d'ouvrage que des collectivités territoriales ;
- un bilan très inégal de la concertation dans les instances locales mises en place trop tard ;
- des actions de communication qui n'ont pas permis de sensibiliser certains publics dont l'adhésion au projet est essentielle à la réussite du PDU : élus des zones rurales et périurbaines, automobilistes réguliers, chefs d'entreprises, parents d'élèves, jeunes adultes...
- un projet dont certains pensent qu'il juxtapose des propositions d'actions sans idées directrices, ni priorités fortes.

### Un questionnement

L'élaboration concertée du PDU suscite des interrogations, parmi lesquelles :

- comment faire converger approche locale et approche régionale dans un projet comme le PDU ?
- comment professionnaliser l'animation technique des débats dans les groupes de travail ?
- quel processus de validation faut-il imaginer pour rendre plus objective et plus transparente la prise de décision ?
- quels moyens sont à mobiliser pour impliquer véritablement les citoyens et porter le débat sur la place publique à l'échelle régionale ?
- sur le fond, la méthode participative choisie a-t-elle enrichi ou, au contraire, affaibli le projet ?
- enfin, que signifie concerter sur un projet dont on connaît mal les contours et la portée ?

Qu'en pensez-vous ?

# Le rôle du *Stadtforum* dans la planification de Berlin

Entre 1991 et 1995, des représentants de la société berlinoise et des professionnels de l'aménagement, ont été impliqués au sein du *Stadtforum*, dans un exercice de planification urbaine concertée. Mené avec méthode et dans la durée, il a été relayé auprès du grand public par les médias. Présentation d'une expérience originale à une telle échelle.

Qu'en pensez-vous ?

## Planification et concertation en Allemagne : quelques repères

Les Villes-États comme Berlin élaborent et prescrivent leur schéma directeur ou « plan de destination des sols » (Flächennutzungsplan-FNP), ainsi que leurs plans thématiques tels que plans de paysage (Landschaftsprogramm) ou de transport. Les communes ou les arrondissements (Bezirke) élaborent leur plan d'occupation des sols (Bebauungsplan-BP) et sont également responsables de la délivrance des permis de construire.

Les collectivités locales allemandes font surtout de la concertation durant l'élaboration des plans, qui servent de documents d'urbanisme réglementaire. En règle générale, cette concertation est formalisée au maximum sur le plan de la procédure, tout en étant réduite à l'essentiel sur le plan du contenu.

À Berlin, l'aménagement du territoire est de la compétence du Ministère de l'urbanisme, de l'environnement et de la technologie. Le ministère du logement, de la construction et des transports, joue également un rôle déterminant, à l'instar des 23 arrondissements que compte Berlin.

## L'aménagement concerté de Berlin-Ouest dans les années 1980

Deux grands chantiers de planification ont été lancés à Berlin-Ouest, au cours des années 1980 : la double exposition internationale de construction (IBA-Neu et IBA-Alt) et l'élaboration du schéma directeur (FNP). Par le recours à une large concertation, ces deux opérations ont permis à la population berlinoise et aux acteurs publics et privés de l'aménagement, de se forger une vision « commune » du devenir de leur ville, vision qui s'est d'ailleurs largement prolongée et imposée après la réunification.

## Le *Stadtforum* et le FNP de Berlin après la réunification

Le *Stadtforum* a été créé au début des années 1990, dans un contexte historique particulièrement favorable à la relance de l'aménagement de Berlin. Ce « parlement de la planification », organisme purement consultatif, avait pour fonction essentielle d'organiser un débat de haut niveau sur la planification de la ville afin de conseiller le Sénateur responsable. Par ailleurs, il avait pour mission de communiquer ces débats au grand public via les médias, et de formuler la position de la Ville vis-à-vis des investisseurs.

Le *Stadtforum* était composé de soixante-dix membres permanents, organisés en collèges (Bänke) représentant les principales composantes de la société Berlinoise. Il était dirigé par un comité de pilotage composé d'experts indépendants de l'administration et du pouvoir politique, dont le rôle consistait à définir l'ordre du jour des séances et à en rédiger le compte-rendu.

## Quelques enseignements

### **Un débat d'idées et une confrontation de projets organisés au moment opportun**

Le *Stadtforum* a coïncidé, dans sa première période d'existence (1991-1995), avec la rencontre d'une très forte pression de développement et d'une non moins forte attente des Berlinoises sur toutes les questions touchant à leur cadre de vie. Largement diffusés par les médias, les débats qu'il a orchestrés et les concours d'urbanisme qu'il a organisés, ont contribué à dépasser certaines contradictions inhérentes à la planification d'une métropole de l'envergure de Berlin, et à forger une véritable opinion publique en matière d'urbanisme.

### **Une autonomie propice à la recherche de véritables consensus**

L'indépendance du *Stadtforum* par rapport au politique et à l'administration lui a permis de discuter au grand jour les concepts de base du schéma directeur et de prendre des positions généralement claires sur les thèmes abordés. Cette neutralité a également facilité une confrontation ouverte au sein-même de l'administration d'État, entre des projets souvent antagonistes soutenus par des services relevant de l'un ou l'autre des ministères les plus concernés par l'aménagement de Berlin.

### **Des limites en termes de participation du public liées à la complexité du sujet**

Le *Stadtforum* n'a pas été conçu comme un forum démocratique, au sens d'une agora «athénienne». C'était plutôt même un cénacle d'initiés, si l'on considère le niveau extrêmement technique des sujets abordés et la teneur parfois très abstraite des documents présentés, pour un public profane. Cela montre l'importance d'organes-relais et des médias, pour appréhender et traduire des questions aussi complexes.

### **Une démarche portée par une personnalité politique de premier plan**

Si le *Stadtforum* a eu un tel impact sur la planification de Berlin, c'est en grande partie grâce à l'esprit que le Sénateur Hassemer a voulu lui donner, et à son implication dans le processus. Il a en effet considéré le débat et la communication à propos du FNP étaient nécessaires à l'émergence d'un consensus socio-politique, condition indispensable à l'aboutissement du projet.

### **Un processus ayant connu des inflexions indispensables**

Un processus de concertation se déroulant sur une longue durée connaît nécessairement des temps forts et des périodes de moindre intensité, mais aussi des évolutions. Celui qui s'est déroulé à Berlin n'a pas échappé à cette règle, puisqu'un nouveau *Stadtforum* de quartier a été créé au milieu des années 1990. En revanche, l'expérience du *Stadtforum* n'a malheureusement pas été extrapolée à l'échelle régionale, puisqu'il n'a pas été saisi des questions relevant de la planification Berlin-Brandebourg.

Qu'en pensez-vous ?