



*Rapport d'évaluation du processus participatif  
et des modalités de la concertation 2013*

par  
**Michèle TILMONT,**  
**Garante de la concertation**

## 2013: UNE NOUVELLE DYNAMIQUE DE CONCERTATION À PNE

L'année 2013 a été marquée par la volonté affirmée des élus de la Ville de Paris de relancer la concertation avec les citoyens, les associations et les nombreux acteurs de ce vaste projet urbain.

En effet, après une phase de mise entre parenthèse depuis 2009, le processus de concertation a été réactivé et une nouvelle dynamique initiée.

Ces quatre années d'interruption sont expliquées par l'incertitude sur certains choix stratégiques pour l'aménagement et la difficulté à communiquer qui en a résulté dans l'attente de décisions, comme par exemple sur le tracé du futur CDG express, l'avenir de la Petite ceinture ou encore le pôle universitaire Condorcet... . Ceci alors que la Commission parisienne du débat public, nouvellement créée, affirmait dès 2010 regretter que « l'information sur le projet PNE ne soit pas à la dimension du projet, dispersée sur différents sites, sans actualisation à l'échelle globale du projet... »

### 1 – DES AVANCEES SIGNIFICATIVES

Cette nouvelle étape de relance de la concertation s'est caractérisée par des avancées significatives. Au cours des derniers mois, des rencontres régulières entre acteurs concernés ont été organisées selon un calendrier suivi de manifestations et de réunions. De nouveaux dispositifs et outils de participation et de concertation ont aussi été créés. Le coup d'envoi de cette relance a été la réunion du 7 février du Comité permanent de la concertation qui a intéressé un grand nombre de participants. Madame Anne Hidalgo, Présidente de ce Comité, a présenté la garante de la concertation récemment mandatée. Elle a répondu favorablement à plusieurs demandes formulées par les associations présentes et notamment l'association ASAPNE 18 :

- sur le principe de l'élaboration d'une charte de la concertation qui ouvre la possibilité d'engager des études alternatives dans le cas de divergence sur un point particulier ou de mener des études d'évaluation,
- sur le lancement d'un Comité de suivi sur le secteur « Gare des Mines- Fillettes »,
- sur l'ouverture d'une maison des projets, bd Ney.

Cette réunion du Comité permanent de la concertation a également été l'occasion d'une information sur l'élargissement du périmètre actuel de PNE jusqu'aux gares de l'Est et du Nord dans Paris et au Carrefour Pleyel à Saint-Denis. Une équipe de maîtrise d'œuvre urbaine a été désignée pour prendre en charge des études à l'échelle de ce territoire de quelques 600 hectares.

### 2 – UN CALENDRIER DE REUNIONS MOBILISATRICES POUR LES ACTEURS

Le calendrier 2013 des réunions liées à la concertation montre un engagement de plusieurs débats de nature différenciée selon les trois principales échelles d'aménagement.

A l'échelle métropolitaine, la réunion du Comité permanent de la concertation a permis d'entendre les communes de Plaine Commune et de Pantin-Saint-Denis intégrées dans le

périmètre d'aménagement de PNE. Cependant, alors qu'elles se trouvent concernées par l'aménagement du secteur « Gare des Mines-Fillettes », elles ne se sont pas exprimées lors de la toute première réunion préliminaire à la création d'un Comité de suivi, organisée en juillet à ce sujet par la Mairie du 18ème arrondissement.

A l'échelle de PNE, seule la réunion de ce Comité a permis la présentation d'un état des lieux sur l'actualité des études urbaines et des actions de développement social selon les différents projets d'aménagement, mais sans vision fédératrice et prospective.

A l'échelle des secteurs opérationnels, il faut saluer les efforts de l'aménageur de Chapelle international « Espaces ferroviaires » qui s'est voulu transparent dans ses options en mettant régulièrement en débat, depuis la création d'un Comité de suivi, en janvier 2009, l'avancée des études de ce projet urbain situé sur le 18ème arrondissement.

On peut s'étonner à ce sujet qu'aucune réunion d'information ou de concertation n'ait été organisée cette année permettant de débattre des projets engagés sur le 19ème arrondissement, quand bien même il existe des temporalités différentes d'avancement entre les différents secteurs opérationnels. Sur le 19ème arrondissement la plupart des opérations, comme par exemple, la rénovation des entrepôts Macdonald, sont aujourd'hui en phase travaux et ont fait l'objet de concertations antérieures.

### **3 – DES PROGRES DANS LA MISE EN OEUVRE DE DISPOSITIFS DE CONCERTATION**

Plusieurs dispositifs ont été mis en œuvre en 2013.

En premier, un site internet dédié à PNE a été ouvert en janvier, avec une ligne graphique adapté, de nombreuses rubriques, mais sans possibilité d'interactivité ou de questions-réponses entre les internautes et les services de la Ville de Paris.

Des projets d'ateliers thématiques ont été proposés lors de la réunion du Comité permanent de la concertation sous forme de forum en ligne, ouvert pour un temps limité sur des sujets qui préparent des ateliers ouverts à tous, suivis de la rédaction de cahiers de la concertation. Ainsi un premier atelier thématique a été organisé du 15 juin au 31 juillet sur « Habiter à PNE » et « Travailler à PNE » dont la restitution est accessible sur le site internet.

Une charte de la concertation a donné lieu au cours du 4ème trimestre à l'élaboration d'une première proposition avant une validation par les différents signataires prévue en 2014.

Enfin, une maison des projets située 40 Boulevard Ney ouvrira ses portes au cours du premier trimestre 2014 après des travaux d'aménagement.

Egalement, plusieurs enquêtes publiques réglementaires liées à l'aménagement du secteur Chapelle International: modification du PLU, permis de construire de la Halle logistique, permis d'aménager, ont conduit à une consultation et à l'expression d'avis sur ce projet urbain.

### **4 - DES QUESTIONS POSEES PAR LES PARTICIPANTS DE LA CONCERTATION**

Habitants, usagers, associations, lors des réunions de concertation, ont posé différentes questions restées sans véritables réponses, le plus souvent par manque de temps. Leurs opinions, leurs interrogations ont eu pour mérite d'ouvrir des pistes et suggèrent un certain nombre de thèmes à mettre en débat. Là encore, il faut distinguer selon la nature et l'objet des réunions.

Lors du Comité permanent de la concertation, salué comme une reprise attendue de la concertation, différentes remarques ont été faites concernant le manque d'informations sur une

programmation globale des équipements publics et des services de proximité prévus sur les différents sites pour accueillir de nouvelles populations. Les demandeurs de plus d'espaces verts, par exemple, sont renvoyés à des créations futures sur les secteurs encore à l'étude.

En matière d'habitat, les interrogations ont portées sur le pourcentage et les caractéristiques des logements sociaux selon les secteurs, la demande de logements très sociaux, des PLAI plutôt que des PLS, ainsi que la suppression du supplément de loyer pour favoriser le maintien d'une mixité sociale. La notion même de mixité urbaine a été mise en question lorsque, par exemple, il a été rappelé que le 19ème arrondissement comportait déjà 36% de logements sociaux. Il a été demandé en conséquence la révision du Programme Local de l'Habitat. D'autres questions ont émergé sur les opérations de résidentialisation qui « enferment » ou encore sur les incertitudes liées à l'avenir de la Petite ceinture. Le maintien de la vocation ferrée de sa boucle nord fait craindre un développement du fret alors que l'on dénonce par ailleurs les nuisances créées par le trafic de trop nombreux camions empruntant la voirie urbaine. Aussi, ont été débattues les modalités concrètes de concertation et de réflexion prospective avec les salariés des entreprises concernant les secteurs d'activité et les emplois futurs.

Beaucoup de questionnements se sont exprimés sur le secteur de Chapelle international dans le cadre d'une concertation vivante où des réponses ont pu être apportées grâce à des études spécifiques menées cette année 2013 à l'initiative de l'aménageur: sur le concept des Small Office-Home Office (SOHO), sur l'utilisation de la toiture de la base logistique et ses conditions d'accès au public en tenant compte des contraintes de sécurité, sur la préservation des jardins existants et l'ensoleillement, sur le trafic engendré par le nouveau quartier et la circulation de véhicules liée aux activités de fret, sur les conditions de desserte et de stationnement dans ce nouveau quartier et leur impact sur le Rond-Point de la Chapelle, sur les nuisances de chantier...

Concernant le secteur « Gare des Mines-Fillette » des questions complexes comme celle de la densité urbaine ont donné lieu à débats. La requalification de l'échangeur de la Porte de la Chapelle a été évoquée ainsi que la nécessité, rappelée par le Maire du 18ème arrondissement, d'une plus grande coordination des Comités de suivi entre Plaine Commune et Paris.

Par ailleurs, si le site internet remplit sa fonction de lieu d'information sur l'avancée des projets, il a été fortement regretté, notamment par les associations, qu'il ne joue pas un rôle majeur d'interaction et d'échanges entre les habitants, les usagers et l'administration de la Ville de Paris.

## 5 – DES LIMITES A L'EFFICACITE DE LA CONCERTATION

Là encore, la concertation relève de mécanismes différenciés selon les trois principales échelles de projet et souffre d'un manque de complémentarité, d'emboîtement entre ces niveaux.

Sur la participation du plus grand nombre, on peut remarquer une participation relativement réduite avec parfois une annonce des réunions trop tardive et plutôt confidentielle. Le public semble principalement drainé par les associations et on peut constater à la fois le manque de diversité des parties prenantes aux débats et le peu de prises de parole et d'échange de véritables arguments.

Par ailleurs, on peut regretter que les secteurs opérationnels du 19ème arrondissement, cette année, n'aient pas fait l'objet de débats et qu'il n'y ait pas eu non plus de concertation organisée à l'échelle métropolitaine avec les acteurs concernés et les habitants de Plaine Commune ou Pantin alors que la dimension métropolitaine du projet d'aménagement de PNE est l'une de ses caractéristiques la plus inédite et innovante pour une reconnaissance de ces territoires trop longtemps laissés en marge.

## 6 – UN CONSTAT ENCORE PROVISOIRE: UN PROJET ou DES PROJETS?

Le diagnostic porté sur l'efficacité de la concertation, reste encore provisoire après seulement une année d'observation de ma part.

On doit reconnaître que l'on a assisté en 2013 à une implication réelle des élus et des services de la Ville pour un renouveau de la concertation dont la première mesure a été la nomination d'un garant de la concertation. Les outils et moyens de la concertation qui devraient se trouver renforcés l'an prochain, notamment avec l'ouverture d'une Maison des projets, restent cependant pour l'instant encore faibles et ne sont pas en adéquation avec l'ampleur et l'ambition du projet. L'absence de réunions de débat public à l'échelle de ce projet exceptionnel portant sur quelques 200 hectares parisiens a très certainement eu pour conséquence en 2013 un manque d'implication du « grand public ». Il semble difficile pour tous d'avoir une vision d'ensemble du projet. Une impression de coupure administrative entre les actions de développement local liées au Grand Projet de Rénovation Urbaine mené par la Direction de la Politique de la Ville et de l'Intégration et les projets d'aménagement urbain menés par la Direction de l'Urbanisme ne facilitent probablement pas pour les habitants une compréhension globale du devenir de ces territoires. On assiste au développement de projets relevant d'un « micro-urbanisme » qui doivent s'inscrire dans une vision d'ensemble partagée, dans un plan guide général, selon des libérations foncières et des temporalités différentes. Les résultats de la concertation 2013 se révèlent ainsi limités par rapport à l'ambition de PNE. L'absence d'aménageur unique ou d'instance fédératrice des opérateurs met en lumière la question du portage de PNE.

## 7 – QUELQUES RECOMMANDATIONS

1 - Faire participer tous les publics à la concertation et pour cela différencier les réunions de débat public à l'échelle du projet PNE et les réunions du Comité permanent de la concertation. La Commission parisienne du débat public, dans son avis du 16 juillet 2010, avait formulé une recommandation similaire en proposant de distinguer au sein de ce Comité deux fonctions: une fonction de concertation technique entre partenaires politiques et opérateurs techniques et une fonction de concertation publique portant sur l'amélioration de la participation des publics au dispositif de concertation PNE. La Charte de la concertation pourrait introduire cette distinction.

2 - Fédérer davantage les territoires et les acteurs de ces territoires

Tous les éléments de convergence devraient pouvoir être utilisés pour réduire l'effet mosaïque entre les territoires anciennement peuplés et enclavés, les nouveaux quartiers, les secteurs opérationnels en projet et les secteurs à l'étude. Ces débats publics pour être le plus au contact de la population pourraient s'organiser selon quatre grands territoires de projet: autour de la Porte de la Chapelle, de Charles Hermite- Emile Bollaert, de Mac Donald Evangile- Rosa Parks et de la Porte de la Villette en prenant en compte l'organisation des Comités de quartier.

3 - Favoriser la communication et l'expression publique des grands acteurs que sont les aménageurs, les promoteurs et les gestionnaires de parcs immobiliers qui pourraient être invités à fonder un club des opérateurs aux côtés d'institutionnels comme la SNCF, RFF, APHP, la Fondation Condorcet...

4 - Mettre PNE en perspective, notamment dans le cadre d'un périmètre élargi au 10<sup>ème</sup> arrondissement de Paris, avec une explicitation des procédures et du cheminement des décisions par rapport aux contraintes juridiques, financières, urbaines.

5 - Concrétiser en termes de concertation avec la Plaine St-Denis et les communes voisines la dimension métropolitaine de PNE pour valoriser ces territoires trop longtemps délaissés, en mobilisant les acteurs locaux de terrain, en les formant si nécessaire pour qu'ils puissent eux-mêmes organiser des temps de concertation avec la population. L'institution de la Métropole du Grand Paris au 1er janvier 2016 peut être un facteur positif pour affirmer la vocation de PNE en tant qu'opération d'intérêt métropolitain.

6 - Rendre le site internet interactif pour favoriser l'expression des publics, développer leur sentiment d'appartenance à ces territoires, diffuser et répondre aux contributions reçues dans le cadre de la concertation. Egalement, rendre le site vivant en le réactualisant régulièrement et en lui donnant vocation à être une mémoire organisée des projets par l'archivage de l'ensemble des documents.

7 – Elaborer une Charte de la concertation qui fonde un code de bonne conduite et définisse une articulation entre les principes, les institutions et les outils sur lesquels les différents acteurs concernés et la Ville de Paris auront à prendre des engagements pour amplifier les acquis démocratiques et citoyens de la concertation à Paris Nord-Est.

Je remercie les services de la Ville de Paris et tout particulièrement le service Communication et concertation qui m'ont apporté leur assistance dans ma fonction de garante.

Je souhaite que cette volonté de relance de la concertation affirmée par la Ville de Paris cette année trouve sa pleine dimension en 2014 et dans les années futures, dans le temps long d'une opération d'aménagement urbain aussi ambitieuse que Paris Nord-Est. L'élargissement de son périmètre sera très certainement l'occasion de renforcer encore plus la concertation et les liens entre tous les acteurs parisiens et métropolitains concernés par ce vaste projet.

**Michèle TILMONT**  
**Garante de la Concertation sur Paris Nord Est**

