HAL
open science

De l'expertise associative à la formation d'un contre-pouvoir. Action collective et concertation à Paris Rive Gauche

Héloïse Nez

To cite this version:

Héloïse Nez. De l'expertise associative à la formation d'un contre-pouvoir. Action collective et concertation à Paris Rive Gauche. Espaces et sociétés (Paris, France), 2012, 4 (151), pp.139-154. hal-00916133

HAL Id: hal-00916133

https://hal.science/hal-00916133

Submitted on 9 Dec 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

De l'expertise associative à la constitution d'un contre-pouvoir
Action collective et concertation institutionnelle à Paris Rive Gauche

Héloïse Nez (version auteur)

Depuis les années 1990, les dispositifs participatifs se multiplient dans le champ de l'urbanisme. L'implication systématique des habitants et des associations dans l'élaboration des opérations urbaines, préconisée par les mouvements sociaux urbains des années 1960 et 1970, représente désormais, dans différents contextes en Europe, une norme de l'action publique locale (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005 ; Bacqué *et al.*, 2006 ; Blondiaux, 2008 ; Bacqué *et al.*, 2010). En France, les promoteurs du « projet urbain » estiment que les habitants, qui entretiennent un « rapport intime » avec leur cadre bâti, sont porteurs de ressources mobilisables dans la conception des espaces, face à la rationalité limitée des acteurs institutionnels (Pinson, 2004). Le modèle de démocratie participative dominant reste toutefois celui d'une « démocratie de proximité », qui se limite à des instances consultatives où l'élu garde le monopole de l'intérêt général (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005 ; Le Bart et Lefebvre, 2005). La participation des citoyens se limite souvent à l'échelle des quartiers et à l'expression d'un savoir d'usage pour lequel les pouvoirs publics les sollicitent. La prépondérance des enjeux politiques et économiques et la domination des savoirs experts sont d'autant plus fortes, et la marge de manœuvre des citoyens d'autant plus faible, que l'échelle du projet urbain est élevée et que la structure du partenariat se complexifie entre acteurs publics et privés (Nez, 2011). L'impact des dispositifs de démocratie participative sur les grandes transformations urbaines serait donc limité. Cependant, le cas de Paris Rive Gauche représente une exception en la matière, que nous analysons dans cet article afin de comprendre comment les associations parviennent à avoir un impact non négligeable sur un projet urbain de grande ampleur. Dans quelle mesure l'expertise associative a-t-elle été prise en compte dans cette opération ? Comment les associations ont-elles réussi à l'imposer face aux intérêts économiques et politiques présents dans le secteur ? Leur action s'est-elle située principalement au sein de la concertation institutionnelle ou repose-t-elle également sur des stratégies plus conflictuelles d'action collective ?

La zone d'aménagement concertée (ZAC) Paris Rive Gauche est l'un des derniers grands projets urbains encore en cours à Paris. Cette opération menée par la société d'économie mixte d'aménagement de Paris (Semapa) est lancée en 1991, afin d'urbaniser un vaste secteur de 130 hectares correspondant aux terrains du faisceau des voies ferrées de la gare d'Austerlitz dans le 13e arrondissement. Le projet est de construire un nouveau quartier sur le modèle de La Défense, dans une zone d'activités industrielles et logistiques considérée comme un *no man's land*. Dès les premières études, des associations contestent le programme et le plan d'aménagement du secteur, principalement conçu autour de la couverture des voies ferrées par une dalle devant accueillir une avenue prestigieuse (l'avenue de France) et des sièges sociaux d'entreprises. Certaines existent déjà, comme l'Association pour le développement et l'aménagement du 13e arrondissement (Ada 13) créée dans les années 1960, tandis que d'autres émergent pour s'opposer au projet, à l'instar de Tam-Tam (du nom des trois secteurs de la ZAC : Tolbiac-Austerlitz-Masséna). Leurs critiques portent sur la priorité donnée à la circulation automobile dans le plan de voirie, le manque de liens avec les quartiers anciens, la primauté des activités tertiaires de bureaux dans la programmation de l'opération, et la démolition du patrimoine industriel et ferroviaire. Suite à un recours en contentieux remporté par Tam-Tam en 1996, qui invalide les actes fondateurs de la ZAC, un second plan d'aménagement de zone est élaboré et une nouvelle enquête publique est organisée. Dans son

rapport, la commission d'enquête exige la mise en place d'une concertation, permanente pendant tout le temps de l'opération. Créé en 1997, le « comité permanent de concertation » de la ZAC Paris Rive Gauche réunit les associations et les conseils de quartier[1] aux côtés des acteurs institutionnels, dans trois types d'instances : le comité plénier, le bureau et les groupes de travail géographiques ou thématiques.

Notre analyse de la concertation et de l'action collective à Paris Rive Gauche repose sur la combinaison de trois méthodes d'enquête : l'observation directe de réunions, la réalisation d'entretiens semi-directifs et une analyse des archives de l'opération. Nous avons observé les activités du comité permanent de concertation pendant un an, de février 2008 à février 2009, en suivant les séances plénières et les réunions de plusieurs groupes de travail, notamment le groupe sectoriel de Masséna Bruneseau et le groupe thématique sur les activités. Au-delà de ce dispositif participatif institutionnel, nos observations ont porté sur des activités menées sur ce projet urbain par les associations (réunions publiques organisées par Tam-Tam et réunions des adhérents et sympathisants de cette association) et les conseils de quartier du secteur. Nous avons également assisté à des réunions organisées par la mairie de Paris, par exemple au compte rendu de mandat du maire de Paris dans le 13e arrondissement. Une quinzaine d'entretiens semi-directifs a été réalisée avec les principaux acteurs impliqués dans la concertation, afin de comprendre leurs logiques d'action et de recueillir un regard diachronique sur le projet : élus, techniciens de la ville et de la Semapa, responsables associatifs, conseillers de quartier, garant et personnalités qualifiées de la concertation. Des acteurs associatifs impliqués dans la concertation ont également été invités à réfléchir et à échanger sur la question de l'expertise citoyenne, au cours d'une formation organisée par l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (Adels), ce qui a permis un dialogue fructueux entre acteurs et chercheurs sur le processus de formation d'une expertise associative et son impact sur un grand projet urbain[2]. Nous avons également travaillé sur les archives de la Semapa, notamment les plans d'aménagement de la ZAC depuis 1991 et les comptes rendus du groupe de travail sur le secteur Masséna Bruneseau, afin d'analyser les principales transformations de cette opération depuis vingt ans.

Après avoir présenté les résultats de l'implication des citoyens organisés sur l'évolution du projet de ZAC, nous verrons comment les associations sont parvenues à constituer une expertise dans l'urbanisme et à la mobiliser dans une double logique de coopération et de contre-pouvoir, en combinant une action au sein de la concertation institutionnelle et en dehors.

L'évolution d'un grand projet urbain sous la pression des associations

En partant de la distinction, dans la gestion politique du projet, entre les « horizons d'attente » et les « espaces d'expériences » (Haumont, 1993), nous évaluons l'impact de l'activité associative à Paris Rive Gauche en nous intéressant au projet de ZAC dans son ensemble et à l'opération de Masséna Bruneseau en particulier. Il s'agit du dernier secteur à urbaniser dans la ZAC, situé entre le boulevard des Maréchaux et le périphérique, dont le plan d'aménagement a été fortement remis en cause par les associations.

---

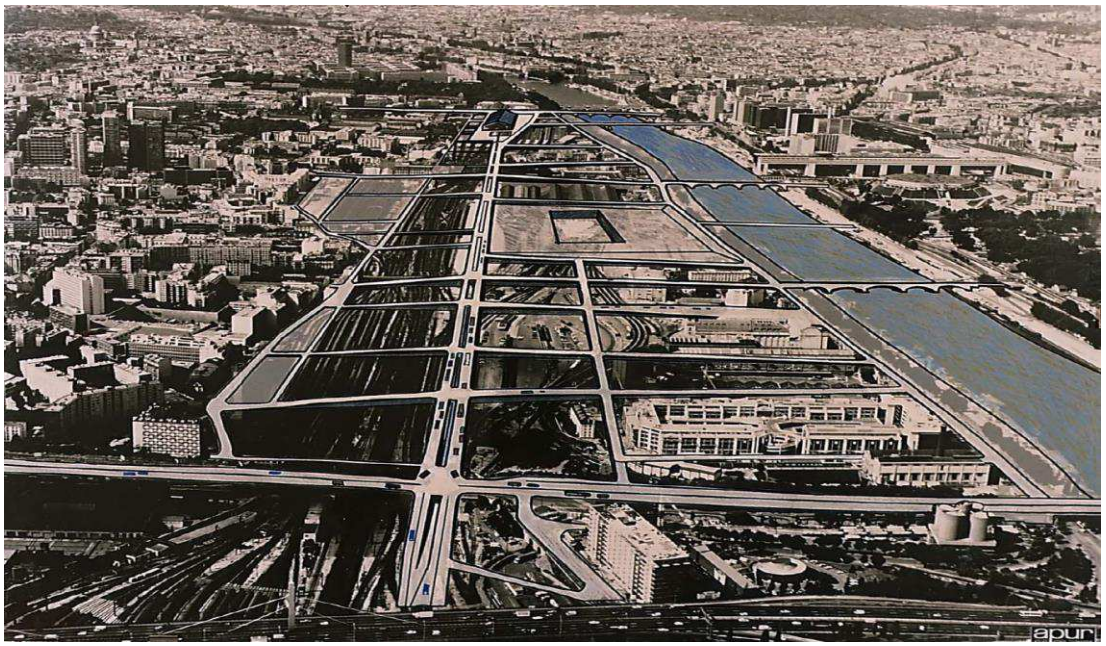
[1] Les conseils de quartier, créés en 2001 et 2002 lorsque la gauche arrive au pouvoir dans le 13e arrondissement, sont intégrés au comité permanent de concertation à partir de 2003. Notre analyse se focalise ici sur l'expertise associative, car les associations restent les protagonistes de la concertation dans la sphère citoyenne, même si des parallèles et des distinctions peuvent être établis avec les savoirs portés par les conseillers de quartier (Nez, 2010).

[2] Cette méthode visant à « être attentif aux rapports entre les qualifications opérées par le chercheur et celles auxquelles se livrent les acteurs » (Boltanski et Thévenot, 1991, p. 25) peut expliquer des effets de circularité entre notre analyse sociologique et les concepts et analyses portés par nos interlocuteurs.

L'évolution générale du projet de ZAC

Sous la pression des associations, le plan d'aménagement de zone (PAZ) de la ZAC Paris Rive Gauche, défini en 1991, est modifié à deux reprises. Suite à la victoire de Tam-Tam qui attaque la déclaration d'utilité publique devant le tribunal administratif, la ville est contrainte d'élaborer un nouveau PAZ en 1996, en prenant en compte quelques-unes des revendications associatives. En 2003, l'élection d'une nouvelle équipe municipale et la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de Paris entraînent une redéfinition du PAZ, qui intègre davantage les critiques et les demandes des associations. Les changements les plus importants concernent la circulation automobile et la préservation du patrimoine. Le projet initial était de construire un quartier d'affaires sur dalle tourné vers Paris et organisé autour de grandes artères de circulation (cf. figure 1). Il était prévu de créer des voies express souterraines et une route devait traverser la halle d'Austerlitz à 7 mètres de hauteur. Sur le plan automobile, ce projet a été nettement diminué. L'abandon de la traversée de la verrière de la gare d'Austerlitz et le « contournement routier » (qui deviendra, par la suite, une voie réservée aux circulations « douces ») représentent un exemple de modification substantielle du plan d'aménagement demandée par les associations. La préservation du patrimoine industriel et ferroviaire est aussi directement liée à l'activité associative, avec des victoires symboliques comme la conservation du bâtiment des Frigos (des anciens entrepôts frigorifiques occupés, depuis les années 1980, par des artistes et des artisans), de certains locaux des Grands Moulins de Paris voués à la démolition (la Halle aux farines) et d'une partie de la halle Sernam.

Figure 1 : Esquisse du projet initial de la ZAC à Paris Rive Gauche



Dans l'une des premières esquisses, la ZAC est conçue comme un quartier d'affaires tourné vers les quartiers centraux parisiens et centré sur la circulation automobile. La diffusion de cette image annonçant la création de grandes voies de circulation structurant la ZAC a incité les associations à se mobiliser contre le projet.

Source : Atelier parisien d'urbanisme, 1990.

Les revendications associatives ont également eu un impact sur la programmation générale du secteur, même si la modification des grands équilibres de la ZAC reste limitée. On observe ainsi, de 1991 à 2009, une diminution de la surface des bureaux (de 900 000 à 745 000 m^2) et un rééquilibrage en faveur des logements (de 520 000 à 585 000 m²), des activités (de 282 000 à 405 000 m^2) et des espaces verts (de 53 000 à 100 000 m²) (cf. figure 2). La prépondérance des bureaux par rapport aux logements et aux commerces fait toutefois de Paris Rive Gauche un quartier d'affaires encore peu vivant en soirée. Le principe général de l'aménagement contesté par les associations – couvrir les voies ferrées par une dalle qui supporte une grande avenue pour accueillir des sièges sociaux d'entreprises – n'est pas remis en cause. Néanmoins, la mobilisation de savoirs collectifs par les associations et les conseils de quartier a permis d'ouvrir l'objet de la discussion imposé par le programme de la ZAC, en posant des questions relevant plus de l'usage de la ville que de sa simple construction (Renaud, 2008). Il s'agit des relations entre l'Université et le quartier – afin que les établissements d'enseignement supérieur ne soient pas fermés aux habitants, mais que ces derniers puissent profiter de ces ressources récemment installées sur la ZAC – et de l'implantation d'activités autres que tertiaires dans le secteur, dans l'optique de diversifier les activités économiques, de dynamiser la vie locale et de créer des emplois.

Figure 2 : Evolution du programme prévisionnel de la ZAC, de 1991 à 2009

Eléments du programme	Le programme de la ZAC en 1991	Le programme de la ZAC en 1997	Le programme de la ZAC en 2002	Le programme de la ZAC en 2009
Logements	HO : **520 000 m^2** (emprises Pitié Salpêtrière incluses)	HO : 520 000 m^2 (emprises Pitié Salpêtrière incluses)	HO : 430 000 m^2 (hors emprises Pitié Salpêtrière) *Dont 127 708 m^2 réalisés ou engagés*	HO : **585 000 m^2** *Dont 265 000 m^2 réalisés ou engagés*
Bureaux	HO : **900 000 m^2**	HO : 900 000 m^2	HO : 700 000 m^2 *Dont 435 000 m^2 réalisés ou engagés*	HO : **745 000 m^2** *Dont 480 000 m^2 réalisés ou engagés*
Activités (commerces, activités artistiques, hôtels, équipements collectifs privés, locaux PME-PMI et services divers)	HO : **282 000 m^2**	HO : 252 000 m^2	HO : 405 000 m^2 *Dont 50 000 m^2 réalisés ou engagés*	HO : **405 000 m^2** *Dont 70 000 m^2 réalisés ou engagés*
Grands équipements et services				
BNF	HO : 200 000 m^2	HO : 250 000 m^2 *Achevé*	HO : 250 000 m^2 *Achevé*	HO : 250 000 m^2 *Achevé*
Université + enseignement supérieur	HO : 80 000 m^2	HO : 130 000 m^2	HO : 210 000 m^2 *Dont 90 000 m^2 réalisés ou engagés*	HO : 210 000 m^2 *Dont 200 000 m^2 réalisés ou engagés*
Hôpital	HO : 20 000 m^2	HO : 52 000 m^2	HO : 55 000 m^2	HO : 55 000 m^2
Ferroviaires	HO : 165 000 m^2	HO : 150 000 m^2	HO : 150 000 m^2	HO : 150 000 m^2
Espaces verts (y compris berges de Seine)	S : **53 000 m^2**	S : 80 600 m^2	S : 98 000 m^2 *Dont 12 900 m^2 réalisés*	S : **100 000 m^2** *Dont 52 000 m^2 réalisés*

Source : Mairie de Paris et Semapa, 2009 (HO : surface hors œuvre – S : surface au sol).

Le plan d'aménagement du secteur Masséna Bruneseau

Si les grandes orientations initiales de l'opération sont maintenues, leur concrétisation dans les opérations d'urbanisme ou d'architecture a été âprement discutée dans le cadre des groupes de travail de la concertation, aboutissant à des modifications substantielles du cahier des charges des opérations les plus structurantes (Docks en Seine, halle Sernam) et des plans de masse de secteur, notamment à Austerlitz Gare, Masséna Bruneseau et Tolbiac Sud (Renaud, 2008). Parmi ces changements, le cas de Masséna Bruneseau est souvent donné en exemple pour montrer les résultats de la concertation et l'impact de l'expertise associative dans la configuration de l'aménagement.

Si les associations n'ont pas été sollicitées sur l'élaboration du cahier des charges, ce qu'elles ont d'ailleurs contesté dans les groupes de travail, le plan-masse[3] du secteur Masséna Bruneseau a ensuite été considérablement révisé à partir de leurs revendications au sein de la concertation. Yves Lion, architecte coordinateur du secteur, présente son projet au groupe de travail du 21 novembre 2002. L'un des éléments structurants de l'aménagement est « une patte d'oie » visant à donner un débouché à l'avenue de France et à ouvrir les liaisons vers la commune d'Ivry-sur-Seine. Il propose deux raccordements en trapèze à partir de cette avenue pour assurer la liaison avec le périphérique et le réseau viaire de la ville voisine. Au Nord de la patte d'oie, les immeubles de logements et de bureaux, pour plusieurs de grande hauteur, sont disséminés dans un grand espace vert sans structure urbaine. Les critiques des associations se focalisent sur ce parti pris d'aménagement libre du secteur, qui se caractérise par une implantation de tours dans un parc paysager. Tam-Tam et l'Ada 13 mobilisent leur expertise pour proposer un contre-projet d'inspiration haussmannienne. Craignant que cet espace reste une « zone » comme dans les cités conçues sur le modèle de Le Corbusier, elles revendiquent un véritable boulevard urbain bordé de logements le long des rues. Les associations rejettent également le raccordement direct de l'avenue de France au périphérique, afin d'éviter une augmentation de l'intensité du trafic automobile. Tam-Tam propose une véritable redéfinition des objectifs visant le maintien d'une continuité urbaine dans la requalification du boulevard.

Les débats dans le groupe de travail de la concertation et l'élaboration de documents d'expertise par les associations incitent l'architecte à revoir son projet. Yves Lion présente une nouvelle version du plan-masse du secteur au groupe de travail du 24 juin 2003, en intégrant les principales critiques des associations. Le raccordement direct de l'avenue de France au périphérique est supprimé et la densité des bâtiments fait l'objet de trois hypothèses, l'implantation d'immeubles de grande hauteur n'étant plus qu'une option parmi d'autres. Le plan reprend les grands principes de la patte d'oie mais le parc urbain, au cœur des contestations associatives, n'a plus rien à voir avec le projet initial. Des îlots de type haussmannien remplacent le plan libre de tours : les bâtiments sont ainsi installés le long du boulevard et dessinent le contour des rues. Le schéma viaire est également très différent, l'avenue de France étant seulement raccordée au réseau viaire urbain d'Ivry-sur-Seine et non au réseau autoroutier. Si l'évolution du plan-masse du secteur Masséna Bruneseau témoigne de l'intégration d'une contre-expertise associative au sein de la concertation, l'aménagement est à nouveau discuté en 2008 avec, comme nouveauté, le projet de la ville de Paris d'installer des tours aux portes de la capitale. Les associations remettent alors en question le choix de cette forme urbaine et reviennent aux fondements de l'aménagement du secteur.

[3] Le plan-masse est une vue d'avion du secteur qui indique la position des constructions et leurs volumes, ainsi que le tracé viaire permettant de raccorder plusieurs bâtiments entre eux.

La constitution d'une expertise associative sur l'urbanisme

La concertation regroupe à Paris Rive Gauche une vingtaine d'associations très diverses, tant du point de vue des thématiques que des modes d'action et de leur composition. Certaines sont anciennes, comme l'Ada 13 et Tam-Tam qui s'investissent sur l'urbanisme en général ou des associations plus spécialisées, par exemple, sur la promotion des transports en commun ou la défense du patrimoine. D'autres sont plus récentes, comme les associations d'habitants, d'usagers et d'activités sur la ZAC. Pour analyser le processus de formation d'une contre-expertise associative qui rend possible les modifications du projet que nous venons de décrire, prenons le cas des deux « piliers » associatifs, l'Ada 13 et Tam-Tam.

La remobilisation d'une expertise existante à l'Ada 13

L'Ada 13 est l'une des plus anciennes associations à vocation urbaine de la capitale. Cette association d'habitants est créée en 1964 pour lutter contre « l'opération Italie » visant à faire table rase des constructions existantes et de ses habitants (en remplaçant une population majoritairement ouvrière et algérienne par des ménages appartenant aux classes moyennes et supérieures) et à reconstruire des tours sur les 80 hectares allant de la place d'Italie jusqu'au boulevard des Maréchaux. L'Ada 13 informe les nouveaux habitants de leurs droits en matière d'urbanisme et sert d'intermédiaire avec les pouvoirs publics. Elle regroupe des militants au niveau socioculturel élevé, notamment des journalistes et des universitaires, qui s'inscrivent dans une perspective d'éducation populaire. L'association développe une forte capacité propositionnelle sur l'aménagement urbain local, mais aussi sur les réformes administratives, les documents d'urbanisme et les politiques sociales. L'expertise de l'Ada 13 se nourrit des compétences individuelles de ses membres, comme l'explique son ancien président qui était journaliste au *Monde*, spécialiste des affaires urbaines parisiennes, dans les années 1980 : « Chacun dans une association a son métier. Par exemple, quand il s'agit de communication, je donne mon avis [4] ». Elle repose également sur l'élaboration d'une connaissance collective du territoire, par la réalisation de visites de quartier et d'analyses sociologiques sur la fréquentation de différents espaces.

Moins active depuis la fin de l'opération Italie en 1974, l'Ada 13 se remobilise dès le lancement du projet de ZAC à Paris Rive Gauche, en réunissant des habitants d'autres quartiers du 13e arrondissement. Son expertise associative, constituée au cours de la précédente opération, est réinvestie pour décrypter le projet d'aménagement de la ville et élaborer des recommandations dans les enquêtes publiques : « Alors qu'on avait envoyé des papiers, on avait pris des positions, fait des observations en disant ça il ne faut pas le faire comme ça, ils [les commissaires enquêteurs lors de la deuxième enquête publique] m'ont demandé pendant deux heures de justifier, d'une manière encore plus complète, les demandes, les observations, les critiques que l'on faisait[5]. » Si ses modes d'action ne sont pas aussi virulents que ceux de Tam-Tam, qui n'hésite pas à utiliser l'outil juridique, l'Ada 13 a accumulé une expérience depuis une trentaine d'années qui lui permet d'avoir une vision à plus long terme des aménagements dans l'arrondissement. Elle met ainsi en avant la nécessité de rééquilibrer la proportion entre bureaux et logements dans la programmation de la ZAC et d'établir des voies transversales entre les quartiers anciens et le nouveau secteur.

[4] Entretien avec le vice-président de l'Ada 13, le 15 novembre 2007.
[5] *Ibid*.

La formation d'une contre-expertise associative à Tam-Tam

Centrée dès le départ sur l'opération Paris Rive Gauche, l'association Tam-Tam est créée en avril 1990 par quatre Parisiens qui se connaissent, pour certains, par le parti des Verts : « Les fondateurs n'étaient pas des urbanistes. On était des habitants parisiens qui nous intéressions à la ville, aux opérations proches de chez nous[6]. » Au départ, elle regroupe une quarantaine d'habitants de différents quartiers parisiens et fonctionne comme un centre d'initiatives visant à « créer un rapport de force dans la population[7] », en ayant recours aux moyens de communication et à des activités ludiques. Tam-Tam entre en contact avec la sphère institutionnelle à partir de 1993 et compte rapidement une centaine d'adhérents, dont 80% habitent aujourd'hui à Paris Rive Gauche. Si l'association réfute le terme d'expertise citoyenne car il tend à cloisonner le débat sur la ville, alors qu'elle cherche au contraire à promouvoir une pensée globale sur l'urbain, elle a développé en deux décennies une forte expertise technique, en mobilisant les différents réseaux dans lesquels s'inscrivent ses membres. Ces derniers entretiennent des liens étroits et réguliers avec le monde associatif et politique local, mais aussi avec l'administration, la presse, les universités et les professionnels de l'urbanisme et de l'architecture. Son président, journaliste et ancien militant d'un parti d'extrême gauche puis des Verts, met à profit de l'association un beau carnet d'adresse dans le monde journalistique et politique. On compte également, parmi les membres actifs de Tam-Tam, un ancien élu local à la démocratie participative, militant chez les Alternatifs et dans de nombreuses associations, le collaborateur de cabinet de l'élu à l'urbanisme dans le 13e arrondissement ou encore une conseillère de Paris par ailleurs avocate. La mise en commun de leur capacité individuelle de mobilisation politique contribue au processus d'élaboration d'une expertise associative. Par exemple, sur la question des tours, l'association mobilise des savoirs professionnels en organisant des réunions publiques avec des universitaires architectes et urbanistes. Ils lui fournissent alors des arguments sur les questions de mixité sociale et de densité, qu'elle pourra ensuite opposer aux experts officiels de la ville : « Les hauteurs favorisent la densité ? Faux. On oblige les immeubles à s'écarter au fur et à mesure qu'ils s'élèvent. Les tours ne sont pas plus denses. La Défense est un quartier relativement peu dense, loin des quartiers historiques parisiens[8]. »

L'expertise associative de Tam-Tam repose également sur les savoirs et savoir-faire politiques de certaines figures dans l'association. Le meilleur exemple est son président qui maîtrise l'usage de la rhétorique en public et les codes du monde politique, lorsqu'il intervient dans les réunions de la concertation à Paris Rive Gauche ou interpelle le maire de Paris au cours de ses comptes rendus de mandat. Journaliste depuis vingt ans dans une revue littéraire spécialisée où il est aujourd'hui rédacteur en chef, il a une compétence individuelle, issue de son activité professionnelle et de son parcours militant, qu'il mobilise dans l'association depuis sa création. Le président de Tam-Tam rédige régulièrement des articles dans *Le Monde*, rencontre directement le maire de Paris et dénonce publiquement les déficiences de la concertation : « Je voudrais revenir sur l'organisation de la concertation. Plutôt que de s'excuser sur la salle, sur le report de la date, assumez plutôt que la concertation n'est pas votre priorité […]. Il n'y a pas de concertation dans le sens de la Charte[9] ». Lorsqu'il était activement impliqué dans la concertation à Paris Rive Gauche, le vice-président de l'Ada 13 n'hésitait pas non plus à interpeller Bertrand Delanoë dans ses comptes rendus de mandat et à utiliser sa plume pour faire connaître les positions de son association. Ces dirigeants, cumulant des ressources intellectuelles et un fort capital militant, contribuent à la formation

[6] Entretien avec le cofondateur et président de Tam-Tam, le 14 décembre 2007.
[7] Entretien avec le président de Tam-Tam, le 23 novembre 2007.
[8] Intervention de Jean-Michel Roux, consultant urbaniste, à la réunion publique du 13 février 2008.
[9] Intervention à la plénière du comité permanent de la concertation, le 24 août 2008.

de savoirs militants et politiques au sein de leurs associations. Celles-ci développent notamment une forte expertise sur la méthode : « Au départ il n'est pas tellement question de démocratie participative. […] On avait une certaine expertise mais pas une expertise technique dans le domaine. Aujourd'hui, on a une expertise de la concertation[10] ».

De l'expertise associative au contre-pouvoir

Les associations comme l'Ada 13 ou Tam-Tam parviennent à avoir une influence importante sur l'évolution de la ZAC Paris Rive Gauche, en mobilisant leur expertise associative dans une double logique de coopération et de contre-pouvoir – que l'on peut définir comme « la façon dont des acteurs dominants jouissant d'un accès privilégié aux mécanismes décisionnels peuvent être à l'occasion combattus, voire mis en échec, par des acteurs plus faibles et moins bien organisés » (Fung et Wright, 2005, p. 51). Comme dans d'autres cas de rénovation urbaine, à l'instar de celui du quartier de la Croix-Rousse à Lyon dans les années 1980 (Bensoussan, 1982), les associations cumulent à Paris Rive Gauche une action au sein de la concertation institutionnelle et en dehors, dans une perspective d'action collective fondée sur l'élaboration de rapports de force avec les pouvoirs publics, tout en sachant saisir les effets d'opportunités politiques.

Entre concertation institutionnelle et action protestataire

> « On n'obtient presque rien par la seule concertation. Mais si on n'a pas la procédure de la concertation, il n'y a pas de changements. Il y a d'abord un rapport de force : en ce moment sur la question des tours, il y a un blocage dans la concertation, on va faire des initiatives de terrain. […] Avec la mise en place du comité de concertation, on a évolué vers un travail permanent au sein de la concertation, et des pressions à l'extérieur quand il y a des points de blocage[11]. »

Comme l'énonce le président de Tam-Tam, depuis la mise en place d'un comité permanent de concertation, l'action des associations à Paris Rive Gauche oscille entre une logique institutionnelle et contestataire. Il s'agit d'une « participation cumulative », comme l'observent Sandrine Rui et Agnès Villechaise-Dupont (2005, p. 33-35) à partir du cas bordelais :

> « Pour nombre d'associations, la scène institutionnalisée, en dépit de ses imperfections, constitue une ressource supplémentaire du point de vue de l'action collective. […] L'offre participative ne transforme pas profondément les répertoires d'action, mais élargit la gamme des modes opératoires. L'usage qui en est fait par les associations crée surtout un espace d'entre-deux, ni totalement institutionnel, ni totalement non conventionnel. »

Pour les associations les plus investies à Paris Rive Gauche, la concertation constitue une scène de mobilisation de leur expertise, où exercer un contrôle sur l'évolution de la ZAC et maintenir un lien parfois conflictuel avec les aménageurs et les décideurs. Cela ne les empêche pas de continuer à développer leur action et à mobiliser leur expertise sur une panoplie d'autres scènes[12] en dehors de la concertation institutionnelle. On rejoint ici Cécile Blatrix (2002, p. 100), pour qui « les procédures de débat apparaissent bien comme des lieux supplémentaires certes incontournables, mais non exclusifs, de contestation ». Le comité

[10] Entretien avec le président de Tam-Tam, le 23 novembre 2007.
[11] Intervention du président de Tam-Tam à la formation organisée par l'Adels, le 10 février 2009.
[12] Nous empruntons l'expression de « scène » à la sociologie goffmanienne, sans opposer toutefois le public au privé. Le terme est ici employé pour qualifier une diversité de scènes d'action publiques, sans entrer dans les « coulisses » faute d'y avoir eu accès au cours de l'enquête.

permanent de concertation n'est ainsi qu'une scène d'action qui s'articule à d'autres. À une scène juridique, lorsque les associations en viennent à attaquer des projets de la ville par des recours gracieux ou en contentieux. À une scène politique, par exemple lorsque les dirigeants associatifs interpellent le maire de Paris pendant ses comptes rendus de mandat. À une scène médiatique, quand ils rédigent des communiqués de presse et publient des articles dans des journaux nationaux sur les projets en cours. Dans la rue et plus largement dans l'espace public, lorsque les associations organisent des manifestations festives ou des réunions publiques visant à élargir la mobilisation à d'autres acteurs. Une association comme Tam-Tam jongle ainsi entre ces différentes scènes publiques, en adaptant les registres d'argumentation à chaque situation, pour construire et imposer une expertise associative dans le débat public.

Saisir les effets d'opportunités politiques

Les résultats de l'action associative sur le projet de ZAC s'expliquent non seulement par la mobilisation d'une expertise associative au sein et en dehors de la concertation, mais aussi par l'évolution du contexte politique, institutionnel et économique. Comme l'ont montré certains théoriciens des mouvements sociaux avec la notion de « structure des opportunités politiques[13] », le poids des facteurs politiques ne doit pas être sous-estimé dans les chances d'émergence et de succès de ces mouvements (McAdam, McCarthy et Zald, 1996 ; McAdam, Tarrow et Tilly, 2001). Alors que Jacques Toubon, l'ancien maire du 13e arrondissement, était prêt à peu de concessions sur ce quartier d'affaires qui devait constituer un tremplin pour son accès à l'Hôtel de ville, le renouvellement des équipes municipales à la mairie d'arrondissement et à la mairie centrale a amplement contribué à l'intégration des revendications associatives. Les associations, sur lesquelles les socialistes se sont appuyés pour remporter les élections en 2001, ont ainsi trouvé des relais au sein de la municipalité. La nouvelle équipe était davantage disposée à faire évoluer le projet, plusieurs élus étant proches du milieu associatif, à l'instar de l'élu chargé de la démocratie locale et des relations avec les associations dans le 13e arrondissement, qui faisait auparavant partie du bureau de Tam-Tam. Au-delà de ce changement électoral, d'autres éléments de contexte sont à prendre en compte pour comprendre l'intégration de l'expertise associative dans l'opération. Des acteurs au sein de l'institution ont joué un rôle clé pour que le point de vue des associations soit entendu et pris en compte, à l'instar de la commission d'enquête publique qui inscrit comme condition nécessaire à la poursuite de l'opération la création d'un comité permanent de concertation.

Si la notion d'opportunités politiques est souvent restreinte aux systèmes politiques et institutionnels, c'est aussi la conjoncture économique qui doit être considérée pour comprendre la réorientation du projet à Paris Rive Gauche. Au-delà de la contestation associative, la diminution de la part des bureaux s'explique, en effet, par le ralentissement de l'immobilier de bureaux au milieu des années 1990. On peut également faire l'hypothèse que la crise économique initiée en 2008 aura un impact sur la construction de tours aux portes de la capitale, même si les projets sont jusqu'à présent maintenus. La force des associations a été de s'appuyer sur ces retournements de conjoncture politique et économique pour faire avancer leurs revendications. Elles ont également bénéficié des évolutions plus structurelles des politiques publiques, concernant par exemple les transports. Comme le reconnaît un responsable associatif, « on a gagné du temps avec les procédures en contentieux, le temps qu'arrive une autre période, avec une crise de l'idéologie parisienne basée sur la voiture et les

[13] Si cette notion a été fortement critiquée, du fait notamment de sa centralisation sur l'État, on peut aussi adopter un point de vue plus proche des acteurs et prendre en compte la spécificité des configurations locales : « Les modes d'action des groupes en présence à un moment donné du temps n'est pas le simple produit de traditions ou de cultures nationales pensées comme invariants, mais plutôt le produit plus ou moins stabilisé d'un rapport de force politique » (Fillieule, 2005, p. 218).

voies express souterraines[14] ». La diminution de la place de la voiture et la promotion d'autres modes de déplacement correspond non seulement à un changement de cap de la politique parisienne, mais aussi à une évolution plus générale des politiques des transports dans les grandes villes françaises.

Conclusion

Le cas de Paris Rive Gauche montre que les associations peuvent imposer leurs savoirs sur la table des négociations, en dépit des questions d'échelles et de la dimension économique des projets urbains, à partir du moment où elles parviennent à saisir les effets d'opportunités politiques, à développer une capacité de contre-expertise et à s'inscrire dans une double dynamique de coopération et de contre-pouvoir. Cette articulation entre des logiques de savoir et de pouvoir est sans doute la condition pour que les citoyens puissent se faire entendre sur les questions d'urbanisme à grande échelle. Il ne s'agit toutefois pas de l'ensemble de la population, mais principalement des membres des classes moyennes intellectuelles, dotés des ressources professionnelles et militantes leur permettant de faire valoir leur point de vue sur les opérations urbaines vis-à-vis de leurs interlocuteurs dans l'institution.

Comme l'analysent Archon Fung et Eric Olin Wright (2005), dans un contexte délibératif, les organisations sociales doivent être en mesure de combiner des contre-pouvoirs efficaces avec des formes pertinentes de coopération pour peser sur la décision. Pour parvenir à articuler ces deux dimensions, c'est-à-dire à élaborer des « compromis pratiques dans les situations de coopération conflictuelle » (Blanc, 1999, p. 185), les collectifs citoyens sont amenés à transformer leurs moyens d'action et notamment leur capacité d'expertise. Celle-ci ne doit plus seulement reposer sur une gamme de compétences permettant de peser sur les orientations des décideurs, mais inclure des compétences en matière de résolution des problèmes et de mise en œuvre des projets, ce qui suppose « une profonde connaissance du milieu local, une certaine dose d'expertise écologique et de notables capacités analytiques » (Fung et Wright, 2005 p. 72). À Paris Rive Gauche, c'est à partir de la création du comité permanent de concertation que les associations passent « de la contestation à la concertation », en s'inscrivant dans une évolution plus générale des associations parisiennes d'urbanisme, qui se détachent des modes d'action de l'époque des luttes urbaines : « Il ne s'agit plus de faire pression sur un adversaire politique à la fois puissant et lointain (l'État) mais de chercher à travailler avec les élus locaux et les services techniques de la ville. Cette redéfinition des priorités entraîne la mise en œuvre d'une expertise associative sur les problèmes et besoins du quartier » (Renaud, 2001, p. 62).

Cette réflexion à partir du cas de Paris Rive Gauche alimente les réflexions en cours sur le renouvellement de l'analyse des effets de la participation du public aux processus décisionnels[15]. Alors que les travaux sur la démocratie participative ont tendance à surévaluer les effets de la participation institutionnelle en centrant l'analyse sur le dispositif lui-même, nous montrons ici que l'impact des associations sur l'aménagement d'un grand projet urbain n'est pas seulement lié à leur participation au sein d'un dispositif institutionnalisé, mais aussi à sa combinaison avec des logiques d'action collective plus conflictuelles et à la captation d'effets d'opportunités politiques. Pour comprendre l'impact de la participation associative sur un grand projet urbain, il est donc nécessaire de prendre en compte le contexte et de replacer les effets du dispositif participatif parmi un ensemble plus large d'actions collectives.

---

[14] Intervention du président de Tam-Tam à la formation organisée par l'Adels, le 10 février 2009.

[15] Le groupement d'intérêt scientifique (GIS) « Participation du public, décision, démocratie participative » a organisé une journée d'études sur cette question le 21 octobre 2011, durant laquelle nous avons présenté une première version de cet article.

Références bibliographiques

BACQUE, M.-H. ; BLANC, M. ; HAMEL, P. ; SINTOMER, Y. (sous la direction de) 2006. « Ville, action citoyenne et débat public », *Espaces et Sociétés*, n° 123.
BACQUE, M.-H. ; REY, H. ; SINTOMER, Y. (sous la direction de) 2005. *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte.
BACQUE, M.-H. ; SINTOMER, Y., FLAMAND, A. ; NEZ, H. (sous la direction de) 2010. *La démocratie participative inachevée*, Paris, Adels/Yves Michel.
BESOUSSAN, B. 1982. « Le recours au quartier : enjeux et changement social en milieu urbain », *Cahiers de l'observation du changement social*, vol. XVI., p. 181-227.
BLANC, M. 1999. « Participation des habitants et politique de la ville », dans CRAPS et CURAPP, *La démocratie locale*, Paris, Presses universitaires de France.
BLATRIX, C. 2002. « Devoir débattre : les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, n° 57, p. 79-102.
BLONDIAUX, L. 2008. *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Seuil.
BOLTANSKI, L. ; THEVENOT, L. 1991. *De la justification*, Paris, Gallimard.
FILLIEULE, O. 2005. « Requiem pour un concept : vie et mort de la notion de structure des opportunités politiques », dans G. DORRONSORO (sous la direction de), *La Turquie conteste*, Paris, CNRS Editions, p. 201-218.
FUNG, A. ; WRIGHT, E. O. 2005. « Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative », dans BACQUE, M.-H. ; REY, H. ; SINTOMER, Y. (sous la direction de), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte, p. 49-80.
HAUMONT, B. 1993. « Un nouveau champ pour l'architecture et ses recherches : le projet urbain », *Les Cahiers de la recherche architecturale*, n° 32-33, p. 103-110.
LE BART, C. ; LEFEBVRE, R. (sous la direction de) 2005. *La proximité en politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
MCADAM, D. ; TARROW, S. ; TILLY, C. 2001. *Dynamics of Contention*, Cambridge, Cambridge University Press.
NEZ, H. 2010. *Les savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif : regards croisés sur les expériences de Paris et Cordoue*, Thèse de doctorat en sociologie, Université Paris 8/Universidad Autónoma de Barcelona.
NEZ, H. 2011. « La démocratie participative en butte à la grande échelle : la participation citoyenne dans l'urbanisme à Paris et à Cordoue », *Métropolitiques*, paru en ligne : http://www.metropolitiques.eu/La-democratie-participative-en.html.
PINSON, G. 2004. « Le projet urbain comme instrument d'action publique », dans P. LASCOUMES et P. LE GALES (sous la direction de), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences-Po, p. 199-233.
RENAUD, Y. 2008. « Le comité permanent de concertation Paris Rive Gauche : une instance de participation institutionnelle », contribution à la soirée-débat de l'Adels « Projet urbain, participation : à qui revient la production de la ville ? », Paris, 15 avril 2008.
RENAUD, Y. 2001. « De la contestation à la concertation », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 89, p. 62-69.
RUI, S. ; VILLECHAISE-DUPONT, A. 2005. « Les associations face à la participation institutionnalisée : les ressorts d'une adhésion distanciée », *Espaces et Sociétés*, n° 123, p. 21-36.

Résumé : Dans les dispositifs de démocratie participative, l'impact des citoyens se limite souvent à l'échelle des quartiers, sans pouvoir peser sur les grandes transformations urbaines. Pourtant, à Paris Rive Gauche, les acteurs associatifs sont parvenus à avoir un impact non négligeable sur un projet urbain de grande ampleur. En s'interrogeant sur cette exception, cet article montre que les associations peuvent imposer leurs savoirs sur la table des négociations, en dépit des questions d'échelles et de la dimension économique des projets, à partir du moment où elles arrivent à saisir les effets d'opportunités politiques, à développer une capacité de contre-expertise et à s'inscrire dans une double dynamique de coopération et de contre-pouvoir. Cette articulation entre des logiques de savoir et de pouvoir est sans doute la condition pour que les citoyens puissent se faire entendre sur les questions d'urbanisme à grande échelle.

Mots-clés : démocratie participative, action collective, association, projet urbain, Paris.

Titre en anglais : From associative expertise to a countervailing power. Collective action and institutional participation in Paris Rive Gauche

Résumé en anglais : In participatory democracy processes, the impact of citizens is often limited to the neighborhood level, without influencing the major urban transformations. However in Paris Rive Gauche, the associations came to have a significant impact on a large urban project. In reflecting on this exception, this paper shows that associations can impose their knowledge in the negotiations, despite the questions of scale and the economic dimension of the projects, from the moment they arrive to capture effects of political opportunities, to develop a capacity of counter countervailing expertise and to mobilize it in a double dynamic of cooperation and countervailing power. This articulation between logics of knowledge and power is probably the condition that citizens can he heard on great urban issues.

Keywords: participatory democracy, collective action, association, urban project, Paris.

Titre en espagnol : Del peritaje asociativo a la creación de un contrapoder. Acción colectiva y participación institucional en París Rive Gauche

Résumé en espagnol : En los dispositivos de democracia participativa, el impacto de los ciudadanos se limitan a menudo a nivel del barrio, sin influir en las grandes transformaciones urbanas. Sin embargo, en París Rive Gauche, las asociaciones llegaron a tener un impacto significativo en un proyecto urbano importante. Al reflexionar sobre esta excepción, este artículo muestra que las asociaciones pueden influir en las negociaciones, a pesar de las cuestiones de escala y de la dimensión económica de los proyectos, desde el momento en que llegan a capturar los efectos de oportunidades políticas, a desarrollar una capacidad de contra-peritaje y a inscribirse en una doble dinámica de cooperación y de contrapoder. Esta articulación entre las lógicas del conocimiento y del poder es probablemente la condición para que los ciudadanos puedan ser escuchados en las grandes cuestiones urbanas.

Palabras-claves: democracia participativa, acción colectiva, asociación, proyecto urbano, París.