

Séminaire

Vies Collectives

*organisé grâce aux parrains
de l'École de Paris :*

Air France
Algoé²
Alstom
ANRT
ArcelorMittal
Areva²
Cabinet Regimbeau¹
Caisse des Dépôts et Consignations
CEA
Chaire "management de l'innovation"
de l'École polytechnique
Chambre de Commerce
et d'Industrie de Paris
CNRS
Conseil Supérieur de l'Ordre
des Experts Comptables
Danone
Deloitte
École des mines de Paris
EDF
Entreprise & Personnel
ESCP-EAP
Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme
France Télécom
FVA Management
Roger Godino
Groupe ESSEC
HRA Pharma
IDRH
IdVectoR¹
La Poste
Lafarge
Ministère de l'Industrie,
direction générale des Entreprises
Paris-Ile de France Capitale Economique
PSA Peugeot Citroën
Reims Management School
Renault
Saint-Gobain
Schneider Electric Industrie
SNCF¹
Thales
Total
Ylios

¹ pour le séminaire
Ressources Technologiques et Innovation
² pour le séminaire Vie des Affaires

(liste au 1^{er} juillet 2008)

LES COULISSES DU PROJET DE RÉNOVATION DES HALLES

par

Élisabeth BOURGUINAT

Secrétaire de l'association Accomplir

Commentaires de

Serge FEDERBUSCH

Ancien directeur général de la SEM Centre
Élu Gauche Moderne du X^e arrondissement

Séance du 17 avril 2008

Compte rendu rédigé par Élisabeth Bourguinat

En bref

En 2002, le conseil de Paris lance une opération de mise en valeur du quartier des Halles qui va rapidement se focaliser sur le site central du quartier, un ensemble de huit étages dont cinq en sous-sol, qui comprend un pôle de transports où se croisent trois lignes de RER et cinq de métro, un centre commercial, des équipements et un jardin sur dalle de 4,3 hectares. La complexité du projet, la multiplicité des opérateurs concernés (la Ville, la Région, le groupe Unibail, la RATP), et la position du site au cœur de Paris, produisent un extraordinaire emballement politico-médiatique. Tandis que les passions se déchaînent, une petite association de quartier, Accomplir, entend faire valoir le point de vue des riverains et faire respecter les droits de la démocratie participative. Contre toute attente, elle parviendra à peser sur les options d'urbanisme et d'architecture finalement retenues. Élisabeth Bourguinat, secrétaire de cette association, dévoile les coulisses d'un projet qui promet encore bien des rebondissements.

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse
des comptes rendus ; les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs.
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

EXPOSÉ d'Élisabeth BOURGUINAT

J'ai 42 ans, je suis rédactrice indépendante et j'habite le quartier des Halles depuis 1988. Je fais partie des fondateurs de l'association d'habitants Accomplir, créée en 1999, dont je suis la secrétaire. Particulièrement impliquée dans la concertation sur le projet de rénovation des Halles, je suis membre du bureau permanent de la concertation et j'ai été désignée par le maire de Paris pour représenter les associations au sein du jury du concours international d'architecture des Halles en 2007.

De nombreux observateurs ont souligné – et souvent dénoncé – le rôle important d'Accomplir dans le processus qui a abouti en 2004 au choix du parti d'urbanisme de l'architecte David Mangin, de préférence à ceux de Jean Nouvel, de Rem Koolhaas et de Winny Maas.

L'architecte et critique Françoise Fromonot, auteur de *La Campagne des Halles : les nouveaux malheurs de Paris* (La Fabrique, 2005), déclarait, en novembre 2007, dans *L'Expansion* : « L'association Accomplir a mené une campagne médiatique agressive en faveur du projet Mangin. (...) La dizaine de militants d'une association de 100 personnes, s'érigeant en représentants de 5 000 riverains, a finalement pesé de façon décisive sur le sort du centre d'une ville de 2 millions d'habitants, d'une agglomération de 11 millions, la capitale d'un pays et l'une des principales métropoles européennes. »

J'ai souvent été personnellement visée par ces critiques. L'ouvrage d'Yvan Stéfanovitch, *Bertrand le Magnifique* (Flammarion, 2008), comprend un chapitre intitulé « Les Halles : le prince Bébert et sa bonne fée Élisabeth », dont voici un extrait : « Le maire de Paris a trouvé sa bonne fée, une magicienne de la concertation capable de faire 'avaler' le seul grand projet architectural de sa mandature, celui de la rénovation des Halles. (...) Dynamique, sérieuse, efficace et douée d'un excellent sens de la communication (elle aussi !), Élisabeth Bourguinat les a tous séduits : le prince Bertrand, le dragon RATP, l'ogre immobilier Unibail, propriétaire du Forum des Halles, les 7 000 sujets du prince, riverains de l'endroit, et les 150 000 manants de la banlieue qui passent tous les jours dans le centre commercial. »

Je voudrais donner ma version des faits afin de contribuer à élucider ce qui s'est vraiment passé dans cette affaire et à en tirer des leçons sur la façon dont se prennent les décisions publiques.

Le périmètre de l'opération

Le projet concernait en principe tout le quartier, mais le débat s'est focalisé sur le site central des Halles, un ensemble de huit étages, dont cinq en sous-sol, qui comprend un pôle de transports où se croisent trois lignes de RER et cinq lignes de métro ; un centre commercial et un ensemble d'équipements collectifs réunis dans le Forum des Halles ; un réseau de voies automobiles souterraines desservant les aires de livraisons et les parkings du Forum ; et enfin, un jardin sur dalle de 4,3 hectares.

Bien que situé au centre de Paris, c'est paradoxalement la principale porte d'entrée de la banlieue dans la capitale : 800 000 personnes transitent chaque jour par la gare souterraine, et 300 000 d'entre elles sortent quotidiennement du pôle de transports pour se rendre à leur travail, faire des achats ou se promener. Les jeunes de banlieue se sentent chez eux aux Halles et s'y donnent rendez-vous, notamment en soirée et le samedi.

La délibération initiale du Conseil de Paris

Le programme du candidat Bertrand Delanoë aux municipales de 2001 ne comportait qu'une petite phrase sur l'éventualité d'une opération aux Halles : « Les périmètres prioritaires d'intervention prévus dans les nouveaux plans d'urbanisme pourraient s'attacher à réparer les plus graves erreurs des trente dernières années, comme celles commises place des Fêtes

ou aux Halles. » Cette mention avait été obtenue, à l'arraché, par un élu socialiste du 1^{er} arrondissement, Alain Le Garrec, qui ne faisait pas partie des proches du candidat.

La décision a été prise par le Conseil de Paris, le 11 décembre 2002, dans l'indifférence générale. Les objectifs du projet étaient, dans l'ordre : l'amélioration du fonctionnement du quartier piétonnier, la requalification du jardin, la lutte contre les nuisances sonores, le renforcement de l'accessibilité à la gare souterraine du RER, une meilleure intégration des devantures et des enseignes au bâti ancien, la rénovation de la centrale thermique des Halles, la remise aux normes de sécurité du Forum des Halles. Un minuscule paragraphe évoquait la possibilité d'une intervention sur le bâti du Forum : « *Un relevé synthétique, une maquette et un diagnostic technique exhaustif de l'ensemble des infrastructures et superstructures situées dans l'enceinte du Forum devront être réalisés en vue de déterminer leur devenir (réhabilitation ou restructuration).* »

La délibération confiait le pilotage à la société d'économie mixte chargée de la gestion des équipements collectifs du Forum des Halles, la SEM Centre, présidée par Alain Le Garrec. Un nouveau directeur fut nommé : Serge Federbusch, un énarque issu du cabinet du maire de Paris. La mission de la SEM consistait en principe à mener les études techniques et à lancer une consultation d'urbanisme selon la procédure des marchés d'études de définition simultanés. Son rôle réel fut beaucoup plus important.

Les marchés d'étude de définition simultanés

Cette procédure est récente et encore peu connue. Voici la description qu'en fait Françoise Fromonot : « *Le maître d'ouvrage, ici la Ville de Paris, consulte ses partenaires, lance des études préalables et sélectionne sur appel d'offres les équipes de concepteurs. Puis une phase ouverte de réflexion collective et de débat réunit, dans des ateliers de travail, tous les acteurs et les concepteurs retenus qui testent par des esquisses leurs premières hypothèses spatiales. Le maître d'ouvrage fait ensuite la synthèse de ce brainstorming et arrête un programme. Sur cette base, chaque concepteur répond avec une proposition : c'est la phase fermée. Au vu des projets, le maître d'ouvrage décide.* » Il peut « *panacher les propositions, n'en retenir aucune et déclarer la consultation infructueuse ou même choisir un autre architecte au terme d'un autre concours.* »

L'intérêt de cette procédure est d'élargir au maximum la réflexion du maître d'ouvrage, tout en lui laissant le contrôle de l'opération. C'est ce contrôle qui a fait défaut dans le projet des Halles, entraînant de nombreuses vicissitudes.

« Tirer la consultation vers le haut »

Selon Françoise Fromonot, « *La SEM entendait profiter des possibilités de la procédure choisie par la Ville pour tirer la consultation vers le haut : engager des équipes de maîtrise d'œuvre capables de débattre sur le fond, d'avancer des solutions hardies et de les rendre aussi séduisantes que crédibles ; puis porter le débat sur la place publique avec une exposition de leurs travaux pour engager une large concertation.* »

Effectivement, dès le lancement de l'appel d'offres, en mars 2003, la SEM infléchit les orientations de la délibération de 2002. Elle évoque la possibilité de démolir certains bâtiments et suggère d'élargir le programme. Malgré cela, les candidats ne se bousculent pas. En 1970, la consultation pour le futur Centre Pompidou avait suscité 671 propositions. En 2003, l'appel d'offres pour les Halles n'intéressera que 32 candidats. Rem Koolhaas lui-même se fait tirer l'oreille, et ne répond qu'*in extremis* à l'appel d'offres. C'est probablement pour le décider à participer que la SEM lui fait miroiter la possibilité d'étendre la zone constructible à l'ensemble du jardin des Halles. Cette extension arbitraire constituera la principale pomme de discorde avec les associations.

Une concertation sommaire

Outre les deux réunions publiques et l'exposition prévues dans la délibération, quelques réunions de concertation ont été accordées aux associations, dans des conditions assez surréalistes : aucun document n'était transmis à l'avance, les transparents étaient présentés à toute allure devant des participants hébétés, qui ne comprenaient qu'une partie de ce qu'ils voyaient.

Au grand agacement de la SEM, notre association avait pris un temps d'avance : après avoir organisé quatre réunions thématiques, annoncées aux habitants à travers la *Lettre d'Accomplir*, nous avons réalisé dès juin 2003 un diagnostic du quartier et rédigé 90 propositions sur les façons de remédier à ses dysfonctionnements. Lorsque le programme officiel avait paru, fin 2003, nous avons eu la satisfaction d'y retrouver une quarantaine de ces propositions, ce qui nous avait rendus moins vigilants sur ce qui n'y figurait pas : le nombre de mètres carrés à construire, ou encore la définition du périmètre constructible. La SEM avait veillé à ce qu'aucune limitation de ce type n'apparaisse dans le document.

L'effet d'une bombe

La découverte des quatre maquettes, révélées au public en avril 2004, nous causa un choc. Nous avons cru travailler à une simple réhabilitation, et tout le site était mis sens dessus dessous. Trois projets sur quatre sacrifiaient le jardin des Halles, pourtant extrêmement apprécié par ses usagers en dépit de sa réputation d'insécurité. Rem Koolhaas y dressait 21 tours de verre multicolores et y creusait un grand "canyon" ; Jean Nouvel y implantait deux barres d'immeuble et une grande tour en bois masquant le chevet de Saint-Eustache ; Winny Maas couvrait l'ensemble du site d'un podium de verre de 5 mètres de haut, qu'il agrémentait de quelques arbres en pots. Seul David Mangin s'abstenait de construire dans le jardin et s'inscrivait dans une démarche de réhabilitation plutôt que de réaménagement.

La publication des quatre maquettes fit l'effet d'une bombe et déchaîna les passions. L'exposition attira au total 120 000 curieux. La SEM avait prévu une grande urne dans laquelle les visiteurs étaient invités à déposer un bulletin correspondant au projet qu'ils préféraient : 12 600 personnes se prêtèrent à l'exercice. Les conseillers de Paris fulminèrent, à juste titre, qu'on ait lancé un projet d'une telle ampleur sans leur en parler, et réclamèrent un débat. En France, mais aussi à l'étranger, des centaines d'articles et d'émissions de télé ou de radio évoquèrent l'ambitieux projet de réaménagement que la Ville de Paris sortait soudain de son chapeau.

La surprise du maire de Paris

Le plus étonné, dans l'affaire, fut le maire de Paris. Dans son ouvrage, Yvan Stéfanovitch prétend que Bertrand Delanoë, sachant qu'il n'avait pas de budget pour rénover les Halles mais souhaitant monter un projet de grande ampleur, avait cherché à « *faire rêver les Parisiens et les investisseurs* » en lançant une grande consultation, puis, constatant que les investisseurs ne suivaient pas, avait chargé sa « *bonne fée* » – moi-même – de convaincre tout le monde qu'il valait mieux se contenter du modeste projet de David Mangin.

Cette interprétation est absurde. Je me souviens du désarroi d'Alain Le Garrec, en 2003, lorsqu'il essayait en vain d'intéresser Bertrand Delanoë au projet des Halles. Quand le maire de Paris avait enfin consenti à participer à une réunion publique, il avait été stupéfait de trouver l'auditorium des Halles plein à craquer, mais il ne s'était pas pour autant passionné pour le projet : il était bien davantage mobilisé par la perspective des Jeux olympiques. La découverte des maquettes le laissa pantois. On rapporte que Serge Federbusch lui aurait alors glissé : « *Vous m'avez confié un modeste projet de réhabilitation, et je vous apporte Koolhaas sur un plateau.* »

Le maire de Paris a-t-il été, un instant, tenté par la perspective de ce qu'on lui présentait comme un geste architectural comparable à celui du musée Guggenheim de Bilbao ? Il

déclara aux quatre équipes que leurs projets « *l'avaient fait rêver* », mais il s'empressa de préciser qu'« *aucun d'entre eux ne serait réalisé tel quel.* » En juillet 2004, devant l'ampleur de la controverse et la mobilisation des associations, il décida de reporter à l'automne la décision initialement prévue pour le début de l'été. Les quatre équipes furent priées de revoir leurs projets à la baisse.

Sibylle Vincendon, journaliste à *Libération*, résume en termes assez crus ce qui s'est passé : « *Il y avait comme un fossé entre la délibération du Conseil de Paris (...), qui mandatait la Sem Centre pour résorber une série de dysfonctionnements, et le résultat : quatre projets qui chamboulent tout. Le cabinet du maire a eu la même sensation : s'être fait faire un enfant dans le dos par une société d'économie mixte qui, au lieu de ravauder le quartier, a convoqué quatre équipes dont deux de notoriété internationale (Jean Nouvel et Rem Koolhaas). (...) Bertrand Delanoë s'est retrouvé avec l'opération urbaine majeure de Paris sans l'avoir vue venir.* »

Les actions menées par Accomplir

Le premier moment de stupeur passé, nous avons comparé les quatre projets sur la base d'une liste de 51 critères qui nous tenaient particulièrement à cœur et que nous avons rendus publics. Selon ces critères, le projet Koolhaas obtenait 14 points sur 51, le projet Nouvel 16, le projet Maas 18, et celui de Mangin 41. Nous avons immédiatement communiqué sur ces résultats, afin de provoquer un débat dans l'opinion et dans la presse.

Nous avons également lancé une pétition dans le quartier et organisé une manifestation dans le jardin des Halles en montrant, à l'aide de gros ballons gonflés à l'hydrogène, à quelle hauteur les bâtiments prévus allaient s'élever. Notre première victoire a été le report de la décision du maire à l'automne. À la rentrée, nous avons réussi à obtenir une grande salle de conférence à la Bourse du Commerce, située en bordure du jardin des Halles, pour organiser une réunion publique autour de David Mangin. Trois cents personnes y ont assisté, et la presse était présente.

J'ai également pris quelques initiatives personnelles. Je me suis invitée à une conférence de presse à l'Hôtel de Ville, où la SEM présentait une analyse très orientée des 12 600 bulletins déposés par les visiteurs de l'exposition, et j'ai dénoncé la méthode employée. J'ai pris la parole dans un débat avec Rem Koolhaas à l'ESSEC pour lui expliquer, sous les huées, pourquoi j'espérais que son projet ne serait pas retenu. Ayant été empêchée de m'exprimer lors des bilans de mandature présentés par le maire de Paris dans les I^{er} et II^e arrondissements, je me suis rendue dans celui du IV^e arrondissement, où personne ne m'attendait, et j'ai pu interpellé le maire.

Nos adversaires, à savoir les dirigeants de la SEM, des journalistes de *Libération* ou de *Paris Obs*, les architectes pro-Nouvel ou pro-Koolhaas, ou encore quelques associations rivales, ont cherché à discréditer notre action en expliquant que nous ne représentions rien par rapport aux millions d'habitants de Paris et de sa banlieue susceptibles de fréquenter le site. La démocratie participative tire sa légitimité d'autres critères que la démocratie représentative, mais nous avons néanmoins cherché à accroître notre représentativité. Nous avons gagné à notre cause 32 associations d'habitants et de commerçants du quartier mais aussi de tout Paris, et constitué ainsi le collectif Rénovation des Halles, qui soutenait le projet Mangin sur la base d'un slogan simple : « *Le jardin des Halles n'est pas un terrain constructible.* » Cela nous valut d'être traités de « nimbystes », d'égoïstes et de réactionnaires.

L'argument du dessus et du dessous

Il nous fut relativement facile de disqualifier le projet de Maas, généralement jugé irréalisable, et celui de Nouvel, qui surdensifiait le quartier en construisant 65 000 m² supplémentaires, soit l'équivalent des surfaces actuelles du Forum.

Les 21 petites tours en résine colorée de la maquette de Rem Koolhaas, en revanche, avaient enthousiasmé les étudiants d'architecture. Sur les forums de discussion internet consacrés au projet, ils se déchaînaient contre les riverains, ces ringards qui osaient préférer la « *platitudo* » du grand toit de David Mangin à l'élégance et au fun des « *flacons de parfum* » de Rem Koolhaas. Ils mettaient également en avant des arguments fonctionnels, avec une bonne dose de méconnaissance du dossier ou de mauvaise foi, mais il nous était relativement facile de démontrer que le projet de David Mangin répondait aussi bien ou mieux aux problèmes soulevés.

L'argument majeur utilisé en faveur de Rem Koolhaas n'était ni esthétique ni fonctionnel, mais idéologique. Quelques intellectuels et artistes réunis par la SEM au sein d'un éphémère Cercle des Halles avaient décrété que le grand navire des Halles était organisé à peu près comme le Titanic : le rez-de-chaussée et la rue réservés aux premières classes, c'est-à-dire aux Parisiens en général et aux riverains en particulier ; les étages du sous-sol occupés par les deuxièmes et troisièmes classes, à savoir la foule des jeunes de banlieue, injustement privés de la lumière du soleil et de la jouissance du pavé parisien. Il suffit pourtant de passer une demi-heure dans le quartier pour constater que les jeunes fréquentent les commerces de surface, qui leur sont massivement dédiés, au moins autant que ceux du sous-sol. De leur côté, les habitants du centre de Paris sont des usagers intensifs de la gare souterraine des Halles, située au centre du réseau francilien.

Mais dans une interview diffusée par France Culture en décembre 2004, Rem Koolhaas n'hésitait pas à déclarer : « *J'ai été en même temps amusé et choqué que ceux de la surface veuillent à tout prix maintenir cette séparation entre le dessus et le dessous. Donc c'est, quelque part, une espèce de lutte de classes.* » Selon ses partisans, le projet de Mangin et son grand « *couvercle* » posé sur le Forum étaient destinés à repousser sous terre la foule des banlieusards. Les 21 petites tours de Koolhaas, appelées « *émergences* », étaient censées au contraire permettre le dialogue entre le dessus et le dessous. Certaines étaient situées au-dessus de magasins souterrains qu'elles rendaient visibles en surface : le Jardin des Halles, rebaptisé « *parc habité* », était ainsi orné d'une tour Fnac, d'une tour Go Sport, d'une tour Darty, etc. Mais en quoi ces tours commerciales allaient-elles faciliter l'émouvante rencontre entre les Parisiens et les banlieusards ? C'est un mystère qu'il ne nous a pas été donné d'éclaircir.

Des alliés de poids

S'il était évidemment faux que nous avions la prétention de bloquer sous terre les 300 000 visiteurs sortant quotidiennement du pôle de transport, il était vrai, en revanche, que nous voulions protéger le jardin : nous souhaitions qu'il reste un espace végétalisé, calme et gratuit, non seulement pour nous, mais pour les 80 % d'usagers qui ne sont pas des riverains. Nous étions donc partisans de maintenir la séparation architecturale entre le dessus et le dessous, mais pour des raisons de protection du jardin et non en vertu d'une prétendue lutte des classes.

Cet argument nous permit de trouver des appuis chez les Verts de Paris Centre, qui savaient à quel point la préservation d'un jardin public dans un quartier aussi dense était cruciale. Il nous permit aussi, de façon plus inattendue, de trouver des alliés chez Espace Expansion, société gestionnaire du centre commercial, qui tenait beaucoup à la disposition en « carapace de tortue » du Forum : on y entre, en venant du pôle de transports ou attiré par une des enseignes ou un des équipements, puis on est sollicité par les commerces que l'on croise sur son chemin et on n'en ressort que beaucoup plus tard, chargé d'emplettes. Le projet de Rem Koolhaas aurait conduit les clients à entrer par la tour Fnac ou Darty et à ressortir par le même chemin aussitôt après leurs achats. Par ailleurs, la création d'un « canyon » pour ménager un accès à l'air libre depuis la gare souterraine détruisait un volume considérable de mètres carrés commerciaux, et le chantier aurait paralysé le Forum pendant plusieurs années. Un journaliste rapporta que Léon Bressler, président d'Unibail, dont dépend Espace Expansion, aurait déclaré à l'Hôtel de Ville : « *Si vous choisissez Koolhaas, c'est la guerre.* »

Le rapport confidentiel de la SEM

Vint pour la SEM le moment de rendre son rapport sur les quatre projets. Il était confidentiel, réservé au comité de pilotage, et devait en principe procéder à une comparaison objective entre les projets, afin de permettre à la commission d'appel d'offres de prendre sa décision. Sachant que le directeur de la SEM était fervent partisan du projet Koolhaas, et que le président de la SEM n'avait pas hésité, dans une réunion publique, à se déclarer hostile au projet Mangin, nous étions inquiets sur le contenu de ce rapport. Nous sommes parvenus à nous le procurer et nous avons fait la démonstration, en 5 pages de citations, que ce texte, qui donnait clairement la préférence au projet Koolhaas, était caviardé, manipulateur et, sur certains points, mensonger. Nous avons largement diffusé cette démonstration et obtenu un premier encart dans *Le Parisien*, suivi d'un deuxième dans *Paris Obs*, et enfin une dépêche de l'Agence France Presse.

Dans les semaines suivantes, le dossier des Halles fut retiré à la SEM pour retourner dans le giron de la direction de l'Urbanisme. Celle-ci établit un nouveau rapport sur la base d'une comparaison multicritères qui ressemblait fort à la nôtre et concluait en faveur du projet Mangin.

Le 15 décembre, le maire de Paris annonçait sa décision. Il choisissait le parti d'urbanisme de David Mangin, qui devenait coordinateur du projet ; en revanche, sa proposition architecturale n'était pas retenue et le maire annonçait un concours international pour le futur bâtiment du Forum. Quelques mois plus tard, on apprenait la fusion de la SEM Centre avec la SEMEA 15, et la mise à pied de Serge Federbusch. Alain Le Garrec se voyait, lui aussi, mis sur la touche.

La morale de l'histoire

Quelle morale tirer de cette histoire ? Françoise Fromonot salue les efforts courageux de la SEM pour remonter le niveau du projet initial, et déplore que la Ville n'ait pas su saisir la chance historique de voir enfin Rem Koolhaas construire dans ses murs. Elle nous accuse d'avoir imposé notre choix aux élus par un activisme qu'elle juge illégitime.

De mon point de vue, ce sont plutôt les dirigeants de la SEM qui ont usurpé le pouvoir. En ouvrant le débat public, les associations ont obligé les élus à reprendre la main et à assumer leurs responsabilités. En ce sens, je crois que nous avons joué un rôle citoyen. Le maire de Paris a certainement adopté une décision plus conforme à l'intérêt général que s'il avait choisi le projet Koolhaas. Il a tenu compte des usagers du jardin des Halles, des gestionnaires et commerçants du Forum, ainsi que des usagers des équipements collectifs, sans parler des contribuables. En lançant un concours international d'architecture, il a également répondu au souhait qu'avait fait naître Serge Federbusch, désormais relayé par de nombreux élus et observateurs, de voir réaliser un nouveau geste architectural au cœur de Paris, mais en le cantonnant à la zone légitimement constructible du site.

Le projet finalement choisi, la Canopée de Patrick Berger et de Jacques Anziutti, a fait l'objet d'un large consensus au sein du jury du concours. Il respecte parfaitement le parti d'urbanisme de David Mangin et le cahier des charges du concours, et il enrichira le patrimoine parisien d'un monument à la fois original, ambitieux et apaisant. L'implication personnelle de l'adjoint à l'urbanisme, Jean-Pierre Caffet, et le temps considérable qu'il a consacré à la concertation sur le cahier des charges, permettent aujourd'hui aux services de la Ville de progresser rapidement vers le dépôt du permis de construire. Même le fonctionnaire de la direction du Patrimoine en charge du suivi du projet, Bernard Franjou, semble avoir pris goût à la concertation, au point que pendant la pause de la campagne électorale, il a souhaité poursuivre les réunions de travail avec les associations : du jamais vu à la Ville de Paris.

Une méthode inacceptable

Certains pourront objecter que sans les initiatives de Serge Federbusch pour « *tirer la consultation vers le haut* », nous en serions restés à un modeste projet de réhabilitation. J'ai plusieurs raisons de ne pas souscrire à cette analyse.

Le principe démocratique

La première est qu'on ne peut pas accepter que soit bafoué le fonctionnement démocratique de la Ville, selon lequel un projet de cette ampleur doit être soumis *ex ante* au Conseil de Paris. S'y ajoute l'engagement, pris par cette municipalité, de s'appuyer sur la démocratie participative, ce qui suppose de travailler dans la transparence et d'organiser une véritable concertation dès l'amont du projet.

Les dégâts collatéraux

La seconde raison est liée aux torts que cette initiative a causés aux différentes parties prenantes, depuis le maire de Paris, qui s'est vu reprocher un projet et une méthode en contradiction avec ses engagements, jusqu'aux acteurs associatifs de la concertation, qui ont dû consacrer à cette bagarre un temps et une énergie qu'ils auraient bien mieux employés ailleurs. La méthode « ça passe ou ça casse » a coûté cher également à la SEM, dont les dirigeants ont été limogés et les équipes dispersées. Une partie importante de l'expertise accumulée a ainsi été perdue.

Les séquelles sur le projet

La troisième raison tient aux séquelles sur le projet lui-même. Les quatre équipes sélectionnées ont été entraînées dans une démarche très aventureuse, puisqu'elle ne bénéficiait d'aucun soutien politique. L'une d'entre elles, prudente, a présenté un projet conforme à la délibération originelle, mais sa proposition architecturale n'était pas à la hauteur des autres. Elle a donc été choisie par défaut, et sa proposition a été amputée de sa partie la plus visible. En retenant le parti d'urbanisme de David Mangin et en refusant son projet architectural, le maire de Paris ne lui accordait qu'une demi-victoire et lui infligeait, en réalité, une terrible déception. Deux compensations lui ont été accordées, toutes deux très dommageables au projet général.

La première consistait à lui confier la rédaction du cahier des charges du futur bâtiment, ce qui le mettait dans une position schizophrénique. La première version du cahier des charges était tellement verrouillée que le seul bâtiment qui pouvait en sortir était... le projet initial de Mangin. Pourquoi, dans ce cas, organiser un concours international ? Nous avons dû nous battre pied à pied pour obtenir la réintroduction d'une certaine marge de créativité architecturale dans le cahier des charges.

La deuxième compensation consistait à laisser à David Mangin carte blanche pour le dessin du jardin, sans prendre le temps d'élaborer un cahier des charges. Quand la concertation sur le jardin a débuté, un an et demi plus tard, le projet était déjà complètement dessiné, voire maqueté. Deux des composantes du jardin auxquelles les usagers sont le plus attachés, le Jardin d'aventure Lalanne et l'amphithéâtre René Cassin, étaient rayées de la carte. Pendant plus d'un an, l'adjoint aux espaces verts, Yves Contassot, espérant sans doute livrer un nouveau jardin avant les municipales, a défendu bec et ongle ce projet.

Devant ce déni de démocratie participative, nous avons dû à nouveau recourir à diverses formes de lobbying, et nous avons obtenu des reports successifs de la passation des marchés, jusqu'aux municipales. Alors que le jardin était censé pouvoir être livré avant le bâtiment, celui-ci sera sans doute réalisé avant le jardin, ce qui serait, du reste, plus logique. Aujourd'hui, nous demandons qu'on abandonne le projet de jardin de David Mangin et qu'on reprenne la démarche en commençant par un diagnostic partagé sur le jardin actuel et l'établissement d'un cahier des charges concerté, avant d'élaborer un nouveau dessin.

Faire confiance à la concertation

Je suis convaincue qu'en faisant confiance à la démocratie participative, la Ville serait parvenue à un projet au moins aussi ambitieux, sinon davantage. Il aurait suffi de mettre en place un dispositif de concertation tel que celui que nous avons finalement obtenu, et il serait apparu tôt ou tard que les bâtiments actuels des Halles devaient être démolis. L'idée d'un concours international n'aurait pas tardé à s'imposer et la Ville n'aurait eu aucun mal à mobiliser de grands architectes.

Le maire de Paris s'est engagé, pendant la campagne électorale de 2008, à doter tous les grands projets parisiens d'un dispositif de concertation semblable à celui des Halles, lui-même inspiré de celui de Paris Rive Gauche. Donner la parole aux citoyens et leur permettre de participer au projet, c'est faciliter la mise en œuvre des décisions, au lieu de devoir se battre contre une opposition associative qui peut se montrer acharnée. C'est aussi, pour les élus, une façon de mieux se faire expliquer les projets élaborés par les architectes et les fonctionnaires, et par ce biais, paradoxalement, de retrouver du pouvoir et de la légitimité.

COMMENTAIRES de Serge FEDERBUSCH

L'analyse que vous avez présentée me paraît une pure fable. Je vais m'efforcer de rétablir les faits.

L'origine du projet

J'étais le responsable du groupe Urbanisme et transport dans l'équipe du candidat Bertrand Delanoë pour les municipales de 2001, et j'ai rédigé une partie du programme en ce qui concernait ces questions. Je suis un enfant et un amoureux de Paris et j'ai toujours été choqué par les erreurs d'urbanisme commises dans les années 1970.

Après les élections, j'ai travaillé au cabinet du maire pendant environ un an, puis j'ai été nommé à la direction générale de la SEM Centre, où je me suis attelé au projet des Halles. Je savais qu'il y aurait une résistance de la part des habitants, car on s'habitue et on s'attache à tout, même à un site qui est aujourd'hui une honte pour Paris, qu'il s'agisse des superstructures du Forum ou du jardin.

La procédure choisie

La formule du marché d'étude de définition avait l'avantage de fournir des "enveloppes de solutions" et non des solutions abouties, et de laisser ainsi une grande liberté au maître d'ouvrage. La délibération de 2002 était parfaitement conforme à cet esprit : elle devait rester relativement vague, sans quoi elle aurait été en contradiction avec le principe même des études de définition. Vous essayez de démontrer que j'ai transformé une requalification en réaménagement, mais une requalification peut parfaitement aller jusqu'à un réaménagement, et toute opération entreprise aux Halles allait nécessairement être ambitieuse du fait de l'état du site. De plus, à cet endroit de Paris, même la construction d'un bâtiment de petite taille attirerait inévitablement l'attention du monde entier.

Lors du diagnostic technique, posé avec l'aide de nombreux intervenants indépendants, nous avons découvert que la situation était beaucoup plus grave que ce que nous avons imaginé. Un geste fort de réhabilitation générale était indispensable. Deux conditions devaient être réunies : la volonté politique et les ressources financières.

Pas de volonté politique

En 2002, au moment de l'échec spectaculaire de Lionel Jospin aux élections présidentielles, Bertrand Delanoë a commencé à s'imaginer un destin national et s'est mis à la recherche de projets porteurs. Vous prétendez que dès cette époque, il s'intéressait surtout aux Jeux olympiques, mais vous faites une erreur de chronologie : c'est plus tard seulement qu'il a identifié cette opportunité. Le projet des Halles pouvait donc parfaitement jouer le rôle de "projet porteur".

Contrairement à ce que vous suggérez, le maire de Paris ne s'est pas « *fait faire un enfant dans le dos* ». Simplement, à cette époque, il était indifférent à tout ce qui était architecture ou urbanisme : cela ne lui paraissait pas offrir une rentabilité politique très nette ni surtout très rapide. Mais l'information lui était donnée et son directeur de cabinet, Bernard Gaudillère, se passionnait pour ces questions. Ce dernier était informé en permanence de l'avancement du projet et le maire a validé tous les documents officiels. Si le maire ne lui a pas demandé suffisamment de comptes sur ces dossiers, c'est de son propre fait. Pour notre part, nous avons transmis scrupuleusement toutes les informations.

Avant toute présentation publique, Bernard Gaudillère et l'adjoint à l'Urbanisme, Jean-Pierre Caffet, sont venus voir les maquettes pour s'assurer de ce que le Maire allait découvrir. À ce moment-là, ils pouvaient tout arrêter : personne n'avait encore vu les maquettes, et ils auraient pu prétexter un problème technique ou tout mettre sur le compte d'une erreur de pilotage de ma part ou de celle d'Alain Le Garrec. Mais ce n'est pas du tout ce qui s'est passé. Le maire de Paris s'est saisi du projet des Halles et a accordé l'exclusivité de la publication au *Nouvel Obs*, bras armé médiatique de la Ville de Paris, avec pour mission de "faire monter la mayonnaise".

Quelques semaines plus tard, il a fait marche arrière. Apparemment, il a pris peur devant l'opposition associative que vous avez très efficacement représentée, et devant le risque de perdre le II^e arrondissement aux élections suivantes. C'est aussi à ce moment-là qu'il a commencé à se focaliser sur les Jeux olympiques, perspective beaucoup plus consensuelle qu'un projet architectural. Il a cherché à gagner du temps en reportant la décision de quelques mois et il a fini par botter en touche en retenant le projet d'urbanisme de David Mangin et en annonçant un concours d'architecture pour le bâtiment.

Pas de ressources financières

L'autre condition pour opérer un geste fort aux Halles était de trouver des ressources financières. Le maire comptait beaucoup sur Unibail, mais les gestionnaires du centre commercial souhaitaient investir le moins possible et maximiser leur profit. Par ailleurs, le projet de Rem Koolhaas ne leur convenait pas et ils ont annoncé qu'ils refuseraient de contribuer s'il était retenu.

Un crime contre Paris

Pourtant ce projet était de loin celui qui répondait le mieux à tous les problèmes fonctionnels du site, et notamment à la question des flux. Sur le plan architectural, il revisitait de façon très astucieuse, dans le sens de la hauteur, la combinaison de verre et de métal des Pavillons de Baltard, sans pour autant entraîner de densification du site. J'affirme qu'écarter ce projet a été un véritable crime non seulement à l'égard du quartier et de Paris, mais aussi de toute la création architecturale et du design français. Chacune des émergences aurait pu faire l'objet d'un concours séparé, et on aurait obtenu ainsi l'équivalent de l'Exposition internationale des Arts décoratifs de 1925, ou même d'une Exposition universelle.

DÉBAT

Le maire de Paris pris de vitesse

Élisabeth Bourguinat : L'interprétation selon laquelle vous avez pris le maire de Paris de vitesse est plutôt confortée qu'affaiblie par votre commentaire. Vous indiquez vous-même que ses conseillers sont venus « *s'assurer de ce qu'il allait découvrir* ». Certes, je ne nie pas qu'une fois les maquettes réalisées, le service de communication de la Ville s'est emparé de l'affaire et a tout fait pour essayer d'imposer le projet de Rem Koolhaas, notamment en le faisant publier en couverture du *Nouvel Obs*. Je ne nie pas non plus que le cabinet du maire avait été destinataire de tous vos documents. Je pense seulement qu'à aucun moment vous n'avez alerté le cabinet ni le maire sur les réactions très vives que ces projets risquaient de provoquer, et qu'étant accaparés eux-mêmes par de nombreux autres dossiers, ils n'ont pas pris conscience de l'orage qui se préparait.

Sachant que le programme du candidat Bertrand Delanoë, auquel vous aviez contribué, prévoyait de renforcer les espaces verts à Paris, vous étiez bien placé pour prévoir que la perspective de construire dans un jardin public allait provoquer un tollé. Vous avez préféré suivre votre idée et jouer au jeu de « *ça passe ou ça casse* », en plaçant le maire devant le fait accompli.

Démocratie et performance des décisions

Un intervenant : *Vous avez utilisé l'expression « se faire faire un enfant dans le dos ». D'après mon expérience, c'est souvent de cette façon seulement que les grands projets peuvent venir à terme. Comme les décideurs ne peuvent pas s'occuper de tout, des subordonnés saisissent des opportunités pour lancer des projets et se débrouillent ensuite pour faire reconnaître l'enfant.*

É. B. : La méthode du passage en force ou du coup de poker me paraît risquée et irresponsable.

Int. : *Avec la démocratie participative, la pyramide du Louvre n'aurait eu aucune chance. Ieoh Ming Pei en était conscient : il savait que le seul moyen de faire aboutir son projet était de ne le montrer à personne d'autre qu'au Prince.*

É. B. : Dans le cas de la Pyramide du Louvre, le résultat est réussi, mais dans le cas de la Bibliothèque de France, c'est un ratage total : un gouffre financier et une bibliothèque mal conçue que de nombreux chercheurs étrangers déconseillent à leurs étudiants. On aurait certainement limité la catastrophe en consultant les usagers.

Int. : *La posture monarchique adoptée par Mitterrand dans l'affaire de la Pyramide ne serait de toute façon plus acceptée aujourd'hui.*

Int. : *L'intelligence collective est toujours plus efficace que l'intelligence d'un seul. Il faut arrêter de croire que chaque fois que l'on mène une réflexion à plusieurs, le résultat est moins original et moins probant que si elle avait été conduite par un seul individu. Les entreprises les plus performantes mettent aujourd'hui en place des dispositifs d'intelligence collective sur le modèle du Web 2.0.*

Qui participe ? Qui décide ?

Int. : *Le problème de la démocratie participative, c'est de savoir qui participe : dans cette affaire, les habitants semblent avoir pesé beaucoup plus que d'autres acteurs.*

É. B. : C'est un argument qu'on nous oppose en permanence, mais le critère de légitimité de la démocratie participative n'est pas la représentativité ; c'est la participation. Tous ceux qui sont intéressés par le projet doivent pouvoir participer. L'argument de la non-représentativité ne sert généralement qu'à essayer de discréditer ceux qui participent, et non à tenter d'élargir

la participation. C'est l'association Accomplir qui, la première, a pris l'initiative d'organiser une réunion publique avec des jeunes de banlieue, ou d'inviter des SDF à la concertation.

Serge Federbusch : Nous avons essayé de mobiliser des maires de banlieue ou des usagers de la RATP, mais nous avons eu beaucoup de mal à les intéresser au projet. De toute façon, à un moment ou à un autre, c'est aux élus de prendre la décision.

Int. : *Personne ne le conteste. Mais il ne faut pas considérer la décision comme l'essentiel, et le débat comme accessoire. Il y a une trentaine d'années, sous la dictature brésilienne, le général Geisel avait coutume de dire : « Je décide, et après on discute. » Dans un processus moderne de décision publique, ce n'est pas acceptable.*

Int. : *La décision ne peut pas se prendre à mille, mais les citoyens jouent le rôle indispensable de la critique sociale des projets.*

Du contre-pouvoir à la démocratie

Int. : *Les organisations peuvent être soumises à quatre types de dictatures. Les élus, qu'ils soient élus de Dieu comme Louis XIV, élus du capital comme le PDG d'une entreprise, ou élus du peuple comme un maire, peuvent exercer une dictature de position : « J'ai été élu, c'est moi qui décide ». Les technostructures du type de la SEM Centre ou du cabinet du maire peuvent exercer une dictature d'influence. Les financeurs d'un projet comme celui des Halles, ou les services de logistique dans une entreprise, peuvent exercer une dictature des moyens. La seule façon de résister à ces différentes dictatures est de leur opposer la dictature des procédures démocratiques. C'est tout l'enjeu de la transformation des démocraties représentatives en démocraties participatives. Ce qu'a visé l'association Accomplir, c'est l'émergence d'un processus participatif dans un projet qui était sous la triple dictature d'un élu, de la technostructure et des financeurs. Elle a dû commencer par créer un contre-pouvoir pour obtenir la mise en place de ce dispositif démocratique.*

La démocratie participative à Paris

Int. : *Dans le cadre d'une mission du ministère de l'Énergie, de l'Écologie et du Développement durable, nous avons observé que l'existence d'un garant peut très utilement servir à éviter les conflits directs et aussi à élargir le cercle des participants. Pourquoi la Ville de Paris ne s'engagerait-elle dans ce type de démarche, qui existe par exemple à Montréal ?*

Renaud Paque (Cabinet d'Anne Hidalgo - Mairie de Paris) : *La Ville de Paris a déjà commencé à mettre en œuvre des dispositifs structurés reposant sur un comité permanent de concertation, des groupes thématiques, un bureau et un garant, non seulement aux Halles mais, depuis quelques années déjà, sur le projet Paris Rive Gauche. L'objectif est désormais de recourir systématiquement à ces outils sur les grands projets.*

En ce qui concerne la phase du marché de définition des Halles, je n'étais pas encore à la Ville à cette époque, mais pour ce que j'en sais, je ne suis pas loin de partager la conclusion d'Élisabeth Bourguinat : les associations ont joué un rôle citoyen en alertant le maire et les élus, alors que la Ville n'avait peut-être pas pris suffisamment conscience de l'évolution du projet. En partant d'une approche d'urbanisme, celui-ci était en train de se transformer en une sorte de concours d'architecture. Les associations ont permis à la Ville de se recentrer sur la définition d'une stratégie urbaine. En cela, elles ont été utiles à la fois au maire et au projet.

Cette stratégie urbaine est maintenant en train d'être déployée. Nous travaillons à l'amélioration du pôle d'échange, à la recomposition de la voirie souterraine, à la requalification des espaces publics et du jardin. Le bâtiment a fait l'objet d'un concours sur la base d'un cahier des charges concerté. Je me suis beaucoup impliqué dans les réunions sur ce cahier des charges et je peux témoigner que la concertation lui a fait gagner en qualité. C'est ce qui a permis, lors du concours, d'aboutir à un projet architectural à la fois

consensuel et audacieux. Après l'énorme conflit qui a marqué la première phase, le processus de concertation a eu une grande vertu réconciliatrice.

L'avenir du projet

S. F. : Les associations se font des illusions en croyant que le projet de Canopée de Berger et Anziutti sera léger, transparent, aérien, comme ses concepteurs le prétendent. On vous fait croire tout ce qu'on veut, mais la réalité n'aura rien à voir avec cette image. Le bâtiment sera par exemple forcément plus haut que sur la maquette, sans quoi la hauteur sous plafond serait trop faible pour les équipements qui doivent y être logés.

É. B. : Quand ce projet a débuté en 2003, nous étions néophytes : ce n'est pas tous les jours qu'un quartier fait l'objet d'un projet de rénovation. Mais depuis, nous avons appris à décrypter les images. Les tours de Rem Koolhaas, par exemple, n'auraient jamais pu être en verre multicolore comme sur la maquette, tout simplement parce qu'elles devaient accueillir un conservatoire et différents équipements. La différence par rapport à la première phase, c'est qu'aujourd'hui nous avons l'opportunité de discuter avec les concepteurs et de faire valoir le point de vue des usagers : cela change tout. En ce qui concerne la hauteur sous plafond, je crois avoir été la première, dès le jury du concours, à demander qu'on relève la hauteur générale du bâtiment afin que les volumes intérieurs soient plus généreux.

S. F. : Je vous recommande simplement une extrême vigilance, car vous risquez de vous faire manipuler.

Int. : *Nous avons beaucoup appris dans toute cette aventure, et nous ne sommes plus aussi naïfs aujourd'hui.*

Int. : *Vous nous prédisiez le pire, et notre rôle est de faire en sorte d'obtenir le meilleur.*

Présentation des orateurs :

Élisabeth Bourguinat : docteur ès lettres, auteur d'un essai tiré de sa thèse, *Le Siècle du persiflage (1734-1789)* (PUF, 1998) et rédactrice indépendante, elle est l'auteur de comptes rendus et de la rubrique l'Esprit de l'escalier du *Journal de l'École de Paris*, et coanime le séminaire Vies collectives. Par ailleurs, elle est secrétaire d'Accomplir, une association d'habitants du quartier des Halles à Paris, et présidente de Mains libres, association qui gère une bagagerie pour les SDF du quartier. Elle a publié avec le capitaine Joël Terry *Mille jours pour vaincre l'insécurité - Policier aux Halles de Paris* (Creaphis, 2005) et, avec Michel Hervé et Alain d'Iribarne, *De la pyramide aux réseaux : récits d'une expérience de démocratie participative* (Autrement, 2007).

Serge Federbusch : études à Sciences-Po Paris et Droit à Paris 1 ; ancien élève de l'ENA ; conseiller au tribunal administratif de Paris, puis diplomate en Asie, puis conseiller pour l'Urbanisme, le Logement et les Transports au cabinet du maire de Paris, puis directeur général de la SEM Paris Centre et actuellement président de la commission d'indemnisation des accidents médicaux ; conseiller du X^e arrondissement depuis 2008 ; auteur notamment de *101 mesures pour sauver la France* sous le pseudonyme de Claude Feder, en 2007, et de *Delanopolis, le jeu de massacre des rues de Paris*, en 2008 ; animateur du site Delanopolis, lettre d'information sur l'actualité parisienne la plus lue sur le web.

Diffusion juillet 2008