

## Synthèse de l'étude de cas : Couverture du boulevard périphérique et la ZAC « porte des Lilas »

### 1. Présentation du projet dans son contexte territorial

#### A. Contenu du projet

Le projet consiste en la couverture du périphérique au niveau de la porte des Lilas. Cette opération s'inscrit dans le contexte du projet urbain de la ZAC Porte des Lilas. Son périmètre a été arrêté le 15 février 1993 mais son aménagement n'a pratiquement pas été engagé par la municipalité de l'époque. Avec l'élection de Bertrand Delanoë à la Mairie de Paris en mars 2001, la couverture de la porte des Lilas et l'aménagement de la ZAC deviennent prioritaires et, le 25 février 2003, le Conseil de Paris approuve un nouveau programme de ZAC ainsi que le financement de la couverture du périphérique. Le projet de ZAC modifiant le PLU est soumis à enquête publique entre le 16 juin et le 19 juillet 2003. Le 11 mai 2004, le Conseil de Paris approuve le dossier de réalisation et le programme des équipements publics de la ZAC. Du 10 mai au 12 juin 2004 une enquête publique est lancée concernant la couverture du périphérique et la première phase de travaux est lancée en janvier 2005.

Le projet doit permettre de couvrir un tronçon du périphérique de 11 900 m<sup>2</sup> au niveau de la place du Maquis du Vercors ainsi qu'un espace de 5 400 m<sup>2</sup> au niveau du quartier Fougères pour prolonger la dalle Léon Frapié. Soit un total de 17 300 m<sup>2</sup> couverts. Ce projet d'un montant estimé de 99 millions d'euros (22,59 M€ de l'Etat, 29 M€ de la Région et 47,41 M€ de Paris) est le premier d'un programme (d'une valeur globale estimée de 173,8 millions d'euros) inscrit au CPER 2000-2006 de couverture du périphérique. Le contrat prévoit également la couverture du périphérique au niveau de la porte de Champerret et, les travaux préliminaires sont lancés au niveau de la porte de Vanves dans le 14<sup>e</sup>. Parallèlement, lors du Conseil de Paris du 24 Septembre 2001, le projet de ZAC initialement prévu sur 24 hectares a été porté à plus de 25 hectares pour inclure la dalle au-dessus du périphérique. Elle s'étend de part et d'autre du périphérique, à cheval sur le 19<sup>e</sup> et le 20<sup>e</sup> arrondissement et à la limite du Pré-Saint-Gervais, des Lilas et de Bagnolet. Le projet global s'inscrit donc dans un territoire très urbanisé à forte densité de population. A l'origine, la ZAC devait s'organiser autour d'un projet immobilier diversifié de 120 000 m<sup>2</sup> SHON comprenant notamment des bureaux, des commerces, des logements (dont 400 logements sociaux), des équipements culturels, la cuisine centrale du 20<sup>e</sup> arrondissement et une déchetterie.

Les deux projets sont donc complémentaires et étroitement liés puisque la ZAC telle qu'elle est prévue aujourd'hui dépend des travaux de couverture du périphérique.

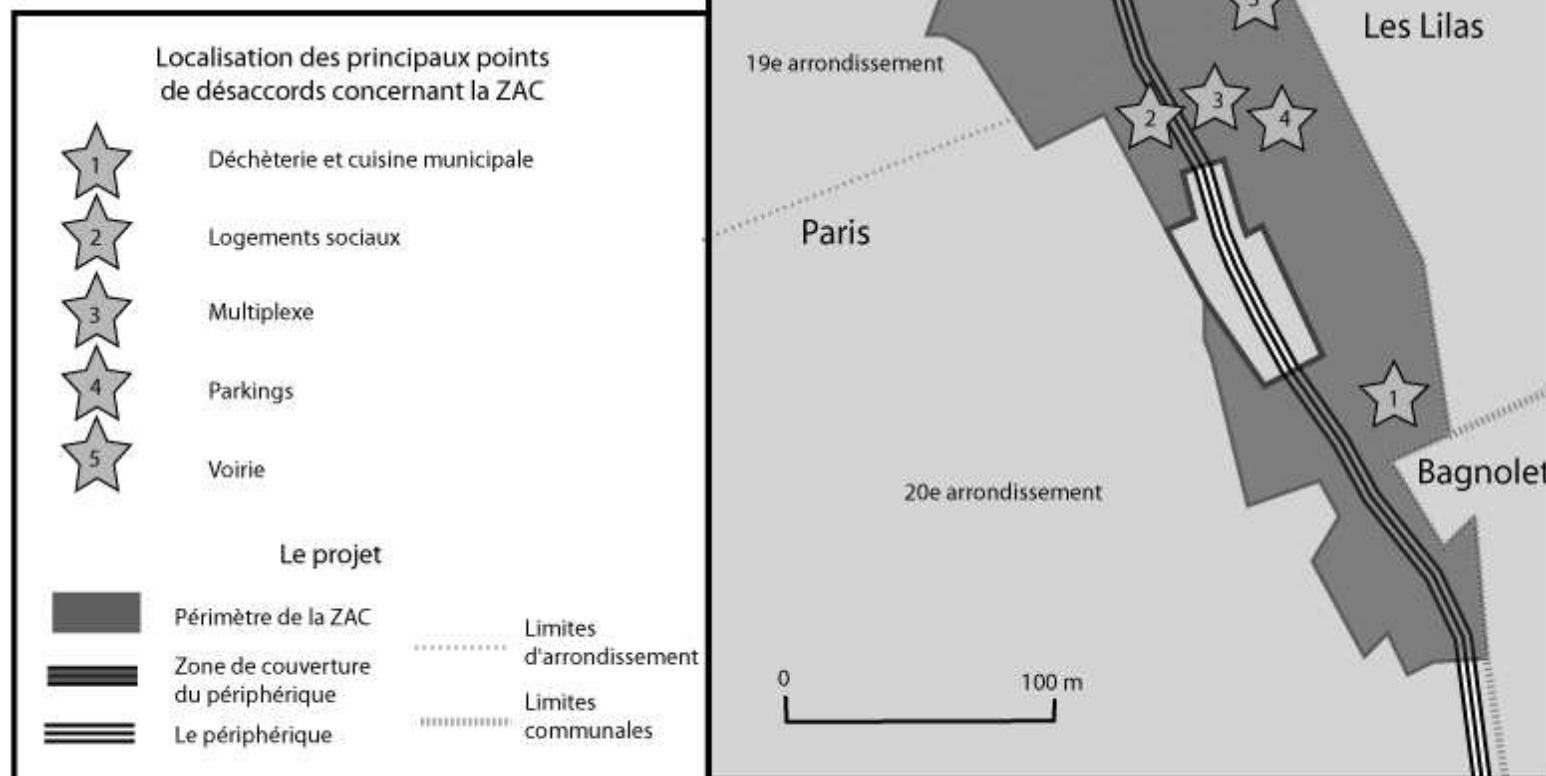
#### B. Enjeux territoriaux

Les projets de couverture et de réalisation de la ZAC se situent dans le cadre plus large de la politique d'aménagement urbain de Paris et de sa périphérie proche.

- **Enjeux pour l'agglomération parisienne :**

La ZAC fait partie d'un des 11 GPRU de la nouvelle mandature de Bertrand Delanoë devant permettre d'ouvrir Paris à l'agglomération en limitant l'effet de frontière du périphérique grâce à une continuité urbanistique et à l'amélioration des transports collectifs.

## Le projet de ZAC et la couverture du périphérique au niveau de la porte des Lilas



Source : La concertation sur la couverture du boulevard périphérique et la ZAC "porte des Lilas",  
Faïza Ben Ali, Anne Razafy-Andriamihaingo, Serge Da Silva, Février 2006, IFG, Université Paris 8, pour TDIE

Conformément aux objectifs du SDRIF de 1994, cette opération doit également participer à un rééquilibrage urbanistique, économique, social et culturel entre l'Est et l'Ouest de l'agglomération.

Elle doit également permettre d'améliorer la mixité urbaine en implantant une offre diversifiée de bâti dans un secteur socialement peu favorisé.

La porte des Lilas est l'un des plus importants pôles multimodaux de Paris après la porte d'Orléans et aussi l'un des points noirs de Paris en termes de circulation. Dans le cadre du PDUIF, un des enjeux du projet est également de limiter la place de l'automobile au profit des transports en commun et de participer à un équilibre entre les besoins de mobilité des franciliens tout en protégeant l'environnement des habitants à proximité du périphérique.

#### ▪ Enjeux pour Paris

Limiter les nuisances sonores engendrées par le périphérique.

Limiter l'effet de coupure du périphérique pour permettre une continuité spatiale entre deux quartiers de la ville séparés par le périphérique.

Requalifier un espace détérioré par la voiture au profit des transports collectifs, de la création de voies cyclables et piétonnes et de la création d'espaces verts.

Rééquilibrer la ville en stimulant la création d'emploi dans son secteur Est. L'objectif est également de résorber le déficit d'équipements culturels et de loisirs dans ces quartiers pour réduire les inégalités d'infrastructures entre l'Est et l'Ouest de Paris.

La concertation mise en place s'inscrit également dans le cadre du PDP actuellement en cours de concertation.

Un objectif important pour la municipalité actuelle consiste également en l'expérimentation d'un nouveau mode de relation avec les communes limitrophes, basé sur la concertation, pour rompre avec l'isolement de Paris sous les municipalités précédentes.

### C. Etapes de la concertation

**15 février 1993** : Création de la ZAC « Porte des Lilas ». Contestation de la ZAC par l'association ASEPL qui a fait commander une étude sur les nuisances au niveau de la porte des Lilas.

**19 mai 1994** : Concession de la ZAC à la SAEMAR Saint-Blaise (absorbée plus tard par la SEMAVIP)

**Mars 2001** : Election de Bertrand Delanoë (PS) à la mairie de Paris.

**2001** : Création du Comité Intercommunal pour le Projet de Couverture par la ville de Paris. Présidé par Pierre Mansat, il se compose des maires du 20<sup>e</sup>, du 19<sup>e</sup>, de Bagnolet, des Lilas, du Pré-Saint-Gervais et de Romainville ainsi que d'élus du Conseil Général et Régional.

**24 septembre 2001** : délibération du Conseil de Paris définissant les objectifs de l'opération de couverture du Boulevard périphérique ainsi que les modalités préalables de la concertation.

**Octobre à décembre 2001** : Première phase de concertation préalable permettant de présenter l'opération de couverture et de recueillir les attentes en matière d'aménagement de la couverture :

- Début de la concertation le 31 octobre 2001 par une réunion publique (150 personnes)
- Deuxième réunion publique le 20 décembre 2001 co-présidée par Roger Madec, maire du 19<sup>e</sup>, Michel Charzat, maire du 20<sup>e</sup>, Denis Baupin, Jean-Pierre Caffet et Pierre Mansat pour la mairie de Paris en présence d'élus du 19<sup>e</sup>, du 20<sup>e</sup> et des Lilas, du Pré-Saint-Gervais et de Bagnolet.

- **Le 08 mars 2002** est organisée une réunion publique dans la mairie du 20<sup>e</sup> arrondissement concernant les aménagements de la future ZAC.

Une exposition publique annoncée par affichage sur le terrain et par voie de presse s'est tenue dans chacune des mairies des 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> arrondissements du 2 novembre au 3 décembre 2001. Par ailleurs, plusieurs réunions publiques ouvertes aussi aux habitants des communes riveraines (Bagnolet, les Lilas et Pré-Saint-Gervais) se sont tenues jusqu'en septembre 2002 dans la phase de concertation, et les conseils de quartiers parisiens concernés avaient été informés dès l'automne 2001 des grands axes du projet.

**Le 8 février 2002**, la Commission Intercommunale s'est réunie pour examiner l'évolution des projets. Le 8 avril 2002, le bilan de la première phase de concertation est approuvé par le Conseil de Paris. La maîtrise d'œuvre de conception de la couverture du périphérique est lancée et les études concernant les aménagements de surface sont poursuivies. Le 18 novembre 2002, la commission de suivi s'est réunie pour examiner l'évolution des projets. Le 1<sup>er</sup> mars 2003 s'est tenue une réunion publique d'approbation du bilan de la concertation concernant la couverture du périphérique.

Réunion du comité de suivi **en mai 2003** pour une réunion spécifique sur les questions de déplacements.

**Au cours de l'année 2003**, une deuxième phase de concertation est lancée avec trois réunions publiques concernant le projet de ZAC. La dernière, le 16 décembre 2003 a clôturé le processus de concertation préalable au lancement de l'enquête publique concernant la ZAC. Dans le même temps, le projet de modification de la ZAC est soumis à enquête publique entre le 16 juin et le 19 juillet 2003.

**Du 10 mai au 12 juin 2004** une enquête publique est lancée concernant la couverture du périphérique et, la première phase de travaux est lancée en janvier 2005. Le 11 mai 2004, le Conseil de Paris approuve le dossier de réalisation et le programme des équipements publics de la ZAC.

Les réunions publiques et les expositions publiques ont été annoncées par voie d'affichage et par voie de presse dans les mairies d'arrondissements et les communes concernées. Aujourd'hui, des réunions informelles se tiennent toujours sous la forme de réunions publiques menées par les habitants au sein des conseils de quartier.

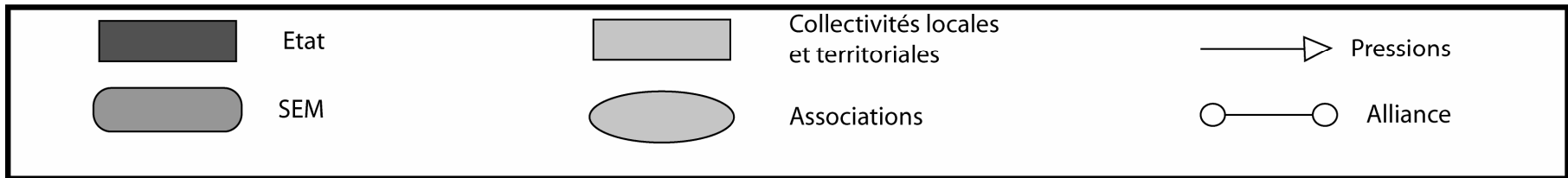
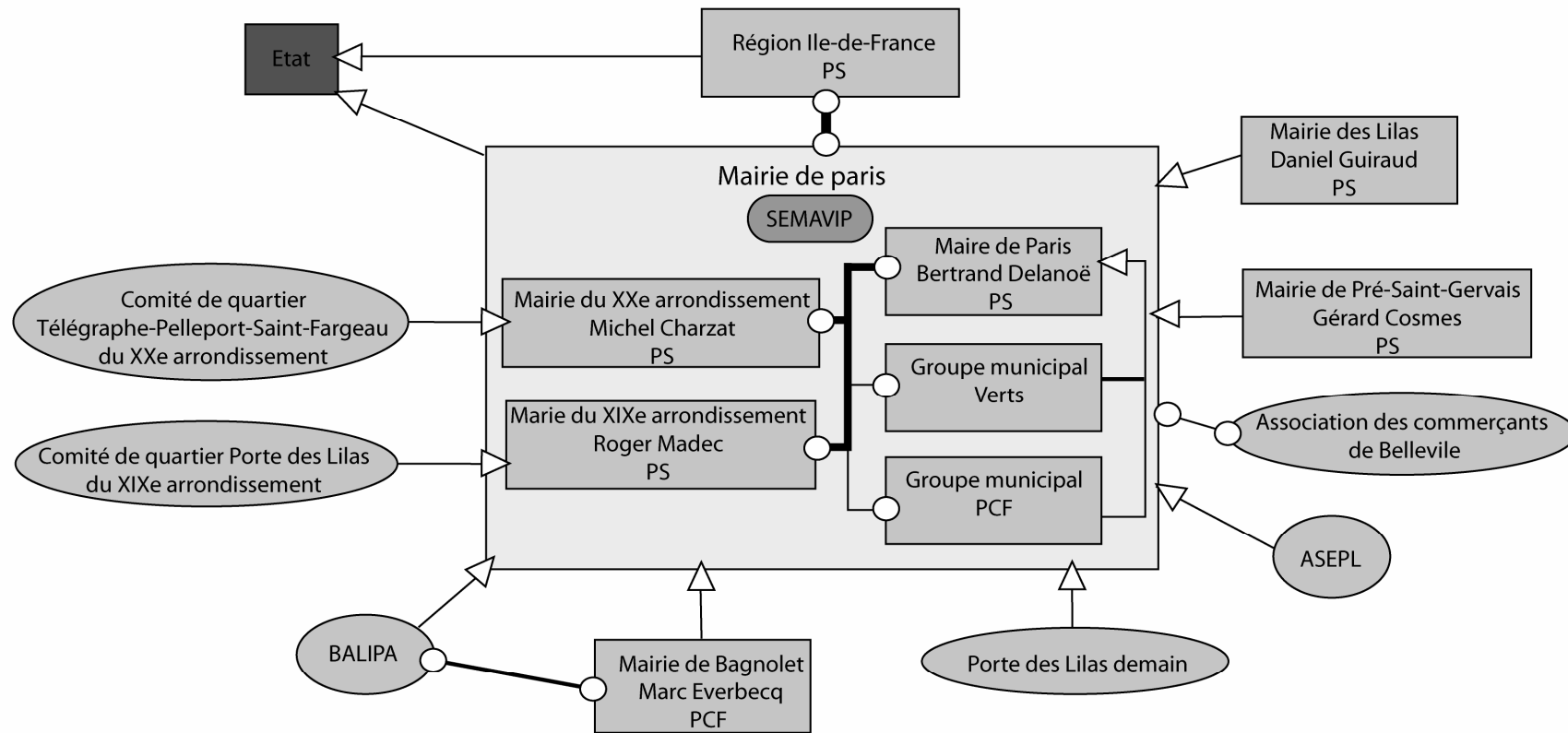
#### **D. Particularités de la concertation**

Cette concertation est particulière car son objet est double. Elle porte en effet sur deux opérations complémentaires : la couverture du périphérique et la mise en place de la ZAC « Porte des Lilas ». Toutes les concertations concernant la couverture du périphérique se sont en effet orientées sur le projet d'aménagement de la ZAC. De plus, le projet de couverture a globalement fait consensus puisqu'il permet de limiter les nuisances du périphérique. Cette concertation menée depuis 2001 n'a donc pas fait l'objet de conflits majeurs. Cependant, certains aménagements initialement prévus auraient pu être source d'opposition majeure : la déchetterie, la cuisine municipale du 20<sup>e</sup> arrondissement, les logements sociaux et les parkings.

La concertation concernant la couverture du périphérique et les aménagements de la ZAC se compose de trois niveaux : le niveau décisionnaire (le Conseil de Paris), le niveau de la concertation (le Comité Intercommunal), le niveau participatif (les conseils de quartiers et les réunions publiques).

La porte des Lilas étant un carrefour stratégique concernant les transports et les relations entre Paris et sa banlieue, la concertation s'inscrit, depuis octobre 2005, dans le cadre plus large de l'élaboration du PDP.

# Schéma d'acteur de la réalisation de la couverture du périphérique et de la ZAC porte des Lilas Positionnement en janvier 2006



## 2. Analyse du mouvement de contestation

Le mouvement de contestation n'a pas porté sur la couverture du périphérique puisque cette thématique faisait consensus. Il était plutôt orienté sur la question de la ZAC. Il n'a jamais remis en cause le projet mais s'est opposé à plusieurs choix d'aménagement spécifiques.

### A. Composantes

Deux types d'acteurs de la société civile se dégagent : les associations de riverains et les comités de Quartier. Le tissu associatif local est très dense. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cela : la densité de la population, la nécessité de protéger un cadre de vie dégradé et la forte présence de la gauche et des Verts culturellement investis dans les associations. Ces acteurs donnent leur point de vue et orientent les choix du maître d'ouvrage dans un esprit de coopération mutuelle. Ils ne s'inscrivent pas dans une logique contestataire.

#### ▪ Les associations

Parmi les nombreuses associations locales, trois se distinguent par leur importance et leur implication dans cette concertation.

L'ASEPL (Association pour la Sauvegarde de l'Environnement de la Porte des Lilas), association écologiste créée en 1991 et présidée par M. Ambroise-Rendu. Elle milite pour l'isolation phonique du périphérique, pour sa couverture et pour une amélioration du cadre de vie du quartier Porte des Lilas. Elle est la principale association concernant ce dossier tant dans son implication que dans sa capacité à mobiliser.

L'association « Porte des Lilas Demain » a été créée par M. Hubert. Cette association proche des Verts milite également pour la couverture du périphérique, ainsi que pour un aménagement de la ZAC.

Les deux associations ont été créées spécialement pour que le projet de couverture du périphérique se concrétise. En 2001, suite à l'élection de Bertrand Delanoë à la Mairie de Paris, ces associations ont fait la demande au nouveau maire de faire avancer ce dossier.

L'association BALIPA (Bagnolet-Paris-Lilas) est surtout active dans la ville de Bagnolet et est présidée par Antoine Mesré. Il s'agit d'une association visant à protéger les intérêts des riverains.

#### ▪ Les comités de Quartier

Depuis la loi du 27 février 2002, des Comités de Quartiers doivent être établis dans la ville de Paris à l'initiative des maires. Les mairies du 20<sup>e</sup> (Michel Charzat) et du 19<sup>e</sup> (Roger Madec) les avaient créés dès le début de leur premier mandat municipal en 1995. Les deux quartiers concernés par le projet sont « Porte des Lilas » pour le 19<sup>e</sup> et « Télégraphe-Pelleport/Saint-Fargeau » pour le 20<sup>e</sup>. Ces comités donnent leur avis sur les questions ayant un rapport avec la vie de leurs quartiers et sont consultés par leurs mairies ; mais ils n'ont aucun rôle décisionnel.

### B. Facteurs de mobilisation

#### 1. La protection de l'environnement et du cadre de vie

Dans un secteur traversé par le périphérique, les nuisances sont multiples. Les associations ont donc comme objectif de limiter la pollution sonore, visuelle et atmosphérique. La loi sur le bruit de 1995 énonce le principe de la protection phonique le long des voies rapides dont le périphérique fait partie.

En ce qui concerne la réalisation de la ZAC, la question du type d'équipements créés est importante. Les nuisances visuelles et la réalisation de parcs et jardins ainsi que la question de l'intérêt de certains équipements peu valorisants (déchetterie, cuisines municipales) sont en effet des facteurs importants de la mobilisation associative.

Bien que non opposée au projet de la municipalité dans son ensemble, ce type de mobilisation s'apparente à un NIMBY. En effet, bien que n'ayant pas pour objectif de remettre en cause le projet dans son ensemble, il a vocation à défendre les riverains du projet d'équipements vecteurs de nuisance mais utiles à l'ensemble de la collectivité.

## **2. Le besoin de reconnaissance et de rééquilibrage avec l'Ouest parisien favorisé**

Un des arguments des associations est de considérer que le périphérique de l'Est Parisien doit à son tour être couvert comme c'est déjà le cas d'une partie du périphérique Ouest.

En ce qui concerne la ZAC, les logements sociaux sont mal vus. Contrairement à l'Ouest parisien, le 19<sup>e</sup> et le 20<sup>e</sup> arrondissement comptent plus de logements que ne le prévoit la loi SRU (environ 26%). La question de l'équilibre social tant au niveau local qu'au niveau de la ville de Paris est un des facteurs de la mobilisation.

### **C. Discours, arguments et modes d'action- évolution :**

Dès 1991, l'ASPEL fonde son action sur la demande de l'isolation phonique du périphérique. En 1999, les associations locales font pression sur le maire de Paris pour que le périphérique soit couvert entre la porte de Bagnolet et la porte des Lilas.

L'ASPEL est en effet contre une densification trop importante du quartier et milite pour la création d'espaces verts et d'espaces de circulation piétonne. C'est pour cette raison que l'association écologiste dénonce la construction de logements sociaux dans la future ZAC. Pour justifier cette position contestable, l'association argumente que l'Est Parisien et notamment les 19<sup>e</sup> et le 20<sup>e</sup> sont les deux arrondissements les plus dotés en logements sociaux et qu'ils sont en outre largement au dessus des seuils de la loi SRU (20%). L'association a également fait des propositions d'aménagement et, elle a obtenu gain de cause concernant la création d'un boulo-drome.

BALIPA craignait que l'aménagement de la dalle ne génère la construction de plus de quatre étages. Elle a fait pression sur la mairie de Bagnolet pour que celle-ci en avise la mairie de Paris.

Par contre, pour le Comité de Quartier Pelleport-Saint-Fargeau-Télégraphe (20<sup>e</sup>), le projet de ZAC ne propose pas assez de logements sociaux. Pour eux, la demande est très forte en logement, notamment de la part des classes sociales intermédiaire.

## **3. Analyse des pratiques du maître d'ouvrage**

### **A. Présentation de la maîtrise d'ouvrage**

La SEMAVIP est maître d'ouvrage de la réalisation de la ZAC des Lilas. C'est elle qui coordonne les maîtres d'œuvre. Cependant, la maîtrise d'ouvrage politique du projet appartient à la Mairie de Paris. C'est également elle qui a défini la méthode de la concertation et animé les débats.

Pour la majorité municipale de Paris et plus précisément pour son Maire, Bertrand Delanoë, les enjeux politiques de ce projet sont très importants. Dans le cadre des municipales de 2008, sa réalisation doit être un exemple de la qualité du GPRU présenté en 2001

permettant « d'améliorer la qualité de vie des habitants des quartiers périphériques ». De plus, ce projet de requalification urbaine et de limitation des nuisances et des pollutions est un moyen de consolider son alliance avec les Verts. Enfin, les habitants du secteur de la Porte des Lilas correspondent globalement à l'électorat-cible de Bertrand Delanoë. En répondant à leurs attentes à travers ce projet, son objectif est de les satisfaire.

Mais la concertation en elle-même est un enjeu pour Bertrand Delanoë puisqu'elle permet de montrer aux Parisiens qu'il est à l'écoute de la population. Il souhaite imposer un nouveau modèle de gouvernance de la ville et ainsi se démarquer de l'ancienne majorité municipale. Mais surtout, le système politique de l'actuelle majorité repose en grande partie sur l'appui des associations locales et des instances de démocratie locale (comités de quartiers). La majorité municipale doit donc montrer qu'elle est à leur écoute. Pour cela, la municipalité s'est dotée d'une adjointe au maire chargée de la démocratie locale et des relations avec les associations : Marie-Pierre de La Gontrie. Cette concertation s'inscrit donc dans une stratégie politique de l'actuelle majorité municipale de maîtrise des associations locales pour obtenir leur soutien le moment venu.

## **B. Concertation mise en place**

Durant la concertation, la mairie de Paris a joué à la fois les rôles de maître d'ouvrage et de pilote en définissant les modalités de celle-ci et en animant les discussions. Durant les différentes réunions de concertation, la ville de Paris était ouverte au débat. La Mairie s'est inscrite dans une logique volontariste de débat constructif à l'écoute des positionnements de chacun ainsi que de leurs recommandations. Outre le thème de la couverture, elle a élargi les discussions à l'aménagement de la future ZAC. Son objectif final était de faire émerger un consensus général pour répondre à l'intérêt général et faire avancer le projet dans les délais du mandat municipal.

C'est pourquoi elle a mis en place un Comité Intercommunal de Concertation présidé par Pierre Mansat, maire-adjoint (PC) chargé des relations avec les collectivités territoriales d'Ile-de-France. Ce Comité Intercommunal de Concertation joue le rôle d'un Comité de Suivi. Il permet d'inscrire la concertation dans la durée. La concertation n'est pas conçue comme une phase de la réalisation d'un projet mais comme un moyen de suivre le dossier et d'en débattre à travers ses différentes étapes. Ainsi, lors de la réunion du 8 février 2002, le Comité a décidé de rendre possible la prolongation du processus de concertation après les enquêtes publiques, comme le préconisera plus tard le commissaire enquêteur de la couverture du périphérique.

La concertation ainsi mise en place a permis à chaque partie prenante des discussions de présenter ses arguments et la mairie de Paris a pu désamorcer les conflits potentiels :

### **- La déchetterie**

Celle-ci devait être placée entre les communes de Bagnole et de Paris, face à la cité Fougères déjà défavorisée. La commune de Bagnole s'est mobilisée à travers le Comité Intercommunal de Concertation pour signifier son opposition à ce projet. Ne possédant pas de déchetterie sur son territoire, la commune de Bagnole a accepté l'idée d'un tel équipement et, en 15 jours de discussions, les deux communes ont trouvé un nouveau site dans la ZAC pour l'installer.

### **- La cuisine municipale**

La mairie de Paris voulait déplacer cet équipement peu attractif dans la ZAC. Les trois communes riveraines s'y sont opposées et ont obtenu gain de cause.

### **- Les logements sociaux**

Les verts du 19<sup>e</sup> et l'ASPEL sont contre la construction de nouveaux logements sociaux. Ils sont opposés en cela aux élus communistes du 20<sup>e</sup> et au Conseil de Quartier Télégraphe-Pelleport-Saint-Fargeau. Après discussion, la vision des Verts et de l'ASEPL l'a emporté et le projet ne prévoit plus de logements sociaux mais uniquement 35 logements privés.

Malgré sa volonté de tisser des liens plus étroits avec la proche banlieue Est, la mairie de Paris n'avait initialement pas tiré les leçons du passé : elle était restée dans la représentation selon laquelle les alentours du centre sont des espaces dans lesquels les équipements nuisibles doivent être rejetés (déchetterie et cuisine municipale notamment). Cette concertation lui a permis d'éviter un conflit majeur avec les communes limitrophes sur ce thème.

### **- Les parkings**

Pour les élus Verts locaux et notamment ceux de Bagnolet et du 19<sup>e</sup>, les parkings seraient des « aspirateurs à voitures » : leur présence inciterait les utilisateurs des services offerts dans la ZAC à y venir en voiture. Ils sont opposés sur ce sujet à la ville de Paris, l'ASEPL, le Conseil de Quartier Télégraphe-Téléport-Saint-Fargeau ainsi que des mairies du Pré-Saint-Gervais et des Lilas. Pour ces derniers, les parkings sont une des solutions à l'augmentation du stationnement dans leurs communes. Les discussions concernant ce sujet sont en cours.

### **- La voirie de l'avenue de la Porte des Lilas**

M. Guiraud, maire des Lilas, a souhaité améliorer l'entrée de ville de sa commune en aménageant les couloirs de bus. Il s'est fait aider dans sa démarche par un cabinet de consultants qui a élaboré une contre-proposition. La Mairie de Paris a refusé pour des raisons techniques et juridiques. Mais surtout, cette contre-proposition arrivant un peu tard, elle aurait ralenti les travaux, ce que Bertrand Delanoë n'a pas souhaité d'une façon générale et compte tenu des élections municipales de 2008.

La mairie de Paris a donc tout fait pour que le projet se concrétise le plus vite possible. Elle a intégré le fait que la concertation était un moyen de rendre le projet plus viable et de rendre sa réalisation plus rapide.

## **C. Discours et arguments du maître d'ouvrage**

Pour Bertrand Delanoë, ce projet est un moyen important pour recoudre le lien entre Paris et sa banlieue Est considérée comme délaissée par l'ancienne municipalité. Cet argument est un moyen de légitimer sa politique urbaine aux yeux de l'ensemble de la population et notamment de ses électeurs en vue des élections municipales.

De plus, pour légitimer et faire accepter son projet par les riverains, la Mairie de Paris a présenté le projet comme un moyen d'entreprendre le renouvellement des quartiers Est de Paris et de leur donner un « environnement urbain de qualité ».

Bertrand Delanoë profite de la construction de cette ZAC pour critiquer l'action de son prédécesseur (Jean Tiberi) et de son ancienne majorité. Pour lui, la droite parisienne « a délaissé ces quartiers pendant des décennies ».

Enfin, pour justifier la conduite de la concertation par la mairie de Paris, Bertrand Delanoë a utilisé les arguments selon lesquels la ZAC est presque entièrement sur le territoire de la commune et que les communes de Seine-Saint-Denis n'ont pas participé à son financement. Sans imposer un projet totalement établi par avance, la municipalité tente ainsi de signifier aux communes incluses dans la concertation qu'elle maîtrise l'urbanisation de ce secteur et que cette concertation est une opportunité à saisir plus qu'un moyen de s'opposer au projet.

## **D. Les moyens de communication du Maître d'Ouvrage**

La communication est au cœur de la stratégie politique de la mairie de Paris. Outre les moyens mis en place lors de la concertation, la mairie de Paris a organisé une campagne de communication plus large visant à justifier politiquement la démarche entreprise. Pour se faire, l'équipe municipale doit occuper le terrain médiatique.

Ainsi, en janvier 2006, la municipalité de Paris a organisé au Pavillon de l'Arsenal de Paris un colloque consacré au GPRU dont la ZAC des Lilas est le projet pilote. Ce colloque était un moyen d'informer la population sur les ambitions de la commune en termes d'aménagement urbain. Il s'agissait également d'un moyen d'attirer les médias (dont France 3 Ile-de-France-Centre) pour diffuser la vision de la majorité municipale concernant le sujet.

Le 6 février 2006, Bertrand Delanoë, a visité le chantier pour la couverture du périphérique, place du Maquis du Vercors (19<sup>e</sup>) à la Porte des Lilas. Il était accompagné de Marie-Pierre de la Gontrie, vice-présidente de la Région Ile-de-France et adjoint au maire chargé de la démocratie de proximité et des maires du 19<sup>e</sup>, du 20<sup>e</sup>, du Pré-Saint-Gervais, de Bagnolet, de Pantin et des Lilas. Il marque ainsi de sa présence une volonté forte de voir le projet se concrétiser rapidement. La présence des maires du secteur de la porte des Lilas est un moyen pour Bertrand Delanoë de montrer qu'il est solidaire des maires voisins, qui, en outre, appartiennent aux partis de sa majorité municipale.

Enfin, la mairie de Paris a également mis en place sur son site Internet une page spécifique concernant l'aménagement de la ZAC Porte des Lilas et les mairies d'arrondissement font régulièrement état de l'avancement du projet.

La communication mise en place et l'implication personnelle de Bertrand Delanoë montrent les forts enjeux urbanistiques mais surtout politiques que représentent ce projet (et la concertation qui lui est liée) pour l'actuelle majorité municipale.

## **4. Analyse du rôle des élus locaux**

### **A. Position réelle et prise de position publique**

En 1995, un premier projet de ZAC était annoncé par Jean Tiberi concernant la Porte des Lilas. Mais, les mairies socialistes du 19<sup>e</sup> et du 20<sup>e</sup> se sont alors opposées au projet. Le projet n'incluait pas la couverture du périphérique et prévoyait la construction de 600 logements sociaux. Tout comme l'ASEPL, les deux mairies sont pour une couverture du périphérique et une limitation du nombre de logements sociaux dans le secteur. Tout comme l'ASEPL, elles argumentent leur position en affirmant que les deux arrondissements sont déjà trop équipés en logements sociaux en comparaison avec les autres quartiers de Paris.

#### **▪ Mairie des Lilas**

Daniel Guiraud (PS) est favorable au projet de couverture du périphérique. Mais, ne faisant pas partie de son territoire, les enjeux du projet de ZAC pour sa commune sont relativement faibles même s'il pourrait y avoir des retombées indirectes sur son territoire. La mairie des Lilas voulait surtout éviter les nuisances éventuelles liées à certains équipements comme la déchetterie dont elle a obtenu le déplacement. De plus, dans cette concertation, son objectif était de se coordonner avec Paris pour que ce projet permette une cohérence territoriale entre Paris et sa commune. En ce qui concerne ce projet, Daniel Guiraud est un soutien important à la mairie de Paris puisqu'il considère que la nouvelle municipalité rejette moins ses nuisances à l'extérieur du périphérique qu'auparavant.

- **Mairie de Bagnolet**

Marc Everbecq (PCF), le maire de la commune, se situe dans la même logique que son collègue des Lilas. Il a fait pression sur la ville de Paris pour que la déchetterie et la cuisine municipale du 20<sup>e</sup> soient déplacées.

- **Mairie de Pré-Saint-Gervais**

Le maire, Jean-Pierre Cosmes (PS), est dans la même logique lui aussi. Mais, même s'il est favorable au projet de couverture du périphérique et à la ZAC, il s'est opposé à la construction d'immeubles de bureaux de sept étages dans son secteur. Après négociation, il a réussi à les ramener à cinq étages. En manque d'équipements culturels, il a également demandé la construction d'une salle polyvalente. Sa demande est également à l'étude par la ville de Paris.

- **Mairie du 19<sup>e</sup>**

L'arrondissement est pour le projet et soutient Bertrand Delanoë. Pour le maire, Roger Madec (PS), la concertation a été un lieu d'écoute. Cependant, pour lui, la ZAC faisant partie de Paris et n'étant pas financée par les communes limitrophes, celles-ci ne devraient pas pouvoir contester les projets de la mairie. Il est donc partisan d'une concertation où la municipalité de Paris pourrait mieux imposer sa conception de l'aménagement de la ZAC aux autres communes.

- **Mairie du 20<sup>e</sup>**

Le maire de l'arrondissement, Michel Charzat (PS) soutient lui aussi Bertrand Delanoë. Il approuve totalement la méthode de concertation mise en place.

Les communistes sont pour plus de logements sociaux. Pour eux, ces logements répondent à un besoin urgent de certaines populations (étudiants, familles monoparentales, personnes seules, ménages à revenus faibles ou moyens, etc.).

Les Verts sont les seuls acteurs de la concertation à penser que celle-ci a été minimaliste. Pour eux, le projet a été prévu à l'avance et ne vise pas à satisfaire les habitants. De plus, ils craignent une hausse de la pollution aux sorties du tunnel et sont les seuls à se prononcer contre la couverture du périphérique. Leur objectif est plutôt de limiter l'automobile en général que de limiter les nuisances qu'elle induit localement.

## **B. Mode d'intervention dans la concertation**

Les élus locaux se sont exprimés lors de réunions bipartites avec les représentants de la mairie de Paris ou lors des réunions de la Commission de Suivi. Leurs avis ont été entendus et pris en compte dans la réalisation de la ZAC.

- **Mairie des Lilas**

La municipalité s'est inscrite dans une logique de dialogue avec la mairie de Paris. Le déplacement de la déchetterie et la définition de l'aménagement de la dalle ont ainsi pu être négociés dans un esprit d'écoute mutuelle. De plus, elle soutient la mairie du Pré-Saint-Gervais dans sa volonté de voir construire une salle polyvalente dans la ZAC.

- **Mairie de Bagnolet**

En plus des négociations concernant la déchetterie et la cuisine communale, la mairie a servi de relais à l'association BALIPA lors des différentes réunions du Comité Intercommunal de Concertation. Elle a obtenu la prise en compte de ses remarques dans le plan d'aménagement de la dalle et aucune construction ne dépasse les trois étages à proximité de Bagnolet. Selon Pierre Mathon, maire adjoint à l'urbanisme (Verts), la commune participe à la concertation dans un esprit de « reconnaissance » vis-à-vis de Paris puisqu'elle est

consultée alors que la ZAC la concerne très peu et qu'elle ne participe pas à son financement. Elle aussi soutient la mairie de Pré-Saint Gervais en ce qui concerne la salle polyvalente.

- **Mairie de Pré-Saint-Gervais**

Le dialogue entre la commune et la mairie de Paris s'apparente plutôt à des négociations. Au départ, les deux interlocuteurs se sont opposés sur les deux demandes du Pré-Saint-Gervais. Finalement, à contre cœur, la mairie de Paris a accepté de réduire la hauteur prévue des tours de bureaux ainsi que de construire une petite salle polyvalente intercommunale dans la ZAC.

## 5. Analyse du rôle des médias

### A. Média nationaux

- **« Le Monde »**

Dans sa rubrique « Régions », Le Monde a traité la couverture du périphérique comme d'un moyen de recréer un lien physique, psychologique et politique entre Paris et sa banlieue et de rééquilibrer l'Est et l'Ouest de l'agglomération. Le journal montre ainsi sa satisfaction de voir la ville de Paris coopérer avec les villes voisines et les acteurs de la société civile. Le « Monde », politiquement proche de Delanoë, est donc un appui à la concertation menée par le maire de Paris.

- **« L'Humanité »**

Le journal a associé la couverture du périphérique à la création de la ZAC. Pour lui, ce projet est un moyen de redynamiser la zone et de créer un lien entre Paris et sa banlieue. Le journal minimise l'impact des nuisances liées aux travaux sur le quotidien des riverains. En insistant sur le consensus politique et social autour du projet, le journal rend compte de la réussite de l'opération. Du fait de sa proximité avec le PCF, et face au succès de la concertation dans laquelle les élus communistes de Bagnolet ont notamment été intégrés, le journal est un soutien à l'action de l'actuelle majorité de la mairie de Paris en ce qui concerne ce projet.

### B. Journaux des mairies et de la région

- **« Le Décideur d'Ile-de-France »**

Le journal du Conseil Régional d'Ile-de-France prend cet exemple de projet pour justifier la politique d'aménagement de la Région et de la majorité municipale de Paris. Pour le journal, le projet est un moyen de changer la politique d'aménagement de la précédente majorité municipale de droite. Le journal critique également le retard pris par l'Etat pour financer le projet dans le cadre du CPER 2000-2006 et profite de cet état de fait pour montrer que seules la Région et la municipalité finance le projet.

- **Les journaux municipaux** des Lilas, du Pré-Saint-Gervais, de Bagnolet, du 19<sup>e</sup> et du 20<sup>e</sup> arrondissement :

Ces journaux ont permis aux maires de montrer leur soutien au projet. Ils ont également servi de relais de l'information au niveau local.

### C. Presse locale : « Le Parisien »

Le quotidien régional est très favorable au projet puisqu'il constitue la première couverture du périphérique à l'Est de Paris. Le journal a également relayé les avis des associations locales et il décrit l'avancement des travaux. Le fait que ce journal plutôt basé sur

la description des faits soutienne le projet est une preuve supplémentaire du peu de polémique et du consensus qui a entouré sa réalisation.

#### **D. Presse spécialisée : « Le Moniteur »**

L'hebdomadaire spécialisé dans l'information aux professionnels de la construction propose une description des projets de la mairie concernant la couverture de la porte des Lilas et les aménagements de la ZAC. Dans l'ensemble, le journal est favorable au projet.

#### **E. La télévision : France 3 Ile-de-France-Centre**

Dans le cadre d'un colloque sur le GPRU organisé par la ville de Paris, la chaîne régionale s'est attachée à décrire les projets prévus et notamment celui de la porte des Lilas. Elle a alors servi de caisse de résonance à Bertrand Delanoë et son équipe municipale pour justifier leur volonté de rééquilibrer Paris vers l'Est.

### **6. Analyse du rôle des acteurs socio-économiques**

Les commerçants parisiens proches du projet ont organisé une manifestation le 21 janvier 2006 dans le Boulevard Mortier. Ils protestaient contre le risque d'augmentation de la circulation de véhicules sur les boulevards parallèles au périphérique lors des travaux de couverture. Mais, leur nombre limité (cinq commerces) et le manque de soutien politique local ne leur a pas permis de peser d'un poids suffisant dans les négociations.

Leur petit nombre peut s'expliquer par le fait que les commerçants des Lilas et l'association des commerçants de Belleville (environ cent personnes) ne les ont pas rejoint dans leurs revendications. Ces derniers faisant le pari d'un développement de l'activité commerciale grâce à la construction des bureaux ils ont au contraire soutenu le projet d'aménagement de la ZAC. Les commerçants de Belleville restent cependant dans l'expectative quant à la création de commerces dans la ZAC.

### **7. Analyse de la dynamique du conflit et bilan au temps T**

#### **A. Repérage et caractérisation des différentes phases du dossier et plus particulièrement des différentes phases de la concertation**

Phase 1 : Naissance du projet de ZAC, aucune volonté de la développer (1993-2001).

Phase 2 : Volonté politique forte de couvrir le périphérique et de développer la ZAC (2001) avec l'élection de Delanoë puis la constitution du Comité Intercommunal pour le Projet de Couverture.

Phase 3 : Première phase de concertation (2001-2004)

Phase 4 : Deuxième phase de concertation et mise à enquête publique des deux projets.

#### **B. Analyse du bilan à l'issue de la concertation**

Cette concertation s'est plus orientée sur les questions d'urbanisme que sur les questions de transport. Son étude reste néanmoins intéressante pour faire un parallèle avec des sujets plus spécifiques aux infrastructures de transport.

Le bilan de la concertation est très favorable pour la mairie de Paris. Le projet est actuellement en cours de réalisation et semble accepté par tous les acteurs locaux.

Cette concertation n'était pas simplement le moyen de faire accepter un projet à la population et à ses élus, elle a également permis d'intégrer les recommandations de chacun pour améliorer le projet et en limiter les nuisances. A cela plusieurs explications :

- **Un projet consensuel**

Qu'il s'agisse des élus ou des associations locales, le projet de couverture du périphérique fait consensus puisqu'il est un outil permettant la limitation des nuisances des riverains.

- **Un contexte politique très favorable**

Que ce soit au niveau régional ou au niveau local, tous les élus participants au projet et à la concertation sont de la même majorité politique. Dans le cadre de la préparation aux élections municipales de 2007, les partis de l'actuelle majorité municipale et régionale cherchent à éviter de se désunir. Seuls les verts semblent moins favorables au projet.

- **Des moyens importants**

Pour réussir ce projet, la mairie de Paris a mis en place des moyens financiers et organisationnels très importants. Les connexions entre la municipalité et le Conseil Régional (Marie-Pierre de la Gontrie est à la fois adjointe au maire de Paris et vice-présidente de la Région chargé du CPER) ont certainement facilité le déblocage des crédits de la Région et plus récemment de l'Etat.

- **Une implication forte de la mairie de Paris dans la concertation**

Dans cette concertation, la mairie s'est notamment appuyée sur le tissu associatif. Sa politique générale est d'ailleurs très orientée vers la communication et la concertation vers la population. La mairie a mis en place une concertation à la fois forte (elle a bien montré son contrôle des événements aux autres mairies) et à l'écoute des différents acteurs.

## C. Comparaison avec le débat public

- **Une concertation moins rigide**

La concertation mise en place par la mairie de Paris s'est inscrite dans la durée et n'a pas connu une phase débat plus intenses dans un temps limité comme lors d'un débat public. Cette forme de concertation permet de suivre le projet avant pendant et après la réalisation des travaux. La mairie de Paris pourra ainsi traiter la question des reports de circulation autour du périphérique lors de la phase des travaux.

- **Un maître d'ouvrage volontariste**

La concertation réalisée par la mairie de Paris a été très volontariste. Alors que dans le cas d'un Débat Public le maître d'ouvrage n'est pas tenu de prendre en compte les remarques des participants, la mairie de Paris semble avoir systématiquement écouté ses interlocuteurs, puis a agi après négociations.

- **La question du respect des objectifs du projet**

Un aspect pouvant freiner le maître d'ouvrage en ce qui concerne le Débat Public est le fait que le projet puisse être remis en cause ou que les objectifs de départ ne soient pas atteints. Dans le cas de cette concertation, le projet a perdu une partie de ses ambitions de départ mais les objectifs globaux énoncés lors du Conseil de Paris en septembre 2001 semblent être atteints.