

## Zac pajol

*Ce résumé est extrait de la documentation remise aux participants d'une journée d'étude qui a eu lieu le 18 septembre 2012 et intitulée « L'implication des habitants dans les projets d'écoquartiers en France : quelles pratiques, quelles perspectives ? ». Celle-ci était organisée dans le cadre de la recherche « la concertation citoyenne dans les projets d'écoquartiers en France : évaluation constructive et mise en perspective européenne » menée au sein du Let, achevée en 2013 et effectuée par Jodelle Zetlaoui-Léger (dir), Michael Fenker, Camille Gardesse, Isabelle Grudet, Laure Heland et Bendicht Weber.*

### 1. Mise en situation territoriale et politique

Ville de Paris : 2 211 297 habitants (chiffres INSEE pour 2007)

XVIII<sup>e</sup> arrondissement de Paris : 197 173 habitants (chiffres INSEE pour 2007)

Planification urbaine : PLU de Paris – dispositions applicables depuis septembre 2006

Le PLU de Paris comporte des orientations d'aménagement par quartier ou par secteur. L'une d'entre elles concerne la ZAC Pajol. Elle énonce les grandes orientations suivantes :

- Apporter au quartier un nouveau cadre de vie en mettant en valeur le patrimoine bâti existant et en créant de nouveaux espaces verts
- Faciliter les circulations douces à travers le site réaménagé
- Répondre aux besoins du quartier en matière d'équipements de proximité
- Développer les activités économiques en faveur de l'emploi et de la mixité sociale

Politique d'habitat : PLH adopté par le Conseil de Paris en mars 2011

Politique de mobilité : PADD adopté en même temps que le PLU

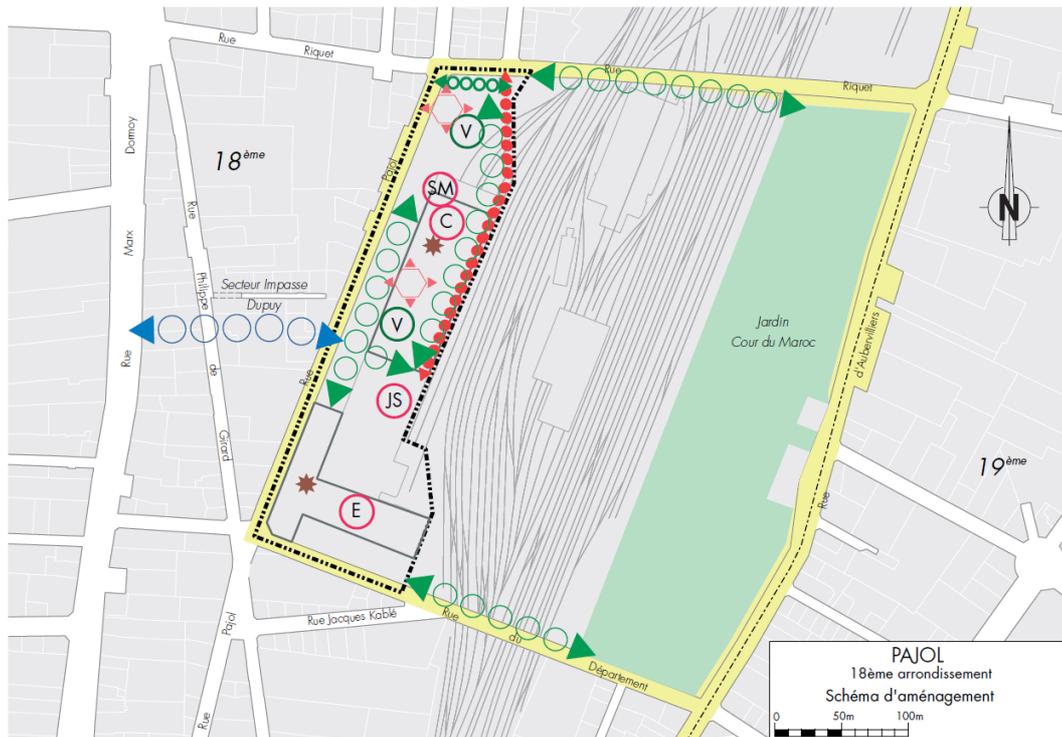
Politique énergétique : Plan Climat de Paris adopté en octobre 2007

Politique de la ville le XVIII<sup>e</sup> arrondissement : 4 quartiers du XVIII<sup>e</sup> arrondissement sont concernés par les dispositifs de la politique de la ville :

- Porte Montmartre / Porte de Clignancourt / Moskova
- Amiraux / Simplon
- Goutte d'Or
- La Chapelle / Porte d'Aubervilliers – Paris Nord Est

## 1.1.Contexte urbanistique

La ZAC Pajol se situe dans le Nord-Est de Paris, dans le XVIII<sup>e</sup> arrondissement. Le quartier est bordé par d'importantes emprises ferroviaires qui s'y sont développées au XIX<sup>e</sup> siècle. Le projet s'étend sur environ trois hectares en bordure des voies ferrées, entre les rues du Département, Pajol et Riquet. Les bâtiments présents sur cet ancien site de la SNCF, rattaché à la Gare de l'Est - la halle et le bâtiment des messageries – constituent ainsi des traces du passé ferroviaire de ce territoire.



Périmètre du projet, source : PLU Paris



Plan Masse, source : dossier de presse Mairie de Paris – Galliano-Simon

Cette ZAC est composée exclusivement d'équipements et d'espaces verts. Une attention particulière a été portée à la dimension environnementale au travers de réalisations techniques écologiques.

Programme de la ZAC Pajol	Dimensions environnementales
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un collège de 600 élèves, avec 20 classes sur une surface de 5000 m<sup>2</sup></li> <li>- Une auberge de jeunesse de 330 lits</li> <li>- Un IUT de 500 étudiants</li> <li>- Une bibliothèque référençant 30 000 ouvrages</li> <li>- 1100 m<sup>2</sup> de locaux d'activités</li> <li>- Un pôle d'entreprises de 5000 m<sup>2</sup> (bureaux)</li> <li>- 9000 m<sup>2</sup> d'espaces verts (dont jardin couvert sous la halle de 2500m<sup>2</sup>)</li> <li>- Une esplanade publique de 4000 m<sup>2</sup></li> <li>- Un centre sportif de 4000m<sup>2</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- installation de panneaux photovoltaïques (3 800 m<sup>2</sup> de panneaux photovoltaïques produisant 396 MWh/an équivalent à la consommation électrique des équipements – 3500 m<sup>2</sup> sur la halle et 300 m<sup>2</sup> sur le centre sportif) Halle : bâtiment à énergie zéro</li> <li>- 300 m<sup>2</sup> de panneaux thermiques</li> <li>- 1 740 m<sup>2</sup> de toitures végétalisées sur le collège et le pôle d'entreprises</li> <li>- plus de 9 000m<sup>2</sup> d'espaces verts</li> <li>- système de récupération des eaux de pluie / évacuation</li> <li>- gestion des déblais / remblais</li> <li>- essences locales favorisées</li> </ul>

La programmation de la ZAC Pajol a vocation à en faire un élément structurant de l'arrondissement, qui devrait avoir un impact important sur le développement économique et local du territoire. En effet, celui-ci souffre d'un enclavement et d'un manque d'équipements publics. Il concentre des problématiques socio-économiques difficiles. Ses habitants considèrent qu'il a longtemps été « *délaissé* » par les pouvoirs publics. Le projet de la ZAC Pajol devient ainsi emblématique d'une reconsidération du territoire et de ses habitants.

### 1.2.Contexte politique

Les acteurs locaux partagent l'idée que le XVIII<sup>e</sup> arrondissement dispose d'une certaine « culture » démocratique. De fait, cet arrondissement est marqué par un volontarisme politique en matière d'implication des habitants depuis 1995, année où Daniel Vaillant, élu PS, devient maire. Quelques années après, en 2002, c'est Daniel Vaillant qui est à l'initiative de la loi sur la démocratie de

proximité instaurant les conseils de quartier pour les villes de plus de 80 000 habitants. De plus, il existe sur ce territoire un tissu associatif bien structuré qui s'est mobilisé depuis longtemps, notamment à la Goutte d'Or. Par ailleurs, en 2001, la nouvelle équipe municipale de gauche plurielle de Bertrand Delanoë se place sous le signe de la « *rupture démocratique* »<sup>1</sup>, notamment en souhaitant développer les modalités de démocratie locale. Cette nouvelle inflexion ne fait qu'accroître la propension des élus locaux du XVIII<sup>e</sup> arrondissement à prêter attention à la société civile.

## **2. Les temps forts du projet d'écoquartier de la ZAC Pajol**

Le projet de la ZAC Pajol s'inscrit dans une temporalité assez longue. Son histoire peut être décomposée en trois temps.

- Premier projet dans les années 1994-95 sous la mandature de Jacques Chirac puis de Jean Tiberi : projet d'un ensemble de 620 logements pour lesquels il était prévu de détruire la halle. En 1994, sous la mandature de Jacques Chirac, un premier projet est envisagé pour ce territoire. Il est repris en 1995 par l'équipe de Jean Tiberi. Ce projet prévoit la réalisation d'une ZAC de logements. Il rencontre une vive opposition des habitants qui repose sur l'idée que l'arrondissement, et notamment le quartier de la Chapelle, a certes besoin de logements mais a surtout d'équipements. En effet, les équipements sportifs sont peu nombreux dans le XVIII<sup>e</sup>. Il existe quelques équipements à vocation culturelle, mais ils sont enclavés et disposent de capacités d'accueil insuffisantes.

- Deuxième projet présenté au début des années 2000, au début de la première mandature de Delanoë, comportant des équipements et prévoyant la destruction de la halle. L'opération d'aménagement de la ZAC Pajol reprend au début des années 2000, après l'élection Bertrand Delanoë à la Mairie de Paris. Dans un premier temps, Jean-Pierre Caffet, ancien adjoint à l'urbanisme du XVIII<sup>e</sup> arrondissement à présent adjoint à l'urbanisme de la ville de Paris, demande à l'APUR de proposer un schéma d'aménagement. C'est donc un deuxième projet qui émerge et qui prend la forme d'une ZAC avec des équipements. Il provoque à nouveau une contestation de certains habitants regroupés en coordination associative, qui souhaitent que la halle présente sur le site soit préservée et font des propositions en ce sens. L'idée que le territoire est délaissé depuis longtemps par les pouvoirs publics et la forte mobilisation de représentants associatifs amènent Jean-Pierre Caffet à demander que les intentions soient revues, notamment au travers d'échanges avec la population. Michel Neyreneuf, adjoint à l'urbanisme du XVIII<sup>e</sup> arrondissement qui a développé une expérience du monde associatif et des formes de luttes urbaines à travers son implication dans le quartier de la Goutte d'Or dans les années 1980, tient alors un rôle important dans la mise en place de dialogue et d'instances participatives pour le projet de la ZAC Pajol.

- Troisième projet pensé à partir de 2002, sur le principe d'une ZAC sans logements mais avec des équipements et des espaces verts et dans lequel il est prévu de réhabiliter la halle. De fait, l'arrondissement dans son ensemble manque d'espaces verts, ce qui explique le projet du jardin d'Eole et la volonté d'avoir un tiers de la ZAC Pajol en espaces verts. C'est donc l'arrivée de la nouvelle équipe municipale mais aussi la mobilisation d'habitants du quartier qui sont moteurs de l'évolution du projet et de l'implication des habitants.

Cette temporalité traduit le passage d'une situation d'un espace parisien relativement délaissé par les pouvoirs publics à un espace investi par les acteurs de la Mairie de Paris.

---

<sup>1</sup> Parti socialiste, 2000, *Dialoguer avec les Parisiennes et les Parisiens : remettre Paris en mouvement*

### Dates clés du projet de la ZAC Pajol

**1994 – 1995** : premier projet proposé par la Mairie de Paris (J. Chirac puis J. Tibéri)

**2001** : délibération du conseil de Paris portant sur l'ouverture d'une concertation sur l'aménagement du site Pajol

**2002** : • Eté : création de la cellule de prévisualisation de la ZAC Pajol (architectes-urbanistes-sociologues bénévoles) puis de la CEPA (habitants-représentants associatifs)

• Octobre: élaboration d'un pré-programme : diagnostic de la halle Pajol, recensement des demandes d'équipements

• Mission d'études préalables à une opération d'aménagement confiée à la SEMAEST

• Novembre : planning prévisionnel de la ZAC Pajol

• Décembre : réunion publique durant laquelle les représentants de la CEPA et de la cellule de prévisualisation proposent une alternative au projet de la Mairie de Paris (projet APUR) : changement d'orientation du projet

**2003** : • Février: Agence Galiano – Simon – Tenot retenue pour étude architecte/urbaniste/paysagiste

**2004** : création de la ZAC

**2005** : • Janvier : démarrage du chantier

• Avril : Halle : scénarios de faisabilité

• Mai : élaboration du cahier des charges de la Halle

• 23 juin : jury de sélection collège

• 15 décembre : jury de concours collège

**2006** : • Juin : démarrage travaux de démolition Halle

• 18 juin : jury de sélection « centre sportif »

**2007** : • 14 février : jury de concours « centre sportif »

• 15 juin : jury de sélection « Halle et jardins »

• 26 octobre : jury de sélection « pôle d'entreprises »

**2008** : • 01 février : jury de concours « Halle et jardins »

• 07 février : jury de concours « pôle d'entreprises »

• Mai : ZAC Pajol labellisée écoquartier

**2009** : • Mai 2009 : dépôt permis de construire Halle

• Début des travaux sur l'esplanade

• Fin des travaux du collège (mise en service rentrée 2010)

→ livraison des équipements entre 2010 et 2013

**2010** : • Obtention du permis de construire et début des travaux de la Halle

• Choix de l'architecte de l'IUT

• Début des travaux de l'équipement sportif

• Début des travaux de l'immeuble d'entreprise

- 2011** : • Livraison de l'immeuble d'entreprise à son utilisateur, Syndex
- Livraison de l'équipement sportif
- 2012** : • Aménagement de l'esplanade Pajol
- Livraison de la Halle Pajol
- 2013** : • Ouverture du jardin public autour de la Halle Pajol
- mise en service de la centrale photovoltaïque
- 2014** : • Achèvement de l'IUT et ouverture du jardin de proximité devant l'IUT

### **3. Instances mobilisées et modalités d'implication des habitants**

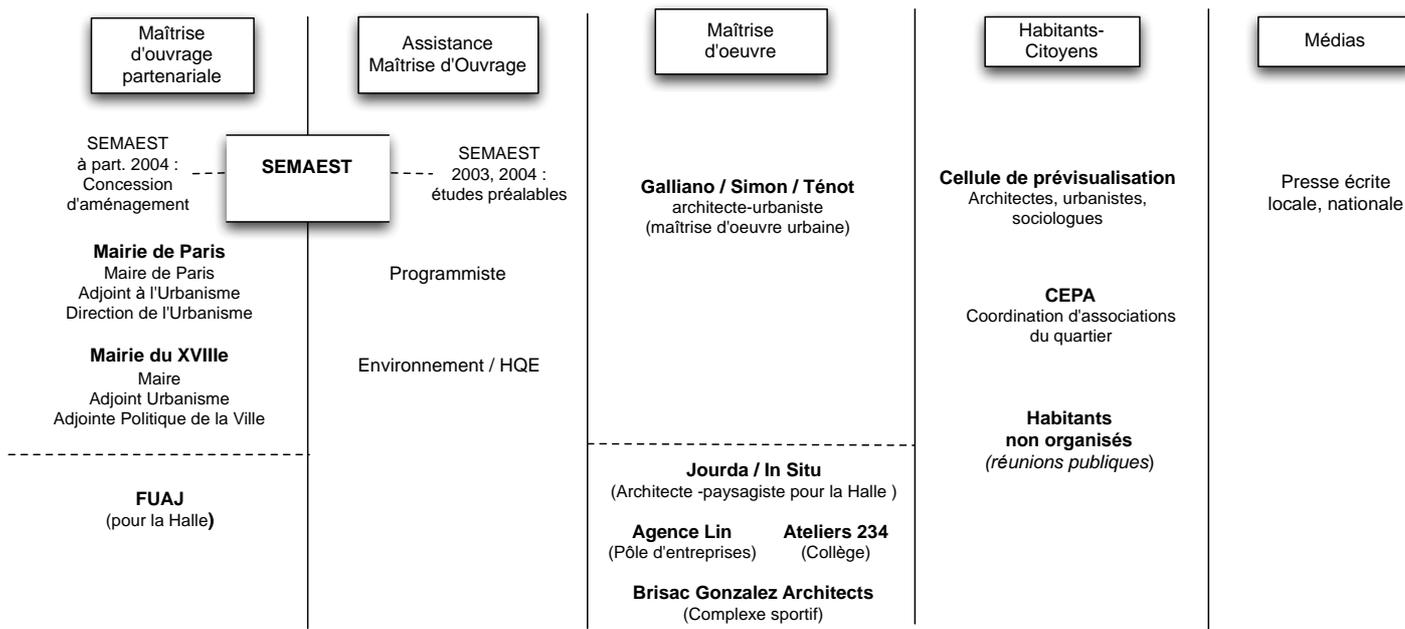
#### **3.1. Les instances mobilisées dans le projet**

La maîtrise d'ouvrage du projet de la ZAC Pajol est partenariale. Elle implique à la fois la Mairie de Paris, au travers du Maire et de son adjoint à l'Urbanisme, mais aussi la Mairie du XVIII<sup>e</sup> arrondissement. Sont alors impliqués aussi bien les élus que les services techniques, notamment la Direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris, au sein de laquelle un chef de projet travaille spécifiquement sur cette opération. A partir d'août 2004, la SEMAEST (Société d'Economie Mixte...) devient aménageur de la ZAC. Enfin, en ce qui concerne spécifiquement la halle, la FUAJ est associée dans un premier temps en tant que maître d'ouvrage car le bâtiment abritera une auberge de jeunesse.

Les maîtres d'œuvre sont aussi divers. A partir de 2003, une équipe est missionnée pour assurer la maîtrise d'œuvre urbaine : Jeanine Galiano (de l'agence Galiano-Simon-Ténot) devient architecte-coordinatrice. En ce qui concerne les réalisations architecturales, chaque bâtiment a un maître d'œuvre : pour la Halle, c'est Françoise-Hélène Jourda. Elle travaille avec une équipe de paysagistes, In Situ.

La SEMAEST a assuré un rôle d'assistance à maîtrise d'ouvrage de 2003 à 2004 en réalisant les études préalables à la création de la ZAC. Une programmatrice a également été recrutée en AMO, mais elle n'a pas mené sa mission à terme. Enfin, une AMO spécifique sur les dimensions environnementales a été assurée par CRP consulting.

Du côté de la société civile, les acteurs impliqués dans le processus participatif sont d'une part des représentants d'associations du quartier regroupés en coordination (la CEPA constituée à l'initiative de l'association Cactus) et d'autre part des architectes, urbanistes et sociologues qui s'étaient bénévolement organisés pour réfléchir à la ZAC Pajol dès 2002 au sein de la cellule de prévisualisation. Une partie des représentants associatifs présents dans le processus participatif pour la ZAC Pajol s'étaient déjà mobilisés contre le premier projet dans les années 1990, tandis que d'autres commencent à se mobiliser en 2002. Depuis cette date, plusieurs d'entre eux sont restés impliqués tout au long des années 2000. Par ailleurs, les habitants non organisés en association ont été sollicités à l'occasion de réunions publiques.



### 3.2. Les modalités d'implication des habitants

<b>Temps forts du processus participatif</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 24/25 septembre 2001 : Lancement d'une concertation préalable à la création de ZAC décidée au Conseil de Paris</li> <li>• 13 mars 2002 : première réunion publique de concertation : présentation du projet</li> <li>• Juin 2002 : création de la « cellule de prévisualisation du site Pajol » (architectes, urbanistes et sociologues bénévoles)</li> <li>• 01 octobre 2002 : première rencontre entre la cellule de prévisualisation et des habitants et représentants associatifs</li> <li>• 12 décembre 2002 : réunion publique durant laquelle, après que la Mairie de Paris ait présenté son projet (projet APUR), les représentants de la CEPA et de la cellule de prévisualisation présentent un programme d'équipements basé sur l'idée de conserver la halle : changement d'orientation du projet</li> <li>• juin 2003 : exposition publique de concertation dans la halle du marché de l'olive (17 juin – 19 juillet 2003)</li> <li>• Novembre 2003 : enquête publique en mairie du 18<sup>e</sup></li> <li>• Février 2004 : bilan de la concertation adopté par le conseil de Paris</li> <li>• 2004 - 2012 = 34 réunions comité de suivi – groupes de travail</li> <li>• 23 juin 2005 / 15 décembre 2005 : jury collège : participation de la CEPA avec voix délibérative</li> <li>• 18 juin 2006 / 14 février 2007 : jury « centre sportif » : participation de la CEPA avec voix délibérative</li> <li>• 15 juin 2007 / 01 février 2008 : jury « Halle et jardins » : participation de la CEPA avec voix délibérative</li> <li>• 26 octobre 2007 / 07 février 2008 : jury « pôle d'entreprises » : participation de la CEPA avec voix délibérative</li> </ul>

## **2 phases peuvent être distinguées dans le processus participatif :**

### 1) « Concertation » préalable à la création de la ZAC : 2002 – 2004

A partir de la réunion publique du 12 décembre 2002, l'implication des habitants s'est poursuivie autour de la construction du projet avec les réflexions et propositions au sujet du parti d'aménagement et du parti architectural et paysager du site. C'est au cours de cette période que les discussions sur la conservation de la halle ont eu lieu.

*Instances mobilisées :*

- 3 réunions publiques (13 mars 2002, 12 décembre 2002, 2 juillet 2003)
- Réunions de concertation avec la Mairie de Paris (JP Caffet), la Mairie du XVIIIe et la SEMAEST
- Exposition publique au marché de l'olive (17 juin – 19 juillet 2003)
- Enquête publique (novembre 2003)
- Réunion publique organisée par conseil de quartier + réunions CEPA (Coordination Espace Pajol) / cellule de prévisualisation (créée dès 2002 par des architectes – urbanistes – sociologues bénévoles pour réfléchir à l'aménagement de la ZAC)

### 2) Concertation après la création de la ZAC et l'adoption du principe d'une ZAC équipements (2004 – 2009)

Suite à la délibération du Conseil de Paris de février 2004 qui a établi un premier bilan de la concertation et qui a validé le parti d'aménagement (avec conservation partielle de la halle), une deuxième phase de concertation a été mise en place et s'est orientée selon la Mairie de Paris dans trois directions.

a) *Mai à novembre 2004* : cette période a été consacrée à l'élaboration et à l'examen des cahiers de prescriptions architecturales et paysagères.

b) *Octobre 2004 à décembre 2005* : la question environnementale a fait l'objet d'une concertation durant cette période avec les réflexions sur la démarche HQE des bâtiments de la ZAC, puis l'élaboration de la Charte et du Cahier de Prescriptions Environnementales et de Développement Durable (CPEDD)

c) *De novembre 2004 à 2009* : à la fin de l'année 2004, des comités de suivis et groupes de travail 'thématiques' ont été mis en place. Dans un premier temps et jusqu'à fin 2006, des réunions ont été organisées sur des scénarii de faisabilité en termes de programmation, puis les domaines de discussion se sont précisés avec le lancement de groupes de travail thématiques.

*Instances mobilisées :*

- Comité de suivi et groupes de travail thématiques (organisés à l'initiative de Michel Neyreneuf par la Mairie du XVIIIe et constitués de représentants associatifs, d'élus et de représentants de la SEMAEST - thèmes : architecture/urbanisme, espaces publics, programmation halle, qualité environnementale, développement économique)
- Participation des associations aux jurys de concours avec voix délibérative (4 concours)
- Réunions publiques organisées par la CEPA et/ou le conseil de quartier + réunions CEPA / cellule de prévisualisation

- Visite de chantier avec les associations (mai 2007)

### **Influence de la mobilisation habitante sur les fondamentaux du projet**

C'est l'opposition initiale des habitants à la destruction de la halle qui a amené l'adjoint à l'urbanisme du Maire de Paris à demander une remise à plat complète du projet. Ainsi, il semble que la mobilisation des habitants ait fortement modifié les objectifs initiaux. En effet, l'inflexion du projet vers des équipements plutôt que du logement est présentée comme une prise en compte des attentes des habitants. Elle répond de fait à l'opposition exprimée par les représentants associatifs vis-à-vis du schéma directeur proposé par l'APUR en 2002. En définitive, grâce à leur mobilisation, les représentants associatifs sont parvenus à acter le maintien d'une partie de la Halle en tant qu'élément patrimonial et à faire de la ZAC une opération sans logements.

### **Travail consultatif / concertatif pour les éléments de programme**

Par la suite, certains représentants associatifs sont restés mobilisés tout au long de l'opération et ont été associés à des réunions au cours desquelles des discussions et négociations ont eu lieu principalement sur des aspects programmatiques :

- nombre de travées de la halle à conserver pour que la construction d'un équipement sportif sur le site soit possible (finalement 10 travées ont été conservées) ;
- discussions sur la hauteur, la surface et l'emplacement de l'immeuble d'activités ;
- usages et aménagement de la salle de spectacle ;
- travail sur l'élaboration de cahiers des charges de concours ;
- questions de desserte et de flux.

### **Peu de travail collectif sur les dimensions liées au travail de conception ?**

Les maîtres d'oeuvre de la halle estiment qu'ils n'ont pas travaillé avec les habitants. En miroir, les habitants pensent également que s'ils ont pu échanger avec les concepteurs sur leurs propositions, ils n'ont pas « travaillé » avec eux à leur élaboration. Il semble en effet qu'il y ait un écart entre des discussions impliquant les habitants sur des éléments programmatiques et le processus de conception des équipements.

Néanmoins, il faut noter la présence avec voix délibérative d'un représentant associatif aux jurys de concours architecturaux, qui correspond à une forme de co-décision liée aux éléments de conception.

### **L'influence du processus participatif pour la mise en place de dimensions DD dans le projet**

Au sujet des différents aspects liés au développement durable, il est difficile de distinguer précisément ce qui émane des propositions d'habitants ou de la diffusion dans les projets urbains de la ville de Paris d'une préoccupation environnementale<sup>2</sup>. D'après le document fondateur de la CEPA, on voit que le développement durable est un thème présent dès sa création en 2002. Ce thème n'est cependant pas central, à moins de dire que l'idée de poursuivre l'utilisation d'un bâtiment émane de préoccupations environnementales (plutôt que patrimoniales). C'est en effet autour de la conservation de la halle que les différentes personnes se sont réunies en 2002 et c'est sur cet aspect que se focalise principalement aujourd'hui la mémoire des participants. Alors que la question environnementale suscite l'adhésion de tous les habitants-citoyens rencontrés, sa capacité à

---

<sup>2</sup> Au demeurant, il n'est pas aisé de déceler de quel acteur émane les idées renvoyant à la thématique du développement durable, comme la mise en place de panneaux photovoltaïques sur la halle.

symboliser ou pas la participation habitante est diverse selon les personnes. Certains relient cette thématique au processus participatif, d'autres la relient à l'action et au discours politique ou encore à la stratégie de valorisation de l'opération. Il semble y avoir eu un phénomène congruent d'initiatives en ce domaine du côté de certains habitants, élus et professionnels.

**Un climat de confiance entre pouvoirs publics et représentants de la société civile**

Chacun décrit un climat assez souple et décontracté après les crispations du début de l'opération. L'opposition initiale a bel et bien été dépassée après l'acceptation de la part des acteurs politiques de rediscuter du projet et de conserver la halle. Les habitants reconnaissent la réelle volonté de transparence de la part des acteurs politiques. De fait, pour ces derniers, la transparence est un principe incontournable de la participation. Des relations de confiance se sont instaurées progressivement et durablement entre habitants et pouvoirs publics, ce qui a permis des modalités de dialogue fluides et constructives.

Calendrier	1994/95	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Procédures – processus</b>													
Premier projet de la Mairie de Paris	X												
Deuxième projet et ouverture concertation		X											
Troisième projet : Pré-programme / diagnostic			X										
Mission d'études préalables confiées à la SEMAEST			X										
Désignation maître d'oeuvre urbain				X									
Création ZAC					X								
Scénarios faisabilité Halle / cahier des charges						X							
Concours Collège													
Concours Centre sportif													
Concours Halle et jardins													
Concours pole d'entreprises													
ZAc Pajol qualifiée d'écoquartier											X		
Livraison des équipements													

Instances participatives	1994/95	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Reunions CEPA / cellule de prévisualisation													
Réunions de concertation Mairie de Paris													
Comité de suivi / ateliers thématiques													
Réunions d'information / état d'avancement													
Conseils de quartier / initiatives habitants													

Participation d'un représentant asso. concours							X		X	X X			
--	--	--	--	--	--	--	---	--	---	-----	--	--	--

Exposition publique				X									
Réunions publiques			X X	X									
Enquête publique				X									
Visite de chantier avec associations								X				X	X