



ASSOCIATION NATIONALE
POUR LA CONCERTATION
ENTRE DECIDEURS
ET CITOYENS

Décider ensemble

*Créer une culture
de la décision partagée*

En partenariat avec :



Démarche partenariale

Eco-réhabilitation à Bouchemaine.

EGIS, Agence d'urbanisme de la région angevine

Retour d'expérience de Décider ensemble

SOMMAIRE

LE PRINCIPE ET LA METHODE DE L'ECO-REHABILITATION P3

**PISTES DE REFLEXION POUR UNE MEILLEURE APPROPRIATION DE
LA DEMARCHE PAR LES PARTIES PRENANTES :**

**AXE 1 VALORISER LES OBJECTIFS DE L'ECO-REHABILITATION ET LES
RENDRE LISIBLES P7**

**AXE 2 ADAPTER LA METHODE PARTICIPATIVE AU DEMARRAGE DE
LA DEMARCHE P12**

AXE 3 STRUCTURER LE PILOTAGE ET LE LEADERSHIP P18

Le principe et la méthode de l'éco-réhabilitation

La démarche Eco-réhabilitation vise à accompagner les acteurs de la ville dans la mutation d'un quartier d'habitat pavillonnaire ou d'une zone d'activités économiques. Elle est née d'un constat d'urgence à intervenir sur les tissus existants, en révélant dans un premier temps les potentialités qu'offrent aujourd'hui ces quartiers en termes d'amélioration des performances énergétiques, de densification, de réfection des réseaux, d'adaptation des logements ou des services ou de mixité sociale et générationnelle.

L'originalité de la démarche repose sur une méthodologie qui associe les habitants à l'identification des besoins, à la conception de la transformation ainsi qu'à sa mise en œuvre. L'hypothèse formulée est donc la capacité de mise en mouvement des acteurs de la ville pour inventer de nouvelles formes d'intervention urbaine. D'un point de vue méthodologique, il s'agit d'organiser l'évolution d'un quartier par la convergence des attentes des habitants propriétaires (amélioration thermique de l'habitat, division des parcelles) et les objectifs de la commune en termes d'amélioration du cadre de vie (réflexion sur la voirie, les réseaux, les mobilités,...), de développement urbain de la collectivité ou de planification stratégique.

Régulièrement nourrie par une démarche participative, l'intervention se déroule en trois temps :

Temps 1 : faisabilité de la mutation

Evaluer le gisement urbanistique, social et économique du quartier d'étude ; identifier les objectifs de la collectivité et les attentes des habitants et définir les grands axes du projet ;

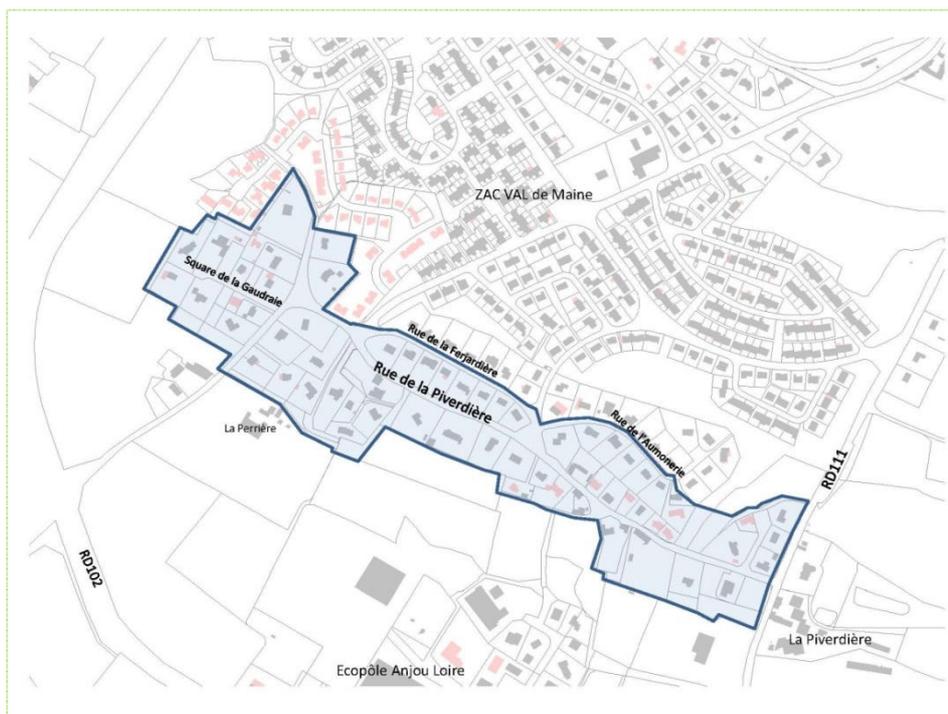
Temps 2 : programmation de la mutation

Définition des objectifs ; élaboration des outils juridiques, réglementaires, fiscaux, financiers et techniques ; plan de référence du quartier ;

Temps 3 : mutation

Accompagnement des projets privés ; accompagnement des projets public ; évaluation du processus.

Une première expérience liée à un contact noué entre Egis et l'Agence d'Urbanisme de la Région Angevine (AURA) a pu être menée au cours du premier semestre 2013 sur le quartier de la Piverdière à Bouchemaine (à proximité d'Angers), qui ne présentait sans doute pas les caractéristiques idéales (quartier peu homogène, niveau social des habitants relativement élevé), et dans des temporalités difficiles (finalisation du PLU, proximité d'échéances électorales).



Source : AURA

Le temps de faisabilité de la mutation a été mené pendant six mois (première réunion publique en avril 2013, seconde réunion publique en octobre 2013) et **n'a pas abouti au lancement de la phase de programmation de la mutation**. La méthode prévoit en effet qu'à chaque étape, la poursuite ou l'arrêt de la démarche puisse être décidé par les élus en accord avec les habitants.

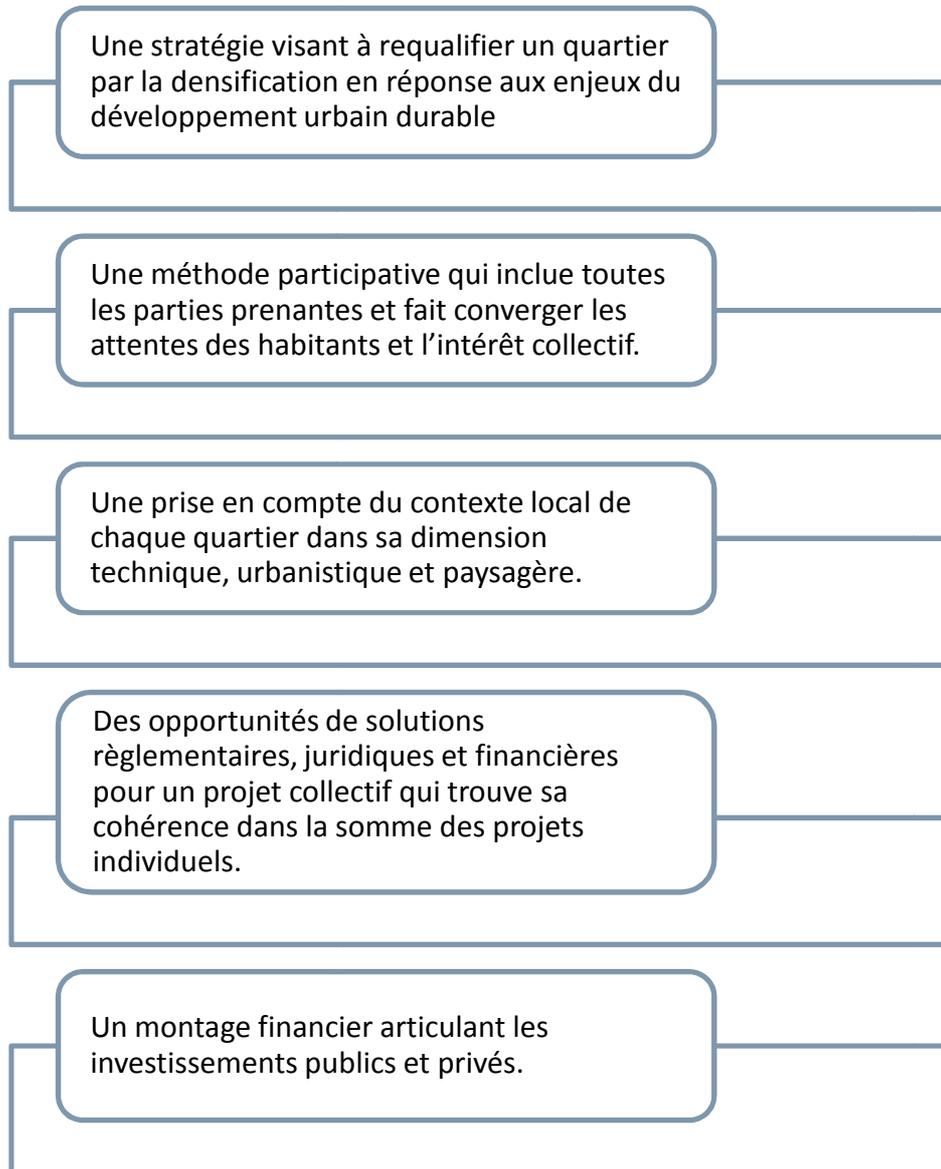
Fort de ce constat, il s'agit d'identifier les points positifs et négatifs de cette expérience afin de renforcer le déroulement de cette phase de diagnostic essentielle. Ce document vise donc à exprimer le regard de Décider ensemble sur ce sujet à destination d'un plus large public. Il énonce également des pistes d'amélioration pour que cette démarche complexe et innovante soit appropriée le plus largement possible par les habitants, les élus, et les techniciens.

Le retour d'expérience n'a pas vocation à édicter une méthode à appliquer pour faire émerger un projet d'éco-réhabilitation mais vise à **souligner les questionnements inhérents à la mise en œuvre de la première phase** dite « temps 1 » de faisabilité de la mutation.

Les principaux enjeux de cette phase d'approche et de premiers contacts avec les acteurs sont :

- La conciliation des intérêts publics et privés au service d'un projet urbain de qualité;
- La mobilisation des propriétaires et habitants au service de la mutation de leur quartier;
- une sécurisation juridique et une viabilité économique des projets.

La démarche éco-réhabilitation vise à requalifier un quartier d'habitat pavillonnaire. A la différence des filières « classique » de l'aménagement, la collectivité n'a pas le rôle unique de financeur mais doit accompagner les initiatives et articuler les projets individuels et collectifs. L'éco-réhabilitation s'articule autour de cinq principes clés :



Au regard de ces principes, quelles sont les conditions qui permettent de valoriser cette démarche vertueuse pour les habitants et la commune ? Comment articuler les objectifs, la méthode et le pilotage qui permettent la rencontre des intérêts individuels et collectifs ?

Pistes de réflexion pour consolider la démarche éco-réhabilitation

AXE 1 VALORISER LES OBJECTIFS DE L'ECO-REHABILITATION ET LES RENDRE LISIBLES

Depuis quelques années, un mouvement de fond – caractérisé notamment par une distanciation représentant/représenté, une crise de légitimité et de la croyance en la notion d'intérêt général – interroge les modes d'action publique et l'urbanisme en particulier. **En réponse, une des hypothèses principales de la démarche éco-réhabilitation tient au croisement des intérêts et aspirations des habitants et des objectifs urbanistiques de la collectivité.** A Bouchemaine, des réflexions étaient en cours, dans le cadre du schéma de cohérence territoriale (SCOT) du Pays Loire Angers, portant sur le constat des demandes diffuses et individuelles de division parcellaire sur des lotissements anciens. Lorsque les dossiers sont examinés, la commune veille à la cohérence des interventions, aux conséquences sur les parcelles voisines, aux conséquences sur la mitoyenneté mais peuvent manquer de vision sur les besoins nouveaux en termes de réseaux ou d'équipements.

Ces intérêts sont amenés à se rejoindre à condition de pouvoir encourager, maîtriser et canaliser les initiatives individuelles par la construction d'un projet collectif dont les objectifs sont lisibles par tous. Pour que cette transformation urbaine soit effective, elle nécessite une prise en compte globale et une attention portée aux liens entre les propriétaires, le projet collectif et les attentes de la collectivité.

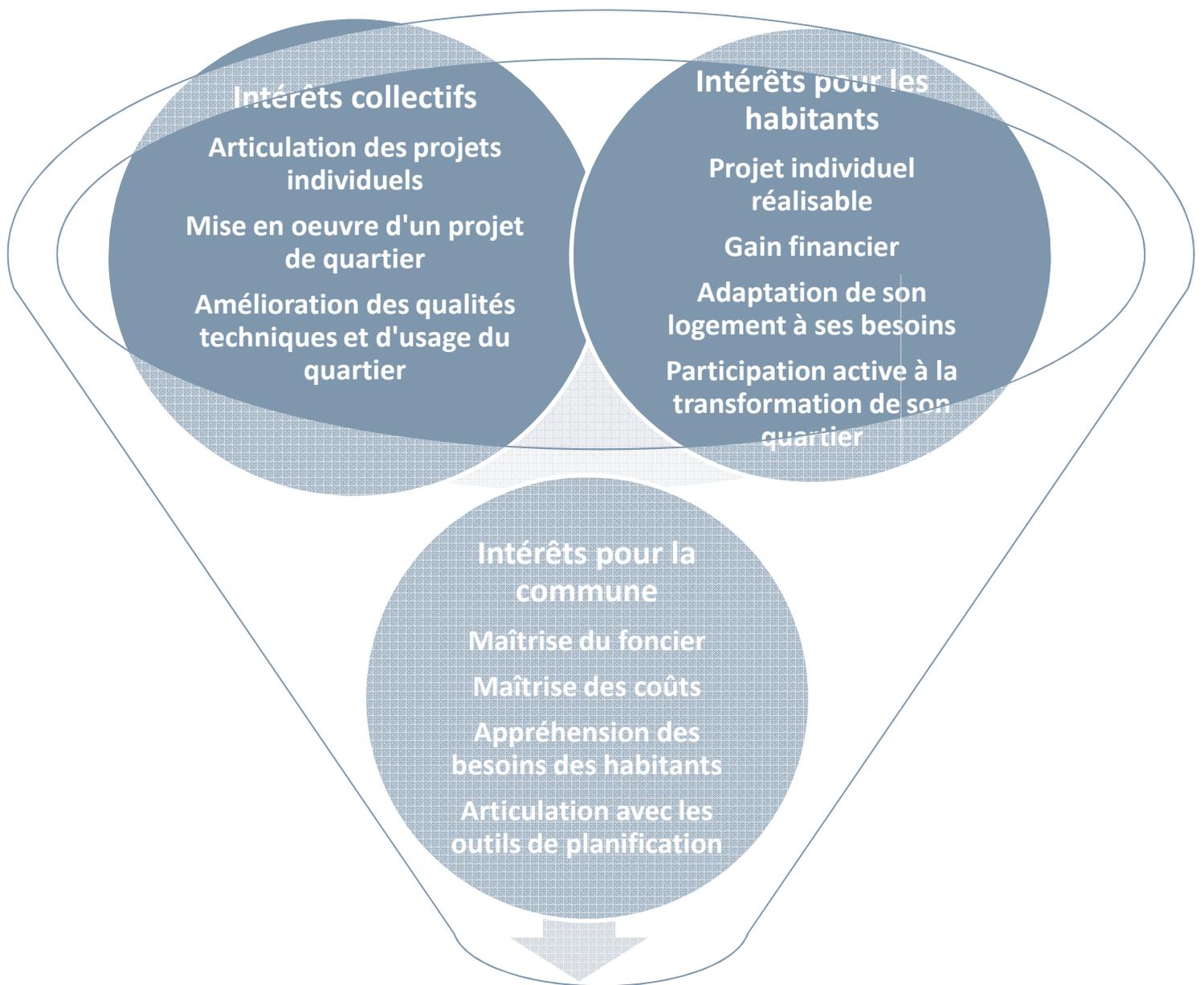
Le lancement de la démarche étant un moment clé de la compréhension de ces objectifs, ils doivent, le plus tôt possible, être clairement lisibles et expliqués :

- **Les habitants** ont la possibilité d'élaborer un projet individuel visant à générer une rente issue de la division de leur parcelle, afin d'enclencher, par exemple, des travaux d'amélioration thermique des bâtiments ou d'adaptation à

leurs conditions de vie (mobilité moindre). Plus largement, une construction supplémentaire sur leur parcelle divisée peut être voué à être léguée, cédée ou vendue.

- **Le collectif** est ici considéré comme l'émanation des habitants constitués en tant que porteurs de projet. La démarche permet d'enclencher ce « jeu gagnant-gagnant » dans lequel ces habitants deviennent véritablement les promoteurs du projet et en ont la maîtrise. Grâce à un travail collaboratif et continu avec la maîtrise d'ouvrage, la confluence des intérêts peut émerger par la formalisation et la mise en œuvre d'un « projet de quartier »
- Enfin, **la commune** doit porter l'intérêt général au sens d'une politique publique au service de l'amélioration du cadre de vie. La maîtrise foncière et la maîtrise du coût des opérations par une nouvelle ingénierie financière font partie des objectifs qui permettent l'éco-réhabilitation. D'un point de vue environnemental, la démarche permet de répondre à la demande de logement sans accroître la pression foncière et en maîtrisant l'étalement urbain. D'un point de vue social, la participation des habitants enclenche une dynamique vertueuse dans laquelle la ville peut porter une politique urbaine ambitieuse car en adéquation avec les besoins individuels et articulés avec les documents de planification.

Il n'existe pas d'opposition binaire entre la collectivité et les habitants. La démarche vise à articuler, selon des exigences économiques, urbanistiques et sociales, les objectifs de chacune des parties prenantes.



Une méthode innovante d'intervention sur la ville

L'éco-réhabilitation permet un croisement des intérêts et des projets

Clarifier les enjeux et étapes dès la première réunion

A Bouchemaine, la première réunion publique avait pour objectifs de présenter la démarche aux habitants. Il s'agissait également de leur présenter les éléments d'une enquête à venir qui vise à révéler leurs attentes et besoins vis-à-vis du quartier et les projets immobiliers éventuels. L'articulation de ces sujets complexes et l'imbrication de plusieurs échelles d'intervention (la parcelle, le lotissement, le quartier, la commune) a pu susciter des interrogations et des incompréhensions.

La première réunion publique n'a pas permis d'enclencher une dynamique collective :

- présentation trop technique
- décalage entre la présentation sur les enjeux mondiaux du changement climatique et les préoccupations plus pragmatiques des habitants
- les outils d'animation n'ont pas été suffisamment adaptés à une première réunion publique (présentation projetée contenant de nombreuses informations techniques).

Le premier contact étant décisif, il est nécessaire de clarifier le bornage de la démarche. L'éco-réhabilitation est avant tout une opportunité de réaliser ou de faire émerger un projet individuel et collectif par des outils et un accompagnement novateurs.

A la fin de la première réunion publique, les éléments les plus pertinents pour la compréhension du projet doivent avoir été éclaircis :

- ✓ Quelles opportunités à l'échelle individuelle ?
- ✓ Quelles opportunités pour mon quartier ?
- ✓ Quel rôle de chacun (individu, collectif d'habitant, MOE, commune) ?
- ✓ Quelle articulation entre projets individuels et projet communal ?
- ✓ Quelles sont les temporalités du projet ?

Le discours portant sur la démarche peut être diffusé notamment par le bouche-à-oreilles. Les habitants deviennent ambassadeurs de la démarche et confrontent leurs points de vue.

Ainsi le potentiel d'appropriation peut être évalué en répondant à quelques questions simples :

- ✓ Quelle participation effective ? Présents, absents, implication, qualité des échanges, conflictualité ?
- ✓ Importance et pertinence des supports de présentation ? Les résidents peuvent-ils se réappropriier ces supports ?
- ✓ Quelles étaient les réserves principalement exprimées par les habitants ? Ont-ils eu des éléments de réponses ?

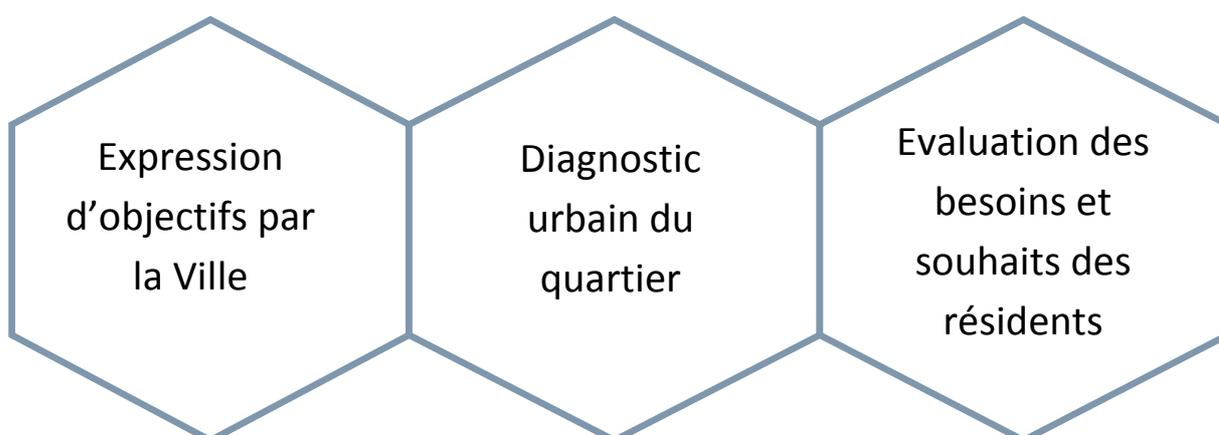
AXE 2 ADAPTER LA METHODE PARTICIPATIVE AU DEMARRAGE DE LA DEMARCHE

Le démarrage d'une démarche éco-réhabilitation suppose un haut niveau de connaissance du territoire concerné. Bien que restreint à quelques parcelles, le périmètre identifié présente des caractéristiques sociologiques, politiques, historiques ou économiques qui peuvent influencer sur la méthodologie, le discours, ou l'approche.

Ainsi, avant de lancer toute démarche, et avant de commencer à réfléchir aux solutions et réponses techniques et méthodologiques, il est impératif de la part des porteurs de projet de se donner un temps de réflexion très en amont.

Dans un premier temps, l'intérêt est de permettre d'élaborer une stratégie et de déterminer les objectifs que l'on donne à la concertation : pourquoi faire participer les habitants ? Que souhaite-t-on voir émerger et aboutir ? Il revient aux pouvoirs publics et notamment à l' élu de bien prendre part à cette réflexion et de s'associer au porteur de projet, dans l'objectif de passer d'une stratégie politique à la définition et à la mise en œuvre d'un projet.

Tel qu'imaginé dans la définition de la démarche, le temps 1 dit de faisabilité de la mutation vise à identifier les objectifs et les attentes, à évaluer le gisement urbanistique, social et économique du quartier. **Les thématiques sont donc traitées a priori et de manière itérative.** L'agence d'urbanisme et Egis ont entamé, à ce titre, trois démarches simultanées :



Cette méthode semble répondre aux exigences de préparation du projet :

L'expression des objectifs par la Ville consiste en l'inscription des projets dans la politique d'aménagement de la commune sur ce quartier en particulier et sur le reste du périmètre communal. Il s'agit d'un travail de clarification sur les possibilités d'évolution du quartier, nécessaire pour « borner » l'objet du projet concerté. Il permet de répondre ensuite à la question : sur quoi concerter ? Quelles sont les marges d'intervention de chacun ? Quelle est la part du « non négociable » ?

Le diagnostic urbain du quartier consiste en un état des lieux technique, juridique et réglementaire qui permet d'anticiper les potentielles opérations de construction, de rénovation ou d'aménagement et de clarifier les moyens opérationnels. Il révèle avec précision la force de mutation du quartier et les besoins à anticiper en termes de dimensionnement des réseaux, des voiries, des infrastructures que pourraient enclencher de nouvelles constructions.

L'évaluation des projets, des souhaits, des besoins des habitants est une étape clé de la méthode éco-réhabilitation. Elle a été mise en œuvre à Bouchemaine par un questionnaire adressé à tous les résidents par voie postale, comprenant des questions sur la composition familiale, l'usage du logement en termes énergétiques, les travaux faits, en cours ou à venir, et plus largement les usages sur le quartier, l'appréciation de la qualité de vie... Elle est également utile pour la commune qui souhaite anticiper les projets individuels et connaître les avis des riverains sur leur quartier.

Le diagnostic collectif

S'il s'avère nécessaire de procéder à un tel diagnostic, une limite réside dans la méthode employée pour que, dès cette première étape de rencontre et de diagnostic, l'ensemble des parties prenantes de l'expérimentation puisse « faire projet ». En d'autres termes, la démarche éco-réhabilitation doit impulser, dès les premiers contacts avec les habitants, une forte dynamique pour fédérer les acteurs.

Ainsi, il peut être envisagé d'adapter le diagnostic urbain pour que le travail technique assuré par le bureau d'études soit complété par un diagnostic d'usage proposé par les habitants. Une visite sur site, un atelier d'urbanisme hors les murs, une promenade dite « sensible » s'avèrent être des outils puissants pour assurer l'adhésion et la compréhension des enjeux d'une mutation du quartier. Il ne s'agit pas d'atteindre l'objectif d'un diagnostic unanimement partagé, mais de faire travailler les habitants sur des constats d'usages qu'ils seraient à même de présenter devant d'autres résidents, les équipes techniques ou les élus.

Notamment, cette première phase de concertation dite de diagnostic collectif peut être l'occasion de mobiliser des « forces » déjà présentes. A Bouchemaine, un conseil de quartier existe mais couvre une zone plus large que le périmètre choisi pour la démarche et n'a pas été mobilisé de manière volontaire. Or, de fait, les démarches de concertation les plus avancées émergent sur des territoires structurés en termes de mobilisation citoyenne et sur lesquels l'acceptation de ces processus par les élus est forte. Ce constat est l'occasion de souligner le rôle plus que central que jouent les contextes territoriaux et la culture de la concertation dans ces processus.

La place du diagnostic urbain par la progression graduelle

Une question demeure et doit être anticipée en amont du lancement du projet : Les éléments du diagnostic technique identifiés par le bureau d'études sont nécessaires pour lier le « souhaitable » au « réalisable ». Quelle place lui donner, par rapport au processus de concertation ?

Car il s'agit bien d'un travail de complémentarité. Les contraintes topographiques, législatives, financières sont légitimes pour évaluer la faisabilité des projets, qu'ils soient individuels ou collectifs. En présentant ces éléments au démarrage de la démarche, le risque est fort de provoquer un désintéressement du public qui estime le projet « ficelé ». Ces éléments ne sont pas toujours lisibles par tous et peuvent provoquer un désintérêt voire un sentiment de rejet.

En réponse à cette limite, le concept du « learning while doing » (apprendre en faisant) traduit l'idée qu'au fondement de la concertation, le fait de ne pas figer le diagnostic permet d'associer pleinement les futurs habitants – dont on a vu qu'ils sont difficilement mobilisables –. L'objectif est d'insérer des éléments de diagnostic technique à plusieurs étapes de cette première phase, voire de les reporter à la phase de conception (phase 2). Ils doivent être présentés comme des outils d'aide à la décision, liant la flexibilité et l'adaptabilité contextuelle. L'application du concept de progression graduelle à un projet d'éco-réhabilitation peut lui conférer une souplesse nécessaire au bon déroulement de la concertation.

Des outils innovants pour établir un diagnostic urbain et d'usage

L'urbanisme participatif se dote de plus en plus d'outils permettant le travail collaboratif. En effet, les thématiques abordées dans le cadre d'un projet d'éco-réhabilitation peuvent faire appel à des cartographies pour localiser des projets discutés et argumenter sur ses impacts. L'outil numérique peut remplacer la plupart

des supports utilisés habituellement par les porteurs de projet et ainsi faciliter la dimension collective. La visualisation par le numérique doit permettre de se projeter non pas seulement sur une parcelle mais à l'échelle du quartier. Pour autant, il apparaît que le double potentiel – participatif et d'innovation – des outils numériques doit être activé par un effort d'animation et de suivi de la part des porteurs de projet.

Ainsi, ce potentiel est tributaire de trois conditions essentielles.

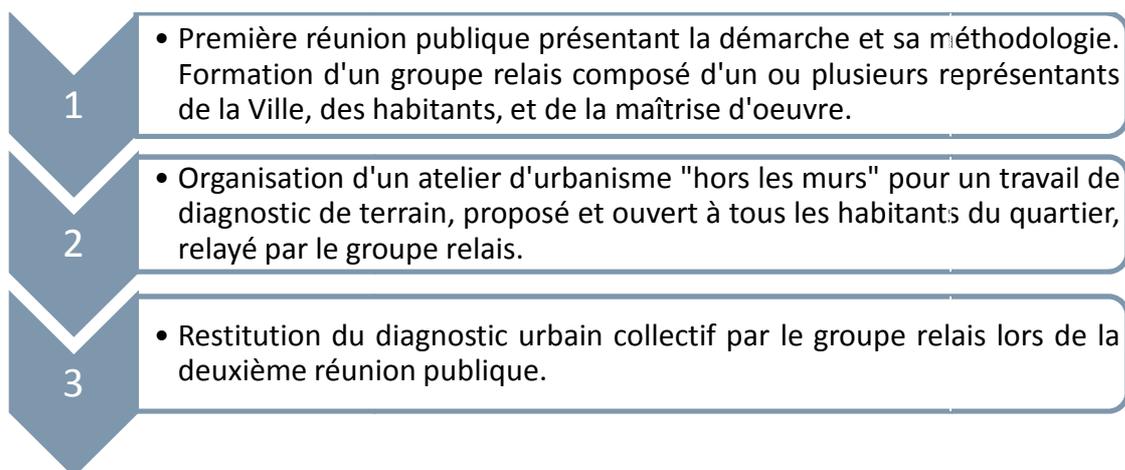
- La création d'un cadre d'usage propice à l'expression des problèmes et des besoins par les parties prenantes ;
- La nécessité et la volonté d'animer ces dispositifs ;
- L'usage non-exclusif de la communication numérique.

Une temporalité adaptée à la participation des habitants

Plus généralement, la démarche éco-réhabilitation prévoit une méthodologie d'urbanisme participatif active à l'enclenchement de la programmation de la mutation. Ce constat implique que la concertation, c'est-à-dire le croisement des avis, des expertises d'usage, du travail de diagnostic et de projection, reste relativement faible lors de la première phase de faisabilité de la mutation. Or, il apparaît que l'adhésion et la compréhension d'un tel projet peuvent être liées à la qualité de l'écoute de l'ensemble des parties prenantes dès les premiers contacts. Notamment, cette méthode limite le risque d'un diagnostic qui ne soit ni compris, ni en accord avec les ressentis des habitants.

Cette première phase doit être l'occasion d'un large diagnostic avec le public, sans restriction de nombre, et favorisant l'émergence d'un premier « groupe de travail » dont les éléments d'analyse trouveront un écho parmi les porteurs de projet. Cela permet *in fine* de définir ensemble le plus grand dénominateur commun de ce qui fondera le développement du quartier en question. **L'activation de la deuxième phase de la démarche peut être facilitée par l'expression d'une envie collective de changement.** Cette envie doit émaner d'un travail de terrain par les habitants eux-mêmes, présenté devant les élus et les services techniques.

Proposition de déroulé de la première phase :



L'équilibre des coûts de la concertation

La maîtrise des coûts de la concertation est un enjeu clef, notamment lorsqu'elle est menée pour une démarche dont l'opportunité n'a pas encore été validée. L'organisation d'une première phase concertée induit nécessairement des frais importants en termes de communication, d'information, d'animation ou pour le recours à une expertise. Il est fondamental que ces dépenses puissent être maîtrisées pour les porteurs de projet comme pour la Ville. Une solution pourrait être « d'alléger » le diagnostic technique réalisé par le bureau d'études dans un premier temps, puis affiné et consolidé lors de la phase de conception.

AXE 3 PILOTER LA DEMARCHE : LES ROLES DES ACTEURS DE L'ECO-REHABILITATION

Des compétences ad-hoc à mobiliser

L'éco-réhabilitation se distingue de la filière classique de l'aménagement. En cela, elle mobilise des savoir-faire particuliers. Il s'agit de remettre en question les pratiques habituelles d'organisation et de pilotage de l'aménagement. Dès les premiers contacts, et tout au long de la première phase de faisabilité de la mutation, la bonne articulation des étapes dépend du respect d'un pilotage ad-hoc. L'éco-réhabilitation s'appuie sur des maîtrises d'ouvrage privées et permet à la collectivité de sortir du rôle de financeur unique au profit de celui d'accompagnateur et de guide.

Ainsi, de nouveaux rôles émergent :

- L'habitant participe à la maîtrise d'ouvrage ;
- L'urbaniste devient médiateur de la démarche ;
- L' élu et les équipes municipales accompagnent et guident le projet, garantissent l'adaptation de la réglementation et délibèrent sur les projets d'intérêt communal.

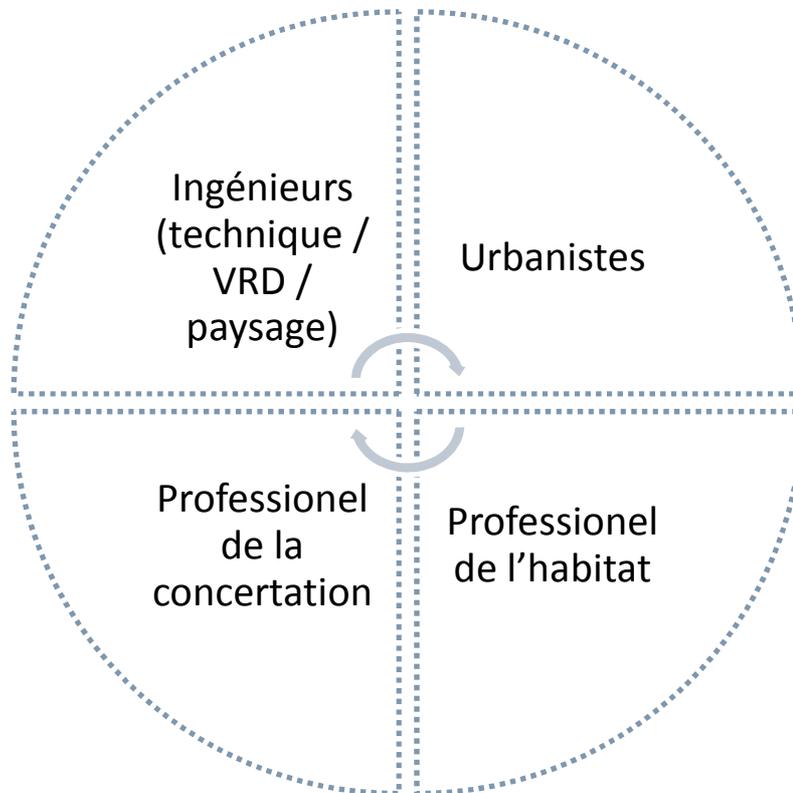
De nouveaux défis apparaissent également et peuvent se traduire en termes d'évolution des pratiques professionnelles :

- Présentation de la démarche et adaptation du discours en fonction du public ;
- Accompagnement d'une réflexion collective pour un projet global d'aménagement ;
- Animation de la participation des habitants.

A Bouchemaine, l'intérêt de la complémentarité entre les compétences au sein de la maîtrise d'œuvre a été souligné en amont. Pour autant, deux axes d'améliorations peuvent être envisagés. Le premier est de spécifier plus finement les missions affectées à chacun des porteurs de la démarche, notamment pour éviter un enchevêtrement des compétences dans l'élaboration de la stratégie du projet. La deuxième est d'orienter une de ces missions vers l'ingénierie de la concertation, ressource possiblement mobilisable en interne parmi la maîtrise d'œuvre.

L'intérêt de l'adaptation de l'ingénierie de projet à une démarche d'éco-réhabilitation est de pouvoir orienter les rôles internes en fonction des compétences métier. La

maîtrise d'œuvre veille alors à recenser en interne, ou en développant un partenariat, ces compétences pour assurer une équipe pilote pluridisciplinaire :



- Le diagnostic de la situation existante en termes de planification territoriale à différentes échelles du territoire, l'analyse sociale du quartier et ses évolutions, l'étude morphologique du quartier, des mobilités ou des usages relèvent de la compétence de l'urbaniste.
- Le diagnostic technique et paysager relève de la compétence des ingénieurs / paysagistes.
- L'animation des ateliers participatifs, des réunions publiques, l'organisation du diagnostic collectif, la remontée des informations, le travail de répartition de la parole et la posture de garant relèvent de la mission du spécialiste de la concertation.
- Le travail construction d'un projet individuel peut révéler des difficultés sociales parmi les habitants. Des aides visant l'amélioration de l'habitat sont mobilisables au cas par cas. Cet accompagnement relève d'une structure type

PACT, spécialisée dans le service aux personnes et aux familles pour l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie.

C'est donc par une ingénierie adaptée à la particularité de la méthode, et par une compréhension par tous du rôle de chacun, que la démarche peut être renforcée. La première phase de l'éco-réhabilitation est un processus engageant, sur le plan technique comme sur le plan politique. En effet, de bonnes qualités relationnelles sont nécessaires pour établir la confiance entre les organisateurs de la démarche et les participants.

www.deciderensemble.com

DECIDER ENSEMBLE

30, rue des Favorites – 75015 PARIS

01.48.42.05.00

contact@deciderensemble.com

www.deciderensemble.com