

ECOQUARTIERS : LA CONCERTATION AU SERVICE DE L'ACTION

PRATIQUES FRANÇAISES ET EUROPEENNES
POUR L'ELABORATION DE PROJETS PARTAGÉS

ECOQUARTIERS : LA CONCERTATION AU SERVICE DE L'ACTION

PRATIQUES FRANÇAISES ET EUROPEENNES POUR L'ELABORATION DE PROJETS PARTAGES

Une étude de
Décider ensemble

LE MOT DU PRESIDENT

AVANT PROPOS CDC

REMERCIEMENTS

- Nous tenons à remercier les membres du comité de pilotage pour leur assiduité, leur investissement dans ce travail et la richesse de leurs points de vue :

Marielle ABRIC, Catherine BARBIER-AZAN, Nicolas BLANC, Jacques BRETON, Anne-Laure CATTIN, Marie-Edith CHAZEAU, Marie-Alexandra COSTE, Paul DE VIGUERIE, Franck FAUCHEUX, Laurence MONNOYER-SMITH, Jérôme NENERT, Philippe SCHMIT, Marie-Françoise SEVRAIN.

- Nous tenons également à remercier les personnes interrogées pour leurs témoignages :

Julien BAILLEUL, Armelle BARROUX, Marin BAUDIN, Valérie BRETAGNE, Sébastien BRUXER, Frédéric CACCIALI, Frédéric CHASTANIER, Alain CHIESA, Emmanuel COUET, Charles DARD, Henri DE CHOUDENS, Philippe DE LONGEVIALLE, Karine DURAND, Perrine FLOURET, Alain FREYTET, David GEGONNE, Michel GIBERT, Stéphane GRASSER, Claudine GUIDAT, François HENRY, Pierre KERMEN, Gilles LE GUEVELOU, Catherine MOULIN, Bruno PARASOTE, Bernard SCHWALLER, Frédéric THOMAS.

- Nous remercions aussi les étudiants de l'Université de Technologie de Compiègne (UTC) qui ont participé à la préparation de cette étude :

Candice DIETRICH, Nicolas GRUSZKA, Caitlin HURLEY, Amanda MC NULTY et Léo PIOGER.

Enfin nous remercions les personnes rencontrées sur le terrain à l'occasion des réunions publiques ou des visites de sites pour leur disponibilité et leur intérêt pour ce travail.

SOMMAIRE

LE MOT DU PRESIDENT	5
AVANT PROPOS CDC	6
REMERCIEMENTS	7
SOMMAIRE	8
INTRODUCTION	9
LES PRE-REQUIS DE LA CONCERTATION SUR LES PROJETS D'ECOQUARTIERS : POURQUOI CONCERTE, QU'ATTEND-ON DE LA CONCERTATION ?	15
① Prendre en compte le contexte local	15
② Elaborer une stratégie de concertation	19
③ Qui doit mettre en place la concertation ?	21
④ Affecter des moyens financiers et humains pour la concertation	23
AVANT LA MISE EN ŒUVRE : LA CONCEPTION D'UN DISPOSITIF DE CONCERTATION ADAPTE	25
⑤ Quelles "règles du jeu" ?	25
⑥ A quel moment initier la concertation et à quel rythme ?	26
⑦ Quel public viser?	28
⑧ Déployer des outils opérationnels et des méthodes adaptées	32
PENDANT LA DEMARCHE : PILOTER LA CONCERTATION	40
⑨ Comment conduire la concertation ?	40
⑩ Quelle posture le porteur du projet doit-il adopter ?	43
APRES LE DIALOGUE : LIER CONCERTATION ET DECISION	45
⑪ Les effets de la concertation ?	45
⑫ Préparer la gestion et favoriser des usages responsables	49
CONCLUSION	52
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES GENERALES	58
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES PAR PROJET	59
GLOSSAIRE	61
LISTE DES DEPLACEMENTS ET ENTRETIENS REALISES	63
TABLE DES FIGURES	65
TABLE DES MATIERES	66

INTRODUCTION

Pourquoi une étude sur la concertation dans les écoquartiers ?

Décider ensemble a initié une étude générale d'« Analyse des pratiques de la concertation en France »¹ en 2009. Présentée en mai 2011, cette étude a permis de dégager des recommandations pour les maîtres d'ouvrage afin de les appuyer dans la mise en place d'une véritable stratégie de concertation conçue très en amont de la réalisation des projets.

Après cette première étude généraliste *Décider ensemble* a souhaité s'intéresser à un objet d'étude plus précis : l'écoquartier.

Ce type de projet s'est développé dès la fin des années 1980 en Europe du nord. En parallèle, la Charte adoptée lors de la conférence européenne d'Aalborg (Danemark) le 27 mai 1994, a formalisé les premiers principes de l'urbanisme durable. Il s'agit notamment de réaliser des choix d'organisation et d'aménagement pour redonner à la ville une cohérence spatiale, développer un habitat et des transports urbains plus écologiques, réduire la consommation énergétique, améliorer la gestion de l'eau et des déchets, favoriser la mixité, préserver la biodiversité, le tout dans un souci de transparence et d'association des nombreux acteurs concernés.

En France, cette tendance est plus récente mais rencontre aujourd'hui un succès certain. Déjà, en 2007, l'engagement 49 du Grenelle de l'environnement proposait de réaliser « au moins un éco-quartier avant 2012 dans toutes les communes qui ont des programmes de développement de l'habitat significatif »². Plus concrètement les résultats des deux appels à projets du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement montrent l'intérêt croissant des collectivités locales pour ces projets. Ainsi, 160 collectivités locales ont répondu au premier appel à projets de 2009. En 2011, le premier bilan fait état de 394 candidatures³.

Mais "l'objet" écoquartier reste complexe à définir et la description de ses contours est sujette à débats. On peut cependant décrire à minima un écoquartier comme un projet urbain de réhabilitation – ou de création – intégrant des infrastructures économes en énergie et respectueuses de l'environnement, mais aussi des préoccupations économiques, sociales, culturelles et esthétiques. Pour le MEDDTL, cinq principes incontournables doivent être pris en compte pour la conception d'un écoquartier⁴ :

- promouvoir une gestion responsable des ressources ;
- s'intégrer dans la ville existante et le territoire qui l'entoure ;

¹ *Décider ensemble*, Analyse des pratiques de la concertation en France, mai 2011, 216 p.

² Rapport du Comité opérationnel N°9 – urbanisme - du Grenelle de l'environnement, remis au Ministre d'État, Ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire par le Sénateur Jean-Paul ALDUY et le Député Michel PIRON, 21 avril 2008

³ MEDDTL, Dossier de presse, 4 novembre 2009, 1^{ère} conférence ville durable, Annonce de Jean-Louis Borloo, Benoist Apparu des résultats de l'appel à projets EcoQuartier et de la démarche EcoCité. Voir le site Internet du MEDDTL : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/DP_complet.pdf

⁴ Voir la page « Qu'est-ce qu'un EcoQuartier » sur le site Internet du MEDDTL : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Plan-Ville-Durable.html>

- participer au dynamisme économique ;
- proposer des logements pour tous et de tous types participant au "vivre ensemble" et à la mixité sociale ;
- offrir les outils de concertation nécessaires pour une vision partagée dès la conception du quartier avec les acteurs de l'aménagement et les habitants.

La concertation avec les parties prenantes et les habitants est donc reconnue comme une condition indispensable à la définition du concept d'écoquartier. Il reste cependant difficile d'évaluer la qualité d'une concertation tant la notion de *concertation réussie* fait l'objet de débats dans le monde académique. Pour autant, l'« Analyse des pratiques de la concertation en France » réalisée par *Décider ensemble* a permis de dégager une proposition de définition de ce qu'est une concertation pour la réalisation de projets : « *un processus s'appuyant sur un dispositif de dialogue entre le porteur de projet et les parties prenantes et/ou le public, dialogue maintenu dans la continuité et rythmé par des temps forts et aboutissant à une décision motivée en tenant compte des échanges* ».

Cette définition s'applique parfaitement à un projet d'écoquartier qui nécessite effectivement un long cheminement entre l'idée même de réaliser un projet et sa gestion en passant par la livraison des derniers bâtiments. L'écoquartier est en cela un objet d'étude adapté aux réflexions de *Décider ensemble* dont l'objectif est de « *promouvoir et développer une culture commune du dialogue et de la concertation en matière de préparation et de prise des décisions* »⁵

De plus, la législation concernant la concertation dans le domaine de l'urbanisme est limitée. Elle ne définit pas de règles en matière de concertation mais seulement un cadre général⁶. La concertation pour la réalisation des écoquartiers relève donc essentiellement d'une démarche volontariste à même de favoriser l'innovation en matière de procédures, de méthodes et d'outils. La richesse et la diversité des configurations locales présentées dans ce document attestent d'ailleurs de la vitalité du dialogue entre les collectivités locales, leurs partenaires et la population.

Présentation du projet « De l'écoquartier à la ville durable, analyse des pratiques de la concertation »

De janvier à novembre 2011, l'association *Décider ensemble* a mené un travail d'analyse des méthodes de concertation et de gouvernance employées pour la réalisation d'écoquartiers en France et en Europe, intitulé « *De l'écoquartier à la ville durable, analyse des pratiques de la concertation* ». Ce projet se compose de trois parties :

⁵ Extrait de l'article 2, « objet », des statuts de *Décider ensemble*.

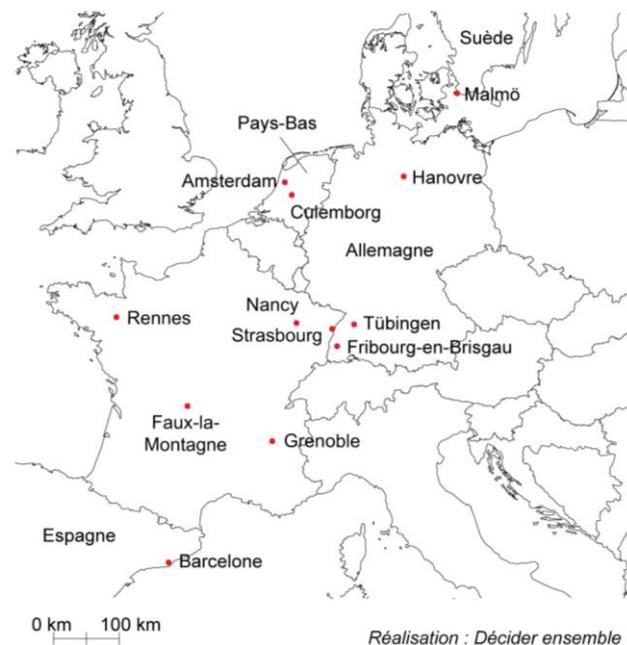
⁶ Voir fiche « Un cadre réglementaire limité en matière de concertation en urbanisme » en annexe

- **Une étude transversale de la concertation pour des écoquartiers européens** disponible sur le site Internet de *Décider ensemble* : www.deciderensemble.com/travaux/experiences

Partant du postulat qu'un certain nombre d'écoquartiers européens et notamment d'Europe du nord font office de modèle en matière de concertation et d'association de la population aux processus de décision. Cette étude analyse huit de ces écoquartiers en s'attachant aux spécificités des contextes locaux pour comprendre l'avancée de certains territoires sur ces thématiques. Les écoquartiers européens étudiés sont les suivants :

- Eva-Lanxmeer : Culemborg (Pays-Bas)
- Vauban : Fribourg-en-Brigau (Allemagne)
- Rieselfeld : Fribourg-en-Brigau (Allemagne)
- Augustenberg : Malmö (Suède)
- Kronsberg : Hanovre (Allemagne)
- Poble Nou : Barcelone (Espagne)
- Sudstadt : Tübingen (Allemagne)
- GWL Terrain : Amsterdam (Pays-Bas)

Carte de localisation des écoquartiers français et européens étudiés



Ces écoquartiers ayant déjà fait l'objet de nombreuses recherches, c'est l'approche par la concertation et la gouvernance qui donne sa plus-value à cette analyse.

- **Cinq études de cas d'écoquartiers français**, disponibles sur le site Internet de *Décider ensemble* : www.deciderensemble.com/travaux/experiences

Du fait du développement récent des écoquartiers en France (la plupart d'entre eux étant en cours de réalisation en 2011), très peu voire aucune littérature ne leur est consacrée contrairement aux projets européens. Ces études de cas ont pour objectif de faire part des méthodes et outils de concertation mis en place par les maîtres d'ouvrage, des controverses liées à ce type de projet urbain, de leur expression concrète, des moyens mis en œuvre pour y répondre et des effets de la concertation sur les étapes de décision. Elles font le constat d'une certaine diversité des contextes territoriaux, des types d'opérations (création, réhabilitation, requalification etc.) et des niveaux d'avancement. Les écoquartiers français faisant l'objet d'études de cas sont les suivants :

- Ecoquartier du Four à pain : Faux-la-Montagne (Plateau de Millevaches, Limousin)
- ZAC De Bonne : Grenoble (Rhône-Alpes)
- Nancy Grand Cœur : Nancy (Lorraine)
- Ecoquartier Danube : Strasbourg (Alsace)
- ZAC de La Courrouze : Rennes (Bretagne)

- **Le présent document, synthèse de l'étude européenne et des études de cas de projets français « Ecoquartiers : la concertation au service de l'action. Pratiques françaises et européennes pour l'élaboration de projets partagés »**

Deux registres de lecture sont envisagés dans ce document :

- un premier registre d'analyse, comparaison, observation des projets, méthodes et dispositifs mis en place et de leurs effets. Ce document de synthèse croise les conclusions des études européennes et françaises pour identifier les points communs mais aussi la diversité des pratiques et des méthodes de concertation, ainsi que les outils et les moyens déployés par les maîtres d'ouvrages selon la spécificité des projets et des configurations territoriales. L'accent est mis sur les exemples de pratiques innovantes afin d'appréhender les différentes approches dans ce domaine.
- un second registre de recommandations méthodologiques à destination des porteurs de projets. Grâce à une structure pédagogique, ce document de synthèse suit la logique du questionnement nécessaire à la mise en place d'une stratégie de concertation. Une **fiche synthétique** de recommandation méthodologique à destination des porteurs de projets est intégrée dans la conclusion de cette étude (**Mise en page : indiquer le n° de page**)

Notons dès à présent que, comme tout travail, la méthode utilisée pour la réalisation de cette étude comporte un certain nombre de biais qu'il convient de présenter ici. Tout d'abord, ce travail n'a pas vocation à être exhaustif et n'a pas pour ambition la représentativité complète des projets d'écoquartiers en France et en Europe. L'objectif est avant tout d'avoir un panel illustrant la transversalité des situations (diversité géographique, des types et tailles d'opérations, des niveaux d'avancement, etc.) et une richesse des pratiques de concertation (degré d'implication des populations et gouvernance, éléments déclencheurs, dispositifs, outils, effets, etc.). D'autre part, le travail de terrain, d'observation, d'enquête et d'analyse est réalisé à un moment défini, « un temps T ». Le fait que la plupart des projets français ne soient pas achevés au moment de l'étude rend difficile la tâche de l'observateur dont l'objectif est de rendre compte de l'ensemble d'un processus pour en comprendre toute sa complexité.

La concertation pour la réalisation des écoquartiers : passer des convictions aux méthodes

→ *Concertation, intérêt général et intérêts particuliers*

Les problématiques de concertation et de gouvernance sont intrinsèquement liées à la notion d'intérêt général. Qui est le plus légitime pour représenter et porter l'intérêt commun ? Quelle est la place des aspirations citoyennes et des intérêts particuliers ? Depuis quelques années, un mouvement de fond – caractérisé notamment par une crise du lien civique, 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. L'un des défis de la concertation est donc de dépasser la défense des intérêts particuliers. Pour autant, conception utilitariste de type anglo-saxonne (« l'intérêt général est le produit de la

somme des intérêts particuliers »⁷) et volontariste "à la française" s'affrontent. En partant du principe que s'il se limitait à la simple conjugaison des intérêts particuliers, l'intérêt général ne serait, le plus souvent, que l'expression des intérêts des plus puissants, le souci de la liberté l'emportant sur celui de l'égalité ; cette conception volontariste ne se limite ni à une juxtaposition, ni à une addition, ni à une moyenne d'intérêts particuliers⁸.

Ainsi, en fonction des expériences, la vision de l'intérêt général et la place des intérêts particuliers diffèrent. A **Faux-la-Montagne**, « *chacun des acteurs exprime une certaine légitimité ; c'est la somme des légitimités qui permet de donner une représentativité et une mobilisation complète des points de vue* »⁹. En revanche, à **Nancy**, « *dans les ateliers, on [les animateurs de la concertation] a fixé les règles en disant aux participants : vous avez tous des intérêts personnels mais ici on ne veut pas de ça. Nous avons réussi à garder le cap de l'intérêt collectif* »¹⁰.

→ *La réalisation des écoquartiers peut-elle se passer de la concertation ?*

Ce document a pour ambition de montrer que la pratique de la concertation est vectrice d'avantages décisifs pour les porteurs de projets et pour le territoire concerné. Grâce au dialogue avec les partenaires, les citoyens et les futurs habitants, la concertation permet d'enrichir les projets. La concertation peut également favoriser la mixité fonctionnelle ainsi qu'une mixité sociale acceptée (et non subie) par les personnes concernées. Elle permet de mieux appréhender la mixité entre espaces privés et espaces publics et leur appropriation ; deux notions aux contours parfois flous qui constituent pourtant un enjeu majeur de la "production de la ville". Au-delà de la conception du projet, la concertation favorise un meilleur usage du quartier par les habitants et favorise le "vivre ensemble". Pour la collectivité locale, la concertation permettra de préparer les services techniques à mieux gérer le quartier : amélioration de la gestion des espaces verts, meilleure gestion de la collecte des déchets ou adaptation des services de la petite enfance aux réalités socio-économiques des habitants...

Par ailleurs, outre l'enrichissement du projet et l'amélioration des usages futurs qui en seront faits, ce document montre que la concertation facilite également l'adhésion citoyenne à la démarche. Au-delà d'une évaluation de la performance environnementale chiffrable, la concertation doit favoriser une performance moins visible mais tout aussi importante pour une collectivité locale : la performance sociale. Elle doit en effet favoriser le développement de quartiers ouverts ou le « vivre ensemble » indispensable au fonctionnement de toute collectivité humaine est un objectif affiché.

Enfin, si on considère le processus dans son ensemble, de la conception à l'utilisation du quartier en passant par sa réalisation, la concertation permet clairement de gagner du temps. Il faut pour cela que la concertation soit totalement intégrée au projet. La concertation

⁷ Adam Smith, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations : les grands thèmes*, Gallimard, Paris, édition de 1983, 453 p.

⁸ Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social, Livres I et II*, Paris, Hatier, col. Classiques & Cie, 2007, 118 p.

⁹ Les « citations » correspondent aux entretiens réalisés avec les principaux acteurs des projets français ayant fait l'objet d'études de cas. La liste complète des entretiens se trouve à la fin du document.

Citation extraite de l'entretien réalisé avec Stéphane Grasser (Chef de projet Société Coopérative d'Intérêt Collectif l'Arban) le 21.04.2011

¹⁰ Citation extraite de l'entretien réalisé avec Valérie Bretagne (Ingénieur de recherche NIT-InoCité) le 16.06.2011

n'est pas un élément « en plus » ou « à côté » ou encore une simple obligation réglementaire contraignante qu'il s'agit de valider.

C'est pour ces raisons que la démarche même de réaliser un écoquartier nécessite une concertation pragmatique, structurée et intégrée pour améliorer les performances environnementale et sociale du futur quartier, mais aussi pour favoriser la diffusion du "vivre ensemble" à toute la ville. C'est ce que ce document s'attache à démontrer.

→ *A quelles conditions la concertation peut-elle porter ses fruits ?*

Y a-t-il, au-delà de la diversité des pratiques, des invariants méthodologiques permettant aux démarches de concertation de remplir les objectifs qui leur sont assignés ?

Plutôt que de proposer une approche *clef en main* qui ne pourrait couvrir l'ensemble des réalités locales, cette étude vise à amener les maîtres d'ouvrage à **se poser les bonnes questions** : dans quel contexte culturel, économique, social, politique les projets d'écoquartiers s'inscrivent-ils ? Pourquoi réaliser ces projets ? Avec quels moyens ? Par qui ? Quand ? Pour quel public ? Comment ? Quelle souplesse est nécessaire dans le processus de décision ? Quelles qualités relationnelles la concertation exige-t-elle ? Quelle posture adopter ? Quels effets attendre de la concertation à long terme ? Quelles suites entend-on donner aux concertations engagées ? ; autant de questions auxquelles cette étude tente d'apporter des réponses pragmatiques et adaptables aux différents contextes locaux.

Pour cela, le présent document est organisé en quatre parties qui suivent une progression chronologique :

- *Les pré-requis de la concertation sur les projets d'écoquartiers : pourquoi concerter, qu'attend-on de la concertation ?* Cette première partie apporte des éléments pour identifier le contexte territorial, définir les objectifs de la concertation, les moyens à mettre en œuvre pour la financer et les acteurs concernés.

- *Avant la mise en œuvre : la conception d'un dispositif de concertation adapté.* La deuxième partie aborde les questions suivantes : les règles de la concertation, ses temporalités, ses destinataires, ses contenus et les méthodologies mises en œuvre pour sa réalisation.

- *Pendant la démarche : piloter la concertation.* La troisième partie s'intéresse à la conduite de la concertation, aux qualités relationnelles et aux postures à adopter pour la mener à bien.

- *Après le dialogue : lier concertation et décision.* Cette quatrième et dernière partie porte sur les suites de la concertation et s'attache à en comprendre les effets.

LES PRE-REQUIS DE LA CONCERTATION SUR LES PROJETS D'ECOQUARTIERS : POURQUOI CONCERTER, QU'ATTEND-ON DE LA CONCERTATION ?

① Prendre en compte le contexte local

S'appuyer sur la culture de la concertation du territoire

→ *Culture de la concertation et volontarisme politique en matière de concertation*

Développement durable et participation citoyenne sont liés. Certains professionnels considèrent d'ailleurs que la concertation est le ciment du développement durable car elle permet de faire le lien de manière transversale entre les différentes dimensions que recouvre cette notion (environnementale, sociale, économique).

Les pays européens et particulièrement d'Europe du nord ont très tôt intégré le paragraphe 23.2 de l'Agenda 21 adopté à Rio de Janeiro en 1992 : « *l'un des pré-requis fondamentaux pour la réussite du développement durable est une large participation publique dans le processus de décision* »¹¹. En Allemagne et dans les pays scandinaves, deux outils sont très utilisés et représentent des dispositifs structurants des démarches de démocratie locale : les conférences de consensus et les jurys de citoyens. Ces deux formes d'assemblées de citoyens se prononcent sur des sujets en apparence complexes sur le modèle des cours d'assises.

En France, la plupart des territoires ayant fait l'objet d'études de cas ont une certaine tradition de la concertation, à l'image des agglomérations rennaise, grenobloise, strasbourgeoise et du plateau de Millevaches (Creuse). On peut alors parler de "terreau" favorable au dialogue et à l'échange d'expériences constitué par des acteurs institutionnels et associatifs engagés.

A **Rennes**, de nombreux acteurs parties prenantes ou extérieurs au projet soulignent l'existence d'une culture de la concertation sur le territoire. « *La notion de bien commun tient une place importante dans la culture rennaise* »¹², indique le paysagiste Charles Dard. « *Avec le projet de Rennes La Courrouze, ajoute-t-il, c'est la première fois que j'assiste à un projet civilisé, la première fois que la concertation est réellement mise en place. Quand on a un cadre de discussion où les gens ont le respect de leurs interlocuteurs, ça change tout* »¹³. Cette culture est avant tout basée sur le sens de l'espace public et du bien partagé. L'ancienneté de l'expérience intercommunale (créé en 1970, le district de Rennes a été dès l'origine en charge de la compétence urbanisme et aménagement ; transformé en communauté d'agglomération en 2000, il a gardé ces compétences) et la tradition de la maîtrise publique de l'urbanisme et de l'aménagement viennent renforcer cette culture. Le rôle et le dynamisme des instances de concertation locales (conseils de quartiers par exemple) résultent de cette culture.

¹¹ Voir le site Internet de Comité 21 : <http://www.agenda21france.org/agenda-21-de-territoire/pour-agir/cadre-institutionnel.html>

¹² Citation extraite de l'entretien réalisé avec Charles Dard (paysagiste) le 05.07.2011

¹³ Idem

A **Grenoble**, le « volontarisme municipal négocié »¹⁴ est issu d'une tradition de dialogue entre les porteurs de projets - élus et techniciens - et les destinataires des projets. La tradition de la concertation grenobloise trouve ses origines contemporaines dans la création des Groupes d'Action Municipale dans les années 1960. Ces groupes ont évolué en Unions de Quartiers qui se sont transformés très récemment en Conseils Consultatifs. Chacun des projets initiés par la ville fait l'objet d'un avis de ces conseils. Le contexte grenoblois se caractérise également par une mise en réseau importante des acteurs et une réelle habitude de travail en commun entre les professionnels de l'aménagement et de la construction (milieu professionnel restreint, multiples occasions pour les acteurs de se rencontrer lors d'événements comme la biennale de l'habitat durable de Grenoble).

Sur le **Plateau de Millevaches**, l'émergence du réseau associatif est notamment liée à l'installation de nouvelles activités économiques à la fin des années 1990. Sur le plateau de Millevaches, l'association *De Fil en Réseaux* coordonne un réseau de dix structures (associations, entreprises, coopératives, etc.) impliquées dans le développement du territoire et mobilisées pour son devenir. Le soutien des collectivités aux associations est fort en dépit de moyens très limités.

Strasbourg se caractérise par une longue tradition associative qui s'accompagne désormais d'un service « démocratie locale » au sein de la collectivité. Ce service est constitué de plusieurs instances de participation citoyenne à l'échelle des quartiers et à l'échelle de la ville, sur des questions qui peuvent être transversales ou spécifiques. Aujourd'hui, les démarches de concertation menées selon les méthodes de la collectivité et les instances nouvellement créées sont des supports forts de la vie citoyenne.

Si la concertation n'était pas le mode de faire traditionnel à **Nancy**, la démarche « Villes et Gares »¹⁵ a été l'occasion de la développer. L'écoquartier Nancy Grand Cœur a ainsi fait l'objet d'une gouvernance innovante à l'échelle de l'agglomération associant les parties prenantes.



Entretien avec... Sophie Boissard, Directrice générale de Gares & Connexions

Pourquoi avez-vous choisi de vous associer au projet « De l'écoquartier à la ville durable. Analyse des pratiques de la concertation » de *Décider ensemble* ?

« Gares & Connexions, qui est la branche de la SNCF dédiée à la gestion et au développement des 3000 gares françaises, est fortement impliquée dans les réflexions sur la ville durable, aux côtés des collectivités locales. Tout est parti du constat que les gares peuvent jouer un rôle central dans la reconfiguration de territoires urbains à taille humaine, articulés autour des réseaux de transports publics et des modes doux.

En effet, avec le renouveau actuel des transports collectifs, les gares et leurs quartiers deviennent des lieux stratégiques où peuvent s'articuler de façon intelligente et novatrice développement urbain, services de proximité et offre de transports. Et de fait, les projets

¹⁴ Ville de Grenoble, SEM SAGES, Dossier de candidature de Grenoble : Appel à projet « EcoQuartier », 2009, Grenoble, Direction de l'Urbanisme de la Ville de Grenoble, 72 p.

¹⁵ Voir l'encadré « L'exemple de la gouvernance nancéienne » (**Mise en page : indiquer le n° de page**)

d'aménagement permettant la concentration d'activités et de logements à proximité des gares et pôles d'échanges sont de plus en plus nombreux, y compris dans les villes moyennes, avec aujourd'hui au moins une trentaine de projets dans tout le pays. C'est une approche qui est au cœur de la démarche des écoquartiers ou éco-cités.

Nous sommes donc, par essence, intéressés par les stratégies de développement urbain portées par les écoquartiers et par les nouvelles formes de concertation que permettent ces projets. Cette étude de Décider ensemble devra aussi nous donner de premiers enseignements sur les acquis des écoquartiers et les bonnes pratiques à promouvoir. »

→ L'importance du contexte politique et associatif

Les démarches de concertation dont l'impact sur l'ensemble des acteurs et sur le projet a été fort – **Rennes, Faux-la-Montagne, Strasbourg** par exemple – ont pour point commun de s'appuyer sur deux facteurs concomitants : un territoire structuré d'une part, et des élus et des techniciens portés sur ces thématiques d'autre part. Les expériences de concertation les plus abouties naissent d'un contexte particulier où l'organisation du territoire est essentielle. A **Faux-la-Montagne**, le "terreau" associatif dense et très bien structuré a permis la mise en place d'une ingénierie territoriale à fort potentiel. A **Strasbourg**, la rencontre entre d'une part des élus ouverts sur la thématique de la participation citoyenne et, d'autre part, une population strasbourgeoise organisée permet l'émergence d'une dynamique constructive : « *Si la collectivité est ouverte c'est parce qu'en face, il y a une vie associative très structurée. Les gens ont du répondant, ça donne envie à la collectivité de les intégrer et de travailler avec le public [...] C'est à nous de faire notre éducation de citoyen* »¹⁶.

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.

Prendre conscience des différents temps des acteurs

Les porteurs de projet doivent nécessairement avoir conscience des différents temps de la ville et des acteurs qui la composent. « *Vivre la ville c'est connaître les rythmes et les temps de ses acteurs : ainsi, tout débat sur la ville et sur son développement nécessite une analyse et une connaissance du temps de chacun de ses acteurs* »¹⁷. Les temps de l'habitant, de l'élu, du technicien, du chercheur ou encore de la presse varient, c'est l'un des éléments qui explique l'incompréhension et les décalages dans les attentes et les objectifs de chacun. Cette inadéquation des rythmes des différents acteurs complexifie le dialogue et le processus du projet.

Le temps de l'habitant correspond au temps du vécu et de la vie quotidienne tandis que le temps de l'élu est contraint par le mandat et se caractérise par une certaine immédiateté.

¹⁶ Citation extraite de l'entretien réalisé avec Bernard Schwaller (Représentant et membre Association Ecoquartier Strasbourg + « Collectif du chat partagé » le 06.07.2011

¹⁷ Joseph Salamon, *Pédagogie de la ville. Les mots des acteurs dans le projet urbain*, Lyon CERTU, , 2008, 145 p.

L'objectif de l'élu est que les temps du débat, de la conception et de la réalisation soient regroupés dans le même mandat pour rendre le projet plus visible. Le temps du technicien est le temps du projet. Le temps du technicien est souvent lui-même encadré par celui de l'élu.

« *Chaque acteur doit être ainsi conscient de cette dimension du temps et qui n'est pas le même chez tout le monde : un rapport avec le temps extrêmement important si l'on veut mener un débat fructueux et pertinent* »¹⁸.

La concertation permet de prendre conscience des différents temps des acteurs et de mieux appréhender leur complexité. Elle crée un nouveau cadre permettant de faire converger ses différents temps au service du projet.

Connaître les moyens fonciers et de planification à disposition de la collectivité locale

→ *La politique foncière*

La réalisation d'une opération cohérente dans un quartier dépend en grande partie de la maîtrise foncière et de la volonté politique. La problématique du foncier constitue un enjeu majeur d'acceptabilité des projets et doit être intégrée à la concertation. En effet, la difficulté d'agir sur le foncier privé bloque de nombreuses initiatives en France : « *Le foncier est devenu une marchandise. Chaque propriétaire s'efforce d'en tirer le maximum de revenu possible. Sur les terrains déjà urbanisés, seule une hausse des prix peut répondre à un accroissement de la demande puisque l'accroissement de l'offre n'y est pas possible. La rente foncière s'y accentue donc, ce qui chasse vers la périphérie les candidats qui n'ont pas les moyens, parce que l'accroissement de l'offre y est possible* »¹⁹.

Aussi dans les pays d'**Europe du nord**, des outils innovants permettent de limiter la spéculation foncière. Aux **Pays-Bas** par exemple, la politique de municipalisation des sols permet la généralisation de la propriété publique des sols urbains qui sont alors seulement loués en baux à long terme aux constructeurs privés. « *L'objectif est à la fois de faire bénéficier la collectivité publique, comme propriétaire des sols, des plus-values d'urbanisation et d'autre part de garder à long terme la maîtrise des terrains lorsqu'ils seront reconstruits* »²⁰. Ainsi, lorsqu'une terre agricole est transformée en terrain constructible par le document d'urbanisme en vigueur – en France, le Plan Local d'Urbanisme (PLU) – le prix d'acquisition du terrain par la commune est fixé administrativement. Il est structurellement moins cher qu'en France où la collectivité fait souvent directement face à des acteurs privés ou des promoteurs immobiliers. Il y a donc une véritable différence culturelle entre la France et ses voisins nord-européens – Pays-Bas et Allemagne en tête – sur la conception de la propriété privée et de la question foncière.

A **Rennes, Grenoble, Faux-la-Montagne, Nancy et Strasbourg**, les opportunités foncières et les acquisitions publiques des terrains des projets ont été des leviers importants de leur mise en place. Il s'agit d'emprises foncières délaissées par l'Etat (friches militaires ou ferroviaires) ou par de grandes entreprises et industries.

¹⁸ Idem

¹⁹ Blaise Desbordes, Naïri Nahapetian, Thierry Paquot [coordination], *Faire la ville autrement*, Alternatives Economiques Hors-Série Poche n°39, Paris, Alternatives Economiques, 2009, 144 p.

²⁰ Joseph Comby, Association des Etudes Foncières, *Etudes foncières n°136*

Le foncier est l'une des clefs de tout processus d'aménagement et une composante importante de la concertation car il cristallise les enjeux et intérêts particuliers. En ce sens, la maîtrise foncière est un outil incontournable de toute politique publique et un axe d'entrée majeur dans le débat et la concertation.

→ *Ecoquartiers et planification*

Bien qu'il constitue un levier indéniable vers une politique durable en matière d'urbanisme, un écoquartier ne suffit pas à rendre la ville plus durable. Bien entendu, une stratégie d'urbanisme durable s'appuie indéniablement sur l'effet vitrine de l'écoquartier. L'écoquartier peut très vite s'apparenter à un gadget marketing s'il est créé ex-nihilo hors de toute stratégie globale. Ainsi, la démarche de projet d'écoquartier doit nécessairement s'inscrire dans un processus global coordonné par des outils de planification à l'échelle intercommunale. Plans Climats Energie Territoriaux (PCET), Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), PLU, PLU intercommunaux et Plan de Déplacement Urbain (PDU) sont autant d'outils dont la mise en place doit précéder ou du moins accompagner le lancement de toute démarche d'écoquartier.

Pour tendre vers une ville plus durable, écoquartier et outils de planification doivent être pleinement liés et s'inscrire dans une démarche stratégique à l'échelle de l'agglomération.

② **Elaborer une stratégie de concertation**

Définir les objectifs de la concertation et les partager

Avant de lancer toute concertation 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, plusieurs mois avant le lancement du projet. Dans un premier temps, dans le cas d'un projet porté par une collectivité locale, l'intérêt est de permettre d'élaborer une stratégie et de déterminer les objectifs que l'on donne à la concertation : pourquoi concerter ? Que souhaite-t-on voir émerger et aboutir en concertant ? Avec qui veut-on concerter ?

Il revient aux pouvoirs publics et notamment à l'élu de bien définir les ambitions de départ, dans l'objectif de passer d'une stratégie politique à la définition et à la mise en œuvre d'un projet.

Tenir compte du paradoxe de la concertation : l'absence des futurs habitants et usagers

Un paradoxe se trouve au cœur de la concertation : au moment de la conception et de la réalisation d'une opération d'habitat, les futurs habitants ne sont, par définition, pas encore présents ni connus, ou très peu. Ainsi, beaucoup de démarches de concertation sont réalisées avec des riverains qui peuvent être opposés au projet du fait des nuisances qu'il peut engendrer. La question de l'identification et de la mobilisation des futurs habitants est

donc essentielle. Pour cela, plusieurs collectivités, à l'image de **Rennes Métropole**, mettent en place des stratégies différenciées (concertation à une double échelle : celle des riverains et celle de l'agglomération, du citoyen). La stratégie de communication est alors au cœur de la démarche de concertation. A **Rennes**, afin de capter les éventuels futurs habitants, les associer à la concertation et les inciter à habiter à La Courrouze, une véritable stratégie de communication s'appuyant sur les TIC a été mise en place. Cela passe par le site Internet (www.lacourrouze.fr), les visites virtuelles, les réseaux sociaux et la visite annuelle : « *ceux qui font l'effort de venir vers nous au cours des visites sont de potentiels acquéreurs et ils sont rapidement intégrés à l'ensemble des dispositifs de concertation [...] Au fil des ans, de plus en plus d'éventuels futurs acquéreurs sont venus vers nous* »²¹.

Cependant, sur d'autres territoires étudiés, le manque de définition de la stratégie politique ou l'opposition de la part des élus à communiquer sur la concertation sont vécus comme des faiblesses aux projets : « *le projet a suscité de l'intérêt en lui-même et les acteurs s'en sont satisfaits. De fait, aucune démarche de communication dans un souci de commercialisation n'a été engagée, il n'y a pas eu de définition de la démarche de communication* » indique le responsable d'un projet d'une autre ville.

Communication, consultation et concertation doivent-êtr e pleinement liées au sein d'un processus participatif en vue de mobiliser le plus grand nombre malgré la difficulté de mobiliser les futurs habitants.

Dépasser l'idée que la concertation peut être un frein à l'ambition des projets

En établissant une stratégie avec des objectifs précis, l'équipe porteuse du projet est vectrice d'une vision à long terme, censée s'inscrire dans le sens de l'intérêt général pour l'ensemble du territoire. Cependant, la concertation peut mettre en évidence des inadéquations entre l'ambition environnementale et sociale d'un projet d'écoquartier et les contraintes réelles qui pèsent sur les populations. Par exemple, les habitants d'un écoquartier dans lequel une politique environnementale volontariste est envisagée en matière de transport et de réduction des émissions de gaz à effet de serre seront-ils prêts à accepter une réduction du nombre de places de parking ? La concertation est alors un moyen d'ajuster les projets au plus près des réalités de la vie quotidienne de la population.

La concertation permet de trouver le point d'équilibre entre le porteur du projet et la population et ainsi de bonifier le projet.

²¹ Citation extraite de l'entretien réalisé avec Julien Bailleul (Chargé d'opérations SEM Territoires) le 21.06.2011



Entretien avec... Jean-Yves Le Dreff, Directeur général de Ciments Calcia

Notre métier- producteur de ciment, béton et granulat- s'inscrit dans le long terme et dans une stratégie d'approvisionnement local des territoires pour entretenir et développer l'habitat et les infrastructures de mobilité. Nos matériaux jouent en effet une partition essentielle dans la conception, le développement et le confort de la cité. Nos innovations, issues de la Recherche et du Développement, se doivent d'apporter des solutions pour diminuer

l'empreinte écologique des bâtiments et des ouvrages tout en améliorant leur valeur d'usage. La proximité a toujours été l'une de nos valeurs fondamentales. Pour nos clients et les communautés où nous sommes implantés, nous devons proposer des réponses performantes, maîtriser l'impact environnemental de nos activités, favoriser une gestion transparente et contribuer au développement du territoire.

Cet engagement s'illustre par de nombreuses et très diverses initiatives. La concertation en est une et nous avons été les pionniers, dans notre activité, depuis les années 90 à entretenir un dialogue permanent avec nos partenaires locaux, privilégiant, en toutes circonstances, la réflexion et l'implication mutuelles.

Aussi, il nous est apparu tout naturel et à l'image de notre engagement responsable, de nous impliquer dans ce projet « de l'éco-quartier à la ville durable, analyse des pratiques de concertation ».

Nous sommes convaincus que de l'échange, du partage et des synergies déployées avec l'ensemble des acteurs, naît une volonté commune d'agir aujourd'hui pour façonner durablement l'avenir du quartier et de la ville.

③ Qui doit mettre en place la concertation ?

Initiative publique ou citoyenne, l'écoquartier en France et en Europe du nord

La dimension militante et alternative est l'une des principales caractéristiques des écoquartiers pionniers du nord de l'Europe. Les projets **Vauban**, **Eva-Lanxmeer**, **Tübingen** ou **GWL Terrain** témoignent de la mobilisation et de l'implication de personnalités anonymes de la société civile comme acteurs à part entière de l'aménagement. Dans une moindre mesure **Augustenborg**, **Rieselfeld** et **Kronsberg**, sont également le fruit ou ont été profondément nourris d'initiatives citoyennes.

De nombreux observateurs soulignent ici une différence avec la France, où les écoquartiers sont avant tout des projets portés par les pouvoirs publics auxquels vient s'associer la société civile. Cette différence s'explique par une conception particulière du rôle de l'Etat : « *en Europe du nord, l'initiative privée est très dynamique et davantage sollicitée dans les champs où le welfare state [Etat providence] français tente encore de jouer son rôle, inhibant ainsi son pendant privé* »²². Certains sont plus catégoriques : « *En France les gens sont*

²² Taoufik Souami, *Ecoquartier secrets de fabrication. Analyse critique d'exemples européens*, Les Carnets de l'info, Paris, coll. Modes de ville, 2011, 252 p.

habitués à ce qu'on leur propose des choses et qu'on les prenne par la main. C'est l'inverse en Allemagne, en Suisse et en Europe du nord de manière générale »²³.

Au départ idéal de quelques groupes de citoyens souhaitant améliorer le cadre de vie en ville, le développement des écoquartiers s'est peu à peu diffusé et généralisé en Europe du nord, favorisé par une longue tradition de concertation chez les acteurs institutionnels. Par étapes successives, cette tendance s'est étendue à d'autres pays, notamment la France où elle est plus portée par les pouvoirs publics.

L'importance d'un portage politique clair : affirmer le rôle de l'élu

Les exemples de **Grenoble** et **Rennes** illustrent particulièrement bien la place de l'élu local dans le processus de projet. Dans les grandes villes françaises, c'est souvent l'adjoint au Maire ou le Vice-président de l'agglomération en charge de l'urbanisme qui pilote le projet et qui en a parfois l'initiative. Les élus rencontrés soulignent une nécessaire fermeté – légitimée par le suffrage universel – dans la vision en amont du projet et la prise de décision.

A **Rennes**, le rôle fort de l'élu local dans le processus décisionnel est pleinement assumé par Emmanuel Couet, Vice-président de la communauté d'agglomération délégué à l'Aménagement : *« Ici le secteur public à la main et on ne peut pas se cacher derrière tel ou tel partenaire ou acteur puisque l'on sait qui décide : c'est l'élu »²⁴.*

A **Grenoble**, l'ancien adjoint au Maire en charge de l'urbanisme Pierre Kermen souligne : *« A mon arrivée, c'était le désert français sur les questions environnementales et de performance énergétique des bâtiments. J'avais une légitimité politique très forte car j'étais en tête de liste d'une formation qui a obtenue 20% au premier tour. Cette légitimité m'a permis de porter les questions environnementales au plus haut niveau »²⁵.* Au-delà des aléas politiques, la continuité du portage politique entre les deux adjoints à l'urbanisme qui se sont succédés sur l'écoquartier a permis de garantir l'intégrité du projet.

Par ailleurs, ces élus insistent sur le fait qu'avoir plusieurs "casquettes" est un véritable atout pour le portage politique de projets d'écoquartiers. En effet, dans les métropoles les adjoints à l'urbanisme occupent souvent la fonction de président de la principale SEM d'aménagement. En ce sens, les liens qui peuvent être établis par cet élu sont des leviers d'actions considérables : *« La position d'adjoint à l'urbanisme et de président de la SEM donne une continuité politique très forte »²⁶ ; « Le fait d'avoir la triple casquette [Maire de Saint-Jacques-de-la-Lande, Vice-président de Rennes Métropole à l'aménagement et Président-directeur général de la SEM Territoires] sur La Courrouze est un concours de circonstances mais cela donne une unité d'expression et de décision sur le projet qui est un véritable atout dans le portage politique »²⁷.*

²³ Citation extraite de l'entretien réalisé avec Bruno Parasote (Président Association Ecoquartier Strasbourg) le 19.07.2011

²⁴ Citation extraite de l'entretien réalisé avec Emmanuel Couet (Maire de Saint-Jacques-de-la-Lande, Vice-Président délégué à l'Aménagement de Rennes Métropole et Président de la SEM Territoires) le 20.06.2011

²⁵ Citation extraite de l'entretien téléphonique réalisé avec Pierre Kermen (ancien adjoint au maire de Grenoble en charge de l'Urbanisme jusqu'en 2008) le 29.06.2011

²⁶ Idem

²⁷ Citation extraite de l'entretien réalisé avec Emmanuel Couet le 20.06.2011

Un projet d'écoquartier nécessite un portage politique fort et une vision partagée du territoire par les élus de la ville et de l'agglomération (diagnostic et définition des objectifs). Dans un second temps, il convient de bien articuler cette vision politique du territoire et les responsabilités opérationnelles (choix d'aménagement et équilibre économique par exemple) qu'un tel projet nécessite.

Implication des porteurs de projet et diversité des cultures professionnelles, facteurs de succès d'un écoquartier ?

→ *Tirer parti des différences de cultures professionnelles*

Un élément est très souvent mis en avant à travers les discussions avec les différents acteurs : l'importance de la dimension humaine et personnelle de l'engagement des acteurs de ces projets, notamment de certains élus en charge de projets d'écoquartiers. Bien au-delà de l'investissement professionnel, c'est bien souvent l'investissement personnel de ces acteurs dans toutes les phases des projets qui fait la différence. Ces projets représentent pour eux un certain idéal de la ville.

→ *Prendre conscience de l'investissement personnel que nécessite la démarche*

Sur un autre plan, les différences de cultures professionnelles et de générations sont aussi des enjeux de la gouvernance des projets urbains. La question des cultures professionnelles est très souvent l'une des raisons des difficultés de communication, de dialogue entre les acteurs des projets représentant de multiples univers.

Les acteurs de différentes collectivités mettent en avant les décalages de cultures professionnelles pour expliquer les incompréhensions qui se sont répercutées sur le projet : « *C'est une question de personne, de culture professionnelle qui fait que les gens ne se comprennent pas. Associer les gens qui ont des cultures professionnelles différentes est très complexe* »²⁸.

Comme souvent dans toute démarche de long terme, c'est l'investissement régulier professionnel et personnel des porteurs du projet qui permet à une démarche de se démarquer par son exemplarité (tant sur le plan de la qualité du projet que de la concertation).

④ Affecter des moyens financiers et humains pour la concertation

Quel que soit le projet auquel il s'applique, le coût d'un dispositif de concertation est complexe à évaluer. La concertation nécessite de l'investissement, du temps, des moyens, des équipes d'animation, etc. Pour autant, les bénéfices pouvant résulter de la concertation sont de réels atouts à long terme : meilleure acceptabilité des projets et bonification de leurs caractéristiques, meilleure efficacité du dialogue entre les parties prenantes, etc. De façon générale, un projet concerté s'insère de façon plus harmonieuse dans le territoire²⁹.

²⁸ Témoignage d'un animateur de la concertation sur l'un des projets étudié

²⁹ Voir *Décider ensemble*, Analyse des pratiques de la concertation en France, mai 2011, 216 p. Pour les effets concrets de la concertation sur les écoquartiers étudiés, voir les paragraphes « Effets de la concertation » dans les études de cas.

Si l'on souhaite que la participation citoyenne soit une composante à part entière d'un écoquartier, il devient nécessaire de l'intégrer aux postes et lignes budgétaires qui lui sont alloués ; la participation citoyenne faisant l'objet de compétences et de métiers émergents, il est difficile de cerner précisément le coût de ces compétences. L'intégration de budgets dédiés à la participation dans la globalité d'un projet urbain ne va pas de soi ; elle nécessite de considérer l'organisation de la participation, la création d'outils favorisant l'émergence et l'expression de l'imaginaire, l'analyse des données recueillies, etc. comme des compétences à part entière. Autrement dit, elle nécessite une transformation des cultures professionnelles et des façons de faire traditionnelles ; ce qui, comme tout changement de fond, demande du temps. Ainsi, certains animateurs de démarches de concertation regrettent l'absence de financements spécifiques pour des missions pourtant stratégiques mais sans retour sur investissement directement matérialisable : « *ce n'est pas vrai qu'il n'y a plus d'argent, on est dans une société où il n'y a plus que de l'argent rationalisé* »³⁰.

Aussi complexe soit-elle à évaluer, la mobilisation des compétences et des moyens financiers et humains pour mener la concertation est nécessaire. Les atouts à long terme de la concertation (meilleure intégration du projet dans son environnement au sens large) doivent faire l'objet d'une prise de conscience généralisée des porteurs de projets.

³⁰ Témoignage d'un animateur de la concertation sur l'un des écoquartiers étudié

AVANT LA MISE EN ŒUVRE : LA CONCEPTION D'UN DISPOSITIF DE CONCERTATION ADAPTE

⑤ Quelles "règles du jeu" ?

Clarifier les compétences et les processus

Avant d'initier la concertation, fixer les "règles du jeu" avec les participants et porteurs du projet est essentiel. Aborder les objectifs et le lien à la décision entre principaux intéressés est incontournable. Cela permet d'abord de cadrer la démarche et de maîtriser au maximum les risques de confusion. Fixer ces règles consiste avant tout à réaffirmer la légitimité et la responsabilité de l'élu face à la décision finale.



Entretien avec... Emmanuel Couet, Maire de Saint-Jacques-de-la-Lande, Vice-Président délégué à l'Aménagement de Rennes Métropole et Président de la SEM Territoires

" Etre clair sur le statut de la concertation pour ne pas leurrer les participants "

« A Rennes, le secteur public a la main en matière d'urbanisme et d'aménagement et on ne peut pas se cacher derrière tel ou tel partenaire puisque l'on sait qui décide : c'est l'élu. Je constate cependant qu'un paradoxe est constitutif de la concertation : une opération d'aménagement est réalisée pour des gens que nous ne connaissons pas au moment de sa conception. De fait, la concertation se fait avec les riverains en position de crainte et d'opposition au projet. Ma conviction est donc qu'il faut engager la concertation à une double échelle : celle des riverains et celle de l'agglomération pour ouvrir la démarche à un public moins en prise avec des intérêts particuliers.

D'autre part, il faut être clair sur le statut des moments d'échanges et le statut des habitants au cours de la concertation. Il faut une hiérarchie dans les discours, les expertises, les connaissances et la représentation de l'intérêt général, sinon plus rien n'a de sens. Le plus grand risque c'est de leurrer les habitants. C'est à l'élu de trancher en cas de désaccord lors de la prise de décision car il a une légitimité donnée par le suffrage universel ».

D'autre part, fixer les règles en amont permet d'éviter tout risque de frustration ou mauvaise compréhension des tenants et aboutissants de la démarche. Cela permet de préciser aux participants le lien à la décision et les impacts de la concertation sur le projet, de sa conception à sa gestion. A **Nancy** par exemple, les animateurs de la concertation rappellent : *« nous avons bien prévenu les participants en leur disant : 'on fait en sorte que vous ayez les possibilités d'être force de proposition mais nous n'avons pas le pouvoir de*

vous assurer que ce que vous faites sera pris en compte'. Pour éviter la frustration citoyenne nous avons bien dit 'attention vous n'êtes pas les décideurs' »³¹.

Au-delà de la qualité du dialogue mis en place avec les parties prenantes et la population, il faut bien définir les règles de la concertation. Si elles sont mal ou non établies entre les participants et les porteurs de projet, c'est l'une des causes de l'incompréhension et de l'échec de la démarche participative. Mais au-delà, c'est la question de la "publicisation" (au sens de "rendre public") et de la matérialisation des règles de la concertation dont il est ici question. Cela peut notamment se concrétiser par une charte de la participation comme à Strasbourg dans le cadre de "l'atelier restreint".

⑥ A quel moment initier la concertation et à quel rythme ?

Concertation et conception, quelles temporalités ?

Il existe un débat récurrent sur la limite à partir de laquelle il faut concerter et la limite à partir de laquelle concerter n'est plus possible. Certains considèrent qu'au bout d'un certain moment, le travail de conception et celui de concertation doivent être séparés. Il est acquis pour beaucoup que la phase de définition du programme, des objectifs et des grandes orientations doit faire l'objet d'une importante concertation avec le public qui ne nécessite pas de véritable accompagnement technique. En revanche, lorsque l'on rentre dans le projet avec la définition du plan masse, certains considèrent que cette phase de conception est inaccessible pour les participants à une concertation, le niveau de technicité étant très élevé. Une phase de dialogue entre experts uniquement peut – et doit – être envisagée. Cela nécessite de développer des moyens techniques supplémentaires pour que tout le monde puisse participer. *« Dans une réunion publique, la part de ceux qui comprennent les documents graphiques est minoritaire. La majorité des gens ne savent pas se repérer en plan »³².*

Dans tous les cas, il y a une controverse sur le partage de la phase de conception pour savoir s'il est vraiment possible de co-produire un plan masse. Il semblerait que seuls les plus petits projets permettent de mieux inclure la population dans la conception du plan masse comme nous l'aborderons dans "l'impact de la concertation sur la conception" à propos de Faux-la-Montagne **(Mise en page : indiquer le n° de page).**

A partir de quand et jusqu'où concerter ? La réponse dépend de chaque territoire et de chaque contexte. Elle dépend également de la technicité de ce qui est débattu et de l'échelle du projet. Certaines phases peuvent nécessiter des réunions publiques et d'autres des réunions d'experts. Il est donc nécessaire d'adapter les objectifs en lien avec les effectifs et les compétences du public. Se questionner sur les temporalités de la concertation et de la conception est la première étape.

³¹ Citation extraite de l'entretien réalisé avec Valérie Bretagne le 16.06.2011

³² Témoignage d'un élu en charge d'un projet d'écoquartier

Associer les partenaires du projet en amont du choix de l'équipe de conception

Le code des marchés publics a instauré plusieurs procédures d'attribution pour la conception et la maîtrise d'œuvre de projets urbains. Le concours et le dialogue compétitif (successeur du marché de définition) sont les principaux. Du point de vue de la concertation et de la gouvernance, le marché de définition - abrogé par le décret n° 2010-406 du 26 avril 2010 - était de loin la procédure la plus intéressante car elle permettait une véritable mise en lien entre l'équipe de conception et les porteurs du projet.

La procédure du dialogue compétitif est définie comme « *une procédure dans laquelle le pouvoir adjudicateur [porteur du projet] conduit un dialogue avec les candidats admis à y participer en vue de définir ou de développer une ou plusieurs solutions de nature à répondre à ses besoins et sur la base de laquelle ou desquelles les participants au dialogue seront invités à remettre une offre* »³³.

Dans le cadre de l'écoquartier Danube à **Strasbourg** par exemple, la ville et la communauté urbaine de Strasbourg ont choisi de recourir à la procédure du dialogue compétitif pour la sélection de l'équipe de conception. Ainsi, cela a permis aux participants de la concertation d'être intégrés dans le choix du concepteur (de manière consultative) via des « ateliers restreints ». Pour cette phase de sélection, la SERS, la Ville et Communauté Urbaine de Strasbourg ont invité une partie des participants aux ateliers de projet afin de les faire participer aux débats et au choix du futur concepteur. Cette participation était encadrée par une charte de la participation. Le choix des participants par le porteur du projet s'est fait selon des critères de motivation, de disponibilité et de légitimité par rapport aux thématiques traitées.

En termes de gouvernance et de concertation, le rôle d'une telle procédure réglementaire est très structurant et apporte la souplesse nécessaire à la concertation.

A l'heure actuelle, le dialogue compétitif, en permettant de faire un véritable choix citoyen, est de loin la procédure qui permet le mieux de progresser dans le développement d'une culture de la décision partagée. Si elle a le mérite d'exister, cette procédure ne permet cependant pas de travailler en concertation avec les parties prenantes sur le cahier des charges.

Témoignage Molinié

³³ Article 36 du Code des marchés publics (Décret n°2008-1355 du 19 décembre 2008 - art. 4)

Une dynamique participative dans la continuité

Une concertation réussie est souvent une concertation basée sur le long terme mais avec des moments forts. A **Rennes** par exemple, en plus d'une concertation basée sur des temps forts à l'image du rendez-vous annuel, une concertation continue est mise en place sur le projet de La Courrouze notamment à travers le site Internet, avec un forum animé par un administrateur actif. D'autre part, très rapidement après le lancement du projet a été mis en place un point information sur le site (cartographie, maquette, documentation sur le projet, etc.). Un médiateur de chantier est présent physiquement pour faire le lien entre la population, le chantier et l'aménageur, et répondre aux interrogations, remarques et plaintes du fait des gênes pouvant être occasionnées par le chantier. Certains acteurs insistent également sur la nécessité de poursuivre la dynamique participative même une fois le projet en cours de réalisation. A **Nancy** par exemple, pour permettre de prolonger les réflexions, les porteurs du projet vont relancer une série de débats de société sur des sujets dépassant le cadre de la première concertation et de l'écoquartier.

Concertier en continu avec des moments forts permet de maintenir une dynamique participative sur le long terme.

⑦ Quel public viser?

Mobiliser, diversifier et "mettre en capacité" le public

Redondance des profils et manque de représentativité des personnes participant à la concertation sont deux des principaux éléments de critique à l'encontre des partisans de la concertation. Les porteurs de projet doivent nécessairement, et le plus tôt possible, faire face à un questionnement central : qui veut-on mobiliser, qui sont les personnes concernées ? De nombreux praticiens de l'urbanisme soulignent en effet les difficultés qu'ils rencontrent pour mobiliser d'autres types de populations que les "habitués de la concertation" (généralement des hommes retraités issus de catégories socioprofessionnelles relativement élevées). « *La difficulté à mobiliser un public large présente l'inconvénient de travailler toujours un peu avec*

les mêmes »³⁴. D'autre part, les citoyens mobilisés sont souvent intégrés dans un groupement de type conseil de quartier ou conseil de développement. Ainsi, ces personnes sont déjà sensibilisées. En ce sens, l'élaboration d'une solide stratégie de communication pour mobiliser d'éventuels futurs habitants est essentielle.

L'investissement des populations diffère en fonction des contextes et des projets. Leur présence est justifiée très différemment : « *je viens ici car l'ambiance est chaleureuse, ça permet de rencontrer de nouvelles personnes et de potentiels voisins* » ; « *je suis très intéressé par ce projet, j'ai envie de participer à cette dynamique* » ; « *il se passe quelque chose d'important ici, c'est notre devoir de citoyen et d'associatif d'être présent* »³⁵. En revanche, lorsque les démarches sont cadrées, par des chartes de la participation comme c'est le cas à **Strasbourg** par exemple, l'investissement des participants est plus fort. Egalement, une partie des participants à la concertation sont de potentiels futurs acquéreurs. A **Rennes** par exemple, de nombreux futurs acquéreurs ont d'abord participé à la concertation avec l'idée d'habiter ou d'investir financièrement dans le quartier.

On remarque que dans les pays du **nord de l'Europe**, la venue et l'investissement dans le quartier sont construits publiquement comme une adhésion idéologique et politique. « *Le fait d'habiter dans ce lieu serait dès lors une sorte d'action d'intérêt général, voire d'intérêt d'une portée planétaire puisque les habitants contribueraient ainsi à la réduction des problèmes environnementaux de la Terre. En conséquence, dans de nombreux épisodes, les habitants sont mobilisés et convoqués en amont comme des acteurs du champ politique et pas seulement comme des citoyens et des investisseurs agissants* »³⁶.

Enfin, les projets pour lesquels la démarche participative est la plus aboutie, s'illustrent par un investissement personnel très fort du public : « *nous avons été très étonnés et déstabilisés par les connaissances des futurs habitants. J'ai été déçue car j'ai l'habitude de beaucoup plus prendre les choses en main* » témoigne un technicien d'une collectivité porteuse d'un projet d'écoquartier étudié. L'une des difficultés des porteurs de projet est la remise en question de leur expertise technique par l'expertise d'usages. « *Les habitants savent tout et ont déjà tout fait. Nous ne pouvons pas leur apporter grand-chose. Nous faisons de l'accompagnement à la synergie du projet. Ils nous dépassent car ils vont très vite. Ils nous forment* »³⁷.

Inviter simplement le public à participer aux réunions ne suffit pas. Le maître d'ouvrage risque alors de ne pas entendre des avis suffisamment diversifiés prenant en compte l'ensemble des catégories de la population.

Débat avec le public et/ou débat entre acteurs ?

Certains moments du projet nécessitent un débat ouvert à un large public quand d'autres peuvent nécessiter des débats entre acteurs sur des thèmes précis. Le tableau ci-dessous illustre les limites et les avantages de ces deux modes de dialogue.

³⁴ Témoignage d'un technicien d'une collectivité porteuse d'un projet d'écoquartier étudié

³⁵ Témoignages de participants à divers ateliers de concertation sur divers projets

³⁶ Taoufik Souami, *Ecoquartier secrets de fabrication. Analyse critique d'exemples européens*, Les Carnets de l'info, Paris, coll. Modes de ville, 2011, 252p.

³⁷ Témoignage d'un technicien d'une collectivité porteuse d'un projet d'écoquartier étudié

Avantages et inconvénients de la concertation avec le public et/ou avec les acteurs

	Avantages	Inconvénients
Débat avec le public (grand public sans limite de nombre)	<ul style="list-style-type: none"> - Projet plus légitime (« tout le monde peut participer ») - Permet de faire état des souhaits, des « rêves » du public - Plus intéressant en phase de définition du projet (plutôt en amont) 	<ul style="list-style-type: none"> - Ne permet pas souvent de dégager des propositions concrètes - On ne connaît pas toutes les personnes présentes. On maîtrise moins la situation - Risque de n'attirer que les « habitués de la concertation » - Les règles doivent être expliquées, la confiance recréée à chaque réunion car il n'y a pas de fidélisation des personnes présentes
Débat entre acteurs (groupe restreint d'experts pouvant intégrer l'expertise d'usage)	<ul style="list-style-type: none"> - Peut favoriser la montée de propositions concrètes et réalistes - Plus intéressant en phase de conception (plutôt en aval) - Permet de faire venir des experts choisis et pas uniquement des habitués de la concertation - Il est plus facile de mobiliser régulièrement les personnes 	<ul style="list-style-type: none"> - Moins légitime <ul style="list-style-type: none"> - On peut être accusé de manipulation dans le choix des personnes consultées - On pourra toujours dire que cette concertation n'en était pas une car elle n'était pas ouverte à tout le monde - Il peut être nécessaire d'indemniser les experts. La question de l'indépendance de leur parole peut alors être remise en cause

Il faut bien définir ce qu'on attend des réunions ou des instances de concertation mises en place. Sans les opposer, la concertation entre acteur ou la concertation avec le public ont des avantages et des limites qui leur sont propres et qu'il s'agit de bien identifier.

Riverains / Citoyens / Futurs habitants : identifier pour mieux mobiliser

Les dispositifs de concertation abordent le participant comme un tout, une catégorie unique et indifférenciée. Pourtant, derrière la notion de « public » se cache une multitude de profils aux multiples attentes, aspirations, revendications et objectifs parfois mouvants. Trois catégories sont essentielles au déroulement de la concertation, notamment pour l'insertion du projet dans son environnement : les riverains, les citoyens et les futurs habitants.

Souvent mobilisé en opposition ou en position de méfiance par rapport au projet, le riverain est la catégorie la plus représentée dans les concertations. La crainte légitime des nuisances qui pourraient le toucher dans un futur proche est la principale motivation de ces populations actives dans les concertations publiques.

Par ailleurs pour tous types de projet, le riverain peut chercher à dépasser la posture qui lui est souvent reprochée – posture individualiste – par une montée en généralité – en évoquant la protection de l'environnement par exemple – afin d'adopter une attitude citoyenne³⁸. Le riverain devient alors citoyen porteur d'un collectif.

Le citoyen se distingue du riverain dans le sens où il représente – ou souhaite représenter – davantage l'intérêt général et se veut détaché de tout intérêt particulier lorsqu'il parle du projet. Ce type de public est difficile à mobiliser.

³⁸ Voir Danny Trom, *De la réfutation de l'effet Nimby considérée comme une pratique militante*, Revue française de science politique, volume 49, n°1, 1999, p. 43

Par ailleurs, nous l'avons vu, les futurs habitants sont plus difficiles à identifier encore. Or, dans chacun des projets sur lesquels nous appuyons notre analyse dans l'étude transversale européenne³⁹, leur position est centrale. En outre, plusieurs des écoquartiers étudiés (**EVA-Lanxmeer**, **Vauban** et **Rieselfeld**) sont des exemples de dynamiques « bottom-up » (du bas vers le haut).

Faux-la-Montagne et EVA-Lanxmeer, la mobilisation in situ des futurs habitants

Depuis le début des années 2000, face aux problèmes de logement en milieu rural sur le plateau de Millevaches [inadéquation entre l'offre (logements vétustes voire insalubres, trop petits ou trop grands) et la demande (logements récents, performants énergétiquement, etc.), problèmes de vacance, etc.], s'est formé sur le territoire dont fait partie la commune de **Faux-la-Montagne** un collectif rassemblant des élus, des associations et de nouveaux arrivants en recherche de logement. (« les chercheurs de toit »). En 2008, ce groupe hébergé par *De Fil en Réseau* donne naissance à *l'Association pour la Promotion de l'Eco-Habitat sur le Plateau de Millevaches* (APEHPM). Conformément à ses statuts initiaux, l'APEHPM s'est transformée en *Société Coopérative d'Intérêt Collectif l'Arban* (SCIC l'Arban) en octobre 2010. En parallèle de cette dynamique, en 2005-2006, sur la commune de Faux-la-Montagne, un terrain de 2 hectares en frange du bourg a été mis en vente. François Chatoux, Maire à l'époque, puis Catherine Moulin (Maire actuelle de Faux) ont alors entièrement assumé leur rôle politique (politique foncière et prise de conscience écologique) en se positionnant pour l'achat du terrain afin d'éviter qu'il ne soit vendu à un seul propriétaire qui pourrait n'y construire qu'une seule habitation, posant ainsi des problèmes de sous densité (coût élevé en termes de réseaux, sous exploitation du foncier, etc.). La concordance entre ces deux processus a permis la naissance du projet d'écoquartier du Four à pain sur le terrain acquis par la collectivité. Dès les premières discussions entre élus et futurs habitants, les dimensions écologique et participative sont évoquées comme des fondements de la démarche. Le premier objectif est d'apporter une solution pérenne aux problèmes de logements des nouveaux arrivants. A partir de là, en 2005, la mairie n'ayant ni les compétences techniques, ni les moyens humains pour mener un tel projet, mandate l'APEHPM pour une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage et grâce au financement du PNR (Parc Naturel Régional). Le paysagiste creusois Alain Freydet est choisi pour réaliser une étude paysagère de l'ensemble du bourg puis le plan masse de l'écoquartier en 2008.

Après diverses expériences dans l'architecture et l'urbanisme durable en Europe et au-delà, Marleen Kaptein crée la fondation **EVA** qui réunit une douzaine de professionnels hollandais: paysagistes, artistes, architectes, enseignants, médecins, etc. L'objectif d'EVA est de croiser des expériences jusque là menées indépendamment : la permaculture⁴⁰, la bio-architecture, la médecine douce, l'écologie, l'économie alternative basée sur les ressources locales. Pour cela, les membres d'EVA ont réfléchi à un établissement humain permettant d'intégrer toutes ces approches. La commune de Culemborg accepte de les accueillir sur le site Lanxmeer. Le projet écologique **EVA-Lanxmeer** à Culemborg est né. Démarche militante et utopiste par

³⁹ Voir le site Internet de *Décider ensemble* : www.deciderensemble.com/ (**Mise en page : préciser le lien hypertexte**)

⁴⁰ « *Mode d'aménagement écologique du territoire, visant à concevoir des systèmes stables et autosuffisants et à produire de la nourriture en renforçant l'écosystème* ». Définition extraite de l'édition 2010 du Petit Robert.

excellence, les futurs habitants sont à l'origine du projet. La collectivité a ensuite été associée au projet, on peut alors parler de « management par le bas ».

Identifier les profils différents des participants permet d'anticiper les attentes et les revendications des uns et des autres. Cela permet également d'adapter le processus en fonction des forces en présence, l'idéal pour la richesse de la concertation étant de mobiliser le maximum de futurs habitants, sans négliger les autres types de profils.

⑧ Déployer des outils opérationnels et des méthodes adaptées

Le management de projet, quels enseignements venus d'Europe du nord ?

Le rôle des contextes territoriaux est essentiel pour comprendre l'« avance » de certains territoires. Historiquement, la culture architecturale et urbanistique des territoires d'Europe du nord est plus développée qu'en France. De nombreux observateurs, à l'image de Pierre Kermen, ancien adjoint au maire de Grenoble en charge de l'urbanisme (2001-2008), soulignent la problématique du management de projet et des approches quasi opposées entre l'Europe du nord (flexibilité, projet, animation, méthodologie, dialogue, etc.) et la France (réglementations, normes, autorité, contraintes, etc.)⁴¹. En France, des procédures valident des étapes administratives et techniques, et non un processus de projet. Ces questions de management de projet commencent à être prises en compte par le législateur français via la réforme de l'urbanisme de projet.

De l'urbanisme réglementaire à l'urbanisme de projet

En 2011, Benoist Apparu (Secrétaire d'Etat auprès de la Ministre de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement, en charge du Logement - MEDDTL), déclarait lors de l'une de ses visites dans des villes européennes dans le cadre des réflexions « Pour un urbanisme de projet »⁴² : *« Ce qui m'intéresse ici c'est vraiment l'idée du projet : il y a une règle générale relativement simple, qui semble relativement souple. Et ensuite, c'est vraiment dans chaque îlot que se conçoit un projet qui est validé ensuite par l'équipe municipale [...] Nos cultures et nos techniques sont différentes, on ne va pas calquer ce qu'on a vu ici parce que l'histoire et la trame des villes sont différentes. C'est le modèle opérationnel qui est intéressant, la façon de faire les choses. Ici ce qui correspond aux réflexions que nous avons en France, c'est non pas de mettre de côté la norme car nous en avons besoin, mais plutôt simplifier les normes, essayer d'avoir moins de contraintes et se dire que le projet doit être au cœur de la construction de la norme et pas l'inverse »*⁴³.

⁴¹ Réflexion extraite de l'entretien téléphonique réalisé avec Pierre Kermen le 29.06.2011

⁴² Voir le grand dossier Urbanisme de projet sur le site Internet du MEDDTL :

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Seminaire-de-Benoist-Apparu-des-26.html>

⁴³ Benoist Apparu, Vidéo MDD TV, *Urbanisme de projet : un regard européen*. Publiée le 01/07/2011

La ZAC De Bonne à **Grenoble** est l'un des pilotes français en matière de management de projet urbain. Le travail d'animation, de dialogue, de contractualisation des objectifs et de formation à destination des équipes a permis une montée en compétence généralisée. Ces réflexions impliquent une remise en question des bases sur lesquelles repose l'économie de l'aménagement et de la construction de manière globale. Comme nous l'avons vu plus haut, il existe depuis longtemps à Grenoble un réseau d'acteurs qui ont des rapports réguliers entre eux. L'écoquartier s'inscrit dans un contexte où la dimension humaine est prégnante, les synergies entre acteurs de l'urbanisme, de la construction et de la ville plus globalement, ont permis au projet d'émerger tôt et de se développer rapidement.

La gestion de projet est l'un des principaux défis de la bonne gouvernance que doivent relever les porteurs de projets. Pour cela, les réflexions menées dans le cadre de la démarche « urbanisme de projet » du MEDDTL sont des premières pistes qui peuvent être structurantes dans l'avenir, à la fois en termes de gouvernance, de management et de réglementation.

S'assurer que les outils de gouvernance et de concertation permettent la prise de décision

La mise en place d'outils de concertation et de gouvernance permet de développer un environnement propice au dialogue et au débat. Pour autant, ils sont parfois inadaptés à la prise de décision. L'exemple ci-dessous de la gouvernance mise en place pour le projet Nancy Grand Cœur montre la nécessité de créer des instances souples pour permettre la prise de décision.

L'exemple de la gouvernance nancéienne

Le groupe de travail national « Villes et Gares », présidé par André Rossinot (Maire de Nancy et Président de la Communauté Urbaine du Grand Nancy) et Sophie Boissard (Directrice Générale de Gares & Connexions) a imaginé un schéma fonctionnel qui innove en termes de gouvernance. Ces derniers ont décidé que la première expérimentation concrète de cette démarche de gouvernance serait réalisée dans le cadre du projet Nancy Grand Cœur.

L'expérimentation de la démarche Villes & Gares à Nancy se traduit par la mise en place d'un conseil de gouvernance qui se réunit tous les six mois et permet à l'ensemble des acteurs du projet de se regrouper. « *Cette démarche répond à deux constats de base : sur un projet d'écoquartier autour d'une gare, il y a des liens entre le projet opérationnel transport et le projet opérationnel aménagement. L'objectif de ce conseil est de lier ces acteurs ainsi que ceux qui vivent le projet : les habitants, les commerçants, etc. Nous tentons d'apporter des réponses à la question suivante : comment faire rentrer la ville dans la gare et la gare dans la ville ? La finalité est de réussir à mettre en cohérence des décisions prises sur la gare et celles prises sur la ville* »⁴⁴. Le conseil de gouvernance de Nancy Grand Cœur rassemble, sous la présidence d'André Rossinot, une soixantaine d'acteurs de la ville. Ce

⁴⁴ Citation extraite de l'entretien réalisé avec François Henry (Directeur de l'Agence Gares Est Européenne : Gares & Connexions) le 23.06.2011

conseil de gouvernance est ensuite nourri par la matière collectée durant des ateliers (appelés « Ateliers de la Fabrique », 19 ateliers en six mois). Cependant, face au manque de souplesse de cette organisation pour la prise de décision, le porteur du projet a décidé de créer une nouvelle instance plus souple et plus apte à la prise de décision que le conseil de gouvernance. Cette instance est en cours de définition.

Afin de trouver leur pleine utilité, les structures de gouvernance doivent être suffisamment souples pour permettre la prise de décision et suffisamment ouvertes pour favoriser le dialogue, le débat et la décision partagée.

Bien choisir ses outils de concertation parmi un large panel

La problématique du choix des dispositifs de concertation et de leur organisation est essentielle. Comment se positionne le citoyen dans ces processus, comment est-il mobilisé, écouté ?

→ *Développer des outils pour mobiliser les citoyens*

On l'a vu, l'une des grandes difficultés de la concertation pour un projet comprenant de l'habitat est de parvenir à cibler le type de public souhaité et notamment les éventuels futurs habitants. La participation à ce type de processus est souvent liée à l'intention d'investir financièrement. Les appels à la presse peuvent être un premier élément simple de mobilisation des futurs habitants. A **Vauban**, par exemple, entre 1995 et 1996, des campagnes de communication sont organisées pour les inciter à participer à la concertation. A **GWL-Terrein** comme à **Kronsberg** ou **EVA-Lanxmeer**, des articles et des annonces ont été publiés dans des journaux locaux invitant les habitants de la ville à exprimer leur souhait d'habiter, voire d'investir dans ces futurs quartiers.

Une campagne de communication – par flyers et communiqués de presse – est la base de toute mobilisation citoyenne et permet de toucher un public large. En parallèle, le recours à des réseaux de mobilisation existants permet de rassembler les forces vives du territoire, notamment associatives.

→ *Structurer la concertation sur le long terme et entretenir le lien avec la population :*

Le recours aux technologies de l'information et de la communication (TIC) est relativement courant dans le champ du projet urbain. Chacun des projets cités fait l'objet d'un site internet dédié. L'usage des TIC au service de la concertation est un élément caractéristique des projets **rennais**, **strasbourgeois** et dans une moindre mesure **nancéien**. Sur les sites Internet des projets de **La Courrouze**, **Danube** et **Nancy Grand Cœur**, des espaces forums et commentaires permettent une réelle interaction avec des administrateurs et médiateurs. D'autre part, à **Rennes**, à partir du mois de février 2010, une promenade interactive in situ mêlant virtuel et réel permet aux visiteurs de visualiser ce que sera le quartier de La Courrouze en 2020, grâce au principe de la réalité augmentée. C'est la première fois que cette technique est appliquée en France au domaine de l'urbanisme.

Un visiteur utilise le procédé de la réalité augmentée sur le projet de La Courrouze



Rennes / La Courrouze

Source : UrbaLab 2010

La mise en place d'une maison du projet (à **Rennes** sur le site de La Courrouze, à **Grenoble** sur le site De Bonne ou encore la péniche du projet proche du site Danube à **Strasbourg**) est un élément fort. Cela permet d'ancrer la concertation dans une dynamique continue, d'avoir un interlocuteur physique avec la présence d'un médiateur de chantier à Rennes, ou de disposer d'un lieu de rencontre et d'exposition pouvant être mis à disposition des associations de riverains comme à Strasbourg.

La péniche de l'écoquartier Danube : point de rencontre des participants à la concertation



Strasbourg / Danube

Source : Décider ensemble

A **Augustenborg**, dès la première réunion, la cellule *Ekostaden* a réuni plus de 400 personnes (1/7^{ème} de la population du quartier), le nombre de personnes mobilisées n'a cessé d'augmenter avec l'avancée du projet (plus de 50% des habitants à la fin des ateliers).

Deux outils permettant de découvrir le projet et de débattre sont indispensables à la mise en place d'une concertation en continue : l'usage des TIC (site Internet, forum participatif, etc.) et la mise en place d'un lieu physique (maison ou péniche du projet, structure de rassemblement).

Vers un développement généralisé du dialogue grâce aux TIC ?

Les outils et méthodes de concertation utilisés pour la réalisation des écoquartiers sont encore très conventionnels : réunions publiques, ateliers de travail, visites de sites... Si des sites Internet sont créés, ils restent souvent informatifs et les premières tentatives de mise en place d'un dialogue construit et réactif grâce à ces outils restent timides en France.

L'utilisation des TIC est pourtant aujourd'hui indispensable. Tout d'abord parce qu'au-delà des innovations techniques, elles sont au cœur d'un profond phénomène de société qui doit être pris en compte. En effet, de plus en plus de citoyens revendiquent et s'organisent sur - et grâce à - la toile en dehors des processus de décision mis en place par les décideurs nationaux ou locaux. Il convient donc de prendre la mesure de cette tendance profonde de notre société afin d'utiliser des outils qui permettent d'être *dans* le débat avec la population et non *au dessus* voire *en dehors*.

Par ailleurs, les TIC facilitent la participation d'autres publics que les « habitués de la concertation ». Ainsi elles permettent de capter une population plus jeune et « connectée ». Par ailleurs, en permettant la participation à distance, les TIC favorisent l'intervention de catégories de population n'ayant pas toujours le temps de se déplacer en journée ou tard le soir.

Des logiciels permettent de structurer les échanges en ligne, d'en augmenter la lisibilité et de les rendre plus constructifs, sans pour autant limiter la liberté de contribution : cartographie interactive des arguments, soumission de textes aux commentaires sous la forme d'annotations et discussions marginales, agrégateurs de propositions et notation graduée de l'importance que les participants attribuent à tel enjeu ou proposition, etc. Au-delà de leur utilisation lors des temps forts de concertation, les TIC peuvent permettre le maintien d'une concertation en continue, de la phase d'élaboration du projet à la phase travaux - et même au-delà.

Enfin, les TIC peuvent être utilisées pour mobiliser la population (invitation à une réunion publique, invitation à se connecter à un site Internet pour un débat en ligne, etc.) ou pour lui faire parvenir des informations en temps réel (début des travaux, modification provisoire de circulation...).

→ Organiser des temps forts de la concertation :

En France, les projets étudiés révèlent un vaste panel de pratiques et de méthodologies permettant la tenue de temps forts de la concertation. S'il existe de nombreux outils, les réunions publiques et les ateliers sont les plus utilisés.

Une forte affluence aux réunions publiques de Nancy Grand Cœur



Nancy / Nancy Grand Cœur

Source : Ville de Nancy

En accord avec leurs obligations réglementaires, à **Faux-la-Montagne**, **Grenoble**, **Nancy**, **Rennes** et **Strasbourg**, toutes les collectivités ont mis en place des réunions publiques. Celles-ci permettent de communiquer au lancement des projets et d'informer une large part de la population. La présence des concepteurs et de l'aménageur du projet est un réel atout et enrichit les échanges avec les participants aux réunions publiques.

Qu'ils se nomment « Atelier d'écriture architecturale » à **Faux-la-Montagne**, « Ateliers de La Fabrique » à **Nancy** ou encore « Atelier urbain », « Atelier projet » et « Atelier restreint » à **Strasbourg**, l'atelier participatif est l'un des outils les plus aboutis de la concertation en urbanisme. **Il permet la mutualisation des connaissances de chacun ainsi que le partage de l'intelligence collective et des compétences respectives.** C'est un espace de créativité, de partage, de communication et de débat. Les ateliers rassemblent un ensemble de citoyens, voire de techniciens et élus qui produisent un matériau brut exploitable dans le cadre du travail de conception. Ces ateliers sont souvent partagés en différentes sessions thématiques telles que : gestion de l'eau, assainissement, éco-matériaux, éco-mobilité citoyenne, cadre de vie, pratiques urbaines, renforcement de la cohérence entre les âges de la ville, mieux vivre ensemble et mixité urbaine, développement économique, etc.

En revanche, les modalités de mise en œuvre des ateliers de participation diffèrent. A **Faux-la-Montagne** par exemple, les ateliers sont aussi le lieu d'harmonisation des projets entre les différents constructeurs et auto promoteurs. En ce sens ils ne sont ouverts qu'aux futurs habitants et différents acteurs du projet. A **Nancy** en revanche, quasiment aucun futur habitant ne s'est déclaré, les effectifs des « Ateliers de La Fabrique » sont composés de riverains et de citoyens de l'agglomération nancéienne.

Une démarche originale : les ateliers de Strasbourg

A **Strasbourg**, la démarche des ateliers mis en place s'articule en trois phases. Tout d'abord, un processus participatif large visant à définir des orientations stratégiques à l'échelle de la ville : ce sont les ateliers urbains. Ensuite, aux "ateliers projets urbains" ont succédé les "ateliers du projet Danube" associant de nombreux acteurs de la ville. Cette deuxième série d'ateliers avait pour objectif de débattre des aspirations, des besoins des futurs habitants et des grands principes d'aménagement du projet pouvant y répondre. Enfin, dans le cadre du dialogue compétitif, une troisième phase d'ateliers, les "ateliers restreints", a été lancée pour le choix de l'équipe de conception.

Représentation schématique de la démarche d'ateliers de Strasbourg



Réalisation : Décider ensemble

Des dispositifs plus originaux sont parfois mis en place par certaines collectivités. L'organisation par les porteurs de projet et leur participation à des voyages d'études au cœur d'écoquartiers réalisés en Europe du nord et en France (Bretagne principalement) a été un élément fort pour les projets de **Faux-la-Montagne** et de **Strasbourg**. Ces visites, rassemblant souvent élus, techniciens du projet et l'ensemble des associations et participants à la concertation ont été des moments fédérateurs, forts d'échange, de partage et un foisonnement d'idées. Cela a permis à tous les acteurs mobilisés de découvrir ce qui pouvait être fait en matière d'écoquartier.

En termes de gouvernance, **Grenoble** et **Nancy** font figure de modèles avec des dispositifs innovants. L'exemple **nancéien** cité précédemment illustre comment le conseil de gouvernance, en lien avec le groupe de réflexion Villes & Gares, assure le lien entre l'ensemble des acteurs, partenaires, milieux socio-économiques du projet. Ainsi, la gouvernance transversale, composée d'un comité de pilotage stratégique, d'un comité de pilotage opérationnel et d'un comité technique assure une certaine uniformité dans la prise de décision et permet de rassembler l'ensemble des acteurs du projet. Sur la ZAC De Bonne, les comités de gouvernance rassemblent l'ensemble des porteurs du projet, des prestataires et partenaires au sein de trois comités : le comité de pilotage mairie, le groupe de réflexion et la commission composée comme un jury. Cela permet d'améliorer la coordination et l'articulation entre les démarches des uns et des autres.

Un degré élevé de concertation en urbanisme : l'autopromotion

L'autopromotion est un mode de co-production qui peut représenter un levier majeur pour la réalisation d'écoquartiers. Elle nécessite une implication forte des accédants à la propriété

depuis la conception jusqu'à la gestion du quartier. L'autopromotion est un « *terme technique désignant une organisation civile, initiée par des particuliers, dans l'objectif d'ériger ou de restructurer collectivement, en qualité de maître d'ouvrage, un bâtiment pour leur propre compte* »⁴⁵. L'autopromotion apparaît comme une méthodologie à mi-chemin entre une stratégie et un dispositif opérationnel. C'est une démarche citoyenne engagée et une réponse sociale à la crise du logement. L'habitat groupé en autopromotion constitue une véritable innovation dans l'économie de la construction et de l'aménagement. Elle est à la fois outils d'urbanisme pour la création de nouveaux quartiers et outil de construction de la ville. L'autopromotion est l'un des degrés les plus élevés de la concertation en urbanisme.

L'autopromotion permet d'aborder la question du périmètre de la concertation. Certains acteurs de l'urbanisme, à l'image de l'association *Ecoquartier Strasbourg*, s'interrogent sur la bonne échelle de la concertation.



Entretien avec... Bruno Parasote, Directeur des Services Techniques et de l'Aménagement Urbain de la ville d'Illkirch-Graffenstaden, Président de l'Association Ecoquartier Strasbourg, gérant et porte parole de la SCI d'attribution Eco-Logis Strasbourg.

" L'autopromotion comme levier de la concertation pour l'urbanisme durable "

« La question à se poser est la suivante : est-ce qu'on veut une démocratie représentative ou une démocratie participative et coopérative ? Ce sont deux modèles de sociétés différents. Créer des écoquartiers avec le modèle citoyen actuel de démocratie représentative est impossible. Chacun de nous doit pouvoir passer du statut de consommateur de services à celui d'acteur de la construction de SA ville. Pour pallier cette difficulté de culture, il faut des leviers citoyens dont l'autopromotion fait partie.

Il y a aussi une question d'échelle : avec l'autopromotion, les gens sont directement sur une échelle qu'ils peuvent comprendre, ce qui n'est pas le cas avec le quartier qui est trop grand et empêche les gens de se projeter. L'habitat groupé en autopromotion est une bonne locomotive dans le cadre de projets écologiques et participatifs. Il y a toujours des militants et des gens motivés à la base de ces dynamiques. La dimension économique est également très forte : avec la crise du logement et l'explosion du modèle familial traditionnel, il y a une vraie demande sociale pour plus mutualisation ou une diminution des charges fixes par exemple. L'autopromotion permet alors le partage d'espaces et de projets collectifs ».

Parmi le panel d'outils à disposition des porteurs de projets, les ateliers et les réunions publiques sont les plus utilisés. Pour autant, ces dispositifs doivent être complétés par des outils de concertation en continu tout au long de la vie du projet. Cependant, il est nécessaire de rappeler que ces outils ne peuvent avoir de sens que s'ils sont mis au service d'une stratégie d'ensemble.

⁴⁵ Bruno Parasote, Autopromotion, habitat groupé, écologie et liens sociaux. Comment construire collectivement un immeuble en ville ?, Paris, Yves Michel, coll. Société Civile, Gap, 2011, 239 p.

PENDANT LA DEMARCHE : PILOTER LA CONCERTATION

⑨ Comment conduire la concertation ?

Progression graduelle, le « *learning while doing* »

Le concept du « *learning while doing* » (apprendre en faisant) traduit l'idée qu'au fondement de la concertation, le fait de ne pas figer la conception urbaine et architecturale permet d'associer pleinement les futurs habitants – dont on a vu qu'ils sont difficilement mobilisables – à la réalisation de leur futur quartier et logement. Ce concept caractérise particulièrement les projets **Vauban** et **Eva-Lanxmeer**. Dans le cas du quartier **Vauban**, l'association *Forum Vauban* (association dont l'objectif est de permettre à la population de participer au processus d'aménagement et de construction) a su mobiliser par voie de presse, dans le journal local, les personnes concernées afin qu'elles participent à la définition des caractéristiques de l'écoquartier.

Cette démarche s'est révélée profitable puisque pendant la phase de construction, la concertation a repris et le projet a évolué en fonction des observations des personnes ainsi mobilisées. L'impact du processus participatif sur la conception architecturale a donc été très fort. A **Faux-la-Montagne**, l'avancée du projet de l'écoquartier du Four à pain a suivi une progression graduelle rythmée par un apprentissage commun entre les futurs habitants et les partenaires du projet. La flexibilité et l'adaptabilité contextuelle du projet sont deux facteurs majeurs de sa bonne progression.

L'application du concept de progression graduelle à un projet d'écoquartier confère à celui-ci une souplesse nécessaire au bon déroulement de la concertation.

Ménager des marges de manœuvre tout au long du processus

Egalement pour contourner la difficulté de mobiliser les futurs habitants, certains acteurs de l'urbanisme, notamment à **Strasbourg** et **Faux-la-Montagne**, préconisent que tout ne soit pas décidé et figé dès le départ dans la conception d'un écoquartier. En laissant des espaces non aménagés afin qu'ils soient conçus ultérieurement en concertation avec les habitants – une fois ceux-ci installés – la collectivité offre à ces derniers la possibilité de participer à l'élaboration du projet. Ces variables d'ajustement, qui peuvent concerner des espaces publics par exemple, sont un élément fondamental pour permettre l'appropriation du projet par les habitants qui n'ont pas participé au processus de concertation au moment de la conception du projet.

A **Strasbourg**, le porteur du projet a fait le choix de décaler les phases de conception et de réalisation : « *Pour que l'aménagement des espaces du quartier se fasse en associant réellement les futurs habitants, cet aménagement sera découpé dans le temps. Certains espaces publics délimités ne seront donc pas aménagés lors de la livraison des premiers bâtiments à l'horizon 2013, mais le seront ultérieurement en concertation avec tous les habitants du quartier. Cette façon de procéder permettra de tenir compte de l'avis de tous les*

habitants, y compris les locataires qui ne sont, par définition, pas encore connus et ne peuvent donc pas participer aux phases d'études préalables »⁴⁶.

A **Eva-Lanxmeer** et **GWL-Terrein**, une forme spécifique de contrat a été utilisée pour déléguer la fabrication et la gestion d'une partie du quartier : les municipalités ont passé un contrat avec les habitants organisés en association pour gérer et maintenir certains espaces publics. Ces contrats précisent les conditions d'usage, les objectifs d'entretien ainsi que les modes d'évaluation de ces actions.

En plus du *Forum Vauban*, la concertation pour le projet **Vauban** s'est structurée au sein du *Baugruppen* (collectif de futurs propriétaires). Ces derniers se regroupent afin de concevoir ensemble un lotissement d'habitation collectif. D'autre part, la *Susi*, née en 1990, est une initiative de logement autogérée et indépendante, organisée par des personnes à petits revenus qui souhaitent se loger.

Recourir à un garant de la bonne tenue des débats ?

Un point commun à tous les écoquartiers européens étudiés est l'existence de dispositifs permettant de garantir l'intégrité du processus de concertation. Pour cela, une partie des porteurs de projets fait appel à des tiers-garant extérieurs. D'autres collectivités confient l'animation de ces dispositifs de concertation à un service dédié en interne.

→ *L'externalisation du garant : le recours à une structure porteuse*

En France, les collectivités de **Faux-la-Montagne** et **Nancy** ont délégué l'organisation et l'animation du processus de concertation à des tiers externes. A **Faux-la-Montagne** il s'agit de l'APEHPM, devenu SCIC l'Arban en octobre 2010. A **Nancy**, il s'agit de la plateforme de recherche NIT-InoCité rattachée à l'INPL (Institut National Polytechnique de Lorraine).

Les municipalités de **Malmö**, **Hanovre** et **Fribourg** ont également choisi de confier le processus de concertation à un prestataire extérieur. Même si ces structures sont financées par la collectivité via une ligne budgétaire spécifique du projet, elles s'inscrivent dans une grande indépendance vis-à-vis du porteur du projet qui leur donne un véritable rôle de garant veillant à l'intégrité du processus et au respect des objectifs initiaux. A **Malmö**, pour l'écoquartier Augustenborg, la ville a soutenu la formation de la cellule Ekostaden, constituée de douze personnes chargées du volet concertation. Afin d'encadrer la dynamique de co-planification et de concertation, la ville de **Hanovre** a confié la gestion de ces dynamiques à l'agence Kuka qui fut le garant des objectifs environnementaux et de la concertation du projet Kronsberg. Ce travail a initié le développement d'actions de formation et d'accompagnement des professionnels locaux. En parallèle, la structure Krokus rattachée aux services de la ville a été mise en place. Krokus est à la fois un espace de rencontre entre les habitants de Kronsberg et un forum central pour la gestion des services communautaires. A **Fribourg**, sur l'écoquartier Rieselfeld, le Kiosk, structure financée par la ville, a pour objectif d'accueillir les futurs habitants, de les aider à formuler leurs demandes et de faire en sorte que celles-ci soient prises en compte dans le développement du projet. Le Kiosk organise également des événements, animations et manifestations diverses qui "catalysent" la vie du quartier, à l'image du journal de quartier édité par les habitants

⁴⁶ Extrait du dossier de candidature de Strasbourg Danube à l'appel à projet Ecoquartier 2009 du MEDDTL

aujourd'hui installés. Le Kiosk concoure ainsi au développement d'un profond sens de l'appartenance au quartier chez les habitants, ouvrant la voie à une dynamique d'amélioration permanente. Dans l'écoquartier Vauban, après avoir lancé le projet, la municipalité a confiée au *Forum Vauban* le pilotage et l'organisation du processus participatif. Le *Forum Vauban* fait le lien entre les différents acteurs du projet en organisant tous les six mois des réunions avec des élus. Cette instance organise également des séminaires et conférences et devient rapidement le support et la plate-forme de la concertation.

→ *L'internalisation de la concertation : la collectivité garante*

Les collectivités se dotent de services spécialisés dans la concertation et la participation. Ces services définissent souvent les grands principes de la concertation dans l'agglomération (réalisation d'une charte de la concertation par exemple). Généralement ces services n'animent pas directement la concertation sur projet.

A **Grenoble**, **Rennes** et **Strasbourg**, la concertation a été menée directement par le porteur du projet : la Direction urbanisme de la ville de Grenoble sur l'écoquartier de la ZAC De Bonne, la SEM Territoires et Rennes Métropole sur l'écoquartier de La Courrouze, ainsi que la Direction Urbanisme et la SERS (La Société d'Aménagement et d'Équipement de la Région de Strasbourg) ville et communauté urbaine de Strasbourg sur l'écoquartier Danube.

Pour créer la confiance entre la collectivité locale et les citoyens, le recours à une structure porteuse de l'animation de la concertation semble une solution intéressante en vue de garantir l'intégrité de l'animation de la concertation. Moins ce tiers sera dépendant financièrement de la collectivité locale, plus il sera neutre et indépendant et donc crédible aux yeux des citoyens. Un laboratoire de recherche rattaché à une université ou une association peuvent par exemple animer la concertation pour faciliter les débats et servir d'appui méthodologique au maître d'ouvrage.

L'intervention du garant : vers une évolution de la posture de l' élu ?

Lorsqu'un prestataire extérieur est missionné pour la concertation, comme c'est le cas à **Faux-la-Montagne** et à **Nancy** en France, ou à **Malmö**, **Hanovre** et **Fribourg** en Europe, la mise en place d'un garant de la concertation est automatique. La question des rapports entre l' élu et le garant est alors une problématique centrale dans la concertation.

L'intervention du garant : le partage des rôles aux trois grandes phases du projet



Le schéma ci-contre résume le processus de concertation en trois grandes phases où l' élu et le garant ont chacun leur place et leur champ d'intervention définis. Au fondement de tout projet, la **vision** – politique – de l' élu de son territoire et de son projet est la base de toute

discussion. C'est lui qui impulse toute la dynamique et détermine les jalons et les objectifs. En déléguant **l'organisation** et **l'animation de la concertation** à un organisme qui en devient le **garant**, le maître d'ouvrage ne se met plus dans la position critiquable d'être à la fois juge et partie. Il peut ainsi plus aisément argumenter pour défendre son projet. Enfin, à la fin du processus, quand vient le temps de la **décision**, l'élu ne doit pas chercher systématiquement le consensus. La légitimité que le vote démocratique lui a conférée lui permet de faire des choix. Il faudra tout de même qu'il puisse les expliquer et les justifier. Pour être bien comprise et intégrée par les acteurs et la population, cette règle doit pouvoir être énoncée clairement dès le début du processus.

La mise en place d'un garant de la concertation impose une évolution culturelle importante de la part de l'élu qui passe d'une posture de gestionnaire de projet à une posture de visionnaire en termes de stratégie territoriale et d'arbitre du point de vue de la décision.

⑩ Quelle posture le porteur du projet doit-il adopter ?

Instaurer et maintenir la confiance entre les protagonistes

La concertation 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. La non-prise en compte des résultats de la concertation peut entraîner une rupture de confiance et donc affaiblir le lien démocratique et discréditer l'élu. « *Un rapport de confiance s'est installé avec les gens. Que va-t-il se passer s'ils comprennent que tout ça ne servira peut-être à rien ? La confiance est au cœur du processus démocratique. La rupture du premier entraîne automatiquement la rupture du second* »⁴⁷. La problématique de la confiance au sein des processus participatifs questionne directement le lien à la décision et le lien entre concertation et conception des projets. A **Nancy** par exemple, à l'issue des dix-neuf « Ateliers de la Fabrique », NIT-InoCité (structure universitaire, rassemblant des chercheurs pluridisciplinaires (sciences humaines et sociales, architectes, sciences de l'ingénieur, ergonomes) a accumulé une quantité considérable de matériau brut valorisable : concepts, idées, propositions pratiques, remarques, éléments de programmation, de valorisation, etc. Le travail des « Ateliers de la Fabrique » a été présenté lors d'une restitution finale au conseil de gouvernance et a fait l'objet d'une réunion publique.

« *Il est encore trop tôt pour juger de ce lien [entre conception et concertation] mais il est clair que nous avons pris un ensemble de dispositions pour ne pas casser le lien que nous sommes parvenus à instaurer entre les gens* »⁴⁸.

De bonnes qualités relationnelles jouent un rôle essentiel pour ne pas rompre le lien ténu qui lie les participants de la concertation aux porteurs des projets.

⁴⁷ Témoignage d'un animateur de la concertation sur l'un des projets étudié

⁴⁸ Citation extraite de l'entretien réalisé avec Claudine Guidat (1^{ère} adjointe au maire de Nancy déléguée à la participation, à la vie des territoires et à la citoyenneté) le 23.06.2011

Dépasser la peur de l'instrumentalisation de la concertation

Pour tout type de projet, il existe une crainte d'instrumentalisation de la concertation qui s'explique en partie par l'histoire de la participation. Dans les années 1970, les dynamiques participatives étaient avant tout pensées comme un instrument de contestation du système politique par les citoyens.

Il existe par ailleurs un risque bien réel que l'opposition politique locale use des outils de concertation à des fins politiques pour freiner voire renverser un projet.

Les craintes de cette instrumentalisation bloquent de fait un certain nombre d'initiatives. Lors des études de terrain, il a par exemple été entendu : « *Les élus ont refusé que nous communiquions sur la concertation car nous ne pouvions pas identifier qui des participants étaient dans l'opposition ou non* »⁴⁹.

Le risque d'instrumentalisation de la concertation à des fins politiques suscite la crainte chez les élus et constitue la cause de nombreux blocages. Il est pourtant nécessaire de dépasser cette crainte pour ne pas affaiblir voire altérer les initiatives de concertation. A minima, les temps forts de la concertation ne doivent pas se superposer aux échéances électorales.

⁴⁹ Témoignage d'un animateur de la concertation sur l'un des projets étudié

APRES LE DIALOGUE : LIER CONCERTATION ET DECISION

⑪ Les effets de la concertation ?

La montée en capacité technique des citoyens grâce à la concertation

L'exemple de **Faux-la-Montagne** illustre très bien cette dynamique de montée en capacité technique. Dépendant de la mobilisation bénévole des futurs habitants, le projet d'écoquartier du Four à pain est né et vit encore grâce à la mobilisation citoyenne. Le futur habitant est au cœur du projet. Comme l'indique l'une d'entre eux : « nous sommes le ciment de la démarche »⁵⁰.

Les compétences des futurs habitants au service de l'économie du projet : l'exemple de Faux-la-Montagne

Fortement impliqués de manière associative et professionnelle sur le territoire, les futurs habitants disposent d'un vaste panel d'expertise technique et environnementale. Qu'ils soient ouvrier dans le bâtiment (plombier-chauffagiste), experts sur les questions d'assainissement (responsable d'un bureau d'étude sur cette thématique), d'eau (chargé de mission gestion de l'eau au PNR) ou d'énergie (conseillère énergie dans un point info énergie), la mobilisation et la mutualisation de ces compétences permet au projet d'avancer dans de nombreux domaines pour lesquels la collectivité ne pourrait mobiliser les financements. En plaçant le futur habitant au cœur de la démarche, est créé un cercle vertueux de bonification du projet. A titre d'exemple, les futurs habitants ont réalisé eux-mêmes les formations sur l'eau et l'assainissement, les matériaux et l'énergie, le dossier "loi sur l'eau" ou encore les forages et l'étude de sol sur le terrain. Si cet exemple n'est que peu représentatif de la majorité des démarches tant il va au-delà de la participation citoyenne, il témoigne de la capacité de mobilisation de l'intelligence collective au service du projet d'urbanisme.

A **Grenoble**, le processus de gouvernance a également permis une importante montée en capacité technique des acteurs locaux et notamment des entreprises. L'Agence Locale de l'Energie (ALE) a mis en place des actions de formation aux thématiques environnementales à destination des entreprises de construction. De fait, la coordination des acteurs à toutes les phases du projet a été essentielle au bon déroulement du processus : « A chaque moment clef de passage de relais, il fallait être là, rappeler les objectifs, soutenir les moyens. Il faut être présent sur la durée. »⁵¹. « J'ai exprimé des exigences de moyens et de résultats de manière contractuelle. En même temps j'ai fait monter en compétence les équipes en mettant des AMO pour la SEM et les équipes de la collectivité. Cela a permis une montée en compétence généralisée. Il y a eu un travail de suivi et d'échange très fort. On a aussi mis en place une formation à destination des entreprises du bâtiment notamment avec l'ALE »⁵².

⁵⁰ Citation extraite de l'entretien réalisé avec une future habitante de l'écoquartier du Four à pain

⁵¹ Citation extraite de l'entretien réalisé avec Perrine Flouret (Chef de projet : Direction de l'urbanisme de la ville de Grenoble) le 16.05.2011

⁵² Citation extraite de l'entretien téléphonique réalisé avec Pierre Kermen le 29.06.2011

Au-delà de l'expertise d'usage, la concertation peut permettre aux futurs habitants d'être mis en capacité d'apporter de véritables compétences techniques. La concertation peut donc représenter un enrichissement considérable pour les services de la collectivité.

Favoriser une citoyenneté active

La concertation représente une montée en capacité citoyenne dans le sens où elle stimule par essence la citoyenneté. Au-delà de la technicité de la démarche en elle-même, la concertation est un processus d'ouverture, un outil pour favoriser le lien social, une démarche d'apprentissage de l'autre. L'exemple de l'écoquartier **Augustenborg à Malmö** en témoigne : dans le cadre d'une campagne d'information menée par la ville de Malmö intitulée « Stratégie de l'environnement », les enfants de 6, 7 et 8 ans se voient distribuer un livre adapté à leur âge sur les questions environnementales. Ces enfants deviennent ainsi les vecteurs d'une culture écologique qui se met peu à peu en place à l'échelle de la ville, en complément d'autres initiatives (spots au cinéma sur les écoquartiers, expositions dans les bibliothèques, etc.). Ce dispositif a également été conçu comme un vecteur d'intégration d'une population issue de l'immigration à travers l'éducation des enfants à l'environnement. C'est donc à la mobilisation citoyenne dans son ensemble et à la dynamisation de la vie de la cité que participe la concertation.

En stimulant la citoyenneté, la concertation permet une véritable montée en capacité citoyenne qui favorise à la fois l'appropriation des projets et l'émergence d'une culture de la concertation.

L'impact de la concertation sur la conception

Cela a été dit, pour préserver le capital confiance dont disposent les porteurs du projet vis-à-vis des participants à la concertation, le lien entre conception et concertation doit être fort. Quelles conditions rassembler pour que concepteurs et animateurs des démarches participatives travaillent de concert ? Quelles compétences peuvent être apportées par les uns et les autres ? Comment faire en sorte que le concepteur du projet urbain vive la démarche de concertation comme une source d'enrichissement ? Quel accompagnement mettre en place dans la suite directe des ateliers pour que les propositions émises par les participants trouvent leur place dans le processus urbanistique de conception et d'aménagement ? L'attitude du concepteur par rapport à la dynamique participative est cruciale, son ouverture conditionne la solidité du lien.

La problématique du lien entre conception et concertation relève d'un équilibre entre une concertation "sur une page blanche" et une concertation avec projet finalisé. Les temporalités du projet doivent être cohérentes avec le degré d'intégration de la concertation dans la conception souhaitée par le porteur du projet et les moyens ainsi mis à disposition. Plus on veut intégrer la concertation dans la conception et plus la concertation doit commencer tôt. Inversement, moins le porteur de projet souhaite intégrer la concertation, plus il la commencera tardivement. A ce titre, l'exemple du projet Poble Nou à **Barcelone**

illustre le décalage entre d'un côté, un projet très avancé au moment du lancement de la concertation, et de l'autre, des moyens importants mis en œuvre pour concerter. La communication/consultation mise en place trop tardivement a cristallisé les craintes des habitants sur les questions de spéculation, de destruction du patrimoine historique et culturel. Cette consultation trop tardive a éveillé la crainte d'une brutale reconfiguration sociale du quartier liée aux activités développées (bureaux et services) et aux expropriations pendant la rénovation. D'autre part, de nombreux observateurs, notamment le Comité 21⁵³, remarquent que contrairement à l'Agenda 21 barcelonais, il n'y a pas eu de recherche d'un compromis citoyen à Poble Nou.

Cet exemple montre bien la nécessité de réfléchir à une véritable stratégie de concertation intégrée au projet. **Concierter lorsque le processus décisionnel est terminé est une erreur stratégique de la part du porteur de projet. En effet, comme ce document s'attache à le montrer, la concertation doit être pleinement intégrée au projet pour être crédible et efficace.**

A **Faux-la-Montagne**, le concepteur de l'écoquartier du Four à pain était très ouvert à la concertation. Tant durant les "ateliers d'écritures architecturales" que lors des réunions de travail, le seul outil de représentation utilisé par le paysagiste pour formaliser les propos des acteurs est le croquis. En travaillant uniquement avec du papier et un crayon, le paysagiste et concepteur Alain Freydet donne l'image d'un projet en construction non figé. L'échelle de ce projet permet ce type d'expérimentation. En revanche, les projets de plus grande envergure ne peuvent pas faire l'objet d'un tel travail et la conception assistée par ordinateur ne permet pas de montrer que le projet est évolutif. A Faux-la-Montagne, lors de la phase de conception du plan de composition générale, les acteurs ont toujours travaillé sur papier et les esquisses produites au fur et à mesure par le paysagiste ont abouti au plan masse final. Adapté à la souplesse du projet, cet outil, qui peut paraître anodin, a eu une importance majeure dans le processus de conception et de concertation.

Séance de travail in situ entre le paysagiste concepteur, les futurs habitants et les porteurs du projet à Faux-la-Montagne.



Faux-la-Montagne /
Ecoquartier du Four à
pain
Source : *Décider
ensemble*

⁵³ Antoine Charlot, Comité 21, *Barcelone, de la qualité de vie au développement durable*, Notes 21, 2009, 24 p.

A **Strasbourg**, les questions de concertation sont prises en charge à la fois par la collectivité et par la SEM d'aménagement (la SERS). Les équipes agissent comme des garants de la prise en compte de ce qui est réalisé en ateliers de concertation. Ils veillent notamment à la participation de l'équipe de conception à toute la dynamique participative.

Sur d'autres territoires et projets en revanche, le lien conception - concertation est très faible voire inexistant. Certains acteurs dénoncent en effet le décalage entre la phase de conception et le processus de concertation. Il arrive parfois que le travail de conception soit terminé avant même que le travail de concertation ne commence « *Ils [les concepteurs] ne jouent pas le jeu de la concertation [...] Nous souhaitons qu'ils nous montrent les éléments tangibles et intangibles. Ils n'ont jamais fait ça car ils considèrent que le projet est bouclé, avant même que ne soit lancée la concertation !* »⁵⁴.

Le constat de ce type de dysfonctionnement illustre les carences de certains concepteurs en termes de culture de la concertation en France. L'élu doit être capable de motiver l'équipe de conception pour qu'elle vive la concertation comme un enrichissement du projet.

A Nancy, à l'image de ce qui a été fait lors de la concertation pour l'aménagement de la place Thiers (pour laquelle NIT-InoCité a réalisé un cahier des usages en 14 points qui doivent être respectés par l'aménageur), « *le résultat des ateliers sera intégré dans un cahier de prescriptions environnementales, architecturales et urbaines qui sera soumis par l'aménageur aux promoteurs* »⁵⁵.

Afin que la concertation ait un réel impact sur la conception, trois mouvements convergents doivent être réunis :

- **une mobilisation et une dynamique citoyenne fortes qui donnent envie aux partenaires de partager le projet ;**
- **une ouverture du concepteur à la critique constructive sur son travail ;**
- **Si nécessaire, un rôle fort de l'élu pour inciter le concepteur à prendre en compte les éléments de travail et les propositions issus de la concertation.**

La concertation, partie intégrante du processus décisionnel

Rennes, Grenoble et Strasbourg sont les meilleurs exemples de lien à la décision affirmée et assumée par l'élu.

La permanence de la maîtrise publique de l'aménagement est un élément clé du contexte **rennais**. Ainsi, Emmanuel Couet rappelle la responsabilité de l'élu face à la décision. A **Grenoble**, les acteurs du projet insistent à l'unanimité sur le rôle majeur de l'élu qui doit être force de décision. « *C'est l'élu qui prend les décisions, nous sommes un outil qui propose, on ne décide rien de notre propre chef* »⁵⁶. Certains rappellent la nécessaire clarté dans la vision

⁵⁴ Témoignage d'un animateur de la concertation sur l'un des projets étudié

⁵⁵ Citation extraite de l'entretien réalisé avec Valérie Bretagne le 16.06.2011

⁵⁶ Citation extraite de l'entretien réalisé avec Frédéric Cacciali (Chargé de communication : SEM SAGES) le 17.05.2011

et la prise de décision : « *J'ai entendu plusieurs fois l'élu dire après de trop longs débats : de toute manière c'est moi l'élu qui décide* »⁵⁷.

Enfin, à **Strasbourg**, le lien à la décision a été bien défini dès le départ : les porteurs du projet (CUS et SERS) restent les seuls décideurs finaux. D'autre part, il est inscrit dans la charte de la participation que « *les décisions finales seront prises par la SERS, aménageur, après avoir recueilli l'avis du comité de pilotage. La SERS s'engage à prendre en considération les avis et les réflexions formulées par le groupe de travail et l'atelier de projet, ainsi que ceux ressortant de la consultation publique en général* »⁵⁸.

Inversement, sur certains territoires le lien à la décision est plus flou, la définition des rôles et des responsabilités étant moins clairement établie. Parfois, la collégialité de la prise de décision peut engendrer un "consensus mou". Le premier risque que comporte cette situation est le manque de lisibilité sur la répartition des rôles de chacun.

La justification de la décision apparaît également comme un élément décisif de la qualité de la concertation. « *L'intérêt général prime sur les intérêts particuliers défendus par les uns et les autres. L'élu est le plus légitime pour représenter cet intérêt général [...]. Sur certains éléments mis en débat, les décisions ne faisaient pas forcément l'unanimité. La justification des choix est essentielle* »⁵⁹. Justifier les choix rend les décisions plus légitimes et permet ainsi de dépasser les points de crispation, de friction, pour pouvoir poursuivre la démarche.

Pour le porteur de projet, il est donc nécessaire de rappeler les règles de la concertation lorsque vient le moment de conclure et de prendre la décision. Rendre compte du processus aux parties prenantes et motiver la décision en explicitant les arbitrages opérés est également incontournable.

⑫ Préparer la gestion et favoriser des usages responsables

Concier sur les usages permet-il d'améliorer les comportements des habitants ? Quels sont les outils d'évaluation existants ?

Une concertation pour un meilleur usage et une meilleure gestion du quartier

Une fois l'écoquartier réalisé, les bénéfices de la concertation prennent deux formes : d'une part, de meilleurs usages avec des comportements plus vertueux de la part des habitants ; d'autre part, une meilleure gestion technique de la performance environnementale.

→ *La concertation en amont permet-elle de préparer un quartier plus éco-citoyen ?*

Un écoquartier se compose de logements énergétiquement performants. Mais pour une performance optimale, habiter dans un logement écologique nécessite des précautions d'usage et une sensibilisation préalable. L'un des grands atouts de la concertation est qu'à

⁵⁷ Témoignage d'un riverain participant à la concertation de l'un des projets étudié

⁵⁸ Extrait de l'article 2 de la *Charte de la participation de l'Ecoquartier Danube*

⁵⁹ Citation extraite de l'entretien réalisé avec Henri De Choudens (Ancien président Union de quartier Bonne-Championnet-Condorcet) le 16.05.2011

travers le processus participatif, les futurs habitants comprennent la conception et ont le temps d'intérioriser les règles d'utilisation des logements, ce qui fait qu'ils les appliquent beaucoup mieux. En ce sens, la ville de **Grenoble** a initié un travail de suivi réel des performances énergétiques des bâtiments par un monitoring à long terme. « *Il ne faut pas espérer avoir terminé le projet une fois le bâtiment livré* »⁶⁰. La concertation en amont de la réalisation d'un écoquartier est décisive pour sensibiliser les citoyens et d'éventuels futurs habitants et les impliquer dans des évolutions comportementales et d'usages.

A **Kronsberg** comme à **Rieselfeld**, étant donné la complexité d'utilisation des logements, la participation des habitants aux phases de conception et de réalisation est une première étape vers un bon usage et des comportements en accord avec les exigences écologiques des bâtiments. Les habitants ont été directement associés en amont en tant que résidents mais surtout en tant que futurs gestionnaires, voire comme exploitants du quartier. Ils sont acteurs de la valorisation du quartier avant même que celui-ci ne soit construit. A **Amsterdam**, la dimension participative a moins concerné la phase de conception que la phase de gestion. Les résidents du quartier GWL-Terrein se sont pleinement investis dans la vie du quartier via différentes instances et groupes de participation. Tout d'abord, le groupe d'administration du quartier (*De beheergroep*) gère la vie courante. L'association *De coupole* est le syndicat de quartier rassemblant à la fois les locataires et les propriétaires.

→ *La concertation pour améliorer la gestion du quartier*

A **Faux-la-Montagne**, après la concertation, des dispositifs sont prévus pour la phase gestion. En effet, l'Association Syndicale Libre de Lotissement (ASLL) de l'écoquartier du Four à pain, en cours de création en 2011, sera l'organe de gestion de l'écoquartier et plus précisément des espaces communs. La volonté du porteur de projet est que cette instance soit directement gérée par les habitants afin de créer une identité commune du quartier. Cette association prendra en charge la gestion des espaces communs voire des équipements communautaires.

En termes de gouvernance en phase gestion, les exemples **grenoblois** et **rennais** sont révélateurs d'une prise de conscience environnementale des collectivités françaises.

A **Grenoble**, les services techniques de la ville ont longtemps dû assurer la gestion et l'entretien d'espaces conçus sans leur avis. Pour éviter les points de crispation, ces services sont rassemblés dans des « comités techniques » au sein desquels ils peuvent donner leur avis sur tous les projets. Cela permet également d'éviter tout décalage entre la conception et la gestion des espaces.

En termes de gouvernance, à **Rennes**, chaque étape du projet a fait l'objet d'une large concertation entre les concepteurs, les porteurs du projet, les services techniques des deux communes concernées (Rennes et Saint-Jacques-de-la-Lande). « *En tant que futurs gestionnaires des espaces, les communes et leurs services ont été mis à contribution et cela permet d'agrémenter l'ensemble de la démarche* »⁶¹. Ces manières de travailler changent les habitudes des concepteurs, peu habitués à travailler très en amont avec les services techniques, futurs gestionnaires des espaces. Se met donc peu à peu en place sur le territoire rennais une nouvelle politique sur les manières de concevoir et de gérer les

⁶⁰ Citation extraite de l'entretien réalisé avec Perrine Flouret le 16.05.2011

⁶¹ Citation extraite de l'entretien réalisé avec Charles Dard le 05.07.2011

espaces verts : la notion d' « entretien différencié »⁶² initiée par Rennes Métropole dans le cadre de La Courrouze consiste à entretenir les espaces de manière inégale. « *moins entretenir certains espaces n'est pas forcément synonyme d'abandon mais fait partie d'une stratégie de préservation de la biodiversité* »⁶³. Pour autant, il n'y a pas d'entretien différencié sans aménagement différencié. Cela implique donc des liens très forts entre conception et gestion de ces espaces.

Une concertation suffisamment en amont de la réalisation de l'écoquartier favorise la gestion du quartier par les services techniques de la collectivité et améliore les usages que les habitants en feront.

Comment évaluer la concertation pour les écoquartiers ?

L'évaluation des performances environnementales est complexe mais se fonde tout de même sur des données chiffrées. L'évaluation de la performance énergétique des bâtiments, par exemple, s'avère possible car elle s'appuie sur un ensemble de données quantitatives. En revanche, l'évaluation des effets de la concertation sur les projets d'urbanisme et l'ensemble d'un système d'acteurs est très complexe. En effet, l'évaluation de la concertation s'appuie majoritairement sur des éléments qualitatifs : culture de la concertation, amélioration du dialogue, sensibilisation aux usages, appropriation du projet et de l'espace, lien à la décision, etc.

La première difficulté est que l'évaluation dépend du point de vue adopté pour analyser la qualité de la concertation : pour le maître d'ouvrage, la concertation est réussie si le projet se réalise ; pour une association, la concertation est réussie si ses demandes sont prises en compte.

Par ailleurs, souhaite-t-on évaluer le processus de la concertation (transparence, qualité des échanges d'arguments...) ou le projet qui résulte de cette concertation ? Dans ce deuxième cas, comment affirmer que c'est grâce à la concertation que le projet est meilleur ?

D'autre part, l'évaluation se fait à un "temps T". Or la concertation est un processus continu qui se prolonge après la réalisation du projet, dans les usages que les habitants font de celui-ci. Une partie des écoquartiers nord-européens bénéficient d'un recul suffisant pour dégager une partie des effets positifs de la concertation sur la réalisation des écoquartiers. En France, le manque de recul sur ces démarches ne permet pas de dégager les impacts à court et long terme de la concertation sur ces projets.

Enfin, il reste à savoir qui doit évaluer la concertation. En France à ce jour, aucun organisme public n'est en charge d'évaluer les démarches de concertation en général, et en urbanisme en particulier. Une réflexion de fond pourrait être menée en ce sens afin de valoriser les bonnes pratiques dans le domaine.

Si les performances environnementales peuvent être chiffrées, l'évaluation de la concertation reste complexe par manque de recul et du fait de la subjectivité de la démarche. Quoiqu'il en soit, l'évaluation de la concertation ne peut s'arrêter à une simple analyse des méthodes et des outils employés mais doit s'attacher à appréhender la stratégie globale afin de permettre la généralisation de la méthode à l'ensemble de la ville.

⁶² Idem

⁶³ Ibidem

CONCLUSION

La concertation est par définition inhérente à tout projet d'écoquartier

Si la dimension militante et alternative est l'une des principales caractéristiques des écoquartiers pionniers du nord de l'Europe, les interrogations liées à la protection de l'environnement dans les années 1970-1980 ont contribué à étendre cette dynamique à d'autres pays, à travers l'intégration du concept de "développement durable" dans les projets d'urbanisme.

L'émergence du concept de développement durable a pour conséquence une adaptation des jeux d'acteurs due à l'intervention de nouvelles parties-prenantes (associations environnementales et d'usagers notamment). Par ailleurs, au sein même des collectivités locales, elle entraîne des interactions entre des services auparavant cloisonnés et favorise une nouvelle organisation de la gouvernance des projets.

Cette étude montre à quel point concertation et urbanisme durable sont liés. La concertation est au cœur de la réalisation d'un écoquartier, elle en est constitutive. Mais concerter obéit à des règles. Il ne s'agit pas uniquement de communiquer, d'informer ou de demander un avis, il s'agit d'impliquer véritablement les parties prenantes et la population à toutes les étapes du projet.

La concertation pour la réalisation d'un écoquartier est une démarche d'amélioration continue

A première vue, mener une concertation et mobiliser les outils de gouvernance associés peut sembler coûteux financièrement et en termes de temps pour les équipes qui en ont la charge. Cependant, les retours d'expériences de nombreux porteurs de projets montrent que **la concertation permet au contraire de tenir les délais et les coûts en gagnant du temps à long terme.**

La concertation est avant tout une **démarche pragmatique**. Intégrée à la réalisation d'un écoquartier, elle permet **d'améliorer son acceptabilité et de le bonifier, de sensibiliser les habitants à un meilleur usage des logements** mais aussi de **faciliter les décisions et de légitimer l'action publique**. Par sa dimension culturelle, la concertation incarne également un objectif politique, celui d'**améliorer les pratiques démocratiques locales**.

Les projets d'écoquartiers nécessitent de mettre en place une stratégie de concertation cohérente

Afin de concevoir une stratégie de concertation souple et structurée, la collectivité porteuse de projet doit se poser des questions simples mais essentielles afin de bien définir les objectifs, les moyens et les étapes du processus. La concertation pour la réalisation d'un écoquartier relève en effet d'une démarche globale. Sans coordination d'ensemble, la mise

en place de méthodes et d'outils ne suffit pas. **La collectivité locale doit être en mesure de mettre en place une stratégie de concertation pleinement intégrée.** Pour cela, la **fiche technique** en annexe de ce dossier synthétise les éléments de méthode pouvant être utilisés pour mener une concertation. Suivant la logique de raisonnement de cette étude, elle cherche à répondre aux questions suivantes :

Quels sont les pré-requis nécessaires pour initier la concertation ? Avant la mise en œuvre du projet, que faut-il prévoir pour améliorer le dialogue ? Pendant la concertation, quelle attitude adopter, comment conduire la concertation ? Après le dialogue, comment décider ? Comment tirer profit de la démarche ?

Faire évoluer le droit pour permettre un réel dialogue sur le cahier des charges ?

Si dans les faits les collectivités locales prennent en mains la concertation et montrent une capacité d'innovation certaine dans leur façon de dialoguer avec leurs parties prenantes, la législation française doit accompagner cette évolution. En effet, les procédures d'appel d'offres interviennent trop en aval de l'ensemble du processus de projet. Le dialogue compétitif a le mérite d'exister et constitue certainement à l'heure actuelle la meilleure procédure d'appel d'offre pour inclure les équipes de conception au côté de la collectivité locale. Cependant **le droit français ne permet pas d'engager un réel dialogue avec les partenaires du projet dès la définition du cahier des charges, très en amont de la réalisation du projet.** En Europe du nord, concerter sur le cahier des charges devient la règle et est rendu possible par la réglementation. Il s'agit là d'une voie d'amélioration pour permettre aux collectivités locales de réaliser des projets pragmatiques, concertés et évolutifs. Gageons que la réforme de l'urbanisme de projet actuellement portée par le MEDDTL aille en ce sens.

L'écoquartier : un levier pour la concertation à l'échelle de la ville ?

L'écoquartier favorise l'innovation dans les méthodes de productions urbaines contemporaines. Il donne naissance à de nouvelles manières de concerter et constitue en ce sens un modèle opérationnel pour la "production de la ville".

L'écoquartier joue-t-il un rôle de levier pour une ville plus durable ? Le passage d'une échelle opérationnelle – la réalisation d'un écoquartier – à une échelle stratégique – la planification urbaine – entraîne-t-elle des modalités différentes de dialogue et de concertation ? Comment développer une stratégie cohérente de concertation à l'échelle des agglomérations ? Comment organiser les relations entre les collectivités locales et les partenaires publics et privés pour une ville plus durable ?

Annexe 1 : Organisation et pilotage du projet « De l'écoquartier à la ville durable, analyse des pratiques de la concertation »

Les trois éléments qui composent le projet (étude transversale européenne, études de cas français et document de synthèse) ont été réalisés sous la supervision d'un comité de pilotage pluraliste. Sur le modèle du fonctionnement de *Décider ensemble*, ce comité de pilotage regroupait des représentants de collectivités locales, d'entreprises privées et publiques, d'associations, du monde universitaire et d'administrations.

Structures membres du comité de pilotage

Université :

UTC (Laurence Monnoyer-Smith)

Associations :

CNCE (Jacques Breton et Marie-Françoise Sevrain), CLCV (Marie-Edith Chazeau).

Collectivités locales :

ADCF (Philippe Schmit)

Etat, Etablissements publics :

CDC (Nicolas Blanc, Anne-Laure Cattin, Marie-Alexandra Coste), MEDDTL (Franck Fauchoux), CESE (Paul de Viguerie)

Entreprises :

Gares & Connexions (Marielle Abric), EDF (Jérôme Nénert), Ciments Calcia (Catherine Barbier-Azan).

Ce comité de pilotage s'est réuni très régulièrement : six réunions ont été organisées entre janvier et octobre 2011.

Le projet « *De l'écoquartier à la ville durable, analyse des pratiques de la concertation* » a été réalisé **avec le soutien de la Caisse des Dépôts, et en partenariat avec EDF, Gares & Connexions et Ciments Calcia.**

Annexe 2 : Tableau récapitulatif des projets européens analysés au cours de l'étude Europe

	Contexte géographique	Type de terrain	Superficie	Création / Réhabilitation/ Requalification	Nombre de logements / habitants	Etat d'avancement	Dispositifs de concertation	Type de concertation
Eva-Lanxmeer (Culemborg, Pays-Bas)	Frange du centre ville de Culemborg (27 000 habs)	Réserve foncière de la ville	De 13 à 24 ha	Création	250 logements (1/3 en location et 2/3 en accession) 800 habitants	Projet réalisé depuis fin 2010	Le management par le bas ; la « deep ecology » ; un mode d'action itératif.	Initiative citoyenne puis association des pouvoirs publics. Processus bottom-up.
Vauban (Fribourg-en-Brigau, Allemagne)	Frange du centre ville (à 3 km)	Friche militaire	38 ha	Requalification	1 800 logements, 5 000 habitants	Projet réalisé depuis fin 2006	Le Forum Vauban ; le concept de « participation citoyenne élargie » ; le « Baugruppen » ; le concept de « Learning while doing ».	Co-décision entre les porteurs du projet et les associations de citoyens et d'habitants. Processus bottom-up.
Rieselfeld (Fribourg-en-Brigau, Allemagne)	Périphérie du centre ville	Ancien site de rejet des eaux usées en bordure d'une zone naturelle	78 ha	Création	3 300 logements, 7 000 habitants	Projet réalisé depuis fin 2010	Le « conseil des citoyens » ; la « communauté de projet Rieselfeld » ; le KIOSK ; la « maison de verre ».	Initiative croisée et négociation entre les porteurs du projet et le public.
Augustenborg (Malmö, Suède)	Frange du centre historique	Quartier défavorisé	32 ha	Réhabilitation	1 800 logements existants, 3 000 habitants	Projet réalisé depuis 2002	Une très forte concertation entre les porteurs de projet ; la cellule Ekostaden ; une sensibilisation aux thématiques environnementales ; des réunions/ateliers sur des cas pratiques précis	Co-décision entre les porteurs du projet + forte concertation avec le public.
Kronsberg (Hanovre, Allemagne)	Au cœur de l'agglo, à proximité du site de l'Expo Universelle	Plus grande réserve foncière de la ville	70 ha	Réhabilitation	6 000 logements (50% aidé, 50% privé) 15 000 habitants	Phase opérationnelle, le projet est presque terminé.	Dynamique de « co-planification » et de concertation ; la croisée des initiatives publiques et citoyennes ; la structuration des expertises en débat ; les « contrats de construction urbaine » ; « KroKus ».	Initiative croisée et négociation entre les porteurs du projet et le public.
Südstadt (Tübingen, Allemagne)	Sud de la ville dévalorisé (gare, industries, casernes)	Anciennes casernes militaires	64 ha	Requalification	Plus de 3 500 logements, 6 500 habitants	Projet réalisé en 2012	Autopromotion ; rôle des coopératives (60 parcelles disponibles) ; critères et processus d'attribution des parcelles	Initiative croisée et négociation entre la ville et les groupes d'autopromotion
GWL-Terrein (Amsterdam, Pays-Bas)	Près du centre-ville d'Amsterdam	Usine de traitement des eaux usées désaffectée	6 ha	Requalification	600 logements dont 50% de social	Projet terminé depuis 1998	Quartier sans voitures, aspect environnemental ET social	Initiative publique et concertation avec les futurs habitants
Poble Nou (Barcelone, Espagne)	Centre de Barcelone	Zone industrielle	200 ha	Réhabilitation + requalification	4 000 existants 4 000 sociaux créés	Phase opérationnelle (fin des travaux prévue en 2015)	L'Agenda 21 barcelonais comme catalyseur de la démarche participative et concertée ? Un modèle de concertation à revoir ?	Concertation entre porteurs du projet et tentative de concertation avec le public

Annexe 3 : Tableau récapitulatif des projets français ayant fait l'objet d'études de cas

	Contexte géographique	Type de terrain	Superficie	Création / Réhabilitation/R equalification	Nombre de logements / habitants	Etat d'avancement	Dispositifs de concertation	Type de concertation
De Bonne (Grenoble)	Centre historique de Grenoble	Friche militaire, opportunité foncière avec le départ de l'armée	15 ha	Requalification	850 logements (35% locatif social, 65% accession) 2 000 habitants	Phase opérationnelle (2006 – 2012)	Processus participatif et collaboratif ; préparation accueil ; gouvernance ouverte ; liens entre les prestataires de la maîtrise d'œuvre.	Initiative des pouvoirs publics : codécision entre porteurs du projet + concertation entre acteurs et avec le public
Four à Pain (Faux-la-Montagne)	Parc Naturel Régional (Limousin), milieu rural	Frange du bourg Foncier acquis par la mairie	2 ha	Création	15 logements	Phase pré-opérationnelle (lancement des travaux à venir)	Les ateliers d'écritures architecturales, l'Association de Promotion de l'Eco-Habitat sur le Plateau de Millevaches, la Société Coopérative d'Intérêt Collectif Arban, les espaces communs porteurs d'activités locales.	Initiative croisée des citoyens et élus : codécision avec le public + négociation entre les acteurs et le public
La Courrouze (Rennes)	Au cœur de l'agglomération de Rennes	Friche militaro-industrielle	115 ha	Requalification	4 700 logements (50% social) 10 000 habitants	Phase opérationnelle (premières livraisons de logement en 2009)	Information, communication, participation ; discussion publique avant toute grand décision ; groupe « Maîtrise d'ouvrage urbaine » ; co-décision sur certains points.	Initiative des pouvoirs publics : codécision entre porteurs du projet + concertation entre acteurs et avec le public
Danube (Strasbourg)	Frange urbaine de Strasbourg	Friche industrielle polluée	7 ha	Requalification	650 logements (50% logement social) 1 600 habitants	Phase pré-opérationnelle (lancement des travaux en 2012)	« Co-production » ; management de projet expérimental ; le « collectif du chat partagé » ; coopération transfrontalière.	Initiative des pouvoirs publics : codécision entre porteurs du projet + concertation entre acteurs et avec le public
Nancy Grand Cœur (Nancy)	Frange de la ville historique au cœur de l'agglomération de Nancy	Friche ferroviaire et franges de quartiers limitrophes	9 ha	Réhabilitation et requalification	650 logements (2 000 habitants)	Phase opérationnelle (livraison d'environ ¼ du projet à la fin 2010)	Lancement de la concertation en 2007 ; la place Thiers ; « Ateliers de la Fabrique » ; « la Lanterne » ; Expérimentation/Innovation ; le Conseil de Développement Durable du Grand Nancy.	Initiative des pouvoirs publics : codécision entre porteurs du projet + concertation entre acteurs et avec le public

Annexe 4 : Un cadre réglementaire limité en matière de concertation en urbanisme

Le débat public :

La loi dite « Barnier » du 2 février 1995 puis la loi démocratie de proximité du 27 février 2002 ont mis en place la Commission Nationale du Débat Public (CNDP). La saisine de la CNDP n'est cependant obligatoire que pour les projets de plus de 300 millions d'euros. De plus, la CNDP peut décider – ou non – de l'opportunité d'organiser un débat public en fonction de « l'intérêt national du projet, de son incidence territoriale, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent et de ses impacts sur l'environnement ou l'aménagement du territoire »⁶⁴. Seuls les débats publics relatifs aux transports ont eu un impact sur les réflexions en matière d'urbanisme (extension d'infrastructures portuaires, extension du tramway des maréchaux à Paris et plus récemment le débat public sur le Grand Paris par exemple).

La concertation dans le cadre de l'article L 300-2 du code de l'urbanisme :

Cet article indique que pour « *Toute opération d'aménagement réalisée par la commune [...], [qui] par son importance ou sa nature, [...] modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune. Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées [...]* ».

Cependant, comme l'indique un rapport du Sénat⁶⁵, cet article ne permet pas de garantir qu'une réelle concertation soit mise en place pour ce type de projet. L'article précise également que « *les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont pas illégales du seul fait des vices susceptibles d'entacher cette délibération ou les modalités de son exécution* ». Dès lors, la portée même de la concertation est affaiblie puisque son non-respect ne saurait en lui-même entraîner l'illégalité de la délibération. Ce rapport note également que dans les faits, une simple mise à disposition du projet au public en mairie est suffisante pour respecter la loi. L'article L 300-2, s'il a le mérite d'exister, ne permet pas de garantir une réelle concertation (transparence de l'information ; équivalence des participants ; argumentation des échanges) avec le public.

L'enquête publique :

Cette procédure a été généralisée par la loi du 12 juillet 1983 sur *la démocratisation des enquêtes publiques* dite loi « Bouchardeau ». Bien que nécessaire, cette procédure normative intervient trop en aval et ne permet pas de prendre en considération tous les enjeux d'un projet suffisamment tôt. Elle ne permet pas non plus un échange d'argument avec le maître d'ouvrage et ainsi d'améliorer le projet de façon substantielle.

La loi portant *engagement national pour l'environnement* du 12 juillet 2010 dite « loi Grenelle 2 » permet de simplifier cette procédure complexe. Elle indique également qu'une concertation avec le public peut être menée en amont de l'enquête publique à l'initiative du maître d'ouvrage. Enfin, elle impose d'intégrer une synthèse de la concertation si celle-ci a lieu dans le dossier de l'enquête publique.

Même si ce cadre réglementaire s'étoffe, de plus en plus de collectivités françaises le dépassent par des initiatives non obligatoires comme le montre cette étude.

⁶⁴ Article 134 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

⁶⁵ Rapport d'information n° 265 (1999-2000) de M. Louis ALTHAPÉ, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 15 mars 2000

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES GENERALES

Ouvrages

- Blaise Desbordes, Naïri Nahapetian, Thierry Paquot [coordination], *Faire la ville autrement*, Alternatives Economiques Hors-Série Poche n°39, Paris, Alternatives Economiques, 2009, 144 p.
- Lydie Laigle, Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables, *Vers des villes durables. Les trajectoires de quatre agglomérations européennes*, Paris, PUCA, 2009, 279 p.
- Pierre Lefèvre, Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables, *Voyages dans l'Europe des villes durables*, Lyon, CERTU, PUCA, 2008, 397 p.
- Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social, Livres I et II*, Paris, Hatier, col. Classiques & Cie, 2007, 118 p.
- Joseph Salamon, *Pédagogie de la ville. Les mots des acteurs dans le projet urbain*, Lyon, CERTU, 2008, 145 p.
- Adam Smith, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations : les grands thèmes*, Paris, Gallimard, édition de 1983, 453 p.
- Taoufik Souami, *Ecoquartier secrets de fabrication. Analyse critique d'exemples européens*, Les Carnets de l'info, Paris, coll. Modes de ville, 2011, 252p.
- Taoufik Souami (Dir.), *Ecoquartiers et urbanisme durable*, 2011, Paris, La Documentation Française, col. Problèmes politiques et sociaux, n°981, 112 p.
- Bruno Parasote, *Auto-promotion, habitat groupé, écologie et liens sociaux. Comment construire collectivement un immeuble en ville ?*, Paris, Yves Michel, coll. Société Civile, Gap, 2011, 239 p.

Articles

- Loïc Blondiaux, Yves Sintomer, *L'impératif délibératif*, in Politix, n°15/57, 2002, pp. 17-35.
- Joseph Comby, Association des Etudes Foncières, *Etudes foncières n°136*.
- Julien Damon, *La ville durable, ce sont d'abord des habitants responsables*, Les Echos, 03.08.2011
- Cyria Emelianoff, *Les villes européennes face au développement durable : une floraison d'initiatives sur fond de désengagement politique*, Université du Maine, 34 p.
- Danny Trom, *De la réfutation de l'effet Nimby considérée comme une pratique militante*, Revue française de science politique, volume 49, n°1, 1999, p. 43

Rapports, études, thèses, mémoires

- Thomas Bouvier, *Construire des villes européennes durables*, in Les Cahiers de la Solidarité n°17, 2009, Bruxelles, 496 p.
- Antoine Charlot, Comité 21, *Barcelone, de la qualité de vie au développement durable*, 2009, Notes 21, 24p.
- *Décider ensemble*, Analyse des pratiques de la concertation en France, mai 2011, 216 p.
- Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable des Transports et du Logement, *Dossier de presse, 4 novembre 2009, 1^{ère} conférence ville durable*, 32 p.
- Silvère Tribout, *En quoi les politiques publiques dites de développement urbain durable privilégient encore trop les dimensions écologique et économique aux dépens de la dimension sociale ?*, Mémoire IUP, 2009, Paris, 115 p.
- Vidéo MDD TV, *Urbanisme de projet : un regard européen*, publiée le 01/07/2011
- Extrait de la présentation de Benoist Apparu sur les mesures débattues dans le cadre du séminaire « Pour un urbanisme de projet » 27 mai

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES PAR PROJET

▪ Faux-la-Montagne / Ecoquartier du Four à pain

- Faux dans le vrai, in Pays du Limousin, n°49, 15 octobre-15 décembre 2010, pp. 64-67
- Alain FREYTET, Commune de Faux-la-Montagne, Parc Naturel Régional du Plateau de Millevaches, Association de Promotion de l'Eco-Habitat sur le Plateau de Millevaches, Plan d'intentions paysagères et esquisses d'aménagement pour l'écoquartier du Four à pain, août 2008, 37p.
- Site Internet FudoEditions (Alternatives Ecologie Culture Numériques) : <http://fudoeditions.info/content/Ecoquartier-faux-la-montagne> ; consulté entre le 22 mars et le 4 avril 2011

▪ Grenoble / ZAC De Bonne

- Jacotte BOBROFF, La caserne De Bonne à Grenoble : projet emblématique d'un développement durable à la française, Paris, PUCA, 2011, 81 p.
- Ville de Grenoble, SEM SAGES, Dossier de candidature de Grenoble : Appel à projet « EcoQuartier », Grenoble, Direction de l'Urbanisme de la Ville de Grenoble, 2009, 72 p.
- Ville de Grenoble, Tekhnê Architectes, Guide de la qualité environnementale dans l'architecture et l'urbanisme. Aménagements, bâtiments neuf, constructions à réhabiliter, Grenoble, Direction de l'Urbanisme de la Ville de Grenoble, Service Prospective Urbaine, 2010, 162 p.
- Ville de Grenoble, SEM SAGES, De Bonne. Livret d'accueil, Grenoble, Direction de l'Urbanisme de la Ville de Grenoble, 2009, 18 p.
- Cet écoquartier réinvente la ville, in Le Point, n°1989, oct 2010, pp 102-105.

▪ Nancy / Ecoquartier Nancy Grand Cœur

- Communauté Urbaine du Grand Nancy, Projet d'agglomération, 2007, Nancy, 134 p.
- Les rubans du développement durable, Agenda 21 du Grand Nancy, 2010, Paris, 4 p.
- Communauté Urbaine du Grand Nancy, Ville de Nancy, SOLOREM, AREP Ville, Projet urbain Nancy Grand Cœur, Emergence d'un écoquartier, Nancy, 2009, 20 p.
- Urbapresse Informations, Nancy Projet urbain Nancy Coeur, in Guide du 7^{ème} forum des projets urbains, Paris, 2007, 4 p.
- Conseil de développement durable du Grand Nancy, Grand Nancy durable, écoquartier et gouvernance : nouvelle donne pour projet d'agglomération revisité, Nancy, 2009, 39 p.
- Communauté Urbaine du Grand Nancy, SOLOREM, La lettre de l'écoquartier Gare Nancy Grand Cœur, 2006-2010, Nancy.
- Agence de développement et d'urbanisme de l'aire urbaine nancéienne, Pierre Gras, Grand Nancy, l'ambition urbaine. Les grands projets qui métamorphosent l'agglomération, Serge Domini Editeur, Vaux, 2009, 128 p.

▪ Rennes / ZAC La Courrouze

- « La Courrouze : le temps de la concertation », Ville de Saint-Jacques-de-la-Lande, Jacquolandin. Le journal d'information municipale de Saint-Jacques-de-la-Lande, Rennes, n°225, 2007, 12 p.
- Agence d'urbanisme et de développement intercommunale de l'agglomération rennaise, Rennes Métropole, Désirs d'habitants ? Désirs d'élus ? Analyse des initiatives et des dispositifs existants en matière de participation des habitants à Rennes Métropole, Rennes, 2011, 44 p.

▪ **Strasbourg / ZAC Danube**

- Ville et Communauté Urbaine de Strasbourg, Dossier de candidature – Quartier Danube à Strasbourg - Appel à projet « EcoQuartier », Strasbourg, Service Programmation et conception urbaine, Service Conduite des projets urbains, 2009, 52 p.
- Ville et Communauté Urbaine de Strasbourg, SERS, Charte de participation, Atelier de projet Danube, Groupe de travail, Strasbourg, 2010, 3 p.
- Ecoquartier Strasbourg, Contribution pour l'éco-ZAC Danube. Outils méthodologiques pour une participation citoyenne, Strasbourg, 2008, 28 p.

SITES INTERNET

- Comité 21 : <http://www.agenda21france.org/agenda-21-de-territoire/pour-agir/cadre-institutionnel.html>
- *Décider ensemble* : www.deciderensemble.com/
- MEDDTL (EcoQuartier) http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/DP_complet.pdf
- MEDDTL (EcoQuartier) <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Plan-Ville-Durable.html>
- MEDDTL : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Seminaire-de-Benoist-Apparu-des-26.html>

GLOSSAIRE

A

ABF : Architecte des Bâtiments de France
ADEME : Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
ADEUS : Agence de Développement et d'Urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise
ADUAN : Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Aire urbaine Nancéienne
AEU® : Approche Environnementale de l'Urbanisme
ALE : Agence Locale de l'Energie
AMO : Assistance à Maîtrise d'Ouvrage
ANAH : Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat
APEHPM : Association pour la Promotion de l'Eco-Habitat sur le Plateau de Millevaches
ASLL : Association syndicale libre de lotissement

B

BET : Bureau d'Etude Technique

C

CAUE : Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement
CESE : Conseil Economique, Social et Environnemental
CCI : Chambre de Commerce et d'Industrie
CDC : Caisse des Dépôts et Consignations
CDD : Conseil de Développement Durable
CDE : Concertation Décision Environnement
CERTU : Centre d'études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques
CETE : Centre d'Etudes TEchniques
CG : Conseil Général
CR : Conseil Régional
CUGN : Communauté Urbaine du Grand Nancy
CUS : Communauté Urbaine de Strasbourg

D

DDT : Direction Départementale du Territoire
DREAL : Direction Régionale de l'Equipeement, de l'Aménagement et du Logement

E

EHPAD : Etablissement d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes
EPF : Etablissement Public Foncier
EPL : Entreprise Publique Locale

F

FBTP : Fédération du Bâtiment et des Travaux Publics
FNAUT : Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports

H

HLM : Habitation à Loyer Modéré
HQE® : Haute Qualité Environnementale

I

ICLEI : Conseil International pour les initiatives locales en environnement
INPL : Institut National Polytechnique de Lorraine
IUP : Institut d'Urbanisme de Paris

M

MEDDTL : Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement

N

NIMBY : Not In My BackYard (pas de ça chez moi)

O

ONU : Organisation des Nations Unies
OPAC : Office Public d'Aménagement et de Construction

P

PDU : Plan de Déplacements Urbains
PLH : Programme Local de l'Habitat
PLU : Plan Local d'Urbanisme
PMR : Personne à Mobilité Réduite
PPP : Partenariat Public Privé
PUCA : Plan Urbanisme Construction Architecture

R

RFF : Réseau Ferré de France
RUG : Région Urbaine Grenobloise

S

SCIC : Société Coopérative d'Intérêt Collectif PNR
SCOT : Schéma de COhérence Territoriale
SDAP : Service Départemental de l'Architecture et du Patrimoine
SEM : Société d'Economie Mixte
SERS : Société d'aménagement et d'Équipement de la Région de Strasbourg
SESAC : Sustainable Energy Systems in Advanced Cities
SHON : Surface Hors Œuvre Nette
SPLA : Société Publique Locale d'Aménagement
SPL : Société Publique Locale
STAR : Syndicat des Transports de l'Agglomération Rennaise

T

TCSP : Transport en Commun en Site Propre
TIC : Technologie de l'Information et de la Communication

U

UQ : Unions de quartiers

V

VRD : Voirie et Réseaux Divers

Z

ZAC : Zone d'Aménagement Concerté

LISTE DES DEPLACEMENTS ET ENTRETIENS REALISES

Récapitulatif des déplacements

Dates (2011)	Lieux déplacements
19, 20, 21 avril	Faux-la-Montagne / Guéret
16, 17 mai	Grenoble
16, 17 et 23 juin	Nancy
20, 21 juin	Rennes / Saint-Jacques-de-la-Lande
19 juillet	Strasbourg

Récapitulatifs des entretiens réalisés avec les acteurs sur le terrain :

Lieu	Acteurs rencontrés
Faux-la-Montagne / Guéret	<ul style="list-style-type: none"> - Catherine Moulin : Maire de Faux-la-Montagne ; - Karine Durand : Architecte conseiller / CAUE 23 ; - Marin Baudin : Paysagiste conseiller / CAUE 23 ; - Stéphane Grasser : Chef de projet / SCIC l'Arban ; - Frédéric Thomas : Chargé de mission / Association De fil en réseaux ; - Alain Freytet : Paysagiste concepteur ; - Armelle Barroux : Future habitante en auto-promotion
Grenoble	<ul style="list-style-type: none"> - Philippe De Longevialle : 3^{ème} Adjoint au Maire de Grenoble en charge de l'Urbanisme + Président de la SEM SAGES ; - Perrine Flouret : Chef de projet / Direction de l'urbanisme de la Ville de Grenoble ; - Henri De Choudens : Ancien président / Union de quartier Bonne-Championnet-Condorcet ; - Frédéric Cacciali : Chargé de communication / SEM SAGES ; - Pierre Kermen : Ancien adjoint au Maire de Grenoble en charge de l'Urbanisme + Ancien Président de la SEM SAGES ; - Michel Gibert : Ancien Directeur Développement Durable et Europe / OPAC 38
Nancy	<ul style="list-style-type: none"> - Claudine Guidat : 1^{ère} adjointe au Maire de Nancy déléguée à la participation, à la vie des territoires et à la citoyenneté ; - François Henry : Directeur de l'Agence Gares Est Européen / Gares et Connexions ; - Frédéric Chastanier : Directeur de l'ingénierie Grands Projets / Communauté Urbaine du Grand Nancy ; - David Gégonne : Directeur d'études / Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Aire urbaine Nancéienne ; - Valérie Bretagne : Docteur en sociologie, Ingénieur de recherche / NIT-InoCité – INPL (en charge de la concertation sur Nancy Grand Cœur) - Participants aux ateliers
Rennes	<ul style="list-style-type: none"> - Emmanuel Couet : Maire de Saint-Jacques-de-la-Lande + Vice Président de Rennes Métropole en charge de l'aménagement + Président SEM Territoires ;

	<ul style="list-style-type: none"> - Julien Bailleul : Chargé d'opérations / SEM Territoires ; - Charles Dard : Paysagiste concepteur ; - Gilles Le Guévelou : Président / Comité de quartier Cleunay
Strasbourg	<ul style="list-style-type: none"> - Sébastien Bruxer : Chargé de mission / Direction conduite de projets urbains / Ville et Communauté Urbaine de Strasbourg ; - Alain Chiesa : Chef de projet / SEM SERS ; - Bruno Parasote : Président / Association Ecoquartier Strasbourg + Représentant Eco-Logis Strasbourg ; - Bernard Schwaller : Représentant et membre / Association Ecoquartier Strasbourg + « Collectif du chat partagé »

TABLE DES FIGURES

Figure 1 : Carte des projets d'écoquartiers français et européens étudiés-12

Figure 2 : Avantages et inconvénients de la concertation avec le public et/ou avec les acteurs-30

Figure 3 : Un visiteur utilise le procédé de la réalité augmentée sur le projet de La Courrouze-36

Figure 4 : La péniche de l'écoquartier Danube : point de rencontre des participants à la concertation-36

Figure 5 : Une forte affluence aux réunions publiques de Nancy Grand Cœur-38

Figure 6 : Représentation schématique de la démarche d'ateliers de Strasbourg-39

Figure 7 : L'intervention du garant : le partage des rôles aux trois grandes phases du projet-43

Figure 8 : Séance de travail in situ entre le paysagiste concepteur, les futurs habitants et les porteurs du projet à Faux-la-Montagne-48

TABLE DES MATIERES

LE MOT DU PRESIDENT	5
AVANT PROPOS CDC	6
REMERCIEMENTS	7
SOMMAIRE	8
INTRODUCTION	9
<i>Pourquoi une étude sur la concertation dans les écoquartiers ?</i>	9
<i>Présentation du projet « De l'écoquartier à la ville durable, analyse des pratiques de la concertation »</i>	10
<i>La concertation pour la réalisation des écoquartiers : passer des convictions aux méthodes</i>	12
Concertation, intérêt général et intérêts particuliers	12
La réalisation des écoquartiers peut-elle se passer de la concertation ?	13
A quelles conditions la concertation peut-elle porter ses fruits ?	14
LES PRE-REQUIS DE LA CONCERTATION SUR LES PROJETS D'ECOQUARTIERS : POURQUOI CONCERTER, QU'ATTEND-ON DE LA CONCERTATION ?	15
① Prendre en compte le contexte local	15
<i>S'appuyer sur la culture de la concertation du territoire</i>	15
Culture de la concertation et volontarisme politique en matière de concertation	15
L'importance du contexte politique et associatif	17
<i>Prendre conscience des différents temps des acteurs</i>	17
<i>Connaître les moyens fonciers et de planification à disposition de la collectivité locale</i>	18
La politique foncière	18
Ecoquartiers et planification	19
② Elaborer une stratégie de concertation	19
<i>Définir les objectifs de la concertation et les partager</i>	19
<i>Tenir compte du paradoxe de la concertation : l'absence des futurs habitants et usagers</i>	19
<i>Dépasser l'idée que la concertation peut être un frein à l'ambition des projets</i>	20
③ Qui doit mettre en place la concertation ?	21
<i>Initiative publique ou citoyenne, l'écoquartier en France et en Europe du nord</i>	21
<i>L'importance d'un portage politique clair : affirmer le rôle de l'élu</i>	22

Implication des porteurs de projet et diversité des cultures professionnelles, facteurs de succès d'un écoquartier ? _____ **23**

Tirer parti des différences de cultures professionnelles _____ **23**

Prendre conscience de l'investissement personnel que nécessite la démarche _____ **23**

④ Affecter des moyens financiers et humains pour la concertation _____ **23**

AVANT LA MISE EN ŒUVRE : LA CONCEPTION D'UN DISPOSITIF DE CONCERTATION ADAPTE _____ **25**

⑤ Quelles "règles du jeu" ? _____ **25**

Clarifier les compétences et les processus _____ **25**

⑥ A quel moment initier la concertation et à quel rythme ? _____ **26**

Concertation et conception, quelles temporalités ? _____ **26**

Associer les partenaires du projet en amont du choix de l'équipe de conception _____ **27**

Une dynamique participative dans la continuité _____ **28**

⑦ Quel public viser? _____ **28**

Mobiliser, diversifier et "mettre en capacité" le public _____ **28**

Débat avec le public et/ou débat entre acteurs ? _____ **29**

Riverains / Citoyens / Futurs habitants : identifier pour mieux mobiliser _____ **30**

⑧ Déployer des outils opérationnels et des méthodes adaptées _____ **32**

Le management de projet, quels enseignements venus d'Europe du nord ? _____ **32**

S'assurer que les outils de gouvernance et de concertation permettent la prise de décision _____ **33**

Bien choisir ses outils de concertation parmi un large panel _____ **34**

Développer des outils pour mobiliser les citoyens _____ **34**

Structurer la concertation sur le long terme et entretenir le lien avec la population : _____ **34**

Organiser des temps forts de la concertation : _____ **36**

PENDANT LA DEMARCHE : PILOTER LA CONCERTATION _____ **40**

⑨ Comment conduire la concertation ? _____ **40**

Progression graduelle, le « learning while doing » _____ **40**

Ménager des marges de manœuvre tout au long du processus _____ **40**

Recourir à un garant de la bonne tenue des débats ? _____ **41**

L'externalisation du garant : le recours à une structure porteuse _____ **41**

L'internalisation de la concertation : la collectivité garante _____ **42**

L'intervention du garant : vers une évolution de la posture de l'élu ? _____ **42**

⑩ Quelle posture le porteur du projet doit-il adopter ? _____ **43**

<i>Instaurer et maintenir la confiance entre les protagonistes</i>	43
<i>Dépasser la peur de l'instrumentalisation de la concertation</i>	44
APRES LE DIALOGUE : LIER CONCERTATION ET DECISION	45
⑪ Les effets de la concertation ?	45
<i>La montée en capacité technique des citoyens grâce à la concertation</i>	45
<i>Favoriser une citoyenneté active</i>	46
<i>L'impact de la concertation sur la conception</i>	46
<i>La concertation, partie intégrante du processus décisionnel</i>	48
⑫ Préparer la gestion et favoriser des usages responsables	49
<i>Une concertation pour un meilleur usage et une meilleure gestion du quartier</i>	49
La concertation en amont permet-elle de préparer un quartier plus éco-citoyen ?	49
La concertation pour améliorer la gestion du quartier	50
<i>Comment évaluer la concertation pour les écoquartiers ?</i>	51
CONCLUSION	52
Annexe 1 : Organisation et pilotage du projet « De l'écoquartier à la ville durable, analyse des pratiques de la concertation »	54
Annexe 2 : Tableau récapitulatif des projets européens analysés au cours de l'étude Europe	55
Annexe 3 : Tableau récapitulatif des projets français ayant fait l'objet d'études de cas	56
Annexe 4 : Un cadre réglementaire limité en matière de concertation en urbanisme	57
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES GENERALES	58
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES PAR PROJET	59
GLOSSAIRE	61
LISTE DES DEPLACEMENTS ET ENTRETIENS REALISES	63
TABLE DES MATIERES	66