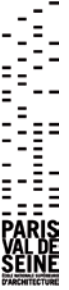


Programme « Concertation, Décision, Environnement » du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Mardi 18 septembre 2012 9h - 17 h 30

École Nationale Supérieure d'Architecture Paris-Val de Seine
Umr Cnrs LAVUE 7218
3 quai Panhard et Levasseur 75013 Paris



L'IMPLICATION DES HABITANTS DANS LES PROJETS D'ECOQUARTIERS EN FRANCE : QUELLES PRATIQUES, QUELLES PERSPECTIVES ?



L'implication des habitants dans les projets d'écoquartiers en France : Quelles pratiques, quelles perspectives ?

Comité d'organisation :

Jodelle Zetlaoui-Léger (resp. scientifique), Michael Fenker, Camille Gardesse, Isabelle Grudet, Laure Héland, Jennifer Leonet, Armelle Thonnart, Bendicht Weber, Thierry Lémant

Groupement de Recherche :

Lab-Urba PRES Paris Est (mandataire de la recherche) | Laboratoire Espaces Travail, ENSA Paris La Villette, UMR CNRS 7218 LAVUE | Faculté d'Architecture La Cambre-Horta, Université Libre de Bruxelles

Partenaires :

SCET Groupe Caisse des Dépôts et Consignations | Association 4 D | Association Robins des Villes | Réseau Activités et Métiers de l'Architecture et de l'Urbanisme (sous l'égide du Bureau de Recherche Architecturale, Urbaine et Paysagère)

SOMMAIRE

MONOGRAPHIES DES ÉCOQUARTIERS

Isabelle Grudet 03

Amiens, la ZAC Paul Claudel (tranche 4)

Michael Fenker 24

Mulhouse, l'éco-quartier des Berges de la Doller

Camille Gardesse 34

Paris, la ZAC Pajol

Jodelle Zetlaoui-Léger 50

Strasbourg, la ZAC Danube

Camille Gardesse 65

Tours, la ZAC Montconseil

CONTRIBUTIONS D'INTERVENANTS

Klaus Habermann-Niesse 79

Participation et culture de planification dans le développement urbain en Allemagne

Christian Lesort 92

Le projet Angers -Rives Nouvelles

Jean-Didier Laforgue 99

Habiter le développement durable

|FORS REVUE GLOBAL N°200 recherche sociale n° 200 oct.-déc. 2011|

Clément Mignet 105

Comment concilier le processus d'appropriation face à la temporalité de l'aménagement ?

|Contribution scientifique et technique sur la notion d'appropriation dans les opérations d'aménagement durable, METL, juillet 2012|

Vincent Renauld 108

Les éco-techniques à l'épreuve des usages

Paula Femenias 123

Objectifs en faveur de l'environnement et du développement durable dans la transformation de logements publics existants : un aperçu de 25 années d'expérience en Suède

Guillaume Faburel - Camille Roché 141

Modes d'habiter et participation habitante dans les éco-quartiers en France : une analyse par les valeurs et principes de projets récents

La ZAC Paul Claudel à

Amiens : les ateliers participatifs de projet de la tranche 4

Isabelle Grudet*

Positionnement dans la typologie

L'implication des habitants plus importante que d'habitude. Lien direct établi entre enjeux participatifs et ceux du développement durable. Implication à différentes phases, notamment en amont du processus et études, éventuellement partage de la gestion de certains lieux envisagés. Culture de la participation préexistante et / ou structures, instances, dispositifs de participation mis en place pour l'opération.

Sous cas : pas de mouvement *bottom up* particulier (14 cas)

Spécificité d'Amiens

Culture de démocratie locale naissante durant le mandat de Gilles de Robien grâce aux comités de quartiers créés en 1989. La volonté d'impliquer bien davantage les habitants est au cœur du projet politique de Gilles Demailly qui lui succède en 2008. Différentes formes d'implication des habitants sont mises en place à partir de cette date, y compris à l'échelle de la ville (PDU, projet métropolitain Amiens 2030)

* Architecte DPLG, docteur en architecture, ingénieure de recherche du Ministère de la Culture et de la Communication.

Spécificité de la tranche 4 de la zac Paul Claudel :

- Un des projets emblématiques de la nouvelle approche de la participation à Amiens en raison de son lancement en début de la nouvelle mandature et des possibilités d'aménagement offertes par la friche urbaine de France Telecom.
- Ateliers de projet concernant la programmation-conception urbaine et les espaces publics. Y ont été impliqués, des habitants du quartier (dont des représentants du comité de quartier), mais aussi des habitants d'autres parties de l'agglomération ainsi que des promoteurs locaux.
- Coproduction conduisant à des évolutions du projet : programmation différée d'espaces publics prévue avec les habitants nouvellement installés.

1 Le projet de la tranche 4 de la Zac Paul Claudel dans le contexte d'Amiens

Les projets à Amiens

Communauté d'agglomération d'Amiens Métropole :

176 189 habitants (chiffres Insee, 2009)

Ville d'Amiens : 136 105 habitants (chiffres Insee, 2009)

Politique de mobilité : le PDU est en cours de révision (adoption prévue en septembre 2013).

Politique énergétique : Plan Climat adopté en 2010, Agenda 21 lancé en 2005, aujourd'hui en cours de refonte.

Comités de quartier créés en 1989.

Charte de démocratie locale adoptée en 2009.

Planification urbaine : le PLU d'Amiens a été actualisé en 2006.

Politique d'habitat : PLH approuvé.

Projets de rénovation urbaine : PRU lancé en 2005 pour les quartiers d'Amiens nord, Etouvie et Amiens sud-est. Révisé en 2010.
Zac en cours (en plus de la Zac Paul Claudel) : Intercampus (habitat, activité, équipements, 80 ha) ; Quartiers nords (habitat, activité, équipements, GPV, ANRU, 50 ha) ; Gare la vallée (110 ha en restructuration à proximité de la gare et du centre ville) ; Cathédrale (habitat, équipements, 7,2 ha) ; Renancourt (habitat, activité, équipements, 63 ha) ; Victorine Autier (GPV, ANRU, habitat, 30 ha).

Zac Paul Claudel (tranches 1, 2, 3 et 4)

Localisation : 1^{ère} couronne, en limite sud de la ville d'Amiens.

Nature de l'opération : transformation de friche et extension de la ville sur des terres agricoles. Projet engagé pour développer l'offre de logements.

Aménageur : Amiens aménagement.

Superficie générale de la zac : 40,5 ha. Nombre de logements 1450.

Nombre d'habitants attendus à terme : environ 3000.

Nombre d'habitants présents sur le site environ 600 logements soit environ 1400 hab.

Programme : logements, activités, espaces publics.

Tranche 4 :

Superficie : 5 ha.

Nombre de logements : entre 380 et 520.

Achèvement du projet prévu en 2018.

1999 : lancement des premières études de la zac Paul Claudel. Concours d'urbanisme remporté par l'architecte Massimiliano Fuksas et de la paysagiste Florence Mercier

2001 : création de la zac Paul Claudel

2006 : livraison des premiers logements

2008 : changement de l'équipe municipale

2009 : lancement des consultations pour la tranche 4. Sélection de l'agence Enet-Dolowy pour la maîtrise d'œuvre urbaine

2010 : ateliers de projet participatif pour la programmation et la conception urbaine

2011 : sélection du groupe Arpentère, Ese, Etic pour la maîtrise d'œuvre infrastructure ; ateliers de projet participatif pour les espaces publics

- ateliers participatifs pour des squares des tranches 1-3, avec Florence Mercier

2018 : date prévue d'achèvement du projet.

La tranche 4 de la zac Paul Claudel est une opération qui a été entamée postérieurement aux trois premières tranches, en raison d'incertitudes foncières. Lorsque la zac Paul Claudel est officiellement créée en 2001, le secteur de France Télécom (tranche 4), dont la ville n'a pas la maîtrise foncière, ne fait pas partie du programme opérationnel. C'est après son acquisition en 2005 et le changement de l'équipe municipale survenu en 2008 que le travail sur la tranche 4 est lancé.

Les trois premières tranches de la zac Paul Claudel ont été engagées durant la mandature du maire UDF Gilles de Robien. Elu en 1989, celui-ci apparaissait comme un « maire modernisateur » dans la mesure où il avait mis en place de grands projets urbains et fait appel à l'élite architecturale et paysa-

gère¹. Durant la campagne de 2008, les opposants de Gilles de Robien ont cependant critiqué l'absence d'une réelle implication des habitants dans les projets, l'absence de transports publics et la place trop importante laissée à la voiture dans la ville d'Amiens. La tranche 4 de la zac Paul Claudel est présentée par l'équipe de la « gauche unie » (PS, PRG, PC, MRC, Verts), nouvellement élue, comme un projet laboratoire, à la fois par rapport à ses intentions en termes de démocratie locale et parce qu'elle constitue une « page blanche » -pour reprendre les termes de l'adjointe à l'urbanisme- ouverte à l'expérimentation de nouvelles manières de vivre à Amiens.



Image n° 1. Source : Diaporama « Atelier de projet participatif n°1 - Habitat & Formes urbaines », présentation d'Iga Dolowy, le 13 janvier 2010, diapositive n° 4.

2 Les approches de la durabilité des projets de la Zac Paul Claudel

Les tranches 1, 2 et 3 abordent la durabilité, surtout à travers la dimension paysagère (structure parcellaire et nature), alors que la tranche 4 ajoute à cet aspect la dimension participative du processus. L'accent est

¹ Ses projets les plus importants étaient la piétonisation du centre ville, l'aménagement du parc Saint Pierre, l'université en centre ville (pôle scientifique St Leu, droit Cathédrale), le réaménagement des quartiers nord (GPV), le quartier Gare La vallée, le cinéma multiplexe, la réhabilitation de la tour Perret, le Zénith, le Coliséum (piscine, patinoire)

mis sur les thèmes de l'énergie (bâtiments, transports) et de la mixité sociale (différents types de logements et partage de l'espace public).

Dans les trois premières tranches du projet en effet, la question de la durabilité est surtout abordée à travers la notion de paysage. Le projet de l'architecte Massimiliano Fuksas et de la paysagiste Florence Mercier (concours d'urbanisme remporté en 1999) est structuré par une « trame arborée » et une noue - un système d'assainissement pluvial alternatif. Les concepteurs ont veillé à « l'insertion du projet à son environnement » en travaillant sur « le parcellaire existant et l'ancienne occupation du site - jardins ouvriers, agriculture, vergers ». Ils ont mis en place un système de « gestion différenciée des eaux pluviales avec infiltration à la parcelle pour les programmes privés et rejet des eaux de voirie dans une noue paysagère ». Ils ont cherché à équilibrer les espaces libres et les espaces bâtis, en posant un principe de partition (50% espaces bâtis / 50% espaces libres). Par ailleurs, la réalisation du chantier a été pensée avec une « absence d'apports ou d'évacuation des terres (bilan déblais / remblais nul) ». Pour ce qui concerne les constructions, une certification environnementale² a été requise sur tous les programmes de la tranche 2. (Source : réponse de la Sem au 1^{er} questionnaire de l'enquête).

Image n° 2. Source : Diaporama « Atelier de projet participatif n°1 – Habitat & Formes urbaines », présentation du chargé de projet pour la Zac Paul Claudel à Amiens Aménagement, le 13 janvier 2010, diapositive n° 20.



Le projet de la tranche 4 apparaît sur certains aspects comme un contre projet des tranches 1 et 2 :

- Du point de vue environnemental, on critique le manque de densité et l'absence de prise en compte des questions de transport et d'étalement urbain.

² CERQUAL H&E

- Du point de vue social, au nom du principe de « mixité sociale », on regrette le manque de logements sociaux au moment de la programmation³. Pour la tranche 4, on a recherché la mixité et à créer des « conditions de vie de quartier » avec « appropriation des espaces par les habitants ».
- Au nom du principe de démocratie participative, on regrette le manque d'implication des habitants. Pour la nouvelle tranche, la municipalité a souhaité impliquer davantage les habitants dans la définition du programme et la mise en place du schéma directeur de ce terrain de cinq hectares. L'« élaboration conjointe de scénarii d'aménagement », la « mise au point conjointe de la solution retenue et la restitution en réunion publique » sont appréhendées par la nouvelle équipe et la Sem Amiens Aménagement⁴ comme des points centraux de la notion de durabilité.

Pour mettre en pratique ce dernier objectif, une consultation de maîtrise d'œuvre urbaine a été organisée : il a été demandé aux postulants de proposer une méthode de travail participative. Un an après (permettant l'inscription du schéma directeur dans le Plan local d'urbanisme), une consultation portant sur le marché de maîtrise d'œuvre infrastructure a été lancée, réitérant ainsi la demande d'implication des habitants. Parallèlement, des ateliers participatifs, ouverts aux personnes habitant déjà sur le site, ont été mis en place pour deux squares situés dans les premières tranches de la Zac.⁵

Par rapport au premier projet, celui de la tranche 4, élaboré dans des ateliers de projet participatifs se caractérise par :

- L'affirmation d'une continuité en termes de pensée sur le paysage. Des « jardins transversaux ouverts sur la coulée verte » ainsi qu'« un maillage dense de connexions douces » sont en effet proposés.
- Sa densité, il est prévu 380 à 520 logements soit une densité de 80 logements à l'hectare et des gabarits de R à R+ 4 (un huitième de la superficie et presque le tiers des logements).

³ Ce manque a été pallié par la récupération d'éléments de programme par des bailleurs sociaux suite à la crise de 2008.

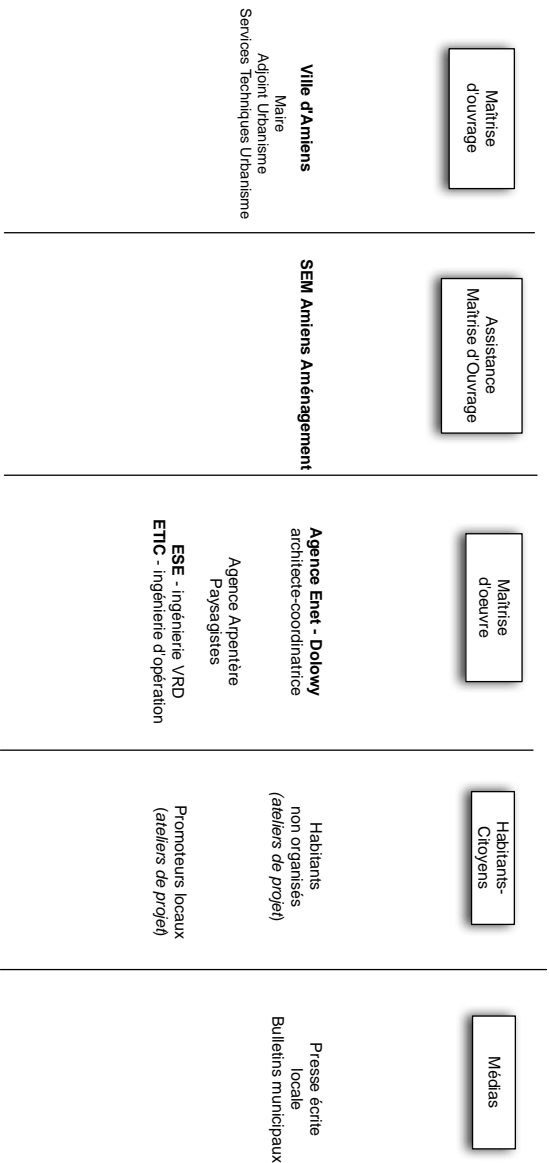
⁴ Cf. les réponses de la Sem aux questionnaires de l'enquête

⁵ Ces ateliers ont été animés en mai-juin 2011 par la paysagiste de la première phase, Florence Mercier. Nous limitant dans cette analyse à la tranche 4, nous ne traiterons pas dans les pages qui suivent de ce qui s'est passé dans cet atelier.

- Son affichage des objectifs en termes de maîtrise des dépenses énergétiques plus ambitieux : niveau BBC pour tous les programmes, promotion des programmes innovants type habitat passif (ce qui correspond à l'élévation des exigences durant cette période en France).
- Son intégration de la thématique de la voiture. Il encourage des modes de déplacement doux. Le groupe a décidé de faire en sorte que le quartier soit juste traversé par les voitures (simple venelle d'accès à sens unique aux parkings sous les îlots) et a interdit le stationnement aérien des voitures à la parcelle et sur les venelles. Il a mis en place des « poches de parking » extérieures aux limites du quartier et des « venelles de desserte ».

3

Le système d'acteurs du projet de la tranche 4



4 L'ingénierie du dispositif participatif

Principes et organisation du dispositif

Le principe d'un dispositif participatif a été acté dans le cahier des charges du concours de « maîtrise d'œuvre urbaine » lancé en mai 2009. Le marché a été emporté par l'agence d'architecture Enet-Dolowy après audition des candidats par le jury. Les principes de l'agence Enet-Dolowy concernant l'organisation du dispositif participatif ont été une des raisons de sa sélection.

La « démarche participative du projet » est d'abord construite autour de plusieurs moments étalés sur deux mois et demi : une visite de site, quatre ateliers thématiques, un atelier de synthèse. L'atelier de synthèse a été suivi d'une réunion publique, puis de deux réunions du groupe destinées à élaborer des « scenarii d'aménagement ». En tout, ce dispositif aura été actif pendant quatre mois et demi (décembre 2009-avril 2010). Les ateliers se sont tenus dans les locaux d'Amiens Aménagement ; la réunion publique dans la salle de réunion du secteur de la mairie.

A ce premier volet d'ateliers a succédé un second lancé un an plus tard et consacré aux espaces publics (juin - novembre 2011). Dans le cahier des charges techniques particulières (CCTP), élaboré pour le « marché de maîtrise d'œuvre infrastructure » de la tranche 4, il est clairement stipulé, – dans la description des « missions complémentaires d'assistance à la maîtrise d'ouvrage » et parallèlement au travail de « l'architecte-urbaniste en chef du secteur »- que le dispositif participatif devra être reconduit. L'agence de paysage qui a finalement été sélectionnée a répondu en proposant une « méthodologie de la concertation ». Dans un document de dix pages, les thématiques et l'organisation des quatre ateliers proposés (organisés en huit séances) sont décrits très précisément. Ce marché a été emporté par l'agence de paysage Arpentère, accompagnée du bureau d'ingénierie VRD ESE et d'ingénierie d'opération ETIC, après audition des candidats par un jury.

La constitution du groupe

La constitution du groupe a été pensée avant le démarrage du 1^{er} atelier par l'architecte et l'adjointe à l'urbanisme, présidente de la Sem Amiens Aménagement. Elle a été mise en œuvre par la sem qui a lancé les invitations et diffusé l'information de la création de ce groupe de travail dans la presse locale (journal d'Amiens, courrier Picard, revue de la mairie).

En plus des organisateurs, le premier groupe comportait des habitants et des représentants du monde associatif (qui se sont manifestés individuellement, suite à l'appel lancé dans la presse), un représentant de France Telecom, des promoteurs (contactés directement par la sem) ainsi que des personnes des services techniques de la ville (invitées ponctuellement en fonction de leur domaine). A quelques exceptions près, et en dehors du personnel des services techniques (différents dans chaque atelier), le groupe est resté le même tout au long du processus (du travail sur le schéma directeur à celui sur les espaces publics) et a rassemblé entre 20 et 25 personnes, organisateurs compris.

En ce qui concerne les habitants, une diversité sociodémographique et la présence d'habitants d'autres parties d'Amiens ont été souhaitées par les organisateurs. Les habitants du groupe ne provenaient effectivement pas tous du secteur d'Amiens concerné par cette opération, même s'il y avait quelques riverains, notamment deux représentants du comité de quartier et des personnes travaillant sur le site à France Telecom.

Plusieurs collèges ont été constitués : un collège des associations qui regroupait des personnes du comité de quartier Saint Honoré et des associations « vive Amiens » et « Francas de la Somme » (5 personnes); un collège d'habitants non organisés (15 personnes) ; un collège professionnel, avec des représentants de la CCI, de France Telecom, de la chambre des métiers et de l'artisanat, de la Fnaim, des promoteurs et des bailleurs. Les organisateurs ont souhaité la présence de promoteurs et de bailleurs en raison de leur connaissance du marché et des normes du logement ainsi que de personnels des services techniques. L'élue a souhaité que ces derniers restent en retrait, afin de ne pas freiner trop vite les idées du groupe avec un principe de réalité. Cette attitude de retrait a également été observée par le promoteur que nous avons interviewé.

Il ne semble pas y avoir eu de véritable diversité sociodémographique. D'abord, la plupart des habitants ont un rapport au champ de l'aménagement ou de l'environnement dans le cadre de leur vie professionnelle ou de leur activité militante. Ensuite, aucun habitant des logements sociaux existant sur le site n'a participé au groupe. Cette absence de diversité a été regrettée par les organisateurs.

5 Déroulement du projet en lien avec le dispositif participatif

Calendrier	1999	2001	2006	2010				2011													
				Trim 1	Trim 2	Trim 3	Trim 4	Trim 1	Trim 2	Trim 3	Trim 4										
Processus du projet urbain																					
Etudes préliminaires pour les tranches 1, 2 et 3	X																				
Livraison des premiers logements de la tranche 1			X																		
Procédures																					
Désignation maître d'ouvrage urbain pour les tranches 1, 2 et 3	X																				
Création du ZAC Paul Chaud	X																				
Désignation maître d'œuvre urbain pour la tranche 4					X																
Modifications de PLU : inscription du schéma d'aménagement de la tranche 4										X											
Désignation maître d'œuvre infrastructures																				X	
Validation des propositions de groupe de projet participatif au bureau municipal											X										
Instances de décision																					
Instances participatives																					
Groupe de projet participatif de la tranche 4																					
Visite de site							X														
Atelier formes urbaines et habitat										X											
Atelier énergie										X											
Atelier vie de quartier, équipements et déplacements										X											
Atelier paysage, eau et espaces publics										X											
Atelier du cycle										X											
Atelier scénarii d'aménagement										X											
Ateliers squares de la ZAC Paul Chaud										X										XX	
Atelier projet espaces publics																					
Espaces publics de proximité																					XX
Espaces circuits																					XX
Croiseurs de biodiversité																					XX
Places de loi																					X
Symbiose																					X
Réunions publiques										X											X

Les premiers ateliers thématiques

Les quatre thèmes des ateliers de projet participatif (« formes urbaines et habitat », « énergie », « vie de quartier et déplacements », « paysage et eau, espaces publics et collectifs ») s'inscrivent clairement dans la thématique de la durabilité. Les ateliers sont qualifiés d'« ateliers thématiques de développement durable » dans le diaporama constitué pour le premier atelier. Ils sont également inscrits sous le slogan « Construire ensemble un avenir durable, solidaire et démocratique » qui positionne le durable dans le champ politique.

Ces ateliers ont constitué une première étape du travail visant à ce que le groupe acquière un certain nombre de données. Les réunions ont commencé par des présentations d'experts⁶. Les informations données visaient à nourrir directement les débats. Les thématiques étaient annoncées clairement, par avance, à travers le programme des séances. Les informations étaient présentées de manière à être accessibles aux non spécialistes, mais étaient extrêmement denses. Les personnes des services techniques de la sem ou les promoteurs, présents dans les groupes de travail, avaient aussi pour mission de transmettre des informations le cas échéant.

Les outils utilisés durant ces ateliers sont des diaporamas préparés à l'avance par l'architecte (projection de plans et d'images de référence) et les échanges oraux, dont la trace est conservée dans des comptes-rendus de réunion (rédigés par la sem) et par des tableaux (enjeux, orientations) élaborés *a posteriori* par l'architecte. Ces réunions ont parfois fait apparaître des positions divergentes, notamment sur la question du stationnement, qui sont réapparues au moment de la définition du projet.

Les « scénarii d'aménagement »

Pour la première réunion consacrée au dessin du schéma directeur, l'architecte est arrivée avec deux scénariis. Ceux-ci sont déclinés à différentes échelles et décrits à partir de différents critères⁷.

⁶ Plusieurs personnes, dont l'architecte, ont estimé que le temps des débats était de ce fait trop court. De telles présentations n'ont d'ailleurs pas eu lieu dans l'atelier sur les espaces publics.

⁷ La compréhension de l'avancée du travail s'appuie sur le diaporama de l'architecte. Il semble qu'il n'y ait pas eu de compte-rendu fait par la sem de ces réunions.

Des questions sont posées en termes de cheminement par rapport à l'échelle de l'ensemble de zac Paul Claudel, dans sa relation avec l'opération en cours Intercampus d'une part, dans sa relation aux avenues qui bordent la tranche 4 d'autre part. Il s'agit de décider si la « coulée verte » de la tranche 4 doit être reliée ou autonomisée par rapport à celle des tranches 1,2 et 3. Cette question semble avoir été vite réglée. L'idée d'une connexion entre les deux « coulées vertes » est constamment présente dans la suite du travail.

Scénario 1 : légende :
« 2 coulées vertes nord-sud parallèles connectées par des liaisons douces en site propre. »



Scénario 2 : légende :
« coulée verte est-ouest perpendiculaire au chemin des Hayettes. »



Image n° 3. Source : diaporama « Scenarii d'aménagement n°2 », présenté par Iga Dolowy, le 21 avril 2010.

La deuxième question concerne la « trame des déplacements » et les stationnements. Une alternative est présentée entre des stationnements placés dans des cours et de ceux situés le long de mails. En écho aux débats précédents, la question des stationnements est longuement débattue.

La troisième question porte sur la forme urbaine. Deux types sont proposés : 1) des « rubans », c'est-à-dire des barres segmentées ; 2) des « îlots à cœur ouverts », c'est-à-dire traversés de « cheminements piétons secondaires ».



Scénario 1 et 2

Image n° 4. Source : diaporama « Scenarii d'aménagement » présenté par Iga Dolowy le 24 mars 2010, diapositive n°4.



Ces deux types sont détaillés ensuite de plusieurs points de vue : les espaces verts, les parkings, la « mixité des formes urbaines » et les « capacités programmatiques » (ils sont jugés équivalents sous cet aspect), des espaces permettant la mise en place d'espaces collectifs, les « lieux de

convergence », des formes architecturales possibles, de l'optimisation des apports solaires, des limites foncières et des contraintes de réseau.

Ces scénariis semblent ouverts et offrir des marges de manœuvres « honnêtes » pour la discussion. En effet, aucun des deux n'est caricatural ou visiblement beaucoup moins bien que le précédent, de façon à susciter l'adhésion. On voit aussi que la complexité du problème n'est pas éludée : des questions techniques ou relatives à l'énergie sont évoquées, plusieurs échelles et plusieurs thématiques sont abordées.

Une deuxième réunion du groupe de travail a eu lieu sur le même thème un mois plus tard. C'est une inflexion du rythme des réunions qui avaient lieu quasiment chaque semaine. Deux nouveaux scénariis sont proposés, ce qui montre que le travail de la première réunion a fait avancer la réflexion.

La question des « principes de composition » de la « forme urbaine » aboutit à de nouvelles propositions. La première reprend l'idée des « flots ouverts », mais ceux-ci ne comportent plus de stationnements (en orange) en leur cœur ; ils sont « desservis par des mails de parking ».

Image n° 5. Source : Diaporama « Réunion publique n°2 », présenté par Iga Dolowy, le 10 mai 2010, diapositive n°8.

La seconde, appelée « quartier jardin », fait émerger un espace central qualifié de « jardin transversal » comprenant des constructions sous forme de plots et borné par un bâti linéaire fractionné.

Cette proposition reprend l'idée de ruban du 1^{er} scénario, proposé dans la réunion précédente, mais la transforme fortement en faisant émerger un espace collectif d'un seul tenant. Une nouvelle idée apparaît : le stationnement est géré par des « poches de parking externalisées » (en orange sur le plan).



Durant la réunion de travail du 21 avril 2010, ces deux variantes ont été discutées à partir des mêmes entrées que lors de la réunion précédente. On comprend que c'est le second scénario qui a eu la préférence des membres du groupe, car c'est celui-ci qui est développé dans la réunion publique qui a suivi (même si le premier est aussi présenté en introduction du diaporama). C'est aussi ce second scénario que l'on reconnaît dans le schéma qui a servi de base pour le PLU.

Des évolutions ont néanmoins eu lieu par rapport à la proposition dessinée par l'architecte et présentée dans le diaporama de la réunion publique. On observe le fractionnement de la barre du « ruban » et le positionnement des espaces de parking en limite du périmètre. L'idée que les voitures ne pourront pas se garer devant les logements est adoptée par les membres de l'atelier.

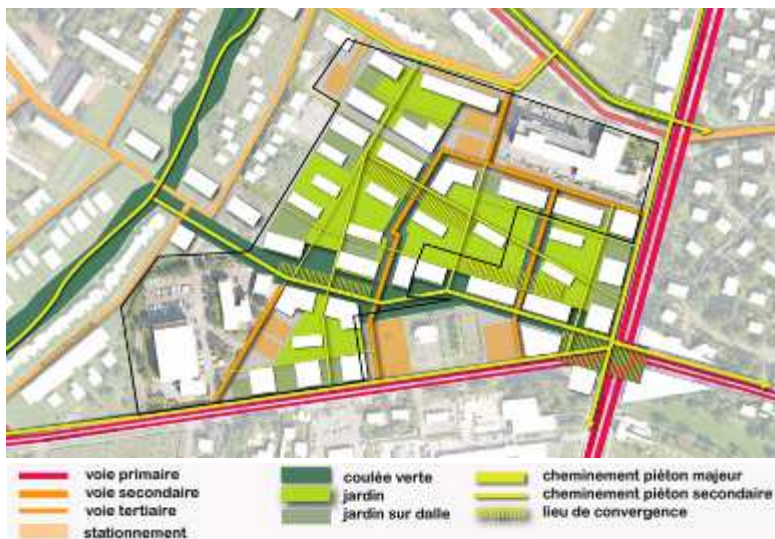


Image n° 6. Source : Diaporama « Réunion publique n°2 », présenté par Iga Dolowy, le 10 mai 2010, diapositive n°15.

Les objets sur lesquels a opéré le second atelier

L'importance accordée aux espaces publics dans ce projet justifie la mise en place d'un deuxième groupe de travail : l'« atelier projet » consacré à la programmation et la conception des espaces publics.

Les ateliers sont également structurés par un ensemble de séances qui se succèdent à un rythme soutenu. Quatre ateliers de deux séances chacun sont mis en place. Avec un autre vocabulaire, significatif d'une attention particulière portée sur les dispositifs spatiaux des espaces publics, on retrouve les préoccupations du premier atelier concernant les déplacements et les usages : « programmation des usages et conception d'espaces publics de proximité ou espaces de convergence », « déplacements », « biodiversité », « fiches de lot architecturales : limites, clôtures, espaces privés... ».

Durant le premier atelier, un diagnostic des « éléments à préserver » sur le site a été présenté par le paysagiste en début de réunion.



Image n° 7. Source : diaporama « Atelier de projet n°1b – Espaces publics de la ZAC Paul Claudel – Tranche 4 », présenté par Thibault de Metz, agence Arpentère, le 24 juin 2011, diapositive n°8.

Lors de cet atelier, les personnes ont travaillé dans deux directions : 1) quels équipements prévoir et quelle ambiance mettre en place ? 2) où installer des « espaces libres » (c'est-à-dire sans équipement particulier), des « zones de promenades et de repos » et des lieux de « concentration d'usages ou d'équipements, de rencontres, de centralité » ?. Par exemple, voici les résultats de la première table ronde sous forme du travail de groupe :

Image n° 8. Source : diaporama « Atelier de projet n°1b – Espaces publics de la ZAC Paul Claudel – Tranche 4 », présenté par Thibault de Metz, agence Arpentère, le 24 juin 2011, diapositive n°2.



Et sous la forme restituée par le paysagiste pour la réunion suivante :

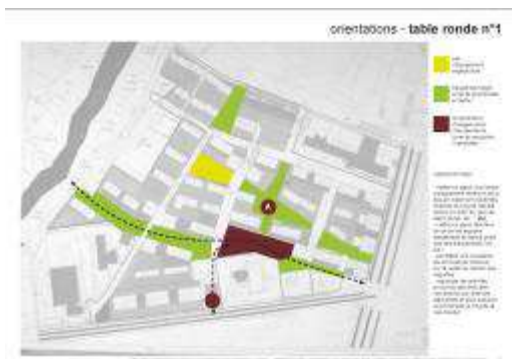


Image n° 9. Source : diaporama « Atelier de projet n°1b – Espaces publics de la ZAC Paul Claudel – Tranche 4 », présenté par Thibault de Metz, agence Arpentère, le 24 juin 2011, diapositive n°3.

Des discussions qui ont eu lieu ce jour-là, est ressortie l'idée de mettre en place deux promenades, l'une est qualifiée d' « active », ce qui signifie qu'elle comporte des équipements, l'autre, « libre », n'en comporte pas.

L'atelier suivant a été consacré aux déplacements. Il a abouti à la définition de principes concernant les voies de desserte : 1) celui des « voies partagées » (c'est-à-dire communes aux « automobilistes, cyclistes et piétons ainsi que par tous les véhicules de « service ») ; 2) des voies à sens unique ; 3) mise en place de système assurant la priorité aux piétons. La question des voies partagées est détaillée du point de vue des limites et de cheminement piétons d'accompagnements. La question de la circulation des camions poubelles est également discutée dans cet atelier.

Prenant exemple sur les ateliers participatifs, destinés aux habitants occupant déjà le site, qui s'étaient déroulés auparavant à propos de deux squares situés dans les premières tranches de la Zac, les membres du groupe ont émis le souhait que des espaces soient réservés pour de futurs ateliers participatifs.

Un atelier de synthèse a été organisé afin d'articuler les différents éléments étudiés : fiches de lot, biodiversité, déplacements et espaces de proximité. A l'issue de cet atelier, les choix effectués ont été considérés comme la base du travail pour le paysagiste qui avait encore à dessiner et finir de concevoir les espaces dans leurs détails.

Notons que ce second atelier a été construit avec un usage différent des outils que forment le diaporama et le plan. A propos des espaces publics, le plan (auquel s'ajoute la maquette) est manié directement en réunion par les participants qui le « bricolent » à l'aide de post-it. Des dessins (mesurés et représentés selon les modes canoniques) des propositions sont ensuite

effectués par l'agence de paysage. Les représentations des habitants sont photographiées et présentées, parallèlement aux schémas et plans ordonnés dans des diaporamas rendant compte du travail effectué en atelier. Les diaporamas jouent le rôle de compte-rendu de réunion, alors que dans l'atelier sur les formes urbaines, ils servaient de point de départ à la réflexion.

Image n° 10. Source : document de synthèse « Ateliers projet – juin à septembre 2011 : les espaces publics de la ZAC Paul Claudel – tranche 4 », Arpentère-ESE-ETIC, 26 octobre 2011, p.19.



Un projet innovant d'un point de vue environnemental ?

A l'échelle architecturale, le projet de la tranche 4 de la Zac Paul Claudel ne propose pas, selon les personnes interviewées, de dispositifs expérimentaux particuliers. Les solutions adoptées ont déjà été expérimentées dans d'autres projets, voire commencent à être standardisées, normalisées ou canoniques dans des projets d'écoquartiers en France aujourd'hui. L'originalité de ce projet a surtout porté à l'échelle urbaine. Dans le contexte local, le choix de mettre en place des « poches de stationnement extérieures » tranche avec les modalités habituelles : il est considéré comme une innovation par nombre de personnes que nous avons interviewées. Ce choix a occasionné des débats. Les aires de stationnement situées en périphérie de l'opération et la possibilité de traverser –ou non- le quartier en voiture, ont fait l'objet de controverses. La présidente du comité de quartier et les promoteurs ont désapprouvé cette solution, qui, selon eux, ne correspondait pas aux attentes des habitants d'Amiens. Des doutes ont été émis sur la solution adoptée qui risque d'une part de faire de ce quartier un espace replié sur lui-même, d'autre part de créer des conflits d'usage sur les « voies partagées ». Le fait que la tendance « anti-voiture » ait été majoritaire dans le groupe apparaît comme une (heureuse) surprise pour

l'architecte, habituée à ces discussions, mais pas à cet aboutissement dans les ateliers participatifs.

De l'avis général, ces divergences ont servi à structurer le débat et à construire sérieusement les arguments. Elles ont contribué à l'animation du groupe et à l'ancrage des discussions dans le débat amiénois.

L'éco-quartier des Berges de la Doller – Mulhouse

*Michael Fenker**

Positionnement dans la typologie

Une implication des habitants plus importante que d'habitude. Des liens affichés entre enjeux participatifs et ceux du développement durable.

Une dynamique locale pré-existante en termes de démocratie citoyenne s'appuyant sur des dispositifs de gestion et de suivi de projet, ainsi que sur une maîtrise d'ouvrage publique structurée et expérimentée.

Spécificité du cas :

- un système d'acteurs sophistiqué avec une coordination étroite des missions entre la communauté d'agglomération et la ville et une coopération transversale constante entre les différents services municipaux en matière d'aménagement urbain.
- une stratégie politique affirmée d'associer des objectifs économiques et sociaux au développement durable des quartiers.
- des dispositifs et instances pré-existants (conseil de quartier, commission de cadre de vie) mobilisés pour le projet.

1 Mise en situation territoriale et politique

Communauté d'agglomération Mulhouse Alsace Agglomération (M2A) : 252 000 habitants, 32 communes.

Ville de Mulhouse : 113 000 habitants

Bourtzwiller : quartier de Mulhouse de 13 400 habitants. Celui-ci fait l'objet d'une opération de renouvellement urbain, dont une partie, la Cité des 420 du secteur Brossolette, forme le nouveau projet d'éco-quartier des Berges de la Doller.

* Architecte, docteur en sciences de gestion, ingénieur de recherche du Ministère de la Culture et de la Communication.

Planification urbaine : Le PLU de la ville de Mulhouse est approuvé en 2008 en intégrant les analyses et orientations du Programme de renouvellement urbain (PRU).

Politique de l'habitat : l'actuel Projet Local de l'Habitat de la communauté d'agglomération couvre la période 2012-2017. Les objectifs pour la ville de Mulhouse sont de 6600 logements jusqu'en 2020, 440 logements/an. Il est prévu également la mise en place d'autres éco-quartiers.

Politique de rénovation urbaine : un Programme de Rénovation Urbaine (PRU) signé le 1^{er} juin 2006 entre l'ANRU, la ville et 20 autres partenaires porte sur 6 quartiers : Bourtzwiller, Wolf-Wagner, Vauban-Neppert, Franklin-Fridolin, Briand, Coteaux.

Politique de gestion urbaine : un Contrat Urbain de Cohésion Sociale a été conclu en 2007. Prorogé jusqu'en 2014, il a notamment débouché sur la mise en œuvre d'une démarche de Gestion Urbaine de Proximité sur le quartier de Bourtzwiller.

Politique de mobilité : le premier PDU de l'agglomération est arrêté en 2001. A la suite d'une révision en 2005 des bilans sont fait régulièrement. Une nouvelle révision est en cours.

Politique énergétique : un plan Climat a été approuvé en 2006.

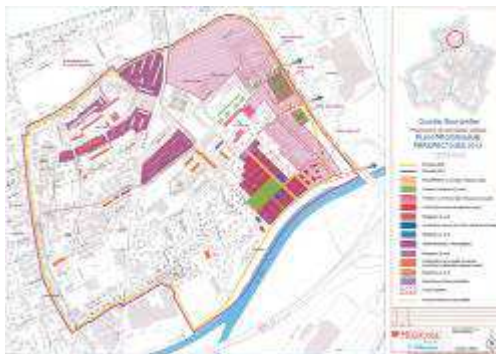
1.1 Contexte urbanistique

Le projet d'éco-quartier des Berges de la Doller porte sur le réaménagement de la Cité des 420, un grand ensemble de barres d'immeubles des années 1960. Il s'insère dans une opération de renouvellement plus large, intitulée « Bourtzwiller quartier durable ». C'est l'un des six quartiers inscrits dans le Programme de Rénovation Urbaine (PRU) mené par la ville pour « reconstruire des tissus urbains de qualité, reliés à la ville » et pour lutter contre une situation sociale et économique dégradée.

L'envergure du PRU qui touche 6000 logements sur un total de 48033 résidences principales et qui concerne près d'un habitant sur trois est motivée par une forte perte d'attractivité de la ville. Celle-ci se fait au bénéfice des communes limitrophes dont les revenus par habitant sont plus élevés. L'action publique en faveur d'une amélioration de l'offre de logements et d'une plus grande cohésion sociale et territoriale à l'échelle de la ville et de l'agglomération doit cependant composer avec un contexte urbanistique complexe.

Plan des grand projets et des équipements, source : PRU Mulhouse

L'agglomération mulhousienne est formée par un centre-ville restreint et un banc communal presque entièrement construit. L'emprise foncière des communes limitrophes



réduit fortement la perspective d'une mobilisation du foncier sur d'autres secteurs. L'urbanisme fragmenté par des tissus urbains hétérogènes et de multiples discontinuités naturelles et infrastructurelles constitue une difficulté supplémentaire dans la réalisation des ambitions de la ville.

Le désenclavement de Bourzwiller, séparé du reste de la ville par une triple barrière fluviale, autoroutière et ferroviaire, est un enjeu majeur. C'est pourquoi l'extension d'une ligne de tramway pour irriguer le quartier en passant au cœur du quartier d'habitat social est intégrée très tôt dans le programme. La situation géographique donne au quartier une identité à part. Celle-ci est cependant loin d'être homogène. Une fragmentation urbaine composée d'un tissu pavillonnaire à l'ouest et un habitat social constitué de bâtiments collectifs dégradés à l'est, est doublée d'une disparité économique et sociale avec la concentration de populations fragiles dans la ZUS Brossollette. Ce secteur qui inclut la Cité des 420 pâtit d'une image négative. La stigmatisation de ses habitants est renforcée par des tensions communautaires et des dégradations volontaires dans l'espace public, phénomènes couverts régulièrement par la presse locale et nationale.

L'amélioration de l'habitat repose sur différentes approches. L'habitat privé pavillonnaire fait l'objet d'actions en matière d'économie d'énergie. Les opérations de la ZUS incluent la réhabilitation et la résidentialisation de l'habitat social de la zone Picasso - Victor Hugo - Armistice d'une part et, d'autre part, la démolition-reconstruction partielle de la Cité des 420.



L'emprise de l'éco-quartier des Berges de la Doller, source : Urbitat+Quartiers

La dimension « durable » du projet de renouvellement urbain dépasse le seul aspect du logement et de l'énergie. Elle est également mobilisée pour orienter les actions

concernant les déplacements, les espaces publics et l'insertion économique.

Programme des Berges de la Doller

178 logements locatifs sociaux (242 reconstructions hors site) ;

Une résidence sociale avec 50 chambres ;

Un parc de 9000 m² ;

Une plaine sportive et de loisirs ;

Dimensions durables

- insertion professionnelle de personnes au chômage ;
- Sensibilisation et formation des professionnels du bâtiment ;
- constructions : intégration des préoccupations de qualité environnementale (conception climatique passive, l'énergie, les eaux pluviales, l'eau potable l'utilisation du bois, le stationnement, les déchets ménagers, la démarche chantier vert.

1.2 Contexte politique

L'affichage d'une politique municipale liant les enjeux d'un développement durable et ceux du renouvellement urbain remonte à plus de 10 ans. Portée alors par une majorité de gauche socialiste, par le maire Jean-Marie Bockel et par le président d'agglomération Jo Spiegel, le volontarisme des élus s'appuie sur l'expérience d'un engagement pris depuis de nombreuses années dans la politique de la ville (DSQ, contrat de ville, contrat de ville intercommunal) et dans le développement durable (« plan vert » en

1985, charte d'écologie urbaine en 1992, Agenda 21 en 2003, Plan Climat Territorial en 2007). Les réflexions sur la réalisation d'une première opération, l'éco-quartier Wagner, commencent bien avant la signature de la convention ANRU. Ce projet est précurseur et permet l'expérimentation de dispositifs et de méthodes pour associer les habitants à la transformation de leur quartier. La transposition des pratiques sur d'autres quartiers est alors progressivement envisagée.

En 2005, le projet de l'éco-quartier des Berges de la Doller, défendu conjointement par le maire et le président de l'OPH Mulhouse Habitat de l'époque, propriétaire des 420, devient alors un moyen essentiel pour envisager le changement d'image de la cité. Le renforcement des exigences en matière d'énergie ouvre la perspective d'une réduction des charges locatives liées à la consommation énergétique et participe par ailleurs à la démarche de sensibilisation et d'information des habitants sur les enjeux du développement durable mise en œuvre par l'équipe projet et les services techniques.

Les changements politiques entre 2007 (ralliement du maire à la droite présidentielle) et 2008 (élection municipale remportée par une coalition « Gauche Moderne et UMP » sous la direction du maire sortant) ne modifie pas les orientations du projet, ni les structures d'accompagnement existantes. L'accession de Jean Rottner (UMP) à la direction du conseil municipal en 2010 (J.-M. Bockel devient alors président de la communauté d'agglomération) se fait également dans la continuité de la politique engagée par son prédécesseur.

Ces changements n'entament pas non plus la volonté de s'appuyer sur la démocratie locale pour réaliser les transformations. L'actuel maire qui insiste sur le caractère décisif de l'implication des habitants pour la poursuite des objectifs fixés, décide de réunir les actions en matière de démocratie locale et de renouvellement urbain sous la responsabilité d'un seul et même adjoint.

Une majorité d'élus et d'acteurs des services de la ville et de l'agglomération considère la procédure de démolition-reconstruction de la Cité des 420 comme mesure nécessaire pour changer l'image du quartier. Le maître d'œuvre urbain, quant à lui, met en avant l'infaisabilité technique et économique d'une réhabilitation. Plusieurs acteurs institutionnels considèrent cependant que les modalités de prise de décision - abrupte et sans concertation - et de communication sur cette procédure, ont été un facteur encombrant pour la poursuite de l'opération. Plusieurs témoignages qualifient cette décision de violente et certains habitants ont exprimé leur opposition.

2 Les temps forts du projet

Dates clés du projet de l'éco-quartier des Berges de la Doller

1996 : Cité des 420 est déclarée zone urbaine sensible (ZUS)

2003 – 2004 : Etude de pré-programmation urbaine pour le renouvellement de la cité des 420 (Urbitat+Quartier missionnée OPH Mulhouse Habitat)

2004 : Etude de renouvellement urbain sur Bourtzwiller-Est, comprenant la Cité des 420 (agence Urbitat+Quartier missionnée par la Ville) ; début du relogement des habitants

2005 : Mission de maîtrise d'œuvre urbaine confié à l'agence Urbitat+Quartiers (Maître d'ouvrage : OPH Mulhouse Habitat)

Mission d'études et de mise en place d'un plan d'actions pour Bourtzwiller sur les aspects du développement durable (institut Eifer), définition d'une charte « quartier durable »

Juin 2006 : signature du programme de rénovation urbaine ; décision de la démolition des barres de la Cité des 420 ; premiers concours d'architecture

Janvier 2007 : soirée mémoire « 420 année 0 », 50 % des logements vacants

Octobre 2007 : début des démolitions de la cité des 420

2009 : ouverture de 3 stations de tramway dans le quartier de Bourtzwiller (secteur quartier durable)

2011 : livraison des premiers logements Mulhouse Habitat et de la résidence sociale ALEOS

2013 : livraison du parc public

Les temps forts comprennent une première période de 2003 à 2006. Au cours de celle-ci différents acteurs interviennent dans

l'élaboration d'un bilan global qui implique les habitants du quartier et qui conduit à la mise en place de la mission de l'agence d'urbanisme Urbitat+Quartiers. Plusieurs scénarios pour le développement de Bourtzwiller sont proposés et discutés en conseil de quartier et au cours d'une réunion publique. La convention avec l'ANRU permet de mettre en place une meilleure coordination pour les actions envisagées et de renforcer la transversalité entre les services impliqués.

Une deuxième période de 2006 à 2010 porte sur l'élaboration détaillée du projet d'éco-quartier. Les habitants sont associés à l'élaboration des éléments programmatiques du parc et des espaces publics. Ils produisent des supports qui documentent la vie et l'histoire de la cité et du quartier. Plusieurs événements festifs sont organisés en 2006 et 2007. L'implication des habitants de la cité se réduit cependant progressivement avec l'avancement du processus de relogement. La progression du projet (concours d'architecture, etc.) donne régulièrement lieu à des informations (bulletin municipal, lettre d'information du quartier, réunion publique, réunion de quartier).

Une troisième période s'ouvre en 2011 avec l'ouverture de la résidence sociale et l'arrivée des premiers habitants dans les constructions neuves. L'action des équipes techniques et des élus porte sur l'accueil et l'accompagnement de ces habitants. L'articulation entre la partie reconstruite et le quartier existant (vie sociale et économique, collecte des déchets, etc.) est considérée comme l'enjeu le plus important pour la période qui s'ouvre.

3 Instances mobilisées et modalités d'implication des habitants

3.1 Les instances mobilisées dans le projet

La conduite du projet d'ensemble est confiée à la Ville de Mulhouse du fait de l'expérience qu'elle a acquise dans la conduite de Grand Projet de Ville. Le pilotage stratégique, assuré par le Comité de pilotage partenarial, réunit tous les partenaires signataires de la convention pour le renouvellement urbain sous la présidence du maire. Le pilotage opérationnel pour coordonner les maîtres d'ouvrage, l'enchaînement des opérations et

l'ordonnancement général du projet sont pris en charge par la ville qui à travers un comité de pilotage, présidé par le maire et réunissant les différents adjoints et services concernés de la Ville, ainsi que les deux principaux maîtres d'ouvrage, OPH Mulhouse Habitat et la société d'aménagement de la région mulhousienne SERM. Ce comité s'appuie sur une équipe de projet de 8 personnes, dénommée Service renouvellement urbain.

La maîtrise d'ouvrage des logements est principalement assurée par l'OPH Mulhouse Habitat, propriétaire de la Cité des 420, celle de la résidence sociale par l'association ALEOS. La ville est maître d'ouvrage des espaces publics, du parc ainsi que de la voirie.

La maîtrise d'œuvre urbaine est confiée à l'agence Urbitat+Quartiers. Elle intervient en deux temps. Une première mission porte sur « Bourtzwiller quartier durable ». Une deuxième étude commandée par l'OPH définit le projet d'écoquartier. La maîtrise d'œuvre du Parc est confiée au Bureau d'études et d'aménagement de la ville. La maîtrise d'œuvre architecturale est attribuée aux agences suivantes : Léonetti, Dauber, Ott / Collin, Formats Urbains, Rey Lucquet.

Du côté de la société civile, l'implication dans le projet repose sur différentes structures et instances : conseil de quartier, réunions publiques, conseil des associations, atelier de projet pour les espaces publics.

3.2 Les modalités d'implication des habitants

Le conseil de quartiers a un rôle important dans le projet urbain. Il est en place depuis 1993. Présidé par un adjoint au Maire, il réunit de 30 à 80 habitants, 4 à 10 fois par an, pour traiter de la gestion urbaine de proximité. Il dispose d'un budget pour de petits investissements et de l'animation du quartier (fêtes et journal de quartier). Les commissions urbanisme et cadre de vie sont particulièrement mobilisées.

Le programme et l'opération « quartier durable » et éco-quartier y sont régulièrement évoqués, en présence de l'équipe-projet : informations, programmation annuelle, lancement et avancement des opérations, questions et interpellations des habitants. Les instances de coordination entre acteurs de quartier sont issues d'une dynamique associative propre au territoire (conseil des associations) ou des équipes opérationnelles du Contrat de Ville. Ces instances réunissent des responsables associatifs et des professionnels du quartier (travailleurs sociaux, équipes enseignantes, agents de

police, animateurs, éducateurs de rue, responsables des associations de locataires).

Ce sont des lieux d'échange, de construction et d'interpellation très mobilisés sur le PRU auxquels l'équipe-projet a recours pour l'alimentation des diagnostics urbains, l'élaboration des projets et l'analyse des dynamiques en cours autour du projet (ex : analyse des réactions des jeunes des 420 au projet de démolition).

Ces instances bénéficient du soutien d'un agent de la collectivité, le chargé de mission territoriale, qui assure l'interface entre le quartier et les services de la Ville. La Mission renouvellement urbain s'appuie sur ces agents pour la concertation et l'information.

Le programme de rénovation urbaine a conduit à la mise en place de plusieurs modes opératoires spécifiques :

Un Comité consultatif d'évaluation et de suivi réunissant une fois par semestre des habitants et des acteurs des quartiers, ainsi que des personnes ressources de Mulhouse, observe la mise en œuvre du programme. Il établit, une fois par an, un rapport qu'il présente à la Ville et à ses partenaires.

Un ensemble de supports d'informations sont produits pour informer les habitants (panneaux, animations 3D, plaquettes, ...), alimenter les processus de discussion sur les projets et servir de supports à des actions de concertation ou de coproduction (ateliers).

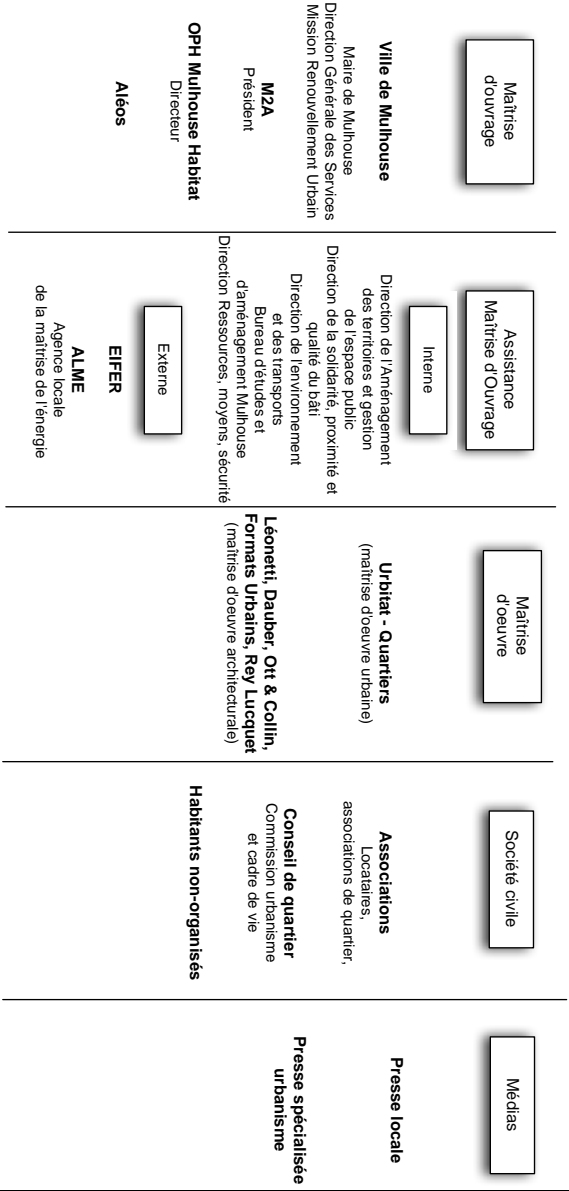
Chaque étude stratégique fait l'objet d'un Comité de pilotage associant les maîtres d'ouvrage impliqués sur le site, les partenaires du PRU signataires de la convention. Des représentants du Conseil de Quartier et des associations d'habitants du quartier y sont associés.

Chaque opération d'aménagement public fait l'objet d'un temps de concertation préalable inscrit dans sa programmation et d'un temps d'évaluation après un an d'usage.

Des démarches spécifiques, de type « atelier urbain » sont proposées quand le sujet s'y prête (Parc).

Le programme prévoit la réalisation d'une production d'archives visuelles et un soutien technique et financier aux acteurs pour réaliser, en continu ou à certaines phases du projet, une production permettant de capitaliser l'expression des habitants sur leur territoire, sur sa mémoire, sur ses atouts, sur sa transformation. Le groupe d'habitants « mémoire » a réalisé 380 panneaux dédiés à la mémoire du quartier, exposés en différents lieux de la ville. Il y a eu également la commande d'un travail à un photographe amateur (habitante du quartier) pour documenter l'évolution des transformations du quartier.

Système d'acteurs Mulhouse



La ZAC Pajol à Paris

Camille Gardesse*

Positionnement dans la typologie :

Implication des habitants plus importante que d'habitude, explicitement liée au caractère « durable » du projet. Implication à différentes phases du processus. Organisation d'un dispositif spécifique (ateliers, groupes de travail, de suivi). Innovations suscitées par l'implication des habitants. Contribution des habitants à la définition d'un schéma d'urbanisme et d'éléments de projets.

Habitants moteurs sur les ambitions de développement durable et impliqués dans la réalisation et/ou la gestion de lieux.

Spécificité du cas ZAC Pajol – Paris :

- Ancienneté de l'histoire du projet et de la présence de représentants associatifs mobilisés localement (notamment contre le premier projet des années 1990)
- Mobilisation ascendante importante – habitants à l'origine de la révision du plan d'urbanisme et de la conservation des éléments patrimoniaux
- Municipalité de l'arrondissement de gauche depuis 1995, avec la présence emblématique de D. Vaillant (initiateur de la loi sur la démocratie de proximité de 2002) ; changement de municipalité parisienne en 2001 (l'arrivée d'une équipe municipale de gauche et le passage de J.P. Caffet, adjoint à l'urbanisme du XVIIIe, à la Mairie centrale) favorable aux demandes des habitants
- Consultation des habitants dès le lancement (la relance) du projet en 2002 ; mise en place d'un comité de suivi avec des représentants associatifs à partir de 2004 et jusqu'à la fin du projet

* Camille Gadesse est post doctorante au LATTS, chercheuse associée au Lab'Urba.

- Discussions sur les éléments programmatiques mais peu d'échanges sur le travail de conception
- La dimension développement durable n'apparaît pas structurante dans les relations entre porteurs de projet et société civile

1 **Mise en situation territoriale et politique**

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

XVIII^e arrondissement de Paris : 197 173 habitants (chiffres INSEE pour 2007)

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

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

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

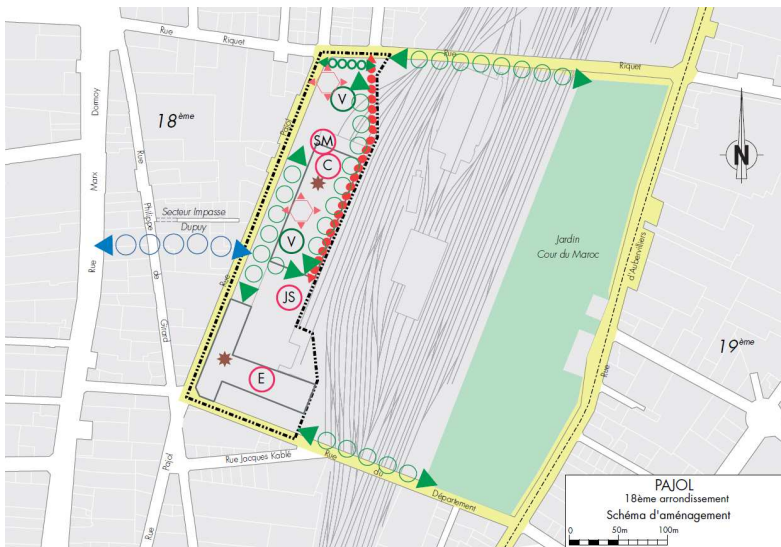
Politique d'habitat : PLH adopté par le Conseil de Paris en mars 2011

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

Politique énergétique : Plan Climat de Paris adopté en octobre 2007

Politique de la ville dans le XVIII^e arrondissement : 4 quartiers du XVIII^e arrondissement sont concernés par les dispositifs de la politique de la ville :

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



Périmètre du projet, source : PLU Paris



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

1.1 Contexte urbanistique

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

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

Programme de la ZAC Pajol	Dimensions environnementales
<ul style="list-style-type: none">- Un collège de 600 élèves, avec 20 classes sur une surface de 5000 m²- Une auberge de jeunesse de 330 lits- Un IUT de 500 étudiants- Une bibliothèque référençant 30 000 ouvrages- 1100 m² de locaux d'activités- Un pôle d'entreprises de 5000 m² (bureaux)- 9000 m² d'espaces verts (dont jardin couvert sous la halle de 2500m²)- Une esplanade publique de 4000 m²- Un centre sportif de 4000m²	<ul style="list-style-type: none">- installation de panneaux photovoltaïques (3 800 m² de panneaux photovoltaïques produisant 396 MWh/an équivalent à la consommation électrique des équipements – 3500 m² sur la halle et 300 m² sur le centre sportif)Halle : bâtiment à énergie zéro- 300 m² de panneaux thermiques- 1 740 m² de toitures végétalisées sur le collège et le pôle d'entreprises- plus de 9 000m² d'espaces verts- système de récupération des eaux de pluie / évacuation- gestion des déblais / remblais- essences locales favorisées

La programmation de la ZAC Pajol a vocation à en faire un élément structurant de l'arrondissement, qui devrait avoir un impact important sur le développement économique et local du territoire. En effet, celui-ci souffre d'un

enclavement et d'un manque d'équipements publics. Il concentre des problématiques socio-économiques difficiles. Ses habitants considèrent qu'il a longtemps été « *délaissé* » par les pouvoirs publics. Le projet de la ZAC Pajol devient ainsi emblématique d'une reconsidération du territoire et de ses habitants.

1.2 Contexte politique

Les acteurs locaux partagent l'idée que le XVIII^e arrondissement dispose d'une certaine « culture » démocratique. De fait, cet arrondissement est marqué par un volontarisme politique en matière d'implication des habitants depuis 1995, année où Daniel Vaillant, élu PS, devient maire. Quelques années après, en 2002, c'est Daniel Vaillant qui est à l'initiative de la loi sur la démocratie de proximité instaurant les conseils de quartier pour les villes de plus de 80 000 habitants. De plus, il existe sur ce territoire un tissu associatif bien structuré qui s'est mobilisé depuis longtemps, notamment à la Goutte d'Or. Par ailleurs, en 2001, la nouvelle équipe municipale de gauche plurielle de Bertrand Delanoë se place sous le signe de la « *rupture démocratique* »⁸, notamment en souhaitant développer les modalités de démocratie locale. Cette nouvelle inflexion ne fait qu'accroître la propension des élus locaux du XVIII^e arrondissement à prêter attention à la société civile.

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

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

- Premier projet dans les années 1994-95 sous la mandature de Jacques Chirac puis de Jean Tibéri : projet d'un ensemble de 620 logements pour lesquels il était prévu de détruire la halle. En 1994, sous la mandature de Jacques Chirac, un premier projet est envisagé pour ce territoire. Il est repris en 1995 par l'équipe de Jean Tibéri. Ce projet prévoit la réalisation

⁸ Parti socialiste, 2000, *Dialoguer avec les Parisiennes et les Parisiens : remettre Paris en mouvement*

d'une ZAC de logements. Il rencontre une vive opposition des habitants qui repose sur l'idée que l'arrondissement, et notamment le quartier de la Chapelle, a certes surtout besoin d'équipements. En effet, les équipements sportifs sont peu nombreux dans le XVIIIe. Il existe quelques équipements à vocation culturelle, mais ils sont enclavés et disposent de capacités d'accueil insuffisantes.

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

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

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

Dates clés du projet de la ZAC Pajol

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

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

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

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

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

• Novembre : planning prévisionnel de la ZAC Pajol

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

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

2004 : création de la ZAC

2005 : • Janvier : démarrage du chantier

• Avril : Halle : scénarios de faisabilité

• Mai : élaboration du cahier des charges de la Halle

• 23 juin : jury de sélection collègue

• 15 décembre : jury de concours collègue

2006 : • Juin : démarrage travaux de démolition Halle

• 18 juin : jury de sélection « centre sportif »

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

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

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

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

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

• Mai : ZAC Pajol labellisée écoquartier

2009 : • Mai 2009 : dépôt permis de construire Halle

• Début des travaux sur l'esplanade

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

→ livraison des équipements entre 2010 et 2013

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

• Choix de l'architecte de l'IUT

• Début des travaux de l'équipement sportif

• Début des travaux de l'immeuble d'entreprise

2011 : • Livraison de l'immeuble d'entreprise à son utilisateur, Syndex

• Livraison de l'équipement sportif

2012 : • Aménagement de l'esplanade Pajol

• Livraison de la Halle Pajol

2013 : • Ouverture du jardin public autour de la Halle Pajol

• mise en service de la centrale photovoltaïque

2014 : • Achèvement de l'IUT et ouverture du jardin de proximité devant l'IUT

3 Instances mobilisées et modalités d'implication des habitants

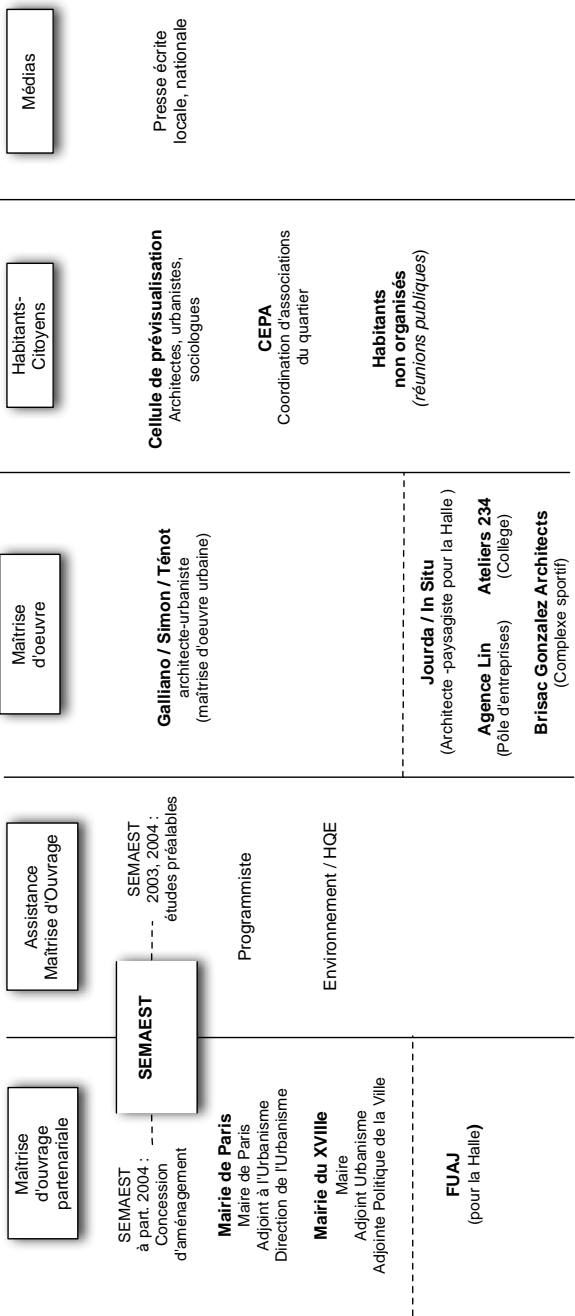
3.1 Les instances mobilisées dans le projet

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

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

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

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



3.2 Les modalités d'implication des habitants

Temps forts du processus participatif

- 24/25 septembre 2001 : Lancement d'une concertation préalable à la création de ZAC décidée au Conseil de Paris
- 13 mars 2002 : première réunion publique de concertation : présentation du projet
- Juin 2002 : création de la « cellule de prévisualisation du site Pajol » (architectes, urbanistes et sociologues bénévoles)
- 01 octobre 2002 : première rencontre entre la cellule de prévisualisation et des habitants et représentants associatifs
- 12 décembre 2002 : réunion publique durant laquelle, après que la Mairie de Paris ait présenté son projet (projet APUR), les représentants de la CEPA et de la cellule de prévisualisation présentent un programme d'équipements basé sur l'idée de conserver la halle : changement d'orientation du projet
- juin 2003 : exposition publique de concertation dans la halle du marché de l'olive (17 juin – 19 juillet 2003)
- Novembre 2003 : enquête publique en mairie du 18^e
- Février 2004 : bilan de la concertation adopté par le conseil de Paris
- 2004 - 2012 = 34 réunions comité de suivi – groupes de travail
- 23 juin 2005 / 15 décembre 2005 : jury collège : participation de la CEPA avec voix délibérative
- 18 juin 2006 / 14 février 2007 : jury « centre sportif » : participation de la CEPA avec voix délibérative

- 15 juin 2007 / 01 février 2008 : jury « Halle et jardins » : participation de la CEPA avec voix délibérative
- 26 octobre 2007 / 07 février 2008 : jury « pôle d'entreprises » : participation de la CEPA avec voix délibérative

Deux phases peuvent être distinguées dans le processus participatif :

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

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

Instances mobilisées :

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

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

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

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

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

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

Instances mobilisées :

- Comité de suivi et groupes de travail thématiques (organisés à l'initiative de Michel Neyreneuf par la Mairie du XVIII^e et constitués de représentants associatifs, d'élus et de représentants de la SEMAEST - thèmes : architecture/urbanisme, espaces publics, programmation halle, qualité environnementale, développement économique)
- Participation des associations aux jurys de concours avec voix délibérative (4 concours)
- Réunions publiques organisées par la CEPA et/ou le conseil de quartier + réunions CEPA / cellule de prévisualisation
- Visite de chantier avec les associations (mai 2007)

Influence de la mobilisation habitante sur les fondamentaux du projet

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

Travail consultatif / concertatif pour les éléments de programme

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

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

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

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

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

L'influence du processus participatif pour la mise en place de dimensions « développement durable » dans le projet

Au sujet des différents aspects liés au développement durable, il est difficile de distinguer précisément ce qui émane des propositions d'habitants ou de la diffusion dans les projets urbains de la ville de Paris d'une préoccupation environnementale⁹. D'après le document fondateur de la CEPA, on voit que le développement durable est un thème présent dès sa création en 2002. Ce thème n'est cependant pas central, à moins de dire que l'idée de poursuivre l'utilisation d'un bâtiment émane de préoccupations environnementales (plutôt que patrimoniales). C'est en effet autour de la

⁹ Au demeurant, il n'est pas aisé de déceler de quel acteur émane les idées renvoyant à la thématique du développement durable, comme la mise en place de panneaux photovoltaïques sur la halle.

conservation de la halle que les différentes personnes se sont réunies en 2002 et c'est sur cet aspect que se focalise principalement aujourd'hui la mémoire des participants. Alors que la question environnementale suscite l'adhésion de tous les habitants-citoyens rencontrés, sa capacité à symboliser ou pas la participation habitante est diverse selon les personnes. Certains relient cette thématique au processus participatif, d'autres la relient à l'action et au discours politique ou encore à la stratégie de valorisation de l'opération. Il semble y avoir eu un phénomène congruent d'initiatives en ce domaine du côté de certains habitants, élus et professionnels.

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

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

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

Instances participatives													
Reunions CEPA / cellule de prévisualisation													
Reunions de concertation Mairie de Paris													
Comité de suivi / ateliers thématiques													
Reunions d'information / Etat d'avancement					X	X		X	X	X	X		
Conseils de quartier / initiatives habitantes													
Participation d'un représentant asso. concours						X		X	X	X			

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

L'Éco-quartier Danube- Strasbourg

Jodelle Zetlaoui-Léger*

Positionnement dans la typologie :

Implication des habitants plus importante que d'habitude. Lien direct établi entre enjeux participatifs et ceux du développement durable. Implication à différentes phases, amont, au processus et études de programmation-conception, éventuellement partage de la gestion de certains lieux envisagée. Culture de la participation préexistante et / ou structures, instances, dispositifs...

Sous cas : rôle moteur d'habitants (associations) par rapport aux enjeux du développement durable

(9 cas)

Spécificité du cas Danube-Strasbourg :

- préexistence d'une forte dynamique associative locale depuis le XIXe siècle, culture de démocratie locale naissante avec le mandat de Trautmann, à l'occasion des débats publics sur le tramway ; forte sensibilité locale aux enjeux du développement durable, ouverture vers l'Allemagne ;
- agenda 21 mettant en exergue la nécessité de développer la participation citoyenne ;
- habitants à l'origine de l'introduction d'une ambition plus importante en terme de développement durable du projet en 2008 lors de la concertation publique réglementaire pour la création de la ZAC (mandat F. Kellerman-Grossemann) ;

* Professeure à l'Ensa Paris la Villette, Let-Lavue, chercheuse associée au Lab'Urba.

- stratégie politique affirmée de refonte de la démocratie locale en lien avec des enjeux de développement durable (début du mandat de R. Ries)
- démarche participative intégrée (atelier de projet, groupe restreint associé au dialogue compétitif) et associée à la dimension durable du projet ;
- présence d'habitants (surtout représentants d'associations, des conseils de quartier) dans des ateliers de programmation-conception urbaine, architecturale (logements, équipements publics, espaces publics). Création d'un Collectif d'habitants en 2008 après appel à participation dans la presse locale ; consultation du grand public ;
- implication des habitants à l'échelle de la ville ;
- dispositifs d'évaluation permanents de la portée des démarches participatives expérimentées, soutien à l'autopromotion ;
- dialogue compétitif impliquant des représentants des habitants ;
- coproduction amenant à des évolutions du projet : "bouquets de services" (station d'autopartage), espaces collectifs partagés dans les lieux publics et les logements, place du vélo dans le quartier, typologies architecturales – organisation des mixités fonctionnelles et sociales, programmation différée d'espaces publics prévue avec les futurs habitants...

1 Mise en situation territoriale et politique

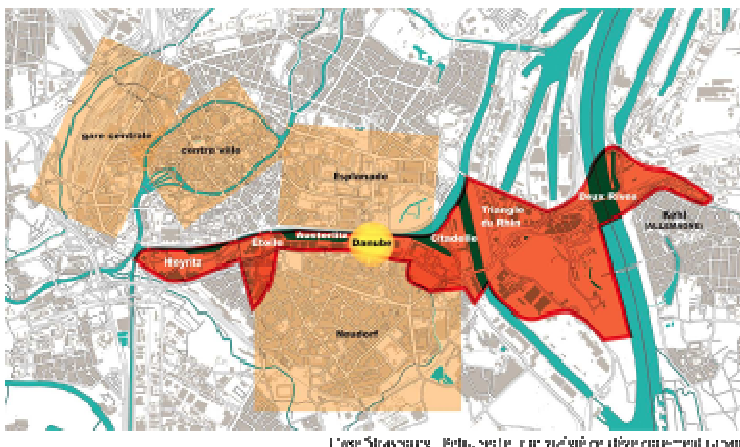
Communauté urbaine de Strasbourg (CUS) : 467 000 habitants
 Ville de Strasbourg : 272 000 habitants (chiffres INSEE 2006 / population sans compte double)

Planification urbaine : PLU communautaire en cours d'élaboration
 Politique de l'habitat : quatrième PLH de la CUS approuvé : objectif de 3 000 logements par an, dont 1500 logements aidés
 Politique de rénovation urbaine : 5 projets de rénovation urbaine (Neuhof, Meinau, Hironnelles, Cronembourg, Hautepierre)
 Politique de mobilité : PDU en cours de révision, "Schéma vélo 2015" et "Schéma de transports 2025" à l'étude
 Politique énergétique : Plan climat territorial en cours d'élaboration

Contexte urbanistique

Le projet Danube est présenté comme la fabrication d'un nouveau "morceau de centre ville" au bord des anciens bassins du port. Il s'inscrit dans le grand projet de développement «Strasbourg-Kehl» qui porte sur la reconquête de 250 hectares des friches portuaires en direction du Rhin.

L'axe Strasbourg – Kehl de développement urbain



Source : CUS, service Conduite des projets urbains

La reconquête des friches portuaires situées entre les bassins et la route du Rhin s'est amorcée au début des années 1990. Elle manifeste la volonté de constituer une agglomération transfrontalière de part et d'autre du Rhin et de rapprocher le quartier de Neudorf du centre ville de Strasbourg. L'urbanisation de ce territoire a été engagée en 1998, le long de la route du Rhin avec la construction du complexe cinématographique UGC Ciné-Cité. Elle s'est poursuivie en 2004 avec la construction de la Cité de la Musique et de la Danse. Ont suivi l'opération Rives de l'Etoile (53 000 mètres carré de SHON) intégrant un important un centre commercial de 90 boutiques, des bureaux et 200 logements et la Médiathèque André Malraux, inaugurée en septembre 2008.

L'emprise du projet Danube

Source : CUS, service
Conduite des projets
urbains



Dans ce secteur pour l'instant essentiellement constitué d'équipements publics isolés, le projet Danube visait une programmation plus importante d'habitat,

qui devait être confortée par les projets Bruckhof et Deux-Rives, devant contribuer à la constitution "d'un quartier mixte et animé".

Danube occupe une situation stratégique dans la ville : à quinze minutes à pied de la cathédrale et à cinq minutes du campus historique de l'Esplanade, il est adossé aux quartiers actifs et peuplés de Neudorf et de l'Esplanade. Les dimensions moyennes de l'opération sont de 350 mètres de longueur sur 180 mètres de largeur, développant une surface de presque 7 hectares. Une partie du site était occupée par un club de loisirs dont le déménagement a été programmé en 2010 et réalisé plus à l'est, dans l'axe Strasbourg-Kehl.

Contexte politique : la démocratie locale à Strasbourg

La création de la ZAC Danube intervient à la veille des élections municipales de 2008. Celles-ci sont remportées par une coalition "gauche socialiste et Verts" qui revient au pouvoir après sept ans de mandat assuré par Mme Fabienne Keller (UMP). Lorsqu'elle revient au pouvoir municipal, la gauche s'engage dans un processus de refondation de ses instances et de ses dispositifs de démocratie locale. Dès son accès à la tête de la mairie de Strasbourg et de la CUS, l'équipe de Roland Ries entend organiser des dispositifs de démocratie participative pour les projets d'urbanisme : il s'agit de "*mettre en place un dialogue entre les citoyens et les techniciens ou les spécialistes à travers des ateliers*".¹⁰ Le service de la Démocratie locale et de la Proximité se restructure pour mettre en œuvre une politique de projets urbains participatifs. Celle-ci va être expérimentée à l'occasion de l'opération Danube. Sont distingués :

¹⁰ Ibid.

- des "ateliers de projet" liés à une opération particulière, intervenant dans la définition de celle-ci depuis la phase de diagnostic jusqu'à la mise en service des équipements et logements, voire même au-delà ; ces ateliers impliquent des habitants parfois tirés au sort, des représentants associatifs, des membres des conseils de quartier mais aussi des bailleurs, des promoteurs, des chercheurs, des experts. Ils sont réunis en séances plénières (phase de consultation-information) ou par groupes thématiques dans des phases de concertation/coproduction ;
- des "ateliers urbains" : une instance d'exploration et de capitalisation autour de grands questionnements sur l'aménagement de la ville. Ils couvrent plusieurs secteurs à projet avec une dimension plus stratégique.

Les velléités de stimuler la participation citoyenne dans la vie locale strasbourgeoise sont directement articulées aux ambitions qu'ont la municipalité et la CUS d'engager des actions en faveur du développement urbain durable.

2 Les temps forts du projet d'éco-quartier Danube

Objectif du projet : Requalifier une ancienne friche industrielle en quartier d'habitation

Le projet en quelques dates et caractéristiques

Programme prévisionnel quantitatif : 85 000 m² de SHON

1.500 habitants

650 logements et un Etablissement d'Hébergement pour Personnes Âgées Dépendantes de 84 lits

- 50% de logements sociaux

- 10% de logements en autopromotions

18.000 m² SHON de bureaux, commerces et services

4.000 m² SHON d'équipements publics

Dates clés

1971 : Arrêt définitif de l'usine à gaz

1999-2001 : 1^{ère} dépollution

2003 : Début des études de faisabilité

2005-2007 : 2^{ème} dépollution

Février 2008 : Création de la ZAC, appellation éco-quartier avec "concertation réglementaire" sous un mode essentiellement informatif et consultatif.

Mars 2008 : élections municipales. Engagement d'une refondation des instances de démocratie locale et des démarches de projets urbains.

Juin à Décembre 2008 : Relance d'un atelier de projet urbain et ateliers thématiques.

Février à Septembre 2009 : Choix de l'aménageur, concession d'aménagement délivrée à la SERS.

Juin et Novembre 2009 : Visites des écoquartiers Tübingen et Bâle.

Avril-Octobre 2010 : Dialogue compétitif (3 équipes de maîtrise d'œuvre engagées).

Novembre 2010 : Exposition des 3 projets en compétition.

Décembre 2010 : Choix de l'équipe de maîtrise d'oeuvre urbaine, l'agence C. Devillers & Associés.

Mars-Juin 2010 : Ateliers pléniers et thématiques sur le secteur à projets Danube-Malraux.

Juin-Juillet 2010 : Exposition du le secteur à projets Danube-Malraux.

Septembre 2011 : Dossier de réalisation de ZAC.

Octobre 2011 : Ouverture du premier équipement, l'EHPAD

Novembre 2011 : Finalisation du dossier de consultation des constructeurs.

2012 : Attribution des premiers lots et réalisations, ateliers de projets, manifestations autour des représentations sociales du site, consultations publiques pour désignation d'auto-promoteurs...

2014 : Premières livraisons.

3 Instances mobilisées et niveaux d'implication des habitants ?

3.1 Les instances mobilisées

Le maîtrise de la définition du projet est toujours restée de la responsabilité de la collectivité et de son concessionnaire, à savoir respectivement de la CUS et de la SERS. Ils ont élaboré les documents programmatiques et de consultation des ingénieries complémentaires sollicitées : assistants à maîtres d'ouvrage, maîtres d'oeuvre et constructeurs.

L'équipe de maîtrise d'oeuvre urbaine désignée à l'issue du dialogue compétitif a établi les schémas d'aménagement et les caractéristiques des parcelles pour la consultation des constructeurs. Elle a aussi fait des propositions programmatiques sur le volet déplacement et concernant l'animation du site pendant le projet. La société civile, et plus précisément les représentants associatifs et des conseils de quartier sont intervenus pour aider à la définition des éléments de programmation et de conception, sur le mode de la coproduction le plus souvent, sans être en revanche délégataires ou en situation de partage de décision et de responsabilités en matière de maîtrise d'ouvrage ou de maîtrise d'oeuvre. Le projet s'est fabriqué dans le cadre général du code des marchés publics mais avec la possibilité donnée à

des groupes d'habitants de se constituer en auto-promoteurs lors d'une consultation organisée par la SERS en juin 2012.

Trois types d'instances ont été constituées à l'occasion de ce projet, de décision, de coordination, de support technique et de coproduction/concertation/consultation :

Le pilotage politique et opérationnel du projet :

Les décisions ont relevé de quatre niveaux :

- le Conseil de la communauté urbaine de Strasbourg : prend les décisions finales relatives à l'aménagement du site dans le cadre de la procédure de ZAC ;

- le Conseil municipal de la ville de Strasbourg accorde les permis de construire ;

- un Comité de pilotage stratégique "Heyritz-Kehl" co-piloté par le président de la CUS, le maire de Strasbourg et le Maire de Kehl : il se réunit une fois par an pour veiller à la cohérence d'ensemble des différentes opérations ;

- un Comité de pilotage opérationnel "Danube" présidé par Alain Jund (conseiller communautaire et adjoint à l'urbanisme de la ville de Strasbourg) et associant Philippe Bies (Vice-président et adjoint en charge de l'habitat à la CUS) et Catherine Trautmann (Vice-présidente en charge de l'enseignement supérieur et de l'économie à la CUS), qui se réunit deux à trois fois par an. Il a joué le rôle de jury pour la désignation du lauréat du dialogue compétitif.

Une maîtrise d'ouvrage partenariale :

À la maîtrise d'ouvrage politique ayant la responsabilité juridique de l'opération (la CUS), d'autres maîtres d'ouvrages se sont joints dès le lancement du projet, ou vont encore se joindre tout au long de l'opération : le conseil général, des bailleurs, des promoteurs d'activités commerciales, de bureaux, des groupes d'habitants auto-promoteurs...

Le pilotage technique et les ingénieries associées

Le pilotage technique du projet s'est effectué au sein d'un Comité technique réunissant tous les deux mois les principales directions concernées et les partenaires. La coordination technique du projet a été assurée dans un premier temps par les services de la Ville de Strasbourg et de la CUS. Au sein de la Direction de l'Urbanisme, de l'Aménagement et de l'Habitat, c'est plus particulièrement le service Conduite de Projets Urbains

puis la Mission Deux Rives qui a piloté le projet. Il a été étroitement assisté par le service Programmation et Conception Urbaines (devenant le service projets urbains), en charge de la définition et de la mise en œuvre de la démarche "éco-quartier". D'autres services municipaux ou communautaires sont intervenus ponctuellement suivant la nature des projets.

Puis la SERS a complété cette équipe une fois désignée comme concessionnaire de l'opération pour le compte de la CUS. Elle a acquis les terrains au nom de la CUS et s'est occupée de leur viabilisation et de leur attribution en veillant à l'équilibre financier de l'opération dans le cadre de la procédure de ZAC.

Ces instances techniques représentant la maîtrise d'ouvrage ont pris en charge l'élaboration des programmes d'aménagement et construction, la coordination des études, la consultation des experts et des constructeurs, et d'une façon générale la conduite d'opération.

Des experts techniques pour l'étude des sols, la topographie, les problématiques de biodiversité... ont aussi été sollicités.

L'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine désignée (Agence Devillers & associés) a été chargée de la conception urbaine à l'issue du dialogue compétitif et de l'élaboration du cahier des charges des constructeurs.

La coproduction avec la société civile

- Un atelier plénier d'urbanisme propre à l'éco-quartier Danube ou élargi à la presqu'île Malraux au printemps 2011, a été créé. Il a contribué à la démarche programmatique et à la conception urbaine. Il a été présidé par Alain Jund, adjoint à l'urbanisme, auquel se sont associés selon les thèmes et temporalités du projet d'autres adjoints à la ville de Strasbourg ou communautaires. Des représentants des services administratifs et techniques de la ville, CUS et de la SERS sont régulièrement intervenus dans les réunions d'atelier et en ont fait les comptes-rendus. Y a participé une centaine de membres de la société civile : des associations, des groupes d'auto-promotion, des bailleurs sociaux, des constructeurs, des architectes et des urbanistes à titre personnel, des étudiants.

- Cet atelier s'est parfois décomposé en groupes thématiques autour de la programmation urbaine et de la vie future dans le quartier, du logement social, de la mobilité, de la biodiversité, dans les phases de programmation et de conception.

- Certains de ses membres ont participé au groupe restreint impliqué dans le dialogue compétitif.

Des dispositifs de communication, d'information, de consultation permettant d'associer le grand public : réunions publiques, expositions, manifestations sur sites, visites, site Internet.

Une politique de soutien à l'auto-promotion

L'idée de développer des projets en auto-promotion à Strasbourg a été portée par l'association Éco-quartiers Strasbourg dès sa création en 2000. Celle-ci va jouer un rôle décisif dans le développement de cette nouvelle offre de logements à Strasbourg et plus largement tenter de structurer au plan national le mouvement des associations en faveur de l'auto-promotion à travers notamment l'organisation du Forum européen Éco-quartiers. Bruno Parasote, président de l'association définit ce qu'est l'autopromotion en ces termes¹¹ : *"il s'agit de personnes qui souhaitent vivre en ville, habiter dans des espaces où ils peuvent participer à la conception, avec un caractère environnemental fort et des espaces de vie partagés. Elles se rassemblent, définissent le cahier des charges de leur immeuble, choisissent leur architecte et travaillent pour faire sortir de terre leur immeuble ou maison groupée. C'est un investissement personnel et bénévole. Cette initiative est importante car beaucoup de personnes qui ne trouvent pas sur le marché un cadre de vie qui leur convient partent à l'extérieur de la ville. Il faut des lieux différents dans la ville en correspondance avec les arts de vivre de chacun. ... L'autopromotion participe à la diversité d'un écoquartier. Ce n'est pas le seul élément d'un écoquartier, mais cela peut être un élément intéressant pour cette diversité dans la forme urbaine."* L'association va réussir à convaincre la ville de réserver des espaces pour l'autopromotion dans ses futures opérations d'aménagement urbains, dont Danube. Une dimension durable est associée à ses projets. Alors que l'équipe municipale de Fabienne Kellermann n'apporte qu'un soutien timide et en fin de mandat, à l'autopromotion, Roland Ries entend en faire un véritable outil de sa politique urbaine et de sa politique du logement. L'auto-promotion est intégrée à partir de 2009 dans la stratégie de développement urbain de la ville avec environ 10% de la superficie des projets d'aménagements devant être systématiquement réservés à de tels programmes. Pour le maire, il s'agit de *"concevoir une promotion immobilière qui réponde mieux aux besoins des habitants et qui*

¹¹ Communauté Urbaine de Strasbourg, *Compte-rendu de l'atelier urbain n°1 du 26 juin 2008.*

soit non spéculative".¹² Cette politique se concrétise par une première opération qui voit le jour en 2009, Éco-Logis. Finalement autorisée par la municipalité précédente après d'après négociations avec l'Association Éco-quartier Strasbourg, ce projet est plus activement soutenu par la CUS à partir de 2008. Celle-ci attribue au groupe d'auto-promoteurs une subvention de 80 000 € pour le caractère innovant du projet en termes environnemental et social avec la programmation de locaux ouverts sur le quartier¹³. Elle en fait la "vitrine" nationale de son action en faveur de l'auto-promotion avec le soutien de l'association Éco-quartier. La CUS et la ville s'engagent dans une politique de soutien à des projets en auto-promotion en organisant en 2009 la première consultation de groupements d'habitants-architectes à partir de dix terrains qu'elle met à disposition.

En 2011, elle renouvelle l'expérience en y apportant des changements, tenant compte des enseignements du premier appel d'offre. Un soutien actif à ces projets est mis en œuvre avec le CAUE du département et dans le cadre d'une convention établie avec l'association Éco-quartier : subventions, accompagnement technique, vente de terrains à prix avantageux... Un dispositif d'évaluation de cette politique est mis en place par la CUS. L'auto-promotion n'est pas considérée comme LA solution aux problèmes du logement mais comme un moyen d'y contribuer tout en agissant dans une perspective de développement durable, sur des enjeux environnementaux, économiques et sociaux.

3. 2 Les grandes étapes d'élaboration du projet en lien avec les dispositifs participatifs menés

2003 à février 2008 : Études préalables et réalisation du dossier de création de ZAC – premier programme de surfaces d'activités et de logements et plan masse.

Une consultation publique restreinte

¹² Forum européen Écoquartiers, discours du 19 novembre 2010.

¹³ Ce projet avait été engagé par des membres de l'association Éco-quartier Strasbourg au cours de la mandature précédente mais n'avait eu l'aval de la ville qu'en fin de mandat Kellerman-Grossemann après d'après négociations. Il a ensuite été largement promu par l'équipe de R. Ries.

Un premier projet élaboré par des élus et des professionnels de l'aménagement.

Les habitants ne sont sollicités que lors de la "concertation réglementaire", préalable à la création de la ZAC ; elle donne lieu à la tenue d'un registre de commentaires.

Le dossier de ZAC est entièrement réalisé par la CUS et le bureau d'études OTE.

Mai à décembre 2008 : Création de "l'atelier urbain Danube"

Des réunions plénières, des groupes thématiques pour élaborer un préprogramme qualitatif et quantitatif permettant la consultation d'un aménageur.

Conduite de l'atelier par un élu avec le soutien des services de la ville et de la CUS.

Participants : des associations, des potentiels groupes d'autopromotion, des professionnels (des bailleurs sociaux, des constructeurs, des architectes, des urbanistes) à titre personnel des étudiants.

Niveau : Concertation voire coproduction avec des représentants de la société civile.

Programme réalisé par la CUS sur la base du travail mené au sein de l'atelier.

2009 : Consultation de l'aménageur et visites d'écoquartiers en Allemagne et en Suisse

Participants : des promoteurs et des représentants de locataires, des associations, des groupes d'autopromotion, des bailleurs sociaux, des architectes, des urbanistes, des étudiants.

Février à décembre 2010 : dialogue compétitif, élaboration d'un programme et schéma général d'aménagement (conception urbaine)

Réunions du groupe restreint de projet avec les équipes de maîtrise d'oeuvre urbaine. Conduite des travaux assurée par la CUS et la SERS, le concessionnaire désigné.

Analyses critiques et propositions d'amendements.

Participants : Associations, experts en urbanisme, représentants des conseils de quartier.

Niveau : Coproduction "fermée" avec le groupe restreint et consultation du Grand Public (expositions, rencontres)

Avril à novembre 2011 : Élaboration d'un projet définitif, préparation des prescriptions pour les constructeurs

Des réunions plénières, des groupes thématiques pour élaborer un préprogramme qualitatif et quantitatif permettant la consultation d'un aménageur.

Participants : des promoteurs et des représentants de locataires, des associations, des groupes d'autopromotion, des bailleurs sociaux, des architectes, des urbanistes, des étudiants, des membres des conseils de quartier.

Niveau : Concertation voire coproduction avec des membres de la société civile

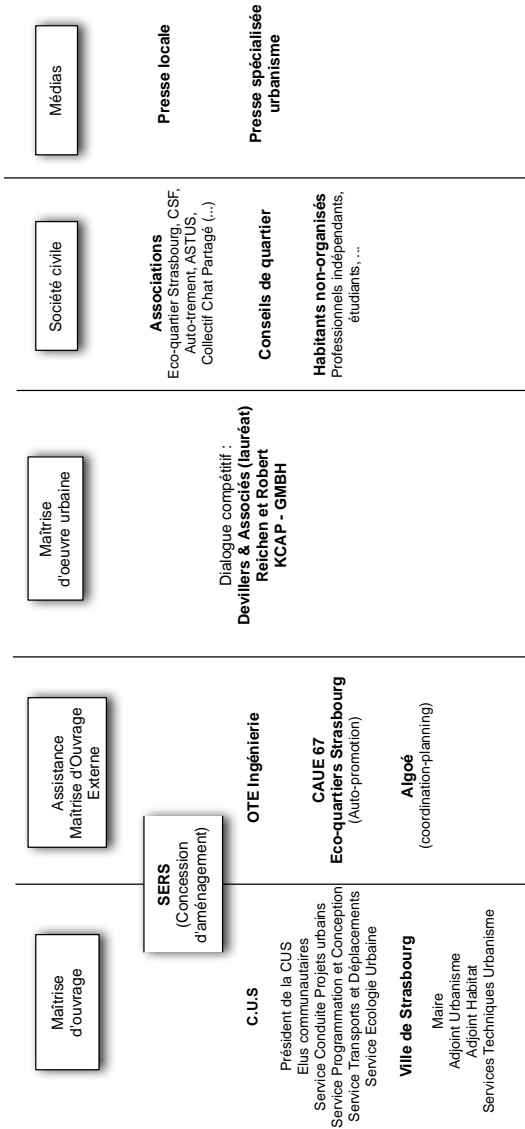
Participants : des promoteurs et des représentants de locataires, des associations, des groupes d'autopromotion, des bailleurs sociaux, des architectes, des urbanistes, des étudiants, des membres des conseils de quartier.

Relative ouverture du dispositif à ceux qui souhaitent y participer.

Consultation et information du Grand Public (expositions, rencontres, manifestations sur site).

2012 : Consultation des constructeurs et d'auto-promoteurs, attribution des lots, manifestations autour des représentations sociales du quartier...

Système d'acteurs, phases de programmation-conception urbaine (2008-2011)



Calendrier jalons création ZAC : avant consultation réglementaire																
	2008				2009				2010			2011				
	Trial1	Trial2	Trial3	Trial4	Trial1	Trial2	Trial3	Trial4	Trial1	Trial2	Trial3	Trial4				
	Études préa.				Polygraphisation				Preg/animation-conception			Preg/animation-conception				
Processus projet urbain																
Opérations public (ouverture EPILAD)																
Procédures																
Demande création de ZAC																
Demande réalisation de ZAC																
Consult. aménageur																
Délegation aménageur																
Dialogue completif																
Déclouant Maître d'œuvre urbain																
Dossier de prescription constructeurs																
Instances de décision																
Conseil municipal	X															
Comité de pilotage opérateur "Densité"												X				X
Comité de suivi technique			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Instances participatives																
Groupes restreints																
Auditions pilotes			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Auditions thématiques																
Mobilier et espaces publics																
Vie de quartier et programmation urbaine																
Environnement et fabrication du projet																
Mobilier																
Vivre dans le quartier																
Bois/vernis																
Logement social (ballleurs)						X			X							
Visites d'éco-quartiers																
Expositions																
Réunions publiques																X

La ZAC Monconseil à Tours

Camille Gardesse*

Positionnement dans la typologie :

Mode informatif privilégié dans la relation avec les habitants. Utilisation de la rhétorique de la pédagogie, de l'adhésion, de l'appropriation du projet par les habitants. Objectif de légitimation du projet auprès des habitants eu égard aux ambitions de développement durable. Pas d'innovation spécifiquement liée à l'implication des habitants.

Spécificité du cas de Monconseil – Tours :

- La ville de Tours n'avait pas eu l'occasion de mettre en place auparavant des démarches d'implication des habitants pour des projets urbains de cette ampleur. En ce sens, ce qui est mis en œuvre en termes d'information et de communication pour le projet de Monconseil diffère des habitudes de la collectivité.
- Maîtrise d'ouvrage partenariale incluant la ville et l'OPAC (délégation d'aménagement) et donnant lieu à la création d'un système d'acteur spécifique pour l'organisation et la gestion du projet (avec la présence de services techniques de la ville et de l'agglomération, de l'agence d'urbanisme et de l'architecte-coordinatrice) = innovation, changement des habitudes
- Présence d'une association de quartier déjà fortement structurée et active lors du lancement du projet (Pitrichacha)
- Relations tendues voire conflictuelles entre représentants associatifs et pouvoirs publics autour du projet
- Situation d'implantation du projet : contexte péri-urbain, pavillonnaire au Nord de la ville

* Camille Gadesse est post doctorante au LATTS, chercheuse associée au Lab'Urba.

- Projet lauréat de l'appel à projets du Ministère 2011 pour sa « qualité de vie urbaine »
- Réflexions sur de futures initiatives de participation citoyenne : création d'une association et d'un habitat participatif

1 Mise en situation territoriale et politique

Ville de Tours : 138 783 habitants (chiffres INSEE pour 2007)

Agglomération Tours Plus (créée en 1999 - 19 communes) : 284 326 habitants (chiffres INSEE pour 2007)

Planification urbaine : PLU élaboré entre 2008 et 2011 (diagnostic réalisé en 2008, règlement construit en 2010 et enquête publique réalisée en 2011 – approuvé le 7 juillet 2011)

Politique de rénovation urbaine : Quartiers ANRU réhabilités depuis 2004

Politique d'habitat : Second PLH en vigueur depuis 2012 – 33% de logements sociaux ou assimilés sur la Ville de Tours

Politique de mobilité : PADD élaboré en 2009

Politique énergétique : Plan Climat de l'agglomération élaboré en 2010 avec un programme d'actions pour 2011-2014

1.1 Contexte urbanistique

Le périmètre de l'écoquartier Monconseil s'étend sur un grand espace de 20 hectares, excentré au Nord de la ville avant l'arrivée du tramway (à 3 km du centre ville), avec un contexte urbain pavillonnaire. La ville de Tours souhaitait précisément renforcer le Nord de la commune en créant une nouvelle polarité. Parallèlement, son ambition était de penser la lutte contre l'étalement urbain en modulant les densités dans la création de ce nouveau quartier d'habitat, tout en l'intégrant dans le maillage urbain préexistant. Par rapport aux dimensions liées au développement durable,

des objectifs tels que la mise en place de modes de déplacement doux, la réalisation d'espaces publics « *exemplaires* », la gestion « *efficace* » des déchets et le développement de constructions « *durables* » sont énumérés par la maîtrise d'ouvrage.

*Plan de la ville de Tours -
Source : OPAC Tours*

Le projet comporte 1250 logements – dont 33% de logements sociaux - devant accueillir 2200 à 3200 habitants. Sur certains lots privés, on dénombre 1/3 de primo-accédants. Des îlots de tailles variées confèrent au projet une mixité typologique.



En ce qui concerne les équipements et espaces publics, le projet comporte un Espace Municipal Petite Enfance, un jardin (jardin de la grenouillère d'un hectare), un EHPAD, un gymnase, un foyer pour adultes handicapés, une salle de quartier et une place centrale. Des commerces sont prévus en rez-de-chaussée sur la rue Daniel Mayer, axe structurant du quartier, et sur la place centrale. L'un des objectifs du projet est de créer un quartier vivant et créateur d'emplois.

La dimension développement durable, introduite dans les réflexions sur le projet à partir de 2005, comporte différents aspects :

- Constructions durables : les logements doivent obtenir le label BBC et le label Habitat et Environnement qui est délivré après analyse des performances en matière de chantier propre, de management environnemental de l'opération, de cycle de l'eau, de sobriété énergétique, de durabilité des matériaux de construction, de confort et de santé et enfin de sensibilisation des habitants.
- Parkings en sous-sol à 80%
- Conteneurs enterrés sur le quartier pour la collecte des ordures ménagères
- Gestion des eaux pluviales : noues paysagères, bassins enterrés,

- Toitures terrasses végétalisées
- 50% du non-bâti traité en espaces verts
- déplacements doux (circulations piétonnes, pistes cyclables, tramway, bus...)



Vue perspective du projet – Source : OPAC Tours

1.2 Contexte politique

L'élection de Jean Germain (PS) à la Mairie de Tours en 1995, après 36 années de mandature de Jean Royer (droite gaulliste), figure du maire bâtisseur, marque un tournant politique important pour la ville. En termes de démocratie, Jean Germain tente d'insuffler davantage de proximité avec les Tourangeaux. Des CVL (comités de vie locale) sont notamment mis en place. Il s'agit d'outils de gestion urbaine qui ont peu d'impacts ou de liens avec les grands projets urbains. Ce sont davantage des lieux d'information et de « proximité » avec les habitants.

2 Les temps forts du projet d'éco-quartier Monconseil

Monconseil est un projet pensé une première fois dans les années 1970. En 1969 est décrétée une ZAD (zone d'aménagement différée) par l'ancienne municipalité sur le périmètre de la future ZAC. Ce périmètre jouxte un tissu pavillonnaire édifié dans les années 1970, sur les coteaux de

Tours Nord. A cette époque, l'idée de conserver une partie du terrain pour du logement social est déjà constitutive du projet. De ce fait, la mission d'acquérir des terrains est assez rapidement confiée à l'office HLM de Tours - l'objectif étant de maîtriser le foncier sans exproprier de propriétaires occupants.

Dans les années 1980, le projet émerge en tant que ZAC (le principe de la ZAC est acté lors du conseil municipal du 25 septembre 1984). Le programme comporte alors essentiellement des logements sociaux, plutôt dans du collectif, mais également des pavillons. Une convention préalable entre la ville et Tours Habitat (l'OPAC) est signée le 8 juillet 1985. L'Office est alors missionné officiellement pour acheter tous les terrains et réaliser toutes les études pour la ZAC. La réserve foncière est ainsi constituée par l'OPAC entre 1985 et 1995. Le projet est mené au départ en partenariat avec l'Agence d'Urbanisme. Parallèlement, le Plan d'Aménagement de Zone (PAZ) est approuvé le 19 décembre 1988 (modifié le 20 mars 2006). En 1995 a lieu le changement d'équipe municipale, mais durant le premier mandat le dossier n'est pas abordé. C'est seulement à partir du deuxième mandat de Jean Germain, en 2001, que le projet est repensé.

En 2004/2005, de nouveaux objectifs sont fixés pour le quartier, dans le cadre d'un travail collectif entre l'OPAC, la Ville et l'Agence d'Urbanisme. C'est cette dernière qui permet de dégager les grandes orientations du programme. La rue Daniel Mayer apparaissait déjà dans les premières ébauches comme l'axe structurant de circulation Est-Ouest, mais son gabarit a été fortement réduit : alors que dans les premiers dossiers, il s'agissait d'une 4 voies, l'Agence d'Urbanisme propose au milieu des années 2000 qu'elle soit une 2 voies avec des pistes cyclables et des trottoirs. L'Agence d'Urbanisme a également introduit la possibilité d'accueillir un programme de transport en commun en site propre (tramway). Cet organisme définit donc les grandes orientations/intentions du projet. Il réalise un plan masse indicatif, qui sera ensuite repris par Eva Samuel, l'architecte-coordinatrice.

Après ces premiers éléments de définition, l'OPAC de Tours lance une consultation en novembre 2005 pour désigner un architecte-urbaniste afin de pouvoir passer à l'étape suivante : la mise en place du plan d'aménagement¹⁴. Eva Samuel, qui était auparavant architecte-conseil à la ville de

¹⁴ Selon les chargés du projet à l'OPAC, c'est grâce au travail de l'agence d'urbanisme qu'une annexe au cahier des charges de la consultation pour l'architecte-coordonateur comportait un aspect dimension durable.

Tours, est retenue. Sa mission comporte la constitution du plan d'aménagement, du programme et des orientations en matière architecturale, urbaine et paysagère.

Parallèlement, l'OPAC a travaillé sur le montage juridique et administratif de la ZAC. Le dossier de création de la ZAC (qui datait de 1984) a été révisé puis, lors d'un conseil municipal, l'enquête publique a été lancée pour arriver au dossier de réalisation. La première réunion publique pour informer les habitants du projet a lieu début 2005. Une autre est organisée fin 2005. Peu de temps après, le 20 mars 2006, le dossier de réalisation est approuvé par le Conseil municipal, en même temps qu'une convention portant concession d'aménagement entre la ville et l'OPAC de Tours est signée. A ce sujet, un débat a émergé sur le fait que l'office puisse être chargé de l'aménagement. Néanmoins, l'office étant déjà chargé dans le cadre d'une convention préalable au traité de concession d'acquiescer le foncier et de mener différentes études, il a été décidé de lui confier également cette responsabilité en 2006. Les travaux débutent en 2007. Le jardin public de la Grenouillère est livré en juin 2010, les 31 premiers logements en 2010, l'EHPAD et le gymnase au premier semestre 2011. La date prévue d'achèvement du projet est 2016.

Dates clés 2001 - 2016

- 2001 : 2^e mandat de J. Germain : relance du projet
- 2002 / 2003 : nouvelles études (étude d'impact ?)
- 2004 / 2005 : nouveaux objectifs fixés – OPAC, Ville, Agence d'Urbanisme
- 2004/2005 : enquête publique
- 2005 : Réunion publique, annonce du projet
- 2006 : dossier de réalisation approuvé par le conseil municipal
- 2006 : convention portant concession d'aménagement entre la Ville et l'OPAC
- 2006 : Eva Samuel retenue pour être architecte-coordinatrice (après consultation)
- 2006 : Consultation promoteurs
- 2007 : Début des travaux

- 2009 : appel à projets EcoQuartier du Ministère : la ZAC Monconseil devient écoquartier
- 2010-2011 : livraison jardin, gymnase et EHPAD
- 2011 : projet lauréat de l'appel à projets du Ministère 2011 pour sa « qualité de vie urbaine »
- 2016-2018 : date prévue d'achèvement du projet

3 Instances mobilisées et modalités d'implication des habitants

3.1 Les instances mobilisées dans le projet

Système d'acteurs général du projet

Politiquement, le projet de Monconseil est porté par la municipalité de Tours et plus précisément par l'Adjoint à l'urbanisme (d'abord S. Roux puis A. Devineau), l'Adjoint en charge des grands projets urbains (M. Goudeau) et l'Adjointe en charge du logement et des affaires sociales (Me Bosch, vice-présidente de l'OPAC). Au plan technique, la Direction Générale des services chapeaute l'ensemble du projet et certains services techniques sont également impliqués dans la définition des enjeux.

La maîtrise d'ouvrage du projet a été confiée en concession d'aménagement à L'OPAC, qui dispose du foncier. Celui-ci reste « *au service de la ville* », comme l'indique le chef de projet. La répartition des rôles entre l'OPAC et la Ville est très claire dans l'esprit des porteurs du projet : « *il est évident que là l'OPAC, on est des techniciens au service de la ville, techniciens aménageurs en l'occurrence, donc on ne fait rien qui ait un impact politique sans l'accord de la ville, et pas seulement de la direction générale, parfois des élus directement.* »

S'ajoute à cette maîtrise d'ouvrage générale une autre spécifiquement architecturale, incarnée par différents promoteurs construisant sur le territoire.

En termes d'assistance à maîtrise d'ouvrage, l'agence d'Urbanisme de Tours a joué un rôle essentiel au début du projet, puisqu'elle a proposé des orientations fondamentales (axe structurant, arrivée du tramway). Par la suite, ce sont des services techniques de la ville ou de l'agglomération qui vont

jouer le rôle d'AMO ponctuelle sur certains aspects, comme par exemple, à partir de 2008, le service Développement Durable de Tours Plus. En revanche, il n'y pas eu d'AMO externe sollicitée pour ce projet, exceptée une AMO « expertise financière » en 2006/2007 via le groupe SCET.

La maîtrise d'œuvre urbaine est assurée par Eva Samuel, architecte-coordinatrice. Pour les espaces publics, la maîtrise d'œuvre est réalisée par deux paysagistes, l'un au sein du BEST (bureau d'études des services techniques de la ville) et l'autre au sein du service des espaces verts de Tours. Enfin, une maîtrise d'œuvre uniquement architecturale est représentée par les architectes associés aux promoteurs disposant des différents lots.

Du côté de la société civile, une association d'habitants du quartier Monconseil est particulièrement impliquée dans le suivi du projet depuis son commencement : il s'agit de l'association Pitrichacha. Cette association compte 300 adhérents pour un quartier qui comporte 3500 boîtes aux lettres. De plus, le comité de vie locale du quartier peut servir de relai d'information. Enfin, les habitants non organisés ou ne participant au comité de vie locale peuvent être ponctuellement informés au travers de réunions publiques.

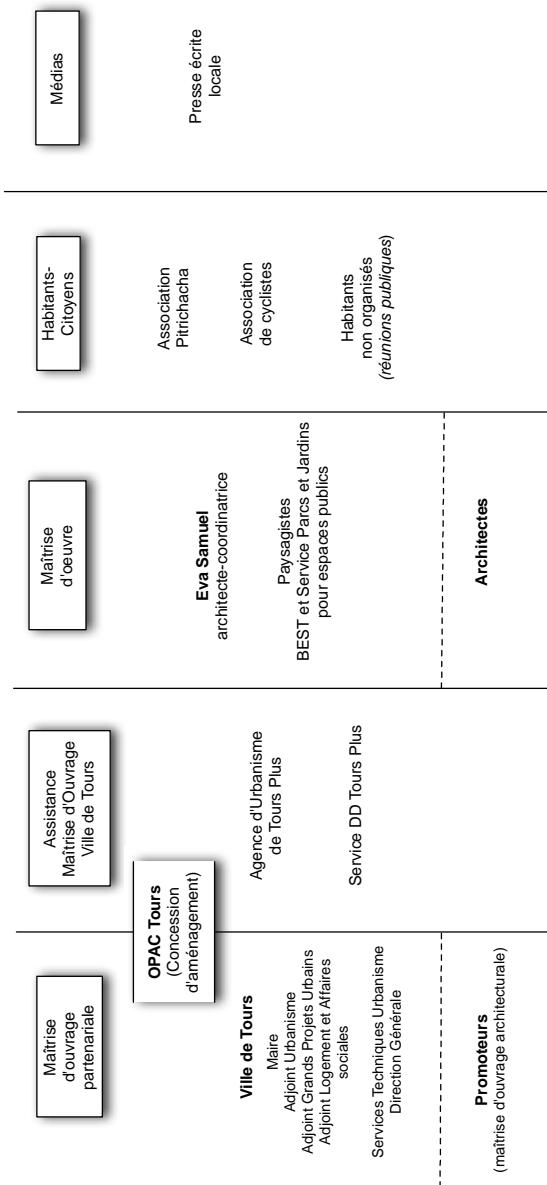
Pour finir, notons que les médias locaux jouent un certain rôle dans le système d'acteurs, car ils se font régulièrement le relai autant des revendications ou mécontentements des habitants que de la communication de la municipalité.

Système institutionnel spécifique mis en place pour la gestion du projet

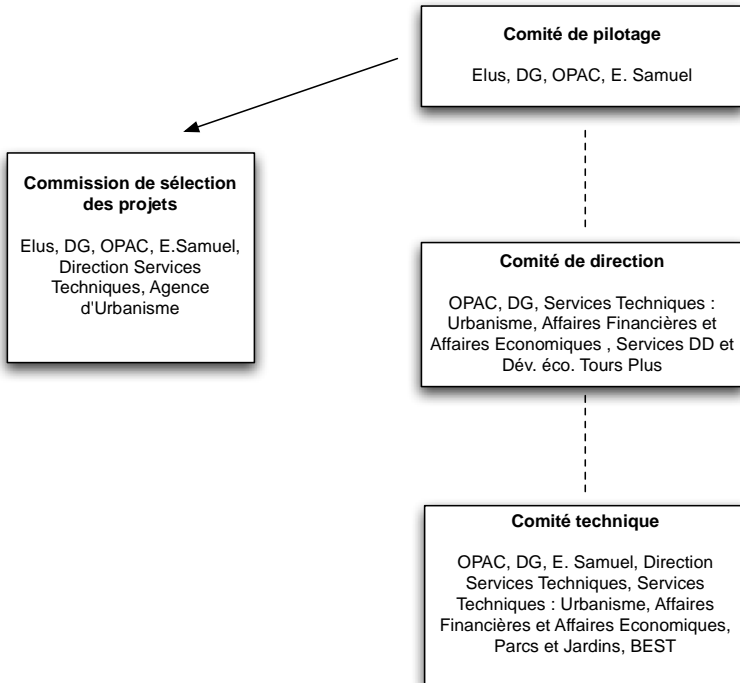
Au sein du système d'acteurs général, un sous-système a été mis en place de manière spécifique pour la gestion du projet. Très formalisé et répondant à des logiques et temporalités d'organisation précises, il comporte trois instances principales : un comité de pilotage, un comité technique, et un comité de direction. Un groupe annexe/connexe est également créé pour sélectionner les projets et promoteurs retenus (commission de sélection des projets).

Ce système spécifique permet de réunir régulièrement les mêmes acteurs, aux compétences et responsabilités différentes, afin d'assurer un suivi dans les objectifs et l'élaboration du projet. A partir de 2008/2009, l'OPAC demande au service DD de l'agglomération de participer au comité de direction et au comité technique de manière pérenne.

Système d'acteurs général



Système d'acteurs institutionnel



→ Ces différents systèmes d'acteurs et processus de conception et de gestion du projet n'intègrent pas l'implication des habitants.

3.2 Les modalités d'implication des habitants

Les instances pour impliquer les habitants et, plus largement, les interactions entre société civile et acteurs en charge du projet sont de plusieurs types, mais elles ne semblent pas articulées entre elles ni avec le processus de projet.

Implication de l'association de riverains Pitrichacha

Selon les représentants de l'OPAC, la ville de Tours a « *priviliégé le travail* » avec l'association de riverains pré-existante du quartier,

l'association Pitrichacha (dont l'objet est l'amélioration de la qualité de vie du quartier) plutôt que l'organisation de réunions publiques. Il semble en effet qu'il y en ait eu très peu (2 identifiées en 2005). Le travail avec Pitrichacha a pris la forme de quelques réunions et de relations et discussions informelles. Au-delà des rencontres plus ou moins formalisées entre pouvoirs publics et société civile, les modalités d'action de l'association Pitrichacha pour tenter de peser sur le projet sont multiples (courriers, pétitions, réunions publiques).

Travail avec une association de cyclistes

Une autre association tourangelle, une association de cyclistes, a été mobilisée lors d'une réunion. Celle-ci nous a été citée par les porteurs du projet de l'OPAC comme un exemple de « concertation » réussie. Mais cet événement semble unique et restreint aux membres d'une association spécialisée.

Information sur le projet auprès des habitants non-organisés

Une information sur le projet a été menée plus largement auprès des habitants non organisés en association par les porteurs de projet de la ville et de l'OPAC, mais sans présentations de la part de l'architecte-urbaniste. Cette information s'est faite au travers des quelques réunions publiques organisées (2), de plusieurs visites de site (notamment à l'occasion des journées du patrimoine) et des réunions de comités de vie locale. On peut également noter l'enquête publique organisée en 2005.

Information sur la dimension développement durable

Une information spécifique est mise en œuvre à destination des nouveaux habitants sur les dimensions du projet liées au développement durable. Ainsi, lors de leur aménagement dans le quartier, les habitants se voient remettre « le guide des gestes verts » par le constructeur de leur logement. Dans la plaquette réalisée par Tours Habitat, la première page est consacrée aux caractéristiques énergétiques de la résidence de l'habitant, puis viennent cinq thèmes différents : « *réduire les consommations d'eau, faire respirer et assurer la qualité de l'air de votre logement, réduire la quantité des déchets et améliorer leur tri, réduire votre consommation de chauffage* ». Au-delà de cette initiative, il ne semble pas que l'implication des habitants ait été particulièrement articulée avec les enjeux de développement durable du projet, ni que ces derniers aient servi de base à l'organisation de dispositifs participatifs.

Information à l'initiative de l'association Pitrichacha

Les réunions publiques organisées par les porteurs du projet sont à distinguer de celles organisées par l'association Pitrichacha, (par exemple celle le 3 juin 2005, juste après la première réunion publique au cours de laquelle le projet a été annoncé). Dans ce cadre, les représentants de Pitrichacha servent d'intermédiaires. Cette situation leur convient, bien qu'ils craignent d'être « *décrédibilisés* » parce que les informations qu'on leur donne et qu'ils transmettent ensuite aux habitants ne leur paraissent pas toujours fiables (ils recueillent ces informations par les relations personnelles qu'ils peuvent développer avec les acteurs en charge du projet).

→ Ainsi, il n'y a pas eu de dispositif participatif spécifique organisé pour nourrir le processus de projet de Monconseil (pas de charte de préconisation ou d'organisation particulière). La ville a respecté la législation en menant une enquête publique en 2005, suivie d'une réunion publique permettant l'annonce du projet. Par la suite, peu de réunions publiques ont été organisées et les échanges à ce sujet au sein des comités de vie locale semblent restreints. Des réunions et des échanges informels ont eu lieu avec deux associations, l'une de riverains, l'autre de cyclistes, mais de manière ponctuelle et non articulée à la démarche de programmation – conception. Les acteurs en charge du projet mettent particulièrement en avant les visites de site comme une manière d'impliquer les habitants. Celles-ci s'apparentent principalement à de l'information – bien qu'elles puissent alimenter des réadaptations des espaces et des réflexions sur les problématiques de gestion grâce aux réactions des habitants.

L'implication des habitants au cours de ce projet semble donc s'être cantonnée à de **l'information**¹⁵. Plus précisément, il semble que la priorité soit donnée à la **communication autour du projet**, en vue de favoriser son **acceptation**. Toutefois, de **nouvelles initiatives sont envisagées**, notamment le développement de formes d'habitat participatif dans les futures constructions. Cette idée a été introduite par des techniciens et des personnalités de l'agence d'urbanisme, qui ont profité d'une présentation de projets d'habitat participatif lors d'une rencontre régionale pour proposer aux

¹⁵ Un site Internet est ouvert depuis le 20 juillet 2012 : monconseil.tours.fr

élus de lancer une telle expérience à Monconseil. L'implication du chef de projet de l'OPAC au sein du club écoquartier a probablement permis la diffusion de nouvelles réflexions et représentations sur les modalités d'échanges avec les habitants.

Calendrier	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Procédures – processus									
Etudes	X	X							
Objets fixes par l'OPAC, la Ville et l'Agence d'Urbanisme				X	X				
Dossier de réalisation ZAC approuvé par le Conseil Municipal									
Designation maître d'œuvre urbain					X				
Convention portant concession d'aménagement Ville / OPAC					X				
Consultation promoteurs						X			
Début travaux							X		
Livraison jardin et EHPAD									X

Instances de décision – Instance technique	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Comité de pilotage	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Comité de direction	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Comité technique	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Commission de sélection des projets	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Instances participatives									
Enquête publique									
Réunions publiques					X				
Réunions avec Pitrhacha					X				
Réunion ac association cyclistes							X		
Comités de vie locale								X	
Visites de site								X	X

LEGENDE

Le nombre de croix correspond en moyenne au nombre d'interventions dans la période.

Alors que les projets «d'écoquartiers» ou de «quartiers durables» se multiplient en France à l'incitation des pouvoirs publics à la suite du Grenelle de l'Environnement, quel rôle est attribué à l'implication des habitants dans ces opérations ?

Cette journée d'étude s'inscrit dans le cadre d'une recherche intitulée « La concertation citoyenne dans les projets d'écoquartiers en France : évaluation constructive et mise en perspective européenne », liée au programme Concertation Décision Environnement du MEEDTL (Appel à projet 2009-2012) et qui a réuni des représentants de laboratoires d'universités, d'écoles d'architecture en France et en Europe, ainsi que des membres d'associations et de réseaux professionnels. Elle vise à susciter des débats entre observateurs et acteurs de la production du cadre bâti et de la vie urbaine, autour de quelques uns des principaux résultats des enquêtes qui ont été menées au cours de cette recherche.

Un premier axe de réflexion concernera l'ingénierie des projets urbains participatifs. Alors que les chercheurs en sciences politiques et en sciences sociales déplorait d'une façon générale, au milieu des années 2000, un certain «impensé procédural» en France concernant les «dispositifs délibératifs» ou «participatifs» rendant difficile la diffusion des méthodes, ce déficit s'est révélé particulièrement important dans le domaine de l'aménagement urbain. Dans quelle mesure les opérations d'écoquartiers ont-elles été l'occasion, pour les maîtres d'ouvrage urbains, de questionner leurs pratiques de projet et d'expérimenter des démarches participatives dépassant le stade consultatif ? Quelles formes d'organisation internes à la maîtrise d'ouvrage -et engageant ses partenaires- ont-elles été envisagées ? Quels méthodes et outils ont été mis en œuvre pour impliquer les habitants et travailler avec ces derniers sur des problématiques liées à un développement urbain durable ? Les cadres réglementaires de l'urbanisme et du code des marchés publics ont-ils été perçus comme des freins à une implication forte des habitants dans les projets d'urbanisme ou ont-ils fait l'objet d'interprétations inventives ?

Un autre axe d'échanges sera consacré aux rôles des collectifs ou des associations dans la prise en compte des points de vue des habitants dans l'élaboration des projets d'écoquartiers. L'urbanisme participatif a émergé dans les années 60 en Amérique du Nord et en Europe avec une dimension contestataire. En France, les relations entre acteurs politiques, professionnels et habitants ont souvent continué de se construire au cours des décennies suivantes sous les signes de la défiance, du conflit, du recours contentieux, ou encore de la doléance. Or il s'avère que dans des pays comme l'Allemagne, l'émergence de l'habitat coopératif et de quartiers durables, après des épisodes parfois contestataires, a donné lieu à la constitution de groupes d'habitants prenant le statut de «parties prenantes». Il y existe un tissu d'organisations non gouvernementales assurant des missions de médiation, de formation et d'accompagnement technique. Les enjeux associés au développement durable, en particulier ceux liés à une évolution des modes d'habiter, conduisent-ils à envisager les échanges entre acteurs politiques et citoyens en France sur un mode plus coopératif ? Quels rôles peuvent jouer les organisations issues de la société civile -en particulier les associations- dans cette perspective ?

Enfin, un troisième axe d'échanges lors de cette journée s'intéressera aux enseignements prospectifs pouvant être tirés des premières opérations d'écoquartiers en France. Quelle valeur d'expérimentation ont eu ces opérations dans la façon d'y impliquer les habitants ? Des changements sont-ils intervenus au cours des projets ? Un travail de capitalisation et de transfert de savoirs et de savoir-faire a-t-il été engagé pour la définition des politiques urbaines et la réalisation d'autres projets d'urbanisme ? Quelles formes d'évaluation, de valorisation et de diffusion des acquis de ces expériences peut-on envisager ? Sur quelles organisations s'appuyer ?