

GT2 : L'aménagement urbain en mode participatif

Compte-rendu du 22 septembre 2016

Séance 2 : Co-élaborer : co-programmation, co-conception

- **1/ La ZAC Confluences à Ivry sur seine (94)**, avec Romain Marchand, adjoint au Maire, Gilles Montmory, service urbanisme, et François Perrot, agence Fortier, urbaniste coordonnateur
- **2/ Retour d'expérience sur la conception et l'animation du dispositif de concertation du projet Toulouse Euro Sud-ouest à Toulouse**, avec Olivier Duvernois et Elodie Cluzeau – Europolia
- **3/ Retour et conclusion sur la concertation Via Sylva à Rennes Métropole**, avec Jean Badaroux - SEM Territoires

Synthèse et enseignements

L'objectif de cette séance était d'échanger autour d'expériences où la concertation a été importante, plus large que ce que dit le code de l'urbanisme dans le cadre de dispositifs volontaires ayant lieu avant ou après la concertation réglementaire.

Pour les projets urbains importants, notamment en ZAC (comme Ivry Confluence), la concertation est un exercice difficile car, après la concertation réglementaire et une fois les grands équilibres du projet sont retraduits dans la concession, il est difficile de faire bouger le projet. A l'opposé, pour le projet Euro Sud Ouest à Toulouse, la concertation volontaire a lieu préalablement à la concertation réglementaire et interroge alors l'intérêt de cette double concertation.

Pour autant, les expériences présentées montrent qu'il est possible d'associer largement, et sur des sujets parfois techniques la population via différents dispositifs (revue de projet, atelier, ballade...). Pour autant, la méthode à adopter à susciter des débats : travailler avec les habitants, est-ce arriver avec une feuille blanche ? Comment leur faire prendre en compte les contraintes, les impératifs ? Est-ce aux habitants de dessiner l'architecture ou à l'architecte de traduire les attentes des habitants au travers d'une forme architecturale à laquelle ils n'auraient pas pensé eux-mêmes ?

Ces dispositifs peuvent sembler aller de soi aujourd'hui dans les grands projets urbains, mais l'enjeu reste de réussir à prendre le temps d'associer les habitants tout en respectant le temps du projet et en prenant en compte le fait qu'un projet urbain signifie de nombreux projets immobiliers et d'espaces publics simultanés.

Il convient de noter que, d'après les exemples présentés, plus on ouvre la participation, plus on réduit les marges d'action de ceux qui cherchent juste à bloquer le projet. De quoi inciter à davantage de participation, sans pour autant limiter le risque de contentieux ou d'opposition !

Enfin la question de la représentativité des personnes associées et la gestion de controverse restent des sujets récurrents aux exercices de participation élargie. Mais les exemples ont aussi mis en avant l'intérêt de rechercher d'autres publics, comme les enfants ou les usagers à Via Silva ou à Toulouse.

Ainsi, ces projets illustrent toute la palette d'intervention possible auprès des habitants et usagers, de l'information à la co-décision, en amont comme en aval de la concertation réglementaire, le tout à croiser avec le caractère très concerté ou stratégique des décisions. Il est facile d'informer sur les aspects stratégiques mais il apparaît plus difficile, voire discuté, d'aller sur la co-décision. A l'opposé, il apparaît plus facile de faire de la co-décision sur la couleur des bancs ou sur les usages d'un espace public. Tout l'enjeu de la participation réside dans l'articulation des échelles et dans le choix de la modalité de participation la plus adaptée au contexte et au projet.

Ces projets reposent sur une confiance quant à l'intelligence collective mais nécessite de fournir des éléments de compréhension aux habitants.

Introduction – Anne Fraisse (Europolia) et Yann Lecorfec (SNAL)

Le sujet du précédent groupe de travail était la concertation au sens réglementaire. Le sujet de la séquence d'aujourd'hui est de présenter deux exemples où le dispositif de concertation a été assez large, important, plus large que ce que dit le code de l'urbanisme dans le cadre de dispositifs volontaires. Enfin, Jean Badaroux viendra nous présenter les suites de la démarche sur l'opération de Da Silva sur Rennes Métropole.

En décembre, la séance portera notamment sur le financement : quand la population participe financièrement à l'opération et nous reviendrons sur les conséquences de l'ordonnance sur la participation qui a été approuvée cet été.

L'aménagement urbain au mode participatif : Ivry Confluences (94)

Romain Marchand, adjoint au Maire, Gilles Montmory, service urbanisme, et François Perrot, agence Fortier, urbaniste coordonnateur

Ivry-sur-Seine est une petite ville de banlieue parisienne (60000 habitants). Le secteur Ivry port est un ancien quartier industriel qui a connu une désindustrialisation à partir de la fin des années 80. Ce secteur se caractérise donc par de nombreuses friches mais aussi un taux de pauvreté important et un habitat insalubre par poche.

Les enjeux du projet sont de préserver l'identité « industrielle » du quartier et d'en faire une ville pour tous (en veillant à offrir du logement abordable) mais où on peut aussi travailler. Il s'agit ainsi d'amener des parcours vers la ville résidentielle et de travailler sur les rives pour les rendre aux piétons. Le programme de la ZAC est donc sur 145 Ha (soit 23,7 % de la superficie de la commune) : 1,3 millions de m² SP avec 50 % activités, 40 % logements et 10 % de services. Sur les 40 % logements, la moitié est du logement social et une partie est en accession « maîtrisée ». Il y a un travail fin sur une armature de petits espaces verts de proximité et un dialogue autour du patrimoine industriel que l'on souhaite conserver. En matière de mobilité, le territoire est concerné par le prolongement de la ligne 10 et le TZEN 5.

D'un point de vue d'élus, la participation des habitants aux projets urbains est un pré-requis tout en étant un vrai défi car la ville ne peut se construire que si les habitants adhèrent aux projets. Pour une grande ZAC, comme Ivry Confluence, la concertation est un exercice plus difficile car une fois que les grands équilibres du projet sont retraduits dans la concession, il est plus difficile de faire bouger le projet, d'autant qu'en amont, il y a eu la concertation réglementaire. Enfin, dans cette ZAC, 20-30 projets se déroulent en simultané ce qui rend difficile une mobilisation des habitants sur tous les projets en même temps.

→ Il s'agit de trouver la bonne échelle pour manier le stratégique et le concret.

La concertation en aménagement pose de nombreuses questions :

- Est-ce empiler les demandes des uns et des autres ?
- Peut-on aller jusqu'à reformuler la commande politique? Ou est-ce qu'on ne concerte que sur le projet ?
- Comment assumer la controverse ? Il ne s'agit pas toujours de persuader qu'on a raison. Un projet urbain génère des craintes, des attentes et une certaine inertie. Est-ce qu'on recherche le consensus ?
- Comment gérer la relation entre l'expert et des habitants qui ont un discours moins construit ?
- Associer les Ivryiens ? Mais qui sont-ils ? Les écarts socio-économiques se creusent et les attentes évoluent. La population n'est pas homogène.

La collectivité a mis en place différents dispositifs (en très grande partie en régie à l'exception de la concertation amont de la ZAC où ils se sont fait accompagner par un bureau de communication) :

- Les revues de projet « citoyennes » : Ce dispositif est un parallèle avec les revues de projet « techniques » classiques. Le postulat initial est que les habitants peuvent tout à fait participer à ces réunions. Chaque réunion se focalise sur un sujet particulier (jusqu'à 130-140 personnes).
- Parfois les revues de projets sont suivies d'ateliers (20-90 personnes) en présence de l'architecte afin de rentrer plus dans le concret et le détail. Les experts sont en confrontation directe avec les paroles des habitants sur le projet.
- La collectivité organise aussi des ballades urbaines et une permanence tous les samedis matin pour discuter des sujets qui intéressent les habitants.
- Enfin, il y a le comité de quartier, organisé par les habitants eux-mêmes et où la collectivité a parfois fait venir l'architecte. Ici les habitants réfléchissent à des phases plus lointaines du projet.

Sur certains projets comme l'îlot 3H, la collectivité a inversé la démarche de conception. Avant de céder la charge foncière à un promoteur, l'aménageur a lancé une consultation d'architectes puis il a organisé un atelier de promoteurs. Les 3 promoteurs (et leurs groupements) ont été mis en concurrence et ont travaillé avec l'architecte qui avait travaillé en amont. A chaque étape, des revues de projet avec les habitants ont été menées mais les habitants n'intègrent pas encore les ateliers de conception avec l'architecte, l'aménageur et les promoteurs. Au final, les promoteurs font une offre classique mais leur capacité à participer au projet fait partie des critères de choix (au-delà du prix).

En terme de bilan, ce type de dispositif apparaît perturbant pour les promoteurs car ceux qui participaient ne savaient pas si leur idée ne serait pas reprise par d'autres. Cela représente aussi un retour au pouvoir des architectes par rapport à la commande publique (chose que la collectivité avait connu dans le centre d'Ivry). Mais l'architecte laisse-t-il la place à la concertation ? Il faut trouver sa place quand on est habitant par rapport aux architectes « star » qui défendent des concepts forts.

Ces dispositifs peuvent sembler aller de soi, mais l'enjeu est de réussir à prendre le temps d'associer les habitants tout en respectant le temps du projet.

Il y a aussi des freins culturels. Certains professionnels sont en appétence dans le dialogue avec les habitants, d'autres sont dans la pédagogie mais pas forcément à l'écoute des habitants.

Depuis 5 ans, le dispositif a touché quelques milliers personnes, mais on n'est bien loin des 60 000 habitants. Et les dispositifs ont concerné surtout les anciens habitants. Depuis 2015, le quartier accueille de nouveaux habitants qui se sont projetés sur ce territoire et qui ont des attentes très différentes. Les anciens habitants sont plus dans la crainte (« on fait un grand projet qui se sert à rien ! »). Donc il faut leur montrer ce qu'on leur apporte : par exemple on va passer de 0,43 Ha à 8,5 Ha d'espaces publics. Les nouveaux habitants, eux, sont davantage en attente de ce qui va sortir et ils demandent le respect des délais promis. Ils veulent que cela avance. Il y a un double public en réunion publique !

Ainsi sur la tranche 1, la collectivité était davantage sur une concertation d'« accompagnement » ! Sur la tranche 2, ils souhaitent associer davantage les habitants et s'orienter vers autres choses. Cela va nécessiter de nouveaux modes de discussion avec ces habitants. Le paysage se recompose en permanence.

Le projet n'est pas exempt d'oppositions, notamment au travers d'une association de quartier qui regroupe des propriétaires de la ZAC qui défendent leurs intérêts de propriétaires (le projet nécessite quelques expropriations). Cette association n'a jamais remis en cause le projet, ni ses orientations programmatiques. D'une manière générale, plus on ouvre la participation, plus on réduit les marges d'action de ceux qui cherchent juste à bloquer le projet.

La densité est aussi un vrai sujet qu'il faut affronter. Personne n'est d'accord pour densifier dans sa rue ! Tout le monde veut un grand parc et des immeubles pas trop hauts. Respecter la parole des habitants, c'est aussi leur donner les contraintes. La densité est une question économique et environnementale. La responsabilité de la collectivité est de dire qu'il faut densifier de manière intelligente : comment rendre la densité acceptable ?

Débat

Le formalisme de l'îlot 3H de MVRDV a alimenté un débat sur la question des apports de chaque acteur et notamment le rôle de l'architecte. Travailler avec les habitants, est-ce arriver avec une feuille blanche ? Comment leur faire prendre en compte les contraintes, les impératifs ? Est-ce aux habitants de dessiner l'architecture ou à l'architecte de traduire les attentes des habitants au travers d'une forme architecturale à laquelle ils n'auraient pas pensé eux-mêmes ?

Plusieurs participants ont aussi interrogé le niveau de concertation : est-ce qu'on dépasse vraiment l'information ? Comment aller jusqu'à la co-décision ? Quels outils pour maintenir l'intérêt des personnes ?

Ce projet illustre bien le fait que de l'information jusqu'à la co-décision, il y a toute une palette d'intervention, à croiser avec le caractère très concerté ou stratégique des décisions. Il est facile d'informer sur les aspects stratégiques mais il apparaît plus difficile, voire discuté d'aller sur la co-décision (Pourquoi une salle de 150 personnes pourrait décider sur des aspects stratégiques puisqu'il n'a pas de responsabilité financière derrière ?). A l'opposé, il apparaît plus facile de faire de la co-décision sur la couleur des bancs ou sur les usages d'un espace public. Il faut sans arrêt jouer sur les échelles et il y a des niveaux de concertation plus adaptés à chaque échelle. Ce qui compte, c'est le niveau auquel on met la discussion. Ces projets reposent sur une confiance quant à l'intelligence collective. Par contre, il faut donner des éléments de compréhension aux habitants.

Toulouse - Eurosudouest

Elodie Cluzeau, en charge de la concertation à Europolia et Alain Guarrés, directeur d'Europolia

Il s'agit d'un projet multi-partenarial (à l'initiative de l'État et piloté conjointement par l'Etat, l'agglomération, la région, le conseil départemental, le syndicat en charge des transports en commun (SMTC) et les 4 filières de la SNCF avec une coordination technique assurée par Europolia) qui associe développement ferroviaire, aménagement urbain et amélioration de l'offre de transport. Ce projet n'est pas consensuel et peut susciter des oppositions (LGV – projet urbain « d'ambition métropolitaine »). Le territoire d'études (435 Ha) impacte à la fois les habitants de la métropole (projet métropolitain), les habitants de plusieurs quartiers et des propriétaires fonciers (périmètre d'action foncière). C'est un projet long, complexe et coûteux (5 millions d'études) qui nécessite une pédagogie à chaque étape (premières études lancées en 2009 – achèvement prévu en 2035). La particularité du projet urbain c'est qu'il y a peu de terrains disponibles ce qui va nécessiter la reconquête de terrains sur des usages ferroviaires.

Ce projet représente une vraie transformation du centre-ville de Toulouse avec un PEM (pôle d'échange multimodal) et une gare ouverte sur 4 côtés avec un nouveau bâtiment voyageur côté marengo puis des constructions au fur et à mesure de la libération des terrains par la sncf ou d'autres. Au total, 2800-3000 logements et des bureaux et un pôle commercial sont prévus.

La concertation réglementaire vient de s'achever après un processus de participation qui a duré 4 ans. Les acteurs ont cherché dès le départ à associer non seulement les riverains, mais aussi d'autres personnes en mixant information et participation puis dans le cadre de la concertation réglementaire.

INFORMATION

A partir de 2012, l'information a été assurée via la restitution régulière des résultats d'études auprès des 4 instances de participation locale impactées par le projet (bureaux de quartier, commissions de quartier).

Un temps fort a eu lieu en 2013 avec une réunion publique partenariale présentant le nom au projet et le site internet dédié (500 participants). Au-delà de l'information, cela a permis d'initier des temps d'échange dans les quartiers et avec des expositions sur les grands objectifs du projet.

Un dispositif spécifique pour l'action foncière a été mis en place de 2013 à 2016 : un périmètre d'action foncière qui s'est affiné au fur et à mesure des études. Tous les propriétaires, locataires ont été reçus par l'aménageur même si c'est l'EPFL qui achète. Ils sont ainsi passé de 80 % de préemptions en 2012, à 90 % des acquisitions à l'amiable en 2015.

En parallèle, Europolia assure un suivi des demandes individuelles (locataires, propriétaires, futurs acquéreurs, étudiants...) et collectives (associations...) (RDV, emails, téléphone, courriers) : 500 demandes traitées de 2013 à 2016 !

PARTICIPATION

Au-delà des traditionnelles réunions publiques, une instance dédiée a été mise en place en 2013 sous forme d'un atelier impliqué dans l'élaboration du projet urbain suite au choix du groupement de maîtrise d'oeuvre en charge de l'élaboration du plan guide. Sa composition est diversifiée et représentative des enjeux du projet (1/3 de représentants de riverains, 1/3 d'acteurs locaux, 1/3 de professionnels de l'aménagement) avec des participants en capacité de relayer les travaux et le contenu du projet. Le nombre de participants a été limité à 30 personnes permettant un travail collectif et un dialogue avec la maîtrise d'oeuvre (Busquets). Au niveau des riverains, ils ont fait un appel à candidature via le bureau de quartier et cela été validé avec l' élu de quartier et le bureau de quartier. Les représentants s'engagent à participer sur la durée (pour assurer la continuité des échanges) ; un élu est référent : garant des échanges au sein des Ateliers et de la place des Ateliers dans le processus d'élaboration du projet (conclusion des réunions). La préparation et l'animation sont assurés par Europolia (en régie) en étroite collaboration avec la Direction de la Démocratie Locale de la Ville de Toulouse et les services techniques de Toulouse Métropole. Le contenu est préparé avec la maîtrise d'oeuvre qui participe aux ateliers (compétence demandée et rémunération incluse dans l'accord cadre).

La transparence des débats est assurée par la production de compte-rendus partagés, validés par l'ensemble des participants et mis en ligne sur internet. L'évaluation du dispositif était prévue dès le départ et a permis une évolution avec les participants (par exemple, ils sont passés de 2h à 3h par réunion pour avoir des temps d'échange).

Le processus s'est déroulé en 4 temps (8 Ateliers en 2013, 5 Ateliers en 2015 et 1 Atelier de synthèse en 2016) en lien avec le calendrier d'élaboration du projet urbain :

- Un temps de formation : les enjeux d'un projet urbain, les objectifs de la consultation, les modalités de décision (les « règles du jeu ») ;
- Un temps de diagnostic du territoire et de présentation des objectifs de Toulouse EuroSudOuest (« les objectifs non négociables ») et des balades urbaines ;
- Un temps de travail avec la maîtrise d'oeuvre sur les options urbaines et architecturales à l'étude en s'appuyant sur une grande maquette évolutive ;
- Un temps d'échanges avec la maîtrise d'ouvrage en amont des décisions sur le projet urbain.

En terme de bilan, on peut pointer une bonne participation des représentants des 3 collèges à chaque Atelier, mais une surreprésentation numérique des représentants de riverains et des supports de travail issus

des études réalisées par la maîtrise d'œuvre trop techniques, à rendre plus pédagogiques. Par contre, ce travail a permis un réel enrichissement du plan guide urbain (point de vue partagé par l'architecte comme par les participants). Ce dispositif favorise une intégration en temps réel de la production des Ateliers dans la démarche d'études (maîtrise d'œuvre) et dans le processus de décisions (maîtrise d'ouvrage).

Au-delà de ces ateliers, ils ont aussi cherché à saisir d'autres publics :

- saisine du conseil des jeunes (une quinzaine de jeunes participants, 7 réunions d'avril à décembre 2013, une contribution écrite versée au projet en janvier 2014) car ce sont les utilisateurs de demain (cette démarche a été récompensée par un prix Anacej).
- prise en compte de tous les acteurs de la programmation urbaine via des réunions et groupes de travail (Chambre de commerce, Club de l'immobilier, Conférence du Commerce et de l'Artisanat...) de 2012 à 2015.
- Concertation avec les enfants de CM1 et CM2 la commune de Mons dans le cadre de Vélicités (partenariat entre Toulouse Métropole, ses communes membres et la Maison du Vélo) en 2015

Le conseil des jeunes ont alerté sur le covoiturage et sur l'information sur la ville avec un regard pratique et un regard culturel. Les enfants ont une vision plus tournée vers le végétal et via le vélo parce qu'ils étaient sensibilisés à la ville à vélo.

CONCERTATION REGLEMENTAIRE

Le travail de participation était préparatoire à la concertation réglementaire qui a été lancée au printemps 2016 et qui se concrétise par une concertation préalable par phase opérationnelle : sur le projet urbain de mars à juin 2016, puis sur PEM, puis sur les projets ferroviaires, puis sur la ZAC et le PLU.

En conclusion, la concertation s'est « bien passée ». Les « opposants » ont participé aux ateliers mais maintenant qu'ils montrent des images et que le projet devient « concret », ils s'attendaient à des réactions : il y a une opposition franche d'une minorité « violente » : une vingtaine personnes qui sont dans des squats et qui veulent saboter le projet de manière violente dans un contexte national qui ne favorise pas le dialogue et sans relais populaire (ce sont les associations de quartier qui alertent du risque d'opposition violente). Dans le cadre de la concertation réglementaire, il y a eu seulement 110 expressions écrites et 600 participants à la réunion publique. Cela montre quand même les limites de la concertation réglementaire par rapport à la concertation volontaire quand la participation a été menée en amont. Ce projet interroge sur la durée de la concertation. Les dispositifs restent très séquencés. La concertation est menée depuis 2012 mais il a quand même fallu par une étape de concertation réglementaire ! Pourrait-on s'en passer ? Certes le travail amont a permis que cela se passe bien mais cela représente un travail supplémentaire à l'utilité discutable.

Retour sur la concertation à Via Silva - J. Badaroux Sem Territoires

La réunion de restitution des ateliers de la concertation a eu lieu le 16 juin : il s'agit d'une restitution de la parole des habitants par l'aménageur ! C'est un travail de réinterprétation par le professionnel en tenant compte de ce que les habitants avaient dessiné.

Pour rappel (cr compte-rendu de la séance de juin), on est dans le cadre de la concertation réglementaire préalable à la création de 2 ZAC.

ViaSilva en 2040 représente 40000 habitants et 25000 emplois (le tout principalement dans une commune de 16000 habitants). Le gigantisme du projet a effrayé la population et a amené à un changement d'équipe municipale en 2014 (le projet est plutôt porté par la métropole). Une nouvelle équipe municipale est arrivée mais avec la SPLA créée en 2014 et la nouvelle ligne de métro qui aura comme terminus ViaSilva, il n'était donc pas possible de ne pas faire le projet, mais par contre de le rediscuter.

Pour être prêt pour l'arrivée du métro, il est temps de passer à l'opérationnel d'où 2 ZAC d'où la concertation réglementaire. Les élus avaient de fortes inquiétudes et ils ont fait appel à Res publica pour proposer et animer un dispositif de dialogue autour du projet.

Dans le cadre de la réunion publique de restitution qui a duré 3h, les élus ont affiché leurs engagements : les idées qu'ils retiennent, les réflexions à poursuivre, ce qu'ils ne retiennent pas et pourquoi et enfin comment l'urbaniste le traduit. Par exemple, les élus ont refusé un tunnel modes doux ou une passerelle. Par contre, les élus ont accepté de mettre le sujet de la ligne haute tension à l'étude. Les élus avaient été rassurés par la bonne humeur dans les groupes de travail et ont pris des engagements stratégiques ! La réunion publique s'est terminée sous les applaudissements du public.

Quel bilan ? Les élus ont adoré le dispositif. Les gens venaient, les jeunes avaient des idées, les mamies les reprenaient... Lorsque que vous fixez une règle, si les participants n'en veulent pas, ils ne suivront pas la

règle. S'ils la suivent, c'est qu'elle est acceptable ! Sur la question de la ligne à haute tension par exemple, les participants n'ont pas accepté que son enfouissement ne soit pas envisagé. Les habitants ont des choix plus hardis que les élus, mais différents de ceux de l'urbaniste et parfois les participants ont retenu les images de synthèse de l'urbaniste.

Cette participation n'empêchera pas le contentieux mais ce qui est évident que le projet n'est pas juste un compromis entre Christian Devillers et les nouveaux élus : C'est un projet concerté.

→ La logique d'un parc qui pénètre dans la ville et pas d'un coté la ville dense et de l'autre le parc est le résultat de la concertation !

A l'issue de la réunion, il a été décidé de continuer les groupes de travail. La phase de concertation réglementaire est terminée et l'intermédiation s'est révélée utile. Maintenant, ils ont identifié les gens prêts à travailler et 8 groupes de travail vont se mettre en place à l'automne et il est convenu qu'ils aboutiront à une séance de restitution annuelle pour continuer à agir sur le projet.