

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

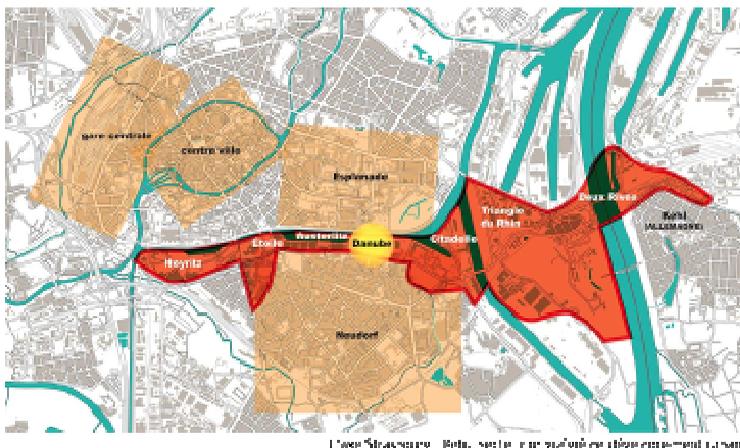
Communauté urbaine de Strasbourg (CUS) : 467 000 habitants
 Ville de Strasbourg : 272 000 habitants (chiffres INSEE 2006 / population sans compte double)

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

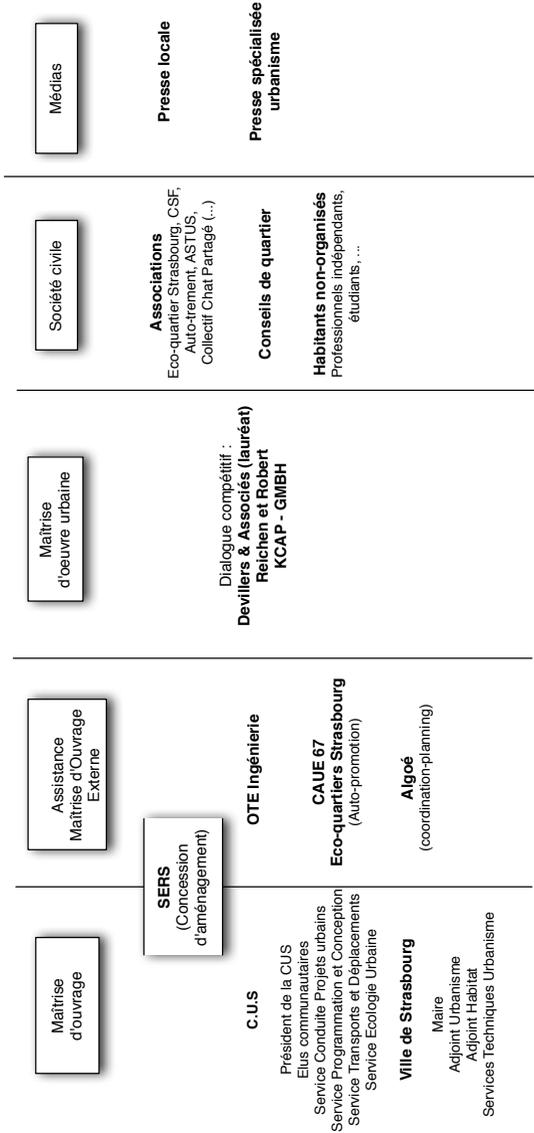
Participants : des promoteurs et des représentants de locataires, des associations, des groupes d'autopromotion, des bailleurs sociaux, des architectes, des urbanistes, des étudiants, des membres des conseils de quartier.

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 (après création ZAC) : avant consultation réglementaire																
Processus projet urbain	2008				2009				2010				2011			
	Trimestre 1	Trimestre 2	Trimestre 3	Trimestre 4	Trimestre 1	Trimestre 2	Trimestre 3	Trimestre 4	Trimestre 1	Trimestre 2	Trimestre 3	Trimestre 4	Trimestre 1	Trimestre 2	Trimestre 3	Trimestre 4
Opérations public (ouverture EPILAD)	Études pré-a.				Polyprogrammation				Pré-programmation-conception							
Procédures																
Demande création de ZAC																
Demande réalisation de ZAC																
Consult. aménageur																
Délegation aménageur																
Dialogue completif																
Déclouant Maître et autres urban																
Dossier de prescription constructeurs																
Instances de décision																
Conseil municipal	X															
Comité de pilotage opérateur "Danceop"																X
Comité de suivi technique			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Instances participatives																
Groupe restreint																
Ateliers pilotes		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Ateliers thématiques																
Medialités et espaces publics																
Vie de quartier et programmation urbaine																
Environnement et fabrication du projet																
Mobilité																
Vivre dans le quartier																
Biodiversité																
Logement social (ballleurs)									X							
Visites d'éco-quartiers																
Expositions																
Réunions publiques																X