

Résumé

Les démarches, processus et procédures dans les premiers projets d'ÉcoQuartiers en France

La volonté de produire autrement de la ville et l'urbain avec un objectif de "développement durable" suscite depuis 2005 en France des questionnements sur les nouvelles postures et pratiques à adopter aussi bien au niveau politique qu'opérationnel. Inscrite dans un ensemble de réflexions en cours sur les modalités d'accompagnement d'opérations d'aménagement urbain durable, en particulier dans le cadre de la mise en place d'un Label National ÉcoQuartier, cette recherche analyse les démarches qui ont été engagées par les collectivités locales ayant répondu aux appels à projets EcoQuartier du Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement en 2009 et 2011. Elle cherche à comprendre si ces projets ont été pour les collectivités des occasions d'innover dans le montage et le mode de management de leur opération par rapport aux pratiques de projet traditionnellement appliquées. Elle s'intéresse également à la valeur d'apprentissage de telles opérations : quels enseignements en sont tirés, quelles transformations suscitent-elles au sein des collectivités dans leur façon de penser leur développement urbain ?

Deux niveaux d'analyse et d'interprétation ont été développés :

- L'un a porté sur l'ensemble des projets présentés et a donné lieu à une analyse statistique permettant de dégager des tendances générales sur les systèmes d'acteurs, les dispositifs d'études et les procédures engagés, ainsi que sur les objectifs visés (partie 1). La structuration du corpus des opérations à partir de ces indicateurs a conduit à la construction d'une typologie (partie 2).

- L'autre, plus qualitatif, s'est concentré sur certaines opérations sous la forme d'études de cas, sélectionnées parmi les opérations d'un seul type, celui des collectivités qui innove dans le montage de leur projet avec des processus collaboratifs incluant des représentants de la société civile (acteurs économiques et citoyens) et qui poursuivent des enjeux de développement durable de façon assez transversale (partie 3).

Les résultats de la recherche montrent que les collectivités qui se placent le plus dans une perspective de suivi et d'évaluation de leur projet sont celles qui utilisent les projets d'écoquartiers comme des "leviers" d'expérimentation. Tout en faisant usage des procédures classiques de l'aménagement, elles ont cherché à organiser, à l'occasion de ces opérations, des démarches de projet inhabituelles, structurées par des enjeux de développement durable et une ouverture à des modes de gouvernance plus collaboratifs, mais elles se sont parfois heurtées à des difficultés de pilotage et de suivi technique de leur projet dans la durée.

Plusieurs exemples montrent que le suivi technique par la collectivité rend indispensable une certaine transversalité dans la mobilisation des services les plus concernés (urbanisme, habitat, voiries, démocratie locale, commerces, etc.) qui ne peut également s'opérer que si elle est soutenue voire coordonnée par le politique, un élu porteur projet prenant des décisions intermédiaires à partir des hypothèses qui auront été publiquement discutées.

Concernant les démarches, processus et procédures déployés dans les premiers projets d'écoquartiers français, les résultats de cette recherche posent avec acuité la question des écarts pouvant exister entre des intentions émises et leur caractère effectif. Ce différentiel ne s'explique pas forcément par un effet d'affichage recherché dans le cadre de la réponse à un appel à projet mais peut relever de sérieux problèmes auxquels est confrontée la maîtrise d'ouvrage urbaine au cours de l'élaboration et de la réalisation de son projet. L'un des enjeux majeurs du dispositif de labellisation que le Ministère a décidé de mettre en place dans le prolongement du Grenelle de l'Environnement pour ces projets sera ainsi sans doute de contribuer à soutenir l'adaptation et la réalisation d'intentions initiales qui se trouvent souvent fragilisées par des tensions politiques locales, les aléas de la conjoncture économique ou les difficultés rencontrées par un grand nombre de collectivités à identifier et à mobiliser des moyens d'expertises.

Mots-clés :

Procédures d'aménagement - Processus de projet - Écoquartiers - Maîtrise d'ouvrage urbaine - Programmation urbaine - Projets urbains - Environnement - Développement durable - France.



LABORATOIRE
ESPACES –
TRAVAIL
(LET)

Tél : 01 53 72 84 66
Fax : 01 53 72 84 59

Mél :
let@paris-lavillette.archi.fr
Site : www.let.archi.fr

Les démarches, processus et procédures dans les premiers projets d'ÉcoQuartiers en France

RAPPORT FINAL

Janvier 2014



ECOLE
NATIONALE
SUPERIEURE
D'ARCHITECTURE
DE PARIS
LA VILLETTE

144
Avenue
de Flandre
75019 Paris

Responsable scientifique : **Jodelle Zetlaoui-Léger**

Membres de l'équipe :

Michael Fenker, Armelle Thonnart, Jennifer Leonet

Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement
Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature
Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages
Sous-Direction de l'Aménagement Durable
Bureau de l'Aménagement opérationnel Durable
Décision attributive de subvention n° 2100849543 du 18/09/12

Sommaire

Introduction	4
Partie 1 – Les premiers écoquartiers français : démarches, méthodes, outils de management.....	15
1.1 Système d'acteurs des projets et modes de management.....	15
1.2 Niveaux et modalités d'implication des habitants, des usagers dans les projets	27
1.3 Processus de projet : phase amont, adaptation de la démarche et évaluation	45
1.4 Procédures d'aménagement, montage foncier et financier	56
Partie 2 - Quel management des projets pour quels objectifs ? Essai de typologie	65
2.1 Méthodologie de construction d'une typologie "Démarche, processus et procédures".....	65
2.2 Quatre types d'organisation et de mobilisation des maîtrises d'ouvrage urbaine pour des objectifs assez spécifiques.....	69
Partie 3 - Reconstitution de logiques opérationnelles à partir d'études de cas	77
Monographie de l'ÉcoQuartier Cannes Maria (06).....	78
Monographie de l'Écoquartier Maragon-Floralies - Ramonville Saint-Agne (31).....	118
Monographie de l'Écoquartier du Séquestre (31).....	153
Conclusion.....	191
Bibliographie.....	199
Annexes	204
Annexe 1 : Démarches, processus et procédures dans les "Grilles ÉcoQuartier" de 2009 et 2011	204
Annexe 2 : Tris à plats	213
Annexe 3 : Présentation des caractéristiques des types d'opérations "Démarches, processus, procédures".....	246
Annexe 4 : La SCI en Accession Progressive à la Propriété.....	257
Annexe 5 : L'écoquartier du Séquestre - Plaquette d'information en ligne.....	265

Introduction

Contexte

Dans la continuité des engagements du Grenelle de l'Environnement et plus précisément dans le cadre du plan d'action pour la "ville durable", le Ministère de l'Écologie et du Développement Durable s'est engagé à promouvoir et à accompagner la réalisation d'écoquartiers en France. Afin de stimuler les initiatives, de repérer des "bonnes pratiques" et de les valoriser, deux appels à projets en 2009 et 2011 ont été mis en œuvre préfigurant un processus de labellisation engagé en 2012. Ils ont permis à plus de 400 collectivités de faire connaître leurs expériences et d'échanger sur celles-ci au sein d'un "Club ÉcoQuartier" animé par le Ministère avec le concours de partenaires institutionnels et de chercheurs. Les travaux menés au sein des différentes instances de ce club dont l'objectif est également de contribuer à la mise en place d'un cadre d'évaluation des projets d'écoquartiers en France, ont mis en exergue l'importance de s'intéresser aux démarches et processus développés à l'occasion de ces opérations.

Les expériences pilotes de quartiers durables en Europe ont participé à un mouvement de territorialisation de la problématique de développement durable qui s'accompagne, depuis un peu plus d'une décennie maintenant, d'une multiplication d'initiatives locales attestant d'un phénomène d'appropriation des questions environnementales par les collectivités (Heland, 2008). Appréhendées comme pouvant contribuer à opérer un "tournant urbanistique" au début des années 2000 (Emelianoff, 2007), comment les projets d'écoquartiers ont-ils été abordés et engagés par les maîtrises d'ouvrage urbaines en France ? Dans quelle mesure les ambitions poursuivies et les problèmes à traiter liés aux enjeux environnementaux et plus largement de développement durable, ont-ils suscité de nouveaux modes d'organisation et de conduite des opérations d'aménagement ?

Cette recherche s'inscrit dans le cadre de la mise en place d'un Label National ÉcoQuartier¹, et plus largement dans un ensemble de réflexions en cours sur la mise en place de modalités d'accompagnement et de suivi d'opérations d'aménagements urbains durables², sur la façon de concilier dispositifs réglementaires nationaux et "urbanisme de projet"³ et sur les prérogatives de la "maîtrise d'ouvrage urbaine",⁴ eu égard aux exigences affirmées par les lois de programmation issues du Grenelle de l'Environnement.

¹ Le Label National se veut "une démarche progressive, contextualisée, qui accompagne le projet à toutes les étapes et ouvre à la complémentarité avec les outils qui peuvent aider les porteurs de projet, des outils organisationnels comme l'Approche Environnementale de l'Urbanisme (Ademe) ou le diagnostic ou outils thématiques comme la biodiversité". <http://www.e-lettre.developpement-durable.gouv.fr/la-lettre-du-club-ecoquartier/annee-2013/025-rubrique24651.html>

Le Label ÉcoQuartier a officiellement été lancé le 14 décembre 2012 par la ministre chargée de l'Égalité des Territoires et du Logement, Cécile Duflot, lors de sa visite de l'éco-quartier Clause-Bois-Badeau à Brétigny-sur-Orge dans l'Essonne.

² Il s'agit notamment des débats et des expériences menées autour de la production de dispositifs d'évaluation par indicateurs de l'aménagement urbain durable, à l'initiative d'acteurs institutionnels publics, para-publics ou d'opérateurs privés, tels que le CSTB, l'ADEME, l'association HQE Aménagement, l'AFNOR, EGIS-groupe CDC...

³ Question centrale des débats organisés en 2010 par Benoist Apparu, Secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme, et qui conduit aujourd'hui à reconsidérer certaines dispositions du Code de l'Urbanisme.

⁴ Thème de réflexion d'un groupe de travail organisé par la Mission Interministérielle pour la Qualité des Construction Publique en 2012.

Objectifs de la recherche

La question de l'aménagement urbain n'a été abordée que tardivement par la problématique du "développement durable". C'est seulement à partir des années 1990, avec le sommet de Rio en 1992 puis la conférence des Nations Unies Habitat II en 1996, que les préoccupations liées à la mise en œuvre territoriale du "développement durable" ont commencé à se concrétiser autour de la notion de "ville durable" puis, plus tard, de "quartier durable" ou "écoquartier". Les premières expérimentations ont commencé à voir le jour en Europe pendant cette période, puis plus récemment en France.

La regain d'intérêt pour le quartier dans l'aménagement urbain contemporain après sa remise en question à la fin des années 90 (Ascher, 2001), s'appuie sur des prises de conscience successives concernant les dommages écologiques subis par la planète et la nécessité d'y remédier par la construction de modes de vie plus "durables". L'hypothèse faite à ce sujet par plusieurs auteurs (Emelianoff, Theys, 2001) est celle de l'existence d'un double dividende attendu des actions environnementales menées à cette échelle : bénéfice local et effet d'exemplarité. On peut également penser que la difficulté à appréhender le changement de paradigme impliqué par le "développement durable", tant pour les citoyens que les politiques et les professionnels, ait été l'un des arguments avancés pour défendre la pertinence du quartier en matière d'aménagement.

Si les premiers écoquartiers ou quartiers durables émergent en France à partir de la fin des années 90, leur multiplication a été **avant tout stimulée par la mise en place d'une politique publique incitative à partir du Grenelle de l'Environnement**, c'est-à-dire dix ans après la définition d'une première "stratégie nationale de développement durable". La préexistence d'un cadre réglementaire, la définition d'un référentiel et l'organisation d'un processus de labellisation ont joué un rôle décisif pour accélérer la mise en œuvre dans l'urbanisme opérationnel des principes d'un développement durable dans les territoires. Ainsi, une enquête nationale menée en 2010 montrait que 60 % des opérations qualifiées "d'écoquartier" ont été nommées ainsi entre 2008 et 2009, alors qu'elles avaient été initiées auparavant comme des opérations d'urbanisme "classiques". Elle témoignait aussi du nombre exponentiel de collectivités s'étant engagées depuis 2007 dans ce type d'opérations (Zetlaoui-Léger, dir. 2013).

La notion d'écoquartier pour le Ministère de l'Écologie et du Développement Durable depuis 2009

Les 10 principes fondateurs d'un projet d'écoquartier pour le MEEDDAT en 2009

Le MEEDDAT utilise le terme d'"écoquartier" pour désigner tout projet pilote inscrit dans une approche de développement durable, avec les dix principes fondateurs suivants :

1. Une façon globale et interactive de penser.
2. Une maîtrise de la croissance urbaine (implantation d'un écoquartier sur une friche ou dans une dent creuse pour éviter l'étalement urbain).
3. Une réorganisation des déplacements (un tissu urbain mixte réduisant les besoins de déplacements et favorable aux modes doux).
4. Une implantation de l'écoquartier en continuité avec l'urbanisation existante.
5. Une conception intégrant neuf principaux paramètres : création d'emplois, modes de transports alternatifs, écoconstruction, protection des espaces naturels, gouvernance participative, choix énergétiques raisonnés, systèmes alternatifs d'assainissement, lutte contre les nuisances sonores, prévention des risques.
6. Une densification générée par l'invention de nouvelles formes urbaines.
7. Une écoconstruction ou écorénovation prenant en compte les qualités urbaine, sociale, d'usage, environnementale et sanitaire, économique.

8. Une gouvernance partenariale et un management environnemental.
9. Une maîtrise d'ouvrage fédératrice pour le montage d'un écoquartier.
10. Une législation au service du projet (réglementation et documents d'urbanisme).

D'après Lefèvre, Sabard, 2009 pp. 10-11.

Cette définition institutionnelle, qui date de 2009, n'a plus été donnée à lire par la suite. Le **Ministère insiste depuis 2011 sur le fait que "l'écoquartier" n'est pas seulement un objet mais le produit d'une démarche**. Un "écoquartier" est défini aujourd'hui par le respect des principes suivants :

- "La promotion d'une gestion responsable des ressources ;
- L'intégration dans la ville existante et le territoire qui l'entoure ;
- La participation au dynamisme économique ;
- La proposition de logements pour tous et de tous les types, participant au "vivre ensemble" et à la mixité sociale ;
- L'offre d'outils de concertation nécessaires pour une vision partagée dès la conception du quartier avec les acteurs de l'aménagement et les habitants ;
- La co-construction est, en effet, essentielle et intrinsèque au projet : les ÉcoQuartiers doivent être désirés. Ils doivent répondre aux attentes du plus grand nombre pour éviter "l'effet vitrine" avec seulement des constructions très avant-gardistes pouvant conduire à des rejets ultérieurs du projet. Enfin l'écoquartier doit être issu de compromis entre tous les acteurs concernés dont, le cas échéant, les futurs habitants, les riverains, les acteurs économiques."

Source : Site du Ministère : www.developpement-durable.gouv.fr/Plan-Ville-Durable.html consulté le 01/11/11

Dans la grille du concours 2011, les collectivités devaient présenter leurs projets selon quatre familles de critères :

- Démarche et processus
- Cadre de vie et usages (pilier social et sociétal)
- Développement territorial (pilier économique)
- Préservation des ressources et adaptation au changement climatique (pilier environnemental)

Dans quelle mesure les changements attendus dans les modes d'habiter entraînent-ils actuellement des transformations structurelles dans les manières de faire la ville ?

La volonté, la nécessité voire l'injonction de produire autrement de la ville et l'urbain avec un objectif de "développement durable" suscite depuis 2005 en France des questionnements sur les nouvelles postures et pratiques aussi bien politiques qu'opérationnelles à adopter (Rumpala, 2010). Les premiers projets d'écoquartiers ont été considérés en Europe comme des terrains et des "leviers" d'expérimentations de la ville durable (Bonard, Matthey, 2010 ; Souami 2011). Alors que ce type d'opération fait à présent l'objet d'une politique publique en France, comment les collectivités territoriales ont-elles abordé cette injonction ? Se sont-elles mises à adopter des modes de conduite de projets différents, avec quelles intentions ? Ces évolutions sont-elles seulement subies ou pilotées ? Des formes de "réflexivité rationnelle" sont-elles mises en place pour tirer des enseignements, voire engager des processus d'apprentissage à partir de ces opérations ?

Cette recherche analyse les démarches qui ont été engagées par les collectivités locales ayant répondu aux deux appels à projets du Ministère en 2009 et 2011. L'intérêt porté aux réponses des collectivités locales à l'occasion de ces deux consultations tient notamment au fait que celles-ci ont manifestement considéré, en candidatant, que leur opération avait valeur d'exemplarité.

Les projets d'urbanisme sont des processus complexes que nous avons essayé d'appréhender à travers leurs systèmes d'acteurs, les dispositifs d'études et les procédures engagés, ainsi que les objectifs visés. Nous avons cherché à comprendre si ces projets, qu'ils s'inscrivent dans des dynamiques opérationnelles anciennes ou aient été d'emblée envisagés comme des "quartiers durables" ou des "écoquartiers", ont été pour les collectivités des occasions d'innover dans le mode de management de leur opération. Les liens établis par les maîtres d'ouvrage urbains entre ambitions environnementales ou objectifs de développement durable d'une part, et d'autre part les changements ou nouveautés introduits dans le montage, l'organisation et le suivi des projets, ont été plus particulièrement examinés. Nous avons ainsi essayé d'identifier les éventuelles adaptations qui ont dû être faites par rapport aux pratiques de projet traditionnellement développées au sein de la collectivité jusqu'alors. Nous nous sommes également intéressés à la valeur d'apprentissage de telles opérations : quels enseignements en sont tirés, quelles transformations suscitent-elles au sein des collectivités, dans leur façon de penser leur développement urbain ?

Dans le prolongement d'une recherche précédente portant sur la participation citoyenne dans les premiers projets d'écoquartiers en France (Zetlaoui-Léger, 2013, dir.), nous émettrons l'hypothèse que les collectivités qui auraient le plus cherché à modifier de manière significative et dans la durée, leur façon de fabriquer leur territoire à l'occasion de ces opérations, seraient celles qui auraient déjà commencé depuis plusieurs années, à la fois à mieux assumer voire à restructurer la maîtrise d'ouvrage de leurs projets urbains et à poursuivre des objectifs de durabilité spécifiques dans leur développement, par exemple lors de l'élaboration d'un PLU et d'un Agenda 21. C'est également dans ce cas de figure que le projet d'écoquartier jouerait un rôle de "levier" particulièrement important pour la collectivité en termes de politique urbaine écologique.

Méthodologie

Cette investigation s'est principalement appuyée sur les résultats des deux appels à projets organisés par le MEDDE en 2009 et 2011 afin de constituer un corpus d'analyse⁵. Les expériences de recherches et d'études menées par les membres de l'équipe sur la dimension durable des actions d'aménagement, ainsi que les échanges auxquels nous avons participé au sein du Club ÉcoQuartier du Ministère, ont aussi contribué à nourrir nos questionnements et interprétations.

Constitution du corpus de référence

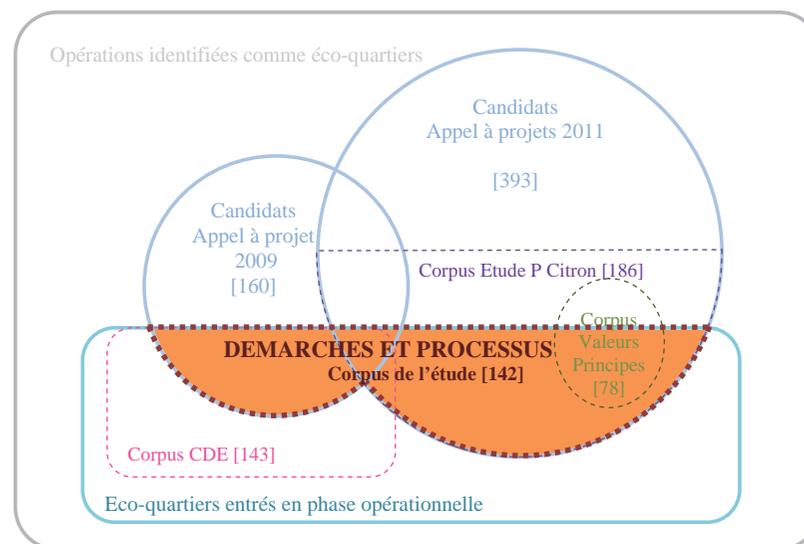
Compte tenu de l'absence de définition canonique et officiellement partagée de ce qu'était un écoquartier aux moments du lancement des deux appels à projet, nous n'avons pas *a priori* décidé de ce qui constituait ou non un écoquartier pour définir notre corpus de travail. Il nous est apparu au contraire intéressant, dans le contexte de lancement de cette initiative, d'analyser l'ensemble des projets transmis afin d'appréhender ce que les collectivités considéraient elles-mêmes comme des écoquartiers.

Toutefois, nous avons extrait du corpus les opérations qui étaient davantage centrées sur une échelle architecturale qu'urbaine et qui portaient sur la réalisation de quelques logements mettant seulement en jeu des performances écotechniques.

Afin de pouvoir analyser le corpus retenu à la fois du point de vue des intentions qui les ont guidées que de leurs modalités de mises en œuvre, nous avons aussi uniquement retenu des opérations en cours de réalisation ou achevées au moment où les collectivités ont répondu à l'appel à projet.

Toutes les collectivités candidates à l'appel à projets en 2011 ne l'avaient pas été forcément en 2009. C'est pourquoi nous avons travaillé à partir des deux appels à projets. Au final, notre corpus de référence a été constitué de 39 opérations qui ont été seulement candidates à l'appel à projets de 2009, de 83 qui ont exclusivement répondu du concours de 2011, et de 20 qui ont répondu aux deux consultations, **soit au total 142 cas pris en considération**.

Si le corpus ainsi défini a une dimension nationale, il ne saurait donner une image tout à fait exhaustive et exacte de l'ensemble des opérations d'écoquartiers qui auraient pu être recensées au moment des appels à projet. En effet, certaines collectivités n'ont pas souhaité se porter candidates à ces concours. La comparaison entre la liste de celles qui l'ont été en 2009 et la base de données que nous avons constituée à partir d'un travail d'enquête mené au même moment, montre ainsi **un différentiel de 120 opérations - quel que soit leur niveau d'avancement - qui ne figurent pas dans le corpus du premier appel à projets du Ministère**.



⁵ Les collectivités territoriales françaises ont soumis 160 puis 393 opérations au Ministère lors des appels à projets respectivement de 2009 et 2011.

Caractéristiques du corpus de référence

Près de la moitié des opérations (47,2%) sont situées dans un contexte de ville dense (centre urbain ou première couronne d'agglomération), et 6,3% concernent le centre de petites villes ou bourgs ruraux. Le reste des opérations, soit plus de 46%, sont situées dans ou en continuité d'un tissu périurbain lâche ou diffus.

▪ **Tabl. Intro.a : Localisation des opérations**

	Effectifs	Fréquence
Ville dense	67	47,20%
Périurbain d'agglomération	49	34,50%
Centre de ville de moins de 10 000 habitants	9	6,30%
Extension de ville de moins de 10 000 habitants	17	12,00%
Total	142	100,00%

La reconversion de friches est largement prédominante (58,4% des opérations étudiées). On peut cependant distinguer, parmi ces opérations qui ne modifient pas le périmètre d'urbanisation des villes concernées, deux types de terrains utilisés : pour environ deux tiers des cas, il s'agit de reconvertir des emprises ayant déjà été construites (industries, casernes, hôpitaux), alors que l'autre tiers concerne des sols encore végétalisés pris dans le tissu urbain (friches agricoles, mitage lors de l'urbanisation).

Plus d'un tiers des opérations est situé sur des terrains non encore urbanisés, souvent en continuité d'un tissu périurbain composé de logements individuels pavillonnaires.

Par ailleurs, plus de 35% des opérations du corpus intègrent la rénovation ou la réhabilitation de quartiers d'habitat, principalement dans des quartiers d'habitat social avec le soutien de l'ANRU ou dans des quartiers centraux à requalifier.

▪ **Tabl. Intro.b : Nature des opérations**

	Effectifs	Fréquence
Rénovation/réhabilitation de zones d'habitat	50	35,2%
Transformation de friches	83	58,4%
<i>Friches ou anciennes emprises industrielles, hospitalières, militaires</i>	57	40,1%
<i>Friches agricoles ou maraîchères prises dans le tissu urbain</i>	26	18,3%
Extension au-delà du périmètre urbanisé	49	34,5%
Total	182	

Interrogés : 142 / Répondants : 142 / Réponses : 182

Pourcentages calculés sur la base des répondants

▪ **Taille des opérations**



Superficie des opérations (valeurs exprimées en effectifs de répondants)

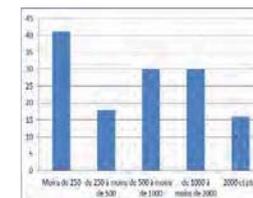
Près de la moitié des opérations (49,3%) occupe moins de 15 hectares. La proportion importante de petites opérations est liée à une participation forte de petites communes et de bourgs ruraux (une vingtaine de cas comptent moins de 250 logements et 500 habitants), mais aussi parfois à une faible disponibilité du foncier dans de grandes agglomérations.

▪ **Tabl. Intro.c : Superficie des opérations**

	Effectifs	Fréquence
Moins de 5 ha	31	21,80%
De 5 à moins de 15 ha	39	27,50%
De 15 à moins de 50 ha	42	29,60%
De 50 à moins de 100 ha	12	8,50%
De 100 à moins de 200 ha	14	9,90%
200 ha et plus	4	2,80%
Total	142	100,00%

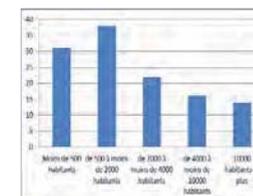
▪ **Tabl. Intro.d : Nombre d'habitants attendus à terme**

	Effectifs	Fréquence
Moins de 500 habitants	31	25,60%
De 500 à moins de 2 000 habitants	38	31,40%
De 2 000 à moins de 4 000 habitants	22	18,20%
De 4 000 à moins de 10 000 habitants	16	13,20%
10 000 habitants et plus	14	11,60%
Total	121	100,00%



▪ **Tabl. Intro.e : Nombre de logements programmés**

	Effectifs	Fréquence
Moins de 250	41	30,40%
de 250 à moins de 500	18	13,30%
de 500 à moins de 1000	30	22,20%
de 1000 à moins de 2000	30	22,20%
2000 et plus	16	11,90%
Total	135	100,00%



▪ **Tabl. Intro.f : Contenu fonctionnel des opérations**

	Effectifs	Fréquence
Logement	117	95,90%
Équipements ou services de proximité	82	67,21%
Équipements ou services attractifs au-delà du quartier	35	28,69%
Commerces	74	60,66%
Autres activités (hors commerces)	47	38,52%
Espaces publics	78	63,93%
Transport en commun	36	29,51%

Interrogés : 142 / Répondants : 122 / Réponses : 469

Pourcentages calculés sur la base des répondants

La quasi-totalité des opérations comprend la création ou la transformation de logements. Les fonctions les plus représentées sont ensuite les équipements ou services de proximité, les espaces publics et les commerces (chacune présente pour plus de 60% des répondants). Viennent ensuite les autres activités (tertiaires et/ou artisanales) à plus de 38%.

Près de 29% des répondants intègrent des équipements ou services pouvant attirer des usagers hors du périmètre du quartier.

Les proportions, légèrement en-deçà de celles constatées à l'occasion de la recherche sur la participation citoyenne dans les premiers projets d'écoquartiers en France (Zetlaoui-Léger, 2013, dir.), sont probablement un peu sous-évaluées en raison des modalités de recueil et d'interprétation des données.

En rassemblant ces fonctions selon l'échelle spatiale concernée, on constate que 36,9% des répondants proposent, en plus des logements, des fonctions de proximité (équipements ou service, commerces), et 42,6% intègrent également des fonctions urbaines structurantes au-delà du quartier (activités tertiaires, équipements attractifs au-delà du périmètre du quartier). Plus de 17% des opérations intègrent uniquement une fonction résidentielle.

▪ **Tabl. Intro.g : Contenu fonctionnel des opérations (variable reconstruite)**

	Effectifs	Fréquence
Fonction résidentielle exclusive	21	17,20%
<i>Logements exclusivement ou Logements + espaces publics ou espaces publics uniquement</i>	15	12,30%
<i>Logements + espaces publics + transports</i>	6	4,90%
Logements + fonctions urbaines de proximité	45	36,90%
<i>Logements + fonctions urbaines de proximité sans transports</i>	31	25,40%
<i>Logements + fonctions urbaines de proximité + transports</i>	14	11,50%
Logements + fonctions urbaines de proximité et fonctions structurantes au-delà du quartier	52	42,60%
<i>Logements + fonctions urbaines de proximité + fonctions structurantes au-delà du quartier sans transports</i>	38	31,10%
<i>Logements + fonctions urbaines de proximité + fonctions structurantes au-delà du quartier avec transports</i>	14	11,50%
Fonctions structurantes sans logements	4	3,30%
Total	122	100,00%

Interrogés : 142 / Répondants : 122 / Réponses : 122

Modalités d'analyse et d'interprétation

Les traitements statistiques réalisés se sont appuyés sur l'exploitation des deux bases de données construites par le Ministère pour la constitution des Palmarès en 2009 et 2011. Un travail complémentaire de recherche et de codage des informations contenues dans les dossiers de candidature a été mené par rapport aux objectifs spécifiques poursuivis dans cette recherche. Il a donné lieu à l'élaboration d'une nouvelle base mêlant les opérations candidates en 2009 et en 2011.

Plusieurs difficultés se sont présentées dans l'exploitation de ces données. La première est que les directives données aux collectivités pour remplir leur dossier de candidature lors du premier appel à projets étaient moins précises et surtout privilégiaient essentiellement le pilier environnemental du développement durable (considéré comme catégorie "d'excellence") pour réaliser son palmarès..

La grille constituée par le Ministère pour le deuxième appel à projets s'est efforcée de prendre davantage en considération les autres dimensions dans la présentation des projets et les distinctions délivrées, mais aussi d'aborder plus précisément les aspects liés au management des projets. Nous avons donc procédé à une nouvelle analyse des dossiers remis en 2009, en essayant d'identifier des éléments de réponses correspondant non seulement à la deuxième notice de candidature, mais aussi aux variables complémentaires que nous avons créées pour cette recherche.

Évolution du cadre de l'appel à projets entre 2009 et 2011

Lors de l'appel à projets de 2009, le Ministère a privilégié une approche thématique afin de valoriser les bonnes pratiques. Mais bien qu'il demande aux collectivités de définir leur projet par rapport aux trois piliers du développement durable, les thèmes dits "d'excellence" par rapport auxquels les prix ont été décernés n'ont porté que sur des aspects environnementaux : eau, déchets, biodiversité, mobilité, sobriété énergétique, densité et forme urbaine, éco construction.

Suite à différentes critiques émanant de certains chercheurs et praticiens, et au travail mené au sein du Club ÉcoQuartier en 2010, la notice pour le concours de 2011 a sensiblement évolué. L'approche environnementale s'est déclinée en deux mentions : "innovation" et "approche écologique globale". Les trois piliers fondamentaux du développement durable ont été davantage précisés et, surtout, une importance égale leur a été conférée pour l'évaluation des projets.

Une quatrième dimension majeure a été ajoutée, intitulée "**démarche et processus**". La grille insiste à ce sujet sur l'idée d'une "gouvernance équilibrée" reposant sur "*le portage politique, l'engagement des professionnels, l'implication des citoyens en amont et l'appropriation des habitants en aval*"⁶.
(Cf. Annexe 1)

Une autre difficulté rencontrée pour le traitement des données des dossiers de candidature concerne la façon dont ils ont été remplis. Les rubriques ont été très inégalement renseignées selon les collectivités. Les informations n'ont pas été reportées dans les grilles de manière factuelle et systématique, comme cela aurait pu être le cas pour un questionnaire d'enquête. Bien que les notices fournies permettaient de structurer les réponses, nous avons dû procéder à des analyses de contenu en ayant recours à plusieurs documents fournis par la collectivité, sans avoir la garantie d'y trouver des informations relatives à nos questions.

⁶ MEDDTL/AD4, *Appel à projets ÉcoQuartier 2011 : Notice explicative de l'appel à projets ÉcoQuartier 2011*, op. cit.

Une autre limite de ce travail vient du fait qu'il s'appuie sur le seul point de vue de la collectivité candidate, et très probablement sur le récit du chef de projet présent au moment de l'appel d'offre mais qui n'a pas forcément suivi l'ensemble de l'opération⁷. De plus, celui-ci a pu être enclin à insister sur certains aspects auxquels il était particulièrement attaché, ou encore à montrer qu'il a particulièrement bien conduit l'opération, écartant le cas échéant certains problèmes rencontrés. Pour homogénéiser les niveaux de réponses, nous avons décidé de ne pas intégrer dans nos analyses les contributions d'élus qui ont parfois transmis une lettre de soutien à la candidature en y apportant des éléments d'informations complémentaires sur les objectifs visés, ne sachant quelle connaissance précise ils avaient de l'opération et le rôle qu'ils y avaient joué.

Eu égard au niveau d'avancement des projets, pour la plupart non encore totalement "livrés", les réponses données concernent parfois des intentions qui ne se sont pas encore concrétisées.

Enfin, l'un des écueils majeurs pour l'interprétation tient au caractère normatif des grilles qui ont été proposées par le Ministère : la démarche de la labellisation par les appels à projet a eu en effet deux fonctions principales et étroitement liées pour le Ministère. L'une est la mise en visibilité d'une politique publique et l'incitation des collectivités à s'y engager par la promotion de nouvelles pratiques de projets au service d'un aménagement urbain de qualité et vertueux sur le plan du développement durable. L'autre est l'accompagnement par l'État de ces collectivités dans leurs démarches en leur proposant un dossier de candidature pouvant finalement s'apparenter à un système d'évaluation pour les experts du Ministère mais aussi d'auto-évaluation pour les collectivités. Ces grilles devraient en effet leur permettre, dans l'avenir, d'améliorer la conduite de leur projet tout en s'inscrivant pleinement dans un processus de labellisation national prévu durant toute la durée du projet. C'est d'ailleurs dans cette perspective d'encourager de bonnes pratiques qu'ont été conçus ces dernières années plusieurs référentiels ou systèmes d'évaluations qui ont été étroitement associés à des méthodes et outils de mise en œuvre (la démarche HQE^{2R} et le système INDI, HQE Aménagement adossé à la certification © Certivéa).

Or cette dimension "pédagogique" des dossiers de candidature n'a pas été sans induire des biais pour notre recherche, puisqu'elle a pu inciter certaines collectivités à faire état de certaines pratiques "pour faire bonne figure", mais sans qu'elles les aient véritablement rendues effectives. Il n'est pas sûr, par exemple, que les groupes de pilotage en quelque sorte "attendus" et préconisés par la grille, aient véritablement été mis en place ou aient eu une réalité opératoire pour toutes les maîtrises d'ouvrage qui s'en sont prévaluées dans leurs réponses. Seuls des dispositifs d'enquêtes complémentaires donnant lieu à des entretiens pourraient en attester plus précisément.

Compte tenu de ces différents aspects, cette recherche est donc à considérer comme ayant un caractère surtout exploratoire fournissant des indicateurs et des premières pistes de réflexion établies à partir d'éléments de pratiques mais surtout de représentations sur un sujet qui mériterait des investigations menées au moyen de dispositifs d'enquête *ad hoc* et administrés auprès d'une pluralité d'acteurs.

Les notices explicatives permettant aux collectivités de répondre aux deux appels à projet ont constitué la base d'un cadre de référence général des analyses transversales et thématiques qui ont été menées au cours de cette recherche. Nous n'avons toutefois pas procédé au codage et à l'analyse des projets sur toutes les dimensions proposées par les deux

⁷ La recherche que nous avons menée auprès de cette même population à propos de l'implication des habitants dans les projets d'écoquartiers nous a permis de constater le *turn over* assez rapide (4 à 5 ans) de ces professionnels à leur poste par rapport au temps long d'une opération.

grilles. Nous nous sommes centrés sur les indicateurs plus spécifiquement en rapport avec l'objet de cette recherche. Nous avons aussi inséré tout un ensemble de variables factuelles décrivant l'opération et son contexte. Pour appréhender l'importance accordée au pilotage du projet mais aussi pour la mettre en rapport avec d'autres objectifs poursuivis, nous avons pris en compte les thématiques considérées comme des points forts de l'opération par la collectivité.

Deux niveaux d'analyse et d'interprétation ont été développés :

- L'un a porté sur l'ensemble des projets présentés et a donné lieu à une analyse statistique permettant de dégager des tendances générales, puis de structurer le corpus des opérations à partir d'indicateurs qui permettront d'identifier différents cas de figure. Une typologie concernant la thématique générale de la recherche a été construite à cette occasion.

- L'autre, plus qualitatif, s'est attardé sur certaines thématiques, puis opérations sous la forme de monographies. Ces derniers cas ont été sélectionnés à partir de l'exploitation statistique des données, et plus précisément, de la typologie réalisée précédemment.

Partie 1 – Les premiers écoquartiers français : démarches, méthodes, outils de management

Pour rendre compte dans cette première partie de la façon dont les collectivités affirment avoir organisé leur démarche, nous nous appuyons principalement sur les grandes rubriques de la notice qu'elles ont remplies lors de leur candidature. Nous avons considéré les "dimensions" et "ambitions" proposées par la grille du Ministère comme autant de variables structurant la base de données constituée. Nous en avons rajouté d'autres au cours de la recherche à partir des analyses de contenu des documents remis.

Les résultats commentés ci-après livrent quelques grandes tendances générales sur la façon dont les collectivités ont organisé leur démarche de projet. Même si toutes n'ont pas toujours renseigné de manière très détaillée cet aspect, on peut considérer que la précision et la nature des informations contenues dans cette rubrique du dossier de candidature sont aussi révélatrices de l'importance qui a été accordée à cette dimension lors de l'opération.

1.1 Système d'acteurs des projets et modes de management

L'ingénierie des projets urbains s'appuie généralement sur une multiplicité d'acteurs, notamment en raison de la complexité des opérations et la diversité des champs et problématiques à traiter. De quelle façon les exigences nouvelles qui se manifestent à l'occasion de la fabrication des écoquartiers - telles que l'intégration de la société civile dans l'action publique, l'élargissement des domaines d'expertise (environnement, énergie, mobilité, etc.) et le renouvellement des savoirs et savoir-faire des acteurs traditionnels - interrogent-elles l'organisation des projets et les systèmes d'acteurs qui les portent ? Pour y répondre, l'analyse du corpus nous conduit dans un premier temps à faire un état des acteurs impliqués et des organisations de projet mises en place, avant d'aborder la question des savoirs et savoir-faire mobilisés et diffusés dans le cadre des opérations.

Partenaires des collectivités et répartition des acteurs dans les instances de pilotage

Les collectivités s'appuient largement sur les partenaires institutionnels classiques pour mener une opération d'écoquartier. En valeur absolue, les aménageurs constituent le premier groupe d'acteurs associé aux collectivités. Ils sont présents dans 101 opérations (75,9% des répondants). De même, les coopérations intercommunales sont très fréquentes pour mener les projets urbains afin de faire bénéficier les opérations de la complémentarité des compétences distribuées dans les services administratifs et techniques au niveau du territoire local. Les EPCI sont mobilisés dans 65 opérations (48,9% des répondants). Une importance similaire est accordée aux partenariats avec les instances de l'État central ou avec les services déconcentrés, y compris les instances départementales ou régionales concernées (48,1% des répondants). L'État et les services déconcentrés conservent ainsi, du point de vue des collectivités, le rôle d'un partenaire essentiel du développement urbain des collectivités locales.

▪ **Tabl. 1.1.a : Partenaires de la collectivité (acteurs publics et privés)**

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	9	
EPCI (communauté d'agglomération, de commune, urbaine)	65	14,1 %
Etat central ou services déconcentrés	64	13,9 %
ADEME, ARENE	30	6,5 %
Aménageurs	101	22,0 %
Baillleurs	43	9,3 %
Promoteurs, investisseurs, groupement investisseur-concepteur-promoteur	28	6,1 %
Associations	12	2,6 %
CCI, chambres consulaires, Etablissements d'enseignement et de recherche	15	3,3 %
Syndicat mixtes, agences territorialisées (eau, déchet, énergie), EDF/GDF, organismes de transport	22	4,8 %
Propriétaires fonciers publics (EPF, RFF, armée...) et privés	42	9,1 %
Parcs Naturels Régionaux ou Nationaux	1	0,2 %
AMO, Maîtres d'œuvre-concepteurs	37	8,0 %
Total / réponses	460	100,0 %

Interrogés : 142 / Réponses : 460

Pourcentages calculés sur la base des réponses

Une ambition forte dans la mise en œuvre des écoquartiers, inscrite dans l'appel à projets 2011 du Ministère, est le développement de partenariats publics et privés en amont, à l'échelle du territoire et dans la durée. Force est de constater que les structures représentant la société civile ou la sphère économique et universitaire ne sont que faiblement reconnues comme partenaires par les porteurs de projet. Les associations sont signalées dans seulement 12 opérations (9% des répondants). Les Chambres du Commerce et de l'Industrie, chambres consulaires, les établissements d'enseignement et de recherche sont mentionnés dans 15 opérations (11,3% des répondants). **Les opérations d'écoquartiers perpétuent ainsi la tradition de considérer les "experts patentés" comme les uniques partenaires principaux des collectivités.** Ces chiffres ne doivent évidemment pas masquer le fait que certaines collectivités expérimentent des démarches assez avancées en matière d'implication des associations et de la société civile dans les projets.

L'évocation du mot "partenaires" prend manifestement un sens différent selon les collectivités. Bien que 44 opérations soient réalisées dans le cadre d'une convention ANRU (29,3% des réponses, Cf *Tris à plat en annexe*), seules 20 des collectivités concernées désignent les bailleurs comme partenaires (*croisement avec le tableau 1.1.a*), ce qui est pour le moins étonnant au vu du rôle de ces acteurs dans la production et la gestion du parc de logements, et de leur rapport parfois assez direct aux habitants. **Plus généralement, une interprétation restrictive, limitant les partenaires à des acteurs associés de façon privilégiée à l'opération, coexiste avec une interprétation plus floue dans certaines collectivités, qui soulignent la présence d'une large panoplie d'acteurs sans que la structuration de leurs services municipaux et communautaires ou les renseignements sur les instances de pilotage ne permettent de saisir les contours concrets de ces partenariats.** La comparaison des taux de non réponses entre les questions concernant les partenaires associés au projet (seulement 9 opérations n'indiquent pas de partenaires) et celles concernant la composition des groupes de pilotage (30 opérations ne donnent aucune précision sur l'existence de tels groupes, *croisement des tableaux 1.1.c et 1.1.d*) souligne cette **ambiguïté du terme "partenaire" et permet, dans certains cas, de douter du caractère réellement pluriel des responsabilités et des apports dans les opérations.**

La composition des instances formelles de pilotage des opérations, stratégique et opérationnel, confirment la présence des acteurs institutionnels classiques dans les opérations : les représentants des services techniques communautaires ou municipaux, des aménageurs, de l'Etat et des services déconcentrés. **Elle souligne aussi la présence massive des acteurs politiques dans les groupes de pilotage stratégique.** Ils sont présents dans 94% des opérations dotées d'une telle instance. Malgré une baisse de 10 points, leur présence reste également forte dans les groupes de pilotage opérationnel ou ceux sans précision de vocation, puisque les élus y sont présents dans 83,9% des opérations pourvues d'une telle instance. La présence d'élus dans les deux instances, là où elles existent en parallèle, pourrait signifier leur volonté de contribuer à l'articulation des thèmes et des sphères d'intervention des parties prenantes.

La comparaison de la composition des deux types de groupes de pilotage permet de faire état de plusieurs déplacements des rapports de forces entre les deux instances. La diminution de la présence des acteurs politiques entre les instances de pilotage stratégique et opérationnel (ou sans distinction de vocation) est accompagnée d'une augmentation de la présence d'experts associés. Ceux-ci sont intégrés au pilotage dans 19,6% d'opérations pourvues d'un groupe de pilotage stratégique (10 opérations au total). Leur présence passe à 52,9 % dans les opérations qui disposent d'une instance de pilotage opérationnel ou sans distinction de vocation (46 opérations). De même, la présence des représentants des bailleurs passe de 25,5% (13 opérations) à 33,3% (29 opérations). **Seuls 9,8 % des groupes de pilotage stratégique accueillent un représentant des comités de quartiers, d'habitants, d'associations ou d'acteurs économiques (5 opérations).** Cette représentation passe à 18,4% pour les instances chargées du pilotage opérationnel ou sans distinction de vocation (16 opérations).

▪ **Tabl. 1.1.b : Composition du groupe de pilotage stratégique**

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	91	
Acteurs politiques	48	33,8 %
Représentants des services techniques (communautaires ou municipaux)	14	9,9 %
Représentants des aménageurs	25	17,6 %
Représentants de l'Etat (dont ANRU), ADEME, autres acteurs institutionnels	24	16,9 %
Experts associés (CAUE, Agences d'urbanisme, AMO, conseils...), maîtrise d'œuvre urbaine	10	7,0 %
Représentants des bailleurs	13	9,2 %
Représentants des promoteurs, investisseurs, groupements investisseur-concepteur-constructeur	3	2,1 %
Représentants des comités de quartiers, habitants, associations, acteurs économiques	5	3,5 %
Total / réponses	142	100,0 %

Interrogés : 142 / Répondants : 51 / Réponses : 142
Pourcentages calculés sur la base des réponses

▪ **Tabl. 1.1.c : Composition du groupe pilotage opérationnel ou sans précision de vocation**

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	55	
Acteurs politiques	73	24,0 %
Représentants des services techniques (communautaires ou municipaux)	51	16,8 %
Représentants des aménageurs	48	15,8 %
Représentants de l'Etat (dont ANRU), ADEME, autres acteurs institutionnels	27	8,9 %
Experts associés (CAUE, Agences d'urbanisme, AMO, conseils...) maîtrise d'œuvre urbaine	46	15,1 %
Représentants des bailleurs	29	9,5 %
Représentants des promoteurs, investisseurs, groupements investisseur-concepteur-constructeur	14	4,6 %
Représentants des comités de quartiers, habitants, associations, acteurs économiques	16	5,3 %
Total / réponses	304	100,0 %

Interrogés : 142 / Répondants : 87 / Réponses : 304
Pourcentages calculés sur la base des réponses

L'organisation de projet

L'absence de renseignements sur la mise en place de comités de pilotage, constatée dans 30 opérations (**21,1% des opérations inscrites aux concours du Ministère de l'Ecologie**), nous conduit à nous interroger sur l'importance que certaines collectivités accordent à la qualité de l'organisation de projet. Nous nous appuyons ici, rappelons-le, sur du déclaratif des acteurs au sein des collectivités ou des directions d'opération. Cependant, le fait de signaler la présence de partenaires sans préciser leur place dans l'organisation des instances de pilotage ou les formes de partenariat conclues avec eux peut étonner. Serait-il le signe d'une continuité entre d'une part certaines opérations d'urbanisme classiques qui appréhendent le cadre bâti et aménagé comme seul facteur d'efficacité et d'autre part des opérations d'écoquartiers qui envisagent la durabilité exclusivement à travers la performance énergétique et environnementale des réalisations ? La notice de candidature du concours 2011 souligne pourtant l'importance de la capacité de la maîtrise d'ouvrage à organiser le pilotage : *"Les premières expériences d'EcoQuartier montrent la nécessité pour la maîtrise d'ouvrage de s'associer à de nouvelles compétences, en particulier dans le domaine de l'environnement et de la concertation. Celle-ci constitue un autre enjeu fort du pilotage des EcoQuartiers. Nécessairement pluriel, le pilotage doit se structurer autour d'un groupe suffisamment dimensionné et organisé pour répondre à l'ampleur des ambitions affichées. Ce groupe pourra guider et orienter les choix de la collectivité mais c'est cette dernière qui reste décideuse."* **Malgré une grille qui se veut davantage incitative au niveau du pilotage et de la formalisation du dispositif de gouvernance que celle de 2009 (Cf. Annexe 1), une candidature sur cinq au deuxième concours ne renseigne toujours pas cet aspect.**

Extrait de la notice explicative de 2011

Proposition de déclinaison de l'Ambition en actions concrètes associées au projet	
Organiser et structurer la maîtrise d'ouvrage	• Mise en place d'un portage politique fort et pérenne : engagement indispensable des élus locaux et implication dans un comité de pilotage stratégique ;
	• Mise en place d'une direction de projet efficace tant sur le plan stratégique qu'opérationnel : mise en place d'un comité de pilotage technique, articulé avec le comité de pilotage stratégique ;
	• Généralisation de la gouvernance à 5 instaurée par le Grenelle Environnement, portée par la collectivité : valorisation de la vie en ville en construisant, avec les acteurs, une vision prospective et dynamique du territoire ;
	• Formalisation du dispositif de gouvernance à travers une procédure contractuelle et une convention engageant chacun des acteurs ;
	• Élargissement des collaborations et des partenariats en amont du projet, à l'échelle du territoire ;
	•

A l'inverse, les opérations qui ont conduit à la mise en place de plusieurs instances chargées du pilotage et de la définition du projet apparaissent comme des démarches qui visent à différencier les responsabilités et à inscrire les décisions stratégiques et opérationnelles dans des espaces distincts. Dans 30 opérations, le pilotage repose sur au moins deux comités (26,8% des répondants). **Au regard des différences constatées dans la composition des instances, ces démarches conduisent à une diversification du jeu d'acteurs permettant de mieux orienter et mobiliser les compétences associées au projet.**

Un tiers des instances de pilotage évoquées est de type stratégique, un autre tiers est de type opérationnel et un dernier tiers n'a pas de désignation distinctive.

▪ **Tabl. 1.1.d : Type de comités de pilotage**

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	30	
Comité de pilotage stratégique	48	32,4 %
Comité de pilotage opérationnel	50	33,8 %
Comité de pilotage sans autre précision	50	33,8 %
Total / réponses	148	100,0 %

Interrogés : 142 / Répondants : 112 / Réponses : 148

Pourcentages calculés sur la base des réponses

Un autre indicateur de cette volonté de diversification des instances du projet pourrait être l'existence d'un ou plusieurs groupes ou comités de suivi technique. Un peu plus de la moitié des opérations mettent en place un suivi technique. 21,8% des opérations s'appuient même sur plusieurs groupes de suivi à la fois. **Cette pluralité d'instances dans une même opération conforte l'idée que certaines collectivités et maîtrises d'ouvrages se placent dans la perspective d'une gouvernance élargie du projet en identifiant des thèmes spécifiques dont ils chargent ces comités et en distinguant des modalités d'implication différentes – entre validation des choix et suivi de leur application.**

▪ **Tabl. 1.1.e : Existence d'un ou plusieurs groupes ou comités de suivi technique**

	Effectifs	Fréquence
Oui, un groupe suivi	42	29,6%
Oui, plusieurs groupes de suivi	31	21,8%
Aucun groupe de suivi mentionné	69	48,6%
Total	142	100,0%

La présence d'une pluralité d'instances de pilotage et de suivi incite à s'interroger sur leur articulation dans la perspective de comprendre l'efficacité de l'organisation des acteurs.

La **mise en place d'une équipe-projet** peut être analysée comme une volonté de la maîtrise d'ouvrage d'adopter cette forme organisationnelle en réponse à la complexité croissante des opérations et à la nécessité d'impliquer de façon concomitante une pluralité de compétences dans la conception et la réalisation du projet. Elle **permettrait surtout d'inscrire la volonté d'aborder de manière transversale les problématiques du projet dans une structuration plus pérenne, plus propice à un travail collectif constant, plus favorable à une montée en compétence d'un nombre accru d'acteurs.** En effet, en associant une pluralité de services communautaires ou municipaux et les différents domaines de compétence qu'ils représentent dans une même unité d'action, elle vise à dépasser les approches fonctionnelles dans la poursuite des objectifs liés au développement urbain qui structurent encore beaucoup les pratiques des professionnels de l'aménagement. Le partenariat horizontal semble progressivement devenir une pratique dans certaines collectivités pour réunir les représentants de différents services dans une équipe chargée d'accompagner de façon transversale la réalisation complète d'un projet. L'équipe-projet peut aussi dans certains cas correspondre à une intégration forte entre partenaires privés, par exemple dans le cadre d'une concession à un aménageurs-concepteur-constructeur. **Dans le secteur public, le management de telles entités semble mieux réussir dans des collectivités qui ont accumulé une longue expérience à travers d'autres opérations urbaines et qui ont mis en place des services dotés de compétences multiples.**

Cette forme organisationnelle caractérisée par un management horizontal direct, s'exerçant au quotidien par une intégration forte des différents acteurs, nécessite un certain niveau de formalisation de la prescription managériale des liens opérationnels. A cet égard, certaines opérations sembleraient se contenter de l'idée qu'une équipe-projet est constituée simplement par la coopération entre acteurs. Le nombre relativement élevé d'opérations qui déclarent fonctionner en équipe projet (43,7% des réponses) - peut-être dû au fait que le terme est mentionné une fois dans le formulaire de préinscription des candidatures - invite à la prudence quant à la réalité de l'intégration organisationnelle opérée.

▪ **Tabl. 1.1.f : Référence à une équipe-projet**

	Effectifs	Fréquence
Référence à une équipe projet	62	43,7 %
Pas de référence à une équipe projet	80	56,3 %
Total	142	100,0 %

Plus généralement que l'adoption d'une forme organisationnelle singulière, **la transformation des équipes et des services porteurs des projets peut être appréhendée comme un indicateur de la volonté d'utiliser l'organisation de projet comme levier dans la poursuite des ambitions en matière de développement durable.** Si environ 80% des réponses ne font pas de référence à une réorganisation managériale, 20% des opérations précisent que l'opération a été l'occasion de procéder à des adaptations. Les transformations managériales, qu'elles soient opérées à partir d'expériences antérieures ou en raison d'événements et d'analyses intervenus au cours de l'opération, peuvent constituer une indication de l'"intelligence organisationnelle" acquise par la collectivité et la maîtrise d'ouvrage, c'est-à-dire leur capacité à comprendre et anticiper la structure organisationnelle la plus utile en vue de la mise en œuvre des objectifs poursuivis. Pour appréhender la portée de ces réorganisations, il est important de distinguer les adaptations ponctuelles pour la durée du projet (9,2% des opérations du corpus), des adaptations structurelles liées à un ou plusieurs projets (11,3% du corpus), ces dernières s'inscrivant de façon plus explicite dans une

perspective de pérennisation des modifications. Cependant, même les adaptations ponctuelles peuvent témoigner d'une agilité organisationnelle, bien utile pour faire face aux aléas des opérations.

▪ **Tabl. 1.1.g : Réorganisation des équipes, transformation managériale (de la collectivité ou d'un autre porteur de projet)**

	Effectifs	Fréquence
Réorganisation ponctuelle, pour la durée du projet	13	9,2%
Réorganisation plus structurelle, liée à ce projet et à d'autres	16	11,3%
Pas de référence à une réorganisation managériale	113	79,6%
Total	142	100,0%

La diversité des compétences associées

Dans un peu plus d'un tiers des opérations, aucune précision n'est donnée sur les expertises mobilisées dans le cadre d'une assistance à maîtrise d'ouvrage. Pour les autres, les expertises les plus sollicitées se situent dans les domaines de développement durable, d'environnement, de management environnemental, de gestion des risques naturels, technologiques et de pollutions (34,8 % des réponses). Elles sont suivies par celles portant sur les domaines juridiques, fonciers, financiers, l'économie et le marketing (13,8 % des réponses) et celles portant sur les domaines de VRD, de gestion des énergies, d'économie de la construction (12,2 % des réponses). **Globalement, les domaines d'expertise orientés sur la maîtrise technique des projets sont largement dominants (60,8 % des réponses) vis-à-vis des expertises situées dans les domaines de la participation et des usages (programmation urbaine et architecturale, mobilité et déplacements), qui s'avèrent pourtant également cruciales dans la poursuite des ambitions d'un développement urbain durable.**

▪ **Tabl. 1.1.h : Nature des expertises d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO)**

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	53	
Communication, participation	21	11,6 %
Programmation urbaine générale, déplacements, mobilité	17	9,4 %
Expertise juridique, foncière, financière, économie, marketing	25	13,8 %
Programmation architecturale, habitat, logement, prospective scolaire	12	6,6 %
VRD, réseaux, gestion des énergies, économie de la construction	22	12,2 %
Qualité architecturale, urbaine, paysagère (architecte, urbaniste, paysagiste conseil)	21	11,6 %
Environnement, développement durable, management environnemental, risques naturelles, technologiques, pollutions	63	34,8 %
Total / réponses	181	100,0 %

Interrogés : 142 / Répondants : 89 / Réponses : 181
Pourcentages calculés sur la base des réponses

Du côté de la maîtrise d'œuvre, le nombre d'opérations dans lesquelles une expertise spécifique est associée à la conception des projets est plus faible. 94 opérations sur les 142 du corpus n'indiquent aucune expertise associée. **Les maîtrises d'œuvre des 48 autres**

opérations bénéficient d'une expertise spécifique située majoritairement dans les domaines du paysage (36 %) et des VRD (24 %).

▪ **Tabl. 1.1.i : Nature expertises associées à la maîtrise d'œuvre**

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	94	
Environnement, développement durable	19	15,7 %
Gestion des énergies, BET structure, économie de la construction	20	16,5 %
Gestion de l'eau	17	14,0 %
Paysage	36	29,8 %
VRD réseaux	24	19,8 %
Mobilité, déplacement, programmation	5	4,1 %
Total / réponses	121	100,0 %

Interrogés : 142 / Répondants : 48 / Réponses : 121
Pourcentages calculés sur la base des réponses

L'intervention d'un nombre important d'expertises dont on ignore si elles sont rattachées à la maîtrise d'ouvrage ou à la maîtrise d'œuvre constitue un phénomène à la fois logique et perturbant. L'aspect logique apparaît vis-à-vis de la démultiplication des expertises associées et du fait que **celles-ci peuvent être sollicitées aussi bien du côté de la maîtrise d'ouvrage que du côté de la maîtrise d'œuvre, avec parfois les mêmes acteurs missionnés en amont et en aval de la démarche.** L'aspect perturbant et conflictuel apparaît vis-à-vis de la lisibilité des rôles des acteurs. En effet, **il est de moins en moins aisé pour les acteurs de comprendre ce qui constitue une des conditions fondamentales de la coopération : la répartition claire des responsabilités et des compétences de chaque intervenant.** L'expertise dans les domaines des VRD, des réseaux et des BET est la plus concernée par cette situation (28,2% des réponses), suivie de l'expertise portant sur la qualité architecturale, urbaine et paysagère (25,6% des réponses).

▪ **Tabl. 1.1.j : Expertise non spécifiée**

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	121	
Participation, communication	2	5,1 %
Environnement, développement durable	6	15,4 %
Déplacements, mobilité, programmation	4	10,3 %
Risques naturels, technologiques, pollutions	6	15,4 %
VRD, réseaux, BET	11	28,2 %
Qualité urbaine, architecturale, paysagère	10	25,6 %
Total / réponses	39	100,0 %

Interrogés : 142 / Répondants : 21 / Réponses : 39
Pourcentages calculés sur la base des réponses

Formalisation des partenariats

Les modalités de formalisation des partenariats (missions, procédures de contractualisation) sont généralement assez peu précisées dans les opérations candidates au concours. En ce qui concerne la délivrance d'une mission de maîtrise d'œuvre, 35 opérations n'apportent aucune précision à ce sujet, alors que seules 11 opérations intègrent la conception dans le cadre d'une mission aménageur – concepteur – constructeur (Cf. tris à plats en annexe). Le nombre de non réponses monte à 106 opérations pour les renseignements sur le mode de dévolution des

missions. **Cela souligne encore une fois la faible attention accordée dans de nombreuses opérations à l'organisation des partenariats.**

▪ **Tabl. 1.1.k : Délivrance d'une mission de Maîtrise d'œuvre urbaine**

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	35	24,6 %
Oui, une	85	59,9 %
Oui, plusieurs	18	12,7 %
Non	4	2,8 %
Total	142	100,0 %

▪ **Tabl. 1.1.l : Mode de dévolution de la maîtrise d'œuvre urbaine**

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	106	74,6 %
Marchés de définition simultanés	17	12,0 %
Marché négocié sur dossier	3	2,1 %
Dialogue compétitif	1	0,7 %
En régie	2	1,4 %
Appel d'offre (Références + Concours sur esquisse)	13	9,2 %
Total	142	100,0 %

Le choix de la procédure de type marchés de définition simultanés, retenue dans près de la moitié des opérations fournissant un renseignement sur le mode de dévolution de la mission de maîtrise d'œuvre, constitue un signal positif pour la façon dont les collectivités et maîtrises d'ouvrage peuvent appréhender le processus de définition du projet et privilégier une démarche qui permet une préfiguration et une maturation progressive des réponses aux objectifs poursuivis. Toutefois, elle peut aussi, dans certains cas, révéler une tendance à l'impatience figurative ou le souhait de mettre en scène une compétition entre maîtres d'œuvre urbains (Dimeglio, Zetlaoui-Léger, 2001).

La valeur d'expérience des projets

La poursuite des enjeux d'un développement durable dans le cadre des opérations d'écoquartiers oblige les collectivités à repenser et à adapter leurs pratiques. La volonté d'organiser et de maîtriser la transformation des pratiques amène certains acteurs à appréhender les projets dans une perspective d'apprentissage. Ils s'inscrivent ainsi dans l'idée selon laquelle l'objectif de développement durable suppose "un renouvellement des conditions d'appréhension de ce que peuvent être le changement et son pilotage à une échelle collective" (Rumpala, 2010). Appréhender le projet sous l'angle de l'apprentissage conduit à vouloir stimuler les occasions pour faire émerger de nouveaux savoirs et savoir-faire au cours de l'opération, mais aussi à vouloir pérenniser les expériences et les compétences ainsi qu'assurer leur diffusion auprès d'acteurs intervenant sur d'autres projets situés sur le territoire de la commune ou de la communauté d'agglomération.

Certaines collectivités tentent de stimuler l'évolution des savoirs et des pratiques professionnelles par une réflexivité autour des expériences faites dans le cadre des opérations qu'elles mènent. La reconnaissance des enseignements qu'on retient d'une opération semble une ressource importante pour alimenter un processus réflexif dans la mesure où l'expérience de cette opération est l'une des plus immédiates et des plus distribuées au sein du système d'acteurs qui la porte. Le nombre réduit de candidatures qui précisent les enseignements que les porteurs du projet tirent du projet exprime sans doute moins véritablement une absence

d'enseignements ou d'expériences qu'un manque d'appréciation de l'intérêt d'une réflexivité autour de ces expériences. **La diversité des domaines dans lesquels sont situés les enseignements souligne les différentes interprétations possibles des expériences réalisées. Le taux de réponses plus élevé pour considérer l'opération comme une référence de bonne pratique peut conforter l'idée qu'il est difficile de formaliser les savoirs et savoir-faire qui émergent des pratiques de projet et que leur transmission s'opère avant tout par un (ré)engagement dans l'action.**

▪ **Tabl. 1.1.m : Enseignements mis en valeur**

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	121	
Généralisation bonne pratique (solutions techniques)	8	29,6 %
Généralisation mode d'organisation de la Maîtrise d'Ouvrage, importance du partenariat	5	18,5 %
Généralisation d'outils	4	14,8 %
Apprentissages liés à expérience d'implication des habitants	5	18,5 %
Exemplarité en matière de développement urbain durable (reconnaissance)	5	18,5 %
Total / réponses	27	100,0 %

Interrogés : 142 / Répondants : 21 / Réponses : 27
Pourcentages calculés sur la base des réponses

La difficulté à formaliser les savoirs et savoir-faire émergents pourrait aussi être une des raisons pour lesquelles les innovations développées à partir des projets se situent pour une part importante dans le domaine plus facilement explicitable des éco-techniques et des dispositifs énergétiques. Cette difficulté pourrait également motiver la mise en place de partenariats avec des universités dans la perspective d'une montée en généralité des enseignements du projet que les acteurs du projet auraient du mal à mener seuls.

▪ **Tabl. 1.1.n : Actions de recherche / innovation à partir du projet**

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	105	
Création de dispositifs énergétiques et d'éco-techniques constructifs	17	30,4 %
Outil, guide de diagnostic ou d'évaluation technique (performance énergétique...), guide de management environnemental de projet	9	16,1 %
Projet traité comme objet d'analyse et de coopération avec l'université	12	21,4 %
Expérimentation de management urbain	7	12,5 %
Outil d'évaluation sociale du projet, démarche d'innovation sur les modes de vie et de gouvernance	11	19,6 %
Total / réponses	56	100,0 %

Interrogés : 142 / Répondants : 37 / Réponses : 56
Pourcentages calculés sur la base des réponses

Certaines démarches intègrent des actions de sensibilisation pour renforcer la possibilité des parties prenantes de bénéficier des expériences réalisées ailleurs, tandis que d'autres démarches visent à organiser une diffusion des enseignements d'une opération en dehors de celle-ci.

La sensibilisation des acteurs impliqués dans le projet repose principalement sur l'organisation de formations et d'échanges au sein de groupes de réflexion (43,1 % des actions citées) et sur des visites de collectivités entreprises par les professionnels, les élus et les habitants (24,1 % des actions citées). **Certaines actions sont autant menées dans un but de formation sur des domaines précis que dans celui de la constitution d'une culture commune entre les participants.**

▪ **Tabl. 1.1.o : Actions de sensibilisation des acteurs locaux au cours du projet**

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	102	
Implication dès l'amont des différents services de la collectivité (notamment de gestion)	2	3,4 %
Visites collectives (professionnels, élus, voire avec des habitants)	14	24,1 %
Diffusion de chartes, cahiers de prescriptions liés aux enjeux de DD auprès des promoteurs, constructeurs et accompagnement étroit de ceux-ci	8	13,8 %
Implication des acteurs économiques, des promoteurs, des entreprises, filières locales en amont du projet	4	6,9 %
Formation, séminaires, ateliers, groupes de travail et de réflexion	25	43,1 %
Organisation de rencontres, de salons, d'actions avec les acteurs locaux, diffusion d'informations dans la presse locale	5	8,6 %
Total / réponses	58	100,0 %

Interrogés : 142 / Répondants : 40 / Réponses : 58
Pourcentages calculés sur la base des réponses

La sensibilisation des acteurs locaux à partir du projet s'inscrit dans une volonté de diffuser les savoirs et les savoir-faire élaborés au cours du projet au-delà du cercle d'acteurs directement impliqué dans le projet. Les actions sont principalement dirigées pour promouvoir les acquis et les expériences de l'opération auprès d'un public assez large, ce qui permet de penser qu'il s'agit aussi de promouvoir les modes de vie et les performances associés à la réalisation du projet (30,6 % des actions). Le second objectif, en termes de nombre d'actions, est celui de transposer les pratiques professionnelles élaborées à travers le projet sur d'autres opérations et de faire de l'opération une référence qui peut inspirer les démarches des professionnels ailleurs.

▪ **Tabl. 1.1.p : Actions de sensibilisation des acteurs locaux à partir du projet**

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	109	
Capitalisation sous forme de bonnes pratiques diffusées dans des réseaux de professionnels ou au sein de la collectivité	18	29,0 %
Sensibilisation aux divers aspects de la fabrication d'un écoquartier auprès de différents publics (professionnels, grand public, écoles), sur le site, par des visites guidées, ou dans des manifestations ailleurs	19	30,6 %
Formation sur la mise en œuvre d'éco-techniques auprès des entreprises de construction et d'autres acteurs	6	9,7 %
Formations sur des démarches d'aménagement ou des éco-techniques à l'université, lycée technique	8	12,9 %
Capitalisation par un outil ou la création d'un poste de chargé de formation	4	6,5 %
Mise en valeur de l'expérience à travers un lieu d'exposition, l'organisation d'un événement ou la production de documentation	7	11,3 %
Total / réponses	62	100,0 %

Interrogés : 142 / Répondants : 33 / Réponses : 62
Pourcentages calculés sur la base des réponses

1.2 Niveaux et modalités d'implication des habitants, des usagers dans les projets

Des recherches menées au cours de ces dix dernières années sur des expériences européennes pionnières d'éco-villages, de quartiers durables ou d'éco-quartiers, font état de dispositifs participatifs parfois très avancés allant jusqu'à la coopération ou l'auto-promotion (Lefebvre 2002, Héland 2008 ; Charlot-Valdieu, Outrequin, 2009 ; Souami, dir. 2011). Alors que les projets "d'écoquartiers" ou de "quartiers durables" se multiplient en France, quel rôle les habitants occupent-ils dans ces opérations ?

Malgré une reconfiguration des modes de "gouvernance urbaine" (Le Galès, 1995) et un cadre réglementaire devenu de plus en plus incitatif dans les différents domaines de l'aménagement conduisant les maîtres d'ouvrage publics à revendiquer le caractère "concerté" de leurs opérations, l'implication des habitants dans les projets d'urbanisme en France semblait encore, jusqu'à la fin de la première décennie des années 2000, rarement dépasser le stade consultatif.

Alors que la participation des habitants est considérée comme l'un des piliers du développement urbain durable, les projets d'écoquartiers qui s'inscrivent à une échelle dont on considère traditionnellement qu'elle est particulièrement propice à la mobilisation citoyenne (Bacqué, Sintomer, 2001 ; Carrel, 2004), seraient-ils porteurs de pratiques plus ambitieuses ?

Les termes associés à l'implication des habitants dans l'action publique sont variés et sujets à différentes interprétations. Malgré les efforts de chercheurs, sociologues et politistes depuis plusieurs années pour apporter des clarifications terminologiques en construisant des échelles d'implication des habitants (Cf. *encadré infra*), le vocabulaire n'est pas stabilisé et partagé, ni dans le langage commun ni chez les acteurs professionnels du champ. Les cadres réglementaires de référence dans le domaine de l'urbanisme ne sont pas forcément d'un grand recours, voire contribuent à entretenir certaines confusions ; entre "concertation" et "consultation", "concertation" et "information", ou encore entre des acceptions génériques ou plus précises pour les notions de "concertation" et de "participation".

Après avoir évolué selon des modalités et des temporalités spécifiques, les cadres réglementaires dont dépendent les documents et les opérations d'urbanisme se sont mis à converger au début des années 2000 avec la promulgation des lois pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (dite Voynet, 1999), Solidarité et Renouvellement Urbain (2000) et Démocratie de Proximité (Vaillant, 2002). Toutes préconisent l'implication des habitants et des associations en amont et tout au long des procédures et des projets, non sans laisser toutefois planer certaines ambiguïtés. La création d'instances de démocratie locale et de structures de médiation entre acteurs institutionnels et membres de la société civile (conseils de concertation locative, conseils de quartier, conseils de développement...) est encouragée ou rendue obligatoire.

Alors que le terme consacré pour évoquer l'implication des habitants dans l'action publique reste dans la plupart des pays celui de "participation", celui de "concertation" s'est imposé en France au fil de ces injonctions réglementaires. Il n'est donc pas étonnant de constater qu'il est le plus cité par les collectivités pour désigner la façon dont elles ont impliqué les habitants et les associations dans leurs projets. Mais à quelles pratiques effectives renvoie-t-il ?

Si la concertation a pu revêtir initialement dans les années 50 et 60, dans le cadre de la planification économique, un sens fort de négociation entre des parties prenantes pour rechercher un accord ou au moins définir des propositions, cela n'a plus été le cas ces vingt dernières années dans le domaine de l'urbanisme lorsqu'il s'est agi d'impliquer des habitants.

Le Conseil d'État estimait en 1992 par référence à l'article L 300-2 du Code de l'Urbanisme, que le niveau minimal et donc acceptable d'une concertation pouvait être une information sur le projet et le recueil des observations du public⁸. Or la jurisprudence a jusqu'à présent peu évolué à cet égard. Les préconisations de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine dans le cadre de la Politique de la Ville, et plus précisément de la Gestion Urbaine de Proximité⁹, ont permis également d'entretenir un certain flou sur l'intensité des démarches à mener et sur les publics potentiellement concernés¹⁰, contribuant à ce qu'*in fine*, l'ingénierie des projets d'aménagement urbain en soit jusqu'à récemment peu affectée¹¹.

Le cadre législatif est donc devenu de plus en plus incitatif, mais il n'en est pas moins resté ambigu et propice à des interprétations à minima par les maîtres d'ouvrages. Néanmoins, depuis l'été 2012¹², le Conseil Constitutionnel semble de plus en plus vigilant à faire respecter le principe de constitutionnalité de la Charte de l'Environnement établi en 2005 par le Parlement. Celui-ci pose que "*toute personne a le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement*". Si ce texte distingue bien la notion d'information et de participation, encore faut-il aussi, dans le domaine de l'aménagement urbain, que la notion d'environnement à laquelle il est fait référence comme dans d'autres textes, soit considérée dans son acception large comme "milieu de vie", prenant en considération le caractère interscalaire et écosystémique des modes de vie urbains (Lévy, 2010 ; Emelianoff, 2010).

Différents niveaux d'implication des habitants

La terminologie utilisée dans l'adaptation française de l'échelle d'Arnstein à laquelle une majorité de chercheurs et de praticiens ont aujourd'hui recours en France exprime des modalités de partage de deux types de pouvoir, décisionnel et technique, sachant toutefois que ces deux dimensions sont liées ; la coproduction peut en effet, à certains égards, induire une forme de codécision (Conan 1995).

L'information : Elle consiste à porter à connaissance des personnes concernées des données et les décisions relatives à un projet à travers différents moyens ou supports (articles de presse, site internet, lettres ou brochures, réunions publiques, expositions...)

La consultation : Il s'agit de recueillir des attentes, des opinions, des avis sur des propositions sans que l'autorité compétente soit forcément dans l'obligation de les prendre en considération (réunions publiques, enquêtes sociologiques, enquêtes d'utilité publique et référendums tels que régis par la loi).

⁸ CHATEAUREYNAUD (Philippe), *Urbanisme, analyse, jurisprudence, doctrine*, Le Moniteur, 2^{ème} éd. 1999, p.148.

⁹ La Circulaire du 31 janvier 1998 relative aux Contrats de ville 2000-2006 qui institutionnalise la notion de Gestion Urbaine de Proximité fait référence de manière générique à un principe de "participation".

¹⁰ On remarque toute l'ambiguïté qu'entretient la loi SRU à ce sujet dans l'usage des termes : celle-ci a généralisé la création de "Conseils de concertation locative" censés être "*consultés sur différents aspects de la gestion de l'immeuble ou ensembles immobiliers concernés, sur des projets d'amélioration ou de construction-démolition, et plus généralement sur toute mesure touchant aux conditions d'habitat ou au cadre de vie des habitants des ensembles concernés*". Ces conseils sont "*composés de représentants du bailleur et de représentants des locataires*."

¹¹ Comme l'ont montré les rapports successifs du Comité d'Évaluation et de Suivi de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine.

¹² Dans le cadre de deux contentieux, le Conseil Constitutionnel a appuyé deux de ses décisions en juillet 2012 en invoquant cet article de la Charte de l'Environnement, incitant le 13 juillet 2012, Delphine Batho, ministre de l'Écologie, à demander que "*soient élaborées sans délai des dispositions législatives assurant la mise en conformité de l'ensemble du Code de l'Environnement avec l'article 7 de la Charte de l'Environnement*".

La concertation : À la différence de la consultation qui intervient souvent tardivement dans une démarche de projet et sur des options prédéfinies, ou encore qui ne donne pas forcément lieu à un débat simultané entre plusieurs participants, la concertation fait à référence un processus de discussion collective, organisé entre un ou plusieurs groupes de personnes pour définir les actions à mener. La concertation peut être restreinte à des personnes choisies par la collectivité ou élargie à qui souhaite y participer. La concertation ne vise pas forcément à une prise de décision d'un accord commun (Mermet, 1998, Beuret, 2011). L'autorité administrativement compétente garde souvent le monopole de la décision finale, dans une arène délibérative souvent différente de celle à laquelle des habitants ont pu participer. À noter que nous donnons ici à ce terme un sens plus précis - et proche de son sens premier dans le champ de l'action publique - que celui qu'il peut revêtir dans l'article L 300-2 du Code de l'urbanisme. (Cf. Partie 2).

La participation : Dans un sens faible et générique, elle désigne l'implication des habitants dans un processus de projet, quels que soient son objet et son intensité. Dans une acception plus forte, elle exprime l'idée d'une contribution effective de toute personne concernée et en faisant la demande à la fabrication d'un projet, et peut alors se décliner en :

- **coproduction** (proche d'une concertation élargie) : les habitants co-élaborent avec les professionnels les éléments de projet. Ils contribuent ainsi fortement à la décision sans pour autant forcément en avoir la responsabilité définitive.

La notion d'**approche collaborative**, beaucoup utilisée dans le champ de la production de l'espace depuis la fin des années 90, évoque également un processus de coproduction. Mais si dans les pays anglo-saxons, elle a été associée à une forme ambitieuse d'implication des habitants (Haley, 1997), cela n'a pas été le cas en France, où elle a plutôt dans un premier temps surtout désigné de nouvelles formes d'organisation du travail entre différents professionnels de la construction, dans une logique de transfert de formes de management issue de l'ingénierie industrielle vers l'ingénierie urbaine (Midler, 1995 ; Evette, Terrin, 2006).

- **codécision** : les habitants sont associés aux décisions prises en siégeant par exemple dans des instances de pilotage, des jurys...

Les termes de négociation ou de coopération, qui mettent en interaction plusieurs acteurs dans le but de parvenir à une décision, s'apparentent ainsi à des dispositifs de codécision. Mais en France, ces expressions ont dans les faits rarement été associées à des situations de projets urbains où des habitants étaient considérés comme des acteurs directs de la prise de décision¹³.

Elles ont plutôt mis en scène des acteurs institutionnels publics et privés (Lefeuve, Mélé, 2006 ; Arab, Idt, Lefeuve 2009).

L'autogestion, l'auto-promotion : Les habitants sont en charge de l'organisation de certaines opérations ou actions.

L'implication des habitants dans les notices des concours de 2009 et 2011

Les modalités d'implication des habitants et autres membres de la société civile étaient intégrées, dans la notice de 2009, dans le pilier social et sociétal. Si le Ministère avait pris soin de décliner les différents niveaux participatifs possibles, il ne les avait pas pour autant définis.

On interroge dans cette notice "l'implication des usagers", les "moyens d'expertise des usagers" et la "participation" dans les processus de "management" du projet. Il y est question de favoriser le débat public et d'associer les usagers dans les instances techniques et décisionnelles. Ainsi la "grille ÉcoQuartier" envisage l'association "des habitants, des riverains, des usagers", dans les "instances techniques et décisionnelles".

Pour autant, compte tenu du peu de valorisation de ces dimensions dans le palmarès, peu de collectivités candidates en 2009 ont précisé les démarches ou dispositifs participatifs qu'elles ont déployés.

Quant aux experts eux-mêmes, ils n'ont pas toujours prêté beaucoup d'attention à ce sujet, ou bien de façon hétérogène. Dans 29 dossiers d'expertise sur 160 candidatures, on ne recense absolument aucun commentaire sur ce thème, y compris pour dire que la collectivité n'a pas renseigné cette question.

Extrait de la notice explicative de 2009

Organiser la gouvernance

Thème	Organiser la gouvernance		
	Dimensions	Objectifs	Questionnements (non-exhaustif) pour aider l'expert dans l'examen du dossier
Le pilier social et sociétal	Organiser la gouvernance urbaine pour l'ÉcoQuartier	S'organiser, s'entourer et piloter	<ul style="list-style-type: none"> Un portage politique fort et pérenne est-il mis en place ? La collectivité met-elle en place une organisation spécifique pour piloter le projet ? Quels partenaires et quelles compétences externes sont mobilisés ? Comment la collectivité procède-t-elle pour mobiliser et motiver les acteurs dans la durée ? Comment la collectivité procède-t-elle pour que le projet soit approprié par tous les partenaires à toutes les étapes ? Quels outils sont mis en place pour conduire le projet ?
		Impliquer, écouter et décider	<ul style="list-style-type: none"> La collectivité met-elle en place un processus d'information, de consultation, de concertation, de participation, de co-décision ? L'association concerne-t-elle les instances techniques, décisionnelles ou les deux ? La collectivité travaille-t-elle à « livre ouvert » ? Quels dispositifs sont mis en place pour s'assurer de la bonne compréhension par le public de la complexité des sujets juridiques, techniques et financiers ? Les habitants, les riverains et les usagers sont-ils associés à chaque étape ? Une « règle du jeu » claire est-elle définie ? Dans quelle mesure sont pris en compte les avis des habitants ? Et à quels moments du projet ? Les choix effectués par le maître d'ouvrage sont-ils explicités ?

La "grille ÉcoQuartier" 2011 est basée sur l'idée qu'une "gouvernance équilibrée" repose sur "le portage politique, l'engagement des professionnels, l'implication des citoyens en amont et l'appropriation des habitants en aval"¹⁴. Aux trois piliers fondamentaux du "développement durable" à travers lesquels sont évalués les "écoquartiers", se rajoute le "pilier démarche et

¹³ Voir à ce sujet la rédaction de l'appel d'offres de recherche "le projet négocié" lancé par le PUCA en 2008, et les résultats de recherches portant sur des opérations urbaines, telles que CAMUS (Christophe), DURAND (Béatrice), FENKER (Michael), GRUDET (Isabelle), WEBER (Bendicht) - *Le projet architectural durable négocié. Pratiques, compétences, valeurs*, LET pour le MEDDTL-PUCA, 2010.

¹⁴ MEDDTL/AD4, "Appel à projets ÉcoQuartier 2011 : Notice explicative de l'appel à projets ÉcoQuartier 2011", *op.cit.*

processus" dans lequel s'inscrit la thématique du rôle à donner dans la définition et la mise en œuvre des projets à la société civile, aux citoyens et aux forces économiques locales. L'accent est mis sur une "gouvernance participative impliquant les habitants ou futurs habitants". On retrouve dans les critères énoncés les principales recommandations prodiguées ces dernières années par les observateurs, chercheurs et praticiens des démarches participatives et délibératives. Les principes d'inclusion des publics dans leur diversité, de transparence dans la diffusion des informations autour du projet, d'évaluation des dispositifs mis en place sont réaffirmés plus explicitement qu'en 2009. La grille de 2011 se veut aussi davantage incitative à propos des temporalités de l'implication des habitants. Si elle cherche à être cohérente avec des politiques publiques nationales en termes de "développement durable" et d'aménagement, elle incite à aller plus loin en matière d'implication citoyenne. Il n'est pas seulement demandé à quels moments les habitants ont été sollicités mais il est clairement visé d'aller au-delà des obligations réglementaires pour appliquer "une véritable démarche participative tout au long du projet".

Extrait de la notice explicative de 2011

Associer au projet les riverains, les (futurs) habitants et les usagers

- Association des habitants, des riverains et des usagers à chaque étape du projet, de la conception au chantier ;
- Association des acteurs à la définition, à la conception et à l'évolution de leurs lieux de vie ;
- Mise en place d'un espace d'information des habitants à vocation pédagogique ;
- Information, consultation et concertation sur les devoirs de la collectivité ;
- Participation, codécision sur les droits des habitants ;
- Mise en place d'un suivi et d'une évaluation régulière pour assurer la réactivité et la transparence du système ;
- ...

Quelle exigence pour les EcoQuartiers ?

Piloter un nombre croissant d'expertises : la promotion d'une approche systémique

Les premières expériences d'EcoQuartier montrent la nécessité pour la maîtrise d'ouvrage de s'associer à de nouvelles compétences, en particulier dans le domaine de l'environnement et de la concertation. Celle-ci constitue un autre enjeu fort du pilotage des EcoQuartiers.

Nécessairement pluriel, le pilotage doit se structurer autour d'un groupe suffisamment dimensionné et organisé pour répondre à l'ampleur des ambitions affichées. Ce groupe pourra guider et orienter les choix de la collectivité mais c'est cette dernière qui reste décideuse.

L'ouverture aux citoyens pendant tout le projet

Les obligations réglementaires liées à la concertation ne constituent qu'un cadre minimum. L'ambition des EcoQuartiers est de promouvoir une véritable démarche participative pendant toute la durée de conception et de réalisation de l'opération.

Faire un quartier désiré par les habitants d'aujourd'hui et de demain

L'objectif d'une démarche participative est d'abord d'informer et de favoriser l'appropriation du projet par la population mais surtout de donner envie d'y habiter. La démarche participative doit aboutir à une coproduction du projet qui doit permettre aux habitants ou futurs habitants de se l'approprier, c'est-à-dire de le faire évoluer.

La participation constitue un espace de dialogue entre décideurs et citoyens

Les EcoQuartiers s'inscrivent dans cette démarche volontaire qui implique un véritable partenariat ou coproduction entre les élus et la société civile, c'est-à-dire des habitants et des acteurs économiques des territoires.

Les collectivités mettant en avant une culture et une **pratique courante de la participation citoyenne restent assez minoritaires, autour de 22% dans l'échantillon** des répondants aux deux appels à projets.

Tabl. 1.2.a : Tradition et pratique courante IH revendiquée par la collectivité

	Effectifs	Fréquence
Non réponse, non précisé	110	77,5%
Oui	32	22,5%
Total	141	100%

Interrogés : 142 / Répondants : 32
Pourcentages calculés sur la base des répondants

La plupart des collectivités ont évoqué des modalités d'implication des habitants au cours du projet dans la rubrique consacrée à la démarche développée, même si elles ont souvent fait référence à des pratiques peu avancées.

11 collectivités sur 142 n'ont pas du tout évoqué cet aspect dans leur dossier.

Sans surprise, le terme de "**concertation**" est le plus utilisé. Il correspond à celui le plus employé dans les textes réglementaires en urbanisme, et plus précisément dans l'article L-300.2 et obéit à une logique délibérative très propre à la tradition administrative française (Cf. encadré). Il recueille **24,4% des citations et a été utilisé de manière privilégiée par près de 65%** des collectivités.

Puis on trouve "information", et "communication", avec respectivement 14,9% et 8,8% des citations.

Un ensemble de termes assez génériques et finalement assez flous ("*association, gouvernance, implication, rencontre*") recueille 17,5% des réponses.

Les expressions ou mots renvoyant à des niveaux assez avancés d'implication des habitants, et mettant en jeu l'**idée de partage sont nettement plus rares**. "Participation ou démarche participative" représente 11% des citations, les termes évoquant une co-fabrication du projet ("*Co-conception, co-production ou co-construction*") recueillent 3,4% des réponses, ceux exprimant des principes de codécision ou de co-gestion sont exceptionnels avec 1,3% des réponses.

Tabl. 1.2.b : Termes associés à l'implication des habitants

	Effectifs	Fréquence
Échanges, rencontres	18	4,8%
Gouvernance, association, implication	66	17,5%
Communication	33	8,3%
Information	56	14,9%
Sensibilisation, pédagogie	29	7,7%
Consultation	14	3,7%
Concertation	92	24,4%
Participation, démarche participative	45	11,9%
Co-construction, co-conception, coproduction	14	3,5%
Codécision	3	0,8%
Co-gestion	2	0,5%
Qualification par un outil	6	1,6%
Absence de qualification ou non réponse	11	
Total/ réponses	377	100%

Interrogés : 142 / Répondants : 131 / Réponses : 377
Pourcentages calculés sur la base des réponses

La concertation, une notion qui s'est désubstantivée depuis 50 ans

Le mot "concertation" a manifestement été introduit de façon récente dans la langue française. En effet, il est absent en tant que tel des premières éditions du dictionnaire Littré au XIX^e siècle, dans lesquelles on trouve des termes d'origine italienne dérivés eux-mêmes du latin *concertare* signifiant combattre, disputer, rivaliser. L'italien a détourné ce sens pour insister sur l'idée de faire avec d'autres (*cum*) en s'accordant avec eux dans un registre musical ou discursif. "Concerté" est décrit comme synonyme de "combiné, arrangé". "Concerter" est assimilé à "projeter de concert" avec une ou plusieurs autres personnes ou encore "se concerter" renvoie à "s'entendre pour agir de concert"¹⁵. Le verbe semble s'être substantifié dans la langue française – tardivement - au cours du XX^e siècle.

Le recours à ce terme dans le champ de l'urbanisme en France trouve ses fondements dans les nouvelles formes d'aide à la décision qui émergent après-guerre dans le cadre plus général de la mise en œuvre de la planification économique par le Commissariat au Plan¹⁶. Il s'explique en premier lieu par la forte division du travail qui existe entre des ministères spécialisés et concurrents, qui doivent pourtant collaborer tant sur le plan technique que sur le plan politique pour définir et organiser la croissance française. **La concertation consacre ainsi à partir des années 50 un système de travail entre les représentants de l'État et des "forces vives" de la nation pour fixer les objectifs de croissance par secteurs d'activités**, qui se déclinent ensuite dans une politique d'aménagement du territoire à travers des Programmes de Modernisation et d'Équipement à l'échelle d'agglomérations (Zetlaoui-Léger, 2007).

Si jusqu'au début des années 70 la notion de concertation évoque plutôt dans le champ de l'urbanisme un dialogue entre représentants institutionnels, cette situation va évoluer au cours des décennies suivantes pour décrire également des configurations d'échanges avec les habitants dans les lois promulguées à partir de la fin des années 90 préconisant une plus importante implication des habitants dans les différents domaines de l'aménagement (lois pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire [dite Voynet, 1999], Solidarité et Renouveau Urbain [2000] et Démocratie de Proximité [Vaillant, 2002]). Toutes préconisent l'implication des habitants et des associations en amont et tout au long des procédures et des projets, non sans laisser toutefois planer certaines ambiguïtés. Alors que le terme consacré pour évoquer l'implication des habitants dans l'action publique reste dans la plupart des pays celui de participation, celui de concertation s'est imposé en France au fil de ces injonctions réglementaires.

La prédominance du terme "concertation" n'est pas neutre ; elle exprime une préoccupation d'organisation par une autorité compétente des modalités du dialogue et une certaine méfiance vis-à-vis de formes de mobilisations spontanées de contre-pouvoirs potentiels. Concerter suppose, dans la tradition de l'administration française, de choisir le profil de ses interlocuteurs en tant que représentants de groupes sociaux, tout en gardant la maîtrise de la décision. Mais si la concertation dans le vocabulaire de la planification économique a pu revêtir initialement un sens fort de négociation entre des parties prenantes pour rechercher un accord ou au moins un travail de construction de propositions, ce n'est plus le cas dans le domaine de l'urbanisme lorsqu'il s'agit d'impliquer des habitants. Le Conseil d'État estimait en 1992 par référence à l'article L 300-2 du code de l'urbanisme, que le niveau minimal et donc acceptable d'une concertation pouvait être une information sur le projet et le recueil des observations du public¹⁷. Or la jurisprudence a pendant vingt ans peu évolué dans ce domaine. Ainsi **a-t-on assisté à un processus de désubstantification de cette notion aussi bien dans les textes réglementaires de l'urbanisme que dans les pratiques observables (Zetlaoui-Léger, dir. 2013).**

¹⁵ Éditions à partir de 1863.

¹⁶ Cette instance créée en 1946 par Jean Monnet a vocation à organiser la croissance économique française en opposition aux doctrines purement libérales mais aussi en se distinguant d'une planification "à la soviétique" par son caractère "souple et démocratique". BAUCHET (Pierre), *L'expérience française de la planification*, Seuil, collection "Esprit", 1966.

¹⁷ CHATEAUREYNAUD (Philippe), *Urbanisme, analyse, jurisprudence, doctrine*, Le Moniteur, 2^{ème} éd. 1999, p.148.

Qui sont les habitants évoqués ?

Les "habitants" sont souvent évoqués de manière générique, par ce terme ou celui de "population" (28,9% des réponses). Lorsque le vocabulaire se précise, il est fait d'abord référence aux riverains, puis aux associatifs ou aux futurs résidents. L'échelle du projet - la proximité - peut expliquer ce résultat, mais c'est plus largement la façon dont les individus ou groupes concernés est traditionnellement envisagée par les maîtres d'ouvrage dans les opérations d'aménagement qui transparait ici, avec une acception souvent **limitée aux individus qui risquent de subir l'impact direct du projet, et donc d'ouvrir des contentieux.** (Fourniau, 2012).

▪ **Tabl. 1.2.c : Publics concernés**

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	10	
Habitants de façon très générique ou population	101	28,9%
"Grand public"	16	4,6%
Résidents	13	3,7%
Futurs résidents	47	13,4%
Associatifs	52	14,9%
Riverains	59	16,9%
Catégories particulières d'usagers d'équipements (parents d'élèves...)	16	4,6%
Usagers (générique)	22	6,3%
Enfants, jeunes de moins de 16 ans	24	6,9%
Total/ réponses	350	100

Interrogés : 142 / Répondants : 132 / Réponses : 350
Pourcentages calculés sur la base des réponses

Enjeux associés à l'implication des habitants

Les raisons les plus citées pour expliquer le fait d'impliquer les habitants de manière plus ou moins importante au projet, **procèdent en premier lieu d'une rhétorique de la pédagogie** (39,9% des réponses). Il s'agit de "faire adhérer", "faire comprendre", "d'acculturer", avec une maîtrise d'ouvrage apparaissant comme la grande ordonnatrice des objectifs et du sens du projet. Les termes de "sensibilisation" et de "pédagogie" sont d'ailleurs également assez fréquemment cités pour définir la relation aux habitants. Le rapprochement effectué entre démarches participatives et ambitions pédagogiques visant à l'adoption de "bonnes pratiques" peut alors revêtir un double sens ; il s'agit à la fois de donner une dimension morale au comportement (écologique) de l'individu comme habitant de la planète et de canaliser son action dans des cadres gestionnaires que la collectivité, les opérateurs publics ou privés, peuvent prendre en charge (Aspe, Jacqué 2012 ; Reigner, 2012).

Si les raisons avancées relèvent de la part de la maîtrise d'ouvrage urbaine d'une approche très descendante ("top down") du rapport aux habitants, un nombre non négligeable de collectivités montre aussi qu'elles sont en attente de leurs points de vue, ou encore d'expertises de leur part pour nourrir la dynamique de projet, mieux appréhender des besoins voire la portée de certaines actions ou solutions appliquées à travers des dispositifs d'évaluation. Une vingtaine d'expressions (7,3%) révèlent la préoccupation de voir les habitants prendre des initiatives dans la conception ou la gestion d'espaces voire de leur habitat ; est-ce dans la

perspective de susciter des démarches d'appropriation active ou est-ce aussi (ou surtout) pour se désengager de certaines prérogatives en matière de gestion dans un contexte de crise des finances publiques (Souami 2009)?

▪ **Tabl. 1.2.d : Raisons associées à l'implication des habitants**

	Effectifs	Fréquence
Non réponse, non précisées	39	
Faire adhérer au projet (légitimation des choix de la collectivité)	48	17,6%
Compréhension des enjeux du projet, des objectifs	38	13,9%
Bénéficier des points de vue habitants (avis, consultation, indice de satisfaction, connaissance des besoins, expertise d'usages)	53	19,4%
Évaluer la qualité du projet avec les habitants pour le pérenniser	6	2,2%
Inciter des prises d'initiatives des habitants (conception, gestion, habitat, espaces publics...)	20	7,3%
Acculturer à des modes de vie durables	23	8,4%
Favoriser la maîtrise des écotechniques	7	2,4%
Élever les ambitions en matière de développement durable	4	1,5%
Éviter les conflits, les recours contentieux	6	2,2%
Créer un lien entre le passé et le futur	13	4,2%
Favoriser le "vivre ensemble", de nouvelles formes de convivialité	13	4,8%
Favoriser l'attractivité du projet	6	2,2%
Co-concevoir le projet ou certains de ses éléments (co-conception)	17	6,2%
Obligation réglementaire	13	4,8%
Assurer de la transparence autour du projet	3	1,1%
Faire progresser la démocratie	3	1,1%
Total/ réponses	273	100%

Interrogés : 142 / Répondants : 103 / Réponses : 273

Pourcentages calculés sur la base des réponses

Modalités d'implication des habitants

Présence d'habitants dans les instances décisionnelles

Pour bon nombre d'acteurs des premiers projets d'écoquartiers en Europe du Nord, politiques, techniciens et habitants, l'efficacité des solutions environnementales adoptées a résulté d'une gestion attentive et directe effectuée par les futurs habitants des lieux et allant bien au-delà du bon suivi des procédures recommandées (Lefebvre, Sabard, 2009 ; Souami, dir. 2011). **En France, la recherche d'une délégation et d'une prise en charge de la réalisation et de la gestion d'espaces dès la définition des éléments du projet s'avère assez exceptionnelle dans les premières opérations d'écoquartiers analysées.** Cette possibilité avait d'ailleurs été exclue de la quasi totalité des premières chartes de concertation/participation citoyenne ou des démarches de labellisation des écoquartiers qu'avaient commencé à élaborer plusieurs organismes institutionnels et collectivités locales à

partir du début des années 2000 (Leonet, 2012). La perspective de délégation de pouvoirs d'auto-administration à l'échelle d'un quartier soulève manifestement immédiatement non seulement chez les élus, les professionnels mais aussi chez certains chercheurs en France¹⁸ des craintes et suspensions de risque de privatisation d'un espace urbain, de repli d'un groupe social sur lui-même ; elle renverrait plus largement à une vision communautaire anglo-saxonne de la gestion d'un bien commun par une minorité, qui serait étrangère au modèle français d'intégration républicaine¹⁹ et d'affirmation de l'intérêt général.

Ainsi, de façon également assez cohérente avec les développements qui précèdent à propos de la terminologie employée, les membres de la société civile sont très peu présents dans les instances décisionnelles des projets. Nous avons identifié un seul cas d'habitants membres d'un comité de pilotage stratégique, 5 cas de présence dans des groupes de pilotage opérationnels. On aurait pu par exemple penser que des représentants de collèges habitants des comités/conseils de quartier siègent dans ces instances, mais nous n'avons identifié que deux projets où c'était le cas.

Les associations sont à peine plus fréquemment membres de ces instances (1 fois dans un groupe de pilotage stratégique, 8 fois dans un groupe de pilotage opérationnel) bien que la Loi de programmation de juillet 2009 du Grenelle de l'Environnement préconise une "gouvernance à 5" avec une société civile qui serait représentée par des associations. On retrouve plus fréquemment des membres de la société civile dans des espaces d'échanges : la moitié des collectivités ayant fait référence à ce type d'instances y mentionne la présence d'habitants, d'usagers d'équipements et/ou d'associatifs.

Mais ces espaces ne jouent généralement pas un rôle très direct sur la gouvernance du projet. On ne trouve donc pas trace dans les dossiers, d'organisations citoyennes partenaires de la collectivité au même titre que d'autres opérateurs ou maîtres d'ouvrage. Aucune structure associative jouant un rôle comparable à celui du Forum Vauban ou d'Eva-Lanxmeer n'apparaît dans les dossiers d'appel à projets transmis, tout comme l'enquête nationale que nous avons menée en 2010 auprès de 87 chefs de projets d'écoquartiers (Zetlaoui-Léger, dir. 2013).

Seule la référence à des groupements d'auto-promoteurs pourrait laisser entendre que de tels partenariats se mettraient en place. **C'est le cas dans 14 projets où il est fait mention d'initiatives d'autopromotion. Mais les protagonistes de ces opérations de logements ne sont toutefois pas cités dans les systèmes d'acteurs pilotant le projet.**

Sur les 85 chartes de développement durable définies au cours du projet et mises en exergue par les collectivités, 14% insistent sur la participation citoyenne, ce qui reste encore une proportion relativement faible. Nous n'avons recensé qu'un seul cas où des associations étaient signataires de ce type de charte.

Ces résultats viennent corroborer le fait que nous n'avons identifié que 12 cas sur 117 répondants où les associations étaient présentées comme des partenaires de la collectivité dans ce projet.

¹⁸ Comme le reflètent les débats auxquels nous avons assisté lors de la réalisation d'un guide sur *L'appropriation dans les écoquartiers*, dans le cadre d'un groupe de travail animé par le Club écoquartiers du MEEDTL en 2011. À paraître en 2012.

¹⁹ Des chercheurs anglo-saxons défendent une toute autre posture à ce sujet. Pour Philippe R. Berke, s'il est vrai qu'à partir des années 80, les démarches participatives s'étaient trouvées orientées dans le monde anglo-saxon vers la défense d'intérêts catégoriels conduisant même des groupes d'habitants à des formes de repli sur soi et d'exclusion, le développement durable, dans sa capacité à articuler échelles globales-locales, à intégrer différentes préoccupations, sociales, environnementales et économiques, permettrait de réorienter le propos et les finalités des démarches participatives vers la construction d'un bien commun sur des bases beaucoup plus ouvertes et socialement intégratrices (Berke, 2002).

Les habitants sont mentionnés comme ayant été initiateurs du projet d'écoquartier dans trois cas de figure.

▪ **Tabl. 1.2.e : Acteurs à l'origine du projet (en tant qu'écoquartier)**

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	19	
Commune, maire, élus	115	80,4%
Aménageur	5	3,5%
ANRU	3	2,1%
Groupe d'habitants	3	2,1%
Autre collectivité locale	13	9,1%
Bailleur	4	2,8%
Total/ réponses	143	100%

Interrogés : 142 / Répondants : 123 / Réponses : 143
Pourcentages calculés sur la base des réponses

Implication des habitants à travers des dispositifs ou outils ad hoc

On note depuis une dizaine d'années une certaine prolifération de dispositifs ou d'outils participatifs (au sens générique) mis en place par les collectivités ou par des membres de la société civile eux-mêmes pour intervenir au cours des opérations d'urbanisme. Les projets d'écoquartiers illustrent bien cette tendance.

La très grande majorité (89%) des collectivités qui ont été candidates aux appels à projet et qui constituent notre corpus ont fait référence à ce type d'actions. Celles-ci renvoient toutefois à des intensités participatives très diverses.

L'ensemble des actions et dispositifs décrits relève encore très majoritairement de modes participatifs descendants. Alors que de nombreux exemples européens d'écoquartiers montrent que "*lorsque ces quartiers sont conçus avec les habitants, ceux-ci peuvent se l'approprier dès le début comme espace de projet (et que) l'individu change ses comportements s'il est entraîné par un groupe*" (Emelianoff, 2011), les analyses des dossiers confirment qu'il existe une véritable méfiance en France à envisager que des habitants puissent être organisés comme des possibles co-maîtres d'ouvrage urbains et/ou cogestionnaires de leur quartier.

L'écrasante majorité des dispositifs ou outils évoqués restent orientés vers l'information (41,5%) ou la consultation (25,6%) des habitants selon toutes sortes de modalités. La réunion publique reste l'outil d'échanges le plus utilisé par les maîtres d'ouvrage aujourd'hui. Le recours aux Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication est devenu presque aussi fréquent que l'usage de brochures ou de plaquettes d'information, **mais leur potentiel interactif paraît encore très peu utilisé** : question de moyens ou volonté de contrôle maximum de l'information diffusée autour de projet ?

Les cas de figure où l'implication des habitants aurait été susceptible de directement nourrir la définition du projet dans son ensemble sont encore très minoritaires.

Les enquêtes menées auprès des habitants sont assez peu fréquentes (2,5% des réponses). Mais il s'agit là encore d'un mode surtout consultatif et ne supposant pas forcément d'échanges, de dynamiques délibératives engagées avec les habitants pouvant tendre vers une véritable concertation.

Au total, seuls 6,2% des dispositifs évoqués sont susceptibles d'impliquer les habitants au-delà d'un stade consultatif. L'atelier d'urbanisme est le plus à même de préfigurer une dynamique de coproduction. **Environ 29,5% des collectivités y auraient eu recours,**

sachant que ce type d'instances peut être aussi mobilisé comme espaces de communication ou de sensibilisation des habitants aux enjeux du projet. Les informations communiquées dans les dossiers ne permettent pas toujours de bien préciser la portée des dispositifs utilisés.

Il n'est fait référence à aucun dispositif de codécision. Si les maîtres d'ouvrage envisagent donc éventuellement de "coproduire", ils restent encore très réticents à accepter de partager, même de manière très relative, leur pouvoir de décision avec les citoyens.

Les projets d'écoquartiers sont toutefois les lieux **d'émergence de nouveaux dispositifs d'implication des habitants directement liés aux enjeux de développement durable**, et surtout plus spécifiquement environnementaux qui marquent ces opérations. Sont mentionnées comme dispositifs participatifs des actions d'accompagnement à l'installation des habitants dans leurs logements avec des "livrets verts" ou des réunions d'informations spécifiques (Cf. également Tableau 1.2.j infra). Mais surtout, dans une logique de bénéficier du point de vue des habitants pour vérifier la pertinence des certaines solutions, **il est prévu dans quelques cas que les habitants contribuent à l'évaluation des objectifs poursuivis.**

▪ **Tabl. 1.2.f : Actions envisagées ou menées avec ou auprès des habitants dans la définition du projet urbain**

	Effectifs	Fréquence
Non réponses, non précisé	15	
Évènementiels	55	8,6%
Animations, évènementiels, fêtes	40	6,3%
Interventions, installations artistiques	8	1,3%
Inaugurations publiques de bâtiments ou d'espaces aménagés	7	1,1%
Dispositifs de sensibilisation active des habitants au projet et à ses enjeux	76	11,9%
Implication d'écoles	18	2,8%
Contributions des habitants à des journaux locaux	42	6,6%
Réalisation d'une maquette (avec les habitants ?)	16	2,5%
Dispositifs d'information / communication	264	41,5%
Brochures, plaquettes	49	7,7%
Un lieu dédié au projet	37	5,8%
Balade(s) urbaine(s), visite(s) du site	25	3,9%
Une ou des visite(s) de chantier	15	2,5%
Expositions, conférences autour du projet	53	8,6%
Site, page internet dédiée au projet	40	6,4%
Information pour l'aide à l'installation dans le logement, le quartier (livret vert)	12	1,9%
Réunions d'accueil des nouveaux habitants	8	1,3%
Réalisation d'un film autour du projet	9	1,4%
Réalisation de reportages photographiques autour du projet	8	1,3%
Visites d'autres projets	8	1,3%
Dispositifs potentiellement consultatifs	163	25,6%
Réunions publiques	103	16,2%
Page, site, internet interactif, forum	13	2,0%
Débats dans les comités de quartier	31	4,9%
Enquêtes (entretiens, questionnaires, sondages)	16	2,5%

Dispositifs potentiellement de concertation/coproduction		73	11,5%
Ateliers d'urbanisme	40		6,3%
Mise en place d'un comité de suivi avec des habitants	14		2,2%
Implication des habitants dans l'évaluation des performances environnementales, des objectifs durables atteints	6		0,9%
Chantiers d'aménagement d'espaces publics, de réalisation d'équipements, de logements	6		0,9%
Contribution à la rédaction d'une charte, d'un référentiel DD	7		1,1%
Dispositifs de co-décision	0	0	
Total réponses	636	636	100%

Interrogés : 142 / Répondants : 127 / Réponses : 636
Pourcentages calculés sur la base des réponses

Objets et temporalités d'implication des habitants

Pour apprécier le niveau d'implication des habitants dans les processus de projet, il faut non seulement identifier les dispositifs à partir desquels ils sont amenés à intervenir mais aussi les temporalités et les objets sur lesquels portent les démarches organisées.

L'aménagement d'espaces publics constitue l'objet sur lesquels les habitants sont le plus sollicités selon des modalités plus que consultatives. Ces derniers sont moins amenés à intervenir sur des enjeux de mobilité que pour la programmation, conception voire la gestion de lieux particuliers, places, voies, et espaces verts.

Les autres thématiques sont nettement moins abordées. Dans des proportions quasi équivalentes, autour de 13%, on trouve l'habitat, l'offre d'équipements et de services, et la gestion environnementale.

On recense dans les premiers projets d'écoquartiers entrés en phase de réalisations 14 cas faisant référence à des initiatives d'habitat en autopromotion sans que le niveau d'avancement des ces projets ne soient toujours faciles à appréhender.

Les opérations immobilières confiées par la collectivité aux bailleurs ou aux promoteurs lors de l'attribution de lots paraissent suivre leur propres logiques, et notamment celles d'une production et de procédures très normées laissant peu de latitude à une intervention des habitants, qui pourrait venir bousculer celles-ci, et plus précisément les contingences économiques qui les guident.

La stratégie générale d'aménagement est encore très rarement l'objet d'une démarche participative avancée avec les habitants, sans doute encore considérée comme relevant d'enjeux stratégiques sur lesquels les habitants auraient du mal à se positionner, et donc devant rester l'apanage de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre urbaine.

- **Tabl. 1.2.g : Thématiques ou objets sur lesquels a porté l'implication des habitants au-delà d'un seuil consultatif**

	Effectifs	Fréquence
Non réponse, non précisé	91	
Espaces publics,	76	45,5%
Aménagement d'espaces publics (voiries, places)	32	19,2%
Mobilité, stationnement	18	10,8%
Espaces verts, jardins	26	15,6%

Habitat		22	13,2%
Logements	15		9%
Modalités de relogement	5		3%
Résidentialisation	2		1,2%
Équipements, services		22	13,2%
Équipements publics	19		11,4%
Commerces	3		1,8%
Gestion environnementale		22	13,2%
Préservation de la biodiversité, ressources naturelles	8		4,8%
Traitement des déchets	6		3,7%
Gestion des énergies	6		3,7%
Ingénierie de la participation	4	4	2,4%
Programmation urbaine, stratégie urbaine générale	14	14	8,4%
Vie de la Cité, Qualité de vie	7	7	4,2%
Reconversion patrimoniale	2	2	1,2%
Total/ réponses	167	167	100%

Interrogés : 142 / Répondants : 51 / Réponses : 167

Assez logiquement, dans près de 70% des cas où le seuil consultatif est dépassé, l'implication des habitants a été mise en place dès l'amont du projet, avant que la maîtrise d'œuvre urbaine n'intervienne.

- **Tabl. 1.2.h : Moments du projet où les dispositifs au-delà du seuil consultatif sont appliqués**

	Effectifs	Fréquence
Dès du début du projet (avant la phase de maîtrise d'œuvre)	37	53,6%
En cours de projet (à partir ou après la phase de maîtrise d'œuvre)	15	21,7%
Tout au long du projet	13	18,8%
Très ponctuellement	4	5,8%
Total/ réponses	69	100%

On peut s'étonner que les habitants soient assez peu impliqués dans les phases très en amont du projet, en particulier lors des études préalables et du diagnostic alors qu'il s'agit sans doute du moment et du type de réflexion où leur contribution paraît la plus facile à mobiliser, et particulièrement importante à susciter pour comprendre comment ils vivent les territoires concernés par le projet. Néanmoins, il semblerait que les collectivités qui associent les habitants au-delà d'un stade consultatif le fassent aussi bien pour les phases de diagnostic, de programmation que de conception, ce que les analyses ultérieures permettront de vérifier.

L'évocation de démarches d'évaluation ex-post des réalisations menées avec les habitants paraît une intention relativement nouvelle dans l'aménagement en France. Alors que ces dernières sont souhaitées de façon quasi incantatoire depuis les années 90 (Daniel-Lacombe, Zetlaoui, 2000) en France dans ce domaine, l'importance prise par la transformation des conditions d'habiter et par les évolutions techniques dans les constructions eu égard à la poursuite d'enjeux de développement durable explique sans doute l'apparition significative de telles pratiques, même si elles restent portées par une minorité de collectivités - explicitement par 21 sur 142 dans les dossiers.

▪ **Tabl. 1.2.i : Type d'études pour lesquelles les habitants sont impliqués au-delà du seuil consultatif**

	Effectifs	Fréquence
Non réponse, non précisé	94	
Études préalables	6	5,4%
Diagnostic	13	11,6%
Programmation urbaine	15	13,4%
Programmation architecturale	13	11,6%
Schémas directeurs, scénarios d'aménagement	11	9,8%
Choix de la maîtrise d'œuvre	15	13,4%
Conception urbaine	14	12,5%
Conception paysagère	15	13,4%
Conception architecturale	8	7,1%
Réalisation, construction, suivi	10	8,9%
Total/ réponses	112	100%

Interrogés : 142 / Répondants : 48 / Réponses : 112

▪ **Tabl. 1.2.j Une évaluation ex-post d'usages par/avec les habitants est-elle prévue ?**

	Effectifs	Fréquence
Évaluation ex-post d'usages avec les habitants prévue	21	14,8%
Pas d'évaluation ex-post d'usages avec habitants mentionnée	121	85,2%
Total	142	100,0%

Interrogés : 142 / Répondants : 41 / Réponses : 41

Installer et faire avec les habitants dans leur nouvel éco-environnement

On peut facilement identifier dans les dossiers de candidature l'association fréquemment établie entre **visée pédagogique de la participation et préoccupation de changement comportemental des individus liés aux enjeux environnementaux et plus largement de développement durable** (Rumpala, 2009). Les démarches entreprises autour de l'installation des habitants dans leur nouvel éco-environnement illustrent ce phénomène. Elles se traduisent par différents dispositifs d'information-communication autour de l'apprentissage "d'éco-gestes", avec pour objectif de faire en sorte que les pratiques de vie quotidienne dans le logement et le quartier se conforment bien aux dispositifs normalisés, souvent conçus par des techniciens pour un habitant-type idéalisé (Barbier, 2002 ; Renaud, 2012).

Un peu plus d'un tiers des collectivités font ainsi état de dispositifs d'accueil des habitants. Ils peuvent être ponctuels, au moment de l'installation, à travers des supports d'informations délivrés et/ou une réunion (la moitié des réponses données), ou bien s'inscrire dans la durée avec la mise en place de conditions d'échanges réguliers avec les habitants (un quart des réponses).

▪ **Tabl. 1.2.k : Actions d'accompagnement à l'installation (habitants, utilisateurs ou usagers)**

	Effectifs	Fréquence
Non réponse, non renseigné	91	
Informations générales	34	54%
Livret /guide/brochure/kit/valise d'accueil	29	20,6%
Réunion d'accueil et de sensibilisation aux écotechniques	5	7,9%
Formation	10	15,9%
Formation ou sensibilisation (sans précision d'outil) à la gestion environnementale des logements	10	15,9%
Accueil sans lien explicite avec les enjeux de développement durable	3	4,8%
Accueil festif	2	3,2%
Accueil, accompagnement non explicitement liés aux enjeux environnementaux	1	1,6%
Mise en place d'un système d'échanges pérenne	16	25,4%
Intégration des habitants à la gestion du quartier	3	4,8%
Échanges et remontées d'informations avec les habitants sur la gestion environnementale des logements	6	9,5%
Journal	4	9,5%
Mobilisation d'un médiateur	2	3,2%
Création d'un lieu d'information-sensibilisation pour les nouveaux habitants	1	1,6%
Total/ réponses	63	100%

Interrogés : 142 / Répondants : 51 / Réponses : 63

Pourcentages calculés sur la base des réponses

S'il est parfois prévu des dispositifs d'échanges constructifs entre maîtrise d'ouvrage, bailleurs et habitants au-delà de la livraison des espaces bâtis ou aménagés, moins d'un quart des collectivités prévoit que les habitants soient impliqués dans la gestion de ces lieux.

Par ailleurs, seules trois collectivités évoquent la possibilité que les habitants soient associés à la gestion d'équipements publics.

Ce sont une nouvelle fois les espaces publics, en particulier les espaces verts (de type jardins collectifs) qui sont le plus pressentis comme pouvant être co-gérés avec les habitants ou autogérés. Ce primat, donné dans les démarches participatives les plus ambitieuses aux espaces publics, n'est pas surprenant. Marquant l'avènement en Europe dans les années 70 d'un "urbanisme de projet", dans sa double dimension managériale et formelle (Tsiomis, dir. 2002), l'intérêt des collectivités locales pour les espaces publics comme leviers d'intervention et d'expérimentation s'est manifesté en France depuis une vingtaine d'années dans la fabrication de la ville. Des recherches récentes sur les projets et les stratégies urbaines de grandes agglomérations françaises montrent qu'ils ont une importance centrale pour les acteurs publics de l'aménagement. Celle-ci l'est d'autant plus dans le cadre des politiques urbaines de développement durable, à travers l'attention apportée aux espaces verts. Ces derniers symbolisent en effet concrètement le retour de la nature en ville et donnent une visibilité importante et positive des actions engagées. Mais ils n'attestent pas seulement d'une "démarche environnementale" ; ils caractérisent transversalement les principes du développement durable, "en relation avec des modes de gestion publics tenant à la fois de préoccupations sociales, politiques et économiques" (Blanc, Hamman, Henninger, 2008, p. 92). Placés sous la compétence des pouvoirs publics locaux à l'échelle communale ou intercommunale, ils permettent à ces derniers d'installer leur présence dans le quartier par la maîtrise foncière qu'ils en ont et les modalités d'entretien qu'ils génèrent. Ils permettent ainsi

de "saisir analytiquement un triple enjeu d'acceptation, entre ce qu'on peut faire techniquement, comment on le fait, et comment cela est perçu par la population" (ibid., p. 107). Ces espaces cristallisent dans les écoquartiers des enjeux de mixité sociale ou tout au moins de sociabilité interquartiers, de promotion de modes de déplacements doux, d'accessibilité, de support à une gestion plus écologique, à des pratiques solidaires et conviviales (Faburel, Roché, 2012), et d'une façon plus générale d'adoption de nouveaux comportements urbains (Renauld, 2012). L'espace public est par excellence l'expression du partage, de ce qui est "commun", notion centrale du "répertoire discursif de la durabilité" (Rumpala, 2009).

▪ **Tabl. 1.2.1 : Modalités d'implication des habitants dans la gestion des espaces du quartier**

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	107	
Susciter la création d'espaces gérés par les habitants	23	50,0%
Création de jardins collectifs	11	23,9%
En impliquant des habitants dans la gestion d'espaces publics ou de dispositifs techniques collectifs (composteurs)	5	10,9%
En impliquant des habitants dans la gestion d'équipements de quartier	3	6,5%
En impliquant des habitants dans des chantiers d'insertion	3	6,5%
En soutenant les initiatives d'habitat participatif	1	2,2%
Susciter des situations de médiation avec les habitants	13	28,3%
En suscitant la création d'une ou plusieurs association(s)-relais, en mobilisant des habitants comme vecteurs de la promotion de nouveaux modes d'habiter d'activités	6	13,0%
En création des lieux et situations d'échanges entre acteurs institutionnels et habitants	5	10,9%
En se concertant avec des représentants des habitants, des associations-relais	2	4,3%
Mobiliser les habitants dans l'animation du quartier	7	15,2%
En soutenant des actions d'animations culturelles, artistiques, autour de la vie du quartier entreprises par les habitants	5	10,9%
A travers un fonds de participation habitante, le financement de projets ponctuels	1	2,2%
En contractualisant sur les exigences environnementales avec les futurs propriétaires des logements	1	2,2%
Mobiliser les habitants dans la gestion environnementale de leur logement	3	6,5%
En demandant aux habitants de participer au suivi de leurs consommations, de la gestion du quartier et du logement	3	6,5%
Total / réponses	46	100%

Interrogés : 142 / Répondants : 33 / Réponses : 46

Pourcentages calculés sur la base des réponses

Les collectivités se sont assez peu exprimées dans l'ensemble sur les apports de la participation citoyenne au processus de projet. Elles ne sont que 39 sur 142 à avoir donné des éléments d'information à ce sujet. Cette faible valorisation des apports de la participation citoyenne dans le projet entre en résonance avec une approche de la gouvernance des projets urbains qui jusqu'à présent ne confère pas aux habitants un rôle d'acteur et de partenaire du projet (Blanc, 2009).

De manière cohérente avec les résultats qui précèdent, la contribution des habitants au projet est surtout signalée par rapport à la réalisation d'éléments spécifiques de projet, et notamment d'espaces publics (aires de jeux, mobilier, espace vert, placette, parking...). Elle est un peu moins souvent signalée à propos d'éléments structurants du projet, les habitants étant généralement peu associés à leur définition.

▪ **Tabl. 1.2.m : Les apports liés à l'implication des habitants**

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	103	
Projet accepté, compris	6	9,5%
Intérêt, engouement, mobilisation des habitants autour du projet	2	3,2%
Absence de conflit, de recours contentieux	2	3,2%
Définition d'engagements partagés autour du DD	4	6,3%
Contribution au diagnostic initial (problèmes, atouts, attentes, besoins locaux)	13	19,7%
Contribution significative à la définition d'éléments majeurs de programme, de projet	11	16,7%
Contribution à la définition d'éléments particuliers du projet (aires de jeux, mobilier, espace vert, placette, parking...)	13	19,7%
Élévation des ambitions environnementales du projet	4	6,1%
Préservation d'éléments patrimoniaux	1	1,5%
Réajustements de certains aspects du projet	5	7,6%
Création d'activités communes, lien social renforcé	3	4,5%
Contribution à la définition d'une charte de DD	2	3,0%
Total/ réponses	63	100%

Interrogés : 142 / Répondants : 39 / Réponses : 63

Dans 15 opérations sur 28, les collectivités font état d'un recours à une compétence spécifique en assistance à maîtrise d'ouvrage pour la conduite d'une démarche participative mais sans que la nature des interventions soit toujours bien identifiable. 9 évoquent explicitement une AMO en communication.

1.3 Processus de projet : phase amont, adaptation de la démarche et évaluation

Dans le domaine qui nous intéresse, il convient de distinguer la notion de processus (une démarche souple et ouverte organisant des systèmes d'acteurs et mobilisant différentes types d'études contribuant à l'identification de problèmes, de solutions et à des prises de décisions), de celle de procédure, terme que nous réserverons aux actions "normalisées", définies par exemple par les textes juridiques qui encadrent la production du cadre bâti. Parmi celles-ci, les règles de l'ingénierie publique et celles du Code des Marchés Publics reflètent une importante division technique du travail entre les acteurs de l'aménagement et de la construction qui s'est instaurée depuis les années 70 (Lautier, 2000 ; Bonnet dir. 2005), se traduisant notamment par une approche séquentielle des projets (Conan, 1993 dir.)²⁰. Ce double phénomène, qui a pour conséquence une fragmentation des temps et des arènes où le projet se fabrique et donc où les citoyens peuvent être amenés à intervenir, tendrait à complexifier l'organisation de forums hybrides mêlant spécialistes et citoyens ordinaires, tout comme la prise en considération conjointe et thématiquement transversale, des différents aspects du développement durable.

Objectifs associés aux opérations

L'appel à projets 2009 conviait les collectivités à préciser dans leur dossier la façon dont leur projet s'intégrait dans son contexte territorial, mais sans en faire un point majeur d'évaluation. Il était en effet indiqué dans la notice signalétique : "En complément de la fiche signalétique, il sera apprécié d'avoir une présentation des données du territoire dans lequel s'insère l'opération et comment cette dernière les a intégrées."

Les thématiques liées à ce contexte qui étaient ensuite citées étaient toutefois limitées à trois aspects : les atouts patrimoniaux, les politiques foncières à l'œuvre et la prise en compte de différents types de risques environnementaux. La fiche signalétique ajoutait néanmoins aussi dans les deux derniers critères cités le contexte social et économique et enfin le contexte réglementaire relatif aux documents de planification. Dans la rubrique de la notice relative aux "Questionnements (non-exhaustif) pour aider l'expert dans l'examen du dossier", ce dernier aspect se trouvait davantage développé dans le cadre du "Pilier social et sociétal - Organiser la gouvernance urbaine de l'Écoquartier" :

"Le projet d'Écoquartier est-il une traduction opérationnelle d'une politique urbaine durable et globale, définie dans un ou plusieurs documents de planification (SCOT, PLH, PDU, PLU) ou d'engagement (Agenda 21 local) ? À l'inverse, le projet d'Écoquartier a-t-il vocation à définir une politique urbaine durable et globale ? Et comment ?

- *Quels leviers juridiques, fiscaux et techniques sont actionnés pour atteindre les objectifs ?*
- *Les objectifs que la collectivité s'est fixée vont-ils au-delà des règles, des prescriptions, des normes et des références actuelles ?*
- *Des outils contractuels formalisent-ils les engagements pris lorsqu'ils vont au-delà du cadre réglementaire ?*
- *Des outils de travail collaboratif ont-ils été développés ?"*

²⁰ Cette rupture séquentielle s'opère en particulier entre la phase de programmation et de formalisation spatiale. Elle constitue le moment où sont organisés les concours de maîtrise d'œuvre qui en France portent sur des esquisses ou avant-projet, ce qui n'est pas toujours le cas dans les autres pays européens. (Biau, Weil, 2002).

Dans la notice de l'appel à projets 2011, l'accent n'est plus seulement mis sur la conformité avec les documents réglementaires supra-communaux ou communaux, il n'est plus principalement focalisé sur les instruments ou les outils de planification, mais sur la conduite du processus de projet. Cette attention est développée dans le volet 2 du pilier Démarche et Processus, intitulé "*Bien situé et définir son projet*". On retrouve alors des recommandations qui rappellent l'importance de mener à bien un diagnostic pour connaître "*les contraintes, les opportunités et les enjeux pour l'avenir*", puis de "*définir les besoins et les priorités de la collectivité*", et enfin de s'interroger sur la démarche de "*programmation*" à mettre en place. Ces étapes marqueraient les temps forts d'une phase amont du projet, qui permettrait de définir la pertinence du projet et de sa localisation, celle des objectifs d'aménagement et des scénarios d'aménagement possibles. Elles sont présentées comme "*incontournables*" tout en n'obéissant pas forcément à une logique totalement linéaire.

Relations aux politiques publiques territoriales

Les projets d'urbanisme constituent une forme particulière d'action publique (Pinson, 2004). Bien qu'ils soient le produit de négociations entre acteurs publics et privés, ils résultent avant tout en France d'une volonté politique locale et plus précisément d'une maîtrise d'ouvrage urbaine publique (Vanier, 2011). Ils sont censés s'intégrer dans des stratégies de territoires définies à plusieurs échelles par des collectivités (Bourdin, 2005) et entrer en cohérence avec des documents d'urbanisme dont les autorités publiques sont les garantes. Ils sont l'expression de politiques sectorisées qui viennent s'y entrecroiser et se déployer dans l'espace habité.

Les notices des deux appels à projet rappellent cette situation. La plupart des collectivités (81%) ont bien mentionné comment leur projet s'inscrivait en cohérence avec différents documents de planification urbaine, ou relatifs à des problématiques environnementales. Elles ont alors surtout cité la relation du projet au PLU ou POS.

L'inscription dans des logiques de prospective liées à des enjeux environnementaux ou de développements durables concerne encore une minorité de collectivités, le document de référence le plus cité étant l'Agenda 21 local (28% des collectivités).

■ **Tabl. 1.3.a : Cohérence recherchée avec les documents de planification**

	Effectifs	Fréquence
Non réponse, non précisé	27	
SCOT	51	14,2%
SDRIF, Plans, schémas de cohérence régionaux	33	9,2%
PLU / POS	95	26,4%
PDU	40	11,1%
PLH	71	19,7%
Agenda 21	42	11,7%
Plan Climat	23	6,4%
Plan Énergie	5	1,4%
Total/ réponses	360	100%

Interrogés : 142 / Répondants : 115 / Réponses : 360
Pourcentages calculés sur la base des réponses

51 collectivités ont mentionné que le projet avait donné lieu à une révision partielle ou totale du PLU ou du POS.

▪ **Tabl. 1.3.b : Évolution des documents réglementaires à l'occasion du Projet**

	Effectifs	Fréquence
Non réponse, non précisé	90	
Mise en révision du PLU / POS	31	60,8%
Mise en révision partielle du PLU	20	39,2%
Total/	51	100%

Interrogés : 142 / Répondants : 51
Pourcentages calculés sur la base des répondants

Nature et importance des études en "phase amont" du projet

La réalisation d'études préalables sectorielles est une pratique qui s'est beaucoup développée depuis les années 70, sous le double effet des obligations réglementaires qui se sont multipliées dans le domaine de l'aménagement et de la construction, et de la prise de conscience de tout un ensemble de risques qui entourent la mise en œuvre d'une opération (Avitabile 2005). Les deux tiers des collectivités insistent dans leur dossier sur le recours à de telles analyses, le plus souvent, elles évoquent des études d'impact environnemental ou de faisabilité dont la teneur ou bien n'est pas toujours précisée. **55 dossiers ne font état d'aucune étude préalable.**

On peut s'étonner du nombre de collectivités relativement faible faisant mention d'études liées à l'habitat ou de type démographique, compte tenu du fait que la très grande majorité des opérations comportent des logements. Est-ce parce que cette pratique paraît pour beaucoup évidente ? Dans le même ordre de réflexion, on notera que les études de prospective territoriale ne sont pas très fréquentes. Est-ce parce que les collectivités s'appuient essentiellement sur les documents de planification existant ? Pourtant chaque projet s'inscrit dans un contexte spatio-temporel particulier qui mérite sans doute une analyse prospective spécifique, ne serait-ce que pour croiser des problématiques de besoins en logements et en équipements scolaires par exemple. Ces analyses sont-elles assimilées aux études dites de faisabilité ?

On notera que les études de nature sociologiques, de connaissance des pratiques et usages de l'espace par les populations locales sont assez rarement signalées.

▪ **Tabl. 1.3.c : Études pré-opérationnelles**

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	45	
Études de connaissance et prospective territoriale	21	6,2%
Études patrimoniales (qualité du bâti)	20	5,9%
Études environnementales (biodiversité, paysage)	36	10,7%
Études liées aux risques naturels, technologiques	30	8,9%
Études techniques de faisabilité, d'impact environnemental, sanitaire...	54	16,0%
Études de développement économique, d'insertion professionnelle, emploi	25	7,4%
Études démographiques	13	3,8%
Études liées à l'habitat	30	8,9%
Études sociologiques	10	3,0%

Études de mobilité, déplacements	21	6,2%
Études d'offres/demandes de services et d'équipements	14	4,1%
Études foncières	23	6,8%
Études financières	17	5,0%
Études énergétiques	16	4,7%
Diagnostics d'usages, de pratiques de l'espace, des logements	9	2,7%
Total/ réponses	339	100%

Interrogés : 142 / Répondants : 97 / Réponses : 339
Pourcentages calculés sur la base des réponses

Comment ces différentes données sont-elles croisées pour concourir à définir les enjeux et les objectifs de l'opération ? En principe, ce travail procéderait d'un diagnostic urbain stratégique auquel s'attendait la notice du Ministère en 2011. Or cette pratique semble loin d'être systématique ; **un peu moins de la moitié des collectivités y ont fait explicitement référence dans leur dossier.**

▪ **Tabl. 1.3.d : Référence à un diagnostic urbain formalisé**

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	73	51,8%
Oui	69	48,6%
Total	142	100%

Seules 56 collectivités ont précisé les enseignements qu'elles avaient tirés de leurs études préalables ou de leur diagnostic urbain.

De manière assez classique, elles soulignent qu'elles ont pu ainsi préciser les objectifs de leur opération et ou leur programme urbain. Une dizaine fait état de l'émergence de préoccupations environnementales particulières à l'issue de cette phase préalable. Les autres donnent le sentiment qu'elles savaient à l'avance les objectifs qu'elles poursuivraient dans ce domaine, et n'ont rien découvert de nouveau à la suite des premières études.

À la lumière de ces résultats, beaucoup de collectivités ou des chefs de projet semblent se placer dans une sorte de routine dans la conduite de leur projet, sans véritablement mettre en récit leur processus de projet, c'est-à-dire faire état des apports constructifs de chaque phase.

▪ **Tabl. 1.3.e : Enseignements tirés des études préalables ou du diagnostic**

	Effectifs	Fréquence
Non précisé	85	
Identification d'atouts et contraintes du contexte	16	19,8%
Définition, réajustement des objectifs de l'opération (non détaillés)	9	11,1%
Objectifs détaillés (en termes de modalités du développement urbain)	21	35,9%
Objectifs liés à la gestion des risques naturels et technologiques	8	9,9%

Émergence de préoccupations liées à des enjeux environnementaux (biodiversité, énergie, déchets)	7	8,6%
Définition du périmètre de l'opération	8	9,9%
Définition du programme de l'opération	6	7,4%
Connaissance des usages, des modes de vie des habitants	4	4,9%
Partage des objectifs entre les acteurs	2	2,5%
Total/ réponses	81	100%

Interrogés : 142 / Répondants : 56
Pourcentages calculés sur la base des réponses

Près de 25% des collectivités ont valorisé leur projet d'une façon générale par rapport à sa dimension durable. Le caractère exemplaire de leur opération à ce titre est souligné par 22%. Les autres ont tendance à insister sur des dimensions singulières seulement. 62% des réponses données relèvent de logiques urbaines relativement classiques depuis 30 ans (mixité sociale, fonctionnelle), sans être forcément l'apanage d'opérations durables exceptionnelles.

Parmi les problématiques clefs du développement durable, l'ambition de densification est souvent avancée. L'évocation de la maîtrise du développement de l'habitat voire de l'étalement urbain est à distinguer au sein de cette préoccupation. Elle peut parfois venir justifier une opération qui grève des espaces naturels mais dont on estime qu'elle serait tout de même vertueuse car elle serait censée mettre fin au développement anarchique de la commune. Il s'agirait ainsi de "clôre l'urbanisation".

▪ **Tabl. 1.3.f : Objectifs généraux de l'opération**

	Effectifs	Fréquence
Non précisé	8	
Réaliser un aménagement urbain exemplaire en termes de développement durable	30	9,2%
Donner une dimension durable/ de grande qualité environnementale à un projet déjà lancé	4	1,2%
Maîtriser le développement de l'habitat, lutter contre l'étalement urbain de type pavillonnaire	23	7,0%
Redensifier un quartier, recréer une centralité urbaine	33	10,1%
Soutenir le développement de modes de vie solidaires et responsables	19	5,8%
Offrir un cadre de vie agréable et sain	31	9,5%
Promouvoir la mixité sociale par l'habitat	36	11,0%
Promouvoir la mixité urbaine fonctionnelle	38	11,6%
Soutenir le développement urbain, l'attractivité de la commune, faire face à des besoins en logements, équipements, bureaux...	33	10,1%
Renouveler, diversifier l'offre de logements, faciliter les parcours résidentiels	30	9,2%
Site à reconvertir, requalifier (friche, logement insalubre, espace en déprise), opération de renouvellement/rénovation urbaine	30	9,2%
Opportunité de réaliser une opération de logements	5	1,5%
Association forte et pérenne des habitants au projet	7	2,1%
Total/ réponses	319	100%

Interrogés : 142 / Répondants : 133 / Réponses : 319
Pourcentages calculés sur la base des réponses

Définition des orientations d'aménagement

La définition d'orientations d'aménagement croise les compétences de la maîtrise d'ouvrage urbaine avec celles de la maîtrise d'œuvre urbaine. Pour la première, il s'agit notamment de définir et de localiser les programmes d'activités et de logements qu'elle souhaite réaliser, en cohérence avec les objectifs de politique urbaine qu'elle se fixe. Pour la seconde, il lui est en principe demandé d'inscrire spatialement le programme urbain de la maîtrise d'ouvrage. Dans le cadre de l'aménagement d'une friche ou d'une extension urbaine, l'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine doit commencer à donner une morphologie urbaine au quartier et à ses prolongements, proposer un ou plusieurs partis pris d'aménagement en s'appuyant sur les potentiels urbains et paysagers du site et de son environnement. Elle peut également à cette occasion apporter des propositions programmatiques, même si en principe, le programme urbain aura été préalablement défini dans ses grandes intentions.

Pour ce qui est des prérogatives programmatiques de la maîtrise d'ouvrage urbaine, celles-ci s'appuient généralement sur différents types d'études préalables à la conception : études d'opportunité, études de faisabilité, études de programmations sectorielles (habitat, commerces, équipements,...).

Dans les dossiers remis, les collectivités ont dans l'ensemble assez peu précisé les types d'études programmatiques qu'elles avaient menées. Seules 42 % d'entre elles ont renseigné cet aspect. Si elles font alors relativement souvent référence à des études sectorielles, **assez peu mentionnent la définition d'une programmation urbaine générale** qui viendrait expliciter la logique d'aménagement dans son ensemble, en termes de projet de vie urbain en quelque sorte.

▪ **Tabl. 1.3.g : Référence à des études de programmation urbaine**

	Effectifs	Fréquence
Non précisé	81	
Études de faisabilité	28	15,6%
Études d'opportunité	12	6,7%
Scénarios programmatiques	6	3,3%
Programmation urbaine sectorielle (habitat, commerces, équipements...)	31	17,3%
Programmation urbaine générale	24	13,4%
Total/ réponses	101	100%

Interrogés : 142 / Répondants : 60 / Réponses : 101
Pourcentages calculés sur la base des réponses

Qu'en est-il de la programmation urbaine aujourd'hui ?

Identifiée à partir de la fin des années 1950 jusqu'au début des années 1970 comme une démarche de mise en œuvre des politiques urbaines en France à l'échelle des villes, la référence à la notion de programmation urbaine a eu tendance à s'effacer du vocabulaire de l'aménagement au cours des deux décennies suivantes pour disparaître en tant que démarche stratégique permettant de mettre en adéquation objectifs et moyens. Des années 80 au début des années 90, elle a en effet tendance à s'apparenter essentiellement, pour beaucoup de professionnels de l'aménagement, à un travail consistant à rédiger un programme-cahier des charges précisant la nature et la taille des surfaces à aménager pour satisfaire l'équilibre financier d'une opération en respectant tout un ensemble de contraintes (Zetlaoui-Léger, 2009). Alors que la programmation est réduite pour partie à une activité technico-administrative, une autre partie de ce qui fait l'essence de l'activité de programmation, à savoir la définition des enjeux d'aménagement, se trouve par ailleurs implicitement intégrée dans l'activité de conception - assimilée par les architectes-urbanistes au "projet urbain" - avec l'instauration

au cours des années 2000 de marchés dits de "maîtrise d'œuvre urbaine", qui introduisent un certain flou dans les prérogatives devant être assumées par les différents acteurs des projets (Avitable, 2005 ; Zetlaoui-Léger, 2010).

Ce phénomène s'est cristallisé au tournant des années 2000, à travers la procédure dite "des marchés de définition simultanés" (Zetlaoui-Léger, 2002), confiant à des équipes dirigées par des architectes-urbanistes des marchés portant à la fois sur la programmation et la conception des projets, au nom d'une itérativité nécessaire pour stimuler entre ces deux activités..

La disparition de cette procédure en 2009, à la demande de l'Union européenne, semble céder la place à celle du "dialogue compétitif" qui peut donner lieu à une intervention des maîtres d'œuvre urbains sur des aspects programmatiques. L'usage de telles procédures pose la question des capacités des maîtres d'ouvrage non seulement à les organiser mais à les animer en conservant leurs prérogatives en matière d'arbitrages programmatiques, ce dont elles n'ont pas toujours bien conscience.

Plusieurs exemples identifiés lors d'une recherche sur la participation citoyenne dans les projets d'écoquartiers (Zetlaoui-Léger dir., 2013) et au cours de cette même recherche (Cf. *partie 3*) montrent que la prise en charge et la définition de la programmation urbaine constitue une question centrale de l'aménagement urbain durable car cette activité revient à définir des modes d'habiter futurs et à anticiper les conséquences de l'action²¹.

Les objectifs programmatiques poursuivis correspondent aux opérations particulières envisagées à l'occasion du projet urbain : types d'espaces à aménager, surfaces prévues, usages attendus. S'ils sont énoncés assez clairement dans 86% des dossiers, ils **le sont essentiellement sur un mode très factuel et quantitatif dans 44% des cas renseignés.**

Il est rare que les programmes soient explicitement étayés par rapport aux enseignements du diagnostic, renforçant là encore le sentiment que la programmation relève d'une transcription normative et mécanique (mètres carrés de surface d'activités) d'objectifs politiques généraux d'une part, et d'enjeux d'équilibre financier de l'opération d'aménagement d'autre part.

Les principaux éléments programmatiques évoqués sont assez classiques (logements, services, activités, espaces publics...). Il n'est pas facile d'identifier en quoi ils relèvent d'une politique particulièrement volontariste en matière du développement durable. Les actions menées en faveur de l'environnement (biodiversité, économie d'énergie) dans le cadre de programmes qui seraient innovants apparaissent soit peu nombreuses, soit finalement assez peu mises en exergue.

Ce sont les dispositions prises en matière de transports qui se démarquent alors le plus dans cette direction, avec des réalisations œuvrant en faveur d'un recours accru aux transports en commun ou de la baisse de la place de la voiture dans le quartier. À ce propos, la lecture de certains dossiers montre que si des collectivités mettent en avant les aménagements **pour des modes de déplacement doux dans le quartier (vélo, marche à pied) elles ne disent pas toujours comment les habitants auront à se déplacer pour sortir de leur quartier.** Or certains projets d'écoquartiers apparaissent en situation assez excentrée par rapport à des lieux d'animation urbaine ou de travail.

Les espaces publics végétalisés, les parcs urbains dont la forte valeur paysagère est soulignée, les jardins collectifs ou familiaux, portent souvent la qualité environnementale du projet dans les programmes définis. Ils font figure d'éléments programmatiques de base autour desquels les projets urbains prennent leur connotation d'écoquartier (Blanc, Hamman, Henninger, 2008).

²¹ Comme l'ont montré plusieurs débats au sein du Club Écoquartier du Ministère en 2010 et 2011.

▪ **Tabl. 1.3.h : Objectifs programmatiques (opérationnels)**

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	20	
Éléments de programmes énoncés seulement sur un mode quantitatif	53	8,2%
Éléments de programmes qualitatifs, argumentation à partir d'un diagnostic urbain	6	0,9%
Construction, réhabilitation, rénovation de logements	115	17,8%
Création de commerces	73	11,3%
Création, amélioration d'équipements publics, de services de proximité	81	12,5%
Création, amélioration d'équipements publics attractifs au-delà du quartier	34	5,3%
Construction de bureaux, d'activités économiques (autres que commerces)	46	7,1%
Aménagement d'espaces publics	62	9,6%
Aménagement de parcs urbains, d'espace à forte qualité paysagère	37	5,7%
Objectif explicite de développement d'une mixité sociale	32	4,9%
Objectif explicite de développement d'une mixité fonctionnelle	2	0,3%
Développement de transports en commun ou de dispositifs en faveur de leur usage, de liaisons douces	35	5,4%
Volonté de diminution de la place de la voiture dans le quartier	10	1,5%
Construction de logements individuels (maisons) en lotissement	14	2,2%
Création de lieux de convivialité, de soutien à la vie sociale	9	1,4%
Volonté de préservation d'éléments patrimoniaux, de mémoire collective	7	1,1%
Initiatives en faveur de la biodiversité, de la préservation d'espaces naturels	3	0,5%
Actions spécifiques en faveur des économies d'énergie, de la gestion économe des ressources, des déchets explicitées	6	0,9%
Dispositifs de gestion impliquant les habitants	7	1,1%
Création de jardins, vergers collectifs, familiaux, partagés	10	1,5%
Soutien à l'habitat participatif (autopromotion, auto-construction, habitat coopératif à espace partagés...)	3	0,5%
Développement d'une agriculture locale	2	0,3%
Total/ réponses	647	100%

Interrogés : 142 / Répondants : 141 / réponses : 647
Pourcentages calculés sur la base des réponses

Les collectivités ont souvent clairement distingué dans leurs projets les missions d'aménagement urbain, générales, de missions plus spécifiques portant sur la conception paysagère, d'espaces publics ou des voiries et réseaux divers.

▪ **Tabl. 1.3.i : Objets des missions de maîtrise d'œuvre urbaine**

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	74	
Schéma d'aménagement général	26	15,5%
Plan masse	19	11,3%
Conception urbaine	23	13,7%
Conception paysagère	26	15,5%
Conception des espaces publics	25	14,9%
Conception des voiries, des VRD	17	10,1%
Coordination générale (urbaine, paysagère, architecturale)	36	21,4%
Total/ réponses	168	100%

Interrogés : 142 / Répondants : 67
Pourcentages calculés sur la base des réponses

Adaptation des procédures et processus au cours du projet

Les projets d'aménagement à l'échelle d'un quartier s'inscrivant dans des temps assez longs (souvent 5 à 10 ans), les démarches doivent s'observer de façon dynamique : comment abordent-elles leur évolution dans la durée ? Le principe du phasage, qu'on retrouve dans la plupart des projets urbains classiques, semble aussi largement plébiscité dans les opérations d'écoquartiers. Néanmoins, les maîtrises d'ouvrage voient différents types d'intérêt à un tel fonctionnement. Sur 49 opérations qui abordent la question de l'évolution de la démarche au cours du temps, près des deux tiers envisagent le phasage comme un outil de gestion de risque car il permet de réajuster les objectifs ou les principes d'aménagement en fonction des aléas du contexte (opportunité ou obstacle technique, foncier, financier).

Pour 17 opérations, **le phasage est aussi un moyen d'asseoir le pilier social du projet d'écoquartier** : l'échelonnement temporel de l'opération permet d'accompagner l'émergence d'une vie de quartier, notamment en s'appuyant sur l'arrivée progressive des habitants et usagers.

Enfin, le phasage est aussi perçu dans 19 opérations comme **un outil de management du projet** en ce qu'il offre l'occasion de prendre en compte l'évolution des compétences et des moyens humains au cours du projet.

Tabl. 1.3.j : Réflexion sur l'évolution temporelle de l'opération

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	93	
Par phasage (sans autre précision)	10	13,3 %
Par phasage pour tenir des évolutions du contexte (marché, modes de vie, etc)	19	25,3 %
Par phasage pour tenir compte des contraintes techniques	7	9,3 %
Accélération du rythme pour saisir une opportunité technique, économique, foncière, etc.	3	4,0 %
Par phasage pour tenir compte des activités existantes sur site ou pour favoriser un début de vie dès les premières livraisons	17	22,7 %
Par phasage pour permettre une montée en expérience des acteurs; pour tenir compte de bilans, d'évaluations intermédiaires des capacités financières et humaines	19	25,3 %
Total / réponses	75	100,0 %

Interrogés : 142 / Répondants : 49 / Réponses : 75
Pourcentages calculés sur la base des réponses

La réflexion sur l'adaptation du processus se traduit également par **les moyens que se donne la maîtrise d'ouvrage de faire évoluer le contenu ou le management de son projet au delà du découpage en phases. Parmi les 35 candidatures évoquant cet aspect, deux approches se dégagent**, qui peuvent être associées au sein d'une même opération.

La première repose sur une logique ponctuelle : un événement particulier amène la maîtrise d'ouvrage à revoir le processus. Dans 44,2 % des cas, cet événement est inhérent au déroulement du projet (réalisation d'un bilan, réévaluation des objectifs, arrivée des habitants), mais dans 9,1% des réponses, il s'agit plutôt d'une évolution dans le pilotage de l'opération (arrivée de nouveaux acteurs, évolution organisationnelle de la maîtrise d'ouvrage).

La seconde approche se traduit par une possibilité d'adaptation en continu. Si une partie des réponses ne donne pas de précisions sur les modalités d'adaptation, il est intéressant de noter que 17 opérations envisagent l'évolutivité de leur démarche par une évolutivité du contenu-même du projet.

Tabl. 1.3.k : Modalités d'adaptation du processus de projet

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	107	
Adaptation liée à une évolution des objectifs, du marché, des contraintes, de l'arrivée de nouveaux habitants	21	27,3 %
Adaptation liée à un bilan	13	16,9 %
Adaptation liée à l'arrivée de nouveaux acteurs, de changement de structure ou de pratiques	7	9,1 %
Adaptation du processus à un moment précis ou de manière ponctuelle	5	6,5 %
Adaptation continue du processus	11	14,3 %
Adaptation à travers l'évolutivité de l'objet à construire, du programme, du parcellaire	17	22,1 %
Présence de la question de la pertinence du processus adopté	3	3,9 %
Total / réponses	77	100,0 %

Interrogés : 142 / Répondants : 35 / Réponses : 77
Pourcentages calculés sur la base des réponses

Evaluation des opérations

L'évaluation des démarches, des processus et des procédures, ainsi que celle des objets et de leur performance constituent un aspect essentiel du pilotage des projets et de la poursuite d'objectifs de développement durable afin de contrôler et consolider la pertinence de l'action publique. En fonction des finalités poursuivies, elle peut s'inscrire à la fois dans une perspective d'adaptation des orientations qui fondent le projet et de vérification des performances atteintes, et dans une perspective d'amélioration des savoirs et des pratiques concourant à la fabrication de quartiers durables.

Bien que la grille fournie dans le cadre du concours EcoQuartier 2011 soit assez ambitieuse sur la question de l'évaluation - elle en précise une série d'enjeux comme la temporalité dans laquelle elle peut intervenir, la transparence, le financement ou encore la définition des objectifs poursuivis - **force est de constater que les pratiques sont encore largement au stade du balbutiement**. Celui-ci se manifeste notamment à travers le fait qu'une majorité d'opérations ne mentionne (toujours) pas l'existence d'un dispositif d'évaluation.

Tabl. 1.3.l : Existence d'un dispositif d'évaluation général

	Effectifs	Fréquence
Dispositif d'évaluation général	46	32,4 %
Pas de dispositif d'évaluation général mentionné	96	67,6 %
Total	142	100,0 %

Interrogé sur les traits caractéristiques de l'évaluation envisagée ou effectuée, le corpus des opérations permet de comprendre qu'un certain nombre de dispositifs sont portés par un acteur institutionnel qui, lui, s'appuie sur des critères ou thèmes d'évaluation défini en dehors de l'opération (30 opérations), souvent aussi sans mentionner les indicateurs mobilisés (31 opérations). Cela invite à **questionner la capacité et les moyens qu'ont les porteurs de projet d'adapter les démarches et procédures d'évaluation à la spécificité du contexte dans lequel s'inscrit l'opération**. L'analyse montre également que **l'évaluation est encore largement conduite sur des aspects particuliers comme la performance énergétique et**

environnementale, laissant sous-exploitée la qualité d'usage des espaces aménagés et bâtis (Cf. modalités d'implication des habitants, chapitre 1.2).

▪ **Tabl. 1.3.m : Dispositifs d'évaluation prévus**

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	58	
Dispositif ou grille d'évaluation proposé par un acteur institutionnel, défini à une échelle territoriale plus importante	30	19,0 %
Dispositif lié à une démarche AEU, une charte de Développement durable spécifique au projet, dispositif lié à une convention ANRU	12	7,6 %
Audit prévu sur des aspects particuliers (environnementaux, économiques, vie sociale)	24	15,2 %
Définition d'indicateurs sur des aspects particuliers (environnement, Développement durable, coût de gestion et de maintenance)	25	15,8 %
"Revue de projet" régulière menée avec les instances de pilotage, de suivi du projet	11	7,0 %
Dispositif, démarche intégrant des acteurs spécifiques : AMO, habitants, usagers	14	8,9 %
Evaluation envisagée et appliquée sans précision des indicateurs	31	19,6 %
Enquête de satisfaction des usagers, habitants	11	7,0 %
Total / réponses	158	100,0 %

Interrogés : 142 / Répondants : 84 / Réponses : 158
Pourcentages calculés sur la base des réponses

L'évaluation du projet doit être prévue en amont de la phase opérationnelle pour être prise en compte dans les phases suivantes de réalisation et de gestion. L'intérêt d'une adaptation des intentions d'évaluation, par exemple en fonction des changements programmatiques ou des compétences dont pourraient bénéficier les acteurs impliqués dans l'évaluation, semble très peu perçu par les porteurs de projet. Ainsi, des mesures d'adaptation des objectifs d'évaluation sont prévues dans seulement 19 opérations.

▪ **Tabl. 1.3.n : Existence de mesures d'adaptation des objectifs d'évaluation**

	Effectifs	Fréquence
Existence de mesures d'adaptation des objectifs	19	13,4 %
Pas d'informations sur les dispositifs d'adaptation des objectifs	123	86,6 %
Total	142	100,0 %

Les intentions ou pratiques réelles d'évaluation souffrent apparemment aussi d'un manque de financement ou d'une inattention au fait qu'une démarche d'évaluation fondée génère des coûts. Ainsi, seules 6 opérations font référence à des modalités de financement.

▪ **Tabl. 1.3.n : Référence aux modalités de financement de l'évaluation**

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	106	74,6 %
Oui	6	4,2 %
Non	30	21,1 %
Total	142	100,0 %

1.4 Procédures d'aménagement, montage foncier et financier

La prégnance des règles de l'ingénierie publique et des cadres juridiques de l'aménagement urbain rend particulièrement important les choix de procédures et de montage d'opération par les maîtrises d'ouvrage, puisqu'ils conditionnent en partie leur marge de manœuvre dans la poursuite des ambitions de développement durable : capacité à faire évoluer les objectifs ou le système d'acteurs, possibilité de contrôle des opérateurs privés, prise en compte des coûts de fonctionnements, etc.

Procédures d'aménagement

La Zone d'Aménagement Concertée reste le mode opératoire le plus fréquemment utilisé, il concerne **près des trois quarts des opérations menées**. La très grande majorité des ZAC donne lieu à des concessions d'aménagement.

▪ **Tabl. 1.4.a : Procédures engagées**

	Effectifs	Fréquence
Non précisé	18	
ZAC en régie	16	18,6%
ZAC en concession	78	58,2%
Permis d'aménager	16	18,6%
Lotissement	10	11,6%
Permis de construction simple ou groupé	4	4,7%
Rénovation urbaine sans acquisition foncière	10	11,6%
Total/ réponses	134	100%

Interrogés : 142 / Répondants : 123 / Réponses : 134.
Pourcentages calculés sur la base des réponses

La plupart des modes de justification de la procédure adoptée, concernent **le choix d'une ZAC**. De manière assez attendue, ils portent d'abord sur le fait que cet outil d'aménagement **permet une gestion globale du projet, et donc faciliterait le contrôle de l'équilibre financier de l'opération, des objectifs poursuivis, et le fait que tout ou partie des équipements et espaces publics puissent être couverts par les ventes de charges foncières**.

▪ **Tabl. 1.4.b : Procédures engagées / Justification choix de procédure**

	Non réponse	ZAC en régie	ZAC en concession	Permis d'aménager	Lotissement	PC simple / groupé	Rén. Urb. sans acq. foncière	Total
Non réponse	17	6	39	11	9	2	8	92
Maîtrise du foncier (déjà acquise ou permise par la procédure)		6	12	2	1	1	2	24
Contrôle, gestion des risques financiers		3	13	3		1		20
Contrôle du respect des objectifs du programme		5	10			1		16
Financements des équipements et espaces publics	1	1	9					11

	Non réponse	ZAC en régie	ZAC en concession	Permis d'aménager	Lotissement	PC simple / groupé	Rén. Urb. sans acq. foncière	Total
Souplesse, favorisant l'innovation			6	1				7
Expérience de la procédure par les acteurs impliqués			5					5
Simplification opérationnelle par globalisation (marchés, autorisation)			3	1				4
Accompagnement fourni à la MOA face à la complexité (concession)		1	3					4
Gestion de la temporalité		1	4	1			1	7
Possibilité accrue de concertation, participation citoyenne		2	4	1				7
Total / Réponses	18	25	108	20	10	5	11	197

Justification choix de procédure : 100 réponses / 56 répondants

Montage foncier et financier

La maîtrise du foncier apparaît comme une condition essentielle de la maîtrise globale du projet. Elle implique **une préparation en amont des processus de conception et de réalisation afin que les acquisitions et les négociations qui les accompagnent ne puissent entraver la temporalité des projets**. L'organisation de la maîtrise du foncier peut nécessiter la mise en place de procédures spécifiques d'acquisition.

Si le choix de la procédure dépend fortement de la situation locale (type et emplacement du site, tensions sur le prix du foncier, etc.), on peut néanmoins souligner l'intérêt des modalités d'acquisition à l'amiable dans la perspective d'un avancement fluide de l'action publique, cherchant à éviter des résistances et des risques de ralentissement précoces. Cette modalité est par ailleurs la plus employée pour parvenir à l'acquisition du foncier (35,4 % des procédures appliquées). La procédure de préemption et celle, plus incisive, d'expropriation sont utilisées dans 25,4 % des acquisitions.

▪ **Tabl. 1.4.c : Procédure spécifique liée à l'acquisition de foncier**

	Effectifs	Fréquence
Déclaration d'Utilité Publique, préemption	46	25,4 %
Négociation à l'amiable, échange de foncier	64	35,4 %
Portage par un Etablissement Public Foncier	22	12,2 %
Pas de procédure spécifique liée à l'acquisition du foncier	49	27,1 %
Total / réponses	181	100,0 %

Interrogés : 142 / Répondants : 142 / Réponses : 181
Pourcentages calculés sur la base des réponses

Une vision sur le long terme - pour mieux assurer la faisabilité du ou des projets - suppose la mise en place d'une véritable politique foncière portée dans la durée. La volonté de suivre l'évolution du foncier sur un territoire, par exemple pour mieux appréhender les tensions qui pèsent sur lui, peut donner lieu à la création d'un observatoire ou à la réalisation de diagnostics (9,4 % des opérations). La mise en place d'une politique foncière s'appuie couramment sur des expertises spécifiques que les collectivités n'ont pas nécessairement en interne. Celles-ci peuvent alors missionner des organismes spécialisées dans l'achat, le portage et la gestion de biens fonciers, telles que les Etablissements Publics Fonciers (EPF) et les Sociétés d'Acquisition Foncière (SAF). Dans 29,7 % des opérations du corpus, la maîtrise d'ouvrage les a associés à la réalisation de leur projet. Notons que dans un quart des opérations, aucune précision n'est fournie sur l'existence d'une politique foncière.

▪ **Tabl. 1.4.d : Mise en place d'une politique foncière**

	Effectifs	Fréquence
Création d'un observatoire du foncier, diagnostic foncier	19	9,4 %
Mise en place d'une stratégie d'acquisition foncière	50	24,8 %
Association à la réflexion des partenaires institutionnels existants (EPF, SAF, Chambre consulaire...)	60	29,7 %
Création d'emprises foncières permettant de faire évoluer la forme urbaine vers les objectifs programmatiques	22	10,9 %
Pas de mise en place de politique foncière particulière	51	25,2 %
Total / réponses	202	100,0 %

Interrogés : 142 / Répondants : 142 / Réponses : 202
Pourcentages calculés sur la base des réponses

Les principes de financement d'un projet par l'aménageur ou le porteur du projet sont souvent abordés dans **une perspective d'équilibre de l'opération où le prix de cession des terrains est défini par un ajustement entre d'une part les possibilités de création et de revente de charges foncières et, d'autre part, les exigences de qualité, les ambitions en termes de développement durable et les besoins de financement pour la réalisation d'équipements de la part de la collectivité**. Cependant, **les dossiers de candidatures ne donnent qu'un aperçu assez limité des compétences et des modalités mises en place par les collectivités pour aborder ces enjeux**, et ne permettent pas de saisir les résultats des négociations et leurs effets sur la situation financière des opérations.

Afin d'être en situation favorable dans la définition des charges foncières, certaines collectivités mettent en place des mesures de suivi et de contrôle des prix. Dans 50 opérations, les porteurs du projet estiment que cet objectif est assuré par la maîtrise publique du foncier, 20 opérations s'appuient sur une négociation sur les prix de sortie en amont avec les promoteurs. La construction d'indicateurs de prix de sortie des espaces bâtis et viabilisés, outils qui pourraient favoriser la comparaison des prix sur un territoire ou entre opérations, est réalisée dans seulement 19 opérations (47,2 % du corpus des opérations) n'annoncent aucune mesure de contrôle.

▪ **Tabl. 1.4.e : Mesures de contrôle des prix**

	Effectifs	Fréquence
Construction d'indicateurs de prix de sortie des espaces bâtis et viabilisés	19	11,4 %
Négociation en amont avec les promoteurs sur les prix de sortie	20	12,0 %
Maîtrise publique du foncier	50	30,1 %
Mise en régie de l'opération	10	6,0 %
Pas de mesure spécifique de contrôle des prix	67	40,4 %
Total / réponses	166	100,0 %

Interrogés : 142 / Répondants : 142 / Réponses : 166
Pourcentages calculés sur la base des réponses

Les informations sont plus abondantes concernant des types de financement hors apports directs par la vente de charges foncières. Seul un tiers des collectivités fait état d'une sollicitation de financements supplémentaires. Ces collectivités s'adressent prioritairement à la Région et au Département (28,7 % des démarches de financement supplémentaires), à des fonds européens (17,2 %) et à l'ADEME (16,1 %).

▪ **Tabl. 1.4.f : Types de financements sollicités (hors aménageur)**

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	94	
ANRU	5	5,7 %
Région, Département	25	28,7 %
Fond européen (Leader, Concerto)	15	17,2 %
ADEME	14	16,1 %
Organismes de l'Etat (fonciers, d'investissement : CDC, EPF), autres fonds de l'Etat (FNADT, FNAP, FISAC)	13	14,9 %
Financement complémentaire privé (aménageur, banque, investisseurs immobiliers, constructeur)	10	11,5 %
Fonds spécifique local, opérateurs territoriaux, structure coopérative	5	5,7 %
Total / réponses	87	100,0 %

Interrogés : 142 / Répondants : 48 / Réponses : 87
Pourcentages calculés sur la base des réponses

La recherche d'un équilibre financier peut être dirigée vers différents domaines et aspects du projet et mobiliser la vigilance des porteurs durant toutes les phases de l'opération. **Elle incite certains maîtres d'ouvrage à produire une analyse financière du projet mais cette démarche est encore rare (27 opérations sur 142)**. Les démarches d'analyse sont en premier lieu menées pour documenter ou justifier les coûts des ambitions en matière de développement durable : elles se focalisent alors sur les choix énergétiques, les coûts de construction et d'exploitation (13 opérations). D'autres démarches sont entreprises dans une perspective d'aide à la décision. Ainsi, dans 6 opérations, l'analyse des coûts de construction et d'exploitation a orienté l'arbitrage entre les investissements consentis et les performances attendues. Dans 4 opérations, ce type d'arbitrage a été informé par l'analyse des charges du foncier.

▪ **Tabl. 1.4.g : Démarches d'analyses financières**

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	115	
Analyse des choix énergétiques, du coût de construction et d'exploitation pour documenter ou justifier les coûts des ambitions de développement durable	13	37,1 %
Analyse du coût de construction et d'exploitation pour permettre un arbitrage entre investissements et objectifs	6	17,1 %
Contrôle des charges du foncier en faveur des ambitions de développement durable	3	8,6 %
Analyse des charges du foncier pour permettre un arbitrage entre coûts des investissements et objectifs	4	11,4 %
Etude du marché immobilier pour évaluer faisabilité des ambitions de développement durable	5	14,3 %
Utilisation d'un outil de gestion	4	11,4 %
Total / réponses	35	100,0 %

Interrogés : 142 / Répondants : 27 / Réponses : 35
Pourcentages calculés sur la base des réponses

Les coûts de fonctionnement (exploitation, maintenance, entretiens) peuvent jouer un rôle important dans le choix du projet, mais ils sont encore peu pris en compte : seules 38 opérations en font mention. Dans 34 d'entre elles, la prise en compte de ces coûts concerne un objet spécifique, tel qu'une place publique, un espace vert ou un équipement. L'analyse des coûts de fonctionnement peut conduire à des ajustements sur l'objet lui-même, au moment de la programmation, de la conception ou de la réalisation, dans l'intention de les réduire (13 opérations). Cette intention peut aussi conduire à augmenter les coûts d'investissement (8 opérations) ou à adapter les pratiques de gestion et d'entretien, par exemple dans le cas des espaces verts (5 opérations). Certains maîtres d'ouvrage obligent les constructeurs à produire une analyse des coûts ou à préciser séparément la part des coûts de maintenance et ceux de fonctionnement (12 opérations).

▪ **Tabl. 1.4.h : Intégration des coûts de fonctionnement**

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	104	
Approche dirigée sur un objet sectoriel spécifique	34	38,6 %
Implication de l'exploitant, du gestionnaire, suivi du coût par un bilan ex-post	8	9,1 %
Réduction des coûts de fonctionnement par une augmentation du coût d'investissement	8	9,1 %
Réduction des coûts de fonctionnement par un ajustement au niveau de la conception, programmation, réalisation	13	14,8 %
Réduction des coûts de fonctionnement par un ajustement des pratiques de gestion et d'entretien	5	5,7 %
Référence à un coût global, différenciation entre coût de maintenance et de fonctionnement, obligation de produire une analyse des coûts	12	13,6 %
Baisse des charges locatives	8	9,1 %
Total / réponses	88	100,0 %

Interrogés : 142 / Répondants : 38 / Réponses : 88
Pourcentages calculés sur la base des réponses

La volonté de prendre en compte les coûts de fonctionnement dans les décisions du projet peut **amener la maîtrise d'ouvrage à impliquer les gestionnaires des futurs bâtiments ou aménagements. Mais cette pratique s'avère être encore relativement peu répandue : dans 99 opérations (69,7 %) aucune information n'est fournie à ce sujet.** Dans les opérations dans lesquelles un ou des gestionnaires sont associés à la conception, ceux-ci émanent très souvent des services techniques des collectivités, notamment ceux en charge des Espaces verts et de la Propreté (23 opérations).

▪ **Tabl. 1.4.i : Implication gestionnaire dans la conception**

	Effectifs	Fréquence
Non précisé	99	69,7%
Oui sans précision	11	7,7%
Oui, les bailleurs	10	7,0%
Oui, services de la ou des collectivité(s)	23	16,2%
Oui, syndicat	3	2,1%
Oui, autres acteurs	6	4,2%
Total / répondants	142	

Interrogés : 142 / Répondants : 142 / Réponses : 152
Pourcentages calculés sur la base des répondants

Chartes générales, gestion de chantier, référentiels et labels

Si l'on constate que les premiers projets d'écoquartiers français s'inscrivent souvent dans des cadres procéduraux assez classiques de l'aménagement urbain (qu'elles aménagent parfois par approches financières et foncières spécifiques pour poursuivre leurs ambitions durables), il est important de noter que les maîtrises d'ouvrage disposent également un panel d'outils d'accompagnement des démarches environnementales qui se sont largement développés depuis quinze en France et au plan international, tels que les chartes, les référentiels et les labels (Heland, 2013).

La référence à des chartes est assez fréquente dans les projets d'écoquartiers. **Ainsi, 58% des opérations du corpus en mentionnent une ou plusieurs.** Cette proportion importante témoigne d'une certaine acculturation des maîtrises d'ouvrage à ce type d'outil, depuis longtemps associé au développement durable ; suite à la Charte de la Terre et la Charte d'Aalborg, les politiques environnementales locales ont souvent été formalisées par des chartes. D'ailleurs, une partie des dossiers évoque l'existence de chartes sur le territoire (communal ou intercommunal) pour tracer le cadre politique du projet d'écoquartier. Ces documents témoignent alors d'un engagement antérieur de la collectivité vis-à-vis du développement durable (11 cas) ou de la participation citoyenne (7 cas).

▪ **Tabl. 1.4.j : Référence à une ou plusieurs chartes**

	Effectifs	Fréquence
Ne mentionnant pas de charte	60	42%
Mentionnant une charte non trouvée (non finalisée, jamais rédigée)	17	12%
Mentionnant uniquement une ou des chartes sectorielles (chantier, insertion...)	13	9%

Avec charte rédigée pour le projet (ad hoc)	24	17%
Avec charte supra sur l'aménagement durable	6	4%
Avec charte supra sur la gouvernance	7	5%
Avec charte supra sur le DD en général	11	8%
Avec charte supra sur les espaces ou équipements publics durables	3	2%
Total	142	100,0%

L'analyse plus précise de la nature des chartes citées dans le corpus montre le fort effet d'affichage lié au terme. En effet, sur 82 opérations évoquant une charte dans leur dossier, 17 n'en ont pas finalisé la rédaction, pouvant laisser penser que les candidats ont émis cette intention pour répondre à ce qu'ils imaginaient être les attentes du Ministère. **Par ailleurs, on constate une multiplication des actions sectorielles encadrées par une charte :** charte du handicap, charte de la biodiversité, charte de l'arbre, charte du piéton, charte de l'éclairage...

Parmi ces chartes thématiques, les nombreuses chartes de gestion de chantier ("chantier vert", "chantier sans nuisance", etc.) révèlent une attention particulière portée à cette question, notamment lorsqu'un partenariat a été établi avec l'ADEME ou lorsque le projet s'inscrit dans une opération ANRU avec une GUP associée (14 cas, Cf. *Tris à plat en annexe*). Sur 70 opérations (soit la moitié du corpus) mettant en place une procédure de gestion de chantier, 57% choisissent de la formaliser par une charte.

La majeure partie des dispositions prises dans le cadre de ces chartes concernent la réduction de différents types de nuisances (sonores, visuelles, impacts sur le milieu naturel). Plus de 20% des réponses concernent aussi la gestion des déchets.

Les autres mesures prises portent sur l'information des riverains (habitants et commerçants).

▪ **Tabl. 1.4.k : Procédures de gestion de chantier**

	Effectifs	Fréquence
Oui	70	49,3%
Non précisé	72	50,7%
Total	141	100%

Interrogés : 142 / Répondants : 69
Pourcentages calculés sur la base des répondants

▪ **Tabl. 1.4.l : Nature des procédures de gestion de chantier**

	Effectifs	Fréquence
Non réponse, non précisé	61	
Sécurisation des conditions de travail sur le chantier	21	6,1%
Engagements sur la réduction des nuisances sonores	49	14,2%
Engagements sur la réduction des nuisances visuelles	43	12,5%
Engagement sur réduction des impacts sur le milieu naturel	39	11,3%
Engagements sur la gestion des déchets	59	17,2%
Politique de communication autour du chantier	14	4,1%
Information à l'attention des utilisateurs, des commerçants	13	3,8%
Information à l'attention des riverains	31	9%
Clause d'insertion sociale vis-à-vis des entreprises retenues	16	4,7%
Implication des habitants dans le suivi du chantier	4	1,2%
Total/ réponses	287	100%

Interrogés : 142 / Répondants : 81 / 287 réponses
Pourcentages calculés sur la base des répondants

Les chartes liées à l'aménagement durable concernent 30 opérations, soit 20% du corpus, réparties en :

- 24 chartes ad hoc, rédigée à l'occasion de l'opération ;
- 6 opérations qui font référence à une charte produite à une échelle territoriale plus large (commune ou agglomération), dont 3 qui se réfèrent à la Charte des éco-quartiers de Lille Métropole Communauté Urbaine.

Quelques-unes de ces chartes exposent de façon très condensée les intentions stratégiques du projet et s'apparentent à des manifestes. Au contraire, d'autres chartes prennent la forme de cahiers des charges présentant uniquement les performances techniques attendues. Entre ces deux extrêmes, la plupart des chartes articulent grands principes et plans d'action. Le trait commun de tous ces documents est la contractualisation entre les acteurs des intangibles du projet. Les chartes apparaissent ainsi surtout comme un outil de contrôle de l'opération par la maîtrise d'ouvrage. Il semble que **bon nombre des chartes ad hoc servent à engager l'aménageur ou les opérateurs privés au moment de la conception urbaine ou architecturale, afin d'éviter que les intentions de la collectivité ne se perdent quand elle cède à d'autres acteurs la réalisation de son projet.**

Ce contrôle est assuré principalement par la définition d'objectifs souvent chiffrés. La moitié des chartes *ad hoc* fait référence à l'évaluation des objectifs, soit par le biais d'indicateurs précis, soit en faisant de l'évaluation une action à part entière du projet. Les indicateurs peuvent être spécifiques à la charte ou bien issus de référentiels externes. Parmi eux, les plus fréquents sont les référentiels liés aux AEU (qui concernent 25 opérations) et aux certifications HQE et Certivéa. La démarche de management environnemental ISO 14001 fournit également un cadre d'évaluation des objectifs, qu'ils soient ou non exposés dans une charte.

On remarquera toutefois que plus de la moitié des opérations ne font référence à aucun des ces dispositifs.

▪ **Tabl. 1.4.m : Référence à des cadres normatifs et procédures de labellisation**

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	87	
AEU	25	37,9%
HQE Aménagement	8	12,1%
CERTIVEA	5	7,6%
Procédure HQE2R	2	3,0%
Procédure INDI	2	3,0%
Certification ISO 14001	7	10,6%
Procédure de labell. de la Région IdF	5	7,6%
Habitat en Environnement (Qualitel)	12	18,2%
Total/ réponses	66	100,0%

Interrogés : 142 / Répondants : 55 / Réponses : 66
Pourcentages calculés sur la base des réponses

Un autre outil employé dans les chartes d'aménagement durable pour assurer un contrôle du projet par la maîtrise d'ouvrage a trait au pilotage de l'opération et à la conduite de projet. **Un quart des chartes ad hoc propose ainsi une organisation du système d'acteurs** voire du rôle de chacun aux différentes phases du projet (par exemple les trois chartes du Village 2 à Echirrolles). Certaines approfondissent la méthodologie de conduite de projet par la description ou la prescription de certaines étapes amont : la charte réalisée pour le quartier de l'Horlogerie à Béthune impose la réalisation d'un diagnostic urbain ; la charte communale

d'Ivry présente quant à elle l'ensemble des études préalables nécessaires pour atteindre chaque objectif.

L'évocation très rare des phases précédant la conception dans les chartes vient néanmoins conforter l'hypothèse selon laquelle ces documents entrent en jeu quand la maîtrise d'ouvrage, pilote incontesté en phase amont, cherche à assurer le cap de son projet au cours de l'intervention des concessionnaires et opérateurs. On constate cependant que si la collectivité se donne les moyens grâce à sa charte, de veiller à la cohérence de chaque réalisation avec ses intentions générales, elle ne dispose pas forcément des moyens ou des outils pour assurer une cohérence transversale inter-opérateurs entre les éventuels différents macro-lots.

On peut également identifier un point de rupture dans la démarche au niveau des chartes d'aménagement produites à des échelles plus large, car elles donnent rarement lieu à une traduction spécifique dans une charte *ad hoc*. En particulier, ces chartes supra ne fournissent pas systématiquement de recommandations méthodologiques pour adapter les objectifs au contexte particulier de l'opération.

Partie 2 - Quel management des projets pour quels objectifs ? Essai de typologie

Pour avoir une vision d'ensemble de la façon dont les collectivités françaises ont organisé leur premier projet d'écoquartier en fonction des objectifs qu'elles poursuivent dans ces opérations et de leurs propres caractéristiques, il convient de prendre simultanément en considération - et non plus de manière dissociée, comme nous l'avons fait au cours de la première partie - les trois grandes dimensions qui rendent compte des "démarches, processus et procédures" engagés dans les réponses des deux appels à projet : les systèmes d'acteurs mis en place et leur organisation, les dispositifs d'études et les procédures engagés.

Nous avons ainsi entrecroisé un ensemble de variables de la base de données constituée relatives à ces trois dimensions pour réaliser une typologie statistique faisant apparaître quatre grands cas de figures que nous nous proposons de décrire dans cette deuxième partie à partir de leurs caractéristiques les plus saillantes.

2.1 Méthodologie de construction d'une typologie "Démarche, processus et procédures"

Les trois dimensions principales mises en jeu dans la construction de la typologie statistique figurent dans le premier encadré ci-dessous. Elles se déclinent dans la base en 82 indicateurs ou variables dites "actives" qui ont été croisées deux à deux simultanément dans le cadre d'une analyse factorielle des correspondances. Quatre grands types de structuration de la maîtrise d'ouvrage urbaine, associés à des formes de mobilisation d'acteurs du territoire et d'expertises spécifiques au cours du projet sont apparus en positionnant les 142 opérations de la base par rapport aux modalités les plus discriminantes des 82 variables retenues.

Après avoir réalisé cette partition générale, nous avons essayé de comprendre quels pouvaient être les objectifs, les motivations et les dynamiques de réflexions qui sous-tendaient les projets se rapportant à chacun des quatre types, ainsi que les caractéristiques plus factuelles des opérations respectivement concernées. Nous avons donc mis en jeu dans un second temps, un autre groupe d'indicateurs, de variables dites "passives" (Cf. deuxième encadré), qui ont finalement permis de mieux contextualiser les opérations d'écoquartiers liées à chacun des quatre types.

Dimensions mises en jeu pour la construction de la typologie

Système d'acteurs :

- Organisation de la maîtrise d'ouvrage urbaine (politique et technique) à l'occasion du projet
- Experts ou expertises mobilisés
- Dispositifs collaboratifs et participatifs organisés

Études menées

Types d'études menées

Procédures opérationnelles et dispositifs de suivi

- Procédures d'aménagement, référentiels cadres normatifs utilisés pour le suivi de l'opération
- Démarches de capitalisation d'expérience
- Démarches de sensibilisation des acteurs aux enjeux du développement durable

Construction d'une typologie statistique : éléments de méthode

Pour élaborer la typologie, une Analyse des Correspondances Multiples ou multidimensionnelle (AMD) qui a été utilisée.

Rappelons que l'analyse factorielle des correspondances vise à rendre compte du degré d'interrelations d'un ensemble de variables, nominales ou numériques²², dites "actives", en représentant graphiquement le tableau des écarts à l'indépendance, extrait du tableau de contingence croisant deux à deux l'ensemble de leurs modalités. Cette méthode étant construite sur la base de tableaux de contingence, c'est-à-dire de tableaux croisés de variables, elle ne permet pas de repérer la position de chaque individu par rapport à celle des modalités sur la carte factorielle, contrairement à l'analyse multidimensionnelle qui, elle, est établie à partir de tableaux en codage logique (réponses mises sous forme "disjonctive complète") donnant le profil de réponses de chaque questionnaire-opération²³.

Ce type d'analyse permet de se construire un point de vue d'ensemble sur une population, en y repérant les variables pouvant structurer des cohérences et des différences en son sein, y compris lorsque la taille de l'échantillon est relativement faible²⁴.

Pour construire ces typologies, nous avons eu recours à des méthodes de classification automatique, successivement "nuées dynamiques", appelées aussi "centres mobiles", et "classification ascendante hiérarchique", à partir du calcul des coordonnées des individus projetés sur la carte factorielle. Pour connaître les variables et leurs modalités plus précisément, qui contribuaient le plus à définir les opérations de ces classes ou types, le procédé technique a consisté à créer une variable dite "idéale-typique" dont les modalités avaient pour effectifs le nombre d'opérations associées respectivement à chacune des classes. Nous avons ensuite croisé cette variable avec l'univers des "actives" (variables intercorrélées dans l'AMD), puis avec celui des "passives" (non intercorrélées et intégrées dans l'AMD a posteriori) en évaluant le caractère significatif des liens observés à partir du test du Khi-Deux et plus précisément d'un indicateur qui peut lui être associé, le Pourcentage à l'Ecart Maximum²⁵. Nous avons ainsi pu qualifier chacun des types à partir des modalités actives et passives les plus structurantes.

²² Il est possible de prendre en considération des variables numériques après un recodage en classes ordinales.

²³ LEBART (Ludovic), MORINEAU (Alain), PIRON (Marie), *Statistique exploratoire multidimensionnelle*, Dunod, 1995.

²⁴ CIBOIS, (Philippe), "Le P.E.M., Pourcentage de l'écart maximum: un indice de liaison entre modalités d'un tableau de contingence", in *Bulletin de méthodologie sociologique*, (n°40), Septembre 1993, pp. 43-63.

²⁵ Pour juger de l'intensité d'une liaison, nous avons eu recours à un indicateur mis au point par Philippe Cibois, le pourcentage de l'écart maximum (PEM). Celui-ci correspond au rapport entre l'écart à l'indépendance observé

À noter que chaque opération n'a pas forcément tous les attributs qui définissent un type : elle n'en a en général que certains. C'est pourquoi, pour repérer les opérations les plus représentatives des types et donc susceptibles d'être choisies pour la réalisation de monographies, nous avons comptabilisé pour chacune d'elles le nombre d'attributs de la variable idéale-typique qu'elle possédait, en ne considérant que les modalités "actives" constituant cette variable.

(Pour une présentation détaillée des résultats statistiques des typologies, Cf. annexe 3)

Trois ensembles de variables permettent de différencier de façon globale le corpus de projets d'écoquartiers à partir de l'analyse factorielle multidimensionnelle²⁶.

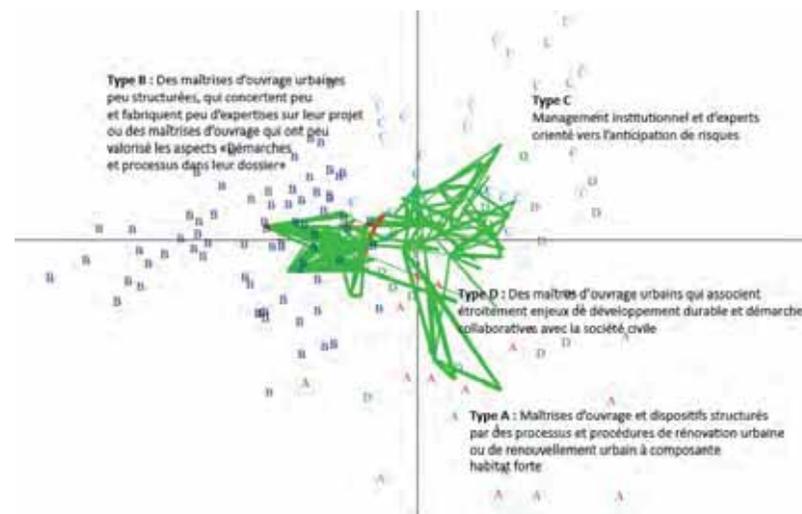
Les opérations se distinguent avant tout par le fait qu'elles organisent ou mettent en visibilité des structures de pilotage politiques de leur projet, en y intégrant notamment des élus et des représentants institutionnels. Une autre caractéristique importante qui structure cet ensemble de projets est liée à la mise en place d'une politique foncière, parfois assistée par un opérateur spécialisé dans ce domaine (EPF). Le fait d'avoir ou non une politique de maîtrise des coûts de sortie de logements constitue un facteur de discrimination de ces premiers écoquartiers candidats aux appels à projet du Ministère. Ces différentes dimensions - mise en place de structures de pilotage politique bien visibles, dispositifs de maîtrise foncière et financière - sont des dimensions assurément très interdépendantes.

Un deuxième groupe de variables qui différencie fortement la population étudiée concerne les types d'opérations en jeu : elles mettent alors en exergue des cas portant surtout sur des actions de rénovation urbaine et d'aménagement d'espace publics (avec des enjeux d'accessibilité et/ou d'aménagements paysagers). Des problématiques de relogement et de gestion dans la durée du projet apparaissent comme saillantes. Elles donnent lieu à la mise en place de structures et de principes de coordination et d'évaluation de projet et de chantiers bien identifiables.

Un autre ensemble de variables structure la population et permet de procéder à un troisième niveau de différenciation entre opérations : celles-ci sont liées à des dynamiques participatives organisées dans le cadre d'espaces d'échanges créés à l'occasion du projet (instances délibératives ou lieux physiques coproduits avec les habitants), ainsi qu'à l'existence de démarches programmation urbaines plus formalisées.

Quatre groupes d'opérations peuvent être identifiées à partir des résultats de l'analyse factorielle des correspondances. Nous leur avons associé quatre lettres A, B, C et D. Le graphique ci-après représente une projection sur le plan factoriel en deux dimensions (exprimant les plus fortes corrélations entre modalités) des opérations représentées par la lettre du type auquel elles sont associées.

Résultats de l'analyse factorielle multidimensionnelle : projection des 4 populations liées aux types identifiés



Projection selon les deux premiers facteurs. Les segments de droite symbolisent des corrélations entre paires de modalités que nous n'avons pas représentées par souci de lisibilité.

dans le croisement de deux variables et l'écart à l'indépendance maximum qui pourrait être relevé dans le même tableau croisé, compte tenu des effectifs de marge. c. CIBOIS (Philippe), op. cit.

²⁶ Cette interprétation découle d'une analyse des données statistiques tirées de l'analyse factorielle des correspondances dont les trois premiers facteurs (qui expriment près de 36% des écarts à l'indépendance) permettent de distinguer les groupes de variables intercorrélées contribuant le plus à structurer le corpus étudié.

2.2 Quatre types d'organisation et de mobilisation des maîtrises d'ouvrage urbaine pour des objectifs assez spécifiques

Un examen détaillé des résultats statistiques permet de mettre en évidence les modalités contribuant à chacun des types et d'en dresser le profil. Nous l'avons complété par une relecture des dossiers de candidature des opérations les plus représentatives du type (c'est-à-dire celles qui en regroupent le plus d'attributs) et de celles qui en sont plus à la marge.

Type A (20 cas = 14,1%)

Des maîtrises d'ouvrage et dispositifs structurés par des processus et procédures de rénovation urbaine ou de renouvellement urbain à composante "habitat" forte. Des performances environnementales peu mises en exergue.

Le type A est assez homogène. Y sont associés des projets qui disposent quasiment de tous les attributs qui le caractérisent le plus. Et pour cause, **il s'agit d'opérations portant sur des zones d'habitat souvent organisées sur le modèle des grands ensembles**, toutes menées dans le cadre de procédures de réhabilitation ou de rénovation urbaine conventionnées avec l'ANRU. Ainsi, on retrouve dans ce type différents dispositifs de montage et de suivi de projet rendus obligatoires et largement conditionnés par ce cadre réglementaire. **Ces opérations ont été lancées il y a plusieurs années**, et étaient entrées dans des phases de réalisations/livraisons au moment du premier appel à projets du Ministère. Elles sont centrées sur des objectifs d'amélioration de l'habitat voire de mixité sociale en développant une nouvelle offre de logements. Elles visent à faciliter des parcours résidentiels et pour certaines, à désenclaver le quartier / grand ensemble en favorisant son accessibilité par des transports en commun. Des dimensions économiques sont parfois associées à ces préoccupations sociales et concernent surtout l'insertion professionnelle des habitants.

Ces projets présentent généralement **"sur le papier" des maîtrises d'ouvrage très structurées** autour d'instances de pilotage, stratégiques et opérationnelles, et de groupes de suivi plus techniques parfois pluriels pour une même opération. Les services de l'État, des grands financeurs institutionnels comme la Caisse des Dépôts et Consignations sont représentés dans ces instances. En revanche, on remarquera que l'ADEME n'y est associée que dans deux projets sur vingt, alors que les logements réhabilités peuvent faire l'objet de problématiques d'amélioration énergétiques importantes - l'ANAH n'est mentionnée qu'à trois reprises. L'aspect pilotage du projet est souvent cité comme premier ou deuxième thème d'excellence dans le dossier de candidature.

Les futurs gestionnaires (bailleurs, offices HLM) sont aussi impliqués en amont des projets dans ces structures de pilotage et dans la conception ; ils sont souvent opérateurs de ces projets. **Ces opérations associées au type A paraissent pour la plupart menées en régie par les maîtres d'ouvrages urbains et immobiliers** (collectivités et promoteurs-bailleurs). On recense peu de recours à un aménageur, car les opérations donnent rarement lieu à des acquisitions foncières et à des procédures de ZAC. Peu de compétences d'assistance à maîtrise d'ouvrage externe sont signalées, si ce n'est pour des missions de communication ou d'animation liées à la Gestion Urbaine de Proximité. **Les expertises techniques externes mobilisées sont plutôt du côté de la maîtrise d'œuvre, urbaine, architecturale et/ou paysagère.**

Les objectifs poursuivis dans le domaine de l'environnement n'ont pas une dimension exceptionnelle, mais semblent avoir été introduits de façon singulière dans le projet lorsque celui-ci a été envisagé comme un écoquartier. Ce sont généralement les collectivités porteuses du projet (plutôt que des bailleurs) qui ont alors été à l'origine de cette requalification de l'opération, sans pour autant, semble-t-il, que le périmètre de "ce qui pourrait faire quartier" au-delà des filots à rénover ne soit mis à évoluer.

Des enjeux liés à la biodiversité peuvent être mis en avant et sont présentés par quelques collectivités comme la troisième thématique d'excellence du projet. Les ambitions de préservation de l'environnement s'expriment souvent par un travail engagé sur le **traitement des déchets** (tri sélectif), la récupération des eaux pluviales, sur les continuités écologiques paysagères en cohérence avec le PLU, sur la reconquête d'esplanades en friches pour y **réaliser de espaces publics plus qualifiés, en espaces verts, ludiques, de rencontre, jardins collectifs...** dans une perspective alors également liée à des enjeux de socialisation.

Les objectifs concernant les performances énergétiques des bâtiments ne vont généralement pas au-delà des obligations réglementaires du moment, et concernent rarement l'ensemble du patrimoine bâti du quartier. Ils portent surtout sur les nouveaux logements construits.

Ces opérations étant portées par le cadre procédural de l'ANRU et leur dimension durable ayant souvent émergé dans un second temps, elles disposent très rarement d'une charte de développement durable *ad hoc*. Toutefois, les dossiers se réfèrent souvent à une charte préexistante à l'échelle de la commune ou de l'agglomération.

L'implication des habitants est présentée comme une pratique courante et ancienne par les communes candidates. **Elle s'organise principalement dans le cadre de dispositifs de Gestion Urbaine de Proximité et concerne principalement les résidents** : procédures de logement, actions de communication autour des travaux dans le cadre d'une charte de gestion de chantier. Les démarches concernant le projet urbain sont surtout menées à titre informatif voire consultatif. Quand elles dépassent ces niveaux, elles portent surtout sur l'aménagement des espaces publics et la résidentialisation avec, dans quelques cas, l'évocation de balades urbaines organisées pour l'élaboration d'un diagnostic. Un travail sur la mémoire du quartier est mis en avant dans un tiers de ces opérations et donne lieu à des reportages filmiques ou photographiques. Artistes et communauté éducative sont parfois impliqués dans l'accompagnement au changement du quartier, voire dans une sensibilisation au développement durable à partir d'ateliers. Le projet de Lyon La Duchère est particulièrement représentatif du type. On retrouve, dans la nature de ces expériences, les conclusions émises par les rapports du Comité d'Évaluation et de suivi de l'ANRU depuis plusieurs années concernant l'intensité de la participation habitante dans ce contexte opérationnel²⁷.

²⁷ Comité d'Évaluation et de Suivi de l'ANRU, *Rénovation urbaine 2004-2008, quels moyens pour quels résultats ?* La Documentation française, 2008, pp. 68-70. "Si la concertation des habitants est inscrite dans les règlements de l'ANRU, les démarches concrètes d'implication des habitants dans le cadre de la mise en oeuvre des opérations et de la gestion des quartiers restent l'exception" (...) "L'ensemble des PRU n'a pas fait l'objet d'une concertation approfondie avec les habitants. De nombreux acteurs considèrent en effet que la vision globale de l'avenir des quartiers ou les questions stratégiques et techniques, qui dépassent la compétence d'usage des habitants, ne ressortissent pas de l'autorité de ces derniers." (...) "si les outils de communication sont nombreux, il n'y a pas de processus d'échanges sur les décisions entre le niveau politique, administratif et celui des habitants. Les habitants sont informés des projets de rénovation urbaine mais leur participation à la construction du projet, aux décisions, en reste le plus souvent au stade des doléances".

Le projet du Village 2 à Grenoble Echirolles, plus en marge de ce type, semble associer plus étroitement que les autres, objectifs poursuivis en termes sociaux et environnementaux. Le quartier a été désigné par la collectivité comme territoire d'expérimentation pour la sensibilisation au développement durable, avec de nombreuses initiatives inscrites dans la durée, menées auprès des résidents et des enfants. L'enjeu environnemental comme clef de lecture et de respect de son cadre de vie est mobilisé comme un moyen d'intégration sociale. Les dispositifs de participation citoyenne sont plus ambitieux ; ils portent sur l'ensemble du projet urbain et sont engagés dès l'élaboration d'un diagnostic formalisé auquel les habitants sont mis à contribution. Un souci de prise en compte de leurs apports dans la définition du projet est plus clairement perceptible que dans les autres projets associés au type.

Type B (55 = 38,7%)

**Des maîtrises d'ouvrage urbaines peu structurées qui concertent peu et mobilisent peu d'expertises sur leur projet.
Ou bien, des collectivités ayant peu renseigné/valorisé leur candidature sur les aspects "Démarches et processus."**

Cette catégorie, la plus nombreuse, regroupe plus du tiers des opérations de la base de données constituée. Elle se singularise par deux caractéristiques majeures : une faible mobilisation d'instances de portage politique et de suivi opérationnel, mais aussi d'expertises techniques autour du projet ; un déficit d'informations données dans le dossier de candidature sur le volet "démarches et processus", ces deux aspects paraissant souvent étroitement liés. On retrouve associées à ce type **des opérations pour lesquelles on n'identifie pas de structures de pilotage politico-institutionnel du projet.** Peu d'opérations font l'objet d'espaces collaboratifs avec d'autres acteurs (publics ou privés). **La quasi-totalité ne dépasse pas le seuil consultatif avec des habitants, y compris pour des espaces publics.** Les procédures d'aménagement majoritairement utilisées n'obligent pas à une implication des habitants. Lorsque ces derniers sont sollicités, c'est généralement par des réunions publiques. La taille des communes en question peut laisser penser qu'elles touchent alors une grande partie de la population concernée, mais la "concertation citoyenne" est avant tout appréhendée comme un moyen de légitimation des choix de la maîtrise d'ouvrage et/ou comme une obligation réglementaire.

L'accompagnement technique du projet est souvent peu formalisé. Si des services techniques locaux, ceux des CAUE, sont dans un certain nombre de cas mentionnés, on sait peu de choses sur la façon dont le portage et le suivi du projet s'organise. L'opération n'a quasiment jamais donné lieu à une réorganisation managériale particulière au sein de **la collectivité qui semble avoir abordé cette opération comme bien d'autres avant, même si une dizaine de collectivités affiche comme objectif général associé au projet, de soutenir le développement de modes de vie durable.**

Pour plus de la moitié des cas du type, il n'est mentionné aucune assistance à maîtrise d'ouvrage, ni réalisation d'études foncières ou de faisabilité financières préalables. Rares sont les cas où un diagnostic formalisé a été réalisé en amont du projet. Le budget paraît, dans la grande majorité des opérations, avoir été établi sans préoccupation notable concernant la maîtrise des coûts de sortie des logements, ni prise en considération des risques financiers. L'enjeu d'intégration des coûts de fonctionnement n'est quasiment jamais cité. Aucun

dispositif d'évaluation générale du projet n'est mis en avant. Dans le même ordre d'idée, **les moyens d'accompagnement de l'opération sont rarement explicités pour la mise en œuvre ou la livraison des aménagements et constructions.** Pour les trois-quarts des collectivités, on ne recense aucune référence à une charte de gestion de chantier.

L'accueil des habitants dans le quartier est surtout envisagé - quand il l'est - à partir de dispositifs d'information, de guides et de livrets d'incitation aux éco-gestes. Les trois quarts des collectivités liées à ce type n'évoquent pas d'actions de sensibilisation des habitants aux enjeux environnementaux ou du développement durable dans le cadre de ce projet. Quelques-unes des collectivités concernées (une douzaine) évoquent des actions de formation sur le développement durable menées auprès d'acteurs locaux (élus ou professionnels) dans le cadre du projet, sous la forme de séminaires ou d'ateliers.

Les modalités de dévolution de la maîtrise d'œuvre sont rarement renseignées. Les expertises associées à celle-ci sont peu explicitées. Elles relèvent quand c'est le cas, du domaine de l'environnement.

On retrouve dans cette catégorie de manière significative - même si ce n'est pas la majorité des cas - des opérations portées par des villes de moins de 10 000 habitants, des bourgs ruraux dont le projet d'écoquartier donne lieu à la construction de logements en lotissements. De manière significative, les projets ont donné lieu à une extension, justifiée parfois par la volonté de "clore" ou de "maîtriser l'urbanisation" mais qui se traduit par la construction de logements proposant de faibles densités bâties et résidentielles, venant encore grignoter de l'espace naturel, forestier ou agricole.

Les trois quarts des collectivités de ce type n'avaient pas d'antériorité en matière de politique environnementale ou de développement durable (pas d'Agenda 21 préexistant), ni une culture de la participation citoyenne très avancée avant de se lancer dans leur projet d'écoquartier. Pour autant, un tiers des opérations est localisé sur des territoires faisant l'objet d'une protection Natura 2000.

Si une grande majorité des projets de cette catégorie a été portée par des communes peu structurées et qui n'ont pas cherché à l'être davantage à l'occasion de leur opération - ce qui n'est pas toujours le cas, comme le montre le type D - sont aussi associées à ce type des opérations portées par des maîtrises d'ouvrage expérimentées mais qui ont peu développé dans leur dossier le volet "démarche et processus".

Type C (34 = 23,9%)

Un management structuré autour de maîtres d'ouvrage professionnels, d'acteurs institutionnels et d'experts qui portent les enjeux environnementaux, et par différents dispositifs d'études et d'indicateurs de suivi très orientés vers l'évaluation des risques financiers de l'opération.

De vastes projets de revalorisation foncière où la dimension environnementale concourt à un effet de marketing urbain.

Ce type regroupe près d'un quart des opérations de la base. Il se distingue par un portage de projets par des **maîtrises d'ouvrage professionnelles**, en particulier par des aménageurs concessionnaires (SME, SPL, SPLA). Les acteurs institutionnels impliqués ont des responsabilités à des échelles territoriales assez importantes (communautés

d'agglomération, syndicats mixtes pouvant associer ville et département), témoignant d'enjeux majeurs portés par l'opération à cette échelle. **Il s'agit le plus souvent de projets d'envergure engagés il y a près de dix ans sur de très vastes emprises, s'apparentant pour la plupart à des reconquêtes de friches industrielles** ayant pu appartenir à des opérateurs publics. Le rôle stratégique du projet qui articule dans son rayonnement, échelles de la planification et de la programmation urbaine, explique sans doute l'implication fréquente d'acteurs tels que les DREAL ou les Agences d'urbanisme.

Sont programmés, des milliers de logements et des dizaines de milliers de mètres carrés de bureaux pour des activités économiques et des services afin de soutenir l'attractivité de la commune. La mise en concurrence de grands noms de l'architecture à travers des procédures qui les mettent particulièrement en scène comme les marchés de définition simultanés, tout comme la recherche de labellisation environnementale, doivent y concourir. Ces opérations ont été candidates à l'appel à projets du Ministère en 2009 et 2011. Elles suivent toutes sortes de réglementations pour obtenir des certifications liées à leurs performances dans le domaine de la gestion des ressources naturelles et de l'énergie. L'ADEME fait manifestement partie des partenaires du projet comme financeur dans 22 cas sur 34.

La maîtrise d'ouvrage urbaine paraît très structurée verticalement et horizontalement autour d'acteurs politiques, institutionnels et techniques. Les acteurs issus de la société civile paraissent en revanche peu représentés dans ce système managérial. Plusieurs comités de suivi ont souvent été organisés. Dans les trois quarts des cas, il est fait référence à une équipe projet mobilisant plusieurs services. Pour plus d'un tiers des opérations il a été fait appel à un établissement public foncier. **Un grand nombre d'expertises techniques a été mobilisé autour de ces opérations pour se prémunir de toutes sortes de risques, côté maîtrise d'ouvrage - autour d'études de programmation sectorielles -, et côté maîtrise d'œuvre sur les volets écotechniques.** Des études préalables ont été menées pour vérifier l'opportunité et la faisabilité financière de l'opération. Le phasage et les objectifs du projet sont sans cesse questionnés en fonction de l'évolution du marché. Ces projets ambitieux et volontaristes reposent sur des montages financiers complexes mais parfois aussi incertains, eu égard aux performances techniques recherchées et qui sont à financer. Si les coûts d'investissement ont fait l'objet d'une attention toute particulière, l'anticipation des budgets et des modalités de fonctionnement sont moins souvent mises en exergue. **Les opérateurs de ces projets prévoient encore assez rarement des dispositifs d'évaluations ex-post des réalisations dans leur gestion et usages au quotidien.** En revanche, les maîtrises d'ouvrage urbaines sont les plus enclines à rédiger des chartes de développement durable qui leur permettent de contrôler et d'évaluer les objectifs de performance dans une logique de management surtout technique des opérations particulières.

Le projet est souvent présenté comme une vitrine technologique, voulant parfois rivaliser avec des écoquartiers emblématiques européens (L'Horlogerie, Béthune). Pour le valoriser, des coopérations peuvent être recherchées avec des établissements d'enseignement supérieur et de recherche locaux. Des actions de sensibilisation au développement durable sont organisées en direction de la population et du "grand public" à partir du projet, avec des moyens parfois assez conséquents et pérennes tout au long de l'opération comme la mise en place d'un centre d'information permettant d'accueillir de grandes expositions et des ateliers thématiques (La Fabrique à Nancy Grand Cœur).

Les habitants ont en revanche rarement été associés à la définition de ces projets au-delà des dispositifs réglementaires d'information et de consultation associés aux procédures de ZAC et de DUP. Leurs éventuels apports sont peu lisibles et valorisés. Pourtant, les espaces aménagés ont souvent une forte valeur patrimoniale localement comme lieux de travail emblématiques pour plusieurs générations et/ou espaces pendant longtemps fermés ou

enclavés en pleine ville (Plateau des Capucins à Brest, La Courrouze à Rennes, Ile Seguin à Boulogne Billancourt).

Des accompagnements à l'installation dans le quartier, les logements ou les équipements sont prévus sous la forme notamment de la distribution de guides, de livrets verts, d'un journal local présentant le projet et recommandant des écogestes.

D'une façon générale, si les performances environnementales visées dans les dispositifs techniques constructifs liés à la l'énergie sortent de l'ordinaire pour atteindre des niveaux souvent élevés valorisés par des labels, **les logiques d'aménagement restent souvent assez classiques, propres aux procédures de ZAC depuis vingt ans en renouvellement urbain** avec des périmètres d'interventions principalement liés aux opportunités foncières. Elles sont sous-tendues par des préoccupations très orientées vers le retour sur investissement, la valorisation foncière et le développement économique de territoires en déprise. Pour autant, certains projets ont une valeur expérimentale et de diffusion d'innovations sur le territoire, voire au-delà, à l'échelle régionale, en particulier dans le domaine des écotechniques et de la prise en considération des risques liés à l'environnement (Luciline Rives de Seine, Rouen).

Type D (22 = 15,5%)

Des collectivités qui innove dans le montage de leur projet avec des processus collaboratifs incluant des représentants de la société civile (acteurs économiques et citoyens) et qui poursuivent des enjeux de développement durable de façon assez transversale.

Le type D associe un peu moins de 20% des collectivités. Comme pour la catégorie précédente (C), celle-ci affiche des structures de pilotage à plusieurs niveaux, politique et technique avec parfois plusieurs comités de suivi par opération. Il est fait référence à une équipe projet dans la presque totalité des cas. Le management du projet et le montage paraissent toutefois moins sous la direction d'une maîtrise d'ouvrage professionnelle extérieure (aménageurs) que dans le type C, et les acteurs politiques locaux, en particulier le maire, se montrent directement très impliqués, y compris dans des espaces d'échanges avec différents acteurs locaux dont ceux de la société civile. Une grande importance a été accordée à la gouvernance du projet, considérée comme l'un des principaux moyens d'exercer un contrôle sur les opérations privées. **On perçoit, d'une manière générale dans cette catégorie, une volonté de maîtrise publique du projet par ces structures de pilotage et par la politique d'acquisition foncière mise en œuvre.**

Mais les opérations associées à ce type se singularisent surtout des autres, dans la base de données, **par des démarches collaboratives plus inédites et avancées, se manifestant surtout dans les phases amont des projets**, en particulier dans le cadre du diagnostic (10 cas sur les 14 que compte la base), la programmation et la définition de schémas d'aménagement urbains (ZAC Blanche Monnier, Grenoble ; ZAC Danube, Strasbourg).

Des représentants des habitants, membres des comités de quartier ou citoyens ordinaires, sont associés à ces études préalables au-delà d'un seuil consultatif, mais aussi dans quelques cas au choix des équipes de maîtrise d'œuvre (Maragon-Floralies, Ramonville Saint-Agne). Les contributions des habitants sont qualifiées dans quelques cas, mais de manière significative, de "co-conception, coproduction, co-construction". Dans les démarches participatives parfois moins avancées, des représentants habitants ont été mobilisés dans un comité de suivi du projet (ZAC des Bords de Seine, UIOM; Issy-les-Moulineaux).

Cette sous-population est la seule dans laquelle il est question d'une implication des habitants à propos d'opérations de construction, en particulier sur la programmation architecturale de bâtiments (6 cas sur 6 dans la base) pour des équipements (Bouchayer Viallet, Grenoble ; ZAC Pajol, Paris) ou des logements (ZAC de la Branchère, Chevaigné ; Fréquel-Fontarabie, Paris ; Danube, Strasbourg). Cette échelle de projet se confirme être en même temps la plus rarement ouverte à la participation citoyenne (Zetlaoui-Léger, dir, 2013). Près d'un tiers des collectivités de ce type entend aussi associer les habitants à la gestion ou à l'entretien des espaces aménagés. D'une manière générale, les raisons invoquées pour expliquer cette implication des habitants à tous les stades du projet, y compris après sa livraison, paraissent directement liées aux enjeux du développement durable. La sensibilisation des habitants à ces dimensions s'effectue dans le cadre même de la fabrication du projet pour près de la moitié des cas, comme si les processus d'appropriation devaient avant tout se réaliser par une démarche de co-conception.

Une perspective collaborative apparaît aussi avec d'autres acteurs de la société civile, des propriétaires fonciers avec lesquels des échanges à l'amiable peuvent être recherchés, et des acteurs économiques du site, futurs gestionnaires d'activités et de services à savoir utilisateurs (Cannes Maria).

Tout comme dans le type C, il est fait référence à **plusieurs formes d'études préalables, mais à vocation plus générale, stratégique et moins seulement sectorielles ou technico-administratives**. On retrouve dans ce type - certes seulement pour la moitié des cas, mais de manière significative là aussi par rapport au reste de la base - la référence aux notions de "stratégie de développement", "diagnostic urbain", "programmation urbaine", "schéma directeur" et "scénarii d'aménagement", en plus de la mention d'études d'analyses financières, environnementales ou énergétique. Le souci d'évaluation des performances énergétiques des bâtiments dans la durée pour en tirer des enseignements pour d'autres opérations est à plusieurs reprises clairement identifiable (ZAC de Bonne et ZAC de la Blanche Monier à Grenoble).

On voit aussi apparaître de façon assez notable une préoccupation d'intégration des coûts de fonctionnement dans les budgets des opérations particulières et dans quelques cas, des réflexions sur l'évolutivité possible du bâti, des logements (Maragon-Floralies Ramonville Saint-Agne). La dimension paysagère est aussi très présente dans nombre de ces projets et a suscité l'intervention d'experts en maîtrise d'œuvre dans ce domaine. L'espace public est considéré comme stratégique pour faire lien entre le passé et le futur, et/ou pour exprimer des enjeux à la fois environnementaux et sociaux (Prairie au Duc, Nantes).

La stratégie foncière d'acquisition témoigne d'une volonté de définir un périmètre de réflexion et d'intervention au-delà d'un périmètre qui serait lié à une opportunité foncière (la libération d'un terrain par un opérateur, comme c'était le cas pour le type C). **Même portée dans certains cas par une procédure de ZAC, elle s'effectue dans une perspective résolument urbaine de constitution d'un tissu dans une forte continuité avec son environnement (plutôt que d'être dans une logique "d'îlot" fermé)**, voire d'un cœur de ville dans des communes plutôt rurales témoignant d'une prise en considération assez transversale des enjeux du développement durable à travers des objectifs de densification urbaine (Le Séquestre).

Des dispositifs d'évaluation généraux sont évoqués sans être pour autant liés à des dispositifs de labellisation institutionnels. L'opération a pourtant été candidate à l'appel à projets du Ministère en 2009 mais elle l'a rarement de nouveau été en 2011.

Pour autant, l'opération a été envisagée comme une expérimentation, souvent dans la lignée d'une politique environnementale voire plus largement urbaine durable ambitieuse engagée depuis plusieurs années. Elle est présentée comme étroitement liée à un Plan Climat et à un Agenda 21 et a donné lieu à la rédaction d'une charte de développement durable.

Si les opérations apparentées à ce type D sont celles qui ont particulièrement travaillé à la mise en place de dispositifs de pilotage associant une pluralité d'acteurs et de suivi qui permettent d'évaluer la réalisation des objectifs de développement durable dans la durée, elles témoignent aussi d'une difficulté pour les maîtrises d'ouvrage publiques peu structurées, de pouvoir maintenir ces ambitions de portage politique et technique dans la durée dans une dynamique collaborative.

Partie 3 - Reconstitution de logiques opérationnelles à partir d'études de cas

L'analyse typologique nous a fourni une sorte de photographie des différents processus de projet, sans qu'il soit pour autant facile d'appréhender comment ils se sont déroulés, de manière dynamique dans la durée. Pour mieux comprendre quelles ont été les logiques qui ont présidé au lancement, à la définition et à l'organisation de telles opérations, nous avons décidé de procéder à des monographies à partir d'enquêtes menées *in situ* auprès des protagonistes de ces projets. Ce travail plus centré sur des opérations particulières a aussi été l'occasion d'entrer dans une lecture plus fine des documents d'études et d'apprécier leur portée. Il a permis bien sûr de recueillir une diversité de points de vue contribuant à mieux comprendre les différents enjeux autour des projets, les processus de décision et les enseignements tirés de telles expériences.

Nous avons pris le parti de ne pas sélectionner des opérations représentatives de chacun des quatre grands types identifiés précédemment, mais de nous concentrer sur l'un d'entre eux, correspondant à des opérations de type D, c'est-à-dire, portées par des collectivités qui ont cherché à innover d'une part dans les objectifs poursuivis qui expriment des dimensions assez transversales du développement durable, et d'autre part dans le montage de leur projet en mettant en place des processus collaboratifs ouverts et continus avec des acteurs économiques et des habitants.

Il nous a semblé que ces projets avaient été l'occasion pour les collectivités concernées, plus que pour d'autres regroupés dans les types A et C, de réfléchir à de nouvelles formes d'organisation de la maîtrise d'ouvrage urbaine par rapport à leurs pratiques antérieures et posaient par conséquent de façon saillante la question de la conduite du changement dans les pratiques managériales en urbanisme. Cette évolution paraît assez souvent liée au caractère à la fois expérimental et exemplaire conféré à ces opérations en termes d'urbanisme durable. Ces projets ont été portés par des villes parfois peu structurées en interne compte tenu de leur taille, pour piloter un projet urbain - à la différence de celles associées aux types A et C - posant la question de leur accompagnement dans des démarches souvent assez originales. Ces collectivités s'appuient beaucoup moins sur des systèmes organisationnels propres à l'aménagement déjà en place et sur des procédures de labellisation existants en matière environnementale, que celles associées au type C. Elles se situent davantage dans une perspective d'élaboration de dispositifs *ad hoc* à l'occasion de ces projets.

Monographie de l'ÉcoQuartier Cannes Maria (06)

Positionnement dans la typologie (type D) :

Une concession de l'aménagement à un groupement privé aménageur-constructeur-concepteur dans un contexte politique réticent aux ZAC et aux SEM.

Une commune assez ambitieuse en matière de durable par rapport aux collectivités voisines, qui cherche à proposer une gouvernance des projets plus transversale et concertée en s'appuyant sur son expérience d'Agenda 21.

Une réflexion sur l'armature économique et commerciale d'un quartier péri-central relativement délaissé, qui a mobilisé une association d'habitants et de commerçants en s'appuyant sur un programme FISAC.

L'opération a été distinguée lors de l'Appel à projets ÉcoQuartier 2011 par le prix "Qualité du Projet à la vie de quartier" et a reçu en septembre 2013 la mention "Engagé dans la labellisation ÉcoQuartier" par le MEDDE.

1. Mise en situation territoriale et politique

1.1 Contexte territorial et réglementaire

Ville de Cannes : 73 234 hab (recensement INSEE 2010)
EPCI Communauté d'Agglomération des Pays de Lérins sera effective au 1^{er} Janvier 2014.
Le projet a donc été décidé et piloté par la commune.

Planification urbaine : Le PLU, adopté en 2005, repose sur le concept de "ville-jardin" qui doit se traduire dans les différents projets développés dans la commune. Le PADD évoque le quartier Prado République (dans lequel est située la ZAC) comme une zone où les équipements publics devront répondre à un enjeu social :

"agir en direction des plus démunis par des équipements de proximité pour l'accompagnement social et la prévention en particulier à La Bocca et Prado-République." (extrait du PADD)

Plus généralement, les ambitions du PADD incluent un renforcement de l'offre résidentielle par la densification urbaine en limitant la consommation des sols et par un rééquilibrage du territoire concernant les équipements, deux aspects auxquels l'opération contribue²⁸.

²⁸ Cf. dossier de candidature Appel à projets MEDDE 2011, p 19

Politique d'habitat : Une démarche de Plan Local d'Habitat a été engagée mais la perspective de l'intercommunalité nécessite de réévaluer les objectifs sur l'ensemble du territoire concerné.

Politique de mobilité : Le PDU a été établi par le Syndicat Intercommunal des Transports Publics pour Cannes et deux communes adjacentes. Pour Cannes Centre, les objectifs incluent la création d'un axe de TCSP (Bus à Haut Niveau de Service), la régulation des transports automobiles et la valorisation des déplacements doux et de l'intermodalité. Depuis 2004, l'Agence de Déplacement et d'Aménagement des Alpes-Maritimes (ADAAM) soutient à l'échelle départementale la réflexion autour de la mobilité et appuie les collectivités dans leurs projets d'aménagement.

Politique environnementale : Après la rédaction d'une Charte de l'environnement en 2004, la Ville de Cannes a été parmi les premières à élaborer un Agenda 21 municipal, avec une réflexion entamée dès 2006. L'Agenda 21, entré en vigueur en 2008 et labellisé par le Ministère de l'Environnement en 2010, comportait 174 actions réalisées à plus de 80%. Achevé en 2012, le programme est cours d'actualisation (phase de diagnostic).

Politique énergétique : Un Plan Climat Energie territorial (PECT) a été lancé fin 2012 pour le rassemblement des collectivités Cannes, Antibes, Grasse, CAPAP (autour du pays de Grasse) et CASA (autour de Sophia Antipolis).

Politique de la Ville : Le quartier Prado-République dans lequel est située l'opération est intégré à un Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS) hors Zone Urbaine Sensible (ZUS). Le quartier n'est pas concerné par une opération ANRU, ni en rénovation, ni pour le relogement.

En 2008, la Ville a mis en place une "Politique des Quartiers" qui vise à améliorer l'action publique et les échanges entre habitants et interlocuteurs municipaux. Cette politique s'applique à l'ensemble des quartiers de la ville, dont Prado République²⁹.

Autres cadres réglementaires :

Le territoire est inclus dans un périmètre concerné par la Loi Littoral, à laquelle le PLU est conforme.

A l'échelle départementale, une Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) n'identifie pas d'enjeux particuliers pour le secteur.

1.2 Contexte politique

De façon générale, la ville de Cannes est politiquement ancrée à droite, comme l'ensemble du département des Alpes-Maritimes et plus généralement la Région PACA. La municipalité, toujours affiliée à la droite républicaine ou au centre droit depuis la V^{ème} République, présente une forte coloration gaulliste, encore portée par le maire sortant. Alors que les partis de gauche récoltent des résultats marginaux, la principale opposition municipale cannoise est également de droite : deux courants s'affrontent, reflétant les tensions intestines de l'UMP à l'échelle nationale, mais aussi les conflits locaux.

²⁹ *Idem* pp 27-28

En effet, la commune appartient à un territoire urbain plus large où se recomposent des alliances et des confrontations entre municipalités. Ces divergences au niveau exécutif se traduisent par des politiques différentes entre les communes, notamment en matière d'habitat. Ainsi, la Ville de Cannes revendique une action volontariste pour le logement social, qui lui a permis d'atteindre un taux de logements sociaux de 16%, l'un des plus élevés du département, alors que ses voisines affichent des taux entre 4 et 10%.

Néanmoins, obligées par la réforme des collectivités territoriales de 2010 mais aussi portées par une volonté de mettre en cohérence leurs actions, les communes de Cannes, Le Cannet, Mandelieu-la-Napoule, Mougins et Théoule-sur-Mer vont se rassembler au 1^{er} Janvier 2014 dans la Communauté d'Agglomération de Pays de Lérins. Si certains dossiers restent compliqués par des affrontements locaux, la municipalité de Cannes montre un grand intérêt à cette association, qui permettra, selon elle, une montée en compétence collective et une pertinence de l'échelle territoriale d'action.

Depuis 2001, Bernard Brochand, gaulliste à tendance séguiniste, est maire de Cannes. "Homme du cru" très attaché à sa ville, il a mené une politique dont la dimension sociale est particulièrement remarquable : son action centrée sur la "qualité de vie" s'est traduite notamment une politique de proximité dans tous les quartiers, une politique de logement incluant logement social, logements pour actifs, et réflexion sur la précarité énergétique, ainsi qu'une réflexion sur le cadre de vie à travers le concept de ville-jardin.

Particulièrement en avance par rapport aux autres communes de PACA, la Ville de Cannes a développé une politique environnementale et durable issue de ces préoccupations socio-économiques. Portée par des élus écologistes intégrés à la majorité municipale, cette politique s'est traduite par une Charte de l'Environnement en 2004, puis par la mise en place d'un Agenda 21 local, élaboré au cours d'ateliers de concertation avec la société civile dès la fin 2005 et entré en vigueur en 2008.

Un autre angle majeur de l'action municipale depuis 2001 est la "transparence". Bernard Brochand et son équipe ont souhaité marquer une rupture nette avec les pratiques antérieures. En effet, la ville a été marquée durant les années 1990 par plusieurs affaires politico-judiciaires qui ont éclaboussé élus, sociétés et entrepreneurs cannois, dont certaines concernaient des opérations d'aménagement. **Dans ce cadre, des procédures de ZAC ont été utilisées pour détourner des fonds publics sans que les études et les opérations se concrétisent.** Ces événements au fort retentissement médiatique ont provoqué un traumatisme dans l'esprit des Cannois et conduit la municipalité actuelle à adopter une posture plus que méfiante vis-à-vis des zones d'aménagement concerté et des sociétés d'économie mixte. Cette opposition s'ajoute à un contexte départemental de méfiance vis-à-vis des ZAC, considérées comme des opérations disproportionnées et dérogeant au droit commun, trop proches des Grands Ensembles. De ce fait, la ZAC Maria constitue la première ZAC réalisée de longue date à Cannes, par des acteurs ne disposant pas d'expérience en la matière.

1.3 Contexte urbain

La ville de Cannes est située au Sud-Ouest de l'aire urbaine niçoise, le long du littoral. Son territoire est quasi entièrement urbanisé, à l'exception de deux grands parcs et des îles de Lérins. Dans la logique de son action autour de la qualité de vie, la Ville a élaboré son PLU autour de la "ville-jardin". Ce concept, qui guide la municipalité dans toutes ses interventions sur l'espace urbain, renvoie à une attention forte à la végétation et au patrimoine naturel de la ville, ainsi qu'à une densité contrôlée. Les principaux projets d'aménagement à Cannes

concernent des quartiers existants à renouveler ou à équiper pour améliorer le cadre d'habitat (logement, équipements et espaces publics, transports) ou l'attractivité (tourisme, enseignement supérieur, culture).

Au cours des années 2000, la Ville a porté deux grands projets d'aménagement, tous deux candidats à l'appel à projets ÉcoQuartier de 2011 : "Cœur de Ranguin" est opération ANRU dans un quartier d'habitat social à l'ouest de la ville qui a été menée en régie par la municipalité ; la ZAC Maria, au contraire, a été concédée à un aménageur-constructeur pour reconverter une friche industrielle en lisière du centre historique.

Cette dernière opération est située dans le quartier Prado-République, séparé du centre-ville par des voies ferrées et une voie rapide. Il s'agit d'un quartier de faubourg au bâti hétérogène en baisse démographique depuis les années 1970 mais dont l'attractivité augmente depuis le début des années 2000 grâce à un programme de "revitalisation". Sans être classé en ZUS, il fait l'objet depuis 2007 d'un Contrat Urbain de Cohésion Sociale car il présente les caractéristiques d'un quartier populaire fragile : population plus affectée que la moyenne par des difficultés socio-économiques, habitat encore assez dégradé malgré une OPAH, faiblesse du maillage en équipements et espaces publics³⁰. Néanmoins, grâce à une volonté municipale affirmée (Convention d'objectifs, Fonds d'Intervention pour les Services, l'Artisanat et le Commerce- FISAC, amélioration des espaces publics), le quartier a gagné en qualité de vie et en attractivité³¹. Un service de Bus à Haut Niveau de Service, le Palm Express, est en cours de réalisation et desservira l'ouest du quartier vers le centre-ville.



Les 10 quartiers de Cannes. En 6, le quartier Prado-République où est située la ZAC Maria. Il jouxte le centre-ville, en 9 (source image : Wikipédia)

La ZAC Maria est située sur l'ancienne emprise GDF d'une usine à gaz, au sud du quartier Prado République, à la jonction avec le quartier Californie, non loin des voies ferrées. L'îlot de 2 ha jouxte la place du Commandant Maria, autrefois appelée "Place du gaz"³², lieu symbolique du quartier considéré comme le "cœur du quartier" qui été entièrement réaménagé en 2006³³.

³⁰ Informations tirées du Contrat Urbain de Cohésion Sociale 2007-2009 de Cannes

³¹ Notice écoquartier 2011, tirée de la candidature de l'opération à l'appel à projets du MEDDE, pp 2-3

³² "La place du gaz, c'est fini", Nice Matin, 27 Avril 2010

³³ <http://www.cannes.com/fr/cadre-de-vie/votre-ville-change/realisations/places-squares-et-marches/place-commandant-maria.html>, Site de la ville de Cannes, consulté le 11 octobre 2013



(source image : Google Maps)

1.4 Objectifs et caractéristiques de l'opération

L'opération est définie par la municipalité comme "avant tout une requalification de site industriel en centre-ville à laquelle ont été assignés des objectifs de diversité urbaine, mixité sociale et performance environnementale"³⁴

Thèmes mis en avant dans l'appel à projets 2011 :

- Thème 1 : Qualité du Cadre de vie
- Thème 2 : Gouvernance et concertation
- Thème 3 : Mixité fonctionnelle

³⁴ Cf. dossier de candidature Appel à projets MEDDE 2011, p 1

Programme de l'opération

- 270 logements (dont 20% de logements sociaux et 30% de logements à coût maîtrisé)
- Moyenne surface alimentaire de 1000m²
- 1400m² de commerces de proximité
- Création d'un équipement de quartier (maison des associations)
- Réhabilitation d'une villa existante en espace associatif pour les jeunes et les personnes âgées
- Création d'un espace public majeur dans le prolongement de la place du Commandant Maria
- Parking souterrain de 600 places, dont 350 pour du stationnement public



(source image : plans Vinci-Batim-Ory)

Ces objectifs généraux se traduisent par les objectifs programmatiques suivants³⁵ :

"- Assurer l'aménagement du site dans le respect des **principes d'un développement durable** ;

- Réaliser, dans le prolongement de la place du Commandant Maria, **un espace public** de détente, aéré et paysager, susceptible d'accueillir des activités mixtes et des animations diverses ;

- Répondre aux besoins en matière de logement à Cannes, l'un des principaux objectifs assignés à l'opération étant la **réalisation de logements pour actifs** à travers un programme mixte de logements sociaux, de logements à coûts maîtrisés et de logements libres ;

- Créer, de plain-pied avec l'espace public, des locaux susceptibles d'accueillir des **commerces**, compatibles avec la fonction résidentielle et complémentaires avec les commerces du quartier ;

- Assurer la **conservation de la perspective** existante à partir de la Place du Commandant Maria vers les collines environnantes ;

- Créer des **stationnements publics**, indispensables pour dynamiser l'activité commerciale du secteur et proposer aux riverains une offre adaptée en matière de stationnement ;

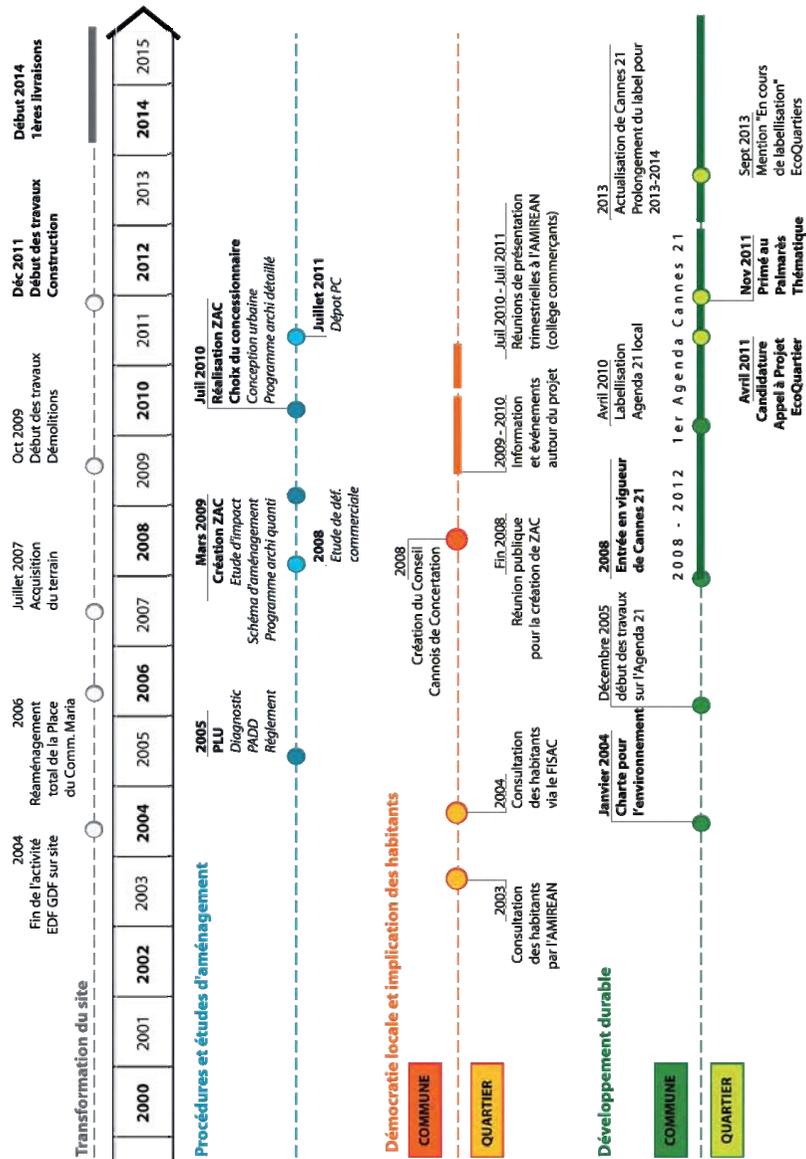
- Répondre aux besoins en matière **d'équipements publics** ou de services d'accompagnement."

2. Les temps forts du projet d'écoquartier "Cannes Maria"

Dates clés de l'opération

- Mars 2001 : Election de Bernard Brochand (UMP)
- 2001 : Début de la réflexion sur la redynamisation/revitalisation du quartier Prado République
- 2003 : Consultation organisée par l'AMIREAN auprès des habitants
- Janvier 2004 : Charte pour l'environnement
- 2004 : Fermeture de l'agence EDF GDF (services occupant l'ouest du site). Le transformateur électrique à l'Est restera en fonctionnement jusqu'au début des travaux.
- 2004 : Création du FISAC Prado République, et du collège commerçant de l'AMIREAN. Consultation des habitants via distribution d'un questionnaire par le FISAC pour recueillir les attentes des habitants
- Fin 2005 : Début des travaux sur l'Agenda 21 de Cannes
- 2006 : Fin des travaux de réaménagement complet de la place du Commandant Maria
- Juillet 2007 : Acquisition du terrain à l'amiable auprès de GDF
- 2008 : Entrée en vigueur du premier Agenda 21 de Cannes
- 2008 : Création du Conseil Cannois de Concertation
- Juillet 2008 : Délibération en Conseil Municipal pour le lancement de la concertation publique sur l'opération
- Entre juillet et octobre 2008 : Sélection de l'Agence Etat d'Esprit pour mener la concertation publique
- Oct-Nov 2008 : Concertation publique (lancement d'un journal d'information, exposition, une réunion publique)
- Mars 2009 : Création de la ZAC Maria en régie communale, avec l'assistance de l'agence Pastorello
- Octobre 2009 : Lancement des travaux sur le site (démontage et désamiantage)
- Avril 2010 : Label national Agenda 21 local décerné à Cannes par le MEDDTL
- Juillet 2010 : Choix du concessionnaire (Vinci-Batim) et de la maîtrise d'œuvre urbaine
- Novembre 2010 : Réunion publique de présentation de l'aménageur constructeur
- Juillet 2010 – Juillet 2011 : réunions trimestrielles de présentation du projet à l'AMIREAN
- Avril 2011 : Candidature à l'Appel à projets ÉcoQuartier du MEDDTL
- Juillet 2011 : Délivrance du permis de construire
- Novembre 2011 : Primé au Palmarès thématique ÉcoQuartier au titre de la « Qualité du projet à la vie de quartier »
- Décembre 2011 : Lancement des travaux de construction par l'aménageur-constructeur
- Septembre 2013 : Attribution de la mention « Engagé dans la labellisation ÉcoQuartier » par le MEDDE
- 2014 : Premières livraisons prévues d'espaces publics et de logements

³⁵ Notice écoquartier 2011, tirée de la candidature de l'opération à l'appel à projets du MEDDE.



3 – Le système d'acteurs

Mâitrises d'ouvrage

Maitre d'ouvrage concédant: Ville de Cannes

- Elus : Député-maire ; Premier adjoint (délégué à la proximité et à la politique des quartiers) ; Adjoint délégué à l'urbanisme
- Services techniques : Chef du service Urbanisme Prévisionnel (= chef de projet)
- AMO création de ZAC : Bureau d'Etude JJ Pastorello et V Guillermin, BET Eureka (2008)
- AMO Concertation : Etat d'Esprit (2008)

Maitre d'ouvrage concessionnaire : Groupement Aménageur – Concepteur – Constructeur (2010) :

- Aménageur - Constructeur : Vinci Immobilier + Batim (*promoteur local*)
- Concepteur : Studio Jean-Jacques Ory (Paysage : Cabinet Fournet)
- AMO : Julien Meyrignac (Citadia)
- BE HQE : Iosis

SIAUBC : Syndicat mixte d'assainissement de l'eau

Partenaires, correspondants et interlocuteurs locaux

Conseil général 06 (considéré comme partenaire dans le cadre du Plan Climat Territorial et impliqué dans la sélection du groupement)

DDTM 06 (correspondant local pour information sur la mise en œuvre et appel à projets)

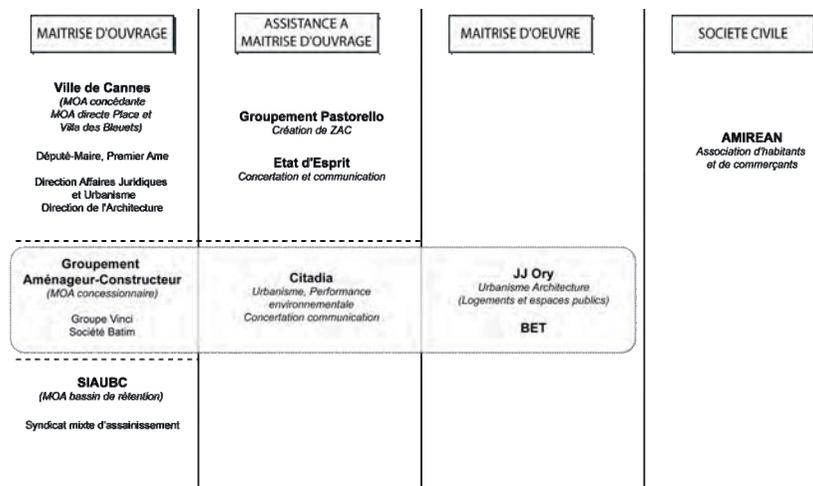
ADAAM : soutien pour la candidature EcoQuartier

ERDF et RTE (réseau de transport d'électricité) : pour gérer le déplacement du transformateur

GDF : ancien propriétaire du terrain

FISAC : animateur coordinateur du FISAC

AMIREAN : Association composée d'un collège "habitants" et d'un collège "commerçants"



4. Le processus de projet

4.1 Un projet qui s'inscrit dans une perspective de transformation plus large de la ville

L'opération de la ZAC Cannes Maria est considérée par la municipalité comme un instrument essentiel de sa politique de redynamisation du quartier Prado-République. La réalisation d'un programme diversifié sur une friche située au cœur du quartier s'inscrit dans une volonté d'améliorer la qualité de vie de l'ensemble des habitants du secteur. C'est pourquoi la définition des éléments programmatiques du projet est étroitement liée à la question de leurs effets sur la ville. Cela ne concerne pas seulement la vocation des équipements, le type de commerces, l'aménagement des espaces publics et le nombre de places de stationnement publiques mais également la mixité des 270 logements à construire. En effet, dans le cadre de sa politique de diversification du parc de logements et conformément au PLH, la municipalité a fixé une répartition à hauteur de 20 % en logements sociaux, 30 % en logements à coût maîtrisé et le reste en accession libre. Cette politique de la diversification du logement, que la collectivité souhaite systématiser, vise notamment l'installation de jeunes couples actifs dans le quartier. Elle intervient dans un contexte où le marché foncier et immobilier est parmi les plus tendus du territoire national. Elle répond aussi à une économie locale très demandeuse de main d'œuvre dans le secteur du tourisme, du commerce et des services³⁶. Ce contexte a conduit la Ville à mener une politique volontariste

³⁶ "Encore une fois, ce qui paraît paradoxal vu la richesse entre guillemets de cette ville, c'est une politique volontariste que nous avons et que nous continuons, puisqu'on essaie de produire entre 150 et 200 logements par an à destination sociale. Alors quand je dis social ... comme l'avait très bien dit le sous-préfet quand il a inauguré la première pierre de la ZAC Maria, le logement social, ce n'est pas forcément pour loger les cas

en matière de logement social, qui lui vaut, avec 16 % de logements sociaux, le taux le plus élevé du département. Ainsi, en raison de son programme de logements et des qualités qu'il devra apporter à la vie du quartier, **le projet devient pour le pouvoir municipal porteur d'une dimension sociale qui dépasse le périmètre de la ZAC.**

Au-delà du volet social, l'écoquartier Cannes Maria s'inscrit aussi dans une politique de développement durable que la municipalité mène depuis le début des années 2000 (Charte pour l'environnement, PADD, PDU, Agenda 21). En effet, le projet reprend et décline les objectifs formulés dans ces documents, notamment en ce qui concerne les aspects énergétiques (construction BBC), environnementaux (dépollution des sols, rétention des eaux pluviales), d'occupation des sols et de densité urbaine.

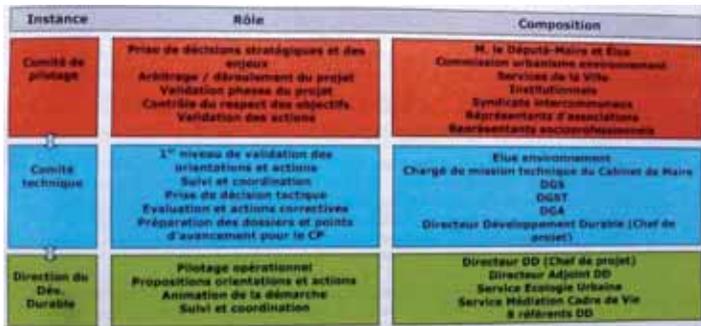
L'expérimentation d'une démarche participative et l'affichage d'une politique des quartiers à l'occasion de l'Agenda 21

L'appellation écoquartier et la poursuite d'objectifs durables dans le cadre du projet Cannes Maria sont **l'expression d'un processus d'évolution des cultures politiques et professionnelles au sein de la municipalité** auquel l'expérience de l'élaboration d'une charte pour l'environnement et d'un Agenda 21 ne semble pas étrangère. En 2004, la Charte pour l'Environnement est réalisée avec une implication des habitants de la ville à travers différents ateliers dont l'objet est de traiter du développement durable au sens large. Organisés durant deux jours, ces ateliers sont animés à la fois par des agents du service Développement durable et par des membres d'associations. Les travaux débouchent sur la définition d'une centaine d'actions, dont plus de 80% seront réalisées.

Ces réflexions se poursuivent à partir de 2005 dans le cadre de l'élaboration de l'Agenda 21. Dans le but de mobiliser un grand nombre d'habitants, la municipalité est relayée par diverses associations : certaines interviennent sur des thèmes liés à la protection de l'environnement, d'autres se situent sur des problématiques sociales. La municipalité recrute également un bureau d'études, EtikPress, pour l'assister dans la mise en place de la démarche et dans le suivi de l'application du plan d'action. La production d'un diagnostic constitue une première étape. S'enchaînent ensuite les autres étapes d'un Agenda 21. En s'appuyant sur les enjeux identifiés dans le diagnostic, les cinq ateliers thématiques ont permis de faire des propositions pour le plan d'action. Réunissant jusqu'à 40-50 personnes sous la présidence du Député-Maire de Cannes, le travail en atelier est organisé en trois temps. Il s'agit d'identifier, dans un premier temps, les projets ou les idées des parties prenantes ; lors du deuxième round, de les avoir déjà travaillés et de faire un premier retour aux participants ; et lors du troisième round, de décider ensemble de les valider ou non. La validation, qui est à la fois politique, technique, financière et légale, s'appuie sur un dispositif de trois instances de pilotage, comprenant notamment des représentants des associations au niveau du Comité de pilotage. Le plan d'action ainsi élaboré se positionne sur des enjeux liés à la préservation et valorisation du

sociaux. C'est principalement pour loger les familles qui travaillent et qui vivent dans cette ville. On a une activité touristique, plus de 42% du produit brut provient du tourisme, et 30% de commerce qui s'ajoute. Parce que commerce et tourisme vont ensemble. Le reste étant des activités de service [...] Donc si vous voulez, on a cette volonté de tirer la ville vers le haut, une politique de tourisme, avec un emploi qui n'est pas un emploi de recherche, c'est principalement des petits métiers, dans l'hôtellerie, la restauration... Malheureusement, ces personnes, vu le prix du foncier dans cette ville, ne peuvent pas se loger. Alors quelque part, si nous élus, nous ne prenons pas en charge cette problématique, ces personnes ne pourront plus travailler à Cannes, ne pourront pas se loger, et toute notre politique va être mise à mal par justement l'absence de personnel et risque de nous endormir comme beaucoup de villes de l'Atlantique qui ferment le 15 septembre et qui réouvrent le 15 juin. On a quand même une activité annuelle, 300 jours de congrès par an, c'est ce qui nous fait vivre." (Adjoint à l'Urbanisme, Ville de Cannes)

patrimoine naturel mais aussi sur des problématiques sociales et de solidarité (aide au logement, soutien aux familles monoparentales, emplois des personnes handicapées, santé) avec la préoccupation explicite de préserver le pouvoir d'achat de l'ensemble de la population. Depuis l'entrée en vigueur de l'Agenda 21 en 2008 se tiennent des ateliers thématiques similaires (Forum Cannes 21), formés à partir d'un appel à participation, pour assurer un suivi pluriannuel de la mise en œuvre des actions et pour procéder à des ajustements et enrichissements du programme.



Les instances de pilotage de l'Agenda 21, (source schéma : Ville de Cannes, dossier de candidature concours ÉcoQuartier 2011)

Le processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'amélioration continue de l'Agenda 21 a généré une évolution sur le plan de la politique des quartiers et sur le plan des pratiques professionnelles au sein des services municipaux.

La méthodologie de gouvernance qui a été élaborée dès la première phase de concertation et éprouvée dans les phases de travail suivantes constitue un outil que la collectivité souhaite généraliser pour "tous les grands projets qui ont vocation à être discutés avec le public" (Directeur du service Développement durable). Une transposition de cette approche a été opérée en 2010, dans le cadre du projet Cœur de Ranguin, autre écoquartier en cours d'élaboration sur le secteur nord-ouest de la commune. Elle aurait donné lieu à une concertation prolongée auprès des habitants et des usagers. **Dans le cadre de l'opération Cannes Maria, la transposition de la méthodologie semble moins aboutie.** Il y a certes eu en 2008 une réunion publique, ainsi que des actions en faveur de l'information des habitants et du recueil d'opinions dans le cadre de la phase de concertation obligatoire pour la création de la ZAC. Et, en 2009, le Forum Cannes 21 a mené une réunion de suivi du plan d'action de l'Agenda 21 sur le thème de la concertation autour du projet de Cannes Maria. Cependant, il n'y a pas eu d'ateliers de travail avec les habitants ni de représentation de la société civile dans les instances de pilotage du projet. Néanmoins, l'expérience du travail autour de l'Agenda 21 constitue un précédent, évoqué par certains acteurs des services techniques de la collectivité comme la référence à un mode de gouvernance possible de l'action publique. Et à ce titre, l'expérience leur sert aussi de critère d'évaluation du caractère durable de la démarche mise en œuvre dans l'opération Cannes Maria.

La démarche pour élaborer l'Agenda 21 a également engendré une sensibilisation des services municipaux aux enjeux du développement durable et une évolution de l'organisation interne des services avec notamment la mise en place de référents Agenda 21 dans tous les services de la Ville et un renforcement du service Développement durable. Cela se répercute, dans certains cas, dans la prise de décision et conduit à **une analyse des actions au regard des**

enjeux du développement durable et des objectifs de l'Agenda 21, y compris en conseil municipal. **La construction d'une culture commune en faveur d'une transversalité dans les actions municipales semblerait s'opérer progressivement.** Certains acteurs mentionnent l'élaboration du SCOT et du PLH comme une expérience heureuse d'un travail en commun. L'association de plusieurs compétences aux discussions préliminaires de l'appel à candidature pour la concession de la ZAC a permis de renforcer la conviction des élus de pouvoir rehausser les objectifs environnementaux et énergétiques du projet. Cela n'empêche pas d'autres acteurs de souligner un déficit de transversalité, notamment autour des décisions concernant l'implantation des commerces.

Il apparaît donc clairement qu'une transversalité dans la conduite de l'action municipale et une gouvernance des projets impliquant la société civile ne constituent pas encore des modes de fonctionnement stabilisés et systématiques. Néanmoins, ils sont devenus des expériences qui permettent aux acteurs de la collectivité de faire des comparaisons avec des actions qui ont eu lieu sur le même territoire et de se référer à d'autres formes de conduite possibles.

Les liens entre la notion d'écoquartier, les enjeux durables et le projet Cannes Maria dans les discours des acteurs de la collectivité

Comment, entre les initiatives qui déroulent les actions de l'Agenda 21 et les ambitions de redynamisation du quartier, les acteurs s'identifient-ils au mot "écoquartier" ? Quelles sont les aspects du projet qu'ils associent de manière privilégiée à l'idée d'un développement urbain durable ? La problématique de "revitalisation du quartier", de "rénovation urbaine" et de résorption "de la fracture physique et économique" semble très prégnante sur l'engagement des élus dans le projet mais elle n'est pas spontanément citée comme un des enjeux du développement durable. De même, la mixité sociale est considérée comme un enjeu pour le projet mais n'apparaît pas comme une propriété intrinsèque d'un écoquartier. A notre question de savoir s'il associe une dimension sociale à la réalisation d'écoquartiers, le conseiller au cabinet du Maire répond : "C'est une politique plus générale. C'est à l'occasion de nos réflexions en amont sur ce que devait être Cannes Maria qu'on a fait émerger cette problématique de mixité. [...] La règle de répartition des logements, on essaie de l'appliquer dans tous nos programmes. Systématiquement. Dans tous les quartiers de Cannes. Que ce soit le quartier central, que ce soit dans les opérations plus périphériques." Cela ne signifie pas que les élus récuseraient l'appellation écoquartier. L'attribution en novembre 2011 du prix "Qualité du projet à la vie de quartier" au Concours ÉcoQuartier du Ministère de l'Écologie et du Développement Durable est saluée comme **une récompense des efforts entrepris dans la déclinaison des objectifs de l'Agenda 21** à l'échelle du site. La reconnaissance ministérielle semblerait aussi un argument pour rassurer une partie de la population qui pouvait craindre que la mise en place d'un écoquartier soit synonyme d'habitations pour écologistes. Mais les élus se reconnaissent plus volontiers dans le "concept de ville-jardin", terme qui est apparu au moment de l'élaboration du PLU pour désigner une qualité de la ville qui combinerait forte densité des constructions sur les parcelles, préservation du patrimoine et des espaces non-construits végétalisés (élu adjoint à l'urbanisme, conseiller du cabinet du maire). Ce terme figure d'ailleurs sur de nombreux supports d'information (journal du quartier). Notons aussi que le terme écoquartier n'apparaît pas sur les panneaux placés à l'entrée du chantier.

L'appellation semble davantage portée par les techniciens de la municipalité. Le chef de projet et le directeur du service Développement durable et de la Propreté urbaine ont eu l'occasion d'échanger leurs points de vue sur les enjeux durables, notamment à travers des interventions conjointes dans le cadre du PLU et de l'Agenda 21, des participations

communes à des colloques et à une formation sur les écoquartiers. Ils sont à l'origine de l'initiative qui conduit à intégrer la grille de critères pour la réalisation d'un écoquartier (publiée par le Ministère de l'Écologie dans le cadre du concours ÉcoQuartier 2009) dans le cahier des charges de l'appel à candidature pour la concession. En face de chaque critère, ils précisent les objectifs minimaux attendus de la part des candidats aménageurs. Ils sont par ailleurs les deux personnes mobilisées à la Ville pour la réponse au concours de 2011 du Ministère. **Ces deux acteurs portent une vision plus large du développement durable.** Ainsi, le chef de projet considère que les aspects tels que la mixité sociale et fonctionnelle, la prise en compte des usages, la conception des espaces publics sont des dimensions durables particulièrement travaillées dans le projet. Le directeur du service Développement durable, quant à lui, souligne l'importance de la performance énergétique attendue, le fait de construire sur une friche urbaine, de procéder à la dépollution du terrain, mais également d'inclure un volet social ou encore de prendre en compte le phénomène de précarité énergétique dans la mise en œuvre du projet. Si les deux acteurs adhèrent globalement à l'idée que les orientations prises dans l'opération justifient l'appellation écoquartier, ils soulignent aussi leur souhait de voir la municipalité aller plus loin sur certains aspects, notamment sur celui de la gouvernance.

Le soutien au commerce et aux services comme axe d'intervention sur le quartier

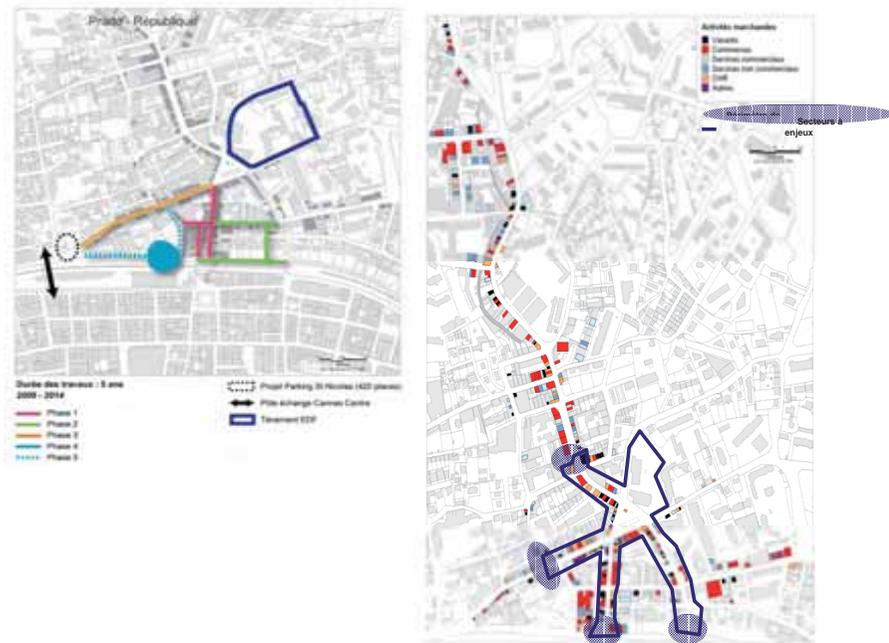
Le soutien aux activités économiques (les services, le commerce et l'artisanat) du quartier Prado-République est une préoccupation que la municipalité porte depuis sa première élection en 2001. À cette période, le déclin économique y est déjà clairement perceptible. Les activités historiquement prégnantes, d'abord l'installation de nombreux artisans italiens, puis celle des antiquaires, ont été progressivement abandonnées et ont laissé place à des commerces de proximité. Une partie de ces activités plus récentes est utilisée majoritairement par certaines communautés, notamment maghrébines (restauration, bar, boucherie halal). La Mairie souhaite intervenir de façon à ce que l'offre proposée par les activités économiques puisse stabiliser la population du quartier et répondre à leurs besoins. L'obtention d'un fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce, FISAC³⁷, et le recrutement d'une animatrice créent les conditions qui permettent à la Mairie d'envisager des actions concrètes allant dans ce sens. Parallèlement, une association des commerçants est créée au sein d'une association de quartier existante, l'AMIREAN (Association des quartiers MImont – REpublique et quartier des ANglais). Elle devient un partenaire indispensable pour la Mairie pour mener une réflexion sur l'avenir du quartier et comprendre les attentes des habitants et des commerçants. **La particularité de l'association est sa composition en deux collèges, l'un pour les commerçants, l'autre pour les habitants.** De ce fait, le service Commerce de la Ville dispose de deux interlocuteurs au sein de la même association. L'AMIREAN a organisé en 2003 une consultation auprès des habitants pour connaître leurs interrogations et

³⁷ Financé par le budget de l'Etat, ce fonds "a pour vocation de répondre aux menaces pesant sur l'existence des services artisanaux et commerciaux de proximité dans des zones rurales ou urbaines fragilisées par les évolutions économiques et sociales. ...L'action du FISAC se traduit par le versement de subventions aux collectivités locales et aux entreprises (en milieu rural, seulement en faveur d'entreprises économiquement viables et à condition de ne pas induire de distorsion de concurrence). Le FISAC finance des actions de fonctionnement (animation, communication et promotion commerciale, recrutement d'animateurs de centre-ville, études...) ou d'investissement (halles et marchés, centres commerciaux de proximité, signalétique commerciale, aides directes aux entreprises...)." source : <http://www.dgcis.gouv.fr/secteurs-professionnels/artisanat/le-fisac>

leurs aspirations en ce qui concerne la qualité de vie dans le quartier. Certains éléments de cette consultation influenceront sur la programmation future de la ZAC, en particulier le principe de la pluralité des fonctions réunies sur le site.

La mission de l'animatrice FISAC consiste en l'élaboration d'un projet pour le développement des activités, comprenant la définition commerciale, une stratégie d'image et la mise en œuvre d'un plan d'action en adéquation avec les objectifs fixés. Sur la base d'un état des lieux qui recense les catégories d'activités existantes et l'évolution du nombre de commerces entre 2005 et 2012, la municipalité retient un projet conçu autour de trois axes : développement d'un "quartier à vivre", valorisation du pôle Antiquaires, soutien à une démarche "développement durable". Le projet est décliné, pour le quartier existant, en plusieurs sous-ensembles d'actions : animation de quartier (par exemple sensibilisation du public et des commerçants aux enjeux du développement durable, découverte du commerce équitable, construction écologique), accompagnement des investissements, assistance au projet d'implantation de nouveaux commerces. Pour le périmètre de la ZAC, le rôle du FISAC est d'enrichir la programmation sur les aspects commerciaux et des activités associatives. De plus, il s'agit d'intégrer dans son projet de communication et d'animation la préparation à l'arrivée de nouveaux habitants et l'appropriation des nouveaux équipements et espaces publics. Le travail, mené avec l'apport d'un bureau d'étude, AID Observatoire, débouche sur la proposition de différents outils, tels que la définition d'un périmètre de sauvegarde pour l'existant et l'inscription dans le PLU de polarités commerciales. En ce qui concerne le périmètre de la ZAC, la proposition comprend des principes programmatiques concernant la taille, la configuration et la profondeur des surfaces dédiées au commerce, des préconisations de prix et de loyer, et un chiffrage pour le nombre de places de stationnement. Elle esquisse également une procédure d'attribution des locaux commerciaux, intégrant l'idée d'un examen des projets de commerce en lien avec les orientations du plan de développement commercial du quartier, des clauses pour l'encadrement de la négociation entre le futur aménageur de la ZAC et les porteurs de chaque projet de commerce, ainsi que la mise en place d'un comité d'attribution où siègeraient la Ville de Cannes, l'aménageur, les chambres consulaires, des représentants des commerçants et l'animateur FISAC. Pour assurer la maîtrise de ces actions vis-à-vis de l'aménageur de la ZAC, la proposition stipule l'intégration de clauses spécifiques dans le cahier des charges de l'aménageur et le traité de concession. On verra par la suite que ces propositions n'ont pas toutes eu l'écho escompté auprès des élus. **L'analyse de leur prise en compte ou non en phase de réalisation de la ZAC permet également d'appréhender les forces et faiblesses du dispositif de pilotage au moment de la réalisation.**

Parallèlement aux actions du FISAC, la Ville mène d'autres actions pour la sauvegarde du quartier, dont le point culminant est le réaménagement de la place du Commandant Maria en 2006. Cette opération est considérée comme une réussite par la Ville, bien que la communautarisation d'une partie de la population du quartier semble rejaillir sur la fréquentation de la place et que les commerçants regrettent une végétation exubérante qui porterait atteinte à la visibilité des magasins.



A gauche : Périmètre de sauvegarde qui laisse apparaître la position centrale du site de la ZAC dans le projet de développement des activités économiques, (source schéma : A.I.D. Observatoire)

A droite : Phasage des interventions sur l'existant, (source schéma :FISAC)

4.2 Une création de ZAC qui débouche sur l'attribution de la concession d'aménagement à un opérateur privé

L'élaboration du projet a dû prendre en compte de nombreuses contraintes techniques, entraînant des coûts importants (dépollution du site, galerie souterraine dans une zone inondable pour enfouir des lignes électriques de haute tension, déplacement du plus grand transformateur EDF de la ville, prise en compte du dénivelé de terrain). **Mais c'est sur le plan du pilotage de l'opération, notamment en raison du montage contractuel complexe de celle-ci, que la collectivité a été confrontée à un défi majeur**, faisant largement appel à des compétences de négociation et des savoirs procéduraux en interne et en externe. Avant même le démarrage de l'opération, la négociation de l'acquisition du foncier auprès de GDF, une étape importante dans la mise en place des conditions pour pouvoir envisager une transformation de grande ampleur à l'échelle du quartier, a nécessité l'intervention de ce type de compétences, que la municipalité a pu mobiliser auprès de sa direction des Affaires juridiques et de l'Urbanisme. Le défi pour la municipalité n'est pas seulement d'acquiescer et de

développer ces savoirs et ces compétences, encore faut-il pouvoir les articuler à des situations précises. Cette question est apparue comme particulièrement cruciale à trois moments clés du projet : la création de la ZAC, l'attribution de la concession d'aménagement et le suivi de la réalisation. L'analyse de ces moments montre que **la maîtrise des procédures est déterminante pour la capacité de la Ville à poursuivre les objectifs ambitieux qu'elle s'est fixés.**

Le choix de la ZAC

A partir de 2007, avec l'acquisition du foncier, la municipalité s'engage dans une réflexion sur l'aménagement du site et sur son rôle dans la transformation du quartier. La question de la procédure pour encadrer la démarche est également débattue. A ce stade, la création d'une ZAC n'est pas considérée par les acteurs publics comme un outil d'aménagement adapté au contexte. **L'opposition à cette procédure est notamment motivée par le souvenir des affaires judiciaires autour des ZAC et des SEM d'aménagement** qui ont ébranlé la ville dans les années 1990. Plus largement, la crainte est aussi celle que l'image de Grand Ensemble qui serait véhiculée par le terme ZAC puisse générer des oppositions de la part des riverains et conduire à un blocage de l'opération. La collectivité préfère généralement s'appuyer sur des procédures telles que le permis de construire global "valant division"³⁸ ou la création de lotissements pour mener des opérations urbaines de cette importance. C'est le chef de projet au sein du service Urbanisme qui a défendu le point de vue de la pertinence d'un montage de ZAC pour développer un programme aussi diversifié (logements, commerces, équipements public, espaces publics) et pour traiter les contraintes techniques et financières pesant sur le site. Il considère également que cet outil est adapté pour que la Ville puisse progressivement définir les orientations définitives du projet et ainsi conserver une maîtrise du projet pendant les différents stades de sa concrétisation. Pour lui, une ZAC n'enlève rien à la liberté de création architecturale et urbaine sur le site. Recruté en 2008 depuis un poste dans une commune voisine moins marquée par les affaires, et soutenu par une élue au fait de réalisation de ZAC réussies, il arrive à convaincre les responsables administratifs et sa direction de l'intérêt de cet outil. Après plusieurs réunions de préparation, les élus adoptent en conseil municipal la décision d'engager une procédure de ZAC. La décision de structurer et encadrer la réalisation du projet par la création d'une ZAC conduit dès lors à une implication forte du service juridique de la collectivité. **L'implication de juristes dans le montage de l'opération est d'autant plus simple à concrétiser que les services Urbanisme et les Affaires juridiques sont regroupés dans une même direction.**

Pour réfuter l'idée que la ZAC serait synonyme d'un développement urbain incontrôlé, le service d'Urbanisme insiste sur **le rôle du PLU comme document de référence en matière de règles d'urbanisme qui s'applique à tout le territoire, ZAC comprises**. Cela renvoie en effet à la suppression, dans la loi SRU de 2000, du document spécifique (Plan d'Aménagement de Zones) qui permettait d'appliquer dans les ZAC des principes dérogatoires à la réglementation générale d'urbanisme.

³⁸ Article R.431 – 24 du Code de l'Urbanisme. Ce permis est conçu pour réaliser une opération complexe sur un même terrain par plusieurs opérateurs. Il permet à la fois de le diviser et de l'aménager sans être soumis à la réglementation du permis d'aménager ou du lotissement.

Le processus de montage

La structuration par étapes successives "bien définies", qu'impose la procédure de ZAC, est considérée par les acteurs des services municipaux comme une caractéristique très utile. C'est la phase de concertation préalable qui est perçue comme un atout important de la procédure dans le contexte spécifique du quartier. Le cadre réglementaire de la concertation est considéré comme la manière la plus appropriée pour engager un projet dans un quartier qui accumule des difficultés sociales et urbanistiques et où de nombreux habitants critiquent une présence insuffisante des services publics. Tout en reconnaissant qu'il existe d'autres procédures et démarches possibles pour mener une concertation, le responsable de la Direction des Affaires juridiques et de l'Urbanisme souligne l'intérêt du cadrage que procure la réglementation des ZAC. Le chef de projet insiste de son côté sur le fait que cette orientation relève d'un choix politique : *"A l'origine, la concertation aurait pu être plus ambitieuse. On n'est pas allés jusqu'à des ateliers participatifs. Le choix des élus, ça a été celui d'informer, largement, mais pas de co-construire le projet"*. Dans un contexte où par ailleurs l'élaboration de l'Agenda 21 conduit à une concertation autrement plus ample que ce qui sera mené dans le cadre de la ZAC, **cette position traduit une certaine frilosité à trop vouloir ouvrir la procédure par crainte de "débordements" dans les revendications habitantes.** La ZAC, en particulier sa phase de concertation obligatoire, apparaît ainsi davantage comme un outil qui permet de cerner les enjeux liés à la réalisation du projet et de baliser les risques qui pourraient mener à un blocage en phase opérationnelle : l'acceptation des volumes de bâti envisagés, les obstacles administratifs, les nuisances de chantier, la présence des lignes électriques de haute tension, etc. *"On peut faire de la concertation sans avoir besoin, bien entendu, d'une ZAC, si ce n'est que dans le cas d'une ZAC, on a quand même des étapes bien définies, donc on est passés par cet aspect-là. Parce qu'on voulait, dans ce quartier qui a été un peu esseulé pendant un certain temps, encadrer, on va dire, la "psychothérapie", je vais appeler ça comme ça, parce que c'est un peu ce qui se passe, dans le quartier, par rapport à cette problématique de ce terrain, de cette pollution, qui était laissé à l'abandon... Des gens du quartier, des différents voisins, pourront effectivement, après, avoir des problèmes vis-à-vis du projet qui allait être réalisé, en disant "ça fait du bruit, la hauteur n'est pas bonne" etc. ... Donc c'est un outil qui nous a servi, surtout, pour cette partie concertation proprement dit, et a permis de régler un certain nombre de problèmes administratifs en amont de l'opération avant de se retrouver dans l'opération."* (Directeur des Affaires juridiques et d'Urbanisme)

La phase de concertation est donc appréhendée comme un moyen de préparer la réalisation de l'opération dans la perspective d'isoler ou de lever un certain nombre d'obstacles qui pourraient ralentir l'opération après l'attribution de la concession. L'effet escompté semble pleinement atteint. Le chef de projet dit : *"Alors au final, je pense que tout le monde est satisfait, notamment parce qu'on n'a eu aucun recours, à tous les stades de la procédure, sur le permis et tout"*. Cet avis est partagé a posteriori par l'AMO du concessionnaire, Citadia, qui considère que cette phase a été essentielle pour favoriser l'adhésion des riverains au projet. Dans leur évaluation assez positive de la procédure, plusieurs acteurs de la collectivité se réfèrent à un autre projet d'urbanisme cannois, celui de l'écoquartier Cœur de Quartier Ranguin dans le secteur de la Bocca. Celui-ci, démarré un peu avant la ZAC Maria, n'avait pas bénéficié d'un montage juridique similaire. Selon plusieurs acteurs de la municipalité, cette opération doit faire face aujourd'hui à des complications pour son achèvement complet. Ils ne mettent pas en cause la concertation plus vaste qui y est engagée mais considèrent plutôt que **les problèmes relèvent d'un cadrage procédural insuffisant.**

La concertation menée dans le cadre du projet Cannes Maria a tout de même permis que s'expriment des attentes de la part des habitants. **Certaines sont reprises à travers une évolution du programme** : l'intégration d'une "Maison des associations" dans le projet, un agrandissement des surfaces dévolues au commerce de proximité, un agrandissement de la place avec davantage de mobilier urbain, la réduction de la taille des bassins de rétention des eaux pluviales, l'augmentation du nombre de places de stationnement.

La concertation est aussi un moment où s'expriment certaines craintes : la hauteur des immeubles, notamment celui à l'arrière du site vers le Val Maria, l'impact de l'opération sur les prix de l'immobilier, la proximité du transformateur EDF et des lignes enterrées.

L'association AMIREAN considère être *"complètement intégrée avec la Mairie dans le projet"* et avoir pu infléchir certaines orientations. C'est sur la question des nuisances liées à la présence du transformateur que, selon elle, la collectivité n'a pas été suffisamment à l'écoute.

Pour la concertation et le montage de la ZAC, que la Ville mène en régie, deux missions d'AMO sont confiées à des bureaux d'études différents. Le bureau État d'Esprit est recruté début 2008 pour la concertation et une mission d'accompagnement sur plusieurs années. Outre la campagne d'information (dépliants, exposition, relations presse) et le montage de la réunion publique au moment de la concertation réglementaire, cette agence a eu pour mission de faire de l'information auprès des habitants, riverains, usagers tout au long des phases opérationnelles. Elle a notamment produit les six premiers numéros d'un journal dédié au projet et organisé des événements à l'occasion des démolitions et de la présentation de l'aménageur-constructeur. La poursuite de l'information auprès du public après les premières livraisons est inscrite dans la mission de l'aménageur.

Au même moment, l'agence d'urbanisme Pastorello, associée au bureau d'études EURECA pour l'étude d'impact, est chargée du dossier de création de la ZAC. L'importante expérience de ce consultant constitue un apport précieux pour le chef de projet pour qui Cannes Maria était la première réalisation de ZAC. L'AMO contribue également à approfondissement du programme, sommairement défini par les élus, et assiste la collectivité dans l'analyse des candidatures pour la concession.

L'étude d'aménagement, en s'appuyant sur les différentes enquêtes et études réalisées avant 2007, et sur les réflexions propres de l'équipe AMO, développe différents scénarios. Plusieurs scénarios ont été soumis aux élus, qui en ont retenu un, ensuite traduit dans des orientations d'aménagement. Dans cette démarche, **le chef de projet apprécie particulièrement le principe d'une mise en œuvre "en bloc" de tous les éléments du programme.**

Une étude d'impact est réalisée en 2008 dans le cadre de la création de la ZAC. Elle présente dans une première partie une analyse de l'état initial de l'environnement physique, naturel, paysager, urbain et socioéconomique de l'opération. Cette partie s'appuie sur des prises de mesures concernant la pollution des sols, les nuisances acoustiques et les risques naturels. Elle produit également des relevés sur les espaces bâtis et retrace l'évolution des données sociodémographiques et de fonctionnement urbain. Une deuxième partie est consacrée à l'évaluation de l'impact du projet sur cet environnement. Globalement, l'impact de la réalisation des éléments du programme est évalué positivement en ce qui concerne les dimensions socioéconomiques. La construction d'un bassin de rétention aurait un effet positif sur le fonctionnement hydrologique du secteur et la dépollution des sols est également évaluée positivement. L'étude souligne cependant l'impact négatif de l'important mouvement de terrain nécessaire pour la construction des bâtiments et de leurs parkings souterrains et pour la remise en état des sols. Une troisième partie présente une analyse comparative des programmes de deux projets précédents pour ce site (2003 et 2007) et de celui de la ZAC

les inconvénients. Je parle pour mes élus. A un moment donné, par élimination, on a trouvé la procédure qu'on a trouvée." (Conseiller technique au cabinet du Maire)

La concession à un aménageur-constructeur représente la possibilité de pallier l'absence d'une SEM locale. Cela contribue à faire de la maîtrise du projet par la Ville un enjeu majeur dans le choix de la concession. La maîtrise de l'architecture et de l'insertion urbaine est considérée comme particulièrement sensible. La préoccupation pour préserver le patrimoine bâti de la ville, alimentée par la crainte d'une irruption trop forte d'un immobilier de promotion non contrôlés qui nuirait à la volonté d'une architecture de qualité et de mixité fonctionnelle et sociale, encourage la recherche d'un acteur qui possède de par sa taille la puissance pour traiter un programme diversifié comprenant du logement social. **L'enjeu est donc d'attirer un concessionnaire suffisamment important pour traiter un cahier des charges exigeant.** Dans ce contexte, la taille du programme est également évoquée comme un des facteurs qui composent la force d'attraction de l'opération. La présence d'un acteur local, Batim, dans cette association d'aménageurs rassure également la Ville : son ancrage déjà ancien sur la commune est considéré comme une garantie de sa vision de long terme, qui serait profitable pour les négociations dans les phases de réalisation à venir. La maîtrise financière et temporelle de la démarche est un autre aspect de l'enjeu. **La volonté d'une réalisation rapide, nécessitant un financement important, plaide en faveur d'un partenariat avec un concessionnaire privé.** De plus, les risques financiers qui pèsent sur la réalisation et la commercialisation de l'opération reposent essentiellement sur le concessionnaire.

Globalement la procédure de concession est appréhendée comme une démarche qui permet à la collectivité de reverser une partie considérable des risques sur le concessionnaire et de bénéficier d'un dispositif opérationnel externe pour la réalisation du projet avec des compétences techniques et opérationnelles, ainsi que les moyens financiers qui y sont associés. Les services techniques de la collectivité pourront ainsi se focaliser sur les activités de coordination, de suivi et de contrôle.

Les savoir-faire juridiques dans la phase de négociation du traité de concession

Dans la mesure où la partie publique n'est pas principale dans la réalisation de l'opération (seul l'aménagement de l'extension de la place du Commandant Maria est mené sous maîtrise d'ouvrage de la Ville), **la Mairie a pu appliquer les règles des délégations de service public sur la mise en œuvre de la procédure. L'avantage de cette procédure est qu'elle n'impose pas l'anonymat des candidats, contrairement aux procédures classiques de marchés publics.** La participation de groupements et d'investisseur d'envergure nationale permet une mise en concurrence qui est perçue comme avantageuse pour obtenir une réduction substantielle des marges de bénéfices perçus par les opérateurs dans des appels d'offres de marchés publics.

Les savoir-faire juridiques et de négociation jouent un rôle primordial dans cette phase de passage. Le directeur des Affaires juridiques, qui a dirigé la procédure de passation, insiste sur une condition fondamentale **pour une négociation favorable : la présence de plusieurs concurrents de taille importante.** Dans le cas de la ZAC, sept groupements y ont participé. Pour arriver à un tel nombre, il conviendrait de s'assurer d'un intérêt réciproque entre les deux parties pour qu'il y ait négociation. Selon cet acteur, **il faut un équilibre entre d'un côté l'intérêt communal et l'intérêt public, et de l'autre côté, un retour d'investissement qui soit suffisant pour le concessionnaire.** Il faut donc préalablement réaliser une étude économique pour savoir où se situe cet équilibre. L'objectif est d'éviter qu'un seul voire aucun candidat ne réponde.

"Si le cahier des charges est bien fait, s'il y a ce retour sur investissement, vous allez avoir 6 ou 7 ou 8 majors, 8 grands groupes qui vont répondre. A ce moment-là, il y a véritablement une mécanique de concurrence qui se met en marche, qui fait qu'ils travaillent sur le sujet, parce ce qu'ils savent qu'ils sont plusieurs et qu'ils ne veulent pas ne pas avoir le dossier. Dans un premier temps, ils répondent avec des offres qui ne sont pas satisfaisantes généralement, et dans un deuxième temps, par la mise en œuvre de la concurrence, ils commencent à réduire leurs marges, ils commencent à être beaucoup plus concurrentiels parce qu'ils veulent avoir le projet, donc ils vont dans le sens de la Ville, et effectivement, là vous retournez sur un équilibre économique, y compris pour la Ville. Et ça évite que la Ville se mette à verser des sommes indéfiniment et se retrouve dans la situation où on a un projet d'intérêt général qui sort, qui est économiquement avec des charges d'exploitation phénoménales." (Directeur des Affaires juridiques et d'Urbanisme)

La négociation elle-même se décline selon un chemin de fer éprouvé au cours d'autres opérations précédemment menées par la Ville. La négociation aboutit à une élimination progressive des concurrents. Le choix du candidat restant ouvre sur la mise au point de l'offre finale au regard des critères que la commune s'est fixée. Dans l'ordre de l'importance pour la ZAC Maria, ces critères portent sur la pertinence des propositions en matière :

- de principes d'organisation de l'aménagement définis par la Ville et leur compatibilité avec les exigences programmatiques (coef. 4) ;
- de promesse architecturale et de solutions techniques, environnementales et paysagères, notamment au regard des exigences en matière de protection de l'environnement et de promotion d'un aménagement durable (coef. 3) ;
- de propositions financières et contractuelles (prix d'acquisition du terrain, bilan économique global, montant du loyer du bail à la Ville de Cannes, participation de l'aménageur aux équipements publics) (coef. 3) ;
- de poursuite des procédures, de mise en œuvre opérationnelle de l'aménagement (phasage des travaux et commercialisation) et du programme de construction (coef. 3) ;
- de pertinence de l'organisation du candidat en matière de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre au regard de l'aménagement à réaliser (coef. 2,5) ;
- de degré d'acceptation du contrat proposé et/ou pertinence des modifications demandées.⁴⁰ (coef. 2).



Coupe nord-sud du projet lauréat (source image : Vinci-Batim-Ory)

⁴⁰ Extrait de la délibération du Conseil Municipal de la Ville de Cannes, séance du 19/07/2010.



Axonométrie du projet lauréat (source image : Vinci-Batim-Ory)

La procédure de passation de la concession est pour la Ville et le concessionnaire le moment où se précise et se contractualise le niveau des exigences pour la réalisation du programme et des prestations qu'elle souhaite obtenir vis-à-vis des candidats. C'est aussi le moment où se décident la gouvernance et la composition des acteurs contributeurs au projet, ainsi que la marge de manœuvre qu'elle veut conserver pour les orientations et décisions à venir (à travers les propositions des candidats en matière de poursuite de la procédure, de mise en œuvre opérationnelle de l'aménagement et du programme de construction). Le cahier des charges de l'appel à concurrence forme une maquette du traité de concession qui sera enrichi et aménagé en fonction de la négociation. *"On demande au candidat de faire part des modifications qu'il souhaiterait y apporter, bien entendu, on vérifie, aussi, pour éviter des modifications qui seraient substantielles et qui sortiraient de l'appel à concurrence. Au moment où on a une délibération qui est prise avec un choix, avec quelqu'un qui est retenu, le projet de traité, on l'a... puisqu'on choisit l'offre d'un candidat, on a son projet de traité, on a négocié, donc on sait exactement ce qu'il y a dedans."* (Directeur des Affaires juridiques et d'Urbanisme)

Pour la maîtrise de la réalisation du périmètre attribué à l'aménageur-constructeur, la collectivité compte sur la qualité de la procédure de concession et celle de la contractualisation conclue avec le concessionnaire. Et elle a montré son savoir-faire dans l'organisation de la consultation et la négociation du traité. Le traité repose sur un cahier des charges précis en termes d'objectifs mais reste très ouvert sur les modalités de concrétisation. La confiance accordée au traité repose à la fois sur la souplesse que le contrat est censé laisser pour les modalités de réalisation des exigences et des objectifs liés à l'opération et sur la précision de ces mêmes exigences et objectifs à travers l'écriture des clauses du traité et des documents annexés. En effet, le traité comprend le cahier des charges de la consultation et les plans d'aménagement, fournis lors de la remise des offres et approfondis ensuite pendant la

phase de négociation. Et effectivement, au stade de la signature du traité, le niveau d'étude du projet est déjà avancé au stade d'un avant-projet détaillé (APD). *"On demande un niveau qu'on appelle Esquisse Plus. Mais pour avoir le projet, après, il faut que le projet soit intéressant, mais généralement, ils arrivent avec un niveau APS, et voyant l'offre, ils ont développé généralement, entre le moment où ils déposent l'offre et la négociation, un niveau APD lorsqu'ils arrivent dans le bureau du maire pour la négociation."* (Directeur des Affaires juridiques et d'Urbanisme). Outre la présentation du parti architectural et urbain, l'avant-projet détaillé permet également au futur concessionnaire de négocier et de stabiliser ses prestations avec les représentants de la Ville. La pertinence du niveau de précision atteint transparait également dans ce récit. *"Après on dit que dans les 4 mois après signature du traité, il y a présentation d'un APD pour validation qui va faire l'objet de négociations. Pour être très clair, en parallèle des 4 mois qu'on leur donne pour l'APD, ils développent l'APD, mais c'est accessoire, par contre, ce qu'ils font, c'est développer le permis."* (Directeur des Affaires juridiques et d'Urbanisme).

A côté de l'intérêt réciproque de l'explicitation des prestations envisagées à travers les plans et d'autres éléments graphiques (maquette, vidéo), le Service juridique de la Ville apprécie le caractère ouvert du cadre contractuel de la concession et la dynamique de négociation qu'il permet. *"Mais pour revenir sur les marchés publics, dans les sociétés de travaux vous avez toujours un juriste qui va ouvrir le contentieux éventuel ou à venir. Les échanges, ordres de services, leur conformité avec le CCAP ou le CCTP et autres, deviennent une passe d'armes. Ce n'est pas le cas dans les concessions d'aménagement. A ce niveau-là, ça va plutôt remonter du technique vers la solution juridique plutôt que d'essayer d'avoir deux techniciens qui disent "là on a un problème là-dessus", qui vont remonter au service juridique pour dire "qu'est-ce qu'on fait ?". Vous voyez, c'est un mécanisme plus souple, mais qui fonctionne beaucoup mieux. On reste sur la finalité qui est quand même la réalisation de l'ouvrage parce qu'on est beaucoup plus souples, et beaucoup moins régentés, réglementés, par des textes complexes que l'on a dans les marchés publics. Dans un marché public, vous avez différents documents, il arrive un moment où vous avez une liste de documents les uns sur les autres, vous en oubliez un, et en face, on vous dit que c'est celui-ci qui s'applique. Et je dirais que les procédures de délégation de service public, ou de mise en œuvre de concessions de travaux telles qu'on en emploie, sont beaucoup plus dans le sens de la simplification administrative que ne l'est effectivement aujourd'hui la procédure de marchés publics."* (Directeur des Affaires juridiques et d'Urbanisme).

La souplesse recherchée renvoie aussi à une forme de pragmatisme afin de permettre l'évolutivité du projet en fonction des changements contextuels et des ajustements pour gagner du temps et faire des économies. *"La procédure de concession d'aménagement permet, comme dans le cas d'un marché public, de passer des avenants. On a une certaine souplesse vis-à-vis des éléments qui remontent. On a intégré, au cours de la négociation, certaines demandes de l'AMIREAN ou autre, en disant à chacun des candidats, on vous demande de faire une proposition dans ce sens-là. Tant qu'il ne s'agit pas d'une modification substantielle de cahier des charges, on peut le faire. On a effectivement les capacités, grâce à ça, d'intégrer au fur et à mesure ces éléments."* (Directeur des Affaires juridiques et d'Urbanisme).

Le chef de projet souligne néanmoins des limites opérationnelles qu'il perçoit dans l'application de ce cadre réglementaire plus ouvert : *"Tout ce qui a été balisé dès le début, les logements sociaux, etc., c'est clair, c'est net. Après, sur tout le reste, là où il y a du flou : les commerces, les économies d'énergie par rapport au BBC, faire du gaz plutôt que de l'électricité, là ça devient très compliqué, parce qu'il n'y a rien de fixé, rien de figé, dans le cahier des charges, en dehors d'atteindre l'objectif BBC."*

On pressent que dans ce cadre plus souple et malgré le soin que les juristes de la collectivité ont apporté à l'écriture du traité, les réponses à fournir au cahier des charges reposent essentiellement sur **la capacité de négociation et sur le poids que les parties peuvent mettre dans la balance pour que les modalités de réalisation du projet leur soient favorables**. Après la négociation du traité de concession, la négociation en cours de réalisation est donc clairement envisagée comme mode de fonctionnement du projet. La souplesse recherchée demande, outre le savoir-faire de négociation, un suivi minutieux et une organisation efficace des instances du projet.

5. La conduite de l'opération

La conduite de l'opération et la maîtrise des procédures sont des facteurs essentiels pour apprécier la capacité de la Ville à poursuivre les objectifs qu'elle associe à un développement urbain durable. Avant de centrer notre analyse sur ces facteurs, rappelons que la réalisation du projet repose sur le montage de plusieurs procédures. La plus importante est celle de la concession, qui couvre aussi le périmètre le plus vaste, que la Ville a attribué à un aménageur-constructeur. Outre les ouvrages dont les surfaces seront commercialisées directement auprès d'acquéreurs privés, la concession inclut la réalisation des voies et espaces publics intérieurs de l'îlot. Ceux-ci seront rétrocédés à la Ville dès l'achèvement des travaux. La concession comprend également la réalisation de la Maison des Associations (MDA) qui sera louée par la Ville sous la forme d'un bail intégrant une clause de cession ultérieure. Il s'agit d'un montage où c'est l'aménageur-constructeur qui construit le bâtiment brut (îlot C), puis la Ville qui réalise les travaux de finition, et ensuite verse un loyer à l'aménageur-constructeur pendant 20 ou 30 ans avant sa rétrocession.

L'extension de la place du Commandant Maria et la réhabilitation de la villa des Bleuets, qui accueillera le Club Bel âge et une partie du Conservatoire de musique, sont réalisées en régie. La place, dont la maîtrise d'œuvre est en partie assurée par la Ville et dans la phase PRO par un bureau d'études, EGIS, est réalisée par un marché public classique. La transformation de la villa est menée dans le cadre d'un marché de conception-réalisation. Une autre intervention dans le même secteur concerne le déplacement du transformateur EDF. Elle n'est pas de la responsabilité de la Ville, mise à part la réalisation de la galerie technique traversant le site de la ZAC, mais nécessite d'être prise en considération dans la coordination générale de l'opération.

Bien que séparées dans leur montage juridique, les interventions qui se rapportent à ces procédures peuvent se chevaucher dans leur objet et nécessitent une coordination étroite et permanente. **Au-delà des objectifs généraux communs, c'est l'imbrication fonctionnelle des différents objets qui fait de la maîtrise d'ensemble un enjeu central.** L'aménagement de la place est une illustration significative de la superposition des interventions et du besoin de coordination. La place, dont la programmation initiale est effectuée par la Ville avec une prise en compte des éléments de la concertation, est intégrée dans la consultation pour la concession en raison de son rôle structurant pour l'ensemble du site : non pas pour être réalisée par le futur concessionnaire mais pour assurer la cohérence entre l'aménagement de la place et celui de l'îlot. De fait, le plan de masse des participants de la consultation s'est élargi à la fois au jardin des Bleuets et à la place. Les propositions d'aménagement de la place que font les aménageurs-constructeurs sont ensuite reprises par la Direction Projets de la Ville pour être intégrées dans une programmation plus fine et une esquisse retravaillée. La phase PRO, effectuée par le bureau d'études EGIS, conduit à la définition d'un cahier des charges

technique, dont la réalisation par des entreprises dans le cadre de marchés de travaux est suivie par la Ville en coordination avec les autres procédures.



L'extension de la place du Commandant Maria (source image : LET 2013)

5.1 Les instances mobilisées dans le projet

L'organisation des acteurs au sein de la collectivité

La Ville de Cannes désigne habituellement un référent unique pour chaque opération d'urbanisme qu'elle réalise. Celui-ci est chargé de faire avancer le projet, de coordonner l'ensemble des acteurs qui y interviennent, à tous les stades de la procédure, de la conception du projet à sa réalisation. Les chefs de projet peuvent être rattachés à différents services, techniques, d'urbanisme, etc., selon la nature de l'opération et la charge de travail. Ils assument ainsi un double rôle : *fonctionnel*, en lien avec leur service de rattachement, et *opérationnel*, pour le projet dont ils ont la charge.

Le chef de projet de la ZAC est le responsable du service Urbanisme prévisionnel, dont la mission porte sur le suivi du PLU, approuvé en 2005, et du PLH. Du fait de cette double responsabilité, le chef de projet est particulièrement averti sur la prise en compte des objectifs fixés dans le PLU, notamment en termes de production de logements sociaux et de logements à coûts maîtrisés. Dans le sens inverse, l'implication dans le projet peut également alimenter certaines modifications du PLU comme l'inscription d'un règlement concernant l'implantation des équipements solaires sur des bâtiments.

Le service Urbanisme prévisionnel du chef de projet, qui compte un effectif de 2,5 personnes, est regroupé avec l'Urbanisme réglementaire (autorisation d'urbanisme et permis de construire) et l'Urbanisme opérationnel (intervention sur le domaine public) dans une direction d'Urbanisme, elle-même intégrée dans la direction des Affaires juridiques et d'Urbanisme.

L'organisation du projet au niveau de la Mairie comprend une instance opérationnelle et deux instances décisionnelles.

L'instance opérationnelle a pour mission de coordonner la production des documents administratifs et réglementaires des différentes étapes de l'opération ainsi que l'activité de suivi. Elle est formée par le service du chef de projet et des contributeurs des autres services techniques. La cellule bénéficie principalement, de façon continue, des services de la Direction des Affaires juridiques et d'Urbanisme à travers les compétences techniques des autres services d'Urbanisme et les compétences des juristes. L'encadrement fourni par le service juridique a joué un rôle essentiel dans les moments de négociation. **Un juriste continue à accompagner les décisions et négociations tout au long du processus de réalisation.** Le pilotage d'une partie de l'opération en régie nécessite également une coopération étroite et continue avec la Direction de l'Architecture. Il s'agit de l'aménagement de la place, passé en marché public classique, et de la rénovation de la Villa des Bleuets, mené dans le cadre d'un marché de conception réalisation. Selon les étapes du projet et les problèmes à traiter, la cellule reçoit également l'apport d'autres services. Ainsi, la Direction Développement Durable a été particulièrement impliquée dans l'élaboration du cahier des charges de l'appel à candidature pour la concession. Le service des Espaces Verts a également été sollicité dans le cadre de la définition du programme pour les espaces publics. À cette mobilisation des compétences internes s'ajoute celle des prestataires AMO pour la création de la ZAC et pour la concertation.

Les instances décisionnelles sont formées par deux entités différentes : un comité de pilotage technique et un comité de pilotage stratégique.

Le comité technique réunit, sous la responsabilité du Directeur Général des Services, l'Adjoint à l'Urbanisme, le Directeur général adjoint, le Chef de projet, ainsi que les représentants des directions concernées, notamment l'Urbanisme, les Affaires juridiques, les Services techniques, les Espaces verts, le Développement durable, les Finances et les Marchés publics. Le service Développement économique y a été intégré plus tardivement. C'est au sein de cette instance que la plupart des décisions sont prises. Les réunions sont mensuelles mais peuvent être plus rapprochées selon les questions à traiter. D'autres élus peuvent y prendre part s'ils sont concernés par les thèmes. Le comité intègre également les représentants du concessionnaire.

Le pilotage stratégique est assuré au sein d'un comité politique qui n'est pas une instance uniquement dédiée à l'opération Cannes Maria. Sous la direction du Maire, une réunion hebdomadaire est organisée autour des thèmes urbanisme, patrimoine, affaires juridiques. Un point de l'ordre du jour est consacré au projet soit pour un simple suivi d'avancement soit pour des arbitrages qui n'auraient pas été décidés au sein du comité technique. La relation avec le niveau politique est prise en charge par le Conseiller technique responsable des Affaires juridiques, Urbanisme, Travaux, Grands Projets au cabinet du Maire, présent dans les deux instances. Y participent, outre le Maire, l'Adjoint aux affaires juridiques, l'Adjoint à l'urbanisme, le Directeur Général des Services et le Conseiller technique. Le Chef de projet et d'autres agents concernés y sont généralement invités.

Les acteurs du côté du concessionnaire

La concession est attribuée à un groupement qui associe un promoteur immobilier local, Batim, et un constructeur-aménageur national, Vinci Immobilier. Batim s'est chargé de l'administratif et des relations avec la Ville, ainsi que de la relation clientèle. Vinci s'occupe du traitement des marchés et des entreprises. La remise des clés sera partagée entre les deux sociétés. Selon la Directrice de programme interne à ce groupement, c'est le promoteur local

qui a sollicité Vinci pour participer à la consultation. Ce n'est pas la première fois que ces deux entreprises s'allient pour des projets immobiliers. Cependant pour Batim, l'opération de la ZAC constitue une première en tant qu'aménageur. De plus, l'envergure de celle-ci, sa complexité technique et l'importance des exigences en termes de développement durable ont également motivé cette proposition de partenariat. À cela s'ajoute des raisons financières, puisque les investissements nécessaires à la réalisation de l'opération sont essentiellement à la charge du concessionnaire. Le groupement intègre l'agence parisienne Ory pour la conception urbaine et architecturale et divers bureaux d'études technique, Ingerop pour les VRD et Iosis pour les bâtiments.

La société Citadia, regroupant différents domaines de compétences au sein de ses filiales (urbanisme, performance environnementale et concertation-communication) a été associée en tant qu'AMO. **Considérée comme ensemble de l'opération, cette société formalise un parti général d'aménagement qui intègre les contraintes et développe pour les différents partenaires une "feuille de route qui détermine l'économie de l'opération".** Elle assure également la communication auprès des habitants et riverains, en prenant notamment en charge les futurs numéros du journal *Renouveau*, à la suite des six numéros réalisés par l'AMO Concertation de la Ville, État d'Esprit, ainsi que le guide d'accueil des nouveaux arrivants. C'est principalement Citadia qui apporte les compétences environnementales requises dans cette opération, les partenaires constructeurs ne les ayant pas ou seulement partiellement. Selon le directeur du service Développement durable, *"l'intérêt de la démarche [de faire un écoquartier] telle qu'elle est proposée et telle qu'elle est intégrée dépend de la capacité du bureau d'étude associé en matière de DD à proposer des solutions concrètes et originales."* C'est aussi Citadia qui incite le groupement à aller le plus loin possible dans la réponse à la grille sur la performance environnementale intégrée dans le dossier de consultation. *"J'ai proposé à Vinci Batim de muscler un petit peu l'équipe sur ces questions-là, et j'ai fait intervenir notre filiale à 100%, spécialisée en performance environnementale, qui s'appelle Even Conseil. Even Conseil a traité l'environnement général de la performance environnementale, c'est-à-dire la détermination des cibles, la priorisation, les engagements auprès de Vinci Batim, et puis la discussion avec le concepteur, principalement, en étant allés assez loin sur le projet d'aménagement, et ensuite, en confiant une sorte de cahier des charges à Iosis pour la partie bâtiment."* (Directeur de Citadia). Even a été partie prenante du projet de ZAC de la Saoga qui a obtenu la première labellisation HQE aménagement en France. Par ailleurs, c'est Citadia qui participe pour le groupement à l'élaboration du dossier de candidature au concours ÉcoQuartier 2011. La contribution de cet acteur au montage du dossier intervient assez logiquement à la suite de son implication forte tout au long du projet dans la prise en compte des exigences environnementales par l'aménageur-constructeur. Le fait que tous les candidats à l'Appel à projets du Ministère n'ont pas bénéficié de la contribution du concessionnaire souligne d'autant plus la singularité de la position de Citadia dans le groupement.

5.2 La maîtrise de l'opération à l'épreuve des intérêts divergents

L'analyse des processus permet de caractériser certains impensés qui ont perturbé le déroulement de l'opération et entravé la poursuite des objectifs fixés au départ. Nous les présentons selon trois axes : la programmation, l'attribution des surfaces commerciales et la poursuite des objectifs énergétiques, avant de préciser les conditions qui ont pu favoriser ces difficultés.

L'articulation insuffisante entre programmation urbaine et programmation architecturale

La programmation urbaine pour la ZAC porte l'énonciation des objectifs, l'élaboration des principes d'aménagement et la définition des éléments programmatiques de construction et d'aménagement des espaces publics. Elle s'appuie largement sur la réflexion des élus tout en intégrant certaines demandes des habitants concernant l'installation d'équipements et l'extension de la place, exprimées au cours de la concertation pour la création de la ZAC. Si la répartition quantitative des surfaces à bâtir et à aménager apparaît clairement dans le programme, **la vocation des équipements et des surfaces commerciales, ainsi que leur compositions fonctionnelles, semblent plus succinctes et incertaines.** En effet, outre la Maison des Associations, le programme prescrit simplement une offre supplémentaire en équipements publics à vocation socioculturelle qui "comporte, à titre prévisionnel, un club Bel âge [une structure de type Groupement d'Intérêt Public au service des personnes âgées], un espace pour jeunes et une salle de lecture" (dossier de création de la ZAC). Concernant les locaux d'activités, le programme prévoit l'installation de commerces et de services, de préférence au rez-de-chaussée, pouvant comporter une moyenne surface alimentaire. L'absence de plus de précision dans le cahier des charges de la consultation pour la concession est justifiée, du point de vue des acteurs de la collectivité, par la volonté de ne pas imposer trop de limites à la créativité architecturale des concepteurs et de garder une marge de manœuvre pour l'adaptation des locaux commerciaux et les équipements aux situations et opportunités plus en aval du processus, ainsi que par la volonté de garantir une attractivité économique pour les candidats concessionnaires.

Notons qu'une définition ouverte de la vocation des équipements convient particulièrement à la procédure de négociation de la concession : **dans un cadre juridique où toute modification substantielle des termes de la consultation risque de conduire à une annulation de la procédure, une telle formulation ménage la possibilité d'introduire des précisions au moment de la négociation avec les concessionnaires.** C'est précisément ce qui s'est produit au niveau de l'espace pour jeunes. L'intention de réaliser une Maison des Jeunes et de la Culture a progressivement laissé la place à l'idée d'une extension du Conservatoire de musique qui sera, en partie, installée au R+1 à l'extrémité de l'aile Nord-Est de la Maison des associations avec un accès à partir du jardin de la villa des Bleuets. D'autres salles se trouveront dans la villa des Bleuets. Mais **la souplesse du programme urbain en termes de vocation des équipements traduit aussi une insuffisance de la définition de leur rôle dans le quartier,** insuffisance qui à son tour prête le flanc à un retournement des arguments pour ou contre tel ou tel équipement, comme en témoigne le récit du chef de projet de la collectivité :

"Sur l'est de Cannes, il n'y a pas vraiment d'espaces pour les jeunes. D'où l'idée, à l'origine, de faire un espace pour les jeunes. Et puis bon, ça devait être la partie la moins aboutie du programme, on sentait qu'il pouvait y avoir un besoin, mais qui n'était pas non plus clairement exprimé, et là-dessus se sont rajoutées des contraintes de fonctionnement, à la fois de gestion de l'équipement pour les jeunes mais aussi de voisinage. Voilà, ça n'a pas été le critère déterminant, c'est un faisceau de critères, mais par rapport à la proximité de la ZAC et des logements, l'aménageur ne voyait pas forcément ça d'un bon œil qu'il y ait des jeunes qui allaient faire du bruit dans le jardin etc. Et en parallèle de ça, la recherche par la Ville de locaux pour le Conservatoire de musique qui lui est à l'étroit, mais à l'ouest de Cannes. Et donc le programme, sur ce point-là, a basculé vers une extension du Conservatoire de musique. Parce que là, il y avait un besoin qui était vraiment clair, bien défini. Et bon, on reste sur un équipement qui sera quand même intergénérationnel, et qui répond à un besoin."

Une autre faiblesse de la programmation réside dans l'articulation inachevée du programme architectural avec les intentions à l'échelle urbaine, comme le montre la Maison des associations. La proposition de l'aménageur d'installer les équipements au cœur de l'îlot, accessible par deux chemins piétons, l'un venant de la place du Commandant Maria et le second, une "calade" orientée Nord-Ouest Sud-Est reliant les deux rues latérales du site, est accueillie très favorablement par la Ville. *"Cela nous a semblé une très bonne idée, en termes d'usage, avec les équipements publics à la croisée des cheminements piétons, pour irriguer l'opération et pour que ces espaces publics soient vraiment utilisés."* (Chef de projet, Ville de Cannes).

Ce n'est que plus tard, à travers le travail de précision programmatique et de conception, que les questions liées au fonctionnement et à la gestion de la Maison des associations font apparaître la possibilité d'un conflit d'usages entre les habitants des logements et les utilisateurs de l'équipement. **Du moins, des divergences de logiques apparaissent entre celle de l'aménageur, soucieux de commercialiser des logements préservés des nuisances des activités de centre-ville, et celle de la collectivité, intéressée par une fréquentation soutenue de l'équipement et l'animation des espaces publics.** Elles se manifestent autour de la question de l'accès à l'intérieur de l'îlot : l'aménageur souhaite en restreindre l'accès entre 19h30 et 7h du matin, ce qui est en contradiction avec les horaires de fonctionnement de l'équipement en soirée. De fait, outre le rôle de l'équipement, l'intention de l'aménageur de contrôler les accès questionne aussi le principe de continuité des liaisons urbaines, assurée dans le projet urbain notamment par la calade qui combine cheminement piéton et piste cyclable. On voit comment **le concept d'un urbanisme aux îlots ouverts est partiellement compromis par la logique de commercialisation d'un espace sécurisé. Cette contradiction a pour origine l'impensé programmatique sur la diversité des usages liée à la diversité des fonctions.** Une articulation tout au long du processus entre les orientations générales en matière d'aménagement du site en relation avec le quartier d'une part et, d'autre part, une programmation détaillée associant les savoirs des utilisateurs et ceux des gestionnaires des lieux aurait pu éviter ce problème. Cet impensé est à attribuer à la fois à la cellule de pilotage de la collectivité, restée trop longtemps sur l'idée de l'avantage de la souplesse que procurerait l'absence d'un programme architectural précis, et l'aménageur-concepteur qui **a produit un projet aux intentions contradictoires entre les échelles architecturale et urbaine.**

Ces problèmes ne semblent pas exister au niveau de la programmation architecturale des équipements pris séparément. Car dans le cadre de la programmation architecturale de la villa des Bleuets et de la MDA, les Services techniques de la Ville ont mené une réflexion, en y associant les usagers et gestionnaires, qui a débouché sur une définition détaillée des besoins et des attentes en termes d'aménagement intérieur et qui ne semble pas susciter de contestation. En ce qui concerne l'impensé, **la difficulté rencontrée pour articuler les contenus des différents programmes tient ici au fait que la préprogrammation de l'équipement n'ait pas assez pris en considération ses modalités d'insertion urbaine, eu égard à sa vocation et aux types d'activités qui pourraient s'y déployer.** Cet écueil aurait sans doute pu être évité sans une implication trop tardive du service des Associations dans la programmation architecturale, intervenue après le dépôt du permis de construire, alors que la marge de manœuvre pour apporter des modifications paraît *a posteriori* très restreinte au regard de la discussion sur l'accessibilité de l'équipement en soirée. La question des modalités d'accès et des usages dans le temps de cet équipement aurait dû être anticipée au moment de la programmation urbaine. Dans la mesure où le programme est resté flou sur ces aspects seulement énoncés en termes de mètres carrés à réaliser, la validation du plan d'aménagement aurait dû se faire avec la participation des services municipaux concernés.

Cet exemple démontre bien que programmation architecturale et urbaine ne peuvent être totalement dissociées et se priver très en amont de l'apport des futurs utilisateurs et usagers concernés.



L'intérieur de l'îlot avec à gauche la Villa des Bleuets et au milieu l'amorce de la calade (source image : LET, 2013)

Précisons qu'il y a eu aussi une prise en compte de certaines remarques de la part de l'association AMIREAN dans le projet de l'aménageur. Ainsi, l'association a contesté un premier plan de l'aménagement des aires de livraison pour les surfaces commerciales et obtenu une modification du projet. La contestation portait notamment du fait que ces aires à ciel ouvert étaient perçues comme source de bruit. L'un des commerçants de l'association avait alerté le groupe sur ce risque, notamment en cas de livraison par camion frigorifique, ce qui était probable compte tenu de leur souhait d'installation de commerces alimentaires. La position de la Ville a été d'appuyer la volonté de l'association d'être consultée avant le dépôt du permis de construire. *"Ils nous ont fait intervenir, avant le dépôt du permis de construire. C'est pour ça qu'on a pu modifier les aires de livraison. Lorsque le projet a été choisi, ils nous ont fait une consultation en mairie avec les représentants du Maire, l'urbanisme, l'aménageur, avant de délivrer le permis pour qu'on puisse faire nos remarques. On était bien 25 à cette réunion, plans étalés..."* (Ancienne Vice-présidente du collège des commerçants, AMIREAN). Cette personne souligne par ailleurs l'importance du niveau d'expertise présent au sein de l'association pour peser sur les décisions. *"Je crois qu'à chaque fois qu'il y a eu une consultation, on a été entendus sur ce qu'on voulait faire. Là, on a eu de la chance d'avoir quelqu'un dont c'était le métier. Parce que nous, personnellement, on nous aurait présenté le PC, on n'aurait peut-être pas spécialement su ce qu'il fallait faire au niveau de ce quai de déchargement et de livraison."*

Mais la présence d'une expertise ne suffit pas toujours pour obtenir une modification du projet, ce que révèlent les échanges autour des rayonnements électromagnétiques liés à la présence du transformateur et des lignes électriques. Certains habitants semblent craindre que les mesures de protection ne soient pas suffisantes. La présence parmi les riverains d'un ingénieur à la retraite, ancien contrôleur pour le Bureau des Poids et Mesures, et les échanges avec la Ville n'ont pas modifié les orientations prises sur l'emplacement du transformateur et de la galerie. *"On n'arrive pas à obtenir d'EDF qu'ils appliquent ce que nous croyons qu'il*

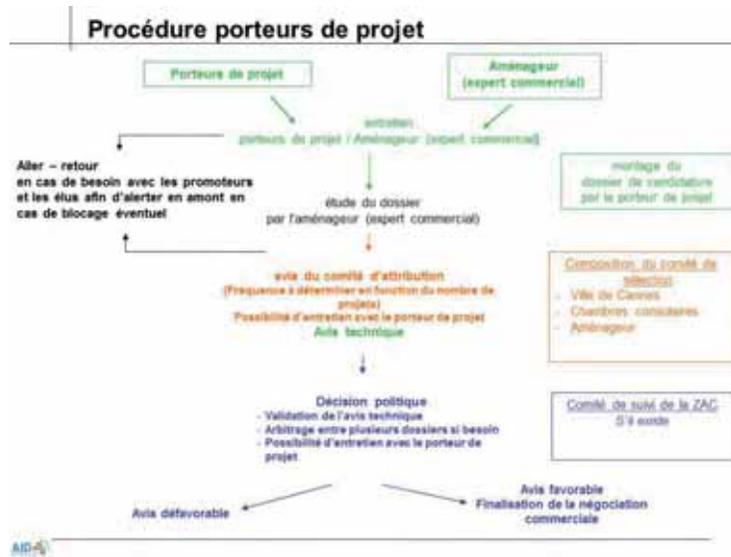
devrait être appliqué, en matière d'isolation, notamment, pour les rayonnements électromagnétiques. Donc là, ils nous mènent en bateau en disant "les normes sont ceci cela", ils prennent des mesures qui ne correspondent à rien, nous on a un cahier des charges avec... un gars qui travaillait justement à l'Office de Poids et Mesures, donc lui, il sait ce dont il parle. Et c'est un dialogue de sourds. Donc EDF nous roule dans la farine, ils feront ce qu'ils voudront, et on devra subir. Mais par contre, il faut savoir que les riverains qui sont à proximité vont tous se faire faire des prises de sang quelques mois avant la mise en service, et on referra des prises de sang plus tard pour voir l'évolution des choses. Et là, c'est un problème grave que la Mairie a un peu estompé, ils nous ont dit : débrouillez-vous avec EDF." (Habitant, AMIREAN).

On comprend que la portée de l'expertise dépend aussi du pouvoir de négociation de chacun, avec un poids majeur des élus. Ici, il faut croire que la Ville fait confiance à EDF, ou ne voit pas d'autres solutions. Le fait est que la Ville ne s'est pas emparée de la question.

Des négociations difficiles autour de l'attribution des surfaces commerciales

La vocation précise des futurs commerces, mise à part la moyenne surface, n'avait pas été inscrite dans le cahier des charges de la concession, pour préserver la possibilité d'adapter leur affectation définitive à l'évolution de la conjoncture économique et de la demande. Seule une première partie de l'étude de définition commerciale, constituée d'un état des lieux et des orientations générales, avait été annexée au cahier des charges. Pour autant, les acteurs de la collectivité ne semblent pas satisfaits de l'état actuel des affectations. *"Il n'y a pas grand-chose, en fait, il y a 2000m², donc il y a d'un côté les 1000m² dédiés au supermarché, ensuite, on a la caisse d'épargne, un laboratoire, et un petit salon de thé qui va être tenu par Intermarché. Donc finalement, on est très limités en commerces"* (Animatrice du FISAC). Plusieurs acteurs déplorent aujourd'hui de ne pas être allés plus loin dans la définition des commerces en amont, notamment en ce qui concerne la présence d'une brasserie. Cela semble autant regretté par les acteurs des services de la Ville que par les membres de l'association AMIREAN. *"Si, on en avait parlé dès le départ. La moyenne surface et la brasserie, c'était les deux commerces qu'on voulait surtout. Parce qu'on voulait que ça bouge à chaque angle de la place. La brasserie, on n'y est pas arrivé. Ils n'ont pas fait les bouches d'évacuation."* (Habitant, AMIREAN). La crainte de l'aménageur des possibles nuisances d'un lieu de restauration pour les logements à commercialiser semble l'avoir emporté sur les attentes des riverains. On sent poindre derrière la dernière phrase de l'habitant le prétexte technique par lequel l'aménageur a pu clore la question.

L'alternative à une approche trop fermée en termes de définition préalable des types de commerce avait pourtant été tracée dans l'étude de définition commerciale commanditée dans le cadre du FISAC. L'étude préconisait, fin 2008, la mise en place d'un comité d'attribution des surfaces. La reprise de cette recommandation dans les clauses du traité aurait permis de structurer une instance pour gérer la question en y associant paritairement le concessionnaire et la Ville (Etude de définition commerciale du quartier Prado-République, A.I.D. Observatoire). Le Chef de projet de la Ville souligne lui-même l'intérêt de cette perspective : *"Ce serait à refaire, on imposerait sûrement à l'aménageur constructeur une espèce de cellule de consultation avec l'AMIREAN pour caler avec eux, définir avec eux les commerces qui occuperaient ces surfaces, sans fragiliser les commerces existants, au contraire en les complétant."*



La difficulté de la Ville à imposer son intérêt dans le choix des commerces reflète aussi un manque de coordination des Services techniques, pourtant progressivement installés dans un mode de fonctionnement transversal. La non-inscription de certaines recommandations de l'étude de définition commerciale dans le cahier des charges de la concession peut avoir une double origine : le balbutiement de la transversalité des services de la collectivité ; une mauvaise appréciation du pouvoir d'agir des services dans les négociations en phase de réalisation de l'opération.

C'est sans doute une faiblesse dans la démarche de la collectivité que de ne pas avoir fixé un cadre à la négociation, de ne pas avoir défini des règles au moment de la conclusion du traité qui auraient pu permettre de maintenir une souplesse dans les phases opérationnelles tout en précisant les conditions dans lesquelles les arbitrages devraient se faire. Avant la signature du traité, la collectivité aurait pu négocier dans ce sens et tirer un avantage de sa position de concédant. Ainsi, on comprend mieux le caractère crucial de la période de la consultation qui se situe entre la remise des offres et la signature du traité : si le moment du lancement de la consultation est celui où la collectivité doit réunir les conditions pour attirer un nombre suffisant de candidats -y compris les conditions en termes de liberté de conception afin d'obtenir des optimisations fonctionnelles et financières-, le moment de négociation avant signature du traité est celui où elle peut préciser les conditions qui lui permettent de réaliser ses exigences. Pour cela il est cependant nécessaire qu'elle réunisse toutes les compétences, et non seulement celles liées au domaine juridique.

Des désaccords entre le concessionnaire et la collectivité sur la mise en œuvre des exigences énergétiques

Sur plusieurs questions la collectivité semble avoir surestimé sa capacité à faire entendre son point de vue dans les négociations après signature du traité. La volonté d'imposer certains choix a manifestement échoué, notamment dans le domaine énergétique. L'impossibilité de négocier les modalités de réalisation des performances énergétiques a contraint la Ville à accepter la position du concessionnaire. Si l'objectif du label BBC fait l'unanimité entre les protagonistes, les réponses techniques pour y parvenir sont une source de désaccord. "Il y a une bonne entente avec Vinci Batim. Mais si on prend tout ce qui est économie d'énergie, BBC, on a essayé de les pousser un peu vers le gaz, ou au début, ils avaient prévu de la ventilation double flux, ils reviennent sur du simple flux... là, on ne pourra pas se battre. Ils ont fait leur choix, ils se sont engagés à obtenir du BBC, ils vont l'obtenir, après, si on leur demande de changer leurs dispositifs, tout ça, c'est peine perdue." (Chef de projet, Ville de Cannes).

Confrontés à la difficulté d'obtenir gain de cause vis-à-vis du concessionnaire, les services techniques font appel aux élus pour que ceux-ci puissent peser dans la négociation. L'intervention des élus est parfois couronnée de succès, mais pas toujours. "Donc là, on a eu un dialogue, mais qui reposait sur pas grand-chose, et au final, donc c'est bien Intermarché qui va se relocaliser sur la ZAC, et on aura bien quelques tables et quelques chaises sur la place, alors qu'on l'avait pas imposé à l'origine. Le maire a dit "il n'est pas question, sur cette place, qu'il n'y ait pas un minimum de..." donc une fois, deux fois, trois fois, il a fallu batailler, et au final, Batim a fini par lâcher..." (Chef de projet, Ville de Cannes). Le résultat n'est pas le même au sujet de la brasserie, comme on peut lire dans la suite du récit : "La brasserie, on n'a pas réussi à l'imposer à l'aménageur. Donc là, on peut lui dire un peu tout ce qu'on veut, si ce n'était pas dans le contrat à l'origine... Pourtant, effectivement, il y avait une vraie volonté politique, M. le Maire a tapé du poing sur la table etc., mais là, on n'a pas réussi à obtenir gain de cause."

Dans un contexte où chaque côté cherche à peser de tout son poids, la présence d'un acteur local au sein de l'équipe concessionnaire est considérée par la Ville comme un avantage, en raison de l'intérêt d'une relation qui s'inscrit dans le long terme pour cet acteur. "Après, voilà, c'est peut-être aussi l'intérêt d'avoir une équipe locale, dans le groupement, c'est qu'ils ont tout intérêt aussi à ce que les rapports soient les meilleurs possibles avec la Ville, s'ils veulent sur des opérations futures continuer avec des partenariats." (Chef de projet, Ville de Cannes).

De nombreuses recherches menées ces dernières années sur la fabrication des projets urbains, montrent le caractère négocié des démarches et des processus (Novarina 2000, Camus 2010). Ces travaux soulignent la coexistence de deux modalités de négociation. L'une relève du marchandage (phénomènes distributifs notamment de pouvoir, de menace, etc.), l'autre repose sur l'idée que les acteurs cherchent à stabiliser leur accord par le biais d'une coopération. Une dualité similaire existe entre les différentes situations de négociation à Cannes Maria. Emblématique pour la première modalité est la négociation pour "rattraper" les oublis de la contractualisation du traité ou chaque acteur fait peser des menaces directes ou indirectes sur l'autre pour obtenir gain de cause. La deuxième modalité opère notamment dans la phase de négociation du traité où les deux parties cherchent à travers la coopération à parvenir à un accord pour garantir l'équilibre économique de l'opération.

5.3 Les facteurs structurels ayant contribué à perturber la maîtrise du projet

Les difficultés éprouvées par la collectivité dans la conduite de l'opération, qui, comme nous l'avons vu, se cristallisent autour de l'articulation des différents processus concourant au projet et du pouvoir de négociation en phase opérationnelle, peuvent être mises en relation avec des facteurs plus structurels au niveau des systèmes d'acteurs.

Un premier facteur, présent tout au long de la procédure de concession, est celui de la différence de positions entre les acteurs, entre la collectivité et l'aménageur-constructeur. Dans les différents moments de leur interaction, au-delà du seul aspect de la négociation, la divergence des intérêts est apparue. **Cette divergence est bien évidente d'ordre économique et téléologique, mais pas uniquement. Elle est aussi liée à une différence de cultures professionnelles.** C'est dans le domaine de l'apprentissage et le rapport au projet comme espace d'expérimentation que cette différence se manifeste particulièrement. La Ville montre des signes qui indiquent sa volonté d'apprendre à travers l'opération pour acquérir les moyens de transformer plus largement l'ingénierie des projets urbains sur son territoire, y compris en l'ouvrant à la démocratie participative. **Le développement d'un savoir-faire procédural et processuel est à plusieurs reprises présenté comme un enjeu central.** Cela ne se présente pas de la même façon chez le concessionnaire où nous n'avons pas identifié d'éléments qui indiqueraient que les compétences portées par l'AMO aient été insérées dans une organisation orientée pour favoriser un apprentissage chez l'aménageur-constructeur lui-même. On perçoit une séparation des sphères d'intervention entre celle de l'aménageur et celle de l'AMO, ce dernier travaillant plutôt directement avec le concepteur ou les agents de la collectivité, comme cela a été le cas pour le dossier du concours EcoQuartier. La différence culturelle apparaît aussi dans la façon d'envisager l'engagement dans la réalisation d'un écoquartier. Le rapport à l'innovation renvoie chez les acteurs des services municipaux à des réflexions sur les aspects techniques mais aussi sur la démarche et les usages : partage de certaines installations et équipements, rapport entre espaces public et privé, etc. Chez le concessionnaire, l'obtention du label BBC, sans engager réellement une réflexion sur les moyens qui le justifient, semble suffisant pour démontrer sa capacité d'innover. Cela rejoint l'analyse que le Directeur du service Développement durable fait sur les transformations des pratiques des entreprises d'aménagement et de construction à partir de sa participation à la consultation pour la concession : *"Ce que j'ai pu constater sur les projets qui nous ont été proposés, c'est qu'on est toujours, même dans le cadre des écoquartiers, face à une industrie du bâtiment qui propose des mises en œuvre et des produits très standardisés avec des ajouts architecturaux qui pour moi sont des prothèses, et pas forcément des changements de conception dans le cœur du bâti, pour intégrer la dynamique qu'on peut avoir en termes de climat au niveau local, en termes de sociologie ou de contexte du quartier etc. ça c'est une révolution qui reste totalement à faire aujourd'hui, parce que là encore, ils ne l'entendent pas, ça ne leur parle pas du tout, et sur les procédés de construction, on reste sur des choses qui sont très largement utilisées sur des quartiers classiques. Ça ne remet pas en cause la qualité des performances qui sont attendues, mais après, sur les procédés de construction, on reste sur du très très classique."*

Ainsi, on appréhende mieux comment le décalage entre les valeurs et les intérêts des acteurs de la collectivité et ceux du concessionnaire a pu peser sur la dynamique de projet.

Un deuxième facteur est celui de la transversalité de l'action publique et des moyens qu'ont les acteurs de tirer un bénéfice de la diversité des compétences et des savoir-faire réunis par la municipalité. La Ville dispose d'une diversité d'outils, de dispositifs et d'expériences : les actions du FISAC, la mise en place de l'Agenda 21, les actions et compétences de l'association AMIREAN, les compétences des services internes, etc. qui

n'ont pas toujours été pleinement mise à contribution dans le projet. La difficulté semble surtout d'organiser la convergence et la cohérence de ces ressources. La montée en professionnalisation des services municipaux, qui se présente comme une des voies d'amélioration possible, est essentiellement abordée sous l'angle du recrutement d'une nouvelle génération d'agents⁴¹. Il s'agit de personnels bien formés, conscients de la nécessité d'une évolution des pratiques et des valeurs professionnelles. Cela constitue une initiative encourageante pour les acteurs au sein de la municipalité qui souhaitent un changement au niveau de l'action publique, d'autant plus qu'elle témoigne d'un soutien politique.

D'autres éléments semblent également conditionner la mise en pratique d'une transversalité entre les services et la convergence des actions. Un premier élément serait la prise en considération encore trop ponctuelle de la nécessité de travailler collectivement sur les projets. *"Dans le cadre d'un FISAC, on est obligé de travailler toujours en transversal, parce qu'on est obligés de solliciter tous les services, de les mettre autour d'une table, pour que ça fonctionne. Maintenant, ça se fait plus régulièrement [avec et dans les autres services], mais ça a été très long. En 2008, ce n'était pas encore le cas. Maintenant, pour ZAC Maria, on va chez le directeur général des services, il y a tous les services qui sont concernés qui ont leur mot à dire. Voilà, ça, c'est un compte-rendu de réunion sur ZAC Maria en janvier, vous voyez, on parle des futurs commerces, par exemple, donc on est invités ; des Bleuets, c'est la maison des associations, donc la personne qui s'en occupe va être là. Maintenant, tout le monde y est."* (Animatrice FISAC).

La systématisation de l'intégration de toutes les compétences, à toutes les phases de l'action, présente sans doute une piste importante pour la montée en puissance du travail transversal. La Ville a par ailleurs commencé à se saisir de cette question à travers la problématique du développement durable. Depuis début 2013, un réseau de correspondants Développement Durable, avec un représentant dans pratiquement tous les grands services, a été mis en place. *"Ce qu'on a pu constater, c'est que même quand la culture du service nous était présentée par les chefs de services comme étant un peu en retard, notamment sur l'intégration du développement durable, aujourd'hui, tous les services de la Ville sans exception ont en leur sein des personnes qui sont motivées par le développement durable et qui ont envie de faire des choses, dans leur domaine d'activités. Et donc, c'est un axe que l'adjoindé déléguée à l'environnement nous a demandé de prendre de manière à pouvoir maximiser nos résultats sur les directions les plus difficiles."* (Directeur du service Développement durable). Parallèlement, le service de Développement durable organise la systématisation de l'implication de ses compétences dans les projets urbains. *"J'ai réorganisé la direction en interne, et j'ai un ancien chef de service Médiation Cadre de vie, qui a aujourd'hui comme une de ses deux missions principales de se consacrer à tout ce qui est construction durable et projet d'aménagement. Son objectif, c'est de faire en sorte que tous les projets qui sortent, en amont, lorsqu'on est informés, on puisse récupérer l'info, la retravailler et faire des propositions concrètes pour que le projet intègre tous les paramètres du développement durable, et lorsqu'on n'est pas informés, qu'on puisse récupérer l'info au plus vite, se réintroduire sur la mission et rattraper le coup quand c'est faisable."* (Directeur du service Développement durable).

La perception d'un balbutiement dans la mise en pratique de la transversalité pourrait également renvoyer à **un troisième facteur : certaines interventions des élus semblent**

⁴¹ C'est le cas par exemple au Chef de projet et du Directeur du service Développement durable. Formés à l'Institut d'urbanisme de Paris pour le premier et à l'INSA de Strasbourg (Eco-Conseil) et à l'université de Nice (gestion de l'environnement) pour le deuxième, les deux agents disposent d'une quinzaine d'années d'expérience professionnelle, assorties de formations complémentaires récentes.

constituer un frein au pouvoir d'agir des services. La priorité accordée à certaines décisions des politiques sur les logiques de procédure a pu perturber une continuité des actions, dans leur forme et leur contenu, fortement portées également par les agents municipaux. En effet, sur un certain nombre d'aspects concernant la vocation des équipements et des commerces, **les élus semblent avoir privilégié leur propre pouvoir de négociation avec le concessionnaire plutôt que de s'appuyer sur les procédures en place ou proposées par les services municipaux.** Cela a pu être interprété comme une restriction volontaire de la transversalité et de la force de proposition que constitue l'implication des différentes compétences dans le déroulement de l'opération. Cette analyse ne plaide pas pour un écartement du politique des opérations, au contraire, le portage politique est une des conditions fondamentales de la poursuite d'objectifs exigeants dans la réalisation des écoquartiers (Zetlaoui et alii, 2013). On voit d'ailleurs que lorsque la volonté politique était moins claire, les revendications des habitants ou des techniciens n'ont pas été entendues par le concessionnaire (MDA, brasserie). Simplement, le rôle des élus pourrait faire l'objet d'une définition plus précise afin d'esquisser plus clairement l'importance que les politiques accordent à cette transversalité.

Le déficit de règles pour encadrer la négociation tout au long du processus se pose aussi comme une question de la volonté d'institutionnaliser certaines décisions ou de préserver une prérogative des élus. Cela apparaît en filigrane dans le récit du Chef de projet quand celui-ci revient sur la non-prise en compte de certains éléments de la définition commerciale : *"C'est sûrement une responsabilité partagée, mais ça n'a jamais été clarifié définitivement, validé définitivement, tout ce qui a été proposé n'a pas convaincu les élus. Donc on est restés sur des éléments assez larges."*

La question de l'articulation de l'action des techniciens avec le portage politique paraît d'autant plus importante que la perspective d'une future intercommunalité posera avec encore plus d'acuité l'efficacité de l'action publique.

Conclusion - Monographie de Cannes Maria

Le projet d'écoquartier Cannes Maria est une opération qui mobilise fortement les acteurs institutionnels de la Ville, notamment en raison du rôle moteur qui lui est dévolu dans la perspective de redynamisation du quartier Prado-République. Le choix de la procédure de ZAC pour maîtriser un programme mixte sur un site complexe, qui relève d'une démarche classique dans beaucoup d'autres collectivités en France, a nécessité ici un travail de pédagogie particulier de la part des services techniques pour remporter l'adhésion des élus. L'efficacité de l'ingénierie juridique et technique de l'opération, appréciée entre autre par l'absence d'opposition au projet et par la manifestation d'une dynamique processuelle véritable, se traduit par un rôle sinon accru, du moins clairement établi, des services municipaux dans la conduite de l'opération. L'écoute renforcée dont ils bénéficient auprès des élus témoigne d'une montée en puissance de leurs compétences dans la conduite du projet urbain, mais également dans la conduite de l'action publique dans d'autres domaines tels que l'accompagnement du secteur commercial et l'élaboration d'un nouvel Agenda 21 en cours. Cette évolution des lignes d'intervention signale clairement un changement des pratiques au sein de la collectivité, ce qui est corroboré par le fait que la Ville cherche à soutenir parallèlement diverses actions de professionnalisation des agents (formation écoquartier de plusieurs agents, rôle accru du service DD) et de pérennisation des acquis (la transversalité entre les services pour des actions précises, renforcement de la cellule de pilotage des projets urbains envisagé pour la prochaine mandature). L'ouverture de la conduite de projet à la contribution des citoyens est certes restée relativement timide et limitée à des moments précis comme la création de la ZAC pour faire

évoluer certains éléments du programme et la phase de conception architecturale pour modifier les abords des locaux commerciaux (quai de livraison) mais elle constitue bel et bien une expérience qui, à côté de celle menée dans l'autre grande opération urbaine sur la commune, contribue aux débats en interne sur l'évolution des modalités de gouvernance. Le besoin d'une réflexivité autour de cette question apparaît aussi à travers les interrogations que suscite la question de la capitalisation de la mobilisation des citoyens obtenue lors de l'élaboration de l'Agenda 21.

A Cannes, le choix et la maîtrise des procédures constituent à plusieurs titres un enjeu important. Au-delà de la question de l'adéquation entre les objectifs du projet et le cadre légal et juridique de la démarche, les procédures cristallisent certains aspects du rapport entre techniciens et élus. Pour les techniciens, les procédures semblent fonctionner, à certains moments, comme des protections pour éviter que les arbitrages des élus ne viennent perturber une feuille de route qu'ils ont déjà souvent du mal à tenir. Pour les élus, elles sont certes un moyen d'inscrire leur action dans une démarche instituée, symbole de transparence et de régularité, mais ce moyen peut quelquefois se transformer en un frein à un échange plus direct entre eux et le citoyen, à une réponse plus spontanée et réactive aux appels qui leurs sont adressés.

Bien entendu, la question de la procédure est aussi avant tout celle du rapport au concessionnaire et de la contractualisation de la délégation. L'analyse de leur mise en place illustre parfaitement toute la difficulté et la subtilité inhérente à la recherche d'un équilibre entre une définition précise des exigences de la Ville et le maintien d'une souplesse ou d'une marge de manœuvre, qui pourra, par la suite, permettre de faire évoluer, si besoin, certains aspects du projet et de négocier la prise en compte des "impensés". **Mais cette souplesse, bien utile pour une posture pragmatique du pilotage, appelle un besoin accru en savoir-faire de négociation et de suivi des services techniques pour que les objectifs initiaux se concrétisent dans la réalisation - et en particulier ceux liés au développement durable qui peuvent être souvent contrariés.** Et ce aussi parfois vis-à-vis de leurs propres élus, car cette souplesse peut donner prise à un déplacement hors cadre de l'intervention des édiles : une sorte de mise entre parenthèses temporaire de la procédure pour satisfaire des enjeux situés hors du projet.

Le projet met en exergue les enjeux de pilotage transversal entre services d'un projet urbain durable, de l'articulation et de la mise en cohérence entre les dispositifs d'instruction sectoriels du projet au plan sectoriel (sur les volets résidentiels, commercial, développement durable) et des échelles d'intervention (architecturale et urbaine). Ces questions s'avèrent encore plus saillantes dans le cas d'une délégation de maîtrise d'ouvrage à un groupeur-aménageur-promoteur-concepteur.

Entretiens :

Les entretiens ont été menés les 15 et 16 octobre 2013 à Cannes (sauf J. Meyrignac : le 3 décembre 2013 par téléphone)

- M. BASTON Didier, Habitant, Trésorier du collège habitant, Association AMIREAN,
- M. BECKER Stéphane, Architecte de la Ville de Cannes, Responsable de la direction des Projets, Ville de Cannes,
- Mme. CAMPANILE Virginie, Directrice de programme Cannes Maria, Batim,
- Mme. CASTELLI Brigitte, Animatrice du FISAC, Responsable du service Commerce, Artisanat, Fêtes et Animations, Ville de Cannes,

- M. CHEVALIER Laurent, Chef de projet Cannes Maria, Responsable du service Urbanisme Prévisionnel, Ville de Cannes,
- M. CIMA Gilles, Adjoint à l'Urbanisme, Ville de Cannes,
- M. LAVAUD Philippe, Directeur Général Adjoint des Services de la Ville de Cannes en charge des Affaires Juridiques, Immobilières, Maritimes et Urbaines,
- M. LIANGE Franck, Directeur du service Développement Durable et Propreté Urbaine, Ville de Cannes,
- M. MEYRIGNAC Julien, Directeur, Citadia,
- Mme. OLLIVAUD Annick, Ancienne vice-présidente du collège commerçant, Association AMIREAN,
- M. RUPRECHT Philippe, Conseiller technique du Maire, Ville de Cannes,

Sources documentaires :

- Dossier de candidature au concours ÉcoQuartier du Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement : "Cannes Maria – un nouveau quartier jardin en cœur de ville", 2011.
- Mémoire de Master 1, Y. Dris : Le quartier, enjeu des politiques d'urbanisme durable, ou impensé social des quartiers durables, le cas du projet d'éco-quartier Maria, Cannes ?, Institut d'Urbanisme de Paris, 2012.
- Traité de concession d'aménagement, Zone d'aménagement concerté "Maria", Mairie de Cannes, septembre 2010.
- Délibération du Conseil Municipal, Ville de Cannes, séance du 19/07/2010.
- Règlement de la consultation de la concession d'aménagement du Terrain dit "Gaz de France" place Commandant Maria, 2009.
- Bilan de la concertation, projet d'aménagement de l'ancien site GDF, Etat d'Esprit pour la Ville de Cannes, février 2009.
- Dossier de création de la ZAC, rapport de présentation, Ville de Cannes, janvier 2009.
- Etude de définition commerciale du quartier Prado-République, A.I.D. Observatoire pour la Ville de Cannes, juillet 2008 et version retravaillée novembre 2008.
- *Concessions d'aménagement, guide des procédures de passation*, Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement. Dossier téléchargé le 15 novembre 2013 à l'adresse [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/Guide%20complet%20avec%201%C3%A9gendes%20photos_2\(1\).pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/Guide%20complet%20avec%201%C3%A9gendes%20photos_2(1).pdf).

Monographie de l'Écoquartier Maragon-Floralies - Ramonville Saint-Agne (31)

Positionnement dans la typologie (type D) :

Une opération au départ surtout immobilière mais qui se transforme en projet urbain durable avec la perspective de désenclavement d'un quartier en impasse qui, d'ici 2017 va être traversé par le prolongement d'une ligne de bus.

Un partenariat inédit mis en place par la Ville avec une SA HLM pour la reprise d'une copropriété dégradée et le montage d'une opération d'habitat coopératif en SCI Accession Progressive à la Propriété dans le cadre d'un Plan de sauvegarde.

Une opération qui a donné lieu à un dispositif de "programmation participative" pour la réalisation d'un ensemble de logements collectifs avec trois groupes d'habitants spontanément mobilisés autour du projet.

Un Programme d'Aménagement d'Ensemble et non pas une procédure de ZAC afin d'accélérer le processus de projet dans un contexte socio-économique et patrimonial difficile de copropriété dégradée. Des négociations à l'amiable finalement difficiles avec certains propriétaires.

Le projet s'articule à l'élaboration d'un Agenda 21, avec la préoccupation d'un "urbanisme économe en ressources foncières et en lien avec la ville existante".

L'opération a participé à l'appel à projets 2011 du Ministère.

1. Mise en situation territoriale et politique

Organisation porteuse du projet d'aménagement urbain : Ramonville-Saint-Agne (11 994 habitants en 2010) en Midi-Pyrénées, Haute-Garonne.
Membre de la Communauté d'agglomération : Sicoval (70 000 habitants)⁴²

Planification urbaine : Mise en révision partielle du PLU à l'occasion du projet SCOT Agglomération Toulousaine : Ramonville-Saint-Agne est identifié comme territoire de la "ville intense" du SCOT en cours d'élaboration.

Politique de mobilité : PDU axé sur une densification à proximité des lignes de transports en commun.

PLH du Sicoval : comprend un thème sur l'habitat privé dégradé avec une action particulière concernant les Floralies. L'opération doit répondre aussi au titre du PLH à un objectif de 20% de logements sociaux locatifs.

Agenda 21 : défini par la commune en 2009.

Plan Climat : défini par l'agglomération (Sicoval) en 2011.

⁴² La Communauté d'Agglomération du Sicoval comprend 36 communes du Sud-Est toulousain de 80 à 12 000 habitants.

1.1 Contexte urbanistique

Ramonville-St-Agne est une commune périurbaine limitrophe de Toulouse, accessible par le métro. Elle est traversée par le Canal du Midi et comprend quatre quartiers dont "Les hauteurs" où a été construite la "Cité des Floralies" à la fin des années 70.

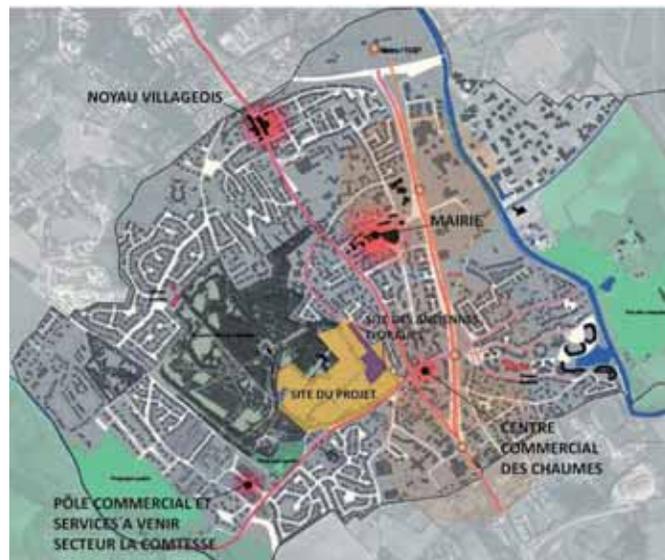
Si le projet de l'écoquartier Maragon-Floralies a eu pour élément générateur la nécessité de reconstruire et de démolir cette copropriété de 274 logements très dégradés, il vise aussi à renforcer l'émergence d'une centralité dans la ville autour d'un pôle commercial préexistant le long d'un axe routier important voué à accueillir le prolongement d'une ligne de bus en site propre venant du métro et un ensemble d'équipements et d'activités économiques. Le site des Floralies était le seul encore disponible en cœur de ville pour accueillir de nouveaux logements dans une ville accusant un déficit en logements sociaux (14% de logements proposés dans la commune, 13,5% au niveau de l'EPCI).

"La mise en révision du PLU en 2010 a été l'occasion de rendre disponibles des parcelles devenues constructibles à proximité immédiate de la résidence des Floralies". (M. Lubac, Maire de Ramonville).

Le site de 73 ha (périmètre opérationnel) bénéficie également d'une forte identité paysagère avec des vues lointaines, une topographie vallonnée et la présence à proximité d'un espace boisé protégé.

Les constructions existantes, et en particulier celles de la copropriété, connaissent cependant aussi dans leur implantation initiale des problèmes d'accès direct à la voirie principale (avenue du 8 mai). La cité des Floralies est raccordée à celle-ci par une desserte qui traverse un tissu pavillonnaire et s'achève en impasse ce qui tend à l'isoler tout en lui assurant une certaine sécurité en termes de trafic routier.

Le périmètre d'étude et le périmètre opérationnel du projet



1.2 Contexte politique

Ramonville-Saint-Agne a été dirigée entre 1989 et 2008 par le socialiste Pierre Cohen devenu en 1997 député de Haute-Garonne, en 2008 maire de Toulouse, et en 2009 président de la communauté urbaine toulousaine. Très actif dans le lancement de nouveaux grands chantiers métropolitains, il s'est engagé notamment dans une politique très volontariste en matière de développement des transports publics à l'échelle du Grand Toulouse, politique qui concerne assez directement Ramonville-St-Agne et à partir de laquelle la Ville s'est mise à structurer ses opérations d'urbanisme.

Christian Lubac, actuel maire socialiste de Ramonville-Saint-Agne qui a succédé à Pierre Cohen en 2008, aurait tendance comme son prédécesseur à vouloir quitter le Sicoval pour se rapprocher de la communauté urbaine de Toulouse⁴³. Cette position délicate officiellement soutenue en 2011 et à laquelle la préfecture s'est jusqu'à présent opposée, pourrait expliquer que le Sicoval n'ait pas eu la délégation du projet d'aménagement urbain bien que financeur du Plan de sauvegarde et responsable de la Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale, et qu'il ait manifestement été peu représenté par ses élus au départ dans le pilotage du projet urbain.

2. Le projet en quelques dates et temps forts

Objectif du projet : Opération de renouvellement urbain (hors cadre ANRU) visant à reconstruire une copropriété dégradée et à développer une polarité urbaine.

Thèmes mis en avant dans l'appel à projets 2011 :

Thème 1 : Gouvernance et concertation

Thème 2 : Vivre ensemble et mixité sociale

Thème 3 : Mobilité et transport

Chronologie des temps forts

1977 : Réalisation de la copropriété des Floralies. Des malfaçons apparaissent rapidement.

1985 : Premiers recours en garantie décennale.

1986 : Grave dégât des eaux dans la résidence, la Mairie envisage une destruction de la Cité.

1990-2003 : Premières études pour envisager une Opération d'Amélioration de l'Habitat.

2003/2004 : la Ville s'associe à la SA Les Chalets pour reprendre la maîtrise de la copropriété (préemption/revente) et envisager un Plan de sauvegarde.

2004 : Information des habitants sur l'intention de rénover la résidence, concertation dans le cadre d'une révision partielle du PLU inscrivant le site en zone de renouvellement urbain.

2005 : Diagnostic social, financier et technique réalisé par les Pactarim. La copropriété est orientée vers une procédure de reconstruction-démolition avec une perspective d'urbanisation.

2005 : Création de l'association des habitants, le Crévif, pour suivre le projet de construction et d'aménagement.

2007 : - 8 mars : La copropriété réunie en AG accepte le principe du Plan de sauvegarde.

Engagement de la procédure d'expropriation sur les parcelles à bâtir.

2008 : - Signature du Plan de sauvegarde (2008-2013). Désignation de l'Association AERA (Actions Études et Recherches autour de l'Architecture) par la SA des Chalets pour conduire une mission de programmation participative liée à la reconstruction de la copropriété.

- Juin : Consultation par la municipalité pour une mission d'étude de définition. Choix d'Urbane.

- Juillet / décembre : une réunion plénière suivie de 12 réunions menées par l'AERA autour de la programmation des logements.

- Lancement de l'Agenda 21 de Ramonville- Saint-Agne.

⁴³ Cette position défendue depuis 1992 par la ville, a pris une tournure très polémique consécutivement au non renouvellement du mandat de Christophe Lubac à la tête de l'intercommunalité en 2011. Cf. "Ramonville. Christophe Lubac veut claquer la porte du Sicoval", in *La Dépêche.fr*, 12 mai 2011.

- Novembre : Rendu du diagnostic / Enjeux / Objectifs à partager par Urbane.
- 6 décembre : ateliers avec les habitants animés par Urbane

2009 : Fin de l'étude de définition du projet urbain. Validation de la première phase du projet. Révision simplifiée du PLU avec concertation ("enquête publique"). Procédure de DUP.

- Travail sur la conception des espaces et équipements collectifs des immeubles de logements avec l'AERA.
- Entretien menés par la MOUS (Sicoval) pour évaluer les modalités de relogements, identifier les capacités d'emprunts des acheteurs.
- Désignation des 3 équipes d'architectes par la SA des Chalets pour l'opération immobilière : Studio K, Séquences & TD Architecture, GGR.

2010 : Création de la Société d'attribution et d'une SCI APP pour le projet d'habitat coopératif. Choix des habitants d'entrer dans le projet. Début des travaux des nouvelles Floralties.

2013 : Début du relogement des habitants des Floralties (prévisionnel)

2013-2015 : Démolition de la copropriété initiale dégradée et reconstruction d'un programme de 150 logements supplémentaires (prévisionnel)

2017-2025 : Deuxième phase du projet, après nouvelle révision du PLU, construction d'équipements publics, commerces, services tertiaires (prévisionnel).

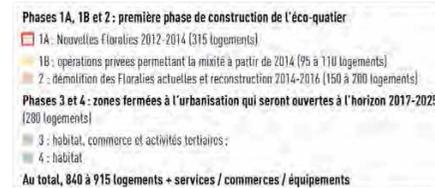
Programme prévisionnel (2010-2015) :

Activités et commerces : 4200 m²
Équipements publics : 1500 m²
Nombre d'habitants sur site initialement : 400
Nombre d'habitants prévus à terme : 2000
Logements programmés : 870 dont 261 logements sociaux.

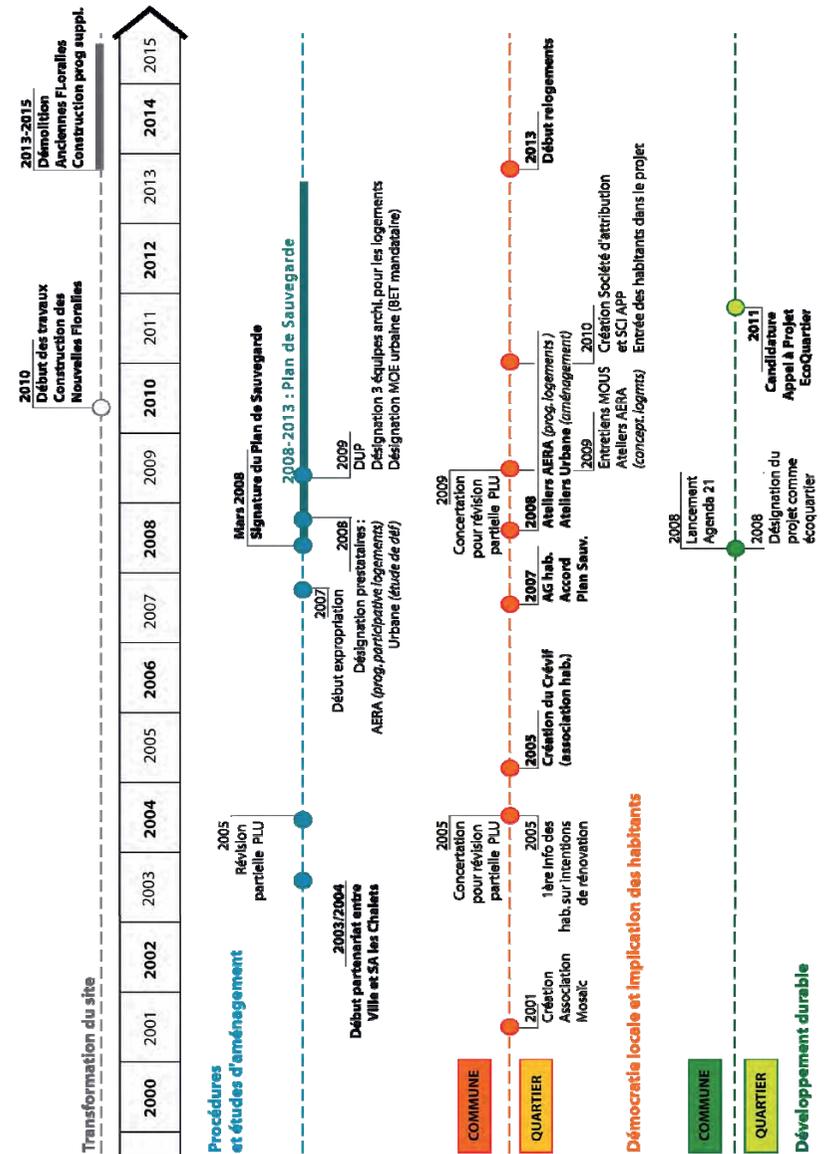
Phase 1A - Reconstruction de la copropriété hors emprise : 315 logements collectifs ou intermédiaires (20 500 m² de SHON) - 30 maisons mitoyennes

Phase 1B - Constructions nouvelle urbanisation : hors reconstruction Floralties : 90 logements collectifs ou intermédiaires, 5 maisons individuelles

Phase 2 - Reconstruction sur l'emprise après démolition : 150 logements collectifs ou intermédiaires (10 500 m² de SHON)
Aménagements d'espaces publics devant "assurer la cohérence de l'ensemble du projet, la circulation interne au quartier et la liaison avec le reste de la ville".
Installation d'une chaufferie bois pour le quartier.



Ramonville-Saint-Agne - "Dossier spécial Floralties", Vivre à Ramonville, janvier 2012



3. Le système d'acteurs

Maîtrises d'ouvrage

Maître d'ouvrage urbain : la Ville de Ramonville Saint-Agne

- **Élu :** le maire (chef de projet politique)
- **Services techniques :** Directrice du secteur Urbanisme, Environnement, Etudes (chef de projet opérationnel, Ville), Directeur des services techniques.

Assistants à maître d'ouvrage pour la Ville :

- **Pactarim** (Diagnostic technique, social et financier)
- **RCF**, bureau d'études financières pour le PAE
- **Cap Terre**, Étude d'impact
- **Ecotone**, Préparation du dossier de protection de la nature

Maître d'ouvrage opération de reconstruction-démolition :

- **SA Les Chalets**

Assistants à maîtrise d'ouvrage SA Les Chalets :

- L'association **AERA** (Actions Études et Recherches autour de l'Architecture) : mission de programmation participative

Maîtrise d'ouvrage Plan de Sauvegarde (Relogement)

- **Sicoval**

Maîtrises d'œuvre

Maîtrise d'œuvre urbaine

- **GINGER Environnement** (mandataire)
- Urbane

Maîtrise d'œuvre immobilière

- Conception, réalisation architecturale : **Studio K, Séquences, GGR, TD** architecture (logements et chaudière bois)
- Études : **Olisud, Bureau d'Études Techniques** thermiques pour La SA des Chalets

Société civile organisée

Associations habitants

- **Crévil**
- **Mosaic**

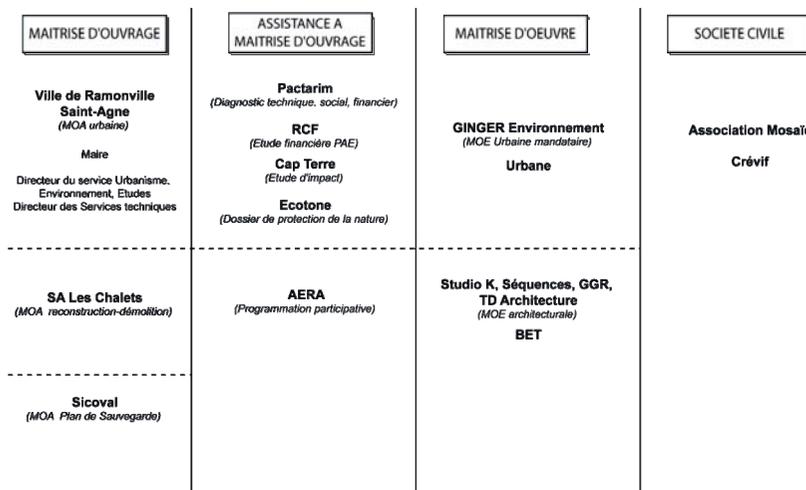
Partenaires, correspondants et interlocuteurs locaux

SICOVAL (cofinancier du Plan de sauvegarde et responsable de la MOUS)
(correspondant local pour information sur la mise en œuvre et appel à projets)

Conseil général 38 (cofinancier Plan de Sauvegarde)

L'Union des Entreprises et des Salariés pour le Logement (cofinancier Plan de Sauvegarde)

L'État (préfet, cofinancier du Plan de Sauvegarde)



4. Le processus de projet

4.1 De la mise en place du Plan de sauvegarde à l'élaboration d'un projet urbain

Ce projet d'écoquartier a eu pour point de départ la nécessité pour la Ville de répondre aux problèmes de logement des habitants de la Cité des Floralies. Il va prendre progressivement une dimension urbaine avec des enjeux environnementaux au cours de la première décennie des années 2000. Il fait l'objet alors de modalités de pilotage distinctes entre la partie résidentielle et la partie urbaine.

Un Plan de sauvegarde lancé avec une SA HLM spécialisée dans l'habitat coopératif

La copropriété des Floralies est un ensemble de 277 logements en trois parties correspondant à leurs phases successives de réalisation. Construite en 1977 selon le modèle de "l'architecture proliférante" très en vogue au cours de la décennie⁴⁴, elle s'étage sur trois niveaux avec des appartements de petites tailles, reliés par des coursives, dont certains ont des larges vues, mais d'autres en rez-de-chaussée, ne voient pas le soleil. **Conçue avec des**

⁴⁴ Ce principe est basé sur la continuité spatiale et géométrique des éléments de construction, avec l'utilisation de "modules" – de logements, équipements, parties de logements ou d'équipements - et de fabriqués en séries selon les procédés de "l'industrialisation ouverte". Leur assemblage était effectué en fonction d'une trame et devait permettre une grande variété de formes architecturales, en réaction au caractère monolithique des grands-ensembles des deux décennies précédentes.

Ce mode de construction répondait aussi dans les années 70 à des préoccupations de coût et de rapidité de production, sans ce que se soit, selon les défenseurs de cette architecture, au détriment de la qualité du bâti. Pour autant, il était fort exigeant en termes de gestion ultérieure des espaces communs, ce qui a entraîné de grands problèmes de dégradation dans beaucoup de lieux où il a été utilisé, en particulier en Villes Nouvelles.

malfaçons importantes en grande partie liées à une mauvaise prise en compte de la topographie du site, la copropriété se dégrade rapidement à partir des années 80 en raison de graves infiltrations sources d'humidité, tant dans ses parties communes que privatives. Elle est occupée par des habitants, propriétaires ou locataires, aux revenus très modestes qui ne peuvent prendre en charge des frais d'entretien considérables. Une première étude sociale réalisée par les Pactarim en 2005 montre une rotation rapide des occupants : 50% des résidents partent au bout de 6 mois, notamment après y avoir passé un hiver dans des conditions thermiques et d'humidité insupportables. Au fil des années, des appartements ont été rachetés à très bas prix par des "marchands de sommeil" qui ont tiré un grand profit de cette situation. La très grande majorité des appartements de la résidence appartient soit à des propriétaires-bailleurs qui ont racheté à très bas prix des logements en très mauvais état pour les louer à des ménages financièrement captifs, soit à des personnes autrefois occupants les lieux et qui les ont cédés à leurs enfants contraints d'y rester par leur situation précaire. Trois appartements appartiennent aussi à la Ville pour des situations d'urgence.

Logements en sur-occupation familiale, personnes vivant seules désœuvrées, résidents agressifs laissant déambuler leurs chiens dangereux, la copropriété présente des conditions de vie sociale particulièrement difficiles dans les années 90. La situation devenue rapidement critique de la copropriété suscite des études techniques et sociales dès les années 80. Des recours vis-à-vis de la garantie décennale sont intentés pendant plus de 15 ans, en vain. Suite à un premier grave dégât des eaux, la destruction de la copropriété a été envisagée dès 1986. Des études pour une Opération d'Amélioration de l'Habitat sont engagées avec l'ANAH à la fin des années 90. Un Plan de sauvegarde est envisagé en 2003 pour permettre le maintien sur place des propriétaires-occupants qui le souhaitent⁴⁵.

Pour l'aider dans cette entreprise, la Ville sollicite l'un des bailleurs sociaux locaux, la SA Les Chalets. Le Groupe des Chalets est issu de la Coopérative de la Haute-Garonne qui, de 1949 à 1966, réalise des lotissements et des immeubles en location-accession ainsi qu'en location simple. Elle soutient aussi en 1955 des programmes de type "Castors" (habitat en auto-construction) à Toulouse que sa direction revendique aujourd'hui encore fortement comme contribuant à sa culture d'entreprise. Elle a peu à peu diversifié ses missions, de l'aménagement⁴⁶ aux opérations locatives, en développant de manière encore assez singulière en France, une offre "d'accession participative" à la propriété (Cf. encadré).

À partir de 2004, pour éviter la spéculation immobilière et mettre fin à une exploitation d'une majorité de logements par des "marchands de sommeil", la Ville se met à préempter automatiquement les ventes engagées dans le cadre d'une procédure de Déclaration d'Utilité Publique et à revendre les appartements aux Chalets qui est en charge de la réalisation du projet immobilier. La SA créera en 2010 une Société d'attribution pour permettre le montage de l'opération.

Le Plan de sauvegarde prévoit dans un premier temps la réhabilitation de l'ensemble immobilier auquel les habitants se montrent très attachés. Mais le diagnostic technique, social et financier réalisé par les Pactarim met en évidence un coût de réhabilitation très important

⁴⁵ Un Plan de sauvegarde est un dispositif d'accompagnement à une copropriété permettant le maintien et le relogement sur place des populations résidentes, dans des conditions de sécurité, de salubrité et d'habitabilité convenables.

⁴⁶ Elle a créé un groupement d'intérêt économique (GIE) d'une quarantaine de personnes pour assurer des missions de maîtrise d'ouvrage - réhabilitation, construction, opérations d'aménagement. Cette structure doit lui permettre d'éviter de passer par des dispositifs en Vente État de Futur Achèvement. Il s'agit d'un partenariat entre la SA HLM des Chalets et l'office départemental HLM de la Haute Garonne.

(18 millions d'euros) que l'État refuse de subventionner⁴⁷ et qui paraît impossible à porter financièrement par les propriétaires. **En 2005, il n'est plus question de réhabiliter mais de reconstruire et de démolir, opération que permettent les disponibilités foncières à proximité.**

Les propriétaires sont partagés sur le sujet, ceux qui louent sans habiter ont tendance à refuser toute intervention. Les occupants auraient préféré une réhabilitation mais vont accepter le principe de la reconstruction. Une convention va être mise en place avec la SA Les Chalets que la Ville a sollicité pour mettre en œuvre le Plan de sauvegarde. Un grand nombre de partenaires institutionnels sont impliqués dans le dispositif qui bénéficie de "financements exceptionnels" de l'État (pilote et co-financier), du Conseil Général, de la commune, du Sicoval (maître d'ouvrage du Plan de sauvegarde car ayant la compétence habitat) et de l'Union des Entreprises et des Salariés pour le Logement (1% logement)⁴⁸. Ce dernier est de loin le plus important financeur du projet, à hauteur de 70% sur un montant total de plus de 5 millions d'euros.

Les habitants réunis en AG le 8 mars 2007 votent finalement le principe du Plan de sauvegarde, malgré les réticences de certains propriétaires. L'opération vise les objectifs suivants :

- résorber l'habitat insalubre ;
- reloger les occupants de la copropriété démolie ;
- désenclaver le quartier et éviter sa spécialisation résidentielle ;
- réinsérer la copropriété dans le tissu urbain en ouvrant à l'urbanisation une partie des terrains à proximité des Floralies⁴⁹.

En 2008, il est proposé aux propriétaires occupants le rachat de leur appartements pour 1000€m² et un investissement possible dans un appartement neuf à hauteur de 1762€m². Les propriétaires-bailleurs devront pour leur part acquitter un montant de 2390€m². Parmi ces derniers, beaucoup s'insurgent mais ce sont les propriétaires-occupants qui sont les plus mobilisés dans la vie des Floralies et participent au vote conduisant à l'approbation du Plan de sauvegarde selon les modalités proposées par la Ville et la SA HLM.

La dimension urbaine du projet a émergé en 2004 avec la révision du PLU afin de classer le secteur Maragon-Floralies en zone de renouvellement urbain, **mais elle se structure surtout à partir de 2008 alors qu'un projet d'Agenda 21 est engagé et que la Ville décide de faire du site un "écoquartier"**. Il est prévu d'implanter non seulement de l'habitat mais aussi des activités pour réintégrer dans la ville un "quartier vécu par les ramonillois comme un ovni" (maire de Ramonville). Le sens du projet et le choix du site pour **faire de cette opération de reconstruction-démolition "un laboratoire d'expérimentation urbaine"**, illustrent pour la Ville "une politique volontariste menée depuis 20 ans de lutte contre les effets démographiques de l'étalement urbain et de reconquête urbaine"⁵⁰. Le projet qualifié d'écoquartier en 2008 par une volonté conjointe de la Ville et de la SA des Chalets, **est présenté comme exemplaire par ses ambitions en termes de mixité sociale** (avec 30% de logements à caractère social), **de densification urbaine intégrant un ensemble de fonctions, de promotion de modes de transports ou de déplacements proposant une alternative à la**

⁴⁷ Les solutions n'auraient pas été pérennes du fait que les malfaçons étaient notamment liées à des erreurs de prise en compte de l'altimétrie lors de la construction (responsable de la cellule développement et aménagement du groupe des Chalets).

⁴⁸ Organisme gérant les versements de la participation des employeurs à l'effort de construction.

⁴⁹ Pactarim, Sicoval, Plan de sauvegarde des Floralies, Bulletin d'information n°1, janvier 2009.

⁵⁰ M. Lubac, maire de Ramonville, Plan de sauvegarde des Floralies, Bulletin d'information n°1, janvier 2009.

voiture, de mise en place d'un cadre de travail participatif avec les propriétaires, les habitants, les riverains.⁵¹ Il fait également partie, à ce dernier titre, de l'une des 72 actions de l'Agenda 21 sur le thème du développement de l'habitat coopératif.

Mais la "durabilité du projet" tient aussi pour le maire et le directeur de l'office d'Habitat Les Chalets à la volonté de maintien sur le site des habitants installés dans la résidence depuis longtemps et attachés à leur quartier⁵². C'est pourquoi la question de la maîtrise des coûts de sorties de l'opération est d'emblée posée comme fondamentale : "On a assuré le prix de sortie, garanti en 2006, pour qu'il soit le même en 2013, même si le coût est différent, car quand on regarde le coût actuel de la construction entre 2008 et 2013 ça augmentait, on n'était pas là pour faire une affaire immobilière, on était dans une logique de retrouver une vie de quartier sur les Floralies tout en conservant les gens qui y habitaient, qui étaient plutôt des gens en difficulté, comme dans toute résidence dégradée." (M. Lubac, maire de Ramonville).

L'enjeu de performance énergétique des logements reconstruits n'est pas absent de la réflexion mais il apparaît avant tout lié pour le bailleur à la fragilité socio-économique des habitants de la copropriété. **Il sera décidé au cours du montage du projet de viser un label RT 2012, ce qui conduit à revoir à la baisse dans le Plan de Sauvegarde le coût d'achat des logements pour les propriétaires-occupants**, tout en essayant de maintenir un "coût de sortie" assez bas pour ce niveau de performance visé (1300 €/m²).

Les habitants les plus engagés dans le processus paraissent assez vite adhérer à la notion d'écoquartier à travers celle de développement durable qu'elle porte ; elle leur paraît au départ bien correspondre aux différents enjeux du projet, en particulier sur les plans sociaux et environnementaux (maintien autant que possible des résidents sur place, raccordement aux transports, gestion énergétique des logements) et par rapport à la dynamique participative engagée sur le volet immobilier du projet.

Un Programme d'Aménagement d'Ensemble plutôt qu'une ZAC

La formalisation du projet urbain s'appuie principalement sur deux types d'études préalables ; une étude de définition confiée à l'agence d'urbanisme Urbane (2008) et l'étude d'impact réalisée par Cap Terre (2010).

Le cahier des charges de l'étude de définition montre que celle-ci devait couvrir les cinq grands axes du projet urbain : l'habitat et logement (en termes de formes et de typologies bâties) ; l'accessibilité et les déplacements ; les services et équipements publics ; les activités économiques, tertiaires et commerciales ; les espaces publics et les espaces verts. Elle doit déboucher sur des schémas d'aménagements urbains mais aussi des éléments de programmes de services, d'équipements, d'activités.

Le cahier des charges met en jeu la notion "d'écoquartier" en s'appuyant sur la définition qu'en donne l'Association des Éco-maires et préconise la mise en place "d'une réelle démarche environnementale" transversale, directement associée à la "qualité de vie des habitants et à la maîtrise des impacts environnementaux." Enfin le prestataire devra proposer une procédure opérationnelle de réalisation du projet urbain.

⁵¹ Le directeur des Chalets à l'époque du lancement du projet partage clairement cette définition défendue par la ville : " Pour moi les écoquartiers c'est la tarte à la crème, il y en a beaucoup, il n'y a pas de label, on ne sait pas trop ce qu'on y met dedans, moi j'ai quelques principes qui semblent fondateurs d'un écoquartier ; la densité, proche des transports et qu'il y ait une participation des habitants à la conception de tout ou partie de ce nouveau quartier, à partir de là on peut dire que nous sommes dans un écoquartier et qu'il y a quelque chose de nouveau qui se passe."

⁵² Sachant que la valeur des logements, vu leur état de dégradation, était devenue quasi nulle, selon le directeur des Chalets à l'époque du lancement de l'opération.

Si l'étude de définition réalisée par Urbane conduit à la production d'un document intitulé "Diagnostic, enjeux, objectifs à partager", **ce dernier s'apparente surtout à une analyse typo-morphologique, environnementale et paysagère du site**. Les questions liées aux services et équipements, espaces de détente ne sont que très brièvement évoquées. Une **réflexion programmatique a manifestement été menée par ailleurs sur ces sujets, mais elle n'apparaît pas dans ce document pourtant censé apporter une synthèse de la première phase d'étude**. On constate aussi qu'il n'est pas fait référence à des enseignements ou ambitions portés par le PLU qui seraient à prendre en considération, à décliner sur ce site particulier dans des enjeux ou objectifs.

Nous n'avons donc pas identifié un document de diagnostic urbain transversal, croisant les différentes échelles et thématiques en jeu, et donnant une vision générale des objectifs du projet. Ces éléments peuvent figurer dans des documents de travail intermédiaires, des comptes-rendus de réunion, mais ils n'ont pas manifestement été consignés dans un document public et de synthèse de référence. Si les objectifs du Plan de sauvegarde de la copropriété définis en 2008 lors de la signature de la convention, associent bien des dimensions immobilières et urbaines, ils ne sont pas réinterprétés précisément dans les objectifs visés à l'issue de la phase de diagnostic urbain, en particulier, eu égard aux enjeux de développement durable dont la notion d'écoquartier est porteuse.

La mise au point du schéma d'aménagement général par Urbane début 2009 est fondée sur une prise en compte du dénivelé du site et de ses qualités naturelles. L'ensemble du réseau viaire a été conçu en fonction de la topographie naturelle du site pour favoriser les déplacements doux et d'intégration paysagère du projet. Les cheminements doux sont traités dans le même souci de qualité paysagère et en intégrant des espaces de repos ; dans les chemins en pente les bancs participent également de la gestion du débit de l'eau de ruissellement.

L'étude d'impact va conduire à une prise en compte accrue d'un enjeu lié à la biodiversité à partir d'un travail d'inventaire détaillé complémentaire qui conduit à prévoir la création d'une zone de protection sous la forme d'une station botanique remarquable. Cette mesure est considérée aussi à titre compensatoire par rapport à d'autres interventions qui ont pu avoir des impacts négatifs sur la nature dans le territoire communal.

Le schéma d'aménagement donne lieu à une révision simplifiée du PLU au cours de l'année.

L'opération doit se faire dans des délais fortement contraints puisque la copropriété des Floralies doit être démolie à l'issue du Plan de sauvegarde en 2013, ce qui suppose de reloger au préalable dans leur nouvelle résidence les habitants qui souhaitent rester. Par ailleurs, estimant qu'elle a engagé une vaste concertation très en amont avec les habitants et les riverains du site ; qu'une étude préalable de faisabilité financière lui a permis de bien estimer le coût des infrastructures à réaliser et de l'éclaircir sur la procédure d'aménagement la plus pertinente à choisir ; et qu'elle a réussi à obtenir l'adhésion des trois propriétaires fonciers des terrains concernés par le projet, **la Ville décide d'opter pour un Programme d'Aménagement d'Ensemble afin d'accélérer la réalisation du projet entre phases études et de travaux**, face à des délais très contraints liés au Plan de sauvegarde. Elle choisit donc un PAE plutôt qu'une ZAC, malgré le caractère mixte de l'opération, logements-infrastructures-équipements publics. Ce choix semble aussi s'expliquer par le fait que les procédures de ZAC auraient été par le passé sources de nombreux contentieux dans l'agglomération toulousaine. Le PAE prévoit toutefois la prise en charge par les constructeurs de 75% des coûts des infrastructures, les 25% restant étant à la charge de la commune. Aux dires des représentants de la Ville et des Chalets, ce sont les habitudes de travail entre ces deux acteurs et la confiance qu'ils ont acquis l'un envers l'autre qui a rendu envisageable un tel montage.

La Ville décide de porter en régie la définition de ce PAE sans délégation à un aménageur ni aux services de l'intercommunalité. **Le PAE est en fait surtout envisagé comme un plan de financement de l'opération.** Le service urbanisme, environnement, études prend en charge le suivi de la maîtrise d'œuvre urbaine. La Ville porte ainsi financièrement, mais aussi comme aménageur, la majeure partie du projet urbain, sa position délicate au sein du Sicoval ne lui ayant pas permis d'obtenir en 2010 la reconnaissance d'intérêt communautaire du projet qu'elle avait alors sollicitée. **À la suite de l'étude de définition, des études de maîtrise d'œuvre urbaine sont confiées à un groupement constitué par un Bureau d'Études techniques spécialisé en développement durable,** Ginger Environnement, chargé de réaliser les infrastructures primaires du projet et l'agence Urbane, avec comme mandataire le BET.

Bien que la Ville ait dans un premier temps obtenu l'adhésion des propriétaires fonciers au projet, un recours contre le Plan de Sauvegarde intervient en 2012. Il est déposé par une association de copropriétaires s'estimant insuffisamment indemnisés. Il est accepté par le tribunal en 2013 mais sans grande conséquence finalement pour le projet qui est alors déjà très avancé⁵³.

4.2 Deux maîtres d'ouvrage, deux démarches participatives distinctes et d'intensité différente

Face à l'importante mobilisation associative d'habitants de la résidence pour contribuer à la réflexion sur l'avenir des Floralies, la Ville et la SA Chalets ont décidé d'engager une démarche participative. Celle-ci va cependant être conduite selon des modalités différentes pour l'opération proprement dite immobilière menée sous la responsabilité principale des Chalets et pour celle concernant l'aménagement urbain du site.

Des habitants devenus très tôt des interlocuteurs incontournables

Si les habitants-résidents de la Cité des Floralies ont dès les années 80 fait état des problèmes d'habitabilité de leurs logements, leur mobilisation pour améliorer leurs conditions de vie devient forte au début des années 2000. Elle s'exprime de manière collective par une volonté de reconquête et de pacification de l'espace public. En 2001, un groupe crée l'association Mosaïc. Celle-ci organise des médiations, anime des fêtes de quartier, engage des actions de solidarité et se mobilise pour la survie de la copropriété. Ne pouvant s'appuyer sur la puissance publique pour que soient rapidement réalisés des travaux de voirie sur des terrains privés, ses membres réalisent ainsi eux-mêmes un chemin avec un escalier pour relier directement la copropriété à l'avenue principale.

Ces premières initiatives collectives prises par les habitants surprennent la municipalité et en font des interlocuteurs incontournables pour la Ville dans son projet de restructuration du quartier. En 2004, ils sont invités à une réunion par la municipalité pour évoquer la mise en place du Plan de sauvegarde de la copropriété et vont être dès lors considérés comme des parties prenantes du projet par la Ville et la SA des Chalets⁵⁴.

⁵³ Le recours était basé sur le fait qu'un Plan de sauvegarde ne pouvait pas donner lieu à une démolition. Le recours a été accepté mais une fois le plan de sauvegarde arrivé quasiment à terme. Ce recours a donné lieu à une remise en question de certaines aides mais il n'a pas eu de conséquence sur la Déclaration d'Utilité Publique permettant les expropriations ni sur la démolition des Floralies et le projet de reconstruction.

⁵⁴ Lors de la mission d'aide au relogement engagée par la ville et le Sicoval, les deux-tiers des habitants ont demandé à rester sur le site.

Les habitants assistent en 2008 en mairie à la signature du Plan de sauvegarde sous l'égide du préfet ; certains en gardent une grande émotion car ils prennent ici conscience de la mobilisation importante des pouvoirs publics en faveur de leur situation. Ils organisent alors avec plusieurs de ces représentants institutionnels des visites guidées des Floralies, **pour leur faire comprendre la qualité de vie sociale à laquelle ils sont attachés, le fait que malgré un état très délabré, l'architecture leur offre de nombreux lieux de sociabilité** : grandes terrasses de 30 mètres carrés dans les logements où les voisins se retrouvent, des coursives qui sont des espaces de rencontres. Ils sont aussi fiers de leurs propres aménagements comme le chemin qu'ils ont aménagé avec l'accord des propriétaires des terrains concernés et l'escalier qu'ils ont construit pour rendre leur quartier plus accessible⁵⁵.

Une cinquantaine d'habitants s'organise pour connaître leurs possibilités en matière d'accession à la propriété mais aussi faire valoir des revendications quant aux conditions d'amélioration de leur cadre de vie. Ils décident de créer une nouvelle association, Crévif, pour structurer leurs actions et être de véritables interlocuteurs des maîtres d'ouvrage que sont les Chalets et la Ville. **Si les propriétaires-occupants et les locataires sont très impliqués dans le projet, et ont après d'âpres négociations accepté le principe du Plan de sauvegarde, c'est beaucoup moins le cas des propriétaires-bailleurs** qui s'y opposent en vis-à-vis desquels la Ville sera obligée d'engager son droit de préemption.

En plus des dispositifs traditionnels d'accession à la propriété auxquels peuvent recourir les locataires et les anciens propriétaires (dont la valeur du logement aux Floralies avait fortement baissé), la Ville et la SA des Chalets entendent proposer aux habitants sans apports financiers, une accession très progressive à la propriété. Le groupe des Chalets sollicite "*un tiers extérieur*", l'association AERA, avec laquelle elle collabore déjà sur d'autres projets. Elle désigne cette structure comme assistant à maîtrise d'ouvrage **pour développer un dispositif inédit d'habitat coopératif participatif, une Société Civile Immobilière en Accession Progressive à la Propriété** (Cf. encadré). Malgré les incertitudes qui pèsent encore sur la faisabilité juridique de ce type de montage, la SA le perçoit comme la perspective la plus pertinente pour associer des objectifs de développement durable (construire de l'habitat collectif avec des espaces et des services partagés) et permettre à des ménages dont les revenus dépassent à peine le SMIC d'accéder à la propriété en ayant une certaine prise sur la définition de leur logement.

Le dispositif d'habitat groupé en SCI Accession Progressive à la Propriété

La procédure d'accession en SCI d'Accession Progressive à la Propriété (SCI APP) est juridiquement prévue depuis 2006 mais est en cours d'ajustement, ce qui explique son caractère encore exceptionnel dans le montage de dispositifs d'habitats groupés et le fait qu'aucun projet de ce type n'aie encore vu le jour en 2013⁵⁶. Elle a été mise au point en tirant parti de l'article 34 de la loi Engagement National pour le Logement du 13 juillet 2006 qui a institué la possibilité pour les organismes HLM de créer une Société Civile Immobilière d'Accession Progressive à la Propriété afin de permettre à des locataires de devenir à leur rythme propriétaires de leur logement (Code de la Construction et de l'Habitat L. 443-6-2 et suivants) en prenant la qualité d'associés de la SCI, l'organisme HLM, tributaire du prêt immobilier vis-à-vis de la Caisse des Dépôts et Consignations, ayant le statut de gérant. Ce dernier apporte le bien immobilier, en l'occurrence aux Floralies, une partie des nouveaux logements de l'opération de reconstruction. Il détient au début du processus 98% des parts, et les locataires accédants

⁵⁵ La ville reconnaît qu'elle aurait des difficultés à aménager rapidement ces accès car cela aurait supposé des longues procédures réglementaires, les terrains concernés étant privés.

⁵⁶ Le projet très médiatisé du Village Vertical à Villeurbanne a fait l'objet d'une Société par Accession Simplifiée à "visée coopérative", faute de statut plus adéquat.

qui en possèdent 2%, acquièrent des parts correspondant à la valeur de leur logement en versant un loyer mensuel augmenté des frais de gestion, et d'une épargne correspondant à la "part acquisitive". Le locataire-accédant peut bénéficier de l'APL sur le loyer versé.

Pour réduire l'effort au maximum, ce financement s'étend sur une durée de 40 ans. Il devient propriétaire du logement qu'il habite lorsqu'il a acquis, auprès de l'organisme HLM, la totalité des parts correspondant à son lot, sous réserve qu'il soit à jour du paiement de ses loyers et que le délai minimum de 10 ans soit écoulé. (Cf. Fiche FNSCHLM en annexe).

Ce dispositif s'adresse aux foyers dont les revenus (environ 2 à 2,5 fois le SMIC) se situent dans la tranche supérieure des programmes PLSA⁵⁷ mais qui ont difficilement accès au crédit bancaire.

Pour des organismes d'habitat coopératif tels que la SA des Chalets, il permet d'allier un double objectif social, faciliter l'accès à la propriété d'un groupe d'habitants solvables mais aux revenus modestes et "attacher à la propriété des valeurs de partage, de création de liens mais également d'économie et d'exigences environnementales".⁵⁸

Au montage juridique et financier du projet de SCI s'articule pour les Chalets et l'AERA un montage opérationnel basé sur la participation des habitants qui sont accompagnés pour contribuer collectivement à la programmation, conception, réalisation et gestion de leur future résidence (Cf. infra et Fiche FNSCHLM en annexe). Ils sont alors incités à mutualiser certains espaces et services (chambre d'ami, salle de jeux, buanderie...) afin d'abaisser les coûts de construction et favoriser le développement d'échanges entre les habitants.

La SCI APP a fait l'objet d'un décret d'application en 2009 (CCH, décret d'application n°2009-98 du 26 janvier 2009) après d'intenses négociations menées par l'AERA auprès de la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, en y associant des sociétés HLM, l'USH et la FNSCHLM. L'AERA qui s'est trouvée "en position de représentant du tissu associatif et des réseaux de coopérateurs intéressés en France par ce dispositif"⁵⁹ et a engagé plusieurs expérimentations depuis 2007 dans l'agglomération toulousaine, avec le soutien du PUCA et de la Fondation de France, continue d'avoir un rôle actif auprès des institutions centrales pour que des ajustements réglementaires soient effectués et permettent enfin la diffusion et l'opérationnalité définitive de la procédure. Un des problèmes encore non résolus tient au fait que la SCI est forcément toujours bénéficiaire car elle doit rembourser le prêt année après année, ce qui conduit les locataires à devoir payer des impôts sur les bénéfices de la SCI.

D'autres expériences de ce type sont en cours à Bayonne, dans l'agglomération toulousaine (écoquartiers Vidailhan et de la Cartoucherie).

⁵⁷ Le Prêt Social Location Accession est un dispositif d'accès à la propriété mis en place par les pouvoirs publics en 2004. Il s'adresse à des ménages sous plafonds de ressources (31 250 € et 23 688 € pour un ménage d'une personne, selon les zones d'habitation) qui achètent leur logement neuf situé dans une opération agréée par l'État. Il donne lieu à une exonération de Taxes foncières pendant 15 ans et à un taux de TVA de 5%

⁵⁸ Tirant des enseignements de ses premiers retours d'expériences sur la constitution de groupes de coopérateurs, à Blagnac-Latécoère (2006), Reynerie (2006/2007) et Venerque (2007), l'AERA affirmait en 2008 : "dans les trois programmes engagés à ce jour, on remarque une proportion plus importante que prévue (60 à 80%) de familles aux revenus faibles (en deçà des 60% des plafonds HLM) et une proportion variable mais toujours supérieure aux 20% prévus de familles nombreuses d'origine immigrée.

On note par ailleurs une proportion relativement importante de couples mixtes, une importante mixité générationnelle, et une aspiration généralement partagée pour les préoccupations environnementales.

Pour tous les coopérateurs, l'intérêt pour les aspects financiers (loyer, parts, valorisation) important au début du processus, alors même que toutes les procédures du montage financier ne sont pas encore arrêtées, s'estompe au fur et à mesure du développement de la programmation pour laisser la place à des enjeux de vie collective au sein de la coopérative.

Tout en recherchant à maîtriser leur environnement immédiat, il n'y a pas cependant de volonté de repliement sur soi de la coopérative. Au contraire, on peut noter une volonté d'ouverture sur le quartier même quand celui-ci est réputé en difficulté comme à Reynerie." AERA, Programme expérimental sur le maintien et l'accès à la propriété privée des ménages très modestes, Rapport d'activité 2007/2008, Fondation de France, 2008, p. 11.

⁵⁹ AERA, op. cit. p. 16.

Conduite de la démarche participative pour le projet de reconstruction

Le groupe des Chalets confie en 2008 à l'association AERA (Actions, Études et Recherches autour de l'Architecture) une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour organiser une démarche de "programmation participative" pour la réalisation des nouvelles constructions aux Floralies. Cette association est impliquée depuis 2004 dans des programmes expérimentaux pour le développement de logements sociaux sous formes de coopératives d'habitat et intervient principalement dans l'agglomération toulousaine. Elle entend appliquer une méthode de travail dans laquelle elle joue le rôle d'intermédiaire entre la maîtrise d'ouvrage, les habitants et les concepteurs afin d'aider à la mise au point d'un programme architectural fondé sur les attentes des futurs propriétaires et résidents.

La méthode de programmation participative de l'AERA

La méthode repose sur la constitution de groupes d'habitants qui doivent définir un programme de logements avec l'aide d'une équipe d'assistance, l'AERA en l'occurrence, animant les réunions et se tenant garante de la faisabilité technique des demandes exprimées. L'association affirme que son rôle est "de servir les intérêts des habitants et propriétaires dans le sens de la programmation la plus fine et la plus équitable possible en fonction des contraintes données : foncières, urbaines, techniques de gestion, d'entretien et d'économie d'énergie dont les contraintes normatives".

Des décisions communes sont limitées "aux seuls aspects concernant l'ensemble des participants (tronc commun)", il s'agit par ailleurs "dans la mesure du possible d'essayer de "répondre aux besoins propres à chaque foyer. Chaque appartement devra cependant être conçu de sorte à pouvoir être adaptable, en cas de cession", à des demandes moins spécifiques (surtout pour les locataires". La démarche est censée ainsi également permettre d'échapper "à une rationalisation et une normalisation des logements".

Lors des réunions, chaque foyer est représenté par une personne qui a un droit de vote, il n'existe pas d'autres formes de représentations possibles. Les groupes sont formés par un système de "cooptation", c'est-à-dire, par un rapprochement d'habitants, futurs propriétaires ou résidents, "par ses intérêts ou ses affinités" autour d'un projet d'habitat collectif. Le travail s'engage d'abord sur la définition d'un programme puis de la conception qui est cette fois du ressort des maîtres d'œuvre désignés mais à propos de laquelle les habitants sont aussi concertés.

(Cf. présentation générale de la méthode en annexe)

À noter que le principe de la "cooptation" a été très discuté entre les Chalets et la Ville, cette dernière estimant qu'il pouvait être contraire à des valeurs républicaines et conforter de "l'entre soi".

L'AERA est au départ sollicitée par les Chalets pour travailler avec les propriétaires-habitants des Floralies, les plus attachés à "l'âme des Floralies."

À l'occasion d'une réunion plénière de présentation auxquelles assistent 162 personnes⁶⁰, trois groupes se constituent, en direct, principalement en fonction des statuts de propriétés et d'occupations différents : propriétaires-bailleurs ; propriétaires-occupants et accédants ; accédants et locataires de logement social, ces derniers se présentant comme un groupe mixte. La SCI APP va être portée par le groupe mixte avec des propriétaires-occupants / locataires. Cette structuration par groupes selon le statut d'occupation est liée à deux facteurs : l'un procède des clivages importants apparus au cours de l'adoption du Plan de Sauvegarde et qui s'expriment de nouveau lors de la première réunion sur la programmation : les propriétaires-

⁶⁰ 57 locataires, 37 propriétaires, 68 propriétaires bailleurs, source, GRUET (Stéphane) "Programmation participative du projet de reconstruction des Floralies. Note de synthèse", 26/06/2008, p. 3.

baillleurs ne sont manifestement intéressés que par la rentabilité de l'opération, les propriétaires-occupants et certains locataires impliqués pensent à la qualité de vie, mais des propriétaires occupants ou bailleurs se plaignent aussi ensemble du comportement de locataires qui n'entreprendraient pas leur logement et ne se projetteraient pas dans l'avenir. L'exercice de coopération que propose l'AERA est délicat : alors que l'équipe demande aux habitants de se grouper par affinité⁶¹, les participants défendent plutôt des arguments sur un mode répulsif évoquant ceux avec lesquels ils ne souhaitent pas collaborer ni cohabiter.

L'autre facteur de structuration des groupes paraît lié à la position de la SA des Chalets qui redoute la difficulté administrative à gérer dans un même immeuble des locataires de logements sociaux et d'autres types de statut.

La SA des Chalets entérine finalement ainsi une répartition marquée par un statut d'occupation très liée à un statut socio-économique, estimant que se jouerait ainsi les conditions d'une cohabitation pérenne et apaisée⁶².

Il est aussi à noter qu'une partie des logements de l'opération de reconstruction ne concerne pas les habitants et propriétaires actuels des Floralies ; la SA des Chalets va leur appliquer ses normes de programmation habituelles "*ciblées sur un ménage standard*" (responsable de la cellule de développement et d'aménagement des Chalets).

Après trois premières réunions de présentation de la méthode en juillet 2008, plénières puis plus spécifiques par groupe, 12 réunions de programmation sont organisées en six mois, jusqu'en décembre 2008. Des décisions communes à l'ensemble du groupe sont prises sur le degré de fermeture des ensembles de logements sur leur parcelle, sur les espaces extérieurs communs, l'existence d'une salle polyvalente commune, la création d'une copropriété commune avec gestion partagée par groupe résidentiel, le maintien de la présence d'un gardien...

Les premières réunions spécifiques à chaque groupe sont consacrées à la façon dont les différents ménages entendent se positionner dans chaque immeuble, le prix des logements restant le même quelle que soit la localisation du logement. Cette question semble avoir été traitée sans trop de difficulté et un accord global entre les préférences de chacun s'est dégagé rapidement à la grande surprise des Chalets⁶³. Les autres sujets spécifiques à chaque groupe concernent le dimensionnement et l'organisation des pièces, les types de matériaux à utiliser, la récupération des eaux de pluie. Les habitants sont également invités à réfléchir sur les problèmes de chauffage et d'économies d'énergie lors de réunions organisées avec le représentant du bureau d'études thermiques des Chalets⁶⁴. Ils sont amenés à définir leurs attentes et à apprécier les rapports qualité-prix les plus adaptés à leurs revenus.

⁶¹ On retrouve en fait ici la méthode adoptée par Pierre Anselme lors de la réhabilitation du Petit Séminaire à Marseille dans les années 80.

⁶² Interviewé, l'un des porteurs du projet pour la SA des Chalets au moment du montage de l'opération, estime à ce sujet que si la mixité sociale est envisageable au sein d'un quartier et se jouerait surtout dans les espaces publics communs, elle le serait beaucoup moins à l'échelle d'un même immeuble.

⁶³ "*Ca a été une grande leçon pour moi, de cette expérience, sur la modulation du prix en fonction de la situation du logement, assez facilement tout le monde a dit non, on fait le même prix au m2 pour tout le monde.*" (Responsable de la cellule développement et aménagement des Chalets)

L'AERA précise que dans d'autres cas où il peut y avoir des différences importantes dans les qualités associées à la disposition des logements par étage (en centre ville par exemple), des pondérations sont appliquées à chaque logement, correspondant à des coûts de sortie différents des logements.

⁶⁴ Sachant que deux mois avant le permis de construire, le principe d'une chaufferie bois sera retenu. Elle couvrira 80% des besoins annuels du quartier en chauffage et eau chaude (400 logements). Un appoint par chaudière gaz a été prévu. À noter que ce Bureau d'études thermique des Chalets (Olisud) auteur de l'étude de faisabilité sera associé aux différents cabinets de maîtrise d'oeuvre, et leur sera donc commun.

L'architecte de l'AERA anime ses réunions qui se déroulent aussi en présence du chef de projet des Chalets. Les arbitrages vis-à-vis des demandes des habitants se déroulent donc soit en direct, soit font l'objet d'une discussion avec la SA. Pour celle-ci, l'une des conditions majeures de réussite de tels dispositifs participatifs tient à la rapidité avec laquelle les décisions sont prises. Pour le directeur des Chalets à l'époque, "*il faut être pragmatique pour que le groupe d'habitants ne se démobilise pas, cela suppose d'une part que les arbitrages soient réalisés quasiment en direct, et d'autre part que les décisions soient prises à la majorité des participants et non à l'unanimité... l'unanimité, c'est l'utopie*". Selon lui, ce principe institué d'un commun accord avec l'AERA est indispensable pour que le projet se concrétise, et de situer d'autres projets dont il a pris connaissance dans l'agglomération toulousaine qui ne parviendraient pas à se réaliser pour cette raison.

La SA des Chalets avait défini avec S. Gruet quelques principes fondamentaux à l'intérieur desquels la négociation était possible. Les deux premiers et plus importants étaient le prix et les règles de prise de décision au sein du groupe (seuil de majorité légitime). Mais certains principes ont parfois été bousculés, en particulier lorsque certains habitants cherchaient à faire baisser le coût de leur logement en proposant de réaliser eux-mêmes certains travaux de second œuvre. La SA s'est trouvée partagée entre "*une éthique et un professionnalisme à faire valoir*", et un degré d'ouverture à laisser : "*Sur quelques grands principes on leur a dit ça on ne peut pas y déroger, mais il y a beaucoup de champs où on a laissé la porte ouverte, à chacune des sollicitations qui a été faites on a apporté des réponses.*" **Pour autant, la SA des Chalets a parfois été prise de court, ce qui a manifestement surpris des habitants peu habitués à ce qu'un professionnel reconnaisse qu'il a besoin d'un temps de réflexion** : "*Je ne sais pas combien de fois on a dû dire, je ne sais pas vous répondre, nous prenons en note la question et on va réfléchir... certains propriétaires ont été déstabilisés parce qu'ils se demandaient si on leur mentait, ils n'arrivaient pas à imaginer que l'on ne sache pas où nous voulons aller. Il y a des centaines de questions qui nous ont été posées que nous n'avions pas du tout anticipées.*" (Responsable de la cellule développement et aménagement de la SA des Chalets)

L'AERA : programmiste, programmiste-concepteur, maître d'ouvrage délégué ?

L'association AERA (Actions, Études et Recherches autour de l'Architecture) est selon ses instigateurs, "une structure de recherche, d'édition, de débat public et de programmation expérimentale dans les domaines touchant l'architecture et à la ville. Fondée en 1991, elle a créé en 2000 le Centre Méridional de l'Architecture et de la Ville à Toulouse et développe depuis 2004 avec le soutien d'organismes publics et privés, des programmes expérimentaux de logements sociaux coopératifs. Elle est dirigée par deux architectes, Stéphane Gruet, Architecte, philosophe et Pierre-Etienne Faure, architecte, qui ont été très impliqués dans l'opération des Floralies.

Le positionnement effectif de l'AERA dans les dispositifs qu'elle a initiés semble connaître des fluctuations selon les situations de projets et soulève quelques questions. L'AERA a été sollicitée dans l'opération des Floralies en tant qu'AMO chargée de la mise en place des groupes de coopérateurs, de la définition du programme et du montage de la SCI APP. Mais il semblerait qu'elle soit souvent amenée à assurer d'autres responsabilités au cours de ses interventions qui l'ont conduite à revendiquer en 2008, lorsqu'elle tire les enseignements de premières expérimentations de constitutions de coopératives d'habitat et de SCI APP (Blagnac (2006), Reynerie (2006/2007), Venerque (2007), un statut de maître d'ouvrage délégué lui conférant de ce fait une capacité de décision plus importante. Bien qu'elle ait eu un statut d'AMO dans l'opération des Floralies, et qu'elle se présente dans sa note méthodologique liée à cette opération comme un "tiers externe", il semblerait que dans les faits, l'AERA ait assuré un rôle décisionnaire important, en tout cas pour les habitants interrogés. L'ambiguïté du positionnement de l'AERA dans ses interventions apparaît dans cette même notice lorsqu'elle affirme se placer au cœur de la formulation des arbitrages reposant sur ses propres compétences architecturales et techniques : quid de celles du maître d'ouvrage et des maîtres d'œuvre ?

Une autre ambiguïté, sans doute liée aux dispositifs d'accès progressive à la propriété, tient également au fait que l'AERA soit mandatée et payée par la SA des Chalets comme "tiers extérieur" (selon le directeur de la SA des Chalets) alors qu'elle affirme pour sa part défendre l'intérêt des habitants.

La SA des Chalets dit avoir été présente à chacune des réunions avec les habitants pour rendre des avis eu égard à des considérations économiques mais les quelques participants interrogés ont eu le sentiment que c'était l'AERA qui orientait fortement les principes d'aménagement retenus et la teneur des décisions prises. Ils ont eu du mal à percevoir quels étaient les éléments de cadrage initiaux donnés par la SA des Chalets et la façon dont celle-ci contribuait à dire ce qui était possible ou ne l'était pas. **Le fait qu'il n'y ait pas eu d'instances et de temps de décision clairement lisibles pour les habitants dans ce processus, et que leur interlocuteur principal dans les réunions ait été l'AERA, pourrait expliquer ces représentations⁶⁵.** Les difficultés de la maîtrise d'ouvrage des Chalets à fournir immédiatement des réponses – ce qui peut être tout à fait normal –, ont dans ce contexte, sans doute alimenté un sentiment de méfiance de la part de certains habitants.

La question de la prise de décision dans ce dispositif apparaît particulièrement complexe ; en effet, la SA HLM porte l'essentiel de l'investissement et est maître d'ouvrage du projet, mais le dispositif participatif engagé a également reposé sur les souhaits des habitants invités à voter sur des questions relevant aussi bien de l'aménagement urbain de la parcelle que de prestations constructives. De plus, parmi les participants, les propriétaires qui en avaient les moyens financiers pouvaient au sein du même immeuble collectif, bénéficier d'aménagements particuliers, dans la mesure de leur faisabilité technique.

Par ailleurs, le rapport de l'AERA aux équipes de conception ne semble pas non plus être allé de soi dans cette opération comme dans d'autres expériences relatées par l'association. Tout en continuant à assurer une assistance de type programmatique en phase de maîtrise d'œuvre, il semblerait que l'AERA se trouve souvent d'une part, en position de conduite d'opération (voire de "contrôler" le travail des concepteurs comme elle l'indique dans l'un de ses documents d'auto-évaluation liées à d'autres opérations⁶⁶), et d'autre part, en situation d'engager des solutions traditionnellement davantage du ressort de la maîtrise d'œuvre, ce qui peut rendre les relations avec celle-ci difficiles d'autant plus si elle apparaît comme leur "donneur d'ordre" à la place de la maîtrise d'ouvrage.

Lors d'un entretien qu'il nous a accordé et dans différentes notes méthodologiques qu'il a écrites, Stéphane Gruet explique que son équipe est fréquemment amenée à montrer aux maîtres d'œuvre que les demandes d'ajustement des habitants peuvent bien être prises en considération. Il évoque les difficultés que peuvent avoir certains architectes à composer avec les attentes spécifiques de chaque foyer pendant les études d'avant-projet. **Tiennent-elles à des problèmes d'écoute, de qualification des concepteurs, ou sont-elles d'ordre économique : manque de temps de réflexion et rémunération insuffisante pour inventer de nouvelles solutions, non répétitives ?** Elles peuvent en tout cas conduire à ce que l'équipe d'AMO programmation entre dans le domaine de la conception au-delà de ses prérogatives initiales. Évoquant dans un rapport d'évaluation ses premières expérimentations et notamment des difficultés rencontrées face à "l'incompétence" d'une équipe de maîtrise d'œuvre⁶⁷ l'AERA concluait qu'il était nécessaire d'opérer avant le concours de maîtrise

⁶⁵ Les notices méthodologiques de l'AERA et les récits de l'opération que nous avons recueillis ne nous permettent pas de cerner précisément comment (et quand) était défini l'univers des possibles (notamment entre le promoteur-bailleur et l'AMO), et comment les décisions à ce sujet étaient annoncées aux habitants. Seuls les comptes-rendus de réunion des groupes d'habitants effectués par l'AERA font office de relevés de décisions. Nous n'avons pas eu accès à d'éventuels autres documents précisant les modalités de la concertation entre la SA des Chalets, la ville et l'AERA avant et après les réunions avec les habitants.

⁶⁶ AERA, *Programme expérimental sur le maintien et l'accès à la propriété privée des ménages très modestes, Rapport d'activité 2007/2008*, Fondation de France, 2008.

⁶⁷ "L'équipe retenue a manifestement manqué de méthode et n'a pas fait les choix stratégiques indispensables dès l'abord pour assumer ensuite la variation des demandes en pièces et en superficie." ... "L'A.E.R.A. a assumé beaucoup plus que le rôle prévu ... Elle a ainsi dû assumer l'essentiel du suivi des études jouant en quelque sorte le rôle de maître d'ouvrage délégué et de plus se substituer aux architectes pour résoudre les cellules qui pour la plupart ne répondaient pas aux attentes des coopérateurs, réaliser une maquette pour montrer aux architectes comme au maître d'ouvrage à quel point l'opération était "mal ficelée" (mars/avril 2008), multiplié les

d'œuvre, "un cadrage méthodologique précis des études de conception architecturale" et proposait "d'imposer dès les prochaines études, une méthodologie et une première phase consacrée à l'élaboration préalable de la stratégie en termes de structure, de desserte et de distribution." Or il semblerait que cette préoccupation se soit traduite aux Floriales par la définition d'un programme souvent plus descriptif et prescriptif en matière de conception, que performantiel, y compris pour recommander les matériaux à utiliser. Une partie de ceux-ci ont été définis dans le programme de base, après avoir donné lieu à un vote des habitants.

Certains des architectes sélectionnés pour la maîtrise d'œuvre n'ont pas toujours bien vécu la situation et se sont manifestement sentis dépossédés d'une partie de leur travail de conception, cas de figure que plusieurs chercheurs ont remarqué dans des expériences d'habitat en auto-promotion (Debarre, 2013). S'il est de plus en plus difficile de dissocier aujourd'hui les activités de programmation et de conception dans leur phasage (Zetlaoui-Léger, 2009), **il peut y avoir un risque à introduire un flou dans la façon dont ces responsabilités sont assurées, en particulier dans le cadre de dispositifs collaboratifs ambitieux**, comme c'est le cas des démarches programmatiques participatives proposées par l'AERA. Non qu'il faille renoncer à de telles initiatives mais une clarification de la construction et du portage de la décision par la maîtrise d'ouvrage (et non par son AMO) auprès des habitants et des maîtres d'œuvre, comme auprès des autres partenaires (collectivités par exemple), peut contribuer à rendre ce type de démarches plus lisibles et plus légitimes auprès de certains acteurs encore un peu sceptiques à leur égard (Daniel-Lacombe ; Zetlaoui-Léger, 2013).

La chronologie relatée par l'AERA ne fait pas apparaître de temps de concertation avec la maîtrise d'ouvrage et sa note méthodologique semble placer l'association au centre du dispositif, en position directe d'arbitrage et de négociation avec la maîtrise d'œuvre. Bien que des représentants des Chalets assistent à ces réunions et disent avoir contribué à faire avancer rapidement les études de programmation et de conception, les personnes interrogées au cours de notre enquête, propriétaires-habitants ou locataires, et qui ont participé à cette démarche, en ont une impression assez mitigée. Elles estiment que l'AERA a pris en charge une grande partie des décisions dans le processus (Cf. encadré) et qu'il n'y a pas eu d'information suffisante dès le départ délivrée par la maîtrise d'ouvrage sur les conditions de faisabilité financière des possibilités d'aménagement : "on nous donnait des fourchettes mais ce n'était pas très précis... Quand on en a eu fini avec les logements, il ne restait en fait plus grand chose pour le reste, les espaces extérieurs collectifs".

Au départ, la SA des Chalets ne souhaitait pas trop vite fixer un prix mais préférait raisonner en termes de fourchette, estimant qu'il ne fallait pas d'emblée décourager des propriétaires et que la démarche d'ajustement serait itérative, au fur et à mesure de l'avancement de la programmation ; "si l'on grave dans le marbre des choses pour ne pas être pris à défaut, si on pense que ça vaut 3000 on dira c'est 3100 pour se protéger et à partir de là on va exclure plein de gens." (Responsable de la cellule de développement et d'aménagement de la SA des Chalets). La position de l'AERA diffère quelque peu à ce sujet et rejoint celle d'autres professionnels qui ont organisé ces dernières années des démarches participatives avancées : il faut "définir un coût d'objectif qui doit être tenu à un delta le plus faible possible parce que les gens ont une solvabilité extrêmement tendue et on ne peut pas se permettre de varier. De ce point de vue-là, nous devons presser la maîtrise d'ouvrage de s'engager sur des coûts d'objectif et ils n'aiment pas ça."⁶⁸

suggestions pour résoudre les problèmes de conception rencontrés par les architectes, lancé des études techniques avec le BET Xella (Siporex) pour résoudre les problèmes de pont thermique en façade Sud... L'AERA en somme a, pour faire avancer l'opération, assumé à la fois les fonctions de maître d'ouvrage et pour une bonne part de maître d'œuvre et ce sans avoir véritablement la maîtrise des décisions et de la conduite de l'opération, pas plus que les rémunérations correspondantes." AERA, op. cit. p.19.

⁶⁸ C'est par exemple l'avis de l'architecte Françoise Legendre, intervenue comme concepteur dans l'opération d'habitat en autopromotion dans l'écoquartier de Chevaigné dans l'agglomération rennaise (témoignage recueilli

La marge fixée par les Chalets a troublé certains participants, en particulier les moins à l'aise financièrement. La notion d'écoquartier à laquelle ils étaient au départ assez favorables, est devenue de ce fait pour eux progressivement synonyme "*d'économie à tout prix, de logement au rabais*". Ils ont eu l'impression d'avoir été obligés de renoncer à une grande partie de leurs attentes, les rendant parfois assez amers, même s'ils essayent de rester optimistes pour l'avenir. Ils estiment que les règles du jeu n'étaient pas assez claires au début de chaque réunion, qu'on aurait dû immédiatement les faire travailler dans un cadre plus réaliste : "*on nous a dit que tout était possible, qu'on pouvait demander tout ce qu'on voulait, mais d'une réunion à l'autre, on nous disait que ce n'était pas possible ou que si on en voulait plus, il fallait payer plus*". Cette situation a placé des personnes dans des situations inconfortables vis-à-vis d'autres participants plus solvables dans le groupe des propriétaires-habitants. **Il est possible que la façon d'interroger les habitants sur leur souhait ait aussi pu générer ce type de frustration.** En effet, leur a-t-on demandé de combien de mètres carrés et de pièces ils avaient besoin ou les a-t-on interrogés sur les modes de vie qu'ils souhaitaient ? Les réponses que nous avons obtenues lors de notre enquête restent floues à cet égard⁶⁹. Le premier cas revient à demander à l'habitant d'être un expert de la programmation. Cette technique de "la liste de courses" encore très fréquente chez les professionnels, mène souvent à des coupes sombres par la suite, lorsque entrent en jeu des considérations en termes de faisabilité financière et technique. Le second cas nécessite chez le professionnel des qualités de maïeuticien et de sociologue, avant de transposer lui-même des récits sur des usages attendus de l'espace et des modes d'habiter, en surfaces et en dispositifs spatiaux (Conan 1997, Zetlaoui-Léger 2007, Zetlaoui-Léger dir. 2013).

Une fois défini, le programme a ensuite été communiqué aux trois maîtres d'œuvre désignés pour travailler avec chacun des trois groupes constitués. Les habitants ont été consultés pour le choix de ces équipes.

Le travail de conception s'est déroulé en trois séquences d'échanges avec les habitants à partir de l'avant-projet sommaire, entrecoupées de séances de travail entre l'AERA et les maîtres d'œuvre pour étudier les adaptations à réaliser. Le rôle de la maîtrise d'ouvrage des Chalets dans ces réunions n'est pas précisé dans les notes méthodologiques de l'AREA que nous avons consultées. D'après les entretiens réalisés auprès de différents protagonistes de ce projet, elle assistait toujours aux réunions avec les habitants, plutôt comme "observatrice". La Ville a aussi été très présente dans cette phase de conception architecturale, puisqu'elle avait fourni le cahier des charges des prescriptions urbaines du cabinet Urbane, engageant des typologies pour les immeubles de logements ainsi que leurs modalités d'implantation (hauteur, perspectives à respecter, aménagements des voiries et des stationnements...). Les modalités de concertation entre la Ville, la SA des Chalets et l'AERA n'apparaissent pas clairement dans un dispositif formalisé.

Les présentations des architectes aux habitants sont organisées en mairie. L'AERA continue de jouer un rôle d'intermédiaire important au cours de cette phase, les débriefings des exposés des concepteurs se déroulant avec elle.

lors d'un groupe de travail sur l'habitat participatif dans les quartiers durables organisé par le CREDOC et l'IDDRI le 28 novembre 2013). Nos propres travaux sur la coproduction des équipements publics nous ont amenés au même constat (Zetlaoui-Léger, 2007).

⁶⁹ Toutefois, on constate que le programme remis aux concepteurs par les Chalets et l'AERA ne comprend que des prescriptions factuelles (localisation des habitants par étage, surfaces des logements, nombre de pièces, présence ou non de balcon etc.) et aucun récit sur les usages et les modes de vie souhaités, comme c'est souvent le cas dans les programmes architecturaux et en particulier dans le domaine du logement aujourd'hui (Zetlaoui-Léger, 2007).

La tâche des maîtres d'œuvre paraît avoir été difficile car il fallait concilier des demandes spécifiques par foyer et un système d'organisation général préservant une certaine cohérence architecturale dans une économie globale très contrainte. Des réunions de coordination entre les concepteurs ont été nécessaires dans cette perspective. Le montant de leurs honoraires ne leur a pas semblé à la hauteur du niveau de travail qui leur était demandé. Ils racontent avoir découvert après avoir été choisis qu'ils ne seraient rémunérés que 6% du coût d'objectif (le niveau moyen se situant traditionnellement plutôt autour de 8%) et avoir dû âprement négocier pour obtenir un demi-point de rétribution supplémentaire. Le fait que la Ville souhaitait maintenir un prix de sortie à 1300 € alors **que les coûts liés à l'opération avaient sensiblement augmenté au cours des études préalables aurait, selon les maîtres d'œuvre, directement pesé sur le montant de leur rémunération**⁷⁰.

Pour la SA des Chalets, le caractère participatif de la démarche n'entraînait pas un surcroît de travail et ni surcoût pour les architectes car les réunions avec les habitants faisaient intrinsèquement partie de la définition du projet et donnaient lieu à des arbitrages intermédiaires "*solides*" qui permettaient d'économiser du temps (Directeur des Chalets au moment du montage de l'opération). Et de fait, la phase de conception a duré six mois. Un des concepteurs admet en effet que cette démarche, contrainte à la fois par les échéances du Plan de Sauvegarde et la nécessité de ne "**pas perdre les habitants en route**", **aurait particulièrement mis les maîtres d'ouvrage sous pression pour décider rapidement et aurait conduit à peu de remise en questions importantes.** Mais pour autant, les concepteurs estiment que la spécificité du travail à mener avec les habitants n'a pas suffisamment été prise en compte par la maîtrise d'ouvrage dans leur rémunération.

Les récits des représentants des cabinets d'architecture sur la façon dont la démarche de conception s'est déroulée avec les habitants diffèrent selon les cas de figure pour des raisons liées à la fois à l'expérience des concepteurs dans le domaine de la participation et au groupe d'habitants avec lequel ils échangeaient. Les propriétaires-bailleurs se sont peu impliqués dans la démarche, leur principale préoccupation étant de limiter les coûts des logements et de maximiser la rentabilité de leur investissement. Les accédants et en particulier ceux de la SCI APP étaient en revanche beaucoup plus actifs dans leur atelier, très préoccupés par des questions de qualité de vie dans leur logement, et plus globalement au sein de la résidence et du quartier⁷¹. De ce fait, lors de la désignation des équipes de maîtrises d'œuvre, ils avaient soutenu la candidature de l'équipe Studio K pour son expérience dans la prise en compte des pratiques sociales dans l'habitat et dans la conduite de démarches participatives. Le représentant de cette agence est le concepteur qui paraît avoir vécu avec le plus d'enthousiasme cette phase de conception. Bien qu'il ait été un peu frustré de ne pas avoir pu

⁷⁰ "*Ce qui est compliqué, c'est que, en 2007 nous avons donné un prix, mais on avait dit attention il y a l'évolution des coûts de construction, la norme handicapé, les normes thermiques, BBC 2005, le prix a bougé légèrement mais pas en proportion de ce qui a été fait autour. On leur avait dit de garder une dizaine de pour cent de surfaces. Ce qui a été compliqué aux Florales c'est qu'il fallait donner un prix, préalablement à modifier un projet urbain, un PLU, acquérir des fonciers et définir un projet architectural de 300 logements avec 70 personnes qui participent. Toutes ces actions-là ont pris cinq ans et le prix a été donné avant.*"

Mais outre ces évolutions liées à la conjoncture économique et à celle des réglementations, s'est aussi posé le problème du contexte topographique de l'opération, mal pris en compte lors de la première opération des Florales et occasionnant les malheurs à l'origine de la dégradation de la copropriété - et qui a manifestement conduit à des ajustements en 2010. Les Chalets ont dû manifestement revoir leurs ratios en conséquence au cours des phases de programmation-conception architecturale avec les habitants. Cet exemple montre bien combien les normes constructives peuvent être fragiles sans une prise en considération exacte des contextes de construction, en l'occurrence, avec des terrains très en pente, qui peuvent présenter de vrais potentiels paysagers mais que des professionnels peuvent aussi considérer comme "*pas très sympathiques*".

⁷¹ Ces différences d'implication dans la démarche participative a justifié *a posteriori* selon la direction des Chalets, les choix initiaux de répartition des habitants par groupes selon leur statut d'occupation.

"débriefer" avec les habitants à la suite de ses présentations, ce travail se faisant avec l'AERA, **il a apprécié d'avoir la médiation de cette équipe de programmation en phase de conception car les habitants étaient souvent tentés de venir le voir dans son bureau, dans le quartier de Ramonville où est implantée son agence.**

L'agence d'architecture Studio K

Studio K est une structure comprenant trois architectes associés et trois architectes salariés, une sociologue et une secrétaire de direction. Elle est codirigée par Luc Monnin, un architecte qui a très tôt été sensibilisé à des problématiques sociales lors de ses études à l'école d'architecture de Toulouse et de premières expériences professionnelles à l'étranger. Il commence ainsi à travailler sur l'habitat social à Berlin et dans des bidonvilles en Amérique latine, au Pérou. Son agence s'est en France spécialisée dans des démarches associant des habitants aux situations sociales très fragiles, dans le cadre opérations d'améliorations de l'habitat et de résorption des bidonvilles. Il dirige aujourd'hui également un groupement d'intérêt économique en ingénierie sociale auquel son agence est associée et qui intervient auprès de populations d'origine tzigane migrante et de Roms. La présence d'une sociologue dans l'agence, fait très rare dans des agences d'architecture en France, est directement liée selon Luc Monnin, aux populations avec lesquelles sa structure travaille ; *"il y a des choses que je ne sais pas faire et les méthodes de travail de sociologie, comme travailler aussi avec des médecins sur la santé publique sur certains quartiers, si nous n'avons pas de gens pour coordonner ça dans une lecture autre que spatiale c'est important. Parce qu'il y a des phénomènes autres que spatiaux que l'on ne comprend que par les pratiques, voire par des pratiques dévoyées mais pas obligatoirement, uniquement par notre connaissance que l'on peut avoir en tant qu'architecte du geste de construire, dessiné, ce n'est pas suffisant."* L'agence n'exerce pas que pour des commanditaires publics et dans le cadre de Plans de sauvegarde, précise-t-il. Il évoque son souci d'avoir une activité économiquement viable qui ne s'apparente pas à du travail social y compris lorsqu'il intervient dans des démarches participatives et auprès de publics en grande difficulté : *"nous essayons de transformer l'empathie en professionnalisme... nous avons fait ce pari-là que si l'on vend ces prestations dans le cadre marchand on se ferait mieux écouter."* Son agence au sein du groupement intervient en assistance à maîtrise d'ouvrage, ce qui le conduit à faire des démarches de diagnostic et de programmation, ou en maîtrise d'œuvre. Elle est implantée à Ramonville, dans un centre commercial au pied d'un immeuble des années 70. Il connaissait donc bien le quartier des Floralies avant que des habitants de la copropriété suscitent et soutiennent sa candidature auprès de la SA des Chalets.

La réflexion menée par les habitants avec le cabinet d'architecture Studio K pour la conception des logements dans le cadre de la SCI APP donne lieu à une réflexion approfondie sur les espaces de sociabilité au sein des immeubles. L'un des enjeux principal du projet particulièrement perceptible au sein de ce groupe était pour le concepteur, *"comment fait-on pour que les gens ne soient pas isolés dans leur logement plus confortable?"* Mais les solutions défendues par les habitants se sont souvent trouvées confrontées aux normes constructives opposées par les chargés d'opérations des Chalets ; malgré le souci de l'architecte de Studio K de respecter l'économie générale du projet, des idées telles que l'élargissement des paliers pour être de véritables espaces de rencontres, le décloisonnement des escaliers, la modulation des trames selon les logements pour satisfaire les attentes des différents ménages ont parfois été uniquement perçus comme sources de perte de temps et d'argent par les techniciens. Pourtant, la volonté de définir des trames différentes selon les logements venait aussi d'un souci du concepteur d'être au plus près des surfaces que les habitants étaient en mesure de payer... mais elles dérogeaient aux normes préétablies. Les Chalets ont finalement fait des concessions à ce sujet.

Se pose néanmoins également ici le problème de la pérennisation des solutions adoptées : le promoteur-bailleur ne construit pas que pour un ménage et doit pouvoir remettre sur le

marché à plusieurs reprises son bien. **Le problème qui s'exprime ici apparaît étroitement lié à la façon de conduire un travail de programmation et de conception dans un cadre participatif. Les habitants ont souvent tendance à faire connaître leurs attentes en l'occurrence de sociabilité, directement par l'énoncé de solutions constructives qui leur sont déjà familières et qui les rassurent.** Or ces dispositifs spatiaux auxquels ils sont attachés - comme les coursives - peuvent poser tout un ensemble de problèmes de gestion (en termes d'entretien, de sécurité, de performances environnementales). Cette situation d'échanges suppose donc un travail d'écoute particulièrement important pour le programmiste (aux Floralies S. Gruet) et pour le concepteur (les trois maîtres d'œuvre) mais aussi de reformulation en termes d'usages ou de qualité d'ambiances recherchées, puis de traduction formelle. Les compétences alors nécessaires ne sont aujourd'hui pas forcément bien maîtrisées par les architectes habitués à répondre à des cahiers des charges techniques de maîtres d'ouvrage censés formaliser des "besoins bien identifiés", ce qui peut conduire à des incompréhensions avec les habitants, à des crispations avec la maîtrise d'ouvrage et à un surcroît de travail pour l'architecte qui doit revoir ses modalités de dialogue avec les destinataires du projet.

La question de l'adaptation des logements à de futurs occupants a conduit néanmoins à un travail original avec les habitants sur l'évolution possible des appartements. Les équipes de maîtrise d'œuvre auraient suscité cette réflexion face aux préoccupations de la SA des Chalets qui souhaitait à la fois répondre aux besoins des occupants relogés des Floralies et anticiper l'avenir. La volonté d'un maintien sur place des habitants avait conduit à programmer au départ un grand nombre de logements de petites tailles, comme dans l'ancienne copropriété. Les architectes ont proposé de travailler sur l'évolutivité de ces appartements par l'intégration de pièces supplémentaires à partir d'une redéfinition des trames et des systèmes constructifs.

Dans la présentation du projet dans la consultation ÉcoQuartier 2011, la Ville précise : *"Les principes de programmation retenus permettent d'anticiper sur l'ajout ou la suppression ultérieure de cloisons séparatrices créant ou ôtant des pièces supplémentaires, partie jour/partie nuit, cuisine ouverte ou fermée selon l'évolution de la structure familiale. Certaines familles peuvent programmer le transfert de chambres d'un appartement à un autre selon l'évolution prévisible des structures familiales (grands enfants sur le départ, nouveaux nés)".* De telles perspectives sont apparues *"comme essentielles pour des familles aux revenus limités, socialement enracinées dans leur quartier, mais tributaires de revenus de transfert liés au nombre d'enfants à charge (allocation logement, allocations familiales / tranche d'imposition.)"*

La prise en compte des questions thermiques lors de la phase de conception a également donné lieu à un débat inattendu lors de la présentation des dessins des façades. À la grande surprise des architectes, un certain nombre d'habitants critiquent vivement à cette occasion les systèmes de brise-soleil prévus : *"il y avait des choses que nous pensions bien alors que ça représentait complètement autre chose pour les gens. On a été donc obligé de recomposer les représentations spatiales de certains espaces, en particulier les protections solaires par rapport aux normes qu'on voulait avoir. Pour eux c'étaient des barreaux, les terrasses ne pouvaient être que comme aux floralies, c'est-à-dire rien dessus et rien devant, et les pare-soleil verticaux étaient trop symboliquement oppressants. Il a fallu que l'on abandonne complètement l'idée que l'on avait eue pour aller chercher autre chose."* (architecte, Studio K).

**Des façades avec des brise-soleil suscitant un sentiment d'enfermement
chez certains habitants**



Les concepteurs ont alors envisagé des dispositifs de végétalisation des façades, avec des bacs sur les terrasses tout en reconnaissant que cette solution supposera que les habitants soient responsabilisés par rapport à leur entretien.

La question relative à la réception par les habitants des écotechniques est devenue prégnante ces dernières années dans la réflexion sur la performance énergétique des bâtiments. Dans ses recherches sur les usages sociaux dans les bâtiments BBC⁷², Vincent Renauld montre par exemple que les innovations techniques liées à des hautes performances énergétiques dans l'habitat reposent souvent chez les concepteurs, ingénieurs ou architectes, sur des représentations d'un usager-type qui se conformera sans problème à des comportements écologiquement vertueux. Dans le cas présent, on peut dire que les dispositifs de protection envisagés n'étaient manifestement pas envisagés comme des innovations importantes par les concepteurs ; or, comme l'a reconnu *a posteriori* l'un des architectes, **c'était faire abstraction de la trajectoire sociale de certains habitants pour lesquels l'impression d'enfermement suscitée par ce type d'occultation s'est révélée immédiatement à la lecture des plans, insupportable.**

S'il s'agissait bien de bâtir un immeuble collectif, pour certains habitants, l'idée de porter un projet de vie commune s'est un peu étioyée au fil du processus ; des espaces prévus pour être partagés dans ou à l'extérieur des logements ou des résidences ont été abandonnés pour des raisons financières ou de faisabilité technique (décloisonnement des paliers). La terrasse en toiture qui devait constituer un lieu de rencontre dans le projet en SCI n'a finalement pu être conçue comme telle pour ce motif. La principale négociation collective qui aurait abouti a concerné le maintien du principe de grandes terrasses - que les habitants des Floralies considéraient comme une forte plus-value de leurs logements actuels - plutôt que de simples balcons initialement dessinés par les architectes. Ces espaces extérieurs, privés mais qui sont des lieux de grande sociabilité entre voisins, illustrent pour beaucoup "l'esprit des Floralies".⁷³

⁷² RENAULD (Vincent), "L'habitat écologique à l'épreuve de son public", in *Espaces Temps*, 2013.

<http://www.espacestems.net/articles/lhabitat-ecologique-a-lepreuve-de-son-public-3/>

⁷³ À noter que les programmes architecturaux rédigés ne montraient pas toujours de manière très hiérarchisée ce à quoi tenait le plus les habitants et d'une manière générale, les aspects programmatiques les plus importants à respecter - problème que l'on rencontre dans beaucoup de programmes architecturaux (Zetlaoui-Léger, 2007). Les caractéristiques des espaces et matériaux étaient mentionnés mais uniquement pour leur qualité pratique attendue. Si les balcons avaient bien été mentionnés avec un dimensionnement (10 à 12 m), les usages que

La SA des Chalets entend soutenir la mise en place d'un comité de résidents des Floralies afin d'éviter que les groupes de propriétaires et de locataires soient en opposition et collaborent dans la gestion d'espaces qui leur sont communs.

En juillet 2009, les projets définitifs sont présentés aux habitants. Les personnes intéressées doivent s'engager contractuellement à partir d'un prix du logement cette fois précisément fixé après consultation des entreprises. En 2010, la SCI APP est créée, 14 ménages en font partie mais des problèmes juridiques persistent encore en 2013 et la SA des Chalets envisage comme solution temporaire de recourir à des mises en location classiques. Si le temps long que prend un tel projet et les incertitudes qui ont pu peser sur la faisabilité du montage en SCI APP en particulier, ont pu décourager certains habitants (le groupe est passé de 35 à 14), de nouvelles personnes ont décidé d'entrer dans le dispositif depuis le début des travaux.

**PROJECTIONS POSSIBLES DES 7 PREMIERS GROUPES
D'IMMEUBLES DES NOUVELLES FLORALIES**



Ramonville-Saint-Agne - "Dossier spécial Floralies", *Vivre à Ramonville*, janvier 2012
Une démarche surtout consultative pour le projet d'aménagement urbain

comptaient en faire les habitants n'étaient pas été spécifiés, ni l'importance qu'ils y accordaient. Dans une quête d'économie ou pour des raisons stylistiques d'effets de façades, un des architectes leur a donné une taille extrêmement réduite, ce qui a provoqué une tension forte avec les habitants lors des études d'avant-projet. Les Chalets, *Préconisation maîtrise d'oeuvre pour la conception de logements. Résidence des Floralies*. Non daté.

Par rapport à ses pratiques habituelles en matière d'urbanisme, la Ville a le sentiment d'avoir beaucoup associé les habitants au projet urbain. Et de fait, elle a mis en place tout un ensemble de dispositifs assez inédits pour elle, et loin d'être encore systématiques en France. Pour autant, la démarche a surtout été consultative sur le volet de l'aménagement urbain.

Lorsque des habitants des Floralies se sont mobilisés autour du projet dès 2003, ils ne **dissocient pas la question du logement de celles de leur environnement, espaces communs, accès à leur résidence, espaces récréatifs extérieurs... Ce que les procédures de l'urbanisme et les logiques sectorielles vont faire.** À l'annonce de la mise en place du Plan de sauvegarde, propriétaires-habitants et locataires déploient toutes sortes d'actions pour s'informer et pour faire connaître leurs attentes vis-à-vis du projet à la fois immobilier et urbain. En 2007, une vingtaine d'entre eux se réunit et met en commun *"des propositions concrètes pour l'amélioration de leur cadre de vie"*. Ils essaient aussi de faire connaître la problématique du site aux autres habitants de la commune ; ils participent cette même année au Forum Local des Associations, photos et vidéos à l'appui où ils présentent le Plan de Sauvegarde ainsi que leurs questionnements.

D'après l'ensemble des participants interviewés, l'énergie déployée par les habitants pour non seulement revendiquer mais aussi agir en faveur d'une amélioration de leurs conditions de vie aurait à la fois surpris et ému le maire de l'époque, Pierre Cohen. **Cette mobilisation les a finalement imposés comme des acteurs incontournables du projet.** La Ville les associe par conséquent dès le début à l'élaboration du Plan de sauvegarde en les tenant directement informés des réflexions et des décisions prises. De façon encore assez rare en France, elle consacre une page de son site internet au projet et y place tous les documents d'études ainsi que les comptes-rendus en téléchargement⁷⁴.

La mission d'étude pour l'élaboration d'un projet urbain pour le secteur Maragon-Floralies confiée au cabinet Urbane, comprend la mise au point d'une "méthode de concertation" tout au long des phases envisagées. Elle prévoit "d'impliquer le plus en amont la population".

Entre fin 2008 et 2009, la Ville organise une série de trois ateliers avec les habitants. Le premier est consacré à une sensibilisation des habitants avec le vocabulaire et les principes de la participation citoyenne et de l'urbanisme opérationnel. Il est conduit conjointement par la chef de projet de la Ville et par la représentante (architecte-urbaniste) d'Urbane. Puis, suivront deux autres réunions sur la conception urbaine du quartier conduite par Urbane avec l'appui d'une maquette réalisée pour l'occasion pour travailler sur les localisations, formes et densités urbaines.

Cependant, la contribution des habitants à la définition du projet urbain n'est pas toujours très visible dans les documents techniques produits. **Aucune des études urbaines ou environnementales préalables réalisées n'évoque explicitement les rapports qu'entretiennent les habitants avec leur territoire de vie, ce qui a pu nourrir le ressentiment de certains.** Ces études ne font que très peu références à leurs pratiques du site, aux perceptions, représentations, valeurs qu'ils y attachent, à leurs attentes. Seuls les points de vue d'experts de l'urbanisme, de l'architecture, du paysage, de l'environnement paraissent restitués dans ces documents où la parole habitante n'est jamais citée. Pourtant, les résidents et riverains ont eu l'occasion de faire entendre leur avis au cours du projet et ont sur certains aspects été entendus. Mais les professionnels impliqués dans ces études préalables n'avaient pas - comme ils l'ont reconnu lors des entretiens - une grande habitude des méthodes participatives que ce soit pour les animer que **pour construire leur diagnostic ou leurs propositions d'aménagement en mettant en lumière les contributions des habitants.** Les

⁷⁴ <http://www.mairie-ramonville.fr/Eco-quartier-Floralies-Maragon>.

moyens financiers qui leur étaient attribués rendaient selon eux aussi difficile un travail de ce type.

Le cahier des charges de la mission de l'équipe Urbane prévoyait une implication des habitants à chaque phase de la réflexion mais cette implication a surtout été organisée sur un mode consultatif, **c'est-à-dire à travers des présentations à partir de supports déjà en grande partie finalisés.** Elles se sont déroulées sous la forme de réunions publiques, auxquelles les riverains étaient associés ou d'ateliers davantage réservés aux habitants de la Cité des Floralies.

Ainsi par exemple, **Urbane expose le 28 novembre 2008 un diagnostic, certes "à partager" mais quasiment achevé,** sur lequel les habitants doivent se préparer à donner leur avis pour la prochaine séquence de travail (le 6 décembre) appelée cette fois "atelier". Puis des scénarios d'aménagement leur sont proposés le 10 février et préfigurent un atelier qui se tient le 28 février. Il est à noter que ces séquences différées entre présentation et réactions, permettaient aux habitants mobilisés en associations de discuter collectivement en interne les propositions. Mais l'instruction de ces éléments de projet leur a paru à chaque fois assez lourde car ils avaient le sentiment *"d'avoir à faire un travail d'experts alors qu'ils ne l'étaient pas"*, d'où un sentiment de passer pour *"des amateurs", "des branquignoles, face à des "sachants"*" (un habitant des Floralies).

Les débats suscités sur les propositions des urbanistes très axées sur la forme urbaine n'ont pas évité de porter sur la hauteur des bâtiments, **mais les habitants ont aussi souhaité aborder des sujets liés aux sources d'énergie novatrices, à la desserte du site, à la place de la voiture dans le quartier (nombre, aménagement en surface ou enterré) avec des positions parfois plus nuancées que celles auxquelles s'attendaient les professionnels.** Ces échanges ont aussi porté **sur les cheminements piétonniers aménagés par les habitants, conduisant la Ville à décider d'en conserver les tracés, et d'une manière générale de ne pas faire table rase du site pour considérer le "déjà-là"**⁷⁵.

Dans ses organes de communication la Ville a ainsi affirmé avoir pris en considération plusieurs attentes des habitants telles que : la diminution de la hauteur des constructions bordant celles déjà existantes, l'inscription paysagère de certains cheminements existants, la mise en place d'une réflexion sur l'aménagement d'une avenue bordant la desserte par les transports en commun de l'écoquartier en engageant une étroite collaboration avec ses partenaires à ce sujet⁷⁶.

Des habitants conscients d'avoir vécu une aventure exceptionnelle mais parfois un peu amers de leurs rapports avec les professionnels.

Les habitants que nous avons interrogés ont conscience d'avoir participé à une "aventure exceptionnelle" et d'avoir eu un rôle inhabituel dans un projet de construction et d'aménagement. Toutefois, malgré des dispositifs participatifs relativement inédits et avancés par rapport aux pratiques habituelles de la Ville, certains d'entre eux ont l'impression que la conception des logements et surtout l'aménagement urbain du site leur a en grande partie échappé. **Les dispositifs spatiaux qui leur étaient présentés par les architectes ou par l'architecte-urbaniste leur paraissaient d'emblée trop figés.** Les représentations infographiques par plans masses et coupes qui leur ont été soumis génèrent souvent ce type de réactions. Les maquettes avec courbes de niveaux telle celle qui leur a été présentée lors d'un

⁷⁵ Expression régulièrement utilisée par la ville dans ses documents de valorisation du projet.

⁷⁶ *Vivre à Ramonville*, Avril 2010, p. 6.

atelier d'urbanisme, ne sont pas non plus d'une approche facile. Le vocabulaire de certains professionnels leur est apparu aussi souvent "inaccessible".

Si l'un des architectes-maître d'œuvre de l'opération a fait valoir une expérience de longue date de travail avec les habitants et a fait évoluer ses modalités de communication et ses outils de représentations ("*ce n'est pas une démarche de sachants, de dominants à demandeurs*"), d'autres ont reconnu leur difficulté à échanger avec "*des habitants qui ne savent pas lire un plan*". L'urbaniste estime de ce fait qu'il aurait fallu mobiliser un expert de la concertation, pour faire travailler parallèlement les habitants en leur donnant les bases de l'urbanisme. Un habitant apporte un point de vue renversé, en étant plutôt dubitatif sur les compétences de certains professionnels en matière de participation citoyenne et plus largement, sur leur posture : "*si les experts ne sont pas prêts à donner de leur pouvoir aux amateurs, ils n'y arriveront pas.*" (un habitant des Floralies).

Enfin, le manque de lisibilité de certaines décisions, de ce qui était possible ou ne l'était pas, a en grande partie contribué à alimenter un sentiment de défiance de la part des habitants les plus investis vis-à-vis des professionnels. Ils n'ont par exemple pas compris pourquoi d'une séance à l'autre, lors de la définition du schéma d'aménagement, des attentes qu'ils avaient formulées et pensaient acquises avaient été totalement remises en question sans que les explications données leur paraissent très convaincantes, si ce n'est le fait que "*la nouvelle solution qu'on leur apportait était beaucoup plus réaliste et meilleure*" (un habitant des Floralies) que celle envisagée avec eux précédemment⁷⁷.

L'évaluation rétrospective des démarches participatives engagées au cours de ce projet, conduit certains habitants à dire qu'ils auraient dû disposer des services d'un architecte qui les aurait aidés à comprendre les enjeux, à mieux identifier ce qu'il était possible de faire ou non, et à défendre leur point de vue. **Ce n'est alors rien de moins qu'une "montée en capacité" par l'assistance d'un professionnel les aidant à décrypter les propositions qu'on leur soumet et plaident leur cause** (forme conjuguée d'*empowerment* et d'*advocacy planning*) que revendiquent ces habitants pour pouvoir échanger "à armes égales" avec les experts mandatés par les maîtrises d'ouvrage.

L'opération des Floralies montre combien des professionnels tout comme des habitants peu habitués à une situation expérimentale peuvent parfois se trouver déstabilisés. Les seconds ont parfois posé aux premiers des problèmes inédits qui n'ont pas toujours reçu de réponse immédiate ; ces situations où les experts ont reconnu leur hésitation, a pu produire de la méfiance à leur égard. Elle témoigne enfin de la difficulté qu'ont des professionnels de l'aménagement peu habitués aux démarches participatives, à s'appuyer sur les énergies que sont en capacité de déployer des habitants pour co-concevoir un projet. Même ceux qui paraissent plus expérimentés dans ce type de pratiques n'ont pas toujours trouvé un positionnement très stabilisé dans les systèmes d'acteurs, comme le montre le rôle parfois un peu ambigu de l'AERA que n'ont pas manqué de relever les habitants les plus mobilisés. **Un déficit de clarté par moment dans la construction des décisions et leur portage est sans doute l'aspect qui contribue le plus à expliquer les réserves exprimées par certains résidents.**

⁷⁷ À ce sujet, il semblerait que ce soit la mise au point tardive du plan topographique du site qui ait entraîné des reconfigurations d'aménagements mais sans que les habitants n'aient eu cette explication au cours des ateliers. Ces derniers ont du coup eu le sentiment que les modifications qu'on leur présentait étaient surtout justifiées par le caractère irréaliste de leurs propositions à la séance précédente, alors qu'en fait ces changements étaient en grande partie liés à une redéfinition de l'altimétrie exacte du site.

Les différents îlots du projet des nouvelles Floralies



- Floralies actuelles
- Retais : cratères accompagnant le réajustement (voir p. 9)
- Îlots agence Séances (voir projection p. 7)
- Chaleterie bois (voir p. 9)
- Îlots Studio K (voir projection p. 7)
- Salles de quartier donnant sur espace vert
- Îlots GGR (voir projection p. 7)
- Espace public à aménager
- Haies et stables à conserver
- Chiers : lieux aménagés par la ville

Ramonville-Saint-Agne - "Dossier spécial Floralies", *Vivre à Ramonville*, janvier 2012

Des démarches participatives parfois pénalisées par un manque de transversalité entre les approches

Les habitants interrogés regrettent qu'il n'y ait pas eu assez de transversalité dans les réflexions menées entre les groupes à propos des espaces extérieurs et des services à partager afin de continuer à faire vivre "*l'esprit des Floralies*". Ils ont le sentiment que chaque groupe a fait son propre petit projet. Le fait que les Chalets aient choisi trois maîtres d'œuvre différents a pu accentuer ce phénomène mais il semblerait aussi qu'il y ait eu peu de collaboration entre l'AERA chargée de la participation habitante sur le volet immobilier, et Urbane qui intervenait également avec une mission de "concertation" pour la "définition du projet urbain".

Si la Ville a suivi de près l'opération de reconstruction-démolition, les modalités d'articulation entre le projet immobilier et le projet urbain au niveau du site, ne sont pas toujours très explicites. Ce problème de coordination entre volet architectural et urbain transparaît dans certaines critiques émises par les habitants ou par les responsables techniques de la Ville. À propos de la démarche participative menée par les Chalets et l'AERA, un technicien municipal estime "*qu'il était demandé aux habitants de dire ce qu'ils souhaitaient sans prêter suffisamment attention aux règlements d'urbanisme*".

Les modalités d'implication des Chalets dans la définition du projet urbain transparissent peu dans la présentation des dispositifs de pilotage et de conduite des études urbaines. Le cahier des charges de l'étude de définition affirme, par exemple, que le comité de pilotage lié au projet urbain comprend "les élus de Ramonville, concernés par l'étude assistés de leurs techniciens et du Sicoval, maître d'ouvrage du Plan de Sauvegarde"⁷⁸, mais n'évoque pas les représentants des Chalets, même si par ailleurs, dans ce même document, il est mentionné que l'opération est menée conjointement avec cet organisme. Le comité de suivi est censé être composé des membres du comité de pilotage auxquels s'ajoutent des partenaires, au rang duquel sont associés les habitants, riverains (finalement non intégrés dans cette instance), mais pas d'évocation explicite de la SA des Chalets. L'instance de conduite technique ne comprend que des techniciens de Ramonville, et aucun des Chalets, ni de l'intercommunalité. La procédure adoptée, un Projet d'Aménagement d'Ensemble et non une ZAC, a sans doute favorisé une certaine dissociation entre les approches architecturales et urbaines. Mais la procédure ne fait pas tout. Malgré une proximité manifeste entre la Ville et la SA des Chalets très implantée dans le territoire toulousain, les modes de coopérations entre acteurs politiques et techniques de ces deux organisations ne sont pas allés de soi au début du projet, ce que n'ont pas omis de noter les habitants. Ils ont ainsi été étonnés de ne pas voir de représentants des Chalets lors de la première réunion portant sur le projet urbain, ces derniers n'avaient manifestement pas été invités, ils l'ont été par la suite. **Il n'y pas eu non plus de démarches participatives préparées et menées conjointement entre l'AERA et Urbane à propos de l'aménagement des espaces publics** ; ces derniers ont été traités de façon séparée, d'une part avec l'AMO des Chalets comme espaces extérieurs des résidences, et d'autre part avec la maîtrise d'œuvre urbaine à travers la question des chemins creux et des accès au quartier. La problématique des lieux de vie, de convivialité particulièrement chère aux habitants des Floralies et **qui est transversale à l'ensemble du site ne paraît pas avoir été abordée comme telle avec eux**. Les urbanistes ont bien prévu des lieux de convivialité, des lieux en belvédères rappelant les coursives, des jardins familiaux ou partagés mais les habitants interrogés auraient aimé davantage être impliqués dans la définition de ces espaces. Sur le plan environnemental, les dispositifs de protection de la biodiversité envisagés à la suite de l'étude d'impact ont surtout été perçus par les maîtres d'œuvre des logements comme des surcoûts pour leur opération dont la légitimité ne leur est pas apparue de manière très convaincante.

Le fait que l'aménagement urbain du site ait été porté de façon assez technique sur les phases de maîtrise d'œuvre urbaine, n'a sans doute pas contribué à une prise en considération plus globale des dimensions socio-urbaines et environnementales attachées à l'aménagement des espaces publics à différentes échelles. Le service de l'urbanisme de la Ville semble avoir été plus en retrait à partir de ce stade, au profit du service technique de voiries ; le mandataire en maîtrise d'œuvre urbaine était un bureau d'études technique. Les concepteurs urbains et les architectes des logements ont eu le sentiment que l'avis des responsables des VRD est dès lors devenu complètement prégnant, sans pouvoir être discuté, au détriment d'enjeux de qualité d'usages et de paysage. Mais il semble aussi que ces services de voiries aient très peu été présents en amont de l'opération, selon les maîtres d'œuvre interviewés ; certains problèmes techniques n'ont pu donc être anticipés⁷⁹.

⁷⁸ À noter que dans le journal local *Vivre à Ramonville* de février 2012, le groupe d'opposition Solidarité écologique regrettera que "les conseillers et élus municipaux n'aient jamais reçus d'invitation" et que les élus du Sicoval n'aient pas non plus été associés aux instances de pilotage.

⁷⁹ Un des maîtres d'œuvre raconte ainsi : " Une anecdote : juste avant de poser le dossier de consultation, le raccordement de la voirie est arrivée en phase finale d'études, après les logements. Il y a eu un problème entre les entrées piétonnes et véhicules se raccordant à la voirie. Or les altimétriques de raccordement ne peuvent

4.3 Des ambitions de développement urbain durable qui sont montées en puissance à partir de 2008

Des enjeux intrinsèquement liés au développement durable dès le départ présents dans la définition du Plan de sauvegarde se sont traduits plus explicitement lorsque la Ville et les Chalets ont décidé de faire du projet un écoquartier ; aux ambitions poursuivies en termes de densification urbaine, de mixité sociale et fonctionnelle, en raccordement du site au reste de la ville, se sont ajoutées de nouvelles intentions sur le plan énergétique liées au mode de chauffage et au niveau de consommation des logements, sur la gouvernance du projet et la sensibilisation des habitants aux enjeux du développement durable. Sur ce dernier point, l'expérience du premier écoquartier Métro réalisé par la Ville a sans doute pesé. En effet, faisant le constat que les habitants ne se sont pas appropriés ce quartier et qu'il y existe peu d'initiatives autour desquelles ils se fédèrent, la municipalité a estimé qu'il fallait davantage les impliquer dans des projets de cette nature.

Le caractère participatif de la démarche pour le quartier Maragon-Floralies a conduit à ce que les habitants eux-mêmes soient très attentifs voire formulent des attentes singulières à propos du recours à des énergies renouvelables, à une accessibilité du quartier par les transports en commun, à la récupération des eaux de pluie, à la préservation des espaces naturels⁸⁰. Les plus actifs souhaiteraient participer à la définition et à la gestion des espaces publics qui n'est pas encore totalement aboutie et ont interpellé l'équipe d'urbanistes à ce sujet.

Plan d'ensemble du projet avec les perspectives de dessertes en bus du quartier



Cette évolution dans la manière d'appréhender le projet accompagnée par les habitants, a certainement aussi soutenu la collectivité pour engager certaines négociations en ce sens avec ses partenaires : avec la régie de transport du Grand Toulouse, Tisseo, pour desservir le quartier par un bus ; avec la SCIC Mobilib pour mettre en place des voitures en autopartage

plus bouger quand on pose le dessin, mais quand la route n'a pas été finalisée et n'a pas été adaptée à vos entrées, vous ne pouvez plus bouger, on arrive à des incompatibilités. Il y a eu des échanges plus ou moins virulents parce que la personne de la route disait qu'elle ne pouvait pas faire autrement, il y a les pourcentages, les altimétriques, les sorties, les exutoires."

⁸⁰ Une habitante interrogée, membre de la SCI APP, a raconté être venue s'installer récemment aux Floralies lorsqu'elle a entendu parler de la démarche participative pour un "habitat collectif" et des enjeux environnementaux associés au projet.

dans une station qui pourrait s'intégrer à la place d'entrée ; avec l'office des Chalets qu'elle a convaincu de mettre en place un dispositif de chauffage par chaudière à bois qui bénéficierait à l'ensemble du quartier et qui n'était pas prévu au départ. Sur ce dernier point, la Ville a pu obtenir des subventions de l'ADEME et de la région dans un contexte local assez favorable à ce type d'initiative. Peu encline à faire des expérimentations sur les énergies renouvelables jusqu'alors⁸¹, **les Chalets ont finalement décidé d'investir dans la mise en place de ce réseau de chaleur pour le chauffage et l'eau et d'en confier l'exploitation à un opérateur privé par l'intermédiaire d'une association dont elle serait partie prenante aux côtés de la Ville et d'habitants.** Cette solution a été proposée par les Chalets à la Ville qui ne souhaitait pas d'une Délégation de service public à un prestataire privé pour 10 ou 15 ans. Le directeur de la SA explique ce dispositif par une volonté de maîtrise des coûts au profit du locataire ou de l'habitant : *"L'idée est de décoller l'investissement de la prestation de services. Les Chalets ne savent pas assurer l'exploitation, mais on ne voulait pas confier l'investissement à une entreprise privée car c'est sûr ça que l'on se fait avoir, car ça coûte très cher et on ne maîtrise plus rien à ce moment-là. Avec une entreprise privée, le locataire ou l'habitant paye aussi cher qu'une énergie classique car les entreprises privées veulent répercuter l'investissement, ils ont des services plus chers, ils ont des concessions sur 25 ans. Le consommateur ne verrait pas la différence."*⁸² Il justifie ce montage également par rapport à un souci de transparence vis-à-vis des habitants et d'éco-responsabilisation du locataire : *"Notre souhait est de faire quelque chose de transparent où les habitants puissent voir les chiffres, voir le coût de chaque chose, de chaque poste de dépenses. Pour nos autres locataires, on leur présente un contrôle des charges et on peut avoir des discussions. On peut voir souvent un manque d'appropriation, il ne faut pas que les gens soient en position d'assistés mais soient en situation de responsabilité, il faut que les habitants s'approprient complètement leur cadre de vie, la manière dont ils vivent."*

Mais dans le cadre de la mission de MOUS liée au relogement et pilotée par le Sicoval, aucune sensibilisation des habitants aux performances énergétiques des futurs appartements n'a été envisagée au départ. Seuls les habitants qui ont été impliqués dans la démarche participative comprennent de quoi il s'agit, reconnaît la représentante de la mission, tout en se faisant l'écho de problèmes d'adaptation des habitants à ces nouveaux types de logements que lui rapportent les bailleurs de l'agglomération. Ils disent *"que les locataires de logements BBC se plaignent d'avoir des factures plus importantes qu'auparavant, parce qu'ils laissent les fenêtres ouvertes. Le problème est général sur tous les logements sociaux construits comme ça"*, reconnaît-elle, comme si elle était également partagée sur le fait qu'il faille beaucoup communiquer en amont sur cet aspect que les habitants maîtrisent mal ensuite et qui pourrait être synonyme d'avantage de surcoûts que d'économies.

À la suite de ces types de retours d'expériences et en particulier à celle de l'écoquartier dit "Métro" dans lequel elle a été impliquée, la SA des Chalets entend faire appel à une

⁸¹ Le directeur des Chalets explique que sa société n'aurait pas les moyens financiers de se lancer par exemple, dans la réalisation de bâtiments à énergie positive. Il affiche d'autres priorités : *"Notre priorité ce sont plutôt les bâtiments énergivores, les supprimer en premier et en deuxième maintenir un taux de production de logements élevée."*

Il affirme de pouvoir investir dans l'innovation mais préfère utiliser des dispositifs qui se banalisent, pour des questions de coûts de production : *" Pour construire un logement il faut environ 15 à 20 000 € de fonds propres par logement, pour un logement à énergie positive il faut 40 000 €"*

⁸² Le responsable de la cellule de développement et d'aménagement des Chalets précise aussi à ce sujet : *" Il n'y aura plus qu'un gestionnaire, alors que le principe de la DSP, c'est que le gestionnaire finance l'équipement et on ne sait pas trop après la part de l'investissement, de la part du prix de l'énergie et de la part de la gestion. L'idée était de clairement dissocier les deux."*

association de Ramonville, SOLEVAL, spécialisée dans la gestion énergétique des logements, pour accompagner les locataires dans leur installation.

La Ville prévoit l'intervention de l'association FERME de 50 (ferme pédagogique) pour sensibiliser les habitants à des enjeux environnementaux : économie d'énergie, gestion écologique des jardins et tris des déchets. Sur le plan de la biodiversité, qui est un point sensible du projet, l'appui d'un écologue était prévu tout au long du projet mais son rôle et ses modalités d'intervention ne nous ont pas été précisés.

La commune envisageait plus globalement lors du montage du projet de définir une démarche évaluative de son projet en cohérence avec l'Agenda 21 réalisé en 2009 et en s'appuyant sur la grille EcoQuartier du Ministère, mais le dispositif de portage et de mise en œuvre de cette évaluation ne semble pas encore avoir été précisément défini.

Conclusion - Monographie Maragon Floralties, Ramonville Saint-Agne

Le projet Maragon-Floralties a pour origine, comme la plupart des premiers autres écoquartiers français, une problématique d'habitat (Zetlaoui-Léger, dir. 2013). Mais il présente plusieurs originalités et innovations dans le montage d'une opération de logements moins liées à un effet de marketing visant à promouvoir une nouvelle attractivité pour un quartier, qu'à la nécessité de trouver des solutions à un problème à la fois complexe et très courant en France⁸³, le relogement d'habitants modestes très attachés aux formes de sociabilité qu'ils ont développées dans une copropriété très dégradée.

Le cas de l'opération des Floralties met en exergue un enjeu important qui peut être associé à l'habitat participatif dans un contexte urbanistique où le pavillon est une forme dominante depuis plusieurs décennies. Pour la SA des Chalets qui essaye de reproduire aujourd'hui à Toulouse, Bayonne et Bordeaux ce type de démarche, il s'agit de *"rendre possible le rêve des Français de construire son logement avec un architecte"*, de le réaliser pour un habitat collectif et pas seulement pour une maison individuelle. **C'est ici toute la valeur anthropologique de la notion d'habiter qui est en jeu**, "pouvoir faire sien un espace d'abord parce que l'on y met du sien", afin de dépasser ainsi la dimension idéologique sous-tendue par l'apologie de la maison individuelle dénoncée par Henri Lefèbvre à la lumière des travaux de recherche sur "les pavillonnaires" réalisés depuis les années 60 (Lefèbvre, 2000).

La démarche participative menée pour la reconstruction de la résidence a également conduit à une sensibilisation particulière des habitants les plus impliqués à propos des enjeux environnementaux liés au logement. Elle a par ailleurs contribué à aborder la question de la "durabilité" à partir de la celle de l'évolution possible des appartements, eu égard aux transformations des structures familiales.

Si les démarches participatives engagées au cours de cette opération ont ainsi montré toute leur portée, elles ont également mis en lumière des **enjeux de qualification des acteurs de l'aménagement et de la construction dans ce domaine, en particulier du côté de la maîtrise d'ouvrage architecturale et urbaine, pour être en mesure d'instruire une demande programmatique émanant aussi des habitants et d'orchestrer un processus de décision dans ce cadre.**

⁸³ On compterait en France, 340 000 logements situés dans des copropriétés en difficulté financière ou de fonctionnement. "La paupérisation des copropriétés fabrique des bombes à retardement" in *Le Monde*, 19 février 2011. Estimation émanant de la Fondation Abbé Pierre et réaffirmée dans un rapport de l'Anah en 2012, *Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés. Une priorité des politiques de l'habitat.*

Mais Maragon-Floralies n'est pas seulement une opération de logements. La perspective de fabriquer un écoquartier affirmée en 2008 a eu un caractère stimulant pour les différents acteurs, y compris pour les habitants qui ont trouvé une véritable cohérence entre d'une part, les enjeux du projet, la façon dont ils s'y sont impliqués et leurs attentes, et d'autre part, des problématiques de développement durable. **Ce cas témoigne ainsi de l'intérêt que peuvent trouver des habitants d'origine sociale très modestes pour des enjeux de développement durable, considérés dans toute leur transversalité** autour de "principes et valeurs" (Faburel, Roché, 2012) telles que la solidarité, la convivialité, la co-conception et la co-gestion mais aussi la sobriété énergétique.

Le fait que l'opération devienne un projet d'écoquartier a incité l'opérateur des Chalets à être plus ambitieux en termes de performance et de gestion énergétique des logements, qu'il n'avait l'intention de l'être au départ, en adoptant par exemple à la demande de la Ville, un système de chaufferie bois qui servira à tout le quartier. La municipalité s'est mise également à associer au cours de ce projet des problématiques environnementales importantes (liées à la préservation de la biodiversité, aux déplacements par les transports en commun, à une alimentation en circuits courts) aux enjeux sociaux.

Les grands objectifs du projet Maragon-Floralies ont été conjointement définis par la Ville et la SA Les Chalets qui ont en particulier partagé l'idée d'en faire un écoquartier et de développer de l'habitat participatif. Pour autant, la façon dont le projet d'ensemble a été monté et la manière dont les études ont été menées **ne paraissent pas toujours avoir pu compenser les effets d'une procédure, un Programme d'Aménagement d'Ensemble qui a eu tendance à segmenter les domaines d'intervention, tendance déjà forte dans l'urbanisme français**. Le travail programmatique et de conception mené avec les habitants de manière distincte entre l'AERA et Urbane sur les espaces publics semble avoir particulièrement souffert de cette dissociation. On remarque par exemple qu'il n'y a pas eu de réflexion sur la façon dont la programmation des ensembles de logements devait éventuellement prévoir des espaces ou services partagés avec les habitants ou riverains du quartier au sens large, ou sur la façon dont des lieux de convivialité ou des services qui ne pouvaient pas être pris en charge sur le site des Chalets (pour des raisons économiques) pourraient l'être ailleurs dans le quartier⁸⁴. Ce type de réflexion aurait pu être menée afin d'éviter des potentiels effets "d'entre soi" liés au système de cooptation mis en place par les Chalets et l'AERA et qui inquiète encore la Mairie.

Entretiens :

Estelle BARRET, Cap Terre, étude d'impact

Bertrand BOURRUS, directeur des Chalets au début de l'opération

Anne BOUTE, habitante des Floralies, membre de l'association Mosaïc et de l'association Crévif.

Armel DEBOUTE, copropriétaire-habitant des Floralies et membre de l'association Mosaïc et de l'association Crévif, conseiller municipal.

Catherine CARROT, directrice du secteur urbanisme, environnement, études à la Mairie de Ramonville Saint-Agne et chef de projet de l'opération

Jean-Paul COLTAT, Directeur de la SA Les Chalets

Françoise FAVAREL, URBANE, étude de définition, maîtrise d'œuvre urbaine

Laurent GOUWY, GGR architectes, maîtrise d'œuvre pour la SA Les Chalets

Stéphane GRUET, directeur de l'association AERA.

Christophe LUBAC, maire de Ramonville Saint-Agne.

Pierre MARCHAL, responsable de la cellule développement et aménagement pour le groupe des Chalets au début du projet, actuel directeur de la cellule.

Luc MONNIN, Studio K, maîtrise d'œuvre architecturale

Chantal ORTEGA, présidente du conseil syndical de la copropriété des Floralies.

Isabelle PAGÈS-FOURNIER, responsable de la conduite de la MOUS.

Audrey TERRAL, Antoine FLEURIOT, groupement agence Séquences et TD architecture, maîtrise d'œuvre pour la SA Les Chalets

⁸⁴ La Ville de Strasbourg pionnière en France en matière de développement de l'habitat participatif, soutient en effet des projets de ce type à condition que le programme de logements défini par un groupe d'auto-promoteurs prévoit des espaces ou services à l'attention des habitants du quartier (Zetlaoui-Léger, dir., 2013, Tome 2)

Monographie de l'Écoquartier du Séquestre (31)

Positionnement dans la typologie (type D) :

Projet d'une commune de 1500 habitants qui vise à conforter un cœur de ville pour lutter contre l'étalement urbain par mitage pavillonnaire et à permettre un doublement de la population d'ici 10 ans dans un contexte de forte pression foncière.

Un projet très structuré en amont avec des ambitions de densification urbaine inédites dans un contexte périurbain fortement concurrencé par la maison individuelle.

Un souci de répondre aussi aux besoins des habitants actuels de la commune qui conduit à réaliser dans un premier temps de nouveaux équipements publics, programmés pour être en mesure d'accueillir les nouveaux habitants.

Lien très direct effectué par la municipalité entre logique de co-conception du projet avec les acteurs locaux dont ceux de la société civile, et enjeux de développement durable.

Une démarche impliquant activement des habitants lors de l'élaboration du projet urbain et de la réalisation de l'un des macro-lots confié à un groupe d'habitants se constituant en association d'auto-promoteurs. Ces derniers participent alors à la programmation architecturale, à la conception et au suivi du chantier. Des habitants pour leur très large majorité aux ressources modestes qui, par cette opération d'habitat participatif accèdent à la propriété d'un logement à faible coût et écologique.

Un comité de suivi d'habitants constitué lors de la réalisation conjointe de l'Agenda 21 et du PLU puis est représenté au sein du comité de pilotage qui suit la préprogrammation urbaine de l'écoquartier.

Des ambitions de développement urbain durables fragilisées par la crise immobilière de 2008 mais pour lesquelles la municipalité lutte afin de ne pas y renoncer.

Une commune dans une dynamique d'expérimentation depuis le début des années 2000.

1. Mise en situation territoriale et politique

Organisation porteuse du projet d'aménagement urbain : Le Séquestre (1610 habitants en 2012), commune de 542 ha, limitrophe à Albi et située dans le Tarn, Midi-Pyrénées.
Membre de la communauté d'agglomération de l'Albigeois.

Planification urbaine : Réalisation du PLU de 2001 à 2004. Mise en révision partielle du PLU à l'occasion du projet en 2008 et 2009

SCOT Agglomération albigeoise dont les objectifs sont la limitation de la consommation de l'espace, la mixité des fonctions, la gestion des déplacements, la gestion des ressources.

PLH réalisé par la Communauté d'Agglomération en 2007 : encourage une diversification de l'habitat pour atteindre 20% de logements sociaux, effort devant s'accompagner d'une 'maîtrise du foncier' et une "préservation de la qualité de l'environnement".

Agenda 21 : lancement en 2004, adopté en 2005 par le conseil municipal et reconnu par le Ministère en 2007.

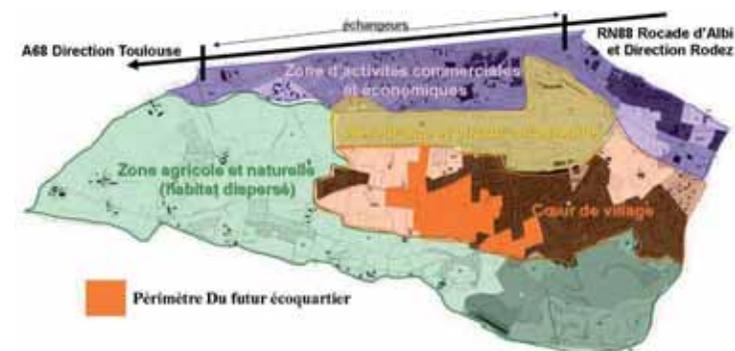
Plan Climat Régional

1.1 Contexte urbanistique

La commune du Séquestre a connu une forte croissance à partir des années 80, passant de 733 habitants en 1986 à 1572 habitants en 2006. La création, à la fin des années 90, d'une autoroute reliant Albi à Toulouse et dont deux des échangeurs desservent assez directement Le Séquestre a contribué à cette attractivité. Constitué à l'origine d'une mairie-école, d'une église, d'un cimetière (situés de l'autre côté de la nationale, quasiment en enclave sur le territoire d'Albi) et de quelques fermes, le village se développe en 1983 avec la création d'une zone commerciale le long de la nationale RN88, puis d'un lotissement pavillonnaire dans les années 80-90 créé au sud de la voie et qui marque une rupture avec le noyau historique du Séquestre. Cette nouvelle zone d'urbanisation, qui va accueillir la relocalisation de la mairie est censée constituer un "cœur de village".

D'une superficie de 542 hectares, la commune se divise au début des années 2000 en 4 zones principales :

- **un espace commercial** (le plus gros de l'agglomération albigeoise) et d'activités de service, au nord, à proximité immédiate d'Albi et de l'A68 ;
- **un aéroport et un circuit automobile**, propriété privée de la Ville d'Albi sur la domanialité du Séquestre et qui constitue un "verrou" à l'urbanisation ;
- **une zone agricole et naturelle** avec un habitat dispersé ;
- **un cœur de village** (en marron sur la carte ci-dessous) et une zone prévue pour l'urbanisation future dans le cadre du projet d'écoquartier (zone orangée).



Le projet d'écoquartier d'une superficie d'environ 22 hectares, doit se développer à l'ouest du "cœur de village" préexistant. Il procède de trois enjeux urbanistiques majeurs au moment de la création de la ZAC qui se déclinent assez directement du PADD du PLU :

- " créer une ville animée en développant une vie sociale importante, à partir d'un village et d'une volonté communale forte ;
- conserver et révéler une identité séquestroise résolument tournée vers son environnement et vers l'avenir (secteur pilote) ;
- devenir un secteur pilote dans le domaine de l'environnement au travers de l'Agenda 21 du Séquestre.⁸⁵"

1.2 Contexte politique

Maire-adjoint entre 1989 et 1995, élu maire comme membre du parti socialiste en 2001, Gérard Poujade est un ingénieur Arts et Métiers et a une activité de consultant en organisation et marketing auprès de PME du Grand sud "sauf en Midi-Pyrénées".

La question environnementale n'a pas été au cœur de son premier programme électoral, il privilégie alors plutôt la promotion d'une "démocratie participative" visant à associer les habitants à la définition d'une politique publique globale pour la commune, au service d'une meilleure qualité de vie (Comités consultatifs d'habitants à partir de 2002, Conseil Communal des Jeunes créé en 2003). Pour autant, G. Poujade va rapidement prendre de nombreuses initiatives et responsabilités dans le domaine des politiques environnementales au cours de la première décennie des années 2000 dans sa commune, puis à des échelles territoriales plus importantes. Il devient ainsi en 2010 directeur de l'ARPE Midi-Pyrénées (Agence Régionale Pour l'Environnement) et président du réseau national des agences régionales de l'énergie et de l'environnement.

Le fait qu'il soit fils d'agriculteurs du Séquestre lui a manifestement conféré une légitimité suffisante pour lui permettre d'engager un grand nombre d'innovations liées à des enjeux environnementaux tout au long de ses deux premiers mandats : organisation du tri sélectif et mise en place de poubelles municipales bi-compartmentées, développement de récupérateurs d'eau et du compostage, création de "vraies" pistes cyclables au lieu de "simples trottoirs aménagés", label éco-école, crèche HQE, voiture municipale électrique,...

La poubelle bi-compartmentée



Source : Let, 2013.

Si l'action du maire en faveur du développement durable paraît avant tout lisible à travers différents dispositifs écotechniques, les actions de gestion écologique des ressources

⁸⁵ Le Séquestre, Dossier de création. Rapport de présentation de ZAC, 2005, p. 9.

naturelles et énergétiques qu'il met en œuvre dès le début de son premier mandat apparaissent toujours très étroitement liées à des problématiques sociales et économiques. La plus représentative et emblématique des premières initiatives qu'il engage, est celle portant sur la tarification progressive de l'eau qu'il négocie âprement avec la société Veolia, pour "permettre des factures plus légères et plus justes pour les faibles consommateurs". Plus récemment, il crée, avec un ensemble de partenaires institutionnels et d'acteurs économiques, une monnaie régionale, le Mipys⁸⁶, dans le but est de favoriser l'emploi, l'activité économique locale tout en soutenant la transition énergétique par le financement par des prêts à taux zéro, des investissements liés au développement durable. Sur sa commune, il entend instaurer une "monnaie orale" associant enjeux de participation citoyenne et enjeux environnementaux : " Si les gens ont un projet commun pour un espace vert, une association, la monnaie sera des jetons, trois jetons, trois foyers, chaque jeton vaut 30 €, 7 foyers, 210 euros, la commune vous achète des produits et vous fournissez votre temps. Vous voulez refaire un espace vert ? On vous achète les plantes ce que vous voulez pour 210 €, libre à eux de les mettre en œuvre. On essaie de mettre en place un système participatif qui soit une monnaie communale."

Le maire veut développer des relations avec le monde coopératif et associatif. Sous son mandat, la Ville du Séquestre est devenue actionnaire de deux sociétés coopératives d'intérêt collectif, l'une spécialisée dans la gestion des zones humides, l'autre dans le financement participatif. Elle pourrait adhérer prochainement à l'association des "incroyables comestibles" "pour pouvoir faire manger les gens sur place". Le maire souhaite aussi créer une société coopérative régionale pour fabriquer les repas des cantines de la région avec des produits locaux.

À travers différentes innovations, Gérard Poujade apparaît comme un précurseur et un initiateur de politiques environnementales dont il cherche à faire la promotion à travers les différentes responsabilités politiques qu'il occupe : Vice-président de la Communauté d'Agglomération de l'Albigeois, Président du Schéma de Cohérence Territoriale du Grand Albigeois, Conseiller Régional Midi-Pyrénées.

2. Le projet en quelques dates et caractéristiques

Objectif du projet : Opération d'extension urbaine "maîtrisée" pour permettre un doublement la population communale en densifiant un "cœur de village" péri-urbain et en préservant l'environnement.

Thèmes mis en avant dans l'appel à projets 2009 :

Pilier 2 - Promouvoir des modes de vie solidaires et responsables.

Pilier 1 - Piloter et concerter dans une optique de transversalité.

Pilier 4 - Optimiser les besoins en énergie et diversifier les ressources.

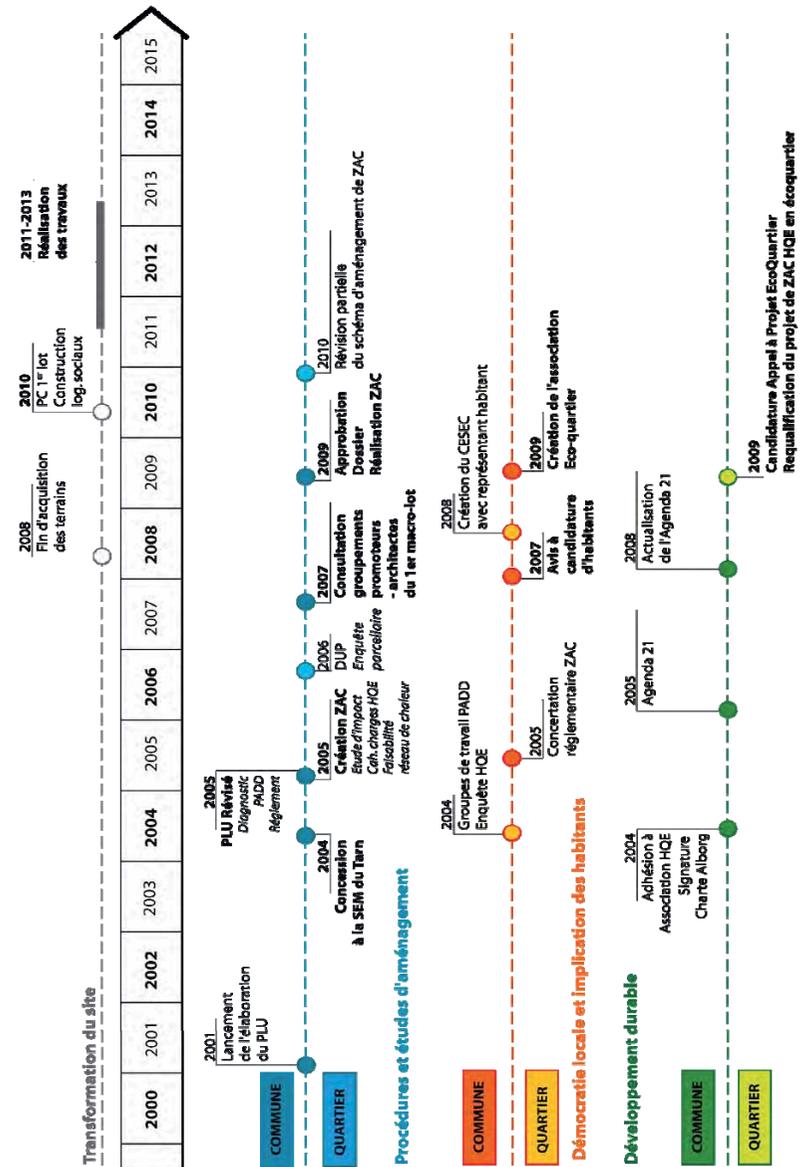
⁸⁶ POUJADE (Gérard), Une monnaie régionale, une monnaie anti-crise, Éditions Privat, 2012.

Chronologie des temps forts

2001 : Gérard Poujade (PS) est élu maire du séquestre.
Lancement de l'élaboration d'un des premiers PLU en France.
2004 : La Ville confie à la Sem du Tarn la maîtrise d'ouvrage pour l'organisation des études et de la réalisation du projet d'aménagement urbain en "Cœur de village" conjointement au PLU. Elle va assurer la conduite globale de l'opération : acquisitions foncières, suivi des études, suivi et portage financier, commercialisation
Constitution d'un Comité de Pilotage, d'un comité de suivi et de groupes de travail impliquant des habitants autour de l'élaboration du PADD.
Adhésion de la commune à l'Association Haute Qualité Environnementale
Travail sur l'élargissement des cibles HQE "construction" à l'aménagement
Enquête auprès des habitants sur les cibles HQE prioritaires selon eux.
2004 : Signature par la Ville de la Charte et des Engagements d'Aalborg.
2005 : Approbation du PLU révisé et du programme d'action de l'Agenda 21.
Réalisation d'une étude d'impact.
Bilan de la concertation et approbation du dossier de création d'un ZAC pour le projet urbain.
Rédaction du cahier des charges HQE.
Études de faisabilité sur la réalisation d'un réseau de chaleur bois sur la ZAC (non envisageable).
2006 : Lancement des procédures DUP et d'enquête parcellaire
Ouverture d'équipements publics tels que la crèche, une salle pour le centre de loisirs, une salle multimédia.
2007 : Consultation de groupements promoteurs-architectes pour le premier macro-lot de maisons écologiques à 100.000 € Choix de l'architecte Max Faramond qui propose de créer une coopérative d'habitants futurs acquéreurs.
Avis à candidatures d'habitants diffusé dans la presse locale, 70 prétendants.
2008 : Mise à jour du programme d'actions de l'Agenda 21
Le Comité Consultatif Urbanisme est remplacé par un Conseil Économique Social et Environnemental Communal (CESEC) qui ne comprend plus d'élus.
Fin de l'acquisition de tous les terrains de la ZAC par la Sem
Lancement du dossier de pré-commercialisation et Appel à projets sur plan pour le 1^{er} macro-lot
Réunions de préfiguration à la constitution de l'association Éco-quartier du Séquestre avec 20 ménages finalement intéressés.
Crise financière et immobilière au plan national
2009 : Passage d'un projet de ZAC HQE à celui d'un "Éco-quartier"
Création de l'association Éco-quartier du Séquestre
Approbation à dossier de réalisation de ZAC
2010 : Dépôt des permis de construire groupés du macro-lot de l'association de l'éco-quartier du Séquestre. 7 ménages subsistent et font réaliser leur lot
Construction des premiers logements sociaux et des bâtiments à vocation économique.
Difficultés de commercialisation des lots, révision partielle du schéma d'aménagement urbain de la ZAC.
2011-2013 : réalisation des travaux par l'Association Écoquartier du Séquestre et trois promoteurs.

Programme (prévisionnel en 2009)

Projet d'une superficie de 22 ha
De 2004 et 2008, réalisation d'un ensemble d'équipements et d'espaces publics : doublement de la place J. Ferry, installation d'une crèche intercommunale HQE, d'une école primaire, d'un centre de loisirs, d'une salle multimédia, d'un complexe sportif.
650 logements proposés à la propriété et à la location, effort envisagé sur l'accès à la propriété des familles modestes, avec une proposition de logements autour de 120 000 € avec jardin.
28% de logements sociaux, maisons individuelles et petits collectifs.
4000 m² de commerces et de 4000 m² de services, activités économiques.



3. Système d'acteurs

Maîtrises d'ouvrage

Maître d'ouvrage urbaine : la Ville du Séquestre

- Elus : le maire (chef de projet politique), l'adjoint à l'urbanisme
- Directions administratives, Services techniques : Mission Développement Durable

Maître d'ouvrage concessionnaire : La Sem 81 du Tarn

Maîtres d'ouvrage opérations immobilières :

Promoteurs :

- Mikit, Tarn-Habitat, Nicolas Gomez et les demeures du Midi, Trécoat
- Habitants de l'association Écoquartier du Séquestre (à titre individuel), autopromotion

Maîtrises d'œuvre

Maîtrise d'œuvre urbaine

- Dessin de Ville
- Agences Puyo (expertise HQE) et Egis Aménagement (VRD)

Maîtrise d'œuvre architecturale macro-lot Association Écoquartier du Séquestre :
Agence Max Faramond

Société civile organisée

Comité Consultatif Urbanisme devenant le Comité Économique Social et Environnemental

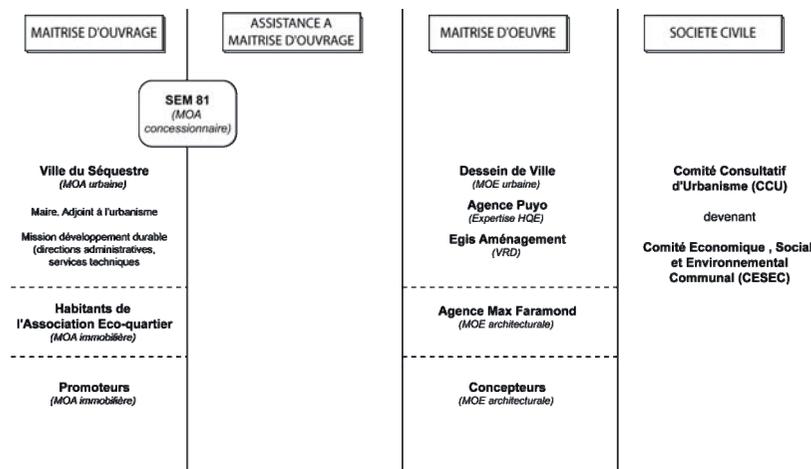
Partenaires, correspondants et interlocuteurs locaux

Lors de la création de la ZAC :

- | | |
|--------------------------------------|--|
| - Fédération Départementale du BTP | - Association des commerçants de La Baute |
| - Syndicat de l'eau | - Communauté d'agglomération de l'Albigeois : Programme Local de l'Habitat |
| - Conseil Général 81 | - Com. d'agglomération de l'Albigeois : Albibus |
| - DDE 81 | - CAUE 81 (Centre d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement) |
| - ADEME | |
| - Association des Maires du Tarn | |
| - Syndicat d'Électrification du Tarn | |
| - Office Public Départemental HLM | |

Également dans les phases de conception et de réalisation, en tant que conseil

- Agence Régionale pour l'Environnement Midi Pyrénées (ARPE)



4. Le processus de projet

4.1 D'un PLU précurseur à l'échelle nationale à un projet urbain durable inédit dans l'agglomération

Le dossier de l'appel à candidatures 2009 tout comme l'enquête que nous avons menée à l'occasion de cette recherche montrent la forte cohérence recherchée lors de la définition du projet d'écoquartier avec les différents niveaux de planification territoriale générale et avec les politiques sectorielles locales. On note à l'échelle communale la forte articulation voire l'intégration entre les réflexions engagées sur l'élaboration du PLU et de l'Agenda 21 d'une part, et celles menées pour la programmation urbaine de l'écoquartier d'autre part.

À la fin des années 90, la commune du Séquestre compte près de 40% de son territoire en espace rural mis en péril par un POS qui autorise largement leur urbanisation. Cette perspective, que déplore le nouveau maire Gérard Poujade en 2001, l'encourage à s'engager dans l'élaboration d'un des premiers PLU lancés par une petite commune en France au lendemain de la promulgation de la loi SRU avec la préoccupation de réduire les périmètres de constructibilité et d'augmenter la densité urbaine en "cœur de village".

Pour autant, au départ, l'équipe municipale ne mesure pas la complexité de l'élaboration d'un PLU et pense qu'elle pourra le finaliser en une année. Aidée par la Direction Départementale de l'Équipement et l'agence de maîtrise d'œuvre urbaine Dessin de Ville, elle comprend cependant rapidement l'importance du travail à mener en amont de la transcription réglementaire de l'usage des sols et s'investit pleinement dans l'élaboration du diagnostic et du PADD. Elle consacra ainsi près de 2 ans à son diagnostic territorial. L'élaboration de son PLU lui vaudra d'entrer une première fois dans une démarche expérimentale à l'échelle nationale : en 2002, Le Séquestre est choisi par le Ministère de l'Équipement et du Logement comme "site témoin", aux côtés de quatre autres villes (Évry, Rochefort, Joinville et La Teste-de-Buch), pour promouvoir les principes de la loi SRU.

En 2004, le Séquestre est également la première ville du Tarn et la plus petite commune de France à se lancer dans un Agenda 21 qu'elle aurait en fait préfiguré "sans le savoir" (dixit son maire) en réfléchissant à sa politique de développement global à partir de 2001. La réalisation conjointe du PLU et de l'Agenda 21 permet à la collectivité de faire un diagnostic prospectif de son développement et de proposer des axes de développement urbain durable dans le PADD.

Diagnostic :

Atouts de la commune:

- une situation à la fois urbaine et rurale : "la ville à la campagne" ;
- une proximité du chef lieu de département (Albi) et de la capitale régionale (Toulouse) ;
- une dynamique forte de développement durable qui peut attirer des nouvelles populations attachées à la préservation de l'environnement.

Faiblesses de la commune:

- une image de ville dortoir et souvent assimilée à un quartier d'Albi (pas une commune propre) ;
- un complexe aérodrome-autodrome qui coupe l'urbanisation en deux ;
- une zone commerciale vieillissante.

Les axes stratégiques fixés dans le PADD :

- 1) Créer une identité séquestroise
- 2) Valoriser la vie sociale par le dessin de l'espace public
- 3) Permettre des déplacements respectueux de l'environnement et favoriser une qualité d'usage
- 4) Limiter la consommation urbaine du territoire
- 5) Identifier les entrées de ville par un traitement de qualité et une cohérence de parcours
- 6) Maintenir et valoriser le potentiel agricole et paysager
- 7) Prendre en compte les risques
- 8) Poursuivre le développement économique

Le maire entend, à l'occasion de l'élaboration du PLU, réduire de moitié les espaces agricoles considérés comme constructibles. Il s'appuie pour cela sur "une démarche de démocratie participative". Il parvient à réaliser ce tour de force en s'appuyant sur la mobilisation d'habitants qui souhaitent préserver les qualités paysagères et rurales de la commune et prennent le dessus au cours des débats sur les propriétaires fonciers qui n'habitent pas forcément la commune et apparaissent comme des spéculateurs.

Au départ, les rencontres avec les habitants s'avèrent assez informelles mais vont au-delà des dispositifs réglementaires imposés par le code de l'urbanisme. Puis la municipalité structure peu à peu les instances de débats avec les citoyens, en créant notamment un Comité Consultatif d'Urbanisme composés d'élus, d'habitants et de représentants socio-professionnels. Au cours du PLU, l'équipe municipale estime qu'elle ne peut seulement se contenter de rendre une partie de son territoire ; elle doit aussi envisager une nouvelle façon de se développer et reconnaît son manque de compétences pour engager seule un tel projet : *"Finalement rendre les champs inconstructibles ce n'est pas suffisant, un an après l'élection en 2002, on a fait une nouvelle réunion où on a invité la population pour dire montons un projet ensemble. À ce moment-là on leur a dit que nous n'étions pas formés pour être élus, que nous n'avions pas plus d'idées que cela et on les a invités à le faire avec nous, monter un projet ensemble, avec les associations, les particuliers qui voulaient bien, de bonne volonté, pas mal de gens de la liste que nous avions battue sont venus."* (G. Poujade, maire du Séquestre)

Lors de ces échanges avec les habitants, ces derniers témoignent d'un sentiment de perte d'identité locale depuis le déplacement de la centralité du village vers le nouveau lotissement dans les années 80-90 et craignent qu'une nouvelle urbanisation ne fragmente un peu plus la commune. Leurs contributions au cours de cette réflexion collective conduisent la

municipalité à fixer comme enjeu majeur de faire en sorte que les actions d'urbanisation futures ne dévalorisent pas, par la qualité et la modernité des aménagements, le village actuel. Cette préoccupation va se traduire dans deux objectifs portés par le PLU :

- *"rechercher une unité entre le village actuel et la future extension urbaine, à travers les liaisons routières, les pistes cyclables, la morphologie urbaine..."*

- *mener "un travail sur l'embellissement du village existant : fleurissement, charte de mobilier urbain, démarche de développement durable..."*⁸⁷

La réalisation d'un projet d'extension urbaine dans le PLU est présentée comme la seconde phase de construction du village. Les projections démographiques au milieu des années 2000 indiquent que le Séquestre pourrait accueillir plus de 4000 habitants en 2011 si le taux d'accroissement des dernières années se maintient. La municipalité souhaite "maîtriser" cet accroissement. Les études de programmation de logements réalisées par la Sem 81 à partir de 2004, montrent que la pression foncière autour d'Albi depuis l'ouverture de l'autoroute, a rendu l'agglomération particulièrement attractive et pourrait conduire à un doublement de la population du Séquestre. *"C'était un raisonnement qui consistait à dire dans les 15 ou 20 ans qui viennent il va y avoir 300 400 500 logements de plus, comment fait-on pour que les 500 logements ne mangent pas 500 ha, mais plutôt sur 20 ha."* (G. Poujade, maire du Séquestre)

Le projet d'écoquartier du Séquestre va ainsi avoir pour objectif d'accueillir 1500 nouveaux habitants d'ici dix ans, en prolongeant et en densifiant le "cœur de village" par la construction de 500 à 600 logements.

Le travail de réflexion mené très en amont avec les habitants, même s'il s'apparente plus à de la consultation qu'à de la concertation/coproduction, permet aux élus et aux concepteurs urbains de faire émerger et de faire comprendre progressivement la nécessité de réaliser une du petit collectif et du logement social. Lors des premières réunions, le maire interpelle les habitants qui s'opposent à ce type de constructions au départ, en évoquant leur attitude paradoxale, refusant les logements sociaux mais interpellant le maire pour qu'il trouve un logement pour leurs enfants. Des débats ont aussi lieu pour démontrer que le logement social ne signifie pas forcément des tours et des barres. Les premiers schémas de conception urbaine montrent que les parties constructives les plus denses et hautes seront réalisées en fond de val et que le coteau ne sera pas urbanisé. Le projet prévoit 28% de logements sociaux, alors que la commune n'en accueille que 8%, ainsi que des logements en petits collectifs dans une commune qui compte 96% de maisons individuelles⁸⁸. L'habitat individuel envisagé l'est uniquement en mitoyenneté, ce qui rend le directeur de la Sem lui-même sceptique à l'époque : *"Le directeur de la SEM n'y croyait pas, il trouvait que ça n'avait aucun sens, "il n'y a pas de marché, personne ne veut habiter dans des maisons mitoyennes". Il ne nous a empêché de rien mais il n'y croyait pas."* (G. Poujade, maire du Séquestre)

Les habitants s'inquiètent aussi des "désordres" pouvant être occasionnés par un afflux d'habitants supplémentaire : pour le traitement des ordures ménagères, les déplacements dans la commune, les équipements... L'équipe municipale décide de répondre point par point à ces craintes, expliquant notamment que l'augmentation de la population permettra de mieux négocier avec l'agglomération albigeoise une amélioration de la desserte par les bus et justifiera la réalisation de pistes cyclables sur le territoire communal.

La préoccupation de la municipalité d'éviter que Le Séquestre ne devienne une cité-dortoir et le souci de faire la démonstration aux habitants actuels qu'ils bénéficieront aussi de l'arrivée

⁸⁷ POUJADE (Gérard), *Un écoquartier dans une commune de 2000 habitants, c'est possible. Le séquestre - Tarn. Un pas en avant vers le "durable"*, Un Autre reg' Art, 2009, p. 37.

⁸⁸ Dessin de Ville, *Étude d'impact*, 2005, p. 28.

d'une nouvelle population⁸⁹ l'incite à définir une programmation urbaine assez ambitieuse et relativement originale pour une petite commune. Celle-ci **consiste à faire précéder la réalisation du projet d'écoquartier par l'aménagement et la construction d'équipements et d'espaces publics**. En intervenant en premier lieu dans une partie de la commune assurant l'articulation entre l'ancienne et la nouvelle urbanisation, à savoir sur et autour de la place J. Ferry, il s'agit pour la Ville tout autant de conforter une polarité centrale existante mais assez peu qualifiée, que de répondre aux besoins des habitants actuels et futurs par le doublement de la place de la mairie et la réalisation d'équipements publics (infrastructures sportives, crèche, école, entre de loisirs espace multimédia) intégré dans leur capacité d'accueil, la perspective d'un doublement d'ici dix ans de la population. La municipalité justifie également cette opération par la volonté de *'limiter les nuisances de chantier pour les habitants actuels en ayant échelonné la construction des nouveaux équipements publics avant le lancement des travaux de l'écoquartier'*.⁹⁰

La Mairie finance alors cette opération par un emprunt, ces opérations précédant la création de la ZAC.



La crèche - L'école primaire

Le complexe d'équipements sportifs (source LET 2013)



L'équipe municipale choisit une procédure de ZAC pour mener à bien son projet urbain, afin notamment *"de répartir le coût des équipements publics (voiries, candélabres, réseaux...) entre les différents acquéreurs. Il est ainsi prévu que les travaux secondaires et la majorité des travaux tertiaires soient réalisés par l'aménageur."* La majorité de ces aménagements devra être rétrocédée à la commune qui en assurera l'entretien en tant que propriétaire. La Ville justifie à cet égard *"l'étroit partenariat mené entre l'aménageur et la commune dans le choix des matériaux et revêtements"*.

Dans une logique très itérative, la Ville fait évoluer conjointement son PLU et son Agenda 21 dans la première décennie des années 2000. En 2008 et 2009, elle mettra en révision son PLU afin de l'adapter à la perspective d'urbanisation du "cœur de village". Elle décide alors de réduire encore un peu plus les surfaces agricoles constructibles. Elle rédige également une deuxième version de son Agenda 21 avec comme première action, la création d'un Comité économique social et environnemental (CESE) qui gagne son indépendance par rapport au pouvoir municipal ; il est composé de 19 habitants de la commune dont aucun ne peut être un élu.

4.2 Le management du projet d'écoquartier et les niveaux participatifs atteints

En 2004, la Sem 81 se voit confier pour 9 ans une Convention Publique d'Aménagement. Un Comité de pilotage est constitué cette même année et comprend les représentants d'organismes suivants :

- Fédération Départementale du BTP
- Syndicat de l'eau
- Conseil Général
- DDE
- ADEME
- Association des Maires du Tarn
- Syndicat d'Électrification du Tarn
- Office Public Départemental HLM
- Association des commerçants de La Baute
- Agence Régionale pour l'Environnement Midi Pyrénées (ARPE)
- Communauté d'agglomération de l'Albigeois : Programme Local de l'Habitat
- Com. d'agglomération de l'Albigeois : AlbiBus
- CAUE (Centre d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement)
- Comité Consultatif Urbanisme (participation citoyenne)

Ce comité est censé apporter *"un avis extérieur de professionnels (de l'énergie, du transport, du bâtiment...)"* et *"garantir une cohérence avec les politiques des autres collectivités (PLH, Conseil Général...)"*.

On notera la présence très inédite dans un groupe de pilotage d'un projet urbain, d'un représentant habitant, membre du Comité Consultatif d'Urbanisme.

La maîtrise d'ouvrage urbaine fait appel aux prestataires suivants pour réaliser le dossier de création de la ZAC :

- L'agence Desein de Ville (maître d'œuvre, mandataire) ;
- Les Agences Puyo et Egis Aménagement (maîtres d'œuvre, sous-traitants) : compétences techniques en HQE pour le premier et en VRD et dossier loi sur l'eau pour le second.

⁸⁹ "Un éco village aux portes de la ville". La Dépêche, 6 décembre 2008.

⁹⁰ POUJADE (Gérard), op. cit, p. 45.

On remarquera la continuité dans les équipes au cours des dix années où la collectivité développe un projet territorial puis un projet urbain, avec en particulier le recours à l'agence d'urbanisme Dessen de Ville qui l'a assistée dans l'élaboration du PLU et qui est désignée comme maître d'œuvre urbain pour l'écoquartier. Elle ne désigne pas en revanche d'assistance à maîtrise d'ouvrage, le travail programmatique ainsi que le montage et le suivi de technique de l'opération seront en fait placés sous la responsabilité de la Sem.

L'expert HQE (Agence Puyo) a été intégré à l'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine.

La Ville mobilise tout au long du projet un groupe de travail qui est en fait la commission municipale d'urbanisme composée du maire, de son adjoint à l'urbanisme et de sa chargée de mission développement durable.

Le comité de pilotage se réunit à plusieurs reprises dans les années 2004 et 2005. Par la suite, jusqu'en 2009, la maîtrise d'ouvrage urbaine Ville-Sem 81 considère qu'il n'est plus nécessaire de le solliciter " *L'ensemble des actions réalisées pendant cette période ne découlant que des choix actés avec l'accord du Comité.*"⁹¹ Elle envisage toutefois de le faire de nouveau à partir de 2009 (annoncé dans le dossier de réponse à l'appel à projets ÉcoQuartier) mais ce ne sera manifestement plus le cas en plénière, et les réunions auront un caractère plus thématique, associant alors les acteurs les plus concernés par les questions à traiter. La municipalité consultera par exemple l'ARPE à propos des modalités d'économie d'eau lors d'une négociation à ce sujet avec un promoteur.

Le dispositif participatif connaît différentes formes et niveaux d'intensités au cours du projet. Le Comité consultatif d'urbanisme, qui devient le **Comité Économique Social et Environnemental (CESE) est surtout sollicité dans les phases amont du projet, de 2004 à 2008.** Les habitants se voient présenter des intentions et des éléments d'aménagements sur lesquels ils peuvent intervenir : les dispositifs s'apparentent à de la consultation ou concertation. Des visites *in situ* associant élus et habitants et riverains ont parfois été organisées afin, par exemple, de mieux prendre en compte les données physiques du terrain et en particulier la problématique des eaux pluviales.

Par la suite, les habitants seront régulièrement informés de l'avancement des études préopérationnelles via le CESE, lors des deux réunions annuelles que tient la Mairie et à travers les médias (presse et radio). Le site internet propose aussi une page consacrée à l'histoire et à l'actualité de l'écoquartier.

La réalisation d'un des macro-lots confiée à un groupe d'habitants donne lieu à un dispositif d'autopromotion et de co-conception avec l'architecte désigné par la Ville et la Sem 81, à la suite d'un appel à projets promoteur-concepteur.

Le système d'acteurs du projet exposé par la Ville



Source : Dossier de présentation de l'appel à projets repris in POUJADE (Gérard), op. cit. pp. 36-37.

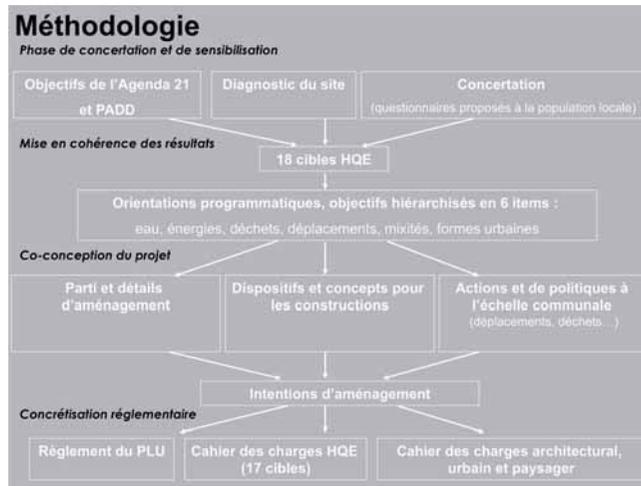
Le schéma d'aménagement urbain finalisé en 2006, est en définitive assez bien accueilli par la population, **d'autant plus qu'il prévoit la réalisation de petits commerces et de locaux d'activités qui font particulièrement défaut dans la commune.**

Il intègre aussi la possibilité d'une évolution de l'urbanisation de la commune vers le nord et le nord-ouest, en proposant la création d'une nouvelle polarité à l'intersection de l'avenue de Saint-Exupéry et d'un nouvel axe nord sud. Autour de cette polarité à partir de laquelle pourrait s'engager le nouvel axe faisant lien avec la zone d'activité commerciale au nord dans une hypothèse d'arrêt de l'activité de l'aérodrome, sont programmés les commerces et des services intégrés à de petits immeubles de logements.

Le périmètre opérationnel, dans les axes de développements ultérieurs qu'il préfigure, traduit la préoccupation de créer des intrications entre le tissu à préserver et les aménagements futurs. "Le thème numéro un était d'éviter de faire la réserve d'Indiens, de faire quelque chose le plus poreux possible, ce que l'on a essayé de faire ici", explique le maire. Cette logique va à l'encontre de celles des aménageurs, précise-t-il, "obsédés que la ZAC soit d'une seule plaque, aujourd'hui je referais un éco quartier dans les dents creuses, pour que ce soit encore plus poreux."

⁹¹ Dossier de candidature à l'appel à projets ÉcoQuartier 2009, sous-dossier 1, p. 6.

Processus de définition des orientations urbaines, paysagère et environnementale



Source : Dessen de Ville, support de présentation du projet en phase amont, 2006.

Présentation du projet d'écoquartier sur le site internet de la Ville



Source : <http://www.lesequestre.fr/presentation-462.html>, 2013

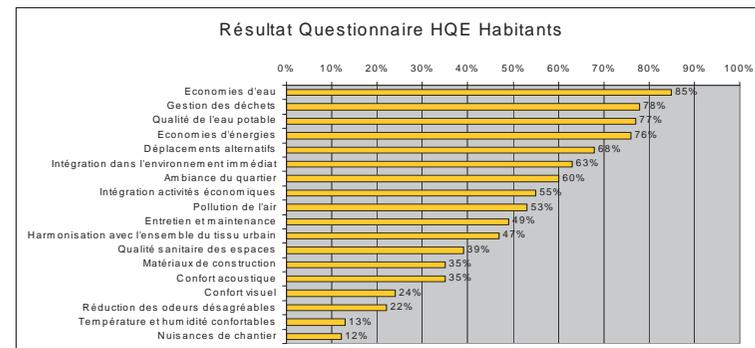
4.3 Les ambitions du projet en termes de développement durable

Tout au long de son premier mandat, le maire G. Poujade va s'efforcer d'engager des actions associant étroitement les trois piliers du développement durable. Les premières préoccupations qu'il poursuit dans ce domaine à l'occasion de la mise en place du PLU et de l'Agenda 21 sont : économiser l'eau, favoriser les déplacements doux, embellir la commune et réfléchir à son urbanisation sur le principe d'une densification de l'habitat.

La Ville s'engage dans l'élaboration du projet d'extension urbaine du cœur de ville avec une forte connotation environnementale dès 2004, ce qui est encore assez précurseur en France (Zetlaoui-Léger, dir. 2013). Elle adhère alors à l'association HQE environnement en essayant d'étendre les principes du label HQE à l'aménagement. L'équipe projet propose ainsi la création de nouvelles cibles concernant notamment les espaces publics⁹² et établit des liens entre les objectifs environnementaux et problématiques économiques et sociales, tout en s'appuyant sur un dispositif de "gouvernance" intégrant les habitants.

Le maire Gérard Poujade admet qu'au début de son mandat, les questions environnementales paraissaient peu passionner les habitants de sa commune : "Ce qui motivait les gens, c'était la question de la qualité de vie plus que les problématiques environnementales", reconnaît-il. "Mais progressivement, les deux thèmes sont évidemment apparus liés et la dimension écologique s'est imposée"⁹³.

La municipalité essaye de sensibiliser les habitants aux enjeux environnementaux liés au projet en organisant en 2004 une enquête par questionnaire auprès de l'ensemble de la population. Cette enquête porte sur les 18 cibles HQE dégagées par l'équipe projet. Après une explication de chacune de ces cibles, il est demandé aux Séquistrois de choisir les 9 cibles (sur 18) qui leur apparaissent à traiter en priorité dans l'extension de leur village. L'enquête recueille 14% de réponses. Dans une région souvent très touchée par de fortes chaleurs et la sécheresse, la question de l'eau s'avère centrale pour les habitants.



Source : Grands axes du projet, appel à projets 2009, sous-dossier 2, p. 3.

⁹² "... la première cible de l'association HQE, intitulée « Relations des bâtiments avec leur environnement immédiat » a été déclinée en 5 cibles qui concernent l'aménagement : Intégration dans l'environnement immédiat, Harmonisation avec l'ensemble du tissu urbain, Utilisation de modes de déplacement alternatifs, Intégration des activités économiques, commerciales et Ambiances du quartier aménagé." Dossier de présentation de l'appel à projets repris in POUJADE (Gérard), op. cit. pp. 36-37.

⁹³ Enbata info, Article publié le 2/09/2013. <http://www.enbata.info/articles/des-communes-eco-citoyennes-innovantes-a-alternatiba/>

L'équipe municipale s'engage à partir de 2006 dans démarche volontariste d'économie d'eau en y associant étroitement les habitants. "Dans une optique de plus grande équité sociale et financière et pour inciter les habitants à économiser l'eau", elle met en place "une nouvelle tarification - progressive - sur la partie communale (assainissement) de la facture d'eau : l'abonnement est supprimé et le prix au m³ augmente par tranche (les 30 premiers m³ sont gratuits – puis 0,15 à 0,70 € par m³ selon les tranches de consommation). Pour accompagner cette réforme, un économiseur d'eau est distribué à tous les foyers de la commune à l'occasion des Vœux de la Mairie 2009."⁹⁴

Dans le cadre du projet urbain, la préparation de la consultation des promoteurs et des concepteurs immobiliers de la ZAC donne lieu à la rédaction d'un cahier des charges avec deux volets distincts, bien que présentés comme "indissociables" : l'un concerne les prescriptions architecturales et urbaines, l'autre porte plus spécifiquement sur le volet environnemental. Ce dernier, réalisé en 2007 par le bureau d'étude Puyo (Architecture, Design Urbain et Paysage), hiérarchise 17 cibles de Haute Qualité Environnementale selon leur importance accordée dans le projet ("très performantes, performantes et réglementaires") à l'issue de la concertation menée à l'occasion du PLU, de la rédaction de l'Agenda 21, de la consultation des habitants sur le sujet et de la définition de la ZAC. Les cibles considérées comme devant être très performantes sont :

- Intégration dans l'environnement immédiat (prise en compte de la qualité paysagère, des données bioclimatiques et liées aux ressources disponibles, maîtrise des nuisances, prise en considération des savoir-faire locaux) ;

- Harmonisation avec l'ensemble du territoire (poursuivre le renforcement d'un pôle communal qui favorise la vie sociale par l'accueil d'une population diversifiée dans un environnement varié et de qualité) ;

- Intégration des activités économiques (Développer une mixité habitat/travail pour dynamiser la vie sur la ZAC, éviter l'effet cité dortoir et proposer éventuellement des trajets réduits entre lieux de résidence et lieux de travail, des aires de stationnement pour inciter au co-voiturage).

- Ambiance du quartier aménagé (révéler le caractère rural du site, en faisant dominer le végétal sur le minéral dans la perception des lieux (au sein des espaces publics). Exprimer une identité propre à chaque secteur pour favoriser l'appropriation des lieux par les résidents (rue, quartier, etc.).

- Choix intégré des procédés et des matériaux de construction.

- Économies d'énergies (optimiser le rendement énergétique par logement. Favoriser les énergies propres et durables.)

- Économies d'eau."⁹⁵

Le projet prévoit d'anticiper la RT 2012 concernant la maîtrise de l'énergie dans les bâtiments avec des objectifs de 45 kwh/m²/an pour les constructions. Si elle parviendra à maintenir ces objectifs pour les maisons individuelles, ce ne sera pas le cas pour les logements collectifs, le bailleur Tarn Habitat ne pouvant s'y engager. Un compromis sera toutefois trouvé à hauteur de **60 et 70kwh/m²/an pour les logements sociaux, alors qu'à cette époque, Tarn Habitat réalise des logements à plus de 120 kwh/m²/an.**

La Ville aurait souhaité adopter un réseau de chaleur mais les études qu'elle fait réaliser ne l'incitent finalement pas. Compte tenu du nombre de logements assez faible pour les opérateurs, ceux-ci demandent que la Ville s'engage sur un fort rythme de commercialisation,

⁹⁴ Dossier de présentation de l'appel à projets repris in POUJADE (Gérard), op. cit. p. 53.

⁹⁵ PUYO (Jean-Yves), ZAC Camp Countal, Cahier des Charges HQE, pour la ville du Séquestre, 2007.

afin que le niveau de consommation énergétique à satisfaire atteigne un seuil critique pour rendre l'installation suffisamment rentable. Les incertitudes sur la commercialisation en 2008 vont conduire la municipalité à ne pas s'engager dans cette voie.

Au cours des deux années qui suivent la définition des cahiers de prescriptions à l'attention des promoteurs et maîtres d'œuvre, la promulgation des directives du Grenelle de l'Environnement en faveur de la création d'écoquartiers en France, rencontre assez directement l'approche environnementale large et étendue au développement durable défendue par la Ville. **Celle-ci rebaptise dès lors la ZAC HQE en écoquartier du Séquestre** et participe au premier appel à projets du Ministère en 2009⁹⁶.

Les points majeurs qui guident les orientations du projet d'aménagement urbain sont :

- **la limitation de l'étalement urbain pour préserver les espaces naturels et agricoles et éviter l'habitat dispersé (mitage) -> projet dessiné en continuité immédiate de l'urbanisation existante et effort de densité**

- **la création d'une nouvelle centralité, au niveau du territoire communal (la ZAC se situe au centre de la commune) mais surtout pour voir la place Jules Ferry, "place des services publics" qui accueille la mairie jouer le rôle de point d'articulation entre l'actuel village et le futur écoquartier -> projet localisé à l'ouest de l'actuelle zone d'habitat**

- **l'évolutivité du projet en cas de fermeture de l'aérodrome (en question depuis quelques années) pour permettre une liaison directe entre la partie urbanisée dédiée à l'habitation, avec celle de la Baute (spécialisée dans les activités commerciales), et renforcer ainsi la cohésion des espaces urbanisés -> une emprise est ainsi conservée au nord du territoire de projet pour créer une voie qui traverserait l'actuel aéroport et créerait une continuité jusque-là impossible.**⁹⁷

4.4 Maîtrise des coûts d'investissement et de fonctionnement, évaluation du projet

À la fin des années 90, l'ouverture de l'autoroute Toulouse-Albi (A68) a renforcé la pression foncière au Séquestre qui apparaît comme particulièrement attractive et susceptible d'être soumise à une forte spéculation immobilière. Elle cherche de ce fait à prendre la maîtrise de son territoire de projet. En décembre 2003, elle instaure un Droit de Préemption Urbain qui oblige chaque vendeur de biens (terrain et maison) à faire une Déclaration d'Intention d'Aliéner auprès de la mairie. Elle demande à la Sem 81 d'assurer une veille sur l'évolution des prix du foncier dans l'agglomération et engage des études de marché pour définir les capacités d'évolution immobilières de la commune. La programmation du nombre de logements qui en découle pour le futur projet d'écoquartier du Séquestre paraît, pour les différents acteurs, tout à fait réaliste. Mais une des préoccupations de la municipalité pour attirer une population socialement mixte, reste également le coût du foncier, l'un des plus cher de l'agglomération. **Pour le compenser, elle entend jouer sur la taille des parcelles et la mitoyenneté des maisons individuelles**⁹⁸.

⁹⁶ Elle ne participera pas au second, le maire refusant notamment de rentrer dans une logique "d'objet urbain" au périmètre bien circonscrit, selon lui privilégiée dans le premier palmarès. Il revendique à l'inverse un "urbanisme durable poreux" au travers le tissu existant.

⁹⁷ Dossier n°1 Appel à projets 2009, p. 3

⁹⁸ " Sur l'agglomération d'Albi c'est nous qui avons le prix du terrain au mètre carré le plus cher mais c'est nous aussi qui avons les terrains les moins chers. Sur l'agglomération d'Albi, le prix moyen de terrain fait 60/ 70 € du mètre carré, nous c'est 120 / 130, sauf que nos terrains démarrent à 150 m², là où ailleurs c'est 1500 m²". (G. Poujade, maire du Séquestre)

À partir de 2004, le maire se montre aussi très soucieux d'associer perspectives d'économie et enjeux environnementaux. Il affirme une volonté de s'appuyer le plus possible sur les réseaux existants pour baisser les coûts d'investissements des équipements et des logements : "Les gens se demandent comment nous avons trouvé autant d'argent, sauf qu'il y a un paquet de choses que nous n'avons pas eues à faire, en posant l'écoquartier sur tous les réseaux existants, nous n'avons pas eu à faire les réseaux. Quand on fait 22 ha d'aménagement et quasiment pas d'assainissement à faire ça diminue beaucoup le prix." (G. Poujade, maire du Séquestre). Des économies auraient aussi été faites sur la voirie, ajoute-t-il, puisque le projet s'organise le long des routes déjà aménagées. Il estime avoir ainsi économisé l'équivalent de tous les investissements publics de la commune au cours de ses deux mandats. Les faibles dessertes en transports en commun de la Ville (un bus / heure, 30 min pour rejoindre ainsi Albi contre 7 min en voiture), ne lui permettent pas dans l'immédiat d'envisager une réduction drastique du recours à la voiture pour les déplacements dans l'agglomération, mais il entend au moins améliorer la situation au sein de sa propre commune en favorisant l'usage du vélo et la marche. Il fait l'hypothèse qu'une diminution du recours à la voiture permettrait aussi de "simplifier les profils des voies, ce qui limitera les coûts travaux, tout en assurant le traitement qualitatif du domaine public."

Sur un tout autre domaine, concernant les locaux commerciaux prévus, la Ville envisage pour s'assurer de leur viabilité, de les mettre en vente lorsqu'une masse critique d'habitants seraient arrivés, correspondant à une centaine de logements. Cette perspective sera toutefois contrariée par les difficultés de commercialisation des parcelles sur lesquelles ils sont prévus (Cf. infra).

La municipalité s'est montrée très préoccupée dès le début du projet par la mise en place les conditions d'une évaluation et d'une diffusion des acquis de cette opération. Les différents dispositifs de labellisation dans lesquels elle s'est engagée depuis le début 2005 devaient lui permettre de fixer et de maintenir des objectifs de développement durable ambitieux et de faire de son écoquartier "un projet transférable à n'importe quelle collectivité"⁹⁹. Au début du projet, elle manifestait le souhait de se faire assister dans l'avenir par des partenaires extérieurs pour apprécier les impacts effectifs des constructions. Concernant le suivi des performances énergétiques des logements, elle envisageait par exemple de "faire évaluer la performance énergétique de l'opération par la DRE/DDE" et de demander aux porteurs de projets de "fournir les caractéristiques des composants utilisés ou de faire réaliser une étude thermique agréée CSTB."¹⁰⁰ Ces préoccupations se sont heurtées à plusieurs difficultés. Le représentant de la Sem admet aujourd'hui que les collectivités, notamment petites, n'ont pas les moyens de vérifier que les promoteurs et les entreprises appliquent bien les directives des Cahiers de Clauses de Prescriptions Architecturales, Urbaines et Paysagères censées s'appliquer aux différents lots. La Sem ne pourrait le faire que dans un temps court, en bloquant par exemple la délivrance d'un avenant de cahier des charges de cession de terrain, explique-t-il. Sur le macro-lot en auto-promotion, les futurs propriétaires auraient été en revanche particulièrement attentifs au respect des prescriptions, fait-il remarquer.

La chargée d'opération du promoteur Tarn Habitat reconnaît que la réglementation ne les oblige en rien à vérifier après la livraison et à l'usage des logements, que les objectifs de consommation énergétique visés sont bien atteints, bien qu'ils aient sollicité et obtenu des labels Cerqual Habitat et Environnement d'une part, et Qualitel d'autre part : "Je crois qu'on n'a rien que notre bonne foi. On a aussi l'étude thermique qui le prouve puisque nous l'avons dans notre programme... Sinon nous n'avons rien prévu de particulier. Même sur d'autres opérations les partenaires ne nous demandent jamais cela (...) nous avons une

certification qui nous arrive avant même la fin des travaux. Ils vont jusqu'au choix des entreprises. Ils vont vérifier tout ce que l'on fait en fin d'études et après ils vont vérifier qu'on l'intègre bien dans le cahier des charges de consultation pour les entreprises pour vérifier que tout a bien été pris en compte, au niveau des matériaux et des matériels, des équipements de chaudière... Mais ça s'arrête là. Après, c'est le cas pour l'opération livrée en 2010 (dans un autre projet), ils font des vérifications in situ aléatoires, ce n'est pas fait sur toutes les opérations."

La Sem dit avoir des difficultés avec l'un des autres promoteurs à obtenir des certifications sur le fait qu'ils respectent bien la RT2012. Ce problème viendrait du fait qu'elle ne contractualise pas directement avec celui-ci mais vend le terrain directement à un particulier qui signe un contrat de construction avec le promoteur qui la démarche.

Sur le macro-lot en autopromotion, la Ville a pour le moment demandé aux propriétaires-habitants de fournir pendant 5 ans leurs factures d'eau et d'électricité à la mairie ainsi que toute facture liée à l'entretien du logement (peintures, réparations...).

4.5 Un bailleur social amené à faire évoluer ses pratiques... à petits pas

Tarn-habitat a dû, pour cette opération, améliorer le niveau de performance énergétique de ses logements, en passant de 110 kwh/an à 70 kwh/an au mètre carré, mais sans accepter d'aller en deçà, à 45 kwh/an comme le leur demandait la Ville. Le surcoût d'investissement aurait été trop important : de 30% précise la responsable de l'opération de Tarn habitat. De même, le promoteur-bailleur n'a pas suivi la recommandation de réaliser des huisseries en bois, le service de maintenance aurait refusé pour des questions d'entretien. Il s'est par ailleurs heurté à un refus de la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales du Tarn pour la récupération des eaux grises et a de ce fait seulement prévu une récupération des eaux pluviales, à la demande de la Ville et de la Sem.

Tarn Habitat aurait surtout fait des concessions dans le sens de la réglementation, mais n'aurait pas voulu céder à des changements trop importants remettant trop en question ses systèmes normatifs et ses pratiques. Depuis 6 ans, le promoteur est entré dans une perspective de qualification Cerqual Habitat et Environnement, d'où le fait qu'il ait tout de même accepté de réduire de manière significative la consommation des logements sur cette opération par rapport à ses standards.

S'il n'a pas encore prévu un accompagnement à l'installation des habitants dans ses futurs logements au Séquestre, il pourrait l'envisager à la suite de problèmes récurrents rencontrés sur d'autres opérations. La chef de projet de Tarn Habitat reconnaît que les nouveaux dispositifs de régulation de chauffage ne sont pas évidents à utiliser : "De par la réglementation qui évolue assez rapidement, on a des matériels trop sophistiqués pour nos locataires comme la chaudière, le thermostat. Les gens sont incapables de gérer un thermostat d'ambiance et je peux les comprendre. Ce qu'il y a de différent, c'est qu'il y a un clavier numérique, il faut aller dans un menu, il faut le dérouler, le programmer. Vous mettez une personne de 70 ans qui n'a jamais touché un clavier de sa vie, elle ne va pas comprendre. Même pour des gens plus jeunes, ce n'est pas simple, il y a un gros cahier qui décrit toutes les manipulations à faire. Ce n'est pas simple à tel point que j'essaie de pousser dans le sens où il faut quelqu'un en interne de chez nous qui passe tous les ans à la période de chauffe pour voir si le programmeur fonctionne bien et a bien été réglé comme il faut. Les gens essaient mais au lieu d'arranger, ils vont tout dérégler et après ils me téléphonent parce qu'ils ont des notes de chauffage hallucinante."

Elle évoque la remise à l'habitant d'un livret des éco-gestes, au moment de la signature du contrat de location à l'agence de l'office. Ce livret est traditionnellement rédigé par le chargé

⁹⁹ POUJADE (Gérard), op. cit., p. 19. En gras dans le texte original.

¹⁰⁰ Dossier de présentation de l'appel à projets repris in POUJADE (Gérard), op. cit. p. 75.

d'opération à la fin du chantier, en tenant compte de la spécificité de chaque projet, précise la personne impliquée au Séquestre, mais elle ajoute aussi : **"Je pense que deux personnes sur trois ne lisent jamais le livret. C'est l'agence territoriale qui leur remet et je ne sais pas s'il y a une grosse explication. C'est un guide ludique avec des photos qui montrent la chaudière, ce n'est pas seulement du texte, s'il est un programmeur on prend le programmeur en photo, on prend le compteur électrique en photo pour que les gens puissent le reconnaître. Honnêtement je ne pense pas qu'il y ait une pré-lecture en agence avec le locataire en l'aidant à tourner les pages."**

Au Séquestre, du fait d'un partenariat plus important avec la Mairie que pour d'autres opérations, elle pense qu'elle aura des échanges à propos de la rédaction et de la présentation du livret. Habituellement, elle n'en a pas de ses services, ni de ceux des villes.

Outre les problèmes liés à la manipulation des appareils, se pose aussi la question de comprendre ce que signifie un logement qui consomme peu. La difficulté peut tenir aux trajectoires résidentielles des habitants, pour certains habitués au chauffage collectif dans des appartements conçus dans les années 70-80 et qui se retrouvent dans des logements avec un chauffage individuel dont ils doivent régler un thermostat. Ils n'en perçoivent pas toujours l'enjeu : tant que la température est à 23 °C, elle leur paraît normale alors que la norme pour le bailleur est de 19°C. La différence est à payer par le locataire, ce dont il ne se rendrait pas toujours compte.

Un logement qui a de bonnes performances énergétiques *"peut aussi donner l'impression que le chauffage est gratuit et les gens peuvent se mettre à consommer sans compter"*, explique la chef de projet, en citant l'exemple récent d'un locataire qui avait été surpris par le montant très élevé d'une facture d'eau : **"Si on vante un peu trop l'opération, c'est le tort que nous avons eu sur l'opération de 2010 (dans un autre projet), après, nous avons des locataires qui sont surpris de leur consommation électrique. Par exemple, sur certaines opérations nous avons des chauffe-eaux solaires, pour l'eau chaude on a dû dire aux locataires que c'était gratuit parce que ça venait du soleil. Mais un jour un monsieur est venu affolé, il ne comprenait pas pourquoi il payait autant de chauffage. On l'a fait parler, il nous a dit, "l'eau se chauffe par le soleil donc l'eau chaude est gratuite". Ce n'est pas gratuit il faut payer l'eau, il était même surpris de ça. (...) Ils ne comprennent pas leur consommation mais quand je vais chez eux je vois qu'il laisse la fenêtre grande ouverte, trois fois d'affilée, en plein hiver. (...) Ce problème de surconsommation, on a même équipé plusieurs logements pour prendre des températures réelles dont six logements sur l'opération de 2010. Le seul logement où il n'y avait pas de consommation, ils avaient un poêle à pétrole et peu de consommation électrique. Les locataires ont pensé qu'il y avait un problème avec les thermostats, vu leur consommation élevée. Si on pousse trop dans le sens trop économe, hyper étanche niveau thermique, on a le problème des locataires."**

Face à ces risques "d'effet rebond", Tarn habitat se pose ainsi des questions sur la façon de communiquer auprès de ses locataires sur les performances énergétiques du logement... et préfère parler de ce fait d'une nécessité de "formation" : (...) *On ne sait plus trop quoi faire, il faut mettre en avant que nous sommes performants, que l'on va dans le bon sens, que l'on fait des efforts, mais il faut former les gens à tout ça pour les dépenses de chauffage..."*

Tarn Habitat réfléchirait actuellement à créer des postes d'accompagnateurs auprès des résidents pour le réglage des programmeurs de chauffage. Le surcoût d'un salarié supplémentaire serait compensé par les économies faites en termes de maintenance. Le bailleur social estime aussi qu'il va de son rôle de mieux informer ses locataires et de leur venir en aide.

4.6 Une commercialisation difficile qui pèse sur la poursuite des objectifs environnementaux

À la veille du lancement de la commercialisation des macro-lots, élus et techniciens sont assez optimistes quant aux perspectives d'achats, plusieurs promoteurs, y compris nationaux se montrant intéressés. Mais la crise financière de 2008 va sensiblement changer la donne.

En 2005, la durée de réalisation du projet est fixée à 9 ans pour un budget global d'environ 10,6 millions d'euros. L'ensemble des terrains est acquis en 2006-2007. Il est prévu que la commune effectue des virements annuels au budget investissement de 100 000 à 200 000€ Mais ces objectifs vont être remis en question. La crise financière de 2008 a un impact direct et immédiat sur le projet d'écoquartier. Alors que *"tous les compromis de vente de charges foncières immobilières sont rompus autour de l'axe autoroutier Toulouse-Albi"*, selon l'un des représentants de la Sem, la commercialisation s'avère subitement beaucoup plus difficile que prévue également au Séquestre. **Des promoteurs nationaux, au départ intéressés, se retirent, et la Ville doit négocier avec des promoteurs locaux qui se font aussi rares et difficiles à convaincre, notamment par rapport aux enjeux de densification urbaine dont est porteur le projet.** Dans un marché qui se détend, il devient ardu de convaincre les promoteurs d'investir dans des petits collectifs, *"d'autant plus que nombre de produits défiscalisés réalisés sur Albi au cours des dernières années sont vides"*. Avant 2012, les promoteurs ont également du mal à anticiper la RT 2012 sur laquelle s'est alignée par anticipation, la programmation du projet. Ils essaient de se limiter à du BBC. La Sem met en avant que le surcoût occasionné est compensé par l'exonération sur le raccordement à l'égout dans la taxe d'aménagement du fait que l'opération est en ZAC.

Les difficultés de commercialisation liées à la crise pèsent sur la réalisation des programmes de services et de petits commerces, censés s'insérer dans des immeubles à R+3 ou 4 mais pour lesquels aucun promoteur ne souhaite plus s'engager. Ces équipements qui devaient être réalisés dans la première phase du projet, étaient pourtant très attendus par les habitants. Cela va concourir à la montée d'un certain mécontentement au sein de la population, vis-à-vis d'une opération qui au départ avait été plutôt bien accueillie.

La ZAC devient déficitaire mais le maire ne veut pas renoncer au principe d'une densification urbaine. Des tensions apparaissent alors avec la direction de la Sem dont le bilan de la ZAC s'alourdit du fait des difficultés de commercialisation des immeubles collectifs notamment, tandis que les intérêts d'emprunts continuent de courir. Elle souhaite une diversification des parcelles proposées et estime que le maire n'arrivera pas à vendre ses petites parcelles, même avec de l'habitat écologique. L'argument des économies d'énergie à long terme n'est pas toujours très audible, ni par les promoteurs ni par les habitants qui perçoivent d'abord le montant de l'investissement immédiat : *"le surcoût d'une maison écologique sur une petite parcelle a encore du mal à rivaliser avec la possibilité d'avoir, pour un même montant, une maison traditionnelle sur une grande parcelle de 1000 m²."*

Pour autant, sur le macro-lot en autopromotion, huit ménages ont trouvé un intérêt à réaliser leur projet sur une parcelle de 200 m² qui ne leur coûte que 30 à 40 000 €, pour disposer au final d'une maison passive de 80 m² à 140 000 €, grâce également aux économies faites sur l'absence de recours à un promoteur. Mais là encore, plus que l'argument écologique, c'est au départ le motif financier au sens strict qui a attiré la plupart de ces ménages. **Ils s'intéresseront néanmoins de plus en plus aux interdépendances entre enjeux environnementaux et socio-économiques au cours de la réalisation de leur projet, à laquelle ils contribueront activement.**

Le responsable de la Sem évoque aujourd'hui la difficulté à valoriser le projet sur un plan écologique dans sa commercialisation, en raison de l'instauration de la RT 2012 : les performances énergétiques et concernant la gestion de l'eau dans ce projet ne sont plus exceptionnelles. En plus des petites parcelles minorant le coût de l'investissement, **la Sem**

valorise principalement la proximité d'équipements publics, les liaisons douces et la proximité d'Albi.

Malgré la crise immobilière qui sévit depuis 2008 et touche particulièrement l'agglomération¹⁰¹, le projet parvient à sortir peu à peu de terre grâce, selon le maire, aux petites parcelles, au bailleur social Tarn Habitat et à des petits promoteurs, "alors que toutes les ZAC de l'agglomération sont en panne". Un promoteur local, Mikit, a accepté en 2011 de s'engager pour la réalisation de maisons en bande dont le coût sera minimisé en laissant le second œuvre à la charge des futurs acquéreurs. La Sem pense que l'opération sera à terme équilibrée mais en prenant le double de temps à se réaliser que ce qui était prévu au départ. Elle préfère néanmoins continuer de commercialiser par petits secteurs pour limiter les risques.

Petit collectif à R+2 Tarn habitat et maisons en bande Mikit



Maisons individuelles à R+1 et petit collectif Tarn Habitat



Maisons en bande Mikit



Source : Let, 2013

¹⁰¹ Le nombre de permis de construire aurait été divisé par quatre depuis 2008 selon le maire.

Commercialisation des lots, informations sur le site internet de la Ville



Source : <http://www.lesequestre.fr/les-projets-en-cours-487.html>, 2013

Les relations restent compliquées avec certains promoteurs, toujours en quête d'économies, selon la Sem, et qui rechignent à déroger à leurs modèles standardisés en matière d'urbanisme lorsqu'on leur demande de travailler avec une implantation parcellaire qui suppose un alignement du bâti sur rue, ou en matière de dispositifs écotechniques à mettre en œuvre avec la préoccupation affirmée par la Ville par exemple de récupérer les eaux pluviales. **L'investissement sur l'aspect architectural a aussi été minimal pour certains constructeurs** avec une façade nord sur rue, très austère ou encore l'installation sur les façades latérales d'un dispositif thermique qui ressemble... à une climatisation. La Sem cherche aujourd'hui à commercialiser avec des promoteurs spécialistes de constructions en bois, en espérant avoir des projets esthétiquement plus soignés.



Un boîtier de ventilation qui ressemble à une climatisation (source images : LET, 2013)

Bien que la ZAC peine à se réaliser dans les délais prévus, le maire maintient son opposition à une commercialisation de terrains qui lui ferait renoncer aux principes fondamentaux du projet urbain. Il préfère laisser des emprises non aménagées pour le moment mais qui pourraient accueillir plus tard du petit collectif. Le schéma d'aménagement urbain a toutefois été revu. Il a été décidé d'optimiser de l'espace public en faisant fusionner deux places au départ distinctes mais relativement proches, en une seule (la place de la Bastide). Un autre recul concerne les places de parking, en particulier sur le macro-lot en autopromotion. La Ville souhaitait au départ qu'elles soient regroupées à l'entrée des parcelles, mais elle a finalement cédé pour intégrer des garages devant les maisons en bande, ce qui signifie que les voitures entreraient dans les parcelles. Le responsable de la Sem pense que ce renoncement témoigne d'une difficulté à engager une concertation sur ce type de sujet avec les habitants. Il estime qu'il y a eu sans doute un manque de qualification au sein de la maîtrise d'ouvrage urbaine d'une manière générale (politique et technique), pour savoir négocier sur ce type de question et se dit intéressé par des récits d'expériences venant d'autres écoquartiers.

Le projet semble pêcher dans sa phase de conception et de réalisation finale d'un déficit de coordination stratégique associant élus, techniciens et maîtres d'œuvre, ce qui peut donner lieu parfois à des prises de décisions importantes entre deux acteurs seulement, dans un bureau ou sur le chantier même. Ce type de procédé peut aller à l'encontre de certains principes généraux de programmation et de conception, d'après l'architecte-urbaniste de l'ensemble du projet dont la mission s'est arrêtée au moment de la commercialisation. Il évoque une rémunération dans l'ensemble insuffisante pour travailler dans la durée et de manière fine sur la conception et les ajustements à réaliser dans les phases de réalisations.



4.7 Une maîtrise d'ouvrage urbaine en situation délicate dans la phase opérationnelle du projet

La volonté municipale de la Ville de maintenir une densité urbaine relativement élevée s'est donc heurtée à une conjoncture immobilière et économique devenue particulièrement défavorable à partir de 2008. Les négociations avec la Sem et les promoteurs sont devenues d'autant plus difficiles dans ce contexte, que la commune est une petite collectivité peu dotée de moyens administratifs et techniques en interne, si bien que le maire et son adjoint se trouvent directement sollicités. Or le suivi d'une opération en phase chantier est très prenant et le maire dont l'autorité est particulièrement importante dans cette commune ne peut être sans cesse en situation d'arbitrage. La Sem qui détient une compétence technique et dispose de la

maîtrise d'ouvrage de l'opération, ne poursuit toutefois pas les mêmes types d'intérêts que la collectivité¹⁰². Cette situation assez fréquente où de petites communes sans véritables services techniques, se trouvent en fait démunies pour suivre des opérations d'une certaine envergure, pose la question de leurs modalités d'assistance, les DDT (ex DDE) n'ayant plus les moyens aujourd'hui de mener à bien ce type de missions. Les communes ne s'en remettent pas encore automatiquement à l'agglomération, ni à un CAUE dont les ressources humaines sont aussi limitées pour un suivi dans la durée. Dans la négociation avec l'aménageur et les promoteurs autour du maintien de certaines ambitions environnementales, la Ville a dû aller chercher des conseils hors de la Sem mais aussi manifestement hors de la maîtrise d'œuvre urbaine au départ mandatée (qu'il s'agisse de l'expert HQE ou Desein de Ville impliqués pour la rédaction des cahiers des charges de prescriptions). Elle l'a fait auprès d'organismes tels que l'Arpe mais qui n'assurent pas un suivi global de l'opération sur ces aspects.

Le manque de coordination générale assurée par une assistance à maîtrise d'ouvrage qualifiée représentant les intérêts de la collectivité peut conduire à ce que certains acteurs considèrent eux-mêmes comme des "loupés" pour un écoquartier. Tarn Habitat évoque l'exemple du traitement des poubelles. Il était prévu au départ par la Sem qu'elles soient enterrées, or, en cours de réalisation de son lot, Tarn-habitat interrogeant la Sem à ce sujet apprend que ce ne sera finalement pas le cas. Le chef de projet du promoteur-bailleur prend l'initiative d'organiser une rencontre avec les représentants de la Sem, de la Ville et du concessionnaire du traitement des ordures : aménager une aire en mesure d'accueillir un local poubelle sur la parcelle reviendrait pour le promoteur à supprimer un logement. Le concessionnaire aurait fait alors savoir que "les poubelles enterrées n'étaient pas une priorité". Tarn Habitat a dû trouver avec sa paysagiste une solution qu'elle estime loin d'être satisfaisante.

4.8 La fabrication d'un habitat participatif

Un appel à promoteur-architecte qui débouche sur une démarche d'habitat en autopromotion

A la suite de la création de la ZAC, un appel à projets pour un premier macro-lot est organisé auprès de groupements promoteur-architecte. La plupart des candidatures ne retiennent pas l'attention de la maîtrise d'ouvrage. Celle-ci décide finalement de choisir la proposition originale d'un architecte se présentant sans promoteur ni plan d'aménagement, Max Faramond, qui avait déjà réalisé un an auparavant les équipements publics de la place J. Ferry. **L'architecte explique au jury que ses promoteurs seront des habitants.** Il propose la création d'une coopérative d'habitants pour les futurs acquéreurs des parcelles, et solliciter parmi ceux qui manifestent leur intérêt pour habiter la commune.

Un appel à candidature auprès des particuliers est lancé au printemps 2007 dans la presse locale en communiquant sur la possibilité offerte par la Ville de construire des maisons écologiques, labellisées HQE, à 100 000 €¹⁰³ Pour être éligibles, les candidats doivent habiter

¹⁰² Le chargé d'opération de la Sem responsable de la dernière phase du projet définit ainsi son rôle : "Moi je vois plutôt le côté opérationnel, commercialisation, mise en adéquation d'un produit éco quartier avec la réalité du terrain et le contexte économique."

¹⁰³ L'idée d'une maison écologique à faible coût avance depuis plusieurs années dans la commune : « Il faut s'en remettre à la bonne volonté des maires comme au Séquestre (Tarn), proche banlieue d'Albi, où la municipalité a devancé le plan Borloo. Dans cette localité, où la règle du marché c'est de construire des maisons à 200 000 € sur des terrains à 100 000 €, le maire Gérard Poujade, a réservé des terrains et demande à des architectes de plancher sur des maisons à 100 000 € tout compris." La Dépêche du 04/03/2005.

ou travailler dans le secteur et faire de la maison leur résidence principale. L'appel suscite près de 70 réponses. À l'issue d'une première réunion, on constate une première vague de désistements. Les habitants prennent conscience qu'il s'agit de construire sur de petites parcelles des maisons mitoyennes alors que d'autres communes de la région offrent des terrains de taille plus grande, à des prix au mètre carré moins élevés. Une vingtaine de personnes décident de s'engager dans l'aventure.

La proposition de construire pour un groupement d'habitants est une approche inédite pour l'architecte. Il peut certes s'appuyer sur une expérience de réhabilitation d'un quartier de logements HLM, où il avait organisé et suivi, en collaboration avec des sociologues, des ateliers pour les habitants qui ont participé à la transformation de leurs logements, mais il n'est jamais intervenu directement pour un groupement de maîtres d'ouvrage individuels. Sa connaissance des projets en autopromotion repose sur des visites, en particulier en Autriche et en Allemagne. Sa proposition d'intervenir conjointement avec un confrère toulousain, plus expérimenté que lui sur ce domaine, semblerait avoir été déclinée en raison du coût plus élevé.

La création d'une association loi 1901 à défaut de structures plus adaptées

Les premières rencontres entre le groupe d'habitants et l'architecte ont pour objet de préciser les conditions qui permettront de réaliser les maisons. L'architecte explique les contraintes et les obligations liées à la construction sur le macro-lot. Le cahier des charges de la Ville est considéré comme très exigeant, notamment en matière de performance énergétique (RT 2012). Les propositions que l'architecte fait sur l'organisation du macro-lot, sur la taille des parcelles, sur les modes de déplacement, sur les types d'habitat et sur les budgets sont discutées par les habitants. Ceux-ci expriment leurs attentes et définissent progressivement les principes qui vont orienter l'aménagement du macro-lot. Quelques désistements interviennent encore pour des raisons liées aux choix opérés ou à la longueur du processus. Au bout de trois réunions, le groupe considère que les réflexions sont suffisamment avancées pour entrer dans une phase de conception plus concrète.

Parallèlement aux questions liées au projet de construction, celle du choix de la structure légale du groupement est également posée. Deux personnes du groupe, la future présidente, directrice d'un réseau de coopératives d'activités et d'emplois, et le Maire, en tant qu'habitant intéressé à construire sa propre maison dans le macro-lot, s'informent sur le cadre juridique des coopératives d'habitants, notamment sur la possibilité de constituer une association foncière. Cette perspective est par la suite abandonnée en raison du caractère complexe des statuts. **Au final, en l'absence d'autres alternatives identifiées, une association de loi 1901, l'Association de l'ÉcoQuartier du Séquestre, est créée en janvier 2009.**

Au vu des enjeux financiers et légaux, le groupe sollicite un notaire pour accompagner le processus de création de l'association. Le but de celle-ci est de "permettre, au-delà de la "simple" écoconstruction, de créer une manière de vivre ensemble". Les objectifs intègrent l'intention de développer un projet d'écoquartier HQE qui inclut des enjeux environnementaux et qui vise à construire et penser un futur durable avec les meilleurs coûts possibles. L'association veut également faire la promotion de la citoyenneté et de la mixité sociale. Les membres rédigent ces objectifs sous la forme d'une "charte de vie" qui comprend aussi une référence à la vocation d'aider à répliquer la démarche qui sera développée sur d'autres territoires.

Les statuts précisent que le nombre d'adhérents cotisants est limité au nombre de logements réalisés sur le macro-lot. **Chaque habitation donnera droit à une voix lors des votes.**

L'assemblée générale des membres est seule compétente pour approuver le plan d'aménagement, la demande de permis de construire, le cahier des charges, le choix des entreprises et les contrats d'assurance. **Un inconvénient majeur des statuts de l'association est qu'ils ne favorisent pas la mutualisation des démarches légales et contractuelles**, telles que le dépôt du permis, le recrutement de la maîtrise d'œuvre et la mise en place de marchés collectifs avec les entreprises de travaux. En effet, le notaire déconseille au groupement de contractualiser la réalisation des maisons par l'association, en raison d'une incertitude qui pesait sur les garanties de la maîtrise d'ouvrage d'une part et, d'autre part, pour ne pas doubler les frais d'acte notarié pour la revente de la maison entre l'association et les habitants acquéreurs.

Les ménages qui ont décidé de s'engager dans la réalisation de leur projet sont dans des situations socioéconomiques très diverses : des foyers monoparentaux, des personnes handicapées, des personnes seules, des foyers classiques de deux parents avec enfants. Certains ménages ont des revenus assez faibles.

Pour la plupart des personnes, l'engagement initial dans l'association n'est pas lié à des ambitions sociales ou écologiques. Ce sont d'abord des préoccupations d'ordre économique qui les ont amenées à poser leur candidature. Cependant, la perspective d'habiter "une maison d'architecte" apparaît également comme une motivation forte pour les habitants. Une seule personne travaillant dans le milieu coopératif a une posture militante en faveur des constructions écologiques et d'un mode de vie et de production privilégiant des circuits locaux.

Le processus de conception et de réalisation du projet

Les premières réunions entre les habitants et l'architecte portent sur l'organisation du macro-lot. Les participants amorcent la définition des voiries en réfléchissant sur les cheminements jusqu'aux parcelles, les différents modes de déplacement et les bruits que ceux-ci génèrent. Le schéma de circulation élaboré comprend deux rues qui bordent le macro-lot sur les côtés est et ouest en remontant la pente vers le sud depuis le Chemin de la Gardie. Ces rues sont prévues pour être aménagées avec des places de stationnement regroupées, afin d'éviter la pénétration des véhicules à l'intérieur du macro-lot. Les parcelles sont accessibles à pied ou en deux-roues depuis deux venelles qui traversent le macro-lot dans les deux sens, coupant celui-ci en quatre sous-parties de quatre à cinq parcelles chacune. La venelle qui remonte la pente vers le sud intègre une noue.

Le travail sur l'aménagement du macro-lot intervient alors que la municipalité a soustrait cette partie de la ZAC à la maîtrise d'œuvre urbaine de Dessin de Ville pour mieux ouvrir le processus à l'implication des habitants à travers l'association. L'absence d'une continuité dans la maîtrise d'œuvre (celle-ci sera plus tard reprise par Dessin de Ville mais non sans difficultés) conduit le groupe à procéder à plusieurs modifications vis-à-vis des orientations du schéma d'aménagement initial, parmi lesquelles se trouvent l'aménagement de la noue (à la place d'une rue centrale irriguant toutes les parcelles et d'un système de récupération des eaux enterré), le regroupement des places de stationnement à l'extérieur de l'îlot et la réalisation du chemin intermédiaire.

Ces décisions impliquent un coût supplémentaire qui sera répercuté sur les prix d'acquisition des parcelles. L'augmentation des coûts ne se fait pas sans poser de problèmes à la solvabilité de certains ménages. *"Nous avons été aidés pour nous acquitter des frais de voiries et de réseaux par la Mairie parce que les gens ne pouvaient pas avancer l'argent avec leurs emprunts, il fallait avancer 20 000 € pour le terrain et 20 000 € pour les voiries et réseaux. La SEM nous a aidés. Elle a supporté les travaux de voirie et les a répercutés au moment des*

actes d'achat des parcelles." (l'architecte). Le coût final des terrains après viabilisation s'élève à 137 €/m². La négociation engagée par l'association pour amener la SEM à baisser le prix qu'elle considère être trop élevé échoue.

La noue constitue un des rares dispositifs collectifs élaboré par le groupe. Les réflexions sur d'autres équipements ou installations en commun, par exemple la réalisation d'un local collectif ou une aire pour des festivités, barbecue, etc., n'ont pas abouti pour des motifs financiers.

La taille des parcelles est définie sur la base d'une simulation de largeur minimum nécessaire pour l'agencement intérieur d'une maison. Cette largeur est fixée à une valeur entre 7 et 9 mètres. La profondeur de la parcelle résulte d'une surface moyenne habitable recherchée (70 à 130 m²) à laquelle est ajoutée la profondeur d'un jardin, pour se situer entre 20 et 25 m. L'objectif est de minimiser la taille des parcelles pour diminuer le prix d'achat et densifier l'occupation des sols. **Sur ce raisonnement, le découpage des parcelles se fait en lots de 160 à 200 mètres carrés dont le coût moyen s'élève à 25.000 €** Au moment de l'acquisition des terrains, quelques désistements supplémentaires ont lieu, essentiellement en raison de difficultés de financement ou de changements familiaux. Huit acquéreurs procèdent à l'achat de leur parcelle auprès de la SEM.

L'affectation des terrains aux membres de l'association se déroule sans heurts. La priorité du choix est accordée aux personnes handicapées sur fauteuil. Elles choisissent la parcelle en fonction de l'accessibilité en voiture. Le choix des autres personnes a suivi. *"Chacun a pris le lot qui lui semblait le mieux. Certains voulaient être au milieu pour être mieux isolés avec la présence des murs du voisin de chaque côté. Il y aurait donc moins besoin de chauffer. Ceux qui avaient un petit budget voulaient être au milieu et ceux qui avaient un budget plus confortable avaient envie d'un maximum de façade libre, tout le monde s'est arrangé et a trouvé sa place."* (Présidente de l'association).

Les réunions de travail sur le macro-lot et des sujets qui concernent toutes les parcelles se déroulent en mairie, sur une période de plusieurs mois.

Au début du travail de conception des maisons, l'architecte propose plusieurs types d'habitations : superposé, s'étendant au sol, avec étage, à patio. Tous les propriétaires se décident pour une maison à patio, sauf la présidente de l'association qui souhaite construire une maison R+1. **Les maisons partagent les murs mitoyens pour réduire le coût de construction et la consommation énergétique.** Des visites de maisons sont organisées dans la région. **Le concept général (la forme de chaque maison, le système constructif en ossature bois, les baies vitrées orientées au sud) a été élaboré et présenté par l'architecte.** La façon d'habiter l'intérieur est définie par les ménages. Les rendez-vous de travail individuel avec les propriétaires se déroulent à l'agence de l'architecte. Les discussions sur l'emplacement, le dimensionnement et l'agencement des pièces donnent lieu à des dessins que l'architecte renvoie pour le rendez-vous suivant. La sélection des matériaux intérieurs est arrêtée en fonction des souhaits des acquéreurs. Ils peuvent choisir entre différentes finitions extérieures : des bardages en bois et des enduits. Ils choisissent également les finitions de serrurerie extérieure.

Les propriétaires déposent conjointement leurs permis de construire en 2010.

C'est au moment de l'appel d'offres auprès des entreprises de travaux, face au choix des artisans et à un coût de réalisation qui s'est alourdi considérablement depuis le début du projet que les tensions entre l'architecte et les habitants mènent à la rupture pour l'un des ménages. Si la plupart des habitants reviennent ensuite pour renouveler la mission de l'architecte, la présidente de l'association décide de s'adresser à un autre architecte, Philippe Bruniquel. Elle

devra déposer un nouveau permis, ce qui entrainera des retards dans la réalisation de sa maison par rapport à celles des autres propriétaires.

Certains principes énoncés au début de la démarche sont retirés en cours d'opération en raison de l'évolution des points de vue des participants. **Ainsi, les habitants reviennent sur l'idée d'un îlot sans voiture.** La traversée au niveau du chemin intermédiaire est alors autorisée pour les véhicules motorisés. De même, l'association vote pour la possibilité de construire un garage ou un emplacement de voiture sur les parcelles. D'autres intentions initiales seront abandonnées, au motif de la hausse progressive du coût de la réalisation des constructions, par exemple celle de systématiser l'achat d'un poêle à granulats et d'une cuve de récupération d'eau pluviale.

Une architecture conçue avec les habitants

Sept maisons sont aujourd'hui achevées. Six d'entre elles sont implantées sur la deuxième bande de parcelles à partir du Chemin de la Gardie. Elles sont mitoyennes mais entrecoupées par la noue qui les sépare en deux groupes. La maison R+1, placée en bordure de la noue, est la seule à être construite par l'architecte Bruniquel. Elle se détache des autres constructions de par sa hauteur et ses formes cubiques. On la distingue également par ses acrotères horizontaux. Ceux des autres maisons sont légèrement inclinés dans le sens de la profondeur de la parcelle. Toutes les toitures sont conçues pour être végétalisées. Cependant, la végétalisation n'est pas encore mise en œuvre. Les capteurs solaires équipant chaque maison sont composés de deux panneaux. Fixés par une structure inclinée sur le toit, ils sont très visibles des abords de l'îlot du fait que leur volume se détache nettement de celui des toitures.

Une septième maison a été réalisée sur la bande de parcelles longeant la rue qui mène au centre du village. Elle se trouve pour le moment isolée, une construction mitoyenne vient toutefois de s'engager.



La maison R+1 et la noue (source image : LET, 2013)



Le cheminement intermédiaire et les façades nord (source image : LET, 2013)

L'architecture des maisons est très appréciée par ses habitants, tant au niveau extérieur (les formes, les matériaux employés) qu'intérieur. Plusieurs habitants soulignent la qualité du plan, la générosité des volumes et l'apport du patio à la qualité d'usages des logements. Si certains riverains auraient exprimé au début de l'opération une préférence pour une architecture similaire à celle des pavillons existants et pour une continuité dans l'emploi de l'enduit comme matériau de façade, l'architecture des nouvelles maisons et l'utilisation du bardage bois pour les façades semblent à présent bien acceptées par les voisins.

Cependant, un regard critique sur cette architecture permet aussi d'identifier des aspects qui semblent moins réussis et de s'interroger sur les raisons de certaines disparités dans le traitement architectural.

Les entrées des maisons sont toutes orientées au nord : sur la rue principale pour celle qui se trouve sur la première bande de parcelles, sur le chemin intérieur pour celles construites sur la deuxième bande de parcelles. Ces dernières sont largement visibles de la rue principale à travers les terrains non bâtis pour le moment. Du côté nord, les volumes sont assez limités. Avec seulement deux ou trois percements de petites dimensions par maison, les façades sont assez fermées et paraissent un peu bricolées, notamment en raison de la présence de plusieurs éléments disparates et quelques détails de finition peu soignés. Elles desservent l'image architecturale de l'ensemble et ne parviennent pas à créer un effet d'animation urbaine. Si cet effet était recherché, la présence des abris de voiture ajourés ne réussissent pas non plus à le créer. Les locaux annexes ajoutés de ce côté aux volumes principaux des habitations accroissent, de par leur aspect disparate, cette apparence de formes bricolées.

Les façades se prolongeant par des jardinets sont plus imposantes et ouvertes au sud, du côté de la voirie interne au macro-lot. Cet effet est produit par des larges baies vitrées et des prolongements de toitures qui, de par leur inclinaison pointant légèrement vers le haut, créent un auvent au volume plus important que celui de l'intérieur des maisons. Ces façades ont un aspect plus accueillant. Contrairement aux façades orientées au nord, ici les ruptures dans la succession des volumes d'une habitation à l'autre sont bien plus faibles. Cela crée un effet d'alignement qui peut donner une impression de répétition. L'aménagement des jardinets et des séparations entre parcelles à venir sera sans doute source d'une plus grande animation.



Les façades nord des maisons vues à travers les parcelles non-bâties (source image : LET, 2013)



Les façades sud des maisons (source image : LET, 2013)

Le choix de certaines finitions par les habitants, notamment celui des grilles de protection des fenêtres - très légèrement différentes les unes des autres mais suffisamment pour être repérable -, laisse penser que le travail pour intégrer ces éléments dans l'architecture de l'ensemble n'a pas été mené à terme. L'apparence visuelle des maisons, par les volumes et les matériaux de façade, est trop homogène pour que la différenciation au niveau de ces finitions puisse convaincre de sa pertinence. Un manque de travail d'intégration est également perceptible au niveau des bornes des réseaux énergétiques implantées en bordure des parcelles. Certaines difficultés dans l'aboutissement de l'architecture sont sans doute liées aux conditions budgétaires particulièrement difficiles du projet. Les contraintes financières pèsent de toute évidence sur la qualité de la réalisation, tant au niveau de la conception qu'au niveau de la mise en œuvre. Mais la difficulté financière n'est probablement pas la seule explication. C'est le point de vue d'un responsable de la SEM : *"Il faudrait clairement laisser moins d'ouverture aux personnes. Ils avaient vraiment une page blanche. L'architecte était beaucoup trop généreux avec les gens en termes de possibilités. Il faut être un peu plus dirigiste sur une certaine forme d'architecture. Il y a même eu la question des matériaux, ça paraît complètement dans tous les sens."* Sans forcément mettre en question le degré des choix laissés aux habitants, on peut toutefois se demander si la démarche de l'architecte était

suffisamment construite et confirmée pour prendre en charge un tel éventail de possibilités dans un contexte marqué par de nombreuses incertitudes.



Une façade nord (source image : LET, 2013)

Le patio, délimité par trois façades de la maison à laquelle il appartient et une quatrième façade, aveugle, de la maison voisine, n'est pas visible depuis l'espace public. Il structure néanmoins fortement l'organisation intérieure des habitations, séparant le séjour au sud des parties nuit au nord. La présence du patio permet ainsi d'éclairer avantageusement les chambres par le sud, bien que situées sur le côté nord de la maison. Le dimensionnement du patio est différent pour chaque maison. Dans toutes les habitations, il est néanmoins assez grand pour y placer une table et des chaises à l'abri du vent et des regards extérieurs. Il constitue un prolongement agréable des espaces intérieurs. Cet élément architectural est considéré comme un véritable atout dans l'habitabilité des maisons et comme un facteur de différenciation par rapport d'autres types de logements. Les volumes intérieurs des maisons, toute hauteur, qui bénéficient de la forme légèrement inclinée du toit, sont également appréciés.



Le patio d'une maison (source images : LET, 2013)

Une démarche confrontée à de multiples difficultés

La volonté de construire ensemble est mise à rude épreuve au cours du processus de réalisation. **Une des principales difficultés a été la gestion des temporalités**, en particulier celle du processus de conception–construction des maisons et celle nécessaire pour réunir les conditions qui permettent à chaque habitant de s'engager dans l'acquisition d'un terrain d'intégrer la démarche. La durée nécessaire pour mener à terme la réalisation d'une maison n'est pas toujours suffisamment comprise par les habitants. Dans le cadre du macro-lot, cette durée a été particulièrement importante en raison de la difficulté à former un groupe de participants suffisant et de la nécessité de clarifier le statut juridique du regroupement. Cette durée, qui n'est souvent pas perçue comme un avancement par les habitants, a été source de désistements mais aussi de stress pour ceux qui ont voulu rester dans l'aventure. Rappelons que pour la plupart des membres de l'association, c'est la première fois qu'ils s'engagent dans une opération de construction. Le manque d'expérience de l'architecte et des acteurs institutionnels dans l'accompagnement d'une opération d'autopromotion ont conduit ces derniers à sous-estimer l'impact des aspects organisationnels liés à la présence d'une maîtrise d'ouvrage multiple sur le déroulement des étapes. De même, la communication sur les risques et les sources des "retards" a, semble-t-il, été insuffisante dans la période de réalisation, notamment en ce qui concerne le phasage et les priorités d'avancement entre les différents chantiers.

Les difficultés rencontrées traduisent aussi un problème de coordination programmatique au sein du groupe, un travail que l'architecte-concepteur a du mal à assurer. La présidente de l'association essaye d'animer le groupe mais va s'opposer à l'architecte lors du choix des entreprises de construction. Un différend important entre ces deux personnes va conduire à ce que la SEM intervienne pour débloquer la situation et procède notamment à des analyses économiques des offres. La présidente décide de choisir un autre architecte et des artisans différents de ceux que M. Faramond propose.

Le chantier se serait très bien déroulé selon M. Faramond, assez mal selon les autopromoteurs qui ont décidé de continuer tout de même l'aventure avec lui. **Les entreprises paraissent mal maîtriser les techniques constructives écologiques** et n'emploient pas suffisamment de personnel pour que l'ensemble du chantier avance au même rythme. Les habitants sont obligés de suivre très attentivement les travaux, et deviennent des experts de l'écoconstruction.

S'ils ont été déçus de ne pas avoir été accompagnés et soutenus par le concepteur au cours de la réalisation de leur projet, ils sont très satisfaits du résultat. Ils estiment qu'ils n'auraient jamais pu accéder à ce type d'habitat sans cette aventure collective : une "maison d'architecte", très agréable à vivre, qui consomme près de dix fois moins en chauffage qu'une maison classique. Si l'objectif d'essaimage que l'association s'était fixé semble difficile à mettre en œuvre, certains n'hésitent pas à partager leur expérience avec les nouveaux propriétaires.

Une autre difficulté est liée à l'absence d'un statut légal favorable aux démarches d'autopromotion. Le statut d'association n'a pas permis d'organiser efficacement le regroupement et de tirer profit de la volonté de mettre en commun des moyens et des connaissances au sein du groupement : mise en concurrence des interlocuteurs bancaires, assurantielles, consultants thermiciens, etc., lancement des appels d'offres auprès des artisans locaux sous une forme intégrée et collective. Cet obstacle vient en opposition à une des principales motivations pour le regroupement des habitants : mettre en place une démarche

collective pour une maison à des coûts faibles qui favorise les circuits courts, les services et commerces de proximité et les matériaux issus des circuits locaux.

Conclusion - Monographie du Séquestre

Le projet d'écoquartier du Séquestre tient ses fondements d'un important investissement de la municipalité dans l'élaboration de son PLU, l'un des premiers en France.

L'opération envisagée apparaît comme innovante par rapport à l'objectif de densification urbaine qu'elle porte dans un contexte territorial où prolifèrent des maisons individuelles installées au milieu de grandes parcelles. Dans un contexte de crise immobilière qui survient en 2008 au début de la commercialisation des premiers lots, cette perspective est cependant très menacée et il faut toute "*la ténacité du maire*" pour que le retour à une logique d'urbanisation plus traditionnelle ne s'impose pas ; "*la facilité aurait été de faire du lotissement, le bilan financier de l'opération serait sans doute positif à l'heure actuelle*", reconnaît l'un des acteurs techniques du projet. L'opération parvient à démarrer grâce notamment à une petite taille de parcelle qui diminue le coût des constructions. Le schéma d'aménagement urbain laisse la possibilité, en cas de reprise immobilière, de réaliser un cœur de ville dense et équipé.

Pour autant, l'absence d'accompagnement technique de la Ville, en programmation et en conception, à la fois pour soutenir son projet urbain et pour faire évoluer le dessin d'aménagement à partir de l'entrée dans la phase de commercialisation, a pu rendre plus difficile le maintien de certains objectifs en termes de développement durable au cours de cette première grande étape de réalisation. **La Sem, comme chacun des promoteurs et autres opérateurs intervenant sur le projet ont des logiques qui leur sont propres et qui ne coïncident pas forcément avec celles de la collectivité.** Cette opération montre ainsi de manière particulièrement forte la difficulté à laquelle sont confrontées de petites collectivités qui souhaitent contrecarrer des tendances structurelles et lourdes d'urbanisation, mais qui n'ont manifestement pas les moyens de se doter des qualifications professionnelles nécessaires pour les accompagner dans un tel processus. Le maire et ses adjoints ont un rôle décisionnaire fondamental mais ils ne sont pas en mesure d'instruire tous les aspects d'un tel projet. De plus, il est nécessaire d'organiser des moments au cours desquels leur arbitrage est nécessaire et qui favorisent des échanges croisés entre les différents partenaires et opérateurs du projet. **Or on constate que les structures de pilotage et de suivi d'ensemble bien identifiables au début du projet ont eu tendance à disparaître ou à être moins formalisées à partir de l'entrée dans la phase de réalisation de la ZAC** - c'est-à-dire lors de la prise en charge de la maîtrise d'ouvrage par la Sem - laissant place à des rencontres plus informelles et concernant certaines parties prenantes seulement. La mémoire du projet, la traçabilité des engagements pris - comme ceux par exemple liés à la gestion des ordures ménagères - sont devenues plus difficiles à reconstituer - plus de comptes-rendus réguliers, des documents d'études dispersés entre les partenaires -, d'autant plus que le personnel de la Sem s'est lui aussi renouvelé. "*La Bible reste M. le maire*", nous a confié le dernier chef de projet de la Sem, mais peut-on compter sur cette seule mémoire orale et sur un acteur pas toujours disponible pour consigner les apports des temps forts d'un projet ?

Les modalités d'évaluation des impacts environnementaux des constructions et des aménagements sont devenues tout aussi incertaines, malgré les intentions que la Ville avait affirmées au début du projet : la collectivité ne semble en fait ne pouvoir s'appuyer sur aucune

réglementation ni dispositif d'accompagnement et de contrôle pour s'assurer des performances effectives annoncées par les opérateurs.

De même, on peut constater la difficulté pour une telle collectivité de soutenir durant tout le projet une démarche de concertation ambitieuse avec les habitants. Dès la préparation du PLU, les modalités d'implication des habitants ont pris des formes diverses mais en se limitant toutefois à des niveaux consultatifs, et surtout informatifs à partir de la phase de réalisation de la ZAC. Bien que les habitants soient régulièrement informés de l'avancement de l'opération selon différentes modalités, ce qui n'est pas toujours systématique dans ce type de projet, ce stade d'implication paraît en deçà des ambitions plus générales que la Ville poursuit par ailleurs pour rendre ses administrés actifs de la fabrication de leur cadre de vie. **Cette situation traduit, selon nous encore une fois, une absence de qualification professionnelle pour aider la maîtrise d'ouvrage urbaine à conduire des dispositifs de concertation ou de coproduction**, comme le montre également le cas du projet de logements réalisé en auto-promotion. Lors de celui-ci, les habitants se sont trouvés seuls face à l'architecte, et techniquement très démunis pour exprimer leurs attentes et définir un programme, alors que les expériences de ce type qui se succèdent depuis cinq ans en France, montrent l'importance pour les habitants de disposer de certaines qualifications en interne ou d'être accompagnés par un professionnel pour définir et suivre "leur commande" (Devaux, 2013). La Sem n'avait pas été mandatée pour assurer ce rôle d'accompagnateur, même si elle a dû finalement intervenir pour sortir d'une impasse.

Néanmoins, cette expérience d'habitat participatif a pu être menée à son terme et elle offre aujourd'hui un exemple assez original par rapport aux représentations qui dominent depuis plusieurs années à propos de cette forme de production immobilière. Les habitants auto-promoteurs du Séquestre ne se connaissaient pas et ne cherchaient au départ à partager un idéal de vie communautaire porté par des ambitions sociales et écologiques. Ils avaient pour la plupart surtout des préoccupations d'ordre économique. Leurs situations sociales étaient assez diverses (en termes de niveau de vie et de structure des ménages), ce qui s'est traduit *in fine* par des réalisations s'échelonnant de 140 000 € à près de 300 000 €. Bien que n'aspirant pas à partager un mode de vie, ces habitants ont toutefois particulièrement apprécié au cours de cette aventure, de s'investir collectivement dans une expérience de fabrication d'un logement qu'ils n'auraient, de leur propre avis, jamais été en mesure de mener seuls et pour aboutir à un tel résultat : "une maison d'architecte", passive pour un prix modique. On peut aussi constater que si leur motivation était au départ pour la grande majorité d'entre eux liée au coût du logement, elle s'est progressivement enrichie d'une véritable curiosité et d'un intérêt pour des enjeux plus environnementaux accompagnant une montée en compétences concernant les performances énergétiques des logements.

Cette opération d'habitat participatif de maisons en bande sur des parcelles réduites a permis qu'un premier macro-lot commence à se réaliser malgré une conjoncture qui avait détourné l'ensemble des promoteurs professionnels au départ intéressés. Pour l'un des opérateurs du projet d'écoquartier, cette expérience montre que l'auto-promotion, si elle n'est pas la solution au problème du logement en France, peut constituer un nouveau segment de marché qu'il est tout à fait intéressant à soutenir dans un tel contexte urbanistique.

Entretiens :

Louis CANIZARES (directeur), Jean-Marc RAISSIGUIER, architectes-urbanistes, Dessein de Ville, maîtrise d'œuvre urbaine
Sandrine DEBAUD, chargée d'opération, Tarn Habitat
Félicie DOMÈNE, ex-présidente de l'association) Association de l'écoquartier du Séquestre
Max FARAMOND, architecte du secteur en auto-promotion
Alexandre GRIGGO, chef de projet, Sem 81 à partir de 2010
Rolland HERNADEZ, vice-président de l'Association de l'écoquartier du Séquestre
Gérard POUJADE, maire du Séquestre, Président de l'ARPE
François RENARD, chef de projet Sem 81 jusqu'en 2010
Pierre ROUQUIER, président de l'Association de l'écoquartier du Séquestre

Sources :

Dessein de Ville, *ZAC Camp Countal. Étude d'impact*, 2005
La Dépêche du 04/03/2005.
"Un éco village aux portes de la ville". *La Dépêche*, 6 décembre 2008.
<http://www.lesequestre.fr/les-projets-en-cours-487.html>, 2013.
POUJADE (Gérard), *Un écoquartier dans une commune de 2000 habitants, c'est possible. Le séquestre - Tarn. Un pas en avant vers le "durable"*, Un Autre reg'Art, 2009.
PUYO (Jean-Yves), *ZAC Camp Countal, Cahier des Charges HQE, pour la ville du Séquestre*, 2007.
Sem 81, *Le Séquestre, Dossier de création. Rapport de présentation de ZAC*, 2005,

Conclusion

Une des questions centrales de cette recherche concernait les éventuelles transformations engagées par les collectivités et les maîtres d'ouvrage urbains en vue de conduire des projets sous-tendus par des fortes ambitions en matière de développement durable. L'analyse des opérations candidates aux appels à projet ÉcoQuartier du Ministère montre que les collectivités les plus soucieuses d'une approche transversale dans la poursuite de leurs objectifs dans ce domaine sont celles qui ont également porté une attention toute particulière - et nouvelle pour une partie significative d'entre elles - à l'organisation des démarches et au choix des procédures dans les phases amont du projet. La réflexion sur les modalités de pilotage et d'accompagnement des dynamiques de production pour assurer la transversalité recherchée a incité près de la moitié des maîtrises d'ouvrage urbaines à vouloir diversifier leurs instances de projet - de décision, de suivi, de co-production, d'évaluation - et à privilégier les approches collaboratives, voire participatives au-delà d'un seul consultatif pour un quart des projets. Pour les collectivités en question, ces préoccupations se traduisent par une volonté de renforcer la présence des divers services dans les instances de pilotage, voire d'innover dans les modalités de management par rapport à leurs pratiques antérieures, en créant des structures de type équipe projet, qui permettent une intégration forte des compétences dans les instances opérationnelles.

Mais au-delà de l'organisation interne, ces démarches conduisent aussi souvent à renforcer et à engager des formes de collaboration inédites avec d'autres maîtres d'ouvrage. Ainsi, dans le cadre de partenariats avec des opérateurs privés, cette pratique semble particulièrement cruciale dans les négociations qui visent à contrôler les prix de sortie des opérations. **Elle est expressément mise en avant quand le contexte socio-économique de l'opération n'est pas forcément favorable à une montée des ambitions en termes de développement durable de la part de la collectivité.**

Cette préoccupation de mettre en place, à l'occasion de ces projets, une ingénierie de projet susceptible de favoriser la prise en compte simultanée de divers enjeux est toutefois dans de nombreux cas à nuancer en raison du faible niveau de renseignements apporté à certaines questions, telles que la périodicité des réunions des instances ou l'articulation des responsabilités et thématiques portées par chacune d'elle. Un effet d'affichage au moment du concours n'est ainsi pas à exclure. L'autre nuance à apporter concerne le fait que **pour un projet sur cinq, on ne trouve aucune référence aux modalités d'organisation et de pilotage de l'opération.**

L'analyse des candidatures des appels à projet témoigne du rôle structurant joué par procédures dominantes dans l'aménagement urbain en France sur la définition des ingénieries de projet, et plus précisément sur les modalités d'organisation des systèmes d'acteurs et de définition du projet.

La nature des études préalables réalisées tout comme les dispositifs d'implication des habitants mis en place paraissent, dans la majorité des projets, avoir davantage été engagés **pour respecter tout un ensemble d'obligations réglementaires que par un souci d'instruction avancée du projet** dans tous ses aspects, pour bien en définir les objectifs et choisir les solutions les plus satisfaisantes et partagées¹⁰⁴. Les risques financiers ou

technologiques encourus peuvent aussi inciter à la production d'études préalables, **mais celles-ci sont souvent considérées comme coûteuses par les maîtrises d'ouvrage les moins structurées qui tendent à s'en dispenser.** De ce fait également, l'étude d'impact réglementairement assez incontournable semble souvent se substituer à toutes les autres études préalables, alors qu'elle peut être réalisée assez tardivement dans la définition du projet, juste avant la déclaration d'une procédure d'aménagement, c'est-à-dire sur la base d'une programmation et d'une conception déjà bien avancées. Elle apparaît fréquemment comme le seul document d'étude général que la maîtrise d'ouvrage aura fait réaliser au début de son projet, ce qui pose question sur la façon dont se sont opérés les grands arbitrages initiaux sur les objectifs à poursuivre. Si les études sectorielles se multiplient dans certaines opérations, il est difficile d'appréhender la lecture transversale qu'a pu en faire la maîtrise d'ouvrage dans les phases amont du projet. Le programme quantitatif du projet et le plan masse de l'architecte-urbaniste apparaissent souvent comme les principaux documents apportant une approche globale des modalités de développement du projet, sans qu'on puisse être assuré que d'autres documents intermédiaires de synthèse aient été produits et discutés.

Or la poursuite d'enjeux de développement durable suppose de réfléchir de manière continue aux conséquences des actions envisagées : en l'absence d'études d'opportunité, de diagnostic urbain, d'élaboration de scénarios d'orientations programmatiques, de schémas d'intentions d'aménagement (ce qui paraît être le cas dans près de la moitié des projets analysés) on peut se demander comment cette préoccupation est instruite. Les études d'impact qui sont très ponctuelles dans le processus de projet et s'avèrent très centrées sur les conséquences de celui-ci sur les milieux naturels - généralement seul volet vraiment abordé en profondeur dans ces études, les autres, sur la population ou l'économie étant traités par principe sous la forme de grandes généralités reprenant les termes du diagnostic d'un PLU - ne sauraient porter à elles seules ce type d'approche.

L'absence de recours à des études préalables ou leur faible transversalité peuvent avoir des conséquences préjudiciables dans la conduite des projets du fait de leur durée, de la succession des acteurs qui y interviennent ainsi que du *turn-over* important auxquels on peut assister chez les chefs de projet.

Les collectivités qui se placent le plus dans une perspective de suivi et d'évaluation de leur projet sont celles qui se sont engagées dans une transformation générale de leurs politiques urbaines d'aménagement à l'échelle de toute la ville voire de l'agglomération ; **dans ce cas de figure, elles utilisent véritablement les projets d'écoquartiers comme des "leviers" d'expérimentation. 20 à 25% des collectivités candidates aux appels à projet du Ministère nous ont semblé avoir adopté de telles démarches.** L'émergence d'une politique publique nationale de soutien à la réalisation d'écoquartiers a permis à ces collectivités, d'une part, de mieux cristalliser dans le cadre d'une opération particulière emblématique un certain nombre d'innovations, managériales et liées à la mise au point de dispositifs constructifs plus écologiques, et d'autre part, de se sentir confortées dans ce type de démarche d'aménagement urbain durable. Pour autant, on remarquera que la plupart d'entre elles s'étaient déjà orientées dans cette voie depuis plusieurs années, à l'occasion de l'élaboration de leur PLU et d'un Agenda 21, montrant une fois de plus que les changements dans les pratiques de projet supposent de passer par différentes étapes d'acculturation à certaines valeurs et d'apprentissages de nouveaux savoir-faire ; ils s'inscrivent donc dans la

les 17 opérations évaluées : "Dans la grande majorité des cas, il n'existe pas d'identification formelle ni systématique des parties prenantes de l'opération. Les outils font en partie défaut, ainsi que les méthodes et les habitudes de travail sur ce point. Certaines opérations illustrent bien que l'aménageur et/ou la collectivité peuvent être tentés de satisfaire exclusivement aux exigences réglementaires.", 2011, p. 31

¹⁰⁴ Les "audits test" réalisés par HQE Aménagement sur sa procédure établissent des conclusions analogues pour

durée. La réalisation d'un ou de plusieurs écoquartiers constitue une étape dans cette évolution. Cela peut expliquer que la référence à cette notion et la recherche d'un label n'apparaissent plus comme un enjeu majeur pour certaines de ces collectivités qui se seraient plutôt placées dans une perspective de généralisation-banalisation de cette logique d'intervention dans leur tissu urbain.

Ce sont ces mêmes collectivités qui ont abordé la réalisation de leur écoquartier comme un projet d'aménagement urbain durable et non pas seulement comme une juxtaposition d'objets écotechniquement performants. **Elles ont pour cela particulièrement investi dans une réflexion sur le management et la programmation de leur projet**, même si leur opération s'est souvent inscrite dans le cadre de procédures très classiques, comme la Zone d'Aménagement Concertée.

Elles se distinguent ainsi d'autres collectivités qui ont pu également utiliser ce type de procédure mais sans sortir d'une routine qui prédomine depuis la création de cet outil dans ses modalités d'application. La programmation urbaine des écoquartiers en question paraît pour ces dernières surtout marquée par deux aspects : réaliser des objectifs définis par des documents d'urbanisme portant sur des échelles territoriales beaucoup plus larges (PLU, PLH voire SCOT) et s'assurer d'un souci d'équilibre financier de l'opération.

Cette logique s'exprime de manière particulièrement forte pour les opérations nées d'une opportunité foncière comme la libération d'une emprise occupée par de grandes entreprises ou administrations, ou la reconversion enfin rendue possible d'une friche. Le périmètre de la ZAC comme celui de l'écoquartier s'y trouvent alors circonscrits. La dimension durable du projet est surtout portée par des dimensions écotechniques liées notamment aux performances énergétiques du bâti, et par la qualité des dessertes en transports en commun. S'il y est bien également question de mixité fonctionnelle ou d'habitat, celle-ci est avant tout envisagée par rapport à une liste d'éléments de programme qui viennent se concentrer sur l'emprise à aménager et sont présentés comme garantissant sa future urbanité. Bien que l'illusion qu'on puisse faire ainsi "quartier" ait été dénoncée dès les années 60 par certains auteurs critiques de l'urbanisme technocratique (Lefèbvre, 1967) et se soit dans les faits régulièrement confirmée, elle reste prégnante dans ce type de projet d'écoquartier et se trouve sans doute alimentée par la nature même de la procédure de ZAC. En effet, **celle-ci conduit à penser l'équilibre de l'opération en fonction des possibilités de création de charges foncières**. Ainsi, le périmètre de la ZAC tend à être circonscrit au site le plus susceptible d'apporter des recettes, autrement dit aux limites de l'emprise qui aura été totalement libérée. On y privilégie alors la réalisation de nouveaux logements et d'immeubles de bureaux. Les équipements et espaces publics ne pouvant être financés qu'à hauteur de leur utilité directe pour le périmètre de la ZAC, l'aménageur cherchera à les installer à l'intérieur de celle-ci, mais en en limitant le nombre et le rayonnement.

En l'absence d'une préoccupation forte émise par la collectivité, et en particulier par les élus, de mener d'autres actions en dehors du périmètre de la ZAC "*pour les habitants existants*", l'opération d'écoquartier peut ne donner lieu à aucune intervention sur le tissu avoisinant, bien que celui-ci s'avère parfois assez dégradé. On comprend ainsi la réticence de bon nombre d'aménageurs à ouvrir les phases amont des projets, et en particulier la programmation urbaine, à la participation citoyenne : non seulement parce que le niveau des recettes de l'opération risquerait de diminuer car les habitants ont souvent des attentes importantes en termes d'équipements et d'espaces publics, ou encore ont tendance à être a priori peu favorables l'apport de nouvelles populations et à l'implantation d'immeubles collectifs,¹⁰⁵ mais également parce que le travail des élus et des techniciens pourrait se trouver compliqué par la

¹⁰⁵ Inquiétudes qui peuvent être apaisées par des démarches participatives menées en amont sur la programmation urbaine des opérations.

recherche de financements en dehors de ceux issus de la valorisation foncière, supposant un élargissement des partenariats à organiser en amont de l'opération.

La prédominance de cette logique immobilière expliquerait selon nous que nombre d'écoquartiers s'apparentent *in fine* à des sortes d'ilots dont les relations autant physiques que sociales avec l'environnement immédiat ont été peu anticipées, et dont l'architecture qui paraît aussi incongrue qu'ostentatoire pour les riverains, peut susciter de leur part un violent rejet (Zetlaoui-Léger, dir. 2013). La question de l'appropriation de tels objets urbanistiques sophistiqués interpelle actuellement de plus en plus les professionnels du cadre bâti (USH, 2012), mais cette préoccupation paraît s'exprimer de manière assez incantatoire et un peu tardive dans les projets en question.

Le fait qu'un projet d'écoquartier s'inscrive dans le cadre d'une procédure ANRU peut aussi expliquer parfois l'absence de réflexion sur la notion de quartier. L'entrée dans une démarche d'écoquartier a pu en effet s'opérer sans que les porteurs de ces projets ne cherchent à reconsidérer ou à amender la façon dont la procédure de rénovation urbaine avait été engagée quelques années auparavant. Les limites de l'écoquartier sont donc restées celles de l'opération ANRU. **Or l'amélioration de la performance environnementale énergétique des logements paraît, dans bien des cas, n'avoir été envisagée que pour les nouvelles constructions** censées compenser les démolitions, les logements préservés ne bénéficiant pas toujours d'interventions ambitieuses en ce sens. La dimension environnementale du projet a par ailleurs surtout porté sur l'aménagement des espaces publics, à l'intérieur du périmètre ANRU : requalification des espaces verts en préservant la biodiversité, création de jardins collectifs investis d'enjeux de socialisation et d'amélioration de la qualité de l'alimentation.

Pour autant, l'évolution de certains projets de rénovation urbaine en écoquartiers a pu conduire à une réflexion sur le développement durable se déployant sur un périmètre plus large, en cherchant à améliorer la desserte de transports en commun ou le mode de chauffage également pour les habitants riverains du site en question (Écoquartier Maragon-Floralies, Ramonville Saint-Agne).

Les procédures actuelles de l'aménagement urbain peuvent toutefois directement servir la logique de fabrication des écoquartiers. On constate par exemple que le fait qu'un projet s'inscrive dans une procédure de l'ANRU lui a généralement permis de bénéficier de dispositifs de pilotage, de suivi et d'évaluation propres à ce type de programme et qui ne sont aujourd'hui toujours pas systématiquement mis en œuvre dans d'autres contextes opérationnels. Lorsqu'elles sont montées en régie, ces opérations peuvent avoir été l'occasion pour les professionnels qui en ont la charge de faire l'apprentissage dans la durée de tout un ensemble de méthodes et d'outils de management assez sophistiqués.

Pour autant, la standardisation des procédés et des produits auxquels ont recours nombre de maîtres d'ouvrages professionnels, en particulier dans le domaine de l'habitat, peut aussi constituer un frein à l'élévation des ambitions poursuivies en matière de performances énergétiques des constructions (on se contentera de suivre la réglementation en vigueur) et plus généralement aux **changements qui pourraient être opérés dans toute la chaîne de mise au point d'un projet**. Elle est porteuse d'une forte inertie dans les pratiques de programmation-conception-construction, comme dans le mode de suivi des opérations. S'ils semblent avoir surtout intégré ces dernières années des évolutions écotechniques importantes en matière notamment d'isolation ou de recours à de nouvelles sources d'énergies, ces maîtres d'ouvrage paraissent ne pas avoir pris toute la mesure des conséquences du recours à ces nouvelles techniques sur la conception architecturale - comment adapter ou réinventer des formes architecturales dans ce contexte ? - et sur les modes de gestion ultérieure - comment faire en sorte que ces dispositifs soient facilement maîtrisables par les habitants mais aussi par les services techniques municipaux ? La prise de conscience de ces effets négatifs possibles

semble d'autant plus difficile lorsqu'un promoteur-constructeur n'est pas forcément impliqué dans la gestion ultérieure des espaces bâtis ou aménagés.

D'une manière générale, les projets d'écoquartiers ne se sont pas seulement trouvés confrontés à des problèmes qui seraient intrinsèquement liés à la nature des procédures (ZAC ou ANRU), **ils mettent en exergue les limites qui existent à définir et piloter un projet principalement par la procédure lorsque de nouveaux enjeux se présentent.**

Une gouvernance de projet qui repose ou s'exprime essentiellement par les procédures traditionnelles de l'aménagement conduit à un impensé de ce qui fait l'urbanité ; l'absence dans nombre de projets examinés de réflexion manifeste sur la notion de quartier en donne une criante démonstration. Ce constat peut sembler paradoxal compte tenu de l'importance que revêt depuis 50 ans en France cette entité dans les politiques urbaines. Or si le quartier a fait l'objet d'un processus continu de redéfinition dans le cadre de la Politique de la Ville par les administrations centrales, au gré des alternances politiques (Estèbe, *in* Le Galès, 2004), puis plus récemment, suite à la Loi Démocratie de Proximité, par les pouvoirs municipaux, il paraît souvent échapper à tout travail de construction collective avec les différents acteurs du territoire dans le cadre des projets urbains. **Ce sont aujourd'hui principalement les élus et les techniciens qui semblent définir ce qui fait quartier**, sans forcément interpeller à ce sujet ceux qui pratiquent le territoire au quotidien en tant qu'habitants, usagers ou utilisateurs pour définir des périmètres de réflexion et d'intervention.

La notion de projet urbain s'est imposée à partir des années 70 comme "*une pensée se basant sur l'existant, sur la prise en considération des traces héritées du passé et des ressources d'un territoire*" (Pinson, 2004) - approche qui paraît particulièrement précieuse eu égard aux valeurs et principes que sous-tend le concept de développement durable (Bonetti, Laforgue, 2010) ; or on peut s'étonner de ne voir qu'exceptionnellement dans les démarches de projets d'écoquartiers, et en particulier dans les études préalables réalisées à cette occasion, de référence aux pratiques et représentations qu'ont les habitants des territoires en question, de ce à quoi ils sont attachés, de ce qui fait problème, potentiel, sens, ressource et limite spatiale pour eux.

Si aujourd'hui tout un ensemble d'experts intervient au cours des projets urbains pour définir la valeur de l'existant, dire ce qui fait patrimoine naturel ou culturel, raconter ce qu'ont été les logiques de développement historique de la ville pour mieux les prolonger dans un travail de conception, **leurs diagnostics et leurs propositions ne semblent quasiment jamais prendre appui sur la perception qu'ont de ces lieux ceux qui y habitent dans une acception large et anthropologique de cette notion.** On ne semble s'intéresser à leurs préoccupations et à leur trajectoire de vie que lorsqu'il s'agit de mener une enquête sociale, là aussi imposée par une procédure réglementaire liée à une action de relogement.

De même qu'on constate aujourd'hui dans la société un manque de mise en récit de la façon dont les individus vivent au quotidien pour définir des projets politiques partagés, qui fassent sens et constituent le socle d'un exercice démocratique du pouvoir (Rosanvallon, 2014), on note que **la fabrication des espaces urbains continue à ne reposer bien souvent que sur la vision et les récits qu'en font élus et professionnels du cadre bâti** ; ce problème n'est pas nouveau, mais il prend toute son acuité quand il s'agit à présent d'aménager la ville durable, **c'est-à-dire de susciter de profonds changements dans les modes d'habiter autour d'un projet commun qui engage les uns envers les autres** (Paquot 2002, Rumpala, 2009).

Dans près des deux tiers des cas analysés, les habitants des territoires concernés font en effet figures "*d'invisibles*" des démarches de projet (Gardesse, 2012). Ils sont englobés dans des catégories générales (les habitants) et des grands agrégats statistiques (accroissement de population souhaitée, nombre de résidents attendus). Ils font l'objet de représentations stéréotypées souvent idéalisées dans leurs futurs comportements (Renauld, 2012) lors de la

mise au point des programmes, ou de la conception des lieux et des dispositifs de gestion. Si on envisage éventuellement d'organiser des actions de sensibilisation, de formation, *a posteriori*, une fois les espaces livrés (ce qui constitue déjà toutefois une nouveauté dans l'ingénierie urbaine), **on songe encore rarement à bénéficier de leurs apports lors des phases préalables de mise au point de tout un ensemble d'éléments constitutifs du projet.** Des expériences participatives avancées montrent aussi que la capacité à susciter des récits et à pouvoir les traduire en propositions programmatiques et conceptuelles nécessite des qualifications que n'ont aujourd'hui pas forcément les professionnels de l'architecture et de l'urbanisme, ce qui peut fragiliser la portée de ces initiatives.

La question de la place de l'habitant dans la production du cadre de vie qui revient ainsi avec récurrence de manière particulièrement forte dans les projets d'écoquartiers, se croise avec celle des modes de définition des dimensions programmatiques en urbanisme. **On note à ce propos un déficit d'articulation entre l'échelle de la planification urbaine, qui fixe de grands objectifs de développement spatial et sectoriel à moyen et long termes, et celle de l'opération urbaine** qui va concerner à plus court terme, la transformation d'un espace plus réduit et plus précisément circonscrit. Comme l'ont suggéré plusieurs de nos précédents travaux (Dimeglio Zetlaoui-Léger, 2001 ; Zetlaoui-Léger, 2009), il se confirme au cours de cette recherche, au vu même de la faible pratique de diagnostics urbains transversaux préalables, que **la programmation urbaine n'est bien souvent que le résultat d'une transposition mécanique dans un projet urbain singulier, et en fonction de la capacité du site, d'objectifs déterminés par des documents stratégiques d'urbanisme à caractère plus général.** Or les pratiques qui conduisent à fixer de façon quasi préalable, dans un périmètre opérationnel, des objectifs peu référés et reconsidérés à l'aune de la spécificité d'un espace concret de proximité pour les habitants, rendent d'autant plus difficiles les démarches de concertation citoyenne : que peuvent proposer les habitants, quelle marge de manœuvre leur reste-t-il une fois que ces éléments de programme structurants leur ont été imposés ? Plusieurs exemples montrent en revanche tout l'intérêt qu'ont trouvé certaines collectivités à organiser la participation citoyenne à partir de démarches de programmation urbaine formalisées et envisagées comme l'axe d'investigation du projet de vie du futur quartier (Zetlaoui-Léger, dir. 2013).

Tout en faisant usage des procédures classiques de l'aménagement, on constate qu'un grand nombre de collectivités ont cherché à organiser, à l'occasion de ces opérations, des démarches de projet inhabituelles, structurées par des enjeux de développement durable : implication de membres de la société civile dans la définition du projet, réalisation par anticipation d'équipements publics qui profitent à la population existante et qui sont financés par un emprunt en dehors de la procédure de ZAC, recours à l'auto-promotion, évaluation ex-post des performances énergétiques effectives des bâtiments, sensibilisation des acteurs locaux au développement durable à partir du projet... ; mais elles se sont parfois heurtées à des difficultés de pilotage et de suivi technique de leur projet dans la durée. Ce problème apparaît de façon patente **après la désignation d'un aménageur dont la logique et les objectifs d'intervention ne sont pas les mêmes que ceux que poursuit prioritairement la collectivité** : optimisation des capacités du terrain pour dégager de la valeur foncière, commercialisation rapide des lots, maintien de l'équilibre financier de l'opération. L'ascendant pris par l'aménageur est d'autant plus fort lorsqu'il est également promoteur-constructeur. En cas de difficultés de commercialisation, l'aménageur peut chercher à remettre en question certaines intentions initiales de la collectivité directement liées à des problématiques de durabilité, comme par exemple réaliser davantage de maisons individuelles plutôt que du petit collectif dans un bourg rural, ou encore fermer pour des raisons sécuritaires les voies d'accès

au quartier plutôt que de préserver sa porosité. Les modalités de contractualisation avec ces prestataires apparaissent ainsi décisives et posent question : **"sur quel niveau d'avancement et de précision programmatique doit-on désigner un aménageur surtout s'il est aussi promoteur ?"** se demandent certains chefs de projet de collectivités locales particulièrement attentifs à ce type de situation. Ne faut-il pas intégrer ces opérateurs dans des dispositifs collaboratifs dès les phases très amont du projet, pour fixer avec eux les termes de leur implication ? Mais alors, comment respecter les règles de mise en concurrence ? Comment laisser place aux apports de la concertation citoyenne sans qu'elle ne se trouve à un moment du projet complètement effacée par les conditions économiques et constructives posées par ces opérateurs ?

Il est manifeste que nombre de collectivités peinent aujourd'hui à maintenir à la fois une véritable veille programmatique et une démarche participative active tout au long de leur projet, et plus précisément à partir du moment où un aménageur intervient. La position du concepteur urbain peut être aussi assez inconfortable, si la commande de projet a du mal à s'organiser entre ces deux types d'acteurs. **Les projets d'écoquartiers mettent ainsi particulièrement en évidence les problèmes associés à la pérennisation de la maîtrise d'ouvrage urbaine publique dans ses déclinaisons politiques, techniques mais aussi citoyenne**, si on considère la notion de collectivité dans une acception large. Les communes les moins habituées à l'exercice du projet urbain n'ont pas forcément conscience de la nécessité d'un soutien fort et continu de leur commande qui ne cesse d'être questionnée à chaque étape de réalisation des opérations particulières qui fabriquent leur écoquartier. Elles peuvent de ce fait connaître des déconvenues qui viennent contrarier la portée des efforts importants de mobilisation qu'elles ont produits en amont. Pour les collectivités sans grands moyens techniques et financiers, le fait de pouvoir bénéficier autant que de besoin, sur une séquence longue du projet, d'expertises en programmation et en conception urbaine paraît indispensable. On a l'habitude de dire depuis une quinzaine d'année que les projets avancent par itérations, or il est clair que des collectivités ne parviennent pas aujourd'hui à soutenir de tels processus.

Si l'intervention d'une multiplicité d'acteurs suppose la mise en place d'un pilotage politique et technique structuré et bien visible, elle suppose aussi l'instauration et le respect de règles de prise de décisions de la part des élus pour maintenir la confiance des partenaires, ainsi que celle des techniciens et des habitants dans le cadre de démarches collaboratives avancées. La nécessité de transparence peut contrarier les habitudes de gouvernance antérieure et n'est pas facile à instaurer. C'est sans doute la raison pour laquelle, un grand nombre de structures de pilotage semblent être peu opératoires : soit elles sont peu mobilisées au cours du projet, soit les acteurs en responsabilité n'y sont pas présents, ce qui n'en fait pas alors de véritables lieux d'arbitrages.

Plusieurs exemples montrent que le suivi technique par la collectivité de tels projets rend par ailleurs indispensable une certaine transversalité dans la mobilisation des services les plus concernés (urbanisme, habitat, voiries, démocratie locale, commerces...) qui ne peut également s'opérer que si elle est soutenue voire coordonnée par le politique, un élu chef de projet prenant des décisions intermédiaires à partir des hypothèses qui auront été publiquement discutées. Un tel soutien politique est d'autant plus important que les techniciens locaux se trouvent particulièrement exposés **aux effets négatifs engendrés par des décisions pouvant paraître arbitraires ou contraires à des engagements antérieurs**, car ce sont eux qui font l'interface au quotidien entre les différents acteurs, ce qui peut nuire à leur engagement dans le projet et à leurs velléités d'organiser des démarches collaboratives.

La question du suivi du projet se pose aussi en phase de réalisation pour les maîtres d'ouvrage publics dont plusieurs ont reconnu au cours de cette recherche, qu'ils n'avaient pas les moyens de vérifier que les opérateurs-constructeurs réalisaient les performances qu'ils avaient annoncées lors de leur sélection. Il s'avère que certains labels de performances énergétiques sont obtenus en phase de conception, sans que des évaluations systématiques *a posteriori* des espaces en fonctionnement ne soient prévues. Or certaines collectivités apparaissent démunies pour exiger ensuite des promoteurs des informations et organisées elles-mêmes des contrôles.

La taille de la collectivité et son dynamisme en matière de projet urbain semblent constituer des facteurs décisifs - et souvent interdépendants - dans sa capacité à obtenir d'un constructeur des engagements sur des performances environnementales qui seront effectivement réalisées, et sur la mise en place de dispositifs d'évaluation à plusieurs reprises après livraison : le risque d'être exclu de marchés locaux paraît en effet peser lourdement dans l'acceptation de telles procédures.

Ce souci de pouvoir maintenir une permanence des objectifs de développement durable visés dans la réalisation des projets s'est manifesté dans un tiers des cas par la production de chartes d'aménagement urbain durable qui ont été élaborées soit à une échelle territoriale globale (agglomération ou commune) ou à celle de l'opération d'écoquartier. La façon et le moment où sont rédigées les chartes d'opérations révèlent un peu plus la crainte pouvant exister d'une rupture entre les intentions formulées dans les phases amont de programmation et de conception urbaine des projets, et celles de réalisation des opérations particulières. On constate alors que certaines collectivités prévoient dans leur charte des modalités de pilotage de la concertation avec les opérateurs privés et ne se contentent pas de leur demander de respecter des clauses techniques au moment de leur désignation. Un certain nombre d'entre elles insiste sur les modalités d'engagements attendues de la part des différents protagonistes des projets, maîtrise d'ouvrage, promoteurs, société civile, ainsi que sur l'organisation de dispositifs d'évaluation. Mais ce sont là encore les collectivités les plus structurées et qui se sont lancées de façon précoce dans des politiques urbaines de développement durable qui sont les plus ambitieuses et les plus explicites sur la façon dont elles entendent s'assurer de la concrétisation des objectifs visés.

Concernant les démarches, processus et procédures déployés dans les premiers projets d'écoquartiers français, les résultats de cette recherche posent donc avec acuité la question des écarts pouvant exister entre des intentions émises et leur caractère effectif. Ce différentiel ne s'explique pas forcément par un effet d'affichage recherché dans le cadre de la réponse à un appel à projets, mais peut relever de sérieux problèmes auxquels est confrontée la maîtrise d'ouvrage urbaine au cours de l'élaboration et de la réalisation de son projet.

L'un des enjeux majeurs du dispositif de labellisation que le Ministère a décidé de mettre en place dans le prolongement du Grenelle de l'Environnement pour ces projets sera ainsi sans doute de contribuer à soutenir l'adaptation et la réalisation d'intentions initiales qui se trouvent souvent fragilisées par des tensions politiques locales, les aléas de la conjoncture économique ou les difficultés rencontrées par un grand nombre de collectivités à identifier et à mobiliser des moyens d'expertise. Car c'est bien dans la capacité à maintenir les engagements pris en matière de pilotage des projets et d'objectifs de développement durable visés que se joue la portée des opérations d'écoquartiers comme action de transformation d'un espace singulier et, plus largement, comme "leviers" d'expérimentation dans les politiques urbaines locales.

Bibliographie

Développement durable, quartiers durables, écoquartiers

ASPE (Chantal), JACQUÉ (Marie) – *Environnement et société*, Éditions de la MSH, Quae, 2012.

BARBIER (Rémi) - "La fabrique de l'usager. Le cas de la collecte sélective des déchets", in *Flux* n°48/49, Avril - Septembre 2002, pp. 35-46.

BARTON (Hugh) (dir.) - *Sustainable Communities*, Earthscan, London, 2002.

BONARD (Yves), MATTHEY (Laurent) - "Les écoquartiers : laboratoires de la ville durable. Changement de paradigme ou éternel retour du même ?", *Cybergeo : European Journal of Geography*, Débats, Quartier durable ou écoquartier ?, <http://cybergeo.revues.org/23202>

BONETTI (Michel) LAFORGUE (Jean-Didier) - *Une problématique de développement urbain durable fondée sur le concept d'activation du potentiel urbain*, Communication à la conférence Urban Dynamics and Housing Change, European Network ok Housing Research, Istanbul, Turquie, 4-7 juillet 2010.

BOUATAUD (Aurélien) - *Le développement durable : penser le changement ou changer le pensement ?*, Thèse de doctorat, Ecole nationale supérieure des Mines de Saint Etienne et de l'Université Jean Monnet, 2005.

BOUATAUD (Aurélien) - "Quartier durable ou éco-quartier ? ", *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], Débats, Quartier durable ou éco-quartier ? URL : <http://cybergeo.revues.org/22583> ; DOI : 10.4000/cybergeo.22583, 2010.

CAMUS (Christophe), DURAND (Béatrice), FENKER (Michael), GRUDET (Isabelle), WEBER (Bendicht) - *Le projet architectural durable négocié. Pratiques, compétences, valeurs*, LET pour le MEDDTL-PUCA, 2010.

CHARLOT-VARLDIEU (Catherine), OUTREQUIN (Philippe) - *L'urbanisme durable. Concevoir un écoquartier*, Le Moniteur, 2009a.

CHARLOT-VARLDIEU (Catherine), OUTREQUIN (Philippe) - *ÉcoQuartier mode d'emploi*, Eyrolles, Paris, 2009b.

CHARLOT-VARLDIEU (Catherine) - *Aménagement de quartiers durables en Europe*, Annexe 1 du Cahier HQE2R n°1, CSTB – La Calade, février 2003.

CHARLOT-VARLDIEU (Catherine), OUTREQUIN (Philippe), BELZITIO (Daniela) - *Deux exemples de renouvellement durable de quartiers en Europe*, Annexe 2 du Cahier HQE2R n°1, CSTB – La Calade, mars 2003.

COMBE (Lila), GARIEPY (Michel), GAUTHIER (Mario), PAULHIAS (Florence), SCHERRER (Frank) - *Débattre pour transformer l'action urbaine. Participation urbaine et développement durable à Grenoble, Lyon et Montréal*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, coll. Recherches/territoires du politique, 2012.

DA CUNHA (Antonio) - "Eco-quartiers et urbanisme durable: entre performance écologique et renforcement du lien social", in *Urbia, Les cahiers du développement urbain durable*, UNIL n°4, Juin 2007, pp. 1-10.

EAMES (Malcolm), ADEBOWALE (Maria) - *Sustainable development and social inclusion, Towards an integrated approach to research*, York, Joseph Rowntree Foundation, 2002.

EMELIANOFF (Cyria) - "Les quartiers durables incarnent un nouvel urbanisme", in CHARLOT (Antoine) (dir), *Du quartier à la ville durable. Un nouveau modèle urbain ?* Comité 21, 2011, p. 53.

EMELIANOFF (Cyria) - "Durabilité urbaine" in COUTARD (Olivier), LÉVY (Jean-Pierre) (dir.), *Écologies urbaines*, Anthropos, Economica, Coll. Villes, 2010, pp. 302-327.

EMELIANOFF (Cyria) - "Les quartiers durables en Europe : un tournant urbanistique ?", in *Urbia - les cahiers du développement urbain durable*, n°4, juin 2007, UNIL, pp. 11-30.

FABUREL (Guillaume), ROCHÉ (Camille) - *Les valeurs et principes de l'aménagement durable. Analyse et perspectives par et pour les écoquartiers en France*, Aménités, MEEDTL, AD4, 2012.

GARIEPY (Michel), GAUTHIER (Mario), TREPANIER (Odile) - *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme*, Presses de l'université de Montréal, 2008.

HAMMAN (Philippe) (dir.), BLANC (Christine), HENNINGER (Flore) - *Penser le développement urbain : regards croisés*, L'Harmattan, Logiques sociales, 2008.

HELAND (Laure) - "Outils et méthodes pour quartiers durables : des professionnels aux usagers ?", in *Métropolitiques*, 2013.

HELAND (Laure) - *Le quartier comme lieu d'émergence, d'expérimentation et d'appropriation du développement durable. Analyse à partir des processus d'aménagement de deux quartiers européens : Vauban et Hyldepsjældet*, Thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme, Université de Tours, 2008.

Institut National du Patrimoine - *"Du jardin ouvrier au jardin partagé : un rôle social et environnemental"* in *Bibliothèque numérique de l'Institut National du Patrimoine*, n°4, 2007.

LEFÈVRE (Pierre), *Architectures durables, 50 réalisations environnementales en France et en Europe*, Edisud, 2002.

LEFÈVRE (Pierre) - *Voyage dans l'Europe des villes durables : exposé des premiers projets urbains remarquables réalisés dans la perspective du développement durable*, CERTU/PUCA, avril 2008.

LEFÈVRE (Pierre), SABARD (Michel) - *Les écoquartiers. L'avenir de la ville durable*, Rennes, Apogée, 2009.

LEONET (Jennifer) - *L'implication des habitants dans les processus de labellisation écoquartier en France*, Mémoire de recherche pour l'obtention du DSA Projet Urbain et Métropolisation, à l'ENSA Paris La Villette, sous la dir. de Jodelle Zetlaoui-Léger, 2012.

LÉVY (Jean-Pierre) - *"Ville et environnement : pour un changement de paradigme"*, in COUTARD (OLIVIER, LÉVY (Jean-Pierre) dir., *Écologies urbaines, Anthropos, Economica, Coll. Villes*, 2010, pp. 3-14.

MIALET (Frédéric) - *Synthèse scientifique de colloques sur le thème de la 'Villa Urbaine Durable' et rapports thématiques rédigés à partir d'entretiens avec les acteurs*, Paris, 2003.

Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement, *Notice explicative du dossier de candidature au concours ÉcoQuartier 2008/2009*, bureau AD4, DG Aménagement du Logement et de la Nature, 2009.

Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement, *Notice explicative de la grille ÉcoQuartier, Appel à projets ÉcoQuartier 2011*, bureau AD4, DG Aménagement du Logement et de la Nature, 2011.

Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement, CETE de Lyon, "Compte rendu détaillé, groupe de travail n°3 : le citoyen et l'entrepreneur, moteurs de l'ÉcoQuartier", bureau AD4, DG Aménagement du Logement et de la Nature, mars 2010.

OUTREQUIN, (Philippe), ROBBINS (Celia), MØRK, (Ove), CHARLOT-VALDIEU (Catherine) - *Participation by neighborhood residents and users : methods and practice*, Deliverable 14, CSTB, 2003, <http://hqe2r.cstb>.

RENAULD (Vincent) - "L'habitat écologique à l'épreuve de son public", in *Espaces Temps*, 2013.

RENAULD (Vincent) - "Les conceptions techniques innovantes face aux règles d'usage des habitants : enquête sur un bâtiment écologique emblématique de l'écoquartier De Bonne à Grenoble", in *Contribution scientifique et technique sur la notion d'appropriation dans les opérations d'aménagements urbains durables*, Union Sociale de l'Habitat -MEDDTL/AD4, 2012, pp. 34-38.

RUMPALA (Yannick) - *Le développement durable ou le gouvernement du changement total*. Éditions Le bord de l'eau, 2010.

RUMPALA (Yannick) - "Le développement durable, comme reconstruction narrative d'un projet commun", in VILLALBA (Bruno) ed., *Appropriation du développement durable. Émergence, diffusion, traduction*, Presses universitaires du Septentrion, 2009, pp. 39-65.

SCHAEFFER (Verena), RUEGG (Jean), LITZISDORF (Natacha) - "Quartiers durables en Europe : enjeux sociaux et processuels", *Urbanisme* n° 371, Mars - Avril 2010, pp. 27-32.

SOUAMI (Taoufik) - *Écoquartiers et urbanisme durable*, Paris, La Documentation Française, n°981, février, 2011.

SOUAMI (Taoufik) - *Écoquartiers, secrets de fabrication. Analyse critique d'exemples européens*, Problèmes politiques et sociaux, éditions Les Carnets de l'info, coll. Modes de ville, Paris, 2009.

Union Sociale de l'Habitat - *Contribution scientifique et technique sur la notion d'appropriation dans les opérations d'aménagements urbains durables*, MEDDTL/AD4, 2012.

THEYS (Jacques) et EMELIANOFF (Cyria) - "Les contradictions de la ville durable", *Le Débat*, n°113, Gallimard, Paris, pp.122-135, 2001.
ZETLAOUI-LEGER (Jodelle) - "Qu'est-ce que l'appropriation ?" in *Contribution scientifique et technique sur la notion d'appropriation dans les opérations d'aménagements urbains durables*, Union Sociale de l'Habitat -MEDDTL/AD4, 2012, pp. 12-17.

Construction collective de l'action publique, urbanisme participatif

BACQUÉ (Marie-Hélène), SINTOMER (Yves) - "*Gestion urbaine de proximité et démocratie participative*", in *Les Annales de la recherche urbaine*, n°90, 1998, pp. 148-155.
BERKE (Philip R.) - "Does sustainable development offer a new direction for planning ? Challenges for the Twentieth-first Century", in *Journal of Planning Literature*, Vol. 17, n°1, 2002, pp. 21-36.
BEURET (Jean-Eudes) - *La conduite de la concertation*, L'Harmattan, 2011.
BOUVIER (Alban), "La dynamique des relations de confiance et d'autorité au sein de la démocratie dite "participative" et "délibérative". Un exemple typique : le Débat Public "Loi Barnier" en Provence-Alpes-Côte d'Azur (1998)", in *Revue européenne des sciences sociales, Cahiers Vilfredo Pareto*, Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative, Librairie Dalloz, Paris, Genève, Tome XLV, n°136, 2007, pp. 181-230.
BLANC (Maurice) - "Gouvernance" in STEBE (Jean-Marc) et MARCHAL (Hervé) (dir.), *Traité sur la ville*, Paris, PUF, 2009, p. 207-257.
CALLON (Michel) - "Concevoir ; modèle hiérarchique et modèle négocié", in *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en France, vol.1 : les acteurs du projet architectural et urbain*, Paris, PUCA, 1997.
CALLON (Michel) - "Des différentes formes de démocratie technique", in *Annales des Mines* n°9, 1998, pp. 63-73.
CARREL (Marion) - *Faire participer les habitants ? La Politique de la Ville à l'épreuve du public*, thèse de 3^{ème} cycle sous la dir. GUILLEMARD (Anne-Marie), université Paris V, 2004.
CONAN (Michel) - *L'évaluation constructive. Théorie, principes et éléments de méthode*. Éditions de l'Aube, Décembre 1998.
CONAN (Michel) - *L'invention des lieux*. St-Maximin, Théétète. 1997.
DANIEL-LACOMBE (Éric), ZETLAOUI-LEGER (Jodelle) - "Vers des dynamiques de coproduction et une hybridation des savoirs dans les projets d'urbanisme ? Évaluation réflexive d'un dispositif d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage", in *Savoirs citoyens et démocratie participative dans la question urbaine*, (dir. A. Deboulet, H. Nez) éditions des Presses Universitaires de Rennes, 2013, pp. 51-61.
DEBARRE (Anne) - "L'habitat participatif : les pratiques des architectes en questions, mais des représentations résistantes de l'architecture", in *Les Cahiers Ramau* n°6, 2013.
DEVAUX (Camille) - *Guide habitat participatif et coopératif*, USH, FNSCHLM, 2011.
DIMEGLIO (Pierre), ZETLAOUI-LÉGER (Jodelle) - "Les rapports ambigus entre politiques et citoyens : le cas du réaménagement du quartier des Halles à Paris", in *French Politics, Culture & Society*, Vol. 25.2, New-York, 2007, pp. 115-140.
FOURNIAU (Jean-Michel) - "Amateurs de l'intérêt général. L'activité délibérative dans les dispositifs de participation citoyenne", in Piriou O. et Lénéel P. (dir.), *Les états de la démocratie. Comprendre la démocratie au-delà de son utopie*, Paris, Éditions Hermann, 2012, pp. 219-242.
GARDESSE (Camille) - "La double invisibilité des citoyens et de leurs expertises dans des dispositifs participatifs" (chapitre 7, pp. 183 - 207), in HAMMAN (Philippe) (dir.), *Ville, frontière, participation, de la visibilité des processus démocratiques dans la Cité*, Edition Orizons, Collection "des textes et des lieux", 2012
HEALEY (Patsy) - *Collaborative planning. Shaping places and fragmented society*, Basingstoke, Macmillan, 1997.
MACAIRE (Élise) - "*L'architecture à l'épreuve de nouvelles pratiques. Recompositions professionnelles et démocratisation culturelle*", thèse de 3^e cycle en architecture, sous la dir. ZETLAOUI-LEGER (Jodelle), Pres Paris Est soutenue le 19 décembre 2012.

MANIN (Bernard) - "Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie générale de la délibération politique", in *Le Débat*, n°33, janvier 1985, pp. 72-93.
MERMET (Laurent) - "Place et conduite de la concertation les processus de décisions complexes : l'exemple d'un conflit d'environnement", in FAURE (Guy-Olivier), MERMET (Laurent), TOUZART (Hubert), DUPONT (Christian) (dir.), *La négociation, situations et problématiques*. Paris Nathan, 1998, pp.139-172.
NEVEU (Catherine) - "Habitants, citoyens : interroger les catégories", in BACQUÉ (Marie-Hélène), SINTOMER (Yves) (dir.) - *La démocratie participative. Histoire et généalogie*. La Découverte, 2011, pp. 39-50.
PAQUOT (Thierry) - "L'urbanisme comme bien commun", in *Esprit*, octobre 2002, pp. 75-84.
ROSANVALLON (Pierre) - *Le Parlement des invisibles*, Seuil, 2014.
ZETLAOUI-LÉGER (Jodelle), dir., FENKER (Michael), HÉLAND (Laure), GRUDET (Isabelle), GARDESSE (Camille), WEBER (Bendicht) - *La concertation citoyenne dans les projets d'écoquartiers en France : évaluation constructive et mise en perspective européenne*, (mandataire Lab'Urba) dans le cadre du programme Concertation, Décision, Environnement (CDE - 2^e phase), du Ministère de l'Écologie et du Développement Durable et de l'Énergie, en collaboration avec La Cambre-Horta faculté d'architecture de l'ULB, la SCET (groupe CDC), les associations 4D et Robin des Villes, 2 volumes, 2009-2013.
http://www.concertation-environnement.fr/index.php?option=com_content&task=view&id=94
ZETLAOUI-LEGER (Jodelle) - "Urbanisme participatif", in *Dictionnaire de la participation*, Groupement d'Intérêt Scientifique *Participation du public, décision, démocratie participative*, 2013, <http://www.participation-et-democratie.fr/fr/node/1367>.
ZETLAOUI-LÉGER (Jodelle) - *La programmation concertée et participative : une démarche heuristique et démocratique pour les projets d'urbanisme*, Mémoire d'Habilitation à Diriger des Recherches, 2007.

Projets urbains, ingénierie des projets architecturaux et urbains, instruments de l'action publique territorialisée

ARAB (Nadia), IDT (Joël), LEFEUVRE (Marie-Pierre) - "Actions publiques métropolitaines: entre concurrences et coopérations ", in BOURDIN (Alain) et PROST (Robert) (dir.), *Projets et stratégies urbaines, regards comparatifs*, Marseille, Parenthèses, 2009.
ASCHER (François), (2001) - *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, éd. De L'Aube, 2001.
AUTHIER (Jean-Yves), BACQUÉ (Marie-Hélène), GUÉRIN-PACE (France) (dir.) - *Le quartier. Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, éditions La Découverte, Collection Recherches, 2006.
AVITABILE (Alain) - *La mise en scène du projet urbain*, L'Harmattan, 2005.
BONNET (M.) (dir.) - *La conduite des projets architecturaux et urbains : tendances et évolutions*. Plan Construction Urbanisme et Architecture-la Documentation française, 2005.
BOURDIN (Alain) - "Dynamiques de la maîtrise d'ouvrage urbaine et mutations du contexte local", in FREBAULT (Jacques) (dir.) - *La maîtrise d'ouvrage urbaine, réflexions sur l'évolution des méthodes de conduite des projets à partir des travaux du Club ville – aménagement*, Le Moniteur, Paris, 2005, pp. 33-44.
CONAN (Michel) - *Perspectives pour la maîtrise d'ouvrage publique*, CSTB-PCA, 1993.
DEVISME (Laurent) - "Le jeu des bonnes pratiques dans les opérations urbaines, entre normes et fabrique locale", in *Espaces et sociétés*, n°131, 2007/7.
DIMEGLIO (Pierre), ZETLAOUI-LÉGER (Jodelle), avec la coll. de LAVAQUERIE (Charlotte) - *Marchés d'études de définition simultanés. Évaluation d'une procédure*, Laboratoire CRETEIL, axe EPPPUR, Institut d'Urbanisme de Paris, Paris XII, novembre 2001, étude commanditée par la MIQCP, 114 p. + annexes.
EVETTE (Thérèse), TERRIN (Jean-Jacques) - *Projets urbains, Expertises, concertation et conception*, Éditions de La Villette, 2006.
FREBAULT (Jacques) (dir.) - *La maîtrise d'ouvrage urbaine, réflexions sur l'évolution des méthodes de conduite des projets à partir des travaux du Club ville – aménagement*, Le Moniteur, Paris, 2005

- HQE Aménagement - *Système de Management d'Opérations d'Aménagement Durable. Retours d'Expériences ~ Audits test HQE-Aménagement™*, Rapport de synthèse, octobre 2011.
- IDT (Joël) - *Le pilotage des projets d'aménagement urbains : entre technique et politique. Une analyse basée sur les cas de Paris, Lille, et Chartres*. Thèse de 3e cycle soutenue au Pres Paris Est, sous la dir. d'Alain Bourdin, 2009.
- LAUTIER (François) - "La situation française : manifestations et éclipses de la figure du maître d'ouvrage", in BONNET (Michel) - *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe*, Volume 4, *Les maîtrises d'ouvrage en Europe : Évolution et tendances*, PUCA, Euro-Construction, European, 2000, pp. 15-23.
- LEFÈVRE (Henri) - *Le Droit à la ville*, Paris: Anthropos (2^e ed.) Paris: Ed. du Seuil, Collection Points, 1968.
- LEFÈVRE (Henri) - "La vie de quartier", in *Les Cahiers de l'IAURIF*, Volume 7, 1967.
- LE GALES (Patrick) - "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", in *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, 1995, pp. 27-95.
- MIDLER (Christophe), "Organiser la création : l'exemple du projet Twingo", in PROST (Robert), *Concevoir, inventer, créer. Réflexions sur les pratiques*, L'Harmattan, Coll. Villes et entreprises, 1995, pp. 219-238.
- NOVARINA (Gilles) - "Conduite et négociation du projet d'urbanisme", in SODERSTROM (Ola), COGATO LANZA (Elena), LAWRENCE (Roderick), BARBEY (Gilles), *L'usage du projet*, Payot-Lausanne, 2000, pp. 51-64.
- PINSON (Gérard) - "Le projet urbain comme instrument d'action publique", in LASCOUMES, Pierre, LE GALÈS (Patrick) (dir.), *Gouverner par les instruments*. Collection Gouvernances. Presses de Sciences Po, Paris, 2004, pp. 199-233.
- TSIOMIS (Yannis) (dir.) - *Echelles et temporalités des projets urbains*, Paris, Jean-Michel Place, 2007.
- VANIER (Martin) - "Gouvernance et interterritorialité, même combat ? " in *Territoires et projets, les outils de la gouvernance*, 32^e Rencontre nationale des agences d'urbanisme, Paris, oct. 2011, pp. 18-21.
- ZETLAOUI-LEGER (Jodelle) - "La programmation architecturale et urbaine : émergence et évolutions d'une fonction ", in *Les Cahiers de la Recherche Architecturale et Urbaine*, Paris, Éditions du Patrimoine – Centre des Monuments Nationaux, n° 24/25, décembre 2009, pp. 143-158.
- ZETLAOUI-LÉGER (Jodelle) - "La programmation : chaînon manquant de l'urbanisme de projet ?", in *Collage*, revue de la Fédération Suisse des Urbanistes, n°6 / décembre 2009, pp. 7-9.

Méthodologie : analyse de données en sciences sociales et humaines

- CIBOIS (Philippe) - *L'analyse de données en sociologie*. PUF, 1984 rééd. 1990.
- CIBOIS (Philippe) - *L'analyse factorielle*. Que sais-je? (n°2095), PUF.
- LEBART (Ludovic), MORINEAU (Alain), PIRON (Marie) - *Statistique exploratoire multidimensionnelle*. Dunod, 1995.