



Les dimensions sociales des projets de mutation des  
friches urbaines : négociation, participation et mixité  
sociale

*Rapport de synthèse et études de cas*

---



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie DFE  
**Office fédéral du logement OFL**



**CEAT**

Communauté d'études pour l'aménagement du territoire

EPFL ENAC INTER CEAT • BP • Station 16 • 1015 Lausanne • tél. 021 693 41 65 • fax 021 693 41 54 • <http://ceat.epfl.ch>

32.118.07 – LT- GD

## Les dimensions sociales des projets de mutation des friches urbaines : négociation, participation et mixité sociale

### *Rapport de synthèse et études de cas*

---

Laurent Thévoz, géographe

Guillaume Dekkil, urbaniste



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie DFE  
**Office fédéral du logement OFL**

Juillet 2009

### **Remerciements**

Nous remercions l'Office fédéral du logement pour sa confiance et l'intérêt porté à la problématique étudiée. Nos remerciements vont également à toutes les personnes qui, par leurs apports et leurs critiques, ont permis de nourrir la réflexion menée dans le cadre de ce travail.

### **Impressum**

#### **Référence recommandée :**

Thévoz Laurent, Dekkil Guillaume. 2009. *Les dimensions sociales des projets de mutation des friches urbaines : négociation, participation et mixité sociale. Rapport de synthèse et études de cas.* Communauté d'études pour l'aménagement du territoire. Lausanne. 82 pages.

#### **Mandant :**

OFL - Office fédéral du logement

#### **Equipe de projet :**

Laurent Thévoz (chef de projet), Guillaume Dekkil  
Communauté d'études pour l'aménagement du territoire – CEAT, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne – EPFL.

#### **Groupe d'accompagnement :**

Ernst Hauri, Vice-directeur, Office fédéral du logement  
Doris Sfar, collaboratrice scientifique, Office fédéral du logement

#### **Commande du document :**

Communauté d'études pour l'aménagement du territoire  
EPFL-ENAC-INTER-CEAT  
BP – Station 16  
CH - 1015 Lausanne  
0041(0)21 693 41 65  
[secretariat.ceat@epfl.ch](mailto:secretariat.ceat@epfl.ch)

## Table des matières

|   |           |
|---|-----------|
| RESUME.....   | 6         |
| ZUSAMMENFASSUNG.....  | 7         |
| <b>INTRODUCTION.....</b>  | <b>8</b>  |
| <b>PARTIE 1 : LES DIMENSIONS SOCIALES DU REAMENAGEMENT DES FRICHES URBAINES EN QUARTIER DURABLE .....</b>   | <b>13</b> |
| 1. LA QUALITE DES NEGOCIATIONS CONDITIONNE LA QUALITE DES PROJETS.....  | 13        |
| 1.1 <i>La négociation est au cœur de la mise en place des quartiers durables analysés</i> .....   | 13        |
| 1.2 <i>Les enjeux des négociations</i> .....  | 14        |
| 1.3 <i>Les modalités fructueuses des négociations</i> .....   | 15        |
| 2. LA PARTICIPATION DE LA POPULATION AU PROCESSUS EST UN GAGE DE DURABILITE .....   | 17        |
| 2.1 <i>La participation comme option aux mains des autorités politiques locales</i> .....   | 17        |
| 2.2 <i>L'intégration de la participation dans les processus comme enjeu politique</i> .....   | 18        |
| 2.3 <i>Les conditions et les apports de la participation à la durabilité des projets</i> .....  | 19        |
| 2.4 <i>La participation est un complément aux décisions des autorités politiques locales</i> .....  | 20        |
| 3. LA MIXITE SOCIALE EST UN ENJEU CENTRAL ET DIFFICILE A METTRE EN ŒUVRE .....  | 20        |
| 3.1 <i>Les principaux enjeux liés à la mixité sociale dans les quartiers durables</i> .....   | 20        |
| 3.2 <i>Les leviers de la mixité sociale</i> .....   | 21        |
| 3.3 <i>Une dynamique générale qui rend difficile la mixité sociale</i> .....  | 22        |
| <b>PARTIE 2 : RECOMMANDATIONS POUR L'INTEGRATION DE LA NEGOCIATION, DE LA PARTICIPATION ET DE LA MIXITE SOCIALE DANS LE REAMENAGEMENT DES FRICHES URBAINES 24</b> |           |
| 1. LES AUTORITES LOCALES DOIVENT OFFRIR UN CADRE PROPICE A LA NEGOCIATION ENTRE LES ACTEURS IMPLIQUES .....   | 24        |
| 2. PROMOUVOIR L'ORGANISATION DE LA POPULATION ET SON INTEGRATION DANS LE PROCESSUS DE NEGOCIATION .....   | 25        |
| 3. S'ENTENDRE AUSSI SUR LES OBJECTIFS ET LES MOYENS DE LA MIXITE SOCIALE DANS LES QUARTIERS DURABLES.....   | 26        |
| 4. ENCOURAGER DES MESURES D'AMENAGEMENT DETERMINANTES.....  | 26        |
| CONCLUSION : LA PRIMAUTE DU NIVEAU LOCAL ET DE SES PARTENARIATS.....  | 28        |

|  |                      |           |
|--|----------------------|-----------|
| <b>ANNEXE :</b>  | <b>ETUDES DE CAS</b> | <b>29</b> |
| BUSSIGNY : PROJET D'AMENAGEMENT DU SECTEUR DE BUSSIGNY-OUEST.....  |                      | 30        |
| 1 – Données de base sur le projet.....                             |                      | 30        |
| 2 – Evaluation de la participation des citoyens au projet.....     |                      | 32        |
| 3 – Négociation.....   |                      | 33        |
| 4 – La promotion de la mixité sociale.....                         |                      | 37        |
| 5 – Synthèse.....  |                      | 38        |
| Personnes interviewées.....  |                      | 38        |
| Liens internet.....  |                      | 38        |
| MULHOUSE : PROJET DE REGENERATION DES QUARTIERS ANCIENS.....       |                      | 39        |
| 1 – Données de base sur le projet.....                             |                      | 39        |
| 2 – Evaluation de la participation des citoyens au projet.....     |                      | 41        |
| 3 – Négociation.....   |                      | 44        |
| 4 – La promotion de la mixité sociale.....                         |                      | 47        |
| 5 – Synthèse.....  |                      | 49        |
| ZURICH : PROJET DE REAMENAGEMENT DU SECTEUR DE NEU-OERLIKON.....   |                      | 50        |
| 1 – Données de base sur le projet.....                             |                      | 50        |
| 2 – Participation des citoyens.....                                |                      | 51        |
| 3 – Négociation.....   |                      | 53        |
| 4 – Mixité sociale.....  |                      | 56        |
| 5 – Synthèse.....  |                      | 57        |
| ROTTERDAM : PROJET DE REAMENAGEMENT DES DOCKS.....                 |                      | 58        |
| 1 – Données de base sur le projet.....                             |                      | 58        |
| 2 – Evaluation de la participation des citoyens.....               |                      | 60        |
| 3 – Négociation.....   |                      | 61        |
| 4 – La promotion de la mixité sociale.....                         |                      | 63        |
| 5 – Synthèse.....  |                      | 65        |
| LE QUARTIER DE VAUBAN A FRIBOURG-EN-BRISGAU.....                   |                      | 66        |
| 1 – Le processus en bref.....                                      |                      | 66        |
| 2 – La démarche participative.....                                 |                      | 66        |
| 3 – Les modalités d'organisation de la participation.....          |                      | 67        |
| 4 – Les principales négociations.....                              |                      | 67        |
| 5 – Evaluation du processus participatif.....                      |                      | 69        |
| 6 – Facteurs de succès.....  |                      | 70        |
| 7 – Enseignements.....   |                      | 71        |
| LE PROJET D'AMENAGEMENT DE RIESELFED A FRIBOURG-EN-BRISGAU.....    |                      | 72        |
| 1 - Données de base.....   |                      | 72        |
| 2 - Participation des citoyens.....                                |                      | 73        |
| 3 – La négociation entre les parties dans le projet RieselFed..... |                      | 75        |
| 4 – Mixité sociale.....  |                      | 75        |
| 5 - Synthèse.....  |                      | 76        |
| <b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>  |                      | <b>77</b> |

## Résumé

Les thématiques des négociations, de la participation de la population et de la mixité sociale interviennent toujours dans les processus de réaménagement des friches urbaines en quartier durable. Ces aspects sociaux, souvent négligés, sont l'objet du présent rapport. Ils jouent un rôle déterminant dans les processus de réaménagement et dans la gestion du nouveau cadre bâti.

Nos travaux s'appuient sur six études de cas conduites en Europe. Deux d'entre elles ont été réalisées en Suisse. Le terrain y est particulièrement intéressant compte tenu du processus de mutation industriel, de la localisation de ces terrains et des intentions de renouvellement urbain. Les études de cas permettent de révéler plusieurs enseignements pour la prise en compte des dimensions sociales des projets de réaménagement des friches urbaines.

Les cas étudiés montrent que la qualité des négociations conditionne celle des projets. En effet, elles sont incontournables pour la mise en place des quartiers durables. Les phases de définition des objectifs du développement durable et de régulation des aspects liés au foncier cristallisent les enjeux des négociations. La promotion d'un climat de confiance et la création d'un cadre institutionnel définissant les relations entre les parties impliquées sont déterminantes.

La participation de la population est un gage incontestable de durabilité et d'efficacité dans les processus de production de la ville. Elle n'est pas toujours saisie par les acteurs locaux. Le cas exemplaire du quartier de Vauban à Fribourg, révèle les conditions, les implications et les apports d'une démarche participative structurée et systématique.

Quant à la mixité sociale, souvent le parent pauvre de la durabilité des quartiers nouveaux, elle bute sur des enjeux économiques (l'équilibre financier des communes), sociaux (l'accès au foncier pour des projets immobiliers sociaux) et environnementaux (les surcoûts de la réduction des impacts des constructions). Les autorités locales ne peuvent pas relever ces défis seules. Ainsi, des constellations naissent et offrent l'opportunité de porter à plusieurs des projets. Elles présentent néanmoins la contrainte de partage du pouvoir.

Les études des projets de réaménagement des friches urbaines, et de leurs dimensions sociales, mettent clairement en évidence l'importance du rôle des acteurs locaux dont les initiatives sont absolument essentielles à la mise sur pied de quartiers durables.

Dans le même temps, pour mettre en œuvre des projets, les autorités locales doivent tisser des partenariats avec les acteurs de l'économie privée, avec la population et les futurs usagers.

Au final, les opérations de réaménagement des friches industrielles sont l'occasion de produire des quartiers durables. Toutefois ces démarches ne peuvent se faire sans placer les aspects sociaux des projets au centre des préoccupations. De telles approches confortent les actions en faveur de l'amélioration du cadre de vie et de la réduction de l'empreinte écologique du bâti.

## Zusammenfassung

Absprachen unter Beteiligten, die Mitwirkung der Bevölkerung sowie die soziale Durchmischung sind gesellschaftliche Dimensionen, die bei der Umwandlung von urbanen Brachen in nachhaltige Quartiere immer ins Spiel kommen. Diese oft vernachlässigten Aspekte sind Gegenstand des vorliegenden Berichts. Ihnen kommt eine zentrale Rolle zu, sowohl in den Umgestaltungsprozessen als auch im Umgang mit dem neu geschaffenen Wohnraum.

Die Arbeit stützt sich auf sechs im Europaraum durchgeführte Fallstudien. Zwei davon liegen in der Schweiz. Diese zwei Beispiele erweisen sich als besonders interessant aufgrund ihrer industriellen Wandlungsprozesse, ihrer geographischen Situation sowie der mit ihnen verfolgten Absichten in Sachen Stadterneuerung. Aus den Fallstudien konnten diverse Erkenntnisse gewonnen werden für die Berücksichtigung von gesellschaftlichen Anliegen in der Neugestaltung urbaner Brachen.

Die Fallstudien zeigen, dass sich die Qualität der Absprachen direkt auf die Qualität der Projekte auswirkt. Absprachen und Verhandlungen sind wichtige Grössen in der Entstehung nachhaltiger Quartiere. Die Vereinbarung von Zielsetzungen im Bereich der nachhaltigen Entwicklung sowie die Regelung von Aspekten im Zusammenhang mit dem Grundbesitz bilden dabei entscheidende Verhandlungsmomente. Die Förderung eines vertrauensvollen Klimas sowie die Schaffung eines institutionellen Rahmens, der die Beziehungen zwischen den beteiligten Akteuren definiert, sind ebenfalls wesentlich für das Gelingen solcher Vorhaben.

Die Mitwirkung der Bevölkerung ist unbestreitbar ein Garant für die Nachhaltigkeit und die Stosskraft urbaner Entwicklungsprozesse, von der die lokalen Akteure allerdings nicht immer Gebrauch machen. Das Vorzeigebeispiel Vauban-Quartier in Freiburg verdeutlicht Rahmenbedingungen, Auswirkungen und Nutzen eines gut strukturierten und systematisch angewandten partizipativen Ansatzes.

Die Verwirklichung der sozialen Durchmischung - in nachhaltigen Projekten oft stiefmütterlich behandelt - wird durch Anforderungen folgender Art behindert; wirtschaftliche (das finanzielle Gleichgewicht der Gemeinden), gesellschaftliche (Zugang zu Bauland für gemeinnützige Bauvorhaben) und ökologische (durch die Reduktion der Umweltbelastung bedingte Mehrkosten). Die lokalen Behörden sind nicht in der Lage, diese Herausforderungen im Alleingang zu bewältigen. So entstehen Trägerschaften, dank derer die unterschiedlichen Akteure ein Projekt gemeinsam vorantreiben können. Solche Zusammenschlüsse bedingen allerdings eine gewisse Machtabgabe an die Partner.

Die Analyse der Umgestaltung urbaner Brachen und der damit verbundenen gesellschaftlichen Aspekte zeigt klar die Bedeutung der lokalen Träger und der von ihnen initiierten Aktivitäten in der Generierung von nachhaltigen Quartieren.

Für die Umsetzung der Projekte sollten sich die lokalen Behörden bemühen, Partnerschaften mit Vertretern der Privatwirtschaft, mit der Bevölkerung sowie künftigen Benutzern aufzubauen.

Im Endeffekt bietet die Umnutzung von Industriebrachen die Gelegenheit nachhaltige Quartiere zu schaffen. Indessen bedingt eine zielgerechte Verwirklichung solcher Vorhaben, dass dabei gesellschaftliche Anliegen im Zentrum stehen. So bestärken diese Ansätze Massnahmen zur Verbesserung des Lebensraums und zur Minderung des ökologischen Fussabdrucks der Bauten.

## Introduction

### Le thème de la recherche et ses antécédents

La ville durable est une ville qui se régénère. Partant de ce principe, les friches urbaines font l'objet d'un intérêt croissant dans les stratégies de développement des villes européennes. Nombres de collectivités visent la réintégration des friches dans le métabolisme urbain. La transformation des friches en quartier durable s'avère complexe tant du point de vue de la définition des objectifs de durabilité à atteindre qu'en ce qui concerne l'organisation des processus de production. Les dimensions sociales de ces processus sont souvent négligées et pourtant ils sont déterminants pour la durabilité des projets.

Afin de mieux comprendre les processus de transformation des friches en quartiers durables, la CEAT a mené une première étude commanditée par le Canton de Vaud et l'Agence de Développement du Pays de Montbéliard (France)<sup>1</sup>. Elle y a mis l'accent sur la conduite du processus qui amène les acteurs à un accord de mise en valeur des terrains à urbaniser, ainsi que sur la diversité des instruments utilisés.

La présente étude, réalisée pour le compte de l'Office Fédéral du Logement, s'inscrit dans la lignée de cette première démarche scientifique. Elle la prolonge et traite spécifiquement des aspects sociaux liés à la production de quartiers durables : négociations entre acteurs, participation de la population et mixité sociale. Il est en effet apparu nécessaire de mener une réflexion spécifique sur cette question car elle est trop souvent négligée au profit des seuls enjeux architecturaux, urbanistiques, de mobilité ou environnementaux.

L'Office Fédéral du Logement porte un intérêt croissant pour les évolutions des mécanismes de production du logement en Suisse. Il promeut la recherche dans le domaine de l'habitat et du logement. Il s'intéresse aux pratiques innovantes et à la recherche de nouvelles solutions pour développer un habitat de meilleure qualité. L'amélioration de la connaissance des aspects liés au processus de production doit contribuer à améliorer les activités de l'Office et ses relations avec ses partenaires.

### Les friches urbaines : un thème au cœur des préoccupations du développement urbain durable

Les friches urbaines sont des espaces délaissés en milieu urbain. Elles sont situées en périphérie urbaine (terrains qui n'ont encore jamais été bâtis, mais ne sont plus cultivés) ou à l'intérieur du tissu urbain (terrains antérieurement bâtis mais dont les bâtiments ont été démolis ou sont délaissés). En Suisse, elles sont très souvent liées au processus de mutation industrielle. Du fait de la diversité des acteurs et de la particularité des enjeux de développement, leur réintégration dans la ville est problématique. Ce sujet occupe une place de plus en plus importante dans les débats comme en témoignent notamment quelques articles dans la presse généraliste suisse<sup>2</sup>. Il cristallise des enjeux de développement urbain durable.

1 Guillaume Dekkil, Laurent Thévoz et Michèle Tranda-Pittion, Processus de production des quartiers urbains durables, C.E.A.T., Lausanne, avril 2007.

2 Le Temps, La matière première des villes de demain, 2 avril 2007.

Le Temps, Avec ou sans âme, Le Flon se prépare à faire revivre le cœur géographique de Lausanne ; 29 juillet 2002.

NZZ, Gegen Phantasielosigkeit bei der Entwicklung von Industrie-Arealen, 14 novembre 2006.

NZZ, Hochschule der Künste auf das Kasernenareal ?, NZZ, 22 décembre 2006.



Une récente étude<sup>3</sup> commanditée par l'Office du Développement Territorial (ARE) a dressé un état des lieux du potentiel de développement des friches industrielles en Suisse. Elle a permis de réaliser un panorama des problématiques liées à ce sujet. Les friches représentent un très fort enjeu spatial, économique et social. Une très grande partie des presque 17 millions de m<sup>2</sup> de friches industrielles qui ont été recensées en Suisse se prêtent à des opérations de réaffectation et de réaménagement pour de l'habitat et des activités. Au plan financier, les friches industrielles représentent également un potentiel de développement évalué à entre 0.5 et 1.5 milliard de francs suisses pour les pertes de revenus locatifs des propriétaires et à entre 150 millions et 500 millions pour celles liées au revenu fiscal des communes. Socialement, elles peuvent permettre de faciliter l'accès au logement et à la ville. Enfin au plan environnemental, ces surfaces constituent une offre additionnelle de terrains très bien situés qui peuvent contribuer à limiter l'étalement urbain.

### **L'enjeu du pilotage des projets**

L'étude de l'ARE a mis en évidence des obstacles qui nuisent à la mise en valeur et la reconversion spontanée de ces friches. Les conditions spatiales (caractéristiques du site, situation...) sont relativement peu mentionnées parmi les facteurs contraignants ou au contraire offrant des opportunités à la réaffectation des friches industrielles. A l'inverse, les éléments liés à la conduite des processus et à la mise en œuvre des projets spatiaux sont des freins au développement des friches industrielles. A ce sujet, l'inadaptation des conditions légales (plan d'affectation), le coût de l'assainissement des terrains contaminés, la difficulté de faire converger des intérêts publics et privés ou encore les enjeux liés au pilotage des projets, sont également des contraintes récurrentes.

Par ailleurs, l'ARE est chargé de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour une utilisation mesurée du sol. Dans ce cadre, il met l'accent sur la densification des constructions dans les zones déjà urbanisées, dont font évidemment partie les friches industrielles. Cela permettrait de construire la « ville en ville », au lieu d'assister à son étalement aux dépens des régions agricoles et de la qualité des paysages.

### **Problématique**

Les projets de mutation des friches urbaines (industrielles ou pas) nécessitent l'intervention de nombreux acteurs aux intérêts et aux stratégies parfois contradictoires. Il s'agit toujours de processus complexes impliquant un grand nombre de protagonistes. C'est d'autant plus le cas lorsque le nouveau quartier planifié correspond aux exigences du développement durable.

Notre approche des projets de réaménagement des friches industrielles en quartiers durables vise à prendre en compte les principales composantes sociales qui interviennent dans les projets. Il s'agit principalement de :

- la participation des habitants ;
- la place de la négociation dans la gouvernance des processus ;
- les actions qui conduisent à encourager la mixité sociale.

Au regard du management des projets, il s'agit certainement de leviers essentiels à la qualité des productions urbaines.

---

3 Andreas Valda, Reto Westermann : « La Suisse et ses friches industrielles. Des opportunités de développement au cœur des agglomérations ». Office fédéral du développement territorial ARE. Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage OFEFP, Berne.

Ces trois thématiques sont développées dans le présent rapport. Il s'agit de rechercher leur place dans les processus.

En matière de négociation, il faut noter qu'une partie de la complexité du réaménagement des friches urbaines provient du grand nombre de partenaires impliqués et intéressés par des enjeux considérables en termes financiers et urbanistiques, entre autres. La question de la négociation surgit alors tout naturellement comme une modalité essentielle à la recherche d'accords entre les parties, et ce d'autant que les procédures existantes ont fait la preuve de leurs limites<sup>4</sup>.

En effet, la création de plus value par la réaffectation des sites en général très bien situés, nous a naturellement conduit à nous intéresser à la manière de gérer et distribuer les bénéfices générés. L'étude abordera donc la question suivante : « quels sont l'importance, le rôle spécifique et les modalités de la négociation entre les parties impliquées, en particulier pour les plus et les moins values liées au réaménagement des friches urbaines ? ».

D'un autre côté, la nécessité de devoir planifier l'aménagement d'un site en l'absence d'interlocuteurs représentant les futurs usagers et les habitants conduit à se poser la question de la définition des besoins sociaux à satisfaire et de la participation de la population. Se pose alors la question de « quelle est la place de la participation de la population dans le réaménagement de friches urbaines ? ».

Enfin la centralité urbaine des lieux à (ré)aménager oblige à se pencher sur la question de la mixité sociale puisque les expériences montrent que l'attractivité des écoquartiers tend « naturellement » à leur gentrification<sup>5</sup>. La dimension sociale du développement durable soulève la question<sup>6</sup> suivante : « quelle est la place de la mixité sociale dans des opérations de réaménagement de friches urbaines et comment peut-elle être promue ? ».

### **Les trois dimensions sociales des projets de réaménagement des friches urbaines**

Le projet de recherche vise à explorer trois domaines qui constituent selon nous le cœur de la dynamique sociale des projets de transformation des friches urbaines.

Le premier thème est la négociation. Il fait référence à une étape de la résolution de conflits où les parties concernées cherchent une solution qui leur permette de satisfaire leurs intérêts respectifs<sup>7</sup>. La négociation implique la mise en place « d'espaces »<sup>8</sup> de discussion et éventuellement l'intervention d'acteurs dont le rôle est précisément de créer ces dialogues. Les processus de négociation doivent servir le projet. Les décisions qui en émanent permettent de faire avancer les processus.

La seconde thématique explorée est la participation des habitants. Elle désigne la manière d'intégrer les habitants dans les processus décisionnels. Nous la considérerons comme une transaction entre des autorités publiques qui cèdent une partie de leur pouvoir de décision et des habitants qui en contrepartie se mobilisent. Il s'agit précisément d'un « *processus d'échange volontaire entre une organisation qui accorde un certain degré de pouvoir aux personnes touchées par elle et ces personnes, qui acceptent en retour un certain degré de mobilisation en faveur de l'organisation* »<sup>9</sup>.

---

4 Lilli Monteventi, Jacques Macquat et Michel Rey. 2005. Le pilotage de projets complexes. Lausanne. C.E.A.T.

5 Laurent Thévoz et Verena Schaeffer. 2007. Processus de production des quartiers urbains durables; les enseignements du cas de Neu-Oerlikon, in Eco-quartier et urbanisme durable, Urbia, les cahiers du développement urbain durable, Lausanne, N° 4 - juin 2007.

6 Les travaux de Cyria Emilianoff montrent bien cette difficulté, et en particulier la tendance (erronée) à penser que les prouesses techniques réalisées dans les quartiers durables relèguent au second plan l'importance des dimensions sociales et des comportements de la population.

7 « ... active phase of conflict resolution when people generate many options, brainstorming ideas, give and take, and attempt to get their mutual's goals met » in Interpersonal Conflict, W. Wilmot and J. Hocker, McGraw Hill, sixth edition, 2001, p. 211.

8 Le terme « espace » est entre guillemets car il peut aussi être compris au sens figuré.

9 Gobout, 1983. La participation contre la démocratie. Montréal. Ed. Saint-Martin.

Définie de cette manière, la participation peut avoir une intensité ou des degrés différents selon les trois types de modalités suivants :<sup>10</sup>

- l'information, où les acteurs ont accès aux données, par exemple d'un projet ;
- la consultation, où les acteurs sont appelés à donner leur avis qui sera pris en compte par les autorités en fonction de leurs propres préférences ;
- la concertation, où les acteurs participent directement au processus décisionnel. On peut aussi parler alors de codécision ou de co-construction.

Les caractéristiques et les modalités d'organisation de la participation servent la qualité des productions urbaines.

Enfin, le troisième terme concerne la mixité sociale. Elle signifie la cohabitation, dans un espace donné, de personnes issues de catégories socio-économiques différentes (niveau de formation, niveau de vie, origines, âge...). Mais la mixité sociale, en tant qu'objectif associé aux quartiers durables, pose de nombreux problèmes de définition, de justification et de mise en œuvre. Elle est largement tributaire des dynamiques de ségrégation socio spatiale, de gentrification et de relégation sociale observées dans les villes.

### **Une approche systémique de l'aménagement urbain**

Les interactions entre ces trois thématiques suscitent de nombreux questionnements notamment au sujet des notions de gouvernance et de développement social. Notre approche vise à mieux comprendre la place de chacune de ces thématiques dans les projets de transformation des friches urbaines en quartiers durables.

Nos analyses et nos réflexions prennent comme cadre de référence la proposition méthodologique développée par Thierry Vilmin. Dans ses travaux de recherche portant sur l'approche systémique de l'aménagement urbain en Europe<sup>11</sup> il développe un modèle qui permet d'analyser les logiques d'acteurs, leurs interactions et de comparer différents modes de développement urbain. Le système distingue l'offre de la demande d'aménagement. Il propose, sur un périmètre donné, d'isoler et de mettre en relation les six sous-ensembles (les rectangles dans le graphique ci-dessous) qui constituent le système-ville : le foncier (sol), les équipements (infrastructures et superstructures), les constructions (le bâti), les activités (les emplois et la création de richesses), et les règlements d'urbanisme (les droits des sols).

A chacun de ces six domaines, sont associés des acteurs qui agissent dans le but tirer parti du système. Comme tout système, celui-ci est construit pour que les acteurs interagissent et que leurs forces s'équilibrent.

---

<sup>10</sup>Laurent Thévoz, 1999. Procesos de concertación para la gestión pública; conceptos, dimensiones y herramientas, Caracas. Ed. Cendes, pages 27 à 31.

<sup>11</sup>Thierry Vilmin, 1999. L'aménagement urbain en France : une approche systémique. Paris : CERTU, 250 p.

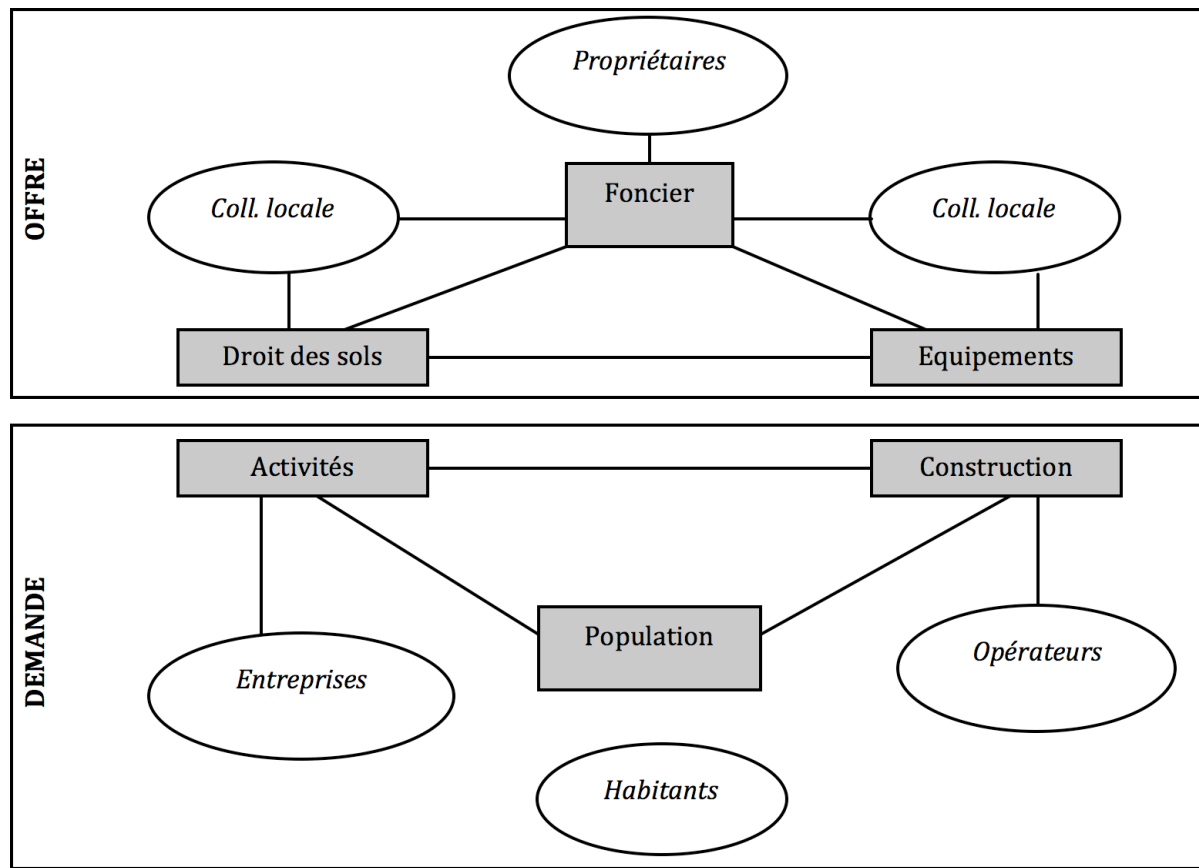


Figure 1 : modélisation du système de l'aménagement urbain

### Méthodologie

Pour nourrir les réflexions, les six études de cas réalisées dans le cadre de la recherche précédente, ont été revisitées et approfondies. La documentation disponible a été analysée. Des entretiens avec des acteurs impliqués directement dans ces opérations ont été réalisés. Des six cas analysés, quatre sont des friches urbaines et industrielles réaffectées (Neu Oerlikon, Müllerpier, Vauban et Rieselfed). Il y a un cas de nouvelle urbanisation (Bussigny) et une opération de renouvellement urbain (Mulhouse). La diversité de cet échantillon permet de réaliser une comparaison entre des projets similaires se déroulant dans des situations différentes.

### Structure et destinataires du rapport

Ce rapport synthétique est organisé en trois parties. Les deux premières font référence aux travaux d'analyse et de synthèse, alors que la troisième présente les études de cas :

- la première partie présente successivement les enseignements relatifs à chacune des trois thématiques retenues : la négociation, la participation et la mixité sociale ;
- la seconde partie relate les principales recommandations pour conduire des projets de transformation de friches urbaines en quartiers ;
- enfin, les six études de cas sont présentées en annexe.

Les enseignements et les recommandations proposés sont principalement destinés aux entités publiques et privées impliquées dans la transformation de friches urbaines en quartiers durables. Les acteurs directement intéressés par la mise en place de quartiers durables et leurs partenaires y trouveront également des éléments permettant de faciliter leur implication dans de tels processus.

## PARTIE 1 : LES DIMENSIONS SOCIALES DU REAMENAGEMENT DES FRICHES URBAINES EN QUARTIER DURABLE

Le projet de transformation des friches urbaines en quartiers durables nécessite la prise en compte de la dimension « sociale » de manière explicite et systématique. Elles contribuent à leur réussite à travers :

- des négociations transparentes, équilibrées et efficaces ;
- un dispositif de participation de la population « inventif » ;
- et la promotion de la mixité sociale.

Pour chacune de ces trois thématiques, des enjeux spécifiques apparaissent et sont appréhendés pour contribuer à la durabilité des projets de réaménagement des friches urbaines.

### 1. La qualité des négociations conditionne la qualité des projets

L'analyse des études de cas permet de caractériser la place de la négociation dans le réaménagement des friches urbaines. La prise en compte du développement durable et de sa complexité nécessite de mobiliser de nombreux acteurs. Les aménagements projetés dans une perspective de développement durable génèrent des plus values qui justifient des négociations. Les synthèses des cas étudiés décrivent les enjeux liés aux modes d'organisation des acteurs pour produire des décisions partagées. Elles sont nécessaires au vu de la diversité des intérêts en présence et de l'interdépendance des parties. Les acteurs des projets urbains développent en effet des stratégies différentes, voire antagonistes, en fonction de leurs objectifs et de leurs intérêts respectifs.

Les développements qui suivent apportent des éléments de réponse sur les caractéristiques de la négociation et en particulier sur :

- son caractère incontournable ;
- ses enjeux ;
- les conditions qui facilitent son déroulement.

#### 1.1 La négociation est au cœur de la mise en place des quartiers durables analysés

##### La négociation est incontournable

Tous les cas analysés le montrent : la négociation est incontournable lors de la mise en place de quartiers durables. Elle permet aux principaux acteurs directement impliqués de mettre en place l'offre de terrains à bâtir en tenant compte simultanément de ses trois dimensions constitutives :

- le droit des sols ;
- les caractéristiques foncières ;
- les modalités de financement des équipements et des infrastructures.

A chaque étape de cette mise en place et au fur et à mesure de la concrétisation de l'offre, les parties sont appelées à considérer simultanément ces trois dimensions pour favoriser des solutions intégrales. Cet exercice implique des ajustements constants qui ne peuvent échapper aux négociations. Les acteurs directement concernés utilisent alors les outils traditionnels de la planification urbaine à leur disposition pour élaborer des variantes, choisir une solution et pour formaliser un accord.

## **Les autorités locales : des négociateurs centraux**

Les autorités locales jouent un rôle de tout premier ordre quelles que soient les conditions locales et l'ambition des projets. Même lorsqu'elles ne sont pas présentes sur le marché foncier (Neu Oerlikon, Bussigny), leurs rôles de régulateur du droit des sols en font des acteurs centraux dont dépend la mise en place de l'offre.

Si elles peuvent conjuguer leur rôle de législateur du droit des sols avec celui de propriétaires fonciers (comme dans les cas de Fribourg-en-Brisgau et de Müllerpieri) ou de détenteur de droit d'accès au foncier par la préemption ou l'expropriation (Mulhouse), les autorités locales disposent alors d'une marge de manœuvre certes beaucoup plus grande, mais pas absolue. Elles doivent également composer avec les conditions du marché immobilier régional. C'est en effet pour une large part à cette échelle que les niveaux de prix peuvent être régulés. Cela amène les autorités locales à négocier les conditions de l'offre de terrains à bâtir (type d'affectation, type de logements, densité...). Dans ces conditions, les principaux interlocuteurs des autorités locales sont souvent des sociétés qui développent des projets immobiliers.

## **1.2 Les enjeux des négociations**

### **Les objectifs de développement durable**

Les négociations s'avèrent déterminantes quand elles portent sur les conditions de l'offre d'aménagement (passage de l'offre à la demande dans la figure 1) et sur la prise en compte des attentes des acteurs de la demande. Trois types d'enjeux transversaux structurent les relations entre les acteurs :

- Les négociations des enjeux économiques. Elles se font autour de la répartition de la plus-value entre les collectivités publiques et les propriétaires fonciers. Cette répartition concerne essentiellement les droits à bâtir, la propriété foncière, la prise en charge des coûts de la décontamination des anciens terrains industriels et des équipements et infrastructures. Le financement des logements et les surcoûts liés à la qualité environnementale font l'objet de négociations. Des démarches d'ingénierie financière spécifiques sont parfois développées (ex. Mulhouse). Elles permettent de créer des conditions pour inciter les partenaires privés à investir en prenant en compte le surcoût lié à la promotion des économies d'énergie. Dans ces conditions, les caractéristiques du marché immobilier local jouent un rôle important. Elles interviennent en effet directement dans la nature de l'offre et dans la détermination des prix de vente des terrains et des montages des opérations immobilières.
- Les négociations des enjeux environnementaux. Elles traitent du type d'équipements et d'infrastructures collectifs qui doivent être financés par les autorités et les promoteurs. A cela s'ajoute les coûts liés à la gestion des ressources naturelles sur le site (renaturation, récupération des eaux de pluie, traitement des eaux et des déchets, etc.) Les caractéristiques physiques des immeubles construits, leur empreinte écologique et les questions de mobilité font aussi partie des enjeux environnementaux.
- Les négociations des enjeux sociaux. Elles portent sur la demande qualitative et quantitative des habitants et des entreprises. Cela se caractérise par la diversité des types de logements, les équipements collectifs, l'intégration avec le tissu urbain et les espaces publics.

Aucune des démarches poursuivies dans les six cas analysés n'a permis de répondre à tous ces enjeux à la fois. Chaque expérience a privilégié certaines dimensions en réponse aux enjeux locaux et aux attentes des acteurs impliqués dans les processus :

- la multifonctionnalité, la réduction de la mobilité individuelle et les espaces collectifs à Neu-Oerlikon ;
- la diversité des types de logement et les espaces collectifs à Bussigny ;
- la réduction de l'empreinte écologique à Vauban ;
- le renouvellement de l'offre de logement, la valorisation du patrimoine bâti, l'accompagnement social, la promotion de la basse énergie dans les opérations de réhabilitation à Mulhouse ;
- la répartition des types de logements, le financement de l'aménagement à Müllerpier ;
- la gestion du site naturel, les formes de l'habitat, les espaces collectifs à Rieselfed à Fribourg-en-Brisgau.

### **Les enjeux liés au foncier : le rôle des stratégies foncières<sup>12</sup>**

Le foncier occupe une place de choix dans la négociation de la préparation et la concrétisation des projets. Tous les cas étudiés confirment l'importance du cadre d'action créé par les politiques et stratégies foncières existantes et développées. Ces dernières sont liées aux politiques d'aménagement du territoire, de développement économique, voire de développement de l'habitat. Elles interviennent à plusieurs échelles : régional, d'agglomération, ou du quartier.

Enfin, une fois construit, le quartier peut faire l'objet de négociations ultérieures. Celles-ci portent principalement sur la gestion du site et les derniers aménagements. Outre les autorités et les investisseurs, la population résidante participe de manière individuelle (Müllerpier) ou collective (Neu-Oerlikon) à ces dispositifs.

### **1.3 Les modalités fructueuses des négociations**

La qualité et la faisabilité des projets de réaménagement des friches sont directement liées à la qualité du processus de négociation. Malgré leur diversité, les cas analysés permettent de mettre en évidence les facteurs récurrents qui facilitent le bon déroulement des négociations.

#### **Création d'un climat de confiance**

Dans les projets étudiés, les partenaires impliqués ont fait preuve d'ouverture pour se rencontrer, prendre en compte leurs intérêts et bâtir des solutions convergentes. A cela s'est ajouté le soin donné à l'établissement d'un climat de confiance entre les parties. Cela a permis que leurs relations puissent être constructives malgré les intérêts contradictoires (voir par exemple les cas de Vauban à Fribourg-en-Brisgau et de Neu-Oerlikon).

#### **Interdépendance des acteurs impliqués dans les négociations**

La prise de décision collective a été facilitée par la reconnaissance respective de l'interdépendance des intervenants. En effet, la construction de consensus a été plus aisée lorsque les compétences et les responsabilités respectives ont été clarifiées et que certaines décisions importantes, se distinguant par la multiplicité des points de vue des parties en présence et par leur complexité peuvent être partagée.

---

<sup>12</sup>Revue Urbanisme. La ville négociée. Actes de la 28ème rencontre nationale des agences d'urbanisme. Oct. 2007. Paris.

### **Mobilisation de capacités techniques**

Les enjeux en présence ont conduit à ce que les négociations se déroulent sur une base factuelle pour laquelle des études techniques ont été indispensables. Cela a impliqué dans tous les cas que les acteurs en présence aient pu compter sur une réelle capacité technique. Le cas de Vauban à Fribourg-en-Brigau est exemplaire à ce sujet. Les habitants, organisés au sein d'un « Forum », disposaient d'une réelle capacité analytique et de proposition qui a été déterminante pour qu'ils participent à conditions égales aux négociations avec les pouvoirs publics<sup>13</sup>.

### **Création d'un « espace » de négociation et de concertation des décisions<sup>14</sup>**

Dans tous les cas observés, les rapprochements entre les acteurs et partenaires du projet ont conduit à la constitution « d'espaces » de négociation. En leur sein se sont élaborés les orientations pour le projet et les niveaux de contribution des acteurs. La compréhension de ces dispositifs est éclairée par les travaux de la sociologie des organisations dont le sociologue Michel Crozier est un des fondateurs. Il définit les systèmes d'action concrets comme « *un ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient sa structure, c'est-à-dire la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci, par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux.* »<sup>15</sup> La qualité de ces espaces et la compréhension des mécanismes de régulation qui les animent s'avèrent être déterminantes pour l'avancée des projets.

Précisément, dans tous les cas, les dispositifs mis en place pour réguler les prises de décision et pour conduire le processus se sont révélés être des pièces essentielles pour le déroulement des négociations entre partenaires. Il s'agit soit d'espaces formels dans lesquels les parties se retrouvaient pour négocier des aspects critiques (Neu-Oerlikon, Bussigny), soit d'organisations qui animaient les négociations (Mulhouse, Müllerpier...). Dans ce second cas, les acteurs prenaient des initiatives pour mener les négociations entre eux en fonction de l'avancement des dossiers. A Mulhouse, il s'agissait de la négociation avec l'Etat central de l'application des mesures élaborées à l'échelle nationale. A Fribourg-en-Brigau, dans le cas du quartier de Vauban, cela concernait la négociation des caractéristiques du quartier durable de Vauban avec les habitants.

### **Le rôle des décideurs politiques pour trancher les questions sensibles et décisives**

L'analyse des processus de décision montre que les choix politiques s'imposent toujours. Ils sont déterminants notamment pour prendre des décisions stratégiques pour l'avancée des projets. En effet, dans tous les cas, la rationalité des négociations qui découlent des travaux techniques préparatoires n'a pas été suffisante pour dénouer certaines questions délicates. Ainsi, les principaux décideurs ont dû s'impliquer directement. Cela s'est caractérisé par exemple par l'intervention du représentant du pouvoir législatif municipal à Fribourg-en-Brigau ou encore des groupes industriels à Neu-Oerlikon. A Mulhouse, le Sénateur Maire a joué un rôle prépondérant, notamment pour présenter des demandes d'adaptation du cadre d'intervention national au contexte local.

---

13 Ces aspects seront développés de manière plus approfondie dans le paragraphe traitant de la participation.

14 Michel Crozier, 1977, L'acteur et le système, Le Seuil, Paris.

15 Michel Crozier, op.cit. p. 286.



## **2. La participation de la population au processus est un gage de durabilité**

Au sein des dispositifs de négociation que nous venons de présenter, la question de l'implication de la population est délicate. En effet, dans le cas spécifique des transformations de friches urbaines en quartiers durables, le représentant légitime des habitants est difficile à mobiliser ou identifier. Les études de cas réalisées ont permis de mettre en évidence :

- le caractère optionnel de la participation ;
- les différentes formes d'intégration de la participation des habitants dans les processus ;
- les conditions et les apports de la participation à la durabilité ;
- les limites des processus de décisions publiques dont la participation doit tenir compte.

### **2.1 La participation comme option aux mains des autorités politiques locales**

Les différences d'intensité de la participation dans les six cas révèlent les deux principaux enjeux de ce type de démarche :

- l'intervention de la population au stade de la planification alors que les autorités locales ne peuvent pas compter sur des représentants des (futurs) habitants ;
- la portée de la participation, selon qu'il s'agisse simplement d'informer la population en général, de consulter les personnes intéressées ou d'intégrer les partenaires sociaux au processus de négociation.

Si l'on exclut les formes traditionnelles de participation, telles que la représentation politique et les consultations administratives, les six études de cas permettent de distinguer des situations différentes selon les modalités :

- l'information (Bussigny et Neu-Oerlikon) ;
- la consultation (Rieselfed, Mulhouse et Müllerpier) dans la phase de planification ;
- la concertation : implication plus ambitieuse de la population lors de la planification (Vauban) ou gestion des quartiers durables (Neu-Oerlikon, Rieselfed et Vauban).

Le cas de Vauban est unique : il démontre qu'il est possible d'associer pleinement et durablement la population à l'aménagement, à la construction et à la gestion ex nihilo de quartiers durables. La participation a permis à la population intéressée de prendre part aux négociations mais également à la mise en œuvre du projet lors de la construction du quartier. Par son ampleur, puis son ambition, ce cas se distingue radicalement des autres. Son exemplarité internationale atteste de son caractère innovateur et pragmatique<sup>16</sup>.

Cette diversité de situations montre qu'en l'absence de résidents, les autorités locales peuvent envisager diverses options selon leur volonté d'ouverture du processus de décision. La participation n'a pas le caractère incontournable de la négociation. C'est une variante pour laquelle les conditions locales, et en particulier la volonté des autorités politiques locales, sont déterminantes pour que cette option générale se concrétise.

---

16 Voir la description du cas en annexe.

## 2.2 L'intégration de la participation dans les processus comme enjeu politique

Les études de cas révèlent des formes diverses d'intégration de la participation dans les processus. Pour les cerner, nous proposons de croiser, les principales phases des processus avec les formes de participation de la population.

|              |   | Phases   |   |  |
|--------------|---|--|---|--|
|              |   | Étude et élaboration de la stratégie de développement du quartier  | Réalisation – construction du quartier  | Gestion du quartier construit  |
| Information  | Constitution du comité de pilotage du projet<br>La population est informée de la constitution d'un comité de pilotage.  | La population est informée du projet par la presse, par voie d'affichage ou par des réunions publiques de présentation.  | La population est informée de l'avancée du projet à ses différentes phases.   | La population est informée de la tenue d'événements auxquels elle est invitée à participer et d'aménagements qui ont une influence sur son quotidien.  |
| Consultation | La population est consultée au sujet de la composition du comité de pilotage, qu'elle y ait des représentants ou non.   | La population est consultée sur les grandes orientations du développement futur du quartier. Des enquêtes qualitatives via des questionnaires, et des réunions publiques sont organisées. Dans le cadre des démarches de projet, la population est appelée à s'exprimer (enquêtes publiques, validation administrative...).  | La population est consultée sur des arbitrages relatifs à l'avancée du projet. Ex : choix des matériaux, design de l'espace. Elle participe aux médiations relatives à l'avancée du processus, du respect des délais et aux investissements à consentir.  | La population est régulièrement consultée au sujet des choix d'organisation de projets ou de propositions portées par la collectivité et réciproquement, elle est force d'initiative auprès des autorités locales. |
| Concertation | Les autorités locales soutiennent activement les organisations de la population pour qu'elles aient la capacité et les moyens de participer pleinement au projet. | La population participe directement à la définition du projet et met sa connaissance au service de la stratégie. Des enquêtes qualitatives approfondies peuvent être conduites, notamment pour révéler l'appropriation de l'espace. Des méthodes élaborées de participation permettent de faire émerger des choix collectifs. L'appui sur des structures de participation et des associations déjà présentes est un atout. | La population participe directement au suivi du développement du quartier par des actions de développement ou de construction qu'elle supporte et anime elle-même. La population investit, mène des projets d'aménagement, voire de construction. Elle est susceptible de gérer des budgets d'investissement. | La population gère tout ou partie d'actions qui contribuent à l'animation de la vie sociale ainsi qu'à l'entretien et l'amélioration du cadre bâti. Pour cela des moyens propres sont attribués à la population.   |

Figure 2 : enjeux et méthodes de la participation

La multiplicité des possibilités montre que le contenu concret de la participation est un enjeu réel. Il n'est pas défini une fois pour toutes et sa forme définitive dépend des acteurs en présence. Idéalement ces derniers devraient se mettre d'accord sur la portée et les conditions exactes de la participation au moment de lancer les premières réflexions. L'expérience de Vauban montre cependant que les formes de participation évoluent en fonction du déroulement du projet. Ces transformations se font au fur et à mesure des débats qui ont lieu autour des sujets les plus sensibles. L'essentiel semble donc de pouvoir faire preuve de flexibilité pour adapter la démarche et la portée de la participation.

### **2.3 Les conditions et les apports de la participation à la durabilité des projets**

Les cas de Vauban, pour la planification et la gestion, et de Neu-Oerlikon, pour la seule gestion, montrent les conditions locales à réunir pour que les habitants soient reconnus et puissent assumer leur rôle de partenaires lors de la mise en place d'un quartier durable. Ils révèlent précisément que les autorités politiques locales doivent :

- faire preuve de l'ouverture nécessaire pour accepter l'implication directe de la population dans le processus de décision pour la planification et la réalisation du quartier ;
- être prêtes à partager une part de leur pouvoir de décision ;
- inciter et donner à la population les moyens de s'auto-organiser pour qu'elle puisse être un acteur collectif qui prenne part aux décisions ;
- reconnaître que la population organisée est un véritable partenaire ;
- être disposées à appuyer financièrement et matériellement la population organisée pour développer et consolider sa capacité de proposition.

De son côté la société civile doit :

- se mobiliser pour développer des propositions qui répondent à ses propres intérêts et à les négocier avec les autres parties impliquées ;
- veiller à la légitimité des propositions présentées pour qu'elles puissent être prises en considération par les autorités politiques locales ;
- promouvoir l'engagement financier de ses membres individuels intéressés à investir dans la construction du quartier durable.

Dans de telles conditions, la participation des (futurs) habitants leur a permis de contribuer directement au caractère durable du quartier de la manière suivante :

- la participation permet l'introduction d'innovations technologiques et organisationnelles qui répondent à la demande de la population, surtout lors de la planification du quartier et de sa gestion. Cela contribue à la concrétisation des principes du développement durable accordés au début d'un processus (voir les enjeux, point 1.2) ;
- la participation facilite également la mise en œuvre de la planification adoptée, puisqu'elle répond aux préférences de la population. La rapidité avec laquelle le quartier de Vauban a été réalisé montre l'importance de l'appropriation des projets de quartiers par la population. Comparativement, la construction du quartier voisin de Rieselfed a été plus longue ;
- la participation contribue à la pérennité des quartiers durables. En matière de mobilité douce, de gestion des déchets ou encore de participation à la vie sociale du quartier, les liens entre les aménagements planifiés et les comportements attendus des habitants sont particulièrement forts. Les dispositions prises doivent bénéficier de l'assentiment des habitants pour qu'ils adaptent leurs comportements sur le long terme.

## **2.4 La participation est un complément aux décisions des autorités politiques locales**

Le caractère exemplaire du quartier de Vauban à Fribourg-en-Brisgau met en évidence les limites de la participation et son rôle complémentaire à la prise de décision publique et non pas de substitut ou d'alternative aux décisions des autorités politiques.

Même dans ce cas exemplaire, les décisions clés ont toujours été prises par les autorités locales (d'autant plus qu'elles détenaient le foncier). Le parlement local a ratifié les propositions qui avaient été négociées entre l'administration locale et les représentants de la population intéressée.

Dans tous les cas, il s'agissait de donner un caractère légal aux résultats des négociations qui impliquaient deux acteurs qui représentaient l'ensemble de la population locale : l'administration locale d'une part et un groupe organisé de personnes intéressées d'autre part.

La question de la pérennisation des démarches de participation se pose régulièrement dans les cas étudiés. La présence d'un appui des structures dont le rôle est justement de contribuer à la mise sur pied et/ou à l'animation d'un réseau d'habitants impliqués a été observée. En d'autres termes, l'autogestion est rarement absolue. Elle est largement promue et facilitée par les autorités locales.

## **3. La mixité sociale est un enjeu central et difficile à mettre en œuvre**

À côté des enjeux de participation de la population et de négociation entre les acteurs, nous considérons que la promotion de la mixité sociale est un autre élément primordial du projet de développement social des quartiers durables. Les six cas analysés ont permis de confirmer :

- l'importance et les enjeux de la mixité sociale ;
- les conditions puis les limites de la promotion de la mixité sociale.

### **3.1 Les principaux enjeux liés à la mixité sociale dans les quartiers durables**

Plusieurs enjeux liés à la mixité sociale apparaissent nettement dans l'analyse synthétique des cas étudiés.

#### **Enjeu économique : attirer des contribuables fortunes et/ou accueillir ceux qui ont peu de moyens financiers ?**

Dans tous les cas analysés, les collectivités locales sont soucieuses de l'équilibre des finances publiques. Elles voient dans la (ré)affectation de friches une belle opportunité économique et financière. A l'échelle de l'agglomération, elles doivent en effet faire face à la fuite des ménages à haut revenu vers la périphérie. Dans les communes centres, elles veillent donc à préserver les équilibres et la mixité sociale. Les ressources des ménages aisés sont nécessaires pour permettre la promotion d'un habitat accessible financièrement. C'est cet équilibre qui sous-tend les réflexions stratégiques des autorités locales au moment d'orienter la planification des sites étudiés.

Le niveau de revenu des ménages est un signe distinctif particulièrement puissant qui se répercute sur les choix résidentiel des habitants. Le cadre de vie et les aménagements projetés déterminent le type d'habitant à attirer. Quand il s'agit plutôt d'encourager l'arrivée de ménages aux revenus modestes, les porteurs des projets développent des logements aux loyers modérés. L'intervention d'opérateurs spécialisés est alors souhaitable car des montages financiers spécifiques sont nécessaires. Le principal défi est en effet l'application des objectifs de durabilité au cadre bâti, ce qui engendre des surcoûts.

À l'inverse, lorsque les collectivités souhaitent attirer des ménages plus aisés, elles veillent au développement d'un cadre de vie de qualité et à la construction de logements de haut standing. Le caractère durable et innovant des productions urbaines joue alors un rôle d'attraction.

### **Enjeu social : l'accès au foncier pour des projets à buts sociaux**

La mixité sociale doit permettre de limiter la ségrégation socio-spatiale et la création de « ghetto ». Sa mise en œuvre repose principalement sur l'attraction de populations aux revenus et cultures variés. Cette exigence implique la mise à disposition du foncier pour la réalisation d'opérations qui remplissent ces conditions. C'est un des principaux obstacles à la mixité sociale.

Il faut remarquer que s'il est vrai qu'un foncier aux mains des collectivités locales facilite la réalisation d'opérations qui incorporent la mixité sociale comme un paramètre important, cette condition n'est pas suffisante.

### **Enjeu environnemental : la prise en charge des coûts de la réduction globale des impacts environnementaux**

La nécessité de réduire l'empreinte écologique du cadre bâti ne peut se limiter à la réalisation de logements destinés à une minorité de ménages économiquement favorisés. Le défi est de réduire l'impact environnemental global de l'urbanisation et des modes de vie qui en découlent. Cela passe par l'amélioration des performances énergétiques des logements y compris ceux destinés aux ménages les moins fortunés. Cela pose un défi de taille, et malheureusement récurrent : inventer des dispositifs financiers adaptés qui rendent accessibles des logements durables à des ménages à faible revenu.

## **3.2 Les leviers de la mixité sociale**

Trois des six cas analysés sont des succès en matière de mixité sociale (Mulhouse, Müllerpier et Bussigny). La comparaison avec les autres cas révèle les éléments qui ont permis de telles réussites :

- **dès le début du processus de transformation du cadre de vie, la volonté politique des autorités locales** de promouvoir la mixité sociale est essentielle. Elle permet de dépasser les étapes délicates, de dicter des orientations stratégiques mais également d'associer des moyens (financiers et humains) à la conduite du projet ;
- **des moyens locaux** (étude des besoins, ressources financières...) sont indispensables, mais pas suffisantes au vu des montants en jeu, pour prendre en charge les surcoûts des bâtiments qui répondent aux dernières avancées technologiques ;
- **un soutien financier d'une entité supérieure, régionale ou nationale**, permet d'assurer le financement des opérations. Les moyens des instances locales ne sont pas suffisants ;
- **des entités spécialisées et impliquées localement** (par exemple des coopératives, services municipaux, société de développement) sont nécessaires pour en prendre charge le montage, la réalisation et la gestion de projets concrets, aptes à développer une offre de logements à des conditions préférentielles ;
- **l'adéquation entre les caractéristiques des besoins locaux et celles de l'offre de logement proposée** est un critère de réussite de la mixité sociale ;
- **l'accès au foncier et les capacités d'intervention sur le marché de l'habitat** représentent un point clé pour réaliser les opérations immobilières poursuivant le but de la mixité sociale. L'expérience du quartier de Vauban montre qu'il s'agit d'une condition nécessaire mais pas

suffisante. Dans ce cas, la collectivité locale était propriétaire du foncier et elle a soutenu un processus participatif exemplaire qui n'a cependant pas conduit à la prise en compte de cet objectif de durabilité sociale. En France à Mulhouse, et aux Pays-Bas dans le quartier de Müllerpier à Rotterdam, les collectivités locales disposent de moyens financiers et réglementaires pour intervenir sur la régulation des marchés fonciers tant dans le cadre des opérations d'aménagement que dans le contexte des marchés locaux ;

- **les échelles géographiques** d'appréhension de la mixité sociale sont variables. De l'agglomération aux bâtiments, les autorités locales sont susceptibles d'intervenir. Les solutions proposées à chacune des échelles d'intervention doivent être mises en cohérence. La création d'un cadre de coopération et d'intervention à l'échelle des agglomérations apparaît dès lors comme pratiquement indispensable.

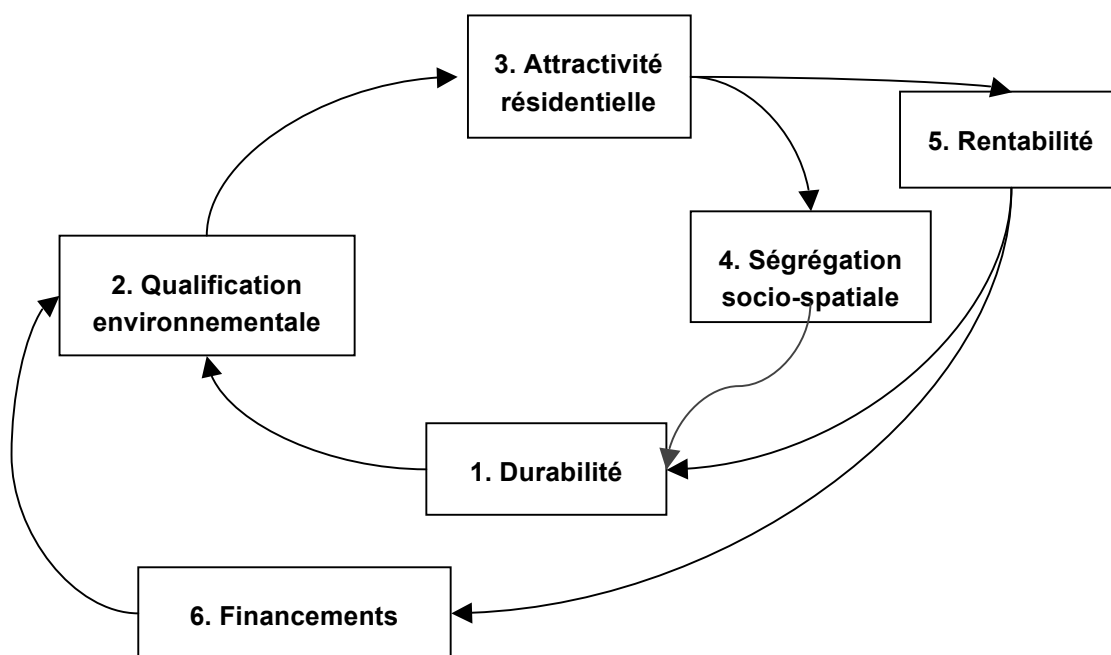
Les cas analysés montrent que ces conditions sont cumulatives et complémentaires, c'est-à-dire qu'elles doivent être remplies pour que la mixité sociale se concrétise. La mixité sociale est donc une dimension de la durabilité difficile à remplir mais déterminante pour que les objectifs de développement durable soient atteints. Elle porte sur les aspects non-visibles des quartiers : ceux qui ne reposent pas uniquement sur les caractéristiques architecturales du cadre bâti. La mixité sociale garantit l'équité et la cohésion sociale. Sa mise en œuvre repose sur une ou des stratégies territoriales mobilisant le logement comme levier.

### **3.3 Une dynamique générale qui rend difficile la mixité sociale**

La ségrégation socio-spatiale est une dynamique « naturelle » de la ville. Un quartier durable n'est pas facile à équilibrer socialement. Plusieurs logiques interviennent simultanément et de manière contradictoire dans la dynamique générale de la mixité sociale :

- le coût et le financement des innovations constructives (aussi technologiques et institutionnelles) qui tendent à exclure les ménages dont le pouvoir d'achat n'est pas suffisant ;
- l'appropriation individuelle du foncier et de l'environnement construit de qualité en fonction des moyens financiers des ménages ;
- l'attractivité des ménages en termes de style de vie et d'appropriation spatiale se rapprochent de celle de la classe sociale supérieure ;
- l'équité sociale, comme objectif collectif, qui tend à équilibrer les possibilités d'accéder à un habitat confortable et en phase avec ses capacités économiques.

Les cas étudiés le confirment, ces logiques se combinent pour créer une dynamique qui contrecarre la mixité sociale (voir le schéma ci-après). Les exigences de durabilité conduisent à la (re)qualification de l'environnement construit des quartiers (facteurs 1 et 2). Le montage financier de telles opérations requiert des partenariats publics-privés ou des fonds privés, tous à la recherche de rentabilité (voir les facteurs 6 et 5 du schéma). Or en même temps, les caractéristiques d'un quartier durable en font un objet attractif pour les ménages qui cherchent à s'y installer. Les plus fortunés d'entre eux ont souvent le plus de facilité à le faire (voir les facteurs 2, 3, 4 du schéma). Il en découle un mécanisme progressif de gentrification qui s'oppose au caractère durable des quartiers (facteur 1).



**Figure 3 : le cercle vicieux de la ségrégation socio-spatiale et son paradoxe pour la durabilité des quartiers.**

## **PARTIE 2 : RECOMMANDATIONS POUR L'INTEGRATION DE LA NEGOCIATION, DE LA PARTICIPATION ET DE LA MIXITE SOCIALE DANS LE REAMENAGEMENT DES FRICHES URBAINES**

Dans cette seconde partie, nous nous focaliserons sur les réponses à donner aux questions posées dans notre problématique à partir des enseignements tirés des six cas étudiés et pour mettre l'accent sur les dimensions sociales du réaménagement des friches urbaines.

Cela nous amènera à nous pencher de manière synthétique sur le rôle des autorités locales, les conditions de l'intégration de la population, la promotion de la mixité sociale et les principales mesures à prendre.

### **1. Les autorités locales doivent offrir un cadre propice à la négociation entre les acteurs impliqués**

Fortes de leur responsabilité, les autorités locales doivent promouvoir un climat et des espaces favorables à la négociation entre les « parties directement impliquées »<sup>17</sup>. En fonction des conditions locales, elles doivent donc s'engager dans la mise en place de processus ouverts à la négociation.

Elles doivent être capables de conduire un processus ouvert et de veiller à ce que l'intérêt public ait une place de choix dans l'orientation générale des opérations de réaménagement. Il s'agit en particulier de la négociation des objectifs de développement durable et de la mise à disposition du foncier nécessaire à leur concrétisation.

Par conséquent, en vue de consolider un climat de confiance entre les parties, les autorités locales doivent être attentives aux aspects suivants :

- au début de la démarche, les divers acteurs doivent identifier les principaux enjeux traitant de la négociation, de la participation et de la mixité sociale. En fonction de ces enjeux, les protagonistes doivent définir l'organisation de leurs relations et leurs modes de décisions. Ils se mettent alors d'accord sur « qui décide de quoi et au terme de quelles étapes ? ». Il est prudent de prévoir une procédure et des responsabilités spécifiques en cas de blocage ;
- l'égalité de capacité technique entre les parties garantit l'objectivité et l'équilibre des dialogues et des négociations ;
- la transparence des négociations autour des plus-values permet de légitimer et de rendre acceptable la planification des quartiers durables par les autorités publiques chargées de prendre les décisions finales, par les milieux privés et par la population concernée ;
- la participation d'experts aux négociations et aux démarches de participation permet de les consolider et de les enrichir. Les experts doivent avoir des compétences en matière d'urbanisme, de gestion participative et de communication. Cela permet de concilier les exigences techniques et la prise en compte des attentes de la population.

---

<sup>17</sup> Nous entendons par « parties impliquées » les entités et les acteurs dont dépendent la gestion des plus-values foncières, liées au réaménagement de friche urbaine. Il s'agit en général de l'administration publique locale, voire régionale ou nationale, des propriétaires fonciers et des investisseurs.



## **2. Promouvoir l'organisation de la population et son intégration dans le processus de négociation**

Puisque la participation de la population aux processus de décision ne s'impose pas d'elle-même, il est essentiel d'en définir les conditions pour qu'elle devienne une réalité.

Les principaux enjeux de l'intégration de la population dans le processus sont relatifs aux modes de décision, au déroulement des démarches, et aux personnes impliquées. Ils ont des conséquences directes sur l'organisation des processus de négociation. Il est dès lors nécessaire de se poser les questions suivantes :

- quelle est l'opportunité de la participation ? pour quels aspects de la mise en place des quartiers durables est-elle importante ?
- à quel moment la participation doit-elle intervenir ? Sous quelle forme ? Selon quelles modalités ?
- quels seront ses résultats et la plus-value qu'elle apportera ?
- finalement, quelle est la portée des résultats de la participation sur les décisions finales ? Qui décide en dernière instance en cas de différends ?

Les études de cas montrent que la participation peut être intégrée tout au long du processus. Pour cela, il faut donner des réponses aux questions précédemment énoncées lors de :

- l'élaboration de la structure de pilotage du projet : l'intégration dans une structure de projet de représentants de la population est un avantage en termes de légitimité des décisions ;
- l'élaboration du contenu des projets : la participation de la population permet de créer des aménagements compatibles avec les attentes des (futurs) habitants ;
- l'exécution du projet : la participation d'habitants en tant qu'investisseurs individuels contribue à la construction et au respect des objectifs de durabilité ;
- la gestion du quartier : la participation des habitants permet d'ajuster les aménagements à créer ou à adapter aux besoins de la population résidente.

Pour que la participation de la population contribue à améliorer la durabilité du réaménagement de friches urbaines il faut en particulier qu'elle contribue à :

- ce que les propositions présentées soient capables d'améliorer les performances des quartiers durables ;
- assurer la continuité de l'engagement citoyen dans la vie du quartier et en faveur des aménagements planifiés.

Il est donc essentiel, tant pour les autorités locales que pour la population intéressée, que les organisations représentatives de la population disposent d'une capacité suffisante pour faire des propositions innovantes qui soient à la fois techniquement crédibles (pour leur faisabilité), socialement légitimes (pour leur acceptation) et politiquement acceptables (pour leur ratification par les mécanismes démocratiques en vigueur et pour leur mise en œuvre postérieure).

Cela implique que les autorités locales pratiquent l'ouverture et promeuvent et accompagnent l'auto organisation des organisations sociales en présence.

### **3. S'entendre aussi sur les objectifs et les moyens de la mixité sociale dans les quartiers durables**

Dès les premières étapes d'un projet, les autorités locales doivent expliciter et/ou négocier les objectifs de durabilité à atteindre et les principaux moyens nécessaires pour y parvenir, en particulier en matière foncière. En raison des contraintes posées par l'accès au foncier et de l'existence d'une dynamique « naturelle » de gentrification, il est essentiel, que ces objectifs soient explicités en matière de mixité sociale. Cela dans le but d'orienter et d'encadrer les négociations qui accompagnent le projet.

D'un point de vue opérationnel, les parties impliquées doivent relever des défis posés par la mixité sociale :

- comment concilier l'attraction des contribuables fortunés avec l'accueil de ménages aux moyens financiers limités ?
- comment garantir l'accès au foncier pour des projets à buts sociaux ?
- comment prendre en charge les surcoûts des constructions durables ?

Les parties engagées dans la promotion de la mixité sociale doivent collaborer pour :

- définir les besoins en logement (quantité et caractéristiques) ;
- construire des objectifs partagés ;
- s'entendre sur les moyens financiers ;
- garantir l'accès au foncier ;
- prévoir les modalités de financement du logement et si besoin l'intervention d'opérateurs spécialisés en matière de logement social.

L'efficacité de ces mesures doit être évaluée notamment pour analyser leur impact sur la dynamique de gentrification. Dans une perspective plus large, le soutien public à des opérations immobilières destinées à des ménages à faibles revenus est nécessaire. Il permet de développer une expertise en matière de réduction économiquement viable de l'empreinte écologique.

C'est un défi considérable et incontournable pour réduire globalement et massivement l'impact de l'urbanisation. En effet, il ne suffit pas de disposer de quelques expériences témoins difficilement reproductibles. Il faut également que les logements construits contribuent au développement d'un urbanisme durable.

La généralisation des démarches d'habitat et d'urbanisme durables et l'encouragement de la production de logements accessibles financièrement sont des leviers de la diffusion des innovations technologiques appliquées au domaine de l'architecture et de l'urbanisme.

### **4. Encourager des mesures d'aménagement déterminantes**

Des mesures d'aménagement et de construction peuvent faciliter la conduite des négociations, la participation de la population et la promotion de la mixité sociale. Elles sont nécessaires, mais pas forcément suffisantes. Les enjeux politiques locaux les déterminent également.

Les mesures d'aménagements influentes sont :

- le soutien à des opérations immobilières ;
- le recours au droit du sol et aux indices de densité ;

- l'accès à la propriété foncière pour des opérateurs immobiliers et des ménages ;
- l'appui financier au montage d'opérations immobilières, si possible mixte ;
- le cas échéant, l'appui à la constitution et au renforcement d'opérateurs capables de monter des opérations immobilières pour des ménages à bas revenus.

Finalement les acteurs impliqués devront prendre en compte les conditions générales qui influencent la durabilité du système de production de la ville telles que :

- la volonté des autorités politiques locales de promouvoir un quartier durable en tenant spécifiquement en compte ses dimensions sociales ; de cette volonté dépend le dynamisme des décideurs locaux et leur capacité à conduire une démarche complexe et longue ;
- la capacité de mobilisation et d'organisation de la population intéressée. Elle est essentielle pour que la population soit un partenaire fiable dans les démarches de planification de quartiers urbains durables ;
- les conditions du marché régional du logement. Elles sont essentielles pour positionner une opération spécifique sur le marché régional et en apprécier correctement ses forces et ses faiblesses face à la concurrence d'autres opérations ;
- l'intégration des innovations technologiques dans les modes de production de la ville et leur financement. Le défi est bien de rendre ces innovations accessibles au plus grand nombre.

## **Conclusion : la primauté du niveau local et de ses partenariats**

L'analyse des conditions de la mise en place des dimensions sociales de quartiers durables confirme le rôle incontournable (nécessaire mais pas suffisant) des autorités locales. Leur intervention active et systématique est indispensable. Elle contribue à ce que : les négociations soient transparentes et équitables, la participation de la population soit pertinente et légitime et la mixité sociale ne soit pas un vain mot. Elles permettent également que les quartiers durables ne se réduisent pas aux seules questions de performances environnementales et/ou technologiques.

Leur implication est particulièrement importante dans la phase lancement des projets. Elle contribue à l'émergence d'un climat de confiance entre les parties intéressées. Cet aspect est particulièrement important pour la gestion de projets et de processus complexes et multi-acteurs. Elle est aussi déterminante au moment de fixer les orientations et les objectifs des quartiers durables et de définir l'intérêt collectif. C'est particulièrement le cas dès lors qu'on aborde la question de la mixité sociale. Des quartiers durables : bien sûr, mais pour qui ?

Aux différentes étapes du projet, les autorités locales sont appelées à jouer un rôle central lors du blocage ou de conflits entre acteurs. Elles doivent jouer ou faire jouer un rôle de facilitateur des négociations entre les parties en présence.

Ce rôle des autorités locales ne doit pas occulter celui des autres acteurs locaux. Il s'agit principalement des acteurs privés et de la société civile, ou encore d'autres entités publiques. Les acteurs privés, détenteurs du foncier et des moyens financiers immobiliers, sont des partenaires « naturels » des autorités locales. Parallèlement la présence de la population organisée est un atout supplémentaire pour accroître la qualité et la pérennité des quartiers durables. Pour cela, une volonté politique d'ouverture est nécessaire. La population doit également avoir une capacité suffisante d'auto-organisation.

Finalement, l'implication des pouvoirs publics à l'échelle nationale ou régionale (selon le contexte institutionnel) est indispensable lorsqu'il s'agit de rendre accessibles des logements de qualité durable aux ménages les moins fortunés.

Les autorités locales sont certes des acteurs essentiels dans la production de quartiers durables, mais elles doivent également tisser de multiples partenariats. Il est en effet illusoire de penser qu'elles pourraient se lancer seules dans de telles opérations. A n'en pas douter, c'est un défi de taille pour des administrations dont la capacité reste souvent limitée et partielle. De la capacité collective à relever ces défis dépendent évidemment, la qualité du cadre de vie, l'image des productions urbaines, mais également le maintien de la cohésion sociale à travers l'accompagnement et l'intégration des populations en difficulté.

## **ANNEXE : ETUDES DE CAS**

Pour élaborer les propos qui précèdent, six études de cas ont été réalisées. Elles illustrent et complètent les développements des parties 1 et 2 et sont parties prenantes à part entière du présent rapport. Elles sont présentées sans ordre hiérarchique :

- le projet d'aménagement du secteur de Bussigny Ouest à Bussigny en Suisse ;
- le projet de régénération des quartiers anciens à Mulhouse en France ;
- le projet de réaménagement du secteur de Neu-Oerlikon à Zurich en Suisse ;
- le projet de réaménagement des docks à Rotterdam aux Pays-Bas ;
- le quartier de Vauban à Fribourg-en-Brigau en Allemagne ;
- le projet d'aménagement de Rieselfed à Fribourg-en-Brigau en Allemagne.

## Bussigny : projet d'aménagement du secteur de Bussigny-Ouest



### 1 – Données de base sur le projet

#### 1.1 Le projet en chiffres

|                             |  |
|-----------------------------|--|
| Surface totale :            | 37 ha  |
| Réalisation prévue :        | 2010-2020                                      |
| Nombre d'habitants prévus : | 2'000 habitants                                |
| Nombre d'emplois prévus :   | 200 emplois                                    |
| Maître d'ouvrage :          | Commune de Bussigny                            |
| Architecte-urbaniste :      | Farra & Fazan, architectes-urbanistes EPFL/SIA |

#### 1.2 Le contexte

##### Un territoire au cœur de la métropolisation

La région lémanique connaît une forte croissance économique et démographique. Ces deux éléments contribuent à expliquer la pénurie en logements qui est observée sur l'ensemble de cette région. Le secteur de Bussigny-Ouest se situe à l'ouest de l'agglomération de Lausanne dans une zone en forte mutation. Il est à proximité du nœud autoroutier de l'A1 et l'A9. Il bénéficie d'une très bonne accessibilité et de nombreuses activités industrielles et commerciales s'y sont implantées. Le paysage s'est transformé de manière importante au cours des dernières décennies. L'agriculture est toujours présente et joue un rôle majeur tant en termes de paysage que de production ou encore dans l'imaginaire social. Les pressions sur l'habitat sont donc logiquement particulièrement vives et s'expliquent par un cadre de vie de qualité, une très bonne accessibilité et des besoins en logement très importants à l'échelle du grand territoire. Le développement du secteur s'inscrit dans des projets de territoire portés à l'échelle du canton, de l'agglomération Lausanne-Morges et de l'ouest lausannois.

##### Des collaborations émergentes dans les politiques territoriales

Le contexte territorial conduit à la mise en place de « collaborations territoriales », et avec elles, plusieurs décisions d'aménagement ont été prises :

- le Plan Directeur Cantonal, approuvé par le Conseil d'Etat le 28 juin 2006, prévoit notamment d'améliorer le cadre de vie urbain et d'optimiser l'utilisation du sol, de promouvoir la mixité des affectations du sol et du bâti, d'assurer les conditions d'accueil de nouvelles activités

économiques, d'améliorer la qualité des espaces publics, de contenir l'étalement urbain et de développer des logements de qualité ;

- le Projet d'Agglomération Lausanne-Morges (PALM) définit des concepts d'urbanisation, de déplacements en transports individuels et transports publics ;
- le Schéma Directeur de l'Ouest Lausannois (SDOL) met l'accent sur la remise en valeur de secteurs qui ont une urbanisation rapide et dispersée et qui ont engendré des problèmes de trafic et de pollution. Il prévoit une densification du bâti, un développement de la mobilité douce, une augmentation de l'attractivité des secteurs socio-économiques et accorde un soin particulier au paysage et à l'architecture.

### **L'invention d'outils de politique foncière**

L'aménagement traite principalement de l'affectation du sol (utilisation possible, type de construction, articulation avec les transports et l'environnement...). La gestion foncière concerne la propriété du sol (géométrie des parcelles, intention des propriétaires, servitudes...). Souvent, l'absence de coordination entre ces politiques a pour conséquence la non ou la lente réalisation de projets.

Une coordination entre aménagement et foncier a été prévue par la loi vaudoise sur les améliorations foncières de 1961. Mais c'est réellement en 1998 que le canton a développé deux instruments permettant de mieux appréhender en amont les possibilités de transformation et les besoins de coordination entre l'aménagement du territoire et les restructurations foncières.

Il s'agit d'une part des études préliminaires en améliorations foncières qui constituent un nouveau type d'étude à réaliser avant les démarches complètes de remaniement foncier et d'autre part de l'introduction de la simultanéité entre les démarches foncières et les études d'aménagement du territoire et non leur succession dans le temps comme cela était le cas.

Une telle démarche a été mise en place dans le cas du projet de Bussigny-Ouest.

## **1.3 Le site et le projet d'aménagement**

### **Le site**

Comme l'ensemble de la région lémanique, Bussigny connaît une pénurie de logements. Sur la commune, la capacité des zones réservées à l'habitat ne permet plus de satisfaire aux besoins à court et moyen termes. Pour répondre à l'évolution démographique prévisible, conformément aux objectifs du plan directeur en vigueur qui prévoit notamment le développement de zones dédiées à l'habitation, il importe de planifier le développement des zones à bâtir à l'ouest de la localité sur des terrains affectés en zone intermédiaire et en zone agricole<sup>18</sup>.

C'est sur une zone à l'ouest de la localité qu'il est prévu l'implantation progressive, à partir des années 2010 et jusque dans les années 2020, d'un nouveau quartier. Ce futur quartier sera constitué de différents types d'habitations, d'équipements collectifs (école, salle de gymnastique, services) et d'activités économiques. A la fin de son aménagement, il pourra accueillir environ 2'000 habitants et 200 emplois. Le nouveau quartier occupera environ 37 ha, soit un peu moins de 9% du territoire communal (qui compte 426 ha et 7'439 habitants). L'indice de densité d'occupation humaine (Habitants + Emplois/ha) s'élève donc à 59 Hab+Emp/ha. Le site du projet se situe à environ 50 mètres de la gare qui est également identifiée comme devant faire l'objet d'une meilleure intégration dans le projet d'agglomération.

<sup>18</sup> D'après le Préavis municipal relatif au plan partiel d'affectation Bussigny-Ouest.

## Le parti d'aménagement

L'architecte-urbaniste auteur du plan directeur du quartier présente le projet ainsi : « *En faisant partie des zones prioritaires de développement fixées par le canton dans son futur plan directeur, le projet de Bussigny-Ouest répond à de grands besoins de logement tout en proposant un prolongement harmonieux de la commune. Avec ¼ de sa surface occupée par des éléments naturels (cordons boisés, vergers, prairies, parcs) ce projet place véritablement les nouveaux quartiers dans un écrin de verdure. Ce cadre paysager, qui est aussi le premier acte de viabilisation du nouveau quartier, garantit une harmonie visuelle, un cadre de vie agréable et une continuité avec le milieu naturel environnant, en particulier le vallon de la Venoge et ses prolongements forestiers. Toujours à la recherche d'équilibre, différents types de logements (habitations collectives, semi collectives et individuelles) y trouvent leur place à côté d'équipements publics et d'activités économiques adaptées au quartier.* »<sup>19</sup>

### A retenir :

- Un projet au cœur d'un territoire en forte recomposition
- Des documents de planification régionale qui encadrent le projet d'extension du secteur
- L'invention d'outil d'aménagement permettant le rapprochement entre aménagement du territoire et améliorations foncières
- La valorisation d'un cadre paysager de qualité

## 2 – Evaluation de la participation des citoyens au projet

### 2.1 Les thèmes de la participation

Jusqu'à aujourd'hui, on peut dire que la participation et l'adhésion de la population au projet sont très bonnes. Cela s'explique par la volonté des services cantonaux, communaux et des urbanistes de valoriser chacune des étapes du processus.

Ainsi, suite au concours, les projets ont fait l'objet d'une exposition où la population a pu en prendre connaissance et comparer différentes hypothèses d'urbanisation du site. En plus de cette exposition, la présence d'experts dans le jury du concours a renforcé le « sérieux » et le choix du projet lauréat. Le choix a notamment été fait de solliciter les chefs de services concernés de l'administration cantonale pour qu'ils participent au jury du concours. Ces deux éléments ont donné une légitimité au projet du bureau Farra & Fazan, ce qui a rendu beaucoup plus confortable la suite du processus<sup>20</sup>. Une plaquette d'information a également été réalisée à destination des habitants. Des séances d'informations collectives ont été organisées. Au total, elles ont rassemblées plus de 500 personnes. Malgré la très forte implication du Syndic pour porter le projet, des oppositions au projet ont vu le jour. Elles sont notamment venues de l'extérieur de la commune et ont porté sur l'exposition au bruit, et l'ampleur du projet. Pour « débloquer » les diverses impasses, le rôle du syndic a été déterminant.

19 Source: <http://www.farrafazan.ch/urbanisme/urbanisme.html>.

20 D'après l'entretien avec Bassel Farra, un des auteurs du projet lauréat.



## 2.2 Les acteurs et leurs rôles

Les principaux acteurs de la participation sont :

- la commune : elle conduit le processus d'urbanisation. Elle joue un rôle de médiateur entre les acteurs ;
- les habitants de la commune : ils sont destinataires des démarches d'information organisées par la commune. Ils reçoivent des documents et participent à des séances d'information ;
- les propriétaires : ils sont impliqués de manière très active puisque le Syndicat des Améliorations Foncières qu'ils ont constitué est un des acteurs déterminant de la réussite du projet. Ils peuvent constituer une source de blocage importante, c'est pourquoi leur participation active est déterminante.

Les futurs habitants du quartier ne sont pas associés à la démarche. Ils ne sont pas identifiés.

## 2.3 Issues et finalités des démarches de participation

La démarche de participation est conduite activement par le syndic de la commune. Elle relève principalement de l'information à destination de la population et s'inscrit notamment dans le cadre légal prévu.

## 2.4 Evaluation du dispositif de participation de la population

La démarche de participation en direction de la population porte principalement sur l'information aux différentes étapes du processus. La négociation avec les différents acteurs impliqués dans le projet est un volet plus conséquent à prendre en compte.

### A retenir :

- Une démarche d'information à destination de la population à l'issue des différentes étapes du processus
- La forte implication du syndic dans la conduite du processus

## 3 – Négociation

### 3.1 Les temps de la négociation

#### Les études préalables

Les premières réflexions liées à la mise en œuvre du secteur de Bussigny-Ouest font rapidement apparaître différentes difficultés liées au régime foncier, à l'affectation du secteur en zone intermédiaire et en zone agricole, à l'équipement du quartier et la protection de l'environnement. Dès lors, la municipalité a mis en place un groupe d'expert composé d'un géomètre, d'un architecte, d'un urbaniste et d'un agriculteur, chargé d'établir un rapport d'études préliminaires. L'étude préliminaire avait pour but de déterminer les objectifs généraux d'amélioration foncière, de démontrer l'opportunité de procéder à un remaniement parcellaire et sa faisabilité technique et économique. Le périmètre du quartier « Bussigny-Ouest » comprend 38 parcelles d'une surface totale de 345'272 m<sup>2</sup>. Le groupe d'experts a jugé indispensable la réalisation d'un remaniement parcellaire avec péréquation.

Après consultation publique de ce rapport, les discussions entre le Service du développement du Territorial (SDT) et la municipalité ont conduit au lancement d'un **concours d'urbanisme** conforme à la norme SIA n°142. Cette procédure a notamment permis d'impliquer positivement les services de l'administration cantonale dans le projet. Le SDT a proposé l'intégration dans le concours de la coordination avec le Schéma directeur de l'Ouest, de la limite de l'urbanisation, de l'accroche du secteur aux réseaux des transports publics, (Gare CFF, TL, etc.), piétons, cyclistes, etc., de la densification plus prononcée et de la promotion d'une mixité adaptée à l'habitation.

Au cours de cette première phase, les négociations ont donc principalement porté sur :

- les objectifs prioritaires du projet ;
- la mise en adéquation du projet avec le Schéma Directeur de l'Ouest Lausannois ;
- la procédure à mettre en œuvre.

### **Le concours**

Il a pour but de « faire émerger les potentialités du lieu, de les guider, enfin de les maîtriser. Il s'agit de créer un morceau de ville pour 2'000 habitants et de façonner l'image de ce secteur pour les 30 prochaines années ». Ses enjeux ont été multiples. Ils ont porté principalement sur :

- la mise en valeur des caractéristiques paysagères ;
- la conception d'une urbanité et d'un cadre de vie optimum pour environ 2'000 habitants ;
- l'étude des espaces à créer en intégrant toutes les composantes de l'habitat : de l'espace rue à la chambre, de l'espace public à l'espace privé ;
- la recherche d'une mixité des activités favorisant la proximité ;
- l'élaboration de solutions typologiques pour des habitations de haute qualité.

Le concours d'urbanisme a donné lieu à la remise de 26 propositions. Le jury présidé par un architecte et composé de 5 professionnels, de 4 représentants des propriétaires, d'un technicien communal, du syndic, et de 6 experts de l'environnement, des transports, et des améliorations foncières. Le jury s'est réuni une première fois et a sélectionné 6 projets. Il a procédé à un examen approfondi notamment sur les thématiques de l'environnement, de l'organisation des déplacements en rapport avec l'offre de transports publics, les surfaces de planchers et la faisabilité foncière. A l'issue d'une seconde séance de travail du jury, le projet « Mudun » proposé par le bureau d'architecture Bassel Farra et Olivier Fazan a été retenu.

Au cours de cette seconde phase, les négociations ont donc principalement porté sur :

- le contenu de la conception directrice d'aménagement ;
- les caractéristiques des formes urbaines à développer.

### **La mise en œuvre du projet : le Syndicat des Améliorations Foncières**

Réunis dans un Syndicat des Améliorations Foncières (SAF)<sup>21</sup>, les propriétaires ont confié un mandat d'établissement d'un plan partiel d'affectation et sa réglementation ainsi que l'étude d'un schéma directeur des espaces publics au bureau lauréat du concours. Par la suite, le comité de direction du SAF, composé du syndic et de propriétaires, a désigné les mandataires nécessaires pour la réalisation des études techniques relatives à la mise en œuvre des projets. Leurs travaux ont permis de réaliser le Plan Partiel d'Affectation. Ce dernier a ensuite été mis à l'enquête publique.

---

<sup>21</sup> Le syndicat d'amélioration foncière est une corporation de droit public au sens des articles 702 et 703 du code civil. Ils sont régis par la loi cantonale vaudoise sur les améliorations foncière (LAF).

Au cours de cette troisième phase, les négociations ont donc principalement porté sur :

- les équipements à construire ;
- les remaniements parcellaires ;
- l'élaboration d'un mécanisme de redistribution des plus-values foncières.

### **3.2 Les acteurs de la négociation et leurs rôles**

Avec les experts qui sont intervenus de manière relativement ponctuelle, le projet a principalement été marqué par l'intervention et les relations de trois groupes d'acteurs.

#### **La commune**

La commune de Bussigny assume un quadruple rôle dans le cadre du projet de Bussigny-Ouest.

Elle est en effet, d'une part collectivité locale active dans le développement de son territoire. Elle prend des initiatives (étude de faisabilité, concours d'urbanisme) tout en s'assurant de la cohérence avec des projets plus larges (SDOL, Plan directeur communal, PALM).

D'autre part, elle est propriétaire d'une importante parcelle de 45'000 m<sup>2</sup>, elle est donc active dans le syndicat d'améliorations foncières et cela d'autant plus que le syndic de Bussigny a été élu président du syndicat. Cette « double casquette » a permis d'accélérer le processus et de faciliter la coordination.

La commune joue aussi le « rôle de la banque », que ce soit au niveau du financement de l'étude de faisabilité que du concours et du remaniement parcellaire.

Enfin, en tant que collectivité, elle prendra à sa charge l'entretien des espaces publics (routes, espaces verts et espaces de détente) qui lui seront cédés par les propriétaires dans le cadre de la procédure.

#### **L'administration cantonale**

Dans le cas de Bussigny, le Service du développement territorial a eu un rôle de proposition très fort. Suite à l'étude préliminaire, c'est en effet lui qui a proposé l'organisation d'un concours d'urbanisme. Il a proposé une démarche et a dépêché un de ces architectes tout au long de la procédure.

Dans le cadre du projet de Bussigny-Ouest, le Service des Améliorations Foncières a eu principalement un rôle de conseil. Il a apporté des éléments décisifs sur la conduite du processus d'élaboration et d'animation du syndicat des améliorations foncières. Le SAF exerce la haute surveillance sur les entreprises d'améliorations foncières (Syndicats d'Amélioration Foncières) et gère le crédit destiné aux aides structurelles dans l'agriculture.

Afin d'articuler au mieux la politique d'aménagement du territoire et le droit foncier, le SAF analyse la faisabilité foncière des projets d'aménagement du territoire et propose la démarche la plus appropriée pour assurer la coordination des intérêts en présence.

D'autres services de l'administration cantonale ont participé plus ponctuellement au projet, principalement en tant qu'experts (service environnement, infrastructures...).

## **Les propriétaires réunis dans un Syndicat des Améliorations Foncières**

Le syndicat d'amélioration foncière est une corporation de droit public au sens des articles 702 et 703 du code civil. Il est régi par la loi cantonale vaudoise sur les améliorations foncière (LAF). Le syndicat est mis en place lorsque des propriétaires fonciers cherchent ensemble à réorganiser la propriété foncière pour permettre une mise en valeur du sol, ou mettre en place des équipements collectifs.

Tous les propriétaires fonciers, possédant au moins une parcelle dans le périmètre du projet, sont considérés comme membre du Syndicat. La commune peut faire partie d'un syndicat même si elle n'est pas propriétaire. Dans ce cas, elle ne participe pas aux votes, mais sa présence est souvent appréciée lors des discussions.

Un syndicat AF est composé de divers organes travaillant en interaction :

- l'assemblée générale qui est l'organe suprême du syndicat AF réunissant l'ensemble des propriétaires ;
- le comité de direction qui est l'organe exécutif du syndicat AF exécutant les décisions prises en assemblée générale et gérant l'avancement administratif ainsi que les biens du syndicat AF ;
- la commission de gestion qui est l'organe de vérification des comptes ;
- la commission de classification qui est un groupe d'experts neutres et indépendants établissant le projet et traitant les réclamations en première instance ;
- le technicien, généralement un géomètre breveté, assurant la réalisation et la coordination du projet.

La vie d'un syndicat AF peut se subdiviser schématiquement en trois grandes phases :

- une phase d'études (étude préliminaire, plan d'affectation, avant-projet des travaux collectifs, nouvel état foncier, etc.) ;
- une phase de réalisation (construction des équipements tels qu'un chemin, assainissement, etc.) ;
- une phase de finalisation (mise à jour du cadastre et du registre foncier, répartition des frais entre les membres du syndicat AF puis dissolution du syndicat).

Dès la constitution d'un syndicat AF, un système d'autofinancement est mis en place sur décision de l'assemblée générale, laquelle vaut titre exécutoire (au sens de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et faillite) : chaque propriétaire doit s'acquitter de versements anticipés annuels, généralement proportionnels à la surface de sa parcelle (art 43 et 46 LAF).

Cela permet de couvrir les divers frais occasionnés par la première phase d'étude. Mais lors de la phase de réalisation, les dépenses augmentent fortement et l'autofinancement ne suffit généralement plus à couvrir les frais engendrés. A ce moment là, le droit à bâtir est garanti par le plan d'affectation en vigueur et la configuration du projet d'aménagement est définitivement choisie. La banque est assurée de la faisabilité de la réalisation dans un temps donné et accorde en général un prêt sans difficulté.

### 3.3 Les enjeux et les modalités des négociations

Les négociations ont principalement traitées des enjeux suivants :

- La capacité de négociation des propriétaires réunis en Syndicat des Améliorations Foncières ;
- La négociation de la plus-value foncière ;
- Parallèlement, les choix relatifs au contenu du projet ;

#### **A retenir**

- Le regroupement des propriétaires dans un Syndicat des Améliorations Foncières
- L'importance de la négociation permanente dans la conduite du processus

## 4 – La promotion de la mixité sociale

Le projet du Plan Partiel d'Affectation propose l'implantation d'équipements (école, salle de gymnastique, EMS...) qui donnent sur les espaces publics et qui sont en regard avec les équipements existants dans le reste de la commune. L'implantation d'activités économiques (sans nuisances) est autorisée ainsi que les locaux commerciaux en rez-de-chaussée des immeubles collectifs. On suppose donc qu'il y aura une vie sociale dans le quartier et principalement autour de ses espaces publics.

Le futur quartier accueillera différents types d'habitations : des secteurs d'habitations collectives (dont quelques logements subventionnés), des secteurs d'habitations groupées, des secteurs d'habitations groupées ou contiguës et des secteurs de villas individuelles ou jumelles. L'offre de logements présente donc un panel large de possibilités et assure une bonne mixité sociale.

La construction de logements sociaux est prévue. 3 périmètres d'implantation ont été envisagés. L'office du logement du canton de Vaud est propriétaires de 5'000 m<sup>2</sup> de terrain destinés à la construction de logements sociaux. Par ailleurs, depuis près de 20 ans, la commune de Bussigny capitalise la somme de 35'000 CHF.-/an pour le financement du logement social. Les années où cette somme n'est pas dépensée, elle est placée et réinvestie ultérieurement.

#### **A retenir :**

- La mise à disposition de terrains publics pour la construction de logements sociaux
- La planification de trois secteurs intégrés pour la production de logements sociaux
- Les réserves financières de la commune destinées à subventionner des opérations de logements sociaux

## 5 – Synthèse

|               | Points forts   | Difficultés - contraintes   |
|---------------|--|---|
| Participation | <p>Le succès des démarches d'information de la population</p> <p>La forte implication des propriétaires dans la définition des objectifs d'aménagement et du montage financier du projet</p> | La difficulté (impossibilité) d'associer les futurs habitants du quartier au projet |
| Négociation   | La constitution d'un organe de négociation entre les propriétaires, interlocuteur privilégié de la commune et autres administrations.  |   |
| Mixité        | La réservation d'emprises pour le développement de logements sociaux réparties en trois secteurs du projet   |   |

### Personnes interviewées

- M. Michel Wehri, Syndic de Bussigny
- M. Basel Farra, architecte-urbaniste

### Liens internet

<http://www.ouest-lausannois.ch/>

[http://www.bussigny.ch/net/Net\\_Bussigny.asp?NoOFS=5624](http://www.bussigny.ch/net/Net_Bussigny.asp?NoOFS=5624)

<http://www.farrafazan.ch/urbanisme/urbanisme.html>

## Mulhouse : projet de régénération des quartiers anciens



### 1 – Données de base sur le projet

#### 1.1 Le projet en chiffres

|   |                       |
|---|-----------------------|
| Surface totale :                            | 22 ha                 |
| Réalisation prévue :                        | 2001-2022             |
| Nombre d'habitants concernés :              | 16 000 habitants      |
| Logements à construire :                    | 922 logements         |
| Logements à démolir :                       | 120 logements         |
| Nombre de logements à rénover :             | 2'700 logements       |
| Surface d'équipements collectifs projetés : | 1600 m <sup>2</sup>   |
| Surface d'espaces publics à créer :         | 49 927 m <sup>2</sup> |
| Surface d'espaces publics à rénover :       | 43 523 m <sup>2</sup> |
| Surface d'espaces d'activité à créer :      | 8 226 m <sup>2</sup>  |

#### 1.2 Le contexte : de réels besoins d'intervention sur l'image du quartier et le tissu urbain

Le projet de Mulhouse consiste en une rénovation des faubourgs ouvriers. Le quartier est situé en première couronne du centre-ville historique de Mulhouse. Sa situation représente un réel potentiel de développement. Un tramway qui draine l'ensemble de l'agglomération borde le quartier. Le quartier est constitué de maisons en bande et de petits immeubles de type R+2/3. La forme urbaine est caractéristique des quartiers ouvriers et de l'urbanisation du 19<sup>ème</sup> siècle. Cette forme urbaine a un caractère patrimonial certain et fait l'objet de mesures de protection. La population résidente connaît des difficultés économiques et sociales. Des mécanismes de communautarisme sont à l'œuvre.

La part des immigrés et des bénéficiaires des minima sociaux est importante. L'habitat est parfois dégradé. La vacance se développe et les logements sont de taille plutôt réduite.

L'objectif global du projet urbain est de changer l'image du quartier et d'attirer des populations plus aisées et habituellement captives de l'offre résidentielle périurbaine, notamment en renouvelant l'offre de logement. Des objectifs de développement social sont portés par la Ville. Celle-ci souhaite promouvoir la mixité sociale en attirant de nouveaux habitants captifs de l'habitat périurbain et accompagner la population en place qui rencontre des difficultés sociales. Une ancienne caserne est en cours de réhabilitation. Certains bâtiments doivent être détruits. D'autres feront l'objet d'une réhabilitation en vue d'accueillir des logements. Un nombre important de logements dégradés ont été réhabilités ou rénovés.

Pour conduire le projet, la Ville s'est attachée les services de la Société d'Economie Mixte de la Région de Mulhouse (SERM) qui l'accompagne dans la mise en œuvre opérationnelle de ses orientations. Des moyens financiers importants sont alloués au projet par l'Etat dans le cadre d'un vaste programme national de rénovation urbaine des quartiers d'habitat social. Les collectivités locales participent également dans le cadre de leurs compétences respectives au financement du projet. Des partenariats publics-privés sont recherchés pour financer la construction de logements neufs. Par ailleurs, des dispositifs incitatifs sont prévus pour encourager les particuliers à rénover leurs logements et à investir dans la production de logements neufs. En matière de participation, les antécédents sont complexes. La Ville rencontre en effet de longue date des difficultés pour associer la population au développement du quartier. Un groupe restreint d'habitants se montre fidèle aux actions mises en place par les services de la Ville, mais les autres habitants participent trop peu aux actions d'information et de consultation de la population.

### **1.3 Le site : des difficultés mais des potentiels de développement important**

Le cadre de vie des quartiers anciens est par de nombreux aspects particulièrement dégradé. De nombreux logements sont vétustes et parfois insalubres. Ils sont souvent inadaptés à la demande actuelle.

Au-delà des stigmates qu'il porte et de ses difficultés, le site bénéficie de potentialités intéressantes. Il est situé à proximité immédiate du centre historique de Mulhouse. Il est également drainé par le tramway qui traverse l'agglomération. Sa valeur patrimoniale permet d'envisager des perspectives de valorisation intéressantes. Enfin, la densité actuelle est telle qu'il s'agit d'envisager une « déminéralisation » du secteur plutôt que de rechercher des formes urbaines denses à tout prix.



## 1.4 Intérêt du projet

Au regard de l'étude conduite, le projet peut apporter des enseignements sur plusieurs aspects :

- pour la négociation, le partenariat et le dispositif financier ;
- pour la mixité sociale, les dispositifs de renouvellement de l'offre de logement ;
- l'intervention en tissu urbain constitué, ce qui implique la participation des habitants en place.

### A retenir

- Un projet de rénovation d'un tissu urbain existant
- Des dispositifs incitatifs pour encourager la promotion de logements basse énergie dans la rénovation
- La mixité sociale et l'image du quartier comme objectif principal du projet

## 2 – Evaluation de la participation des citoyens au projet

### 2.1 Les thèmes de la participation

La participation de la population à l'élaboration du projet a principalement porté sur trois axes :

#### **La mobilisation de groupes d'habitants sur la base des conseils de quartier déjà existants dans le cadre de la concertation pour l'élaboration du projet urbain**

Les **conseils de quartier** sont des structures associant des habitants d'une ville à la gestion municipale. Ils ont été créés par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Le conseil de quartier n'a pas de pouvoir de décision, mais le maire peut le consulter sur les décisions affectant le quartier ou la ville. Il traite principalement des questions relatives à la politique de la ville. Ils sont composés des représentants de la vie locale (population, association, acteurs du développement social urbain...). Les conseils de quartiers sont des instances pérennes, se réunissant tous les 1,5 à 2 mois et non spécifiques au projet de rénovation.

Lors de la phase d'élaboration du projet, des habitants issus du conseil de quartier ont été sollicités pour participer à un **atelier urbain**. L'objectif a été de permettre aux équipes d'architectes-urbanistes de mieux saisir la vision du territoire des habitants. L'atelier a été encadré et animé par des professionnels de l'aménagement et de l'animation sociale. Les ateliers urbains sont des instances ad'hoc instaurées autour d'un objet ou d'un périmètre précis, planifiés dans le temps (sur quelques mois, 5 à 8 séances de travail environ) et conclus par un rendu versé au dossier. Les travaux ont duré une année. Un diagnostic a d'abord été élaboré pour recueillir la connaissance du territoire des habitants. Il a ensuite permis d'identifier les espaces mutables et de définir les principales attentes des habitants dans le projet. Les conclusions des travaux ont été remises aux trois équipes d'architectes-urbanistes qui ont participé au marché d'études de définition<sup>22</sup>. Elles ont dû prendre en compte les attentes et les propositions des habitants. La participation des habitants s'est arrêtée à ce stade. Le

---

<sup>22</sup> Cette démarche est comparable à celle du marché d'études parallèle (MEP).

choix définitif du projet est revenu à un jury composé d'élus et de professionnels et présidé par le maire de la ville.

Au-delà de l'atelier, les conseils de quartiers sont régulièrement mobilisés pour être consultés ou informés des projets en cours. Ils constituent une force de proposition auprès des principaux décideurs. Appuyés par la mairie, ils mènent également des actions qui contribuent au développement de la vie sociale du quartier. Toutefois, les porteurs du projet de rénovation des quartiers anciens rencontrent des difficultés pour élargir le public impliqué dans ces démarches, en particulier la population d'origine étrangère. Il n'y a aucun dispositif pérenne d'association de la population à l'élaboration et la mise en œuvre du projet urbain. Il s'agit plutôt d'une consultation. Du propre aveu du chef de projet, la concertation n'est pas le point fort de ce projet. A sa décharge, il faut indiquer que des freins culturels peuvent contribuer à expliquer ces difficultés. La crédibilité du politique est régulièrement remise en case et les pratiques traditionnelles de la démocratie et de la politique sont parfois décriées. La France n'a pas une culture très développée de la démocratie directe comme c'est le cas notamment en Suisse.

### **Les démarches d'information sur le contenu et l'avancée du projet**

Tout au long du projet, la population est informée de l'avancée du projet. Pour cela, plusieurs canaux sont utilisés :

- la presse quotidienne régionale ;
- le journal de la ville ;
- les conseils de quartier ;
- une exposition est en cours d'élaboration.

Des démarches d'information particulières sont conduites dans le cadre du lancement des procédures incitatives de réhabilitation de l'habitat. Elles passent par des actions de communication assez classiques et par la mise en place d'un point information sur les aides disponibles. Les personnes qui animent cet espace apportent également des conseils et une assistance sur la conduite du projet.

### **Le lancement d'un travail de développement social portant sur l'image que les habitants ont du quartier**

Avec les premiers travaux d'ampleur sur le quartier, des démarches d'accompagnement social ont été lancées. Elles visent à accompagner les habitants pour qu'ils renouvellent l'image qu'ils portent sur leur quartier et les éléments qu'ils jugent importants de valoriser auprès de l'extérieur. Il s'agit là d'un travail de promotion du quartier.

## **2.2 Les acteurs et leurs rôles**

### **La Ville**

Elle est responsable du projet de rénovation des quartiers anciens. Le maire porte politiquement le projet auprès de la population, des partenaires locaux et nationaux. Au sein de la mairie, le chef de projet de rénovation des quartiers anciens assure la coordination entre les différents services, anime la conduite du processus, gère les partenariats techniques nécessaires, notamment avec la Société d'Economie mixte. Il organise donc avec elle la participation de la population au projet. Il travaille en étroite relation avec les chargés de mission territoriale qui assurent l'animation et le suivi régulier des conseils de quartiers.

## **La Société d'Economie mixte de la Région Mulhousienne (SERM)**

Elle est chargée de mettre en œuvre les différentes actions qui concourent à la réalisation du projet. Dans ce contexte, elle organise l'information et la participation des habitants, notamment dans le cadre de l'atelier urbain et des informations nécessaires à la réussite des dispositifs incitatifs d'amélioration de l'habitat. Elle est en effet chargée de conduire une Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat dans laquelle une assistance technique au montage des projets de rénovation de l'habitat ainsi que des subventions sont proposées aux propriétaires bailleurs ou occupants. Du fait du caractère patrimonial du quartier, des avantages fiscaux spécifiques sont également proposés. Enfin, une assistance technique et des subventions sont accordés pour les propriétaires bailleurs qui s'engagent dans la rénovation de logement à basse consommation énergétique (50kw/an/ m<sup>2</sup>).

## **Les équipes d'architectes-urbanistes**

Dans le cadre du marché d'études de définition, les équipes retenues ont été tenues de conduire des enquêtes participatives auprès des habitants. Dans ce cadre, ils ont animé des démarches visant à solliciter la créativité des habitants impliqués dans les groupes de travail.

## **Les conseils de quartier**

Comme nous l'avons évoqué plus en amont, ce sont les organes sur lesquels s'appuient les porteurs du projet pour conduire leurs démarches de participation. Ils ne sont pas forcément représentatifs de l'ensemble de la population. Les membres du conseil de quartier ne sont pas élus démocratiquement et les catégories sociales les plus défavorisées et les populations d'origine étrangère sont parfois sous-représentées. Malgré cela les conseils de quartier portent les intérêts collectifs concernant la qualité du cadre de vie du quartier. La Ville et la SERM éprouvent des difficultés pour dépasser ce cadre de mobilisation de la population et toucher un plus grand nombre d'habitants.

## **Les investisseurs**

Ils assurent près de 45% du montant total de l'investissement planifié à l'horizon 2021. Promoteurs et investisseurs privés ou organismes HLM, ils interviennent dans le cadre des opérations d'aménagement pilotées par la SERM ou sur des opérations ponctuelles. Leurs projets sont systématiquement présentés en conseil de quartier et éventuellement soumis à l'avis des riverains. Dans un cas récent, la Ville a soutenu l'avis des habitants et a demandé au promoteur de revoir en profondeur son projet.

## **2.3 Issues et finalités des démarches de participation**

La mise en œuvre de démarches de participation a permis :

- de mieux prendre en compte les intérêts des habitants lors de l'élaboration de l'image directrice, grâce à l'atelier urbain organisé. Les travaux réalisés par les habitants ont en effet constitué une base de travail pour les trois équipes d'architectes-urbanistes ;
- de rendre plus efficaces les dispositifs incitatifs mis en place.

Pour atteindre ces deux objectifs, les démarches conduites paraissent particulièrement intéressantes. Les conseils de quartiers sont des instances particulièrement pertinentes. Il s'agirait toutefois de les rendre plus représentatives de la population, de mieux les intégrer dans les processus de décision. Par ailleurs, l'atelier urbain mis en place est également une démarche riche mais sa limite tient toutefois du manque d'issues et de leviers décisionnels.

## 2.4 Evaluation du dispositif de participation de la population

La participation de la population au projet de rénovation des quartiers anciens a permis de mieux saisir les besoins de la population. Les principales limites à formuler tiennent :

- de l'implication ponctuelle de la population dans le projet ;
- des difficultés rencontrées pour associer plus largement la population du quartier.

### A retenir :

- La présence de conseils de quartier constitués dans le cadre de la politique de la ville
- Des dispositifs de consultation de la population lors de l'analyse du site et de ses enjeux
- Des difficultés rencontrées par les porteurs du projet pour dépasser la sphère des participants assidus des conseils de quartier
- La volonté des porteurs du projet d'impliquer la population afin de changer l'image que celle-ci porte sur son quartier

## 3 – Négociation

### 3.1 Les temps de la négociation<sup>23</sup>

A différentes étapes du processus, la négociation a principalement porté sur les thèmes suivants :

- l'implication financière des différents partenaires ;
- l'acquisition de biens fonciers par la SERM ;
- le contenu du projet (élaboration de l'image directrice...) ;
- l'élaboration d'outils d'intervention sur la ville ;
- les types de logement à produire et leur forme.

### 3.2 Les acteurs de la négociation

Les négociations ont concerné plusieurs acteurs :

- la Ville ;
- la SERM ;
- les investisseurs (promoteurs, petits investisseurs, bailleurs HLM...) ;
- le conseil de quartier ;
- les autres collectivités locales ;
- les intervenants techniques dont l'architecte-urbaniste chargé de la conception du projet ;
- les propriétaires fonciers ;
- les propriétaires de logements.

<sup>23</sup> Ces données synthétiques sont issues d'une étude approfondie du processus conduite par la CEAT dans le cadre de l'étude sur les processus de production des quartiers urbains durables.

### **3.3 Les enjeux et les modalités des négociations**

Les modalités des négociations ont été variables en fonction d'une part des acteurs impliqués et des enjeux négociés.

Les négociations ont porté sur les thèmes suivants :

#### **La modification du cadre national de financement des projets de rénovation urbaine**

Dans le cadre d'un vaste programme national de rénovation urbaine, l'Agence National de Rénovation Urbaine (ANRU) avait mis en place des lignes budgétaires visant à engager des projets urbains dans les quartiers d'habitat social. La Ville de Mulhouse a d'abord négocié avec l'ANRU pour faire évoluer le cadre d'action initial qui ne prévoyait pas d'intervention dans les quartiers anciens. Dans ce contexte, les rapprochements entre le maire et le préfet de département<sup>24</sup> ont été cruciaux. La volonté farouche de ces deux acteurs de lancer des actions coordonnées permettant de rénover le cadre de vie des quartiers anciens a été déterminante. Du point de vue technique, les discussions entre le chef de projet de la mission de renouvellement urbain et les techniciens de l'ANRU ont été déterminantes. L'engagement du maire de la Ville et son poids dans la politique locale, voire nationale a également permis de mobiliser les autres collectivités territoriales dans le projet. Depuis l'élection de Nicolas Sarkozy, le maire de Mulhouse est devenu secrétaire d'Etat.

#### **La mobilisation des acteurs locaux**

La négociation de l'implication financière des différents partenaires (la ville, Etat central, autres intercommunalités, Conseil Général, Conseil Régional...) a été exemplaire dans le cas de la rénovation des faubourgs industriels de Mulhouse. L'évolution nécessaire du cadre d'action national a été un élément déclencheur d'une dynamique locale qui a permis l'implication financière d'autres partenaires. Parmi eux, des négociations ont dû être engagées avec le Conseil Régional et le Conseil Général (Département).

#### **L'acquisition de biens fonciers**

La Ville dispose de moyens d'intervention sur le foncier (préemption, expropriation). Dans le cadre du projet, elle en a transféré une partie à la SERM qui est chargée de mettre en œuvre le projet. Dans ce contexte, la SERM intervient dans plusieurs axes pour acquérir des biens fonciers :

- elle négocie à l'amiable l'achat de biens fonciers ;
- elle négocie avec les propriétaires de logements dégradés pour acquérir leurs logements afin de réaliser des travaux de réhabilitation. Si les négociations n'aboutissent pas, elle peut être amenée à exproprier ;
- elle exproprie des biens fonciers qu'elle aménage et équipe puis revend ;
- elle préempte certaines ventes.

#### **L'élaboration du contenu du projet**

Les négociations ont porté sur le contenu du projet. Un marché d'études de définition a été mis en place. Cette démarche est assimilable à celle du Marché d'Etudes Parallèles (MEP) pratiquée en Suisse.

Lorsqu'un maître d'ouvrage a une idée imprécise de l'avenir d'un territoire et de la politique à mettre en œuvre pour transformer la ville, il peut lancer une procédure dite de marché d'études de définition. Dans un premier temps, le maître d'ouvrage publie un avis d'appel à concurrence à la suite duquel il

---

24 Le Préfet de Département représente l'Etat déconcentré.

retient trois équipes qui se voient confiées la réalisation d'une démarche d'étude urbaine. Pendant toute la phase d'étude des échanges sont organisés entre un jury et les équipes. Cela permet d'enrichir le projet. Cette procédure permet d'envisager de manière approfondie l'image future d'un site.

Les objectifs sont proposés par la maîtrise d'ouvrage. Un périmètre est également présenté, mais les équipes d'études peuvent proposer un projet le modifiant. Le chiffrage des opérations reste fixe.

Ensuite, le lauréat désigné obtient un marché de maîtrise d'œuvre pour les espaces publics sans nouvelle mise en concurrence. Il formule une offre financière pour la réalisation du projet. Une fois validée, celle-ci tient lieu d'acte d'engagement.

Cette démarche a permis de créer un espace de discussion-négociation entre trois équipes d'architectes-urbanistes et les membres du jury. Parmi eux, la Ville et la SERM ont joué un rôle prépondérant. Le jury était présidé par le maire de Mulhouse qui avait le pouvoir de trancher les décisions qui ne suscitaient pas l'accord collectif. Cette organisation du processus d'élaboration du contenu du projet a permis de créer un processus itératif entre les membres eux-mêmes et avec les équipes d'architectes-urbanistes. Cette formule permet de faire évoluer les réflexions chez les différents acteurs impliqués dans ce processus.

### **L'élaboration d'outils d'intervention sur la ville**

Les négociations ont été conduites par la Ville appuyée par la SERM. Elles ont porté sur les objectifs de développement urbain mais surtout sur l'élaboration des outils et instruments à mobiliser pour modifier le cadre de vie.

Pour cela, des négociations ont été conduites entre les différentes parties en mesure de conduire des actions sur le tissu urbain (intervenants techniques, architectes, urbanistes, promoteur-constructeur...), d'y participer (population, société civile, acteurs de développement urbain, associations, bailleur social...) ou de les financer (collectivités locales, Etat). La Ville a joué un rôle central dans ces négociations car c'est elle qui a le plus de compétences administratives dans ce domaine. Elle a négocié la participation d'autres collectivités sur l'implication financière. La SERM a joué un rôle d'appui essentiel auprès de la Ville pour élaborer le contenu et l'opérationnalité du dispositif.

### **Le programme de logements à produire et leur forme**

Lors de la phase de construction des logements, les projets architecturaux ont été négociés entre les promoteurs-constructeurs et les intervenants techniques du projet. L'architecte-urbaniste, auteur de l'image directrice, a notamment veillé à la cohérence entre le projet urbain et les projets architecturaux. Chargée de mettre en œuvre le projet, la SERM a parfois joué un rôle de médiateur évident entre ces différents interlocuteurs.

#### **A retenir :**

- Le rôle de la SERM, chargée de mettre en œuvre de manière opérationnelle le projet
- Le dialogue étroit entre la Ville et la SERM
- L'intérêt de développer un marché d'études de définition pour créer un espace partagé de discussions du contenu du projet

## **4 – La promotion de la mixité sociale**

Les objectifs de base en matière de mixité sont d'une part d'attirer de nouvelles populations captives de l'habitat périurbain et, d'autre part, d'accompagner le développement social de la population en place.

### **4.1 Les objectifs**

L'objectif du projet de rénovation des quartiers anciens est de changer l'image du quartier. Pour cela, il s'agit notamment d'attirer de nouveaux habitants dans le quartier et notamment des classes moyennes. Une part importante de la population du quartier connaît en effet des difficultés socio-économiques, et des risques de repli communautaire sont à craindre. L'objectif du projet est donc à la fois d'attirer de nouveaux habitants et d'accompagner la population en place pour améliorer son cadre de vie et enrayer les difficultés sociales qu'elle connaît.

### **4.2 Les moyens**

Pour atteindre l'objectif de mixité sociale, la stratégie adoptée dans le cadre du projet prend deux formes :

#### **Une action sur l'offre de logement**

Le projet vise à diversifier les types de logements produits : logement locatifs subventionnés, rénovation de l'habitat, construction de logements destinés à l'accession sociale à la propriété. Pour ces différents produits, des dispositifs financiers spécifiques sont élaborés au plan national dans le cadre de la politique publique du logement. Des partenariats étroits sont tissés avec des promoteurs constructeurs (parfois semi-publics et issus de la tradition philanthropique) dont l'intervention permet d'enclencher une dynamique de changement d'image et, au final, d'attirer des investisseurs privés.

#### **Une action de marketing territorial pour accompagner le changement d'image de la ville**

L'équipe chargée de mettre en œuvre les projets mène une réflexion active sur les leviers à activer pour donner une nouvelle image au quartier tant en ce qui concerne le regard que les habitants portent sur le quartier, qu'en ce qui concerne l'image extérieure. Cette équipe est constituée de la mission renouvellement urbain, du service logement de la ville, des services techniques, de la SERM, de l'Office Public d'Aménagement et de Construction, du service communication de la ville, et des chargés de mission impliqués dans l'accompagnement de la population dans les quartiers.

### **4.3 Les acteurs**

Les principaux acteurs impliqués dans la promotion de la mixité sociale sont les suivants :

- la Ville : elle souhaite attirer de nouveaux habitants pour changer durablement l'image du quartier ;
- la SERM : elle est chargée de renouveler l'offre de logements et de conduire le projet ;
- le principal bailleur social : il dispose d'un parc de logement important. Par sa stratégie de gestion de son patrimoine, il peut intervenir sur les caractéristiques socio-démographiques du quartier et contribuer au bon déroulement du projet ;
- les habitants en place : il s'agit de les accompagner par des actions de développement social et d'améliorer leurs conditions de vie. Un dispositif d'accompagnement au relogement est en place ;

- les nouveaux habitants : le projet vise donc à attirer de nouveaux habitants. Pour cela, l'offre de logements et la qualité du cadre de vie sont les principaux arguments utilisés. Un important travail sur l'image du quartier est conduit et est notamment destiné à ce type de cible ;
- les promoteurs « classiques » à attirer pour qu'ils investissent et construisent dans le quartier.

#### **4.4 Les « moments » de la promotion de la mixité sociale**

Au-delà des phases de diagnostic du quartier et de la formulation des objectifs politiques d'intervention sur le quartier, la concrétisation de la mixité sociale se fait à deux niveaux :

- lors de l'élaboration des dispositifs permettant le renouvellement de l'offre ;
- lors de la construction de nouveaux logements.

##### **A retenir :**

- Le travail de marketing territorial
- L'intervention de promoteurs privés issus de la tradition philanthropique pour enclencher un mécanisme de changement d'image
- L'intervention sur l'offre de logement



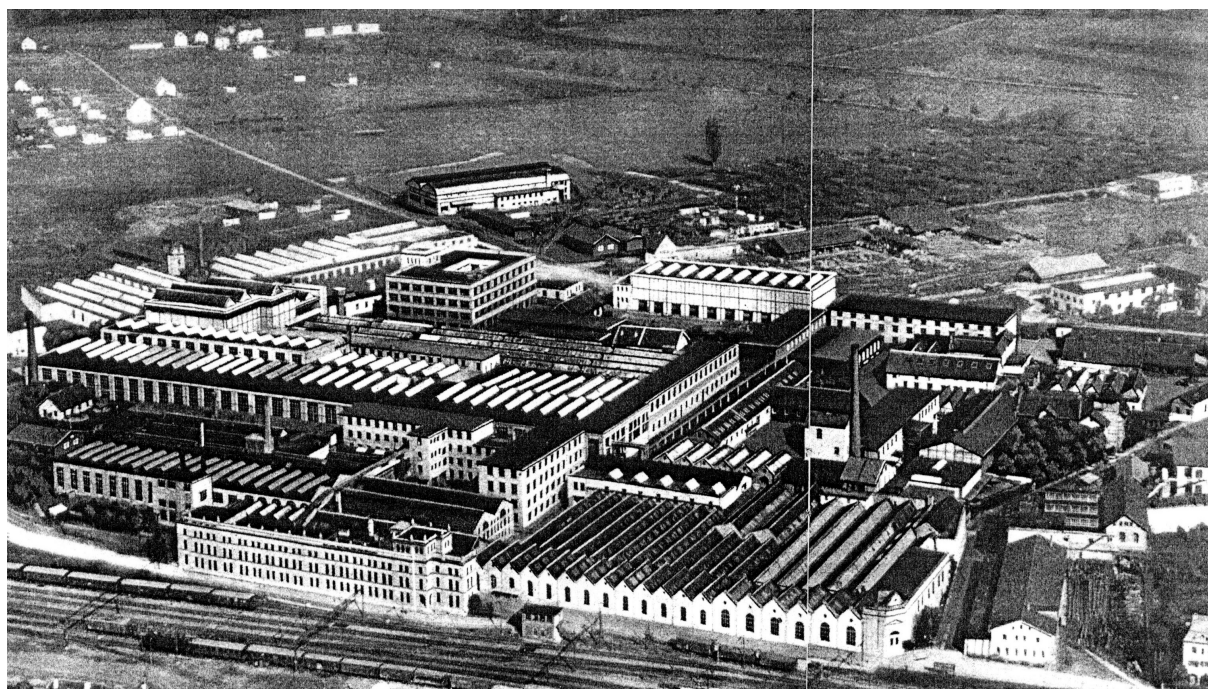
## 5 – Synthèse

| <b>Evaluation</b> |   |   |
|-------------------|---|---|
|                   | <b>Points forts</b>   | <b>Difficultés - contraintes</b>  |
| Participation     | L'institution de conseils de quartier consultés lors des projets de développement urbain  | Des freins culturels pour engager une démocratie de proximité efficiente  |
| Négociation       | Le travail d'élaboration du contenu du projet dans le cadre d'un marché d'études de définition<br><br>Le partenariat étroit entre un acteur doté d'un pouvoir politique (la Ville) et un acteur compétent au plan technique (la SERM) | Des difficultés liées au nombre important d'acteurs à impliquer, notamment pour assurer la pérennité des financements publics |
| Mixité            | L'implication de promoteurs privés chargés de développer de nouvelles opérations de standing<br><br>Un travail de marketing territorial   | De puissants mécanismes de périurbanisation à l'échelle de l'agglomération<br><br>Une mauvaise image du quartier              |

### Personnes rencontrées

- Mme Sophie Plawinski, cheffe de projet renouvellement urbain Société d'Équipement de la Région Mulhousienne - SERM.
- Mme Christine Tiret, chargée de mission renouvellement urbaine, Ville de Mulhouse.
- M. Benoît Zeller, directeur de l'habitat et du renouvellement urbain. Ville de Mulhouse et Communauté d'Agglomération Sud Alsace.

## Zurich : projet de réaménagement du secteur de Neu-Oerlikon



### 1 – Données de base sur le projet

Commune de Zurich

Surface : 60 ha

Réalisation : achevée à plus de 80%

Nombre d'habitants prévus : 5'000

Nombre d'emploi prévus : 12'000

Maître d'ouvrage : partenariat entre la Ville de Zurich et les propriétaires fonciers

Urbanistes : Ville de Zurich et Ueli Roth, bureau privé

#### 1.1 Contexte

A partir de la fin des années 70, le site de Neu-Oerlikon (NO) a été un des témoins des conséquences urbanistiques de la reconversion des industries. Les entreprises qui y étaient implantées ont été contraintes de cesser, de délocaliser ou de réorienter leurs activités. Cette mutation a libéré d'importantes surfaces industrielles, sur un site dont l'attractivité s'est considérablement accrue au fur et à mesure de la croissance de l'agglomération zurichoise. En même temps, la vie politique locale était dominée par un affrontement gauche-droite sur la manière de « faire grandir la ville » : en l'étendant encore plus (pour la droite) ou bien en densifiant (pour la gauche). La croissance urbaine a également conduit, après un âpre débat entre partisans des transports publics et individuels, à la mise en place d'un ambitieux système de transport public urbain, le S-Bahn, premier du genre en Suisse.

## **1.2 Site et données quantitatives du projet**

Le site industriel de ce qui deviendra le quartier Neu-Oerlikon a une surface de 60 ha, ce qui en fait encore à l'heure actuelle la plus grande opération de réaffectation urbaine de Suisse. Entre le début des études lancées en 1988 par les propriétaires fonciers (deux entreprises multinationales) et le début des opérations immobilières en 1998, 10 années ont été nécessaires pour réaffecter ce périmètre. En 2006, le site qui prévoyait l'installation de 5'000 habitants et de 12'000 emplois, avait été réaffecté à plus de 80%. Ce processus de mutation urbaine a été conduit en partenariat par la ville de Zurich et les propriétaires fonciers.

## **1.3 Autres données du projet**

A partir de 1998 la ville de Zurich formalise et systématise une politique d'amélioration de la qualité de la vie dans les quartiers de la ville avec la participation directe de ses habitants.

## **2 – Participation des citoyens**

### **2.1 La participation pour améliorer la réalisation**

Dans l'élaboration du quartier de Neu-Oerlikon, la participation des habitants a été mise en place et soutenue par la ville une fois la réalisation de celui-ci déjà bien avancée. Elle a conduit à une évaluation de l'aménagement réalisé, à l'identification de problèmes et à la mise en œuvre de propositions pour améliorer son aménagement.

Le cas de la place principale du quartier « Oerlikerpark », fait exception puisque les concepteurs ont volontairement limité leurs interventions pour réserver une partie de cet espace à des aménagements futurs. C'est ainsi qu'à partir de 2007 le secrétariat de quartier a conduit une opération de planification participative avec les habitants.

### **2.2 Les acteurs impliqués et leur contribution à la participation**

L'administration de la Ville de Zurich s'est chargée de la mise en place d'un cadre institutionnel pour promouvoir la participation des habitants du quartier. Dès le début, elle a associé les propriétaires immobiliers et les entreprises locataires. Elle a également impliqué des personnes spécialement dédiées à la promotion de la participation de la vie associative et collective.

### **2.3 Organisation de la participation, moments et modalités (déroulement)**

L'impulsion initiale a été donnée avec l'ouverture d'un secrétariat de quartier en 2000 quand les premières constructions voyaient le jour et que les premiers habitants s'installaient. L'idée centrale de cette initiative était d'appréhender la dimension sociale de la mise en place du nouveau quartier. Elle partait du constat que si un nouveau quartier implique la mise en place de nouveaux réseaux physiques (transport, communication, eau, énergie...), il est également nécessaire de reconstituer des réseaux sociaux.

La stratégie retenue a été de permettre aux habitants d'avoir de l'influence sur l'aménagement final du quartier (*empowerment*) tout en veillant à ne pas se substituer à eux. Le secrétariat de quartier a joué un rôle de médiateur entre l'administration municipale et les propriétaires fonciers d'une part et les habitants d'autre part. Il s'est agi d'un appui au « Dialogue Management » entre toutes les parties, y compris les investisseurs privés.

Précisément, les principales tâches du secrétariat de quartier ont été :

- d'appuyer la population dans la mise sur pied de projets de proximité ;
- d'assumer le secrétariat du quartier.

Ceci a conduit la personne responsable à développer d'abord les relations entre les habitants, notamment grâce à Internet, puis entre les habitants et l'administration de la ville pour conclure par la mise en réseau de l'ensemble des acteurs du projet (habitants, services administratifs, experts, propriétaires immobiliers et entreprises locales). Ce secrétariat de quartier ne dispose d'aucune infrastructure sur place. Il a donné la priorité à la collaboration avec les organisations existantes déjà actives dans le quartier de Oerlikon (voisin de Neu-Oerlikon).

Au plan opérationnel, le secrétariat a pu mettre sur pied une plateforme d'échange (Dialogue Oerlikon) pour réunir l'administration communale, les propriétaires fonciers, les entreprises locataires et les habitants. Dans le cadre de cette plateforme, une série de rencontres thématiques sur la qualité du développement du quartier ont été organisées. Elles ont débouché sur la création d'un groupe de travail mixte regroupant les habitants, l'administration, les propriétaires immobiliers et les entreprises locataires. Ce groupe a été chargé de dresser un diagnostic du quartier et de définir des mesures d'amélioration.

Au niveau administratif, le réseau de relations tissé au sein de l'administration communale par le secrétariat de quartier a finalement débouché sur la création d'une rencontre bi-annuelle de coordination entre tous les services administratifs concernés par le quartier.

Après une évaluation de la situation et des activités du secrétariat de quartier, la Ville de Zurich a décidé de reconduire son fonctionnement jusqu'à la fin 2009. L'aménagement de la place du Oerlikonpark devra notamment faire l'objet de décisions impliquant la population. Ce secteur du quartier accueille régulièrement des activités visant à valoriser le lien social.

#### **2.4 Issue de la participation et impact sur le projet**

Le diagnostic de la situation a permis aux parties en présence d'identifier les problèmes existants. Parmi eux, l'occupation des rez-de-chaussée et le rappel de l'origine industrielle du quartier ont été identifiés. Par la suite, deux initiatives complémentaires ont été lancées. Trois groupes de travail ont été créés pour traiter des questions urbanistiques suivantes :

- la révision partielle du règlement (2004) ;
- l'occupation des rez-de-chaussée, destinés à des activités commerciales ou collectives ;
- le maintien et/ou la réaffectation des bâtiments industriels.

Les habitants ne participent pas à ces groupes de travail, la secrétaire du quartier est chargée de les représenter.

Parallèlement, les milieux privés ont lancé en 2006 la création d'un fond de développement du quartier sur une base privée. En 2006, il était doté d'un capital de CHF 80.000.-. Son existence a été reconduite jusqu'en 2010. Il est alimenté de manière volontaire par des propriétaires immobiliers et par des entreprises locataires (17 au total) qui se sont engagés à l'alimenter pendant trois ans au moins avec une cotisation de 5.000.-/an. Il est destiné au financement des mesures d'amélioration du cadre de vie qui sont présentées par les habitants. Il a permis de financer un dépliant présentant le quartier, les associations existantes et leurs manifestations culturelles, la signalétique urbaine mais aussi l'ouverture d'un « café collectif ». La difficulté initiale rencontrée par le secrétariat de quartier a été de faire reconnaître les besoins et les idées des habitants par les autres partenaires privés et publics. C'est pour cela que la plateforme d'échange et de rencontre « Dialogue Oerlikon » a été essentielle. Elle a permis aux personnes de se rencontrer et de faire connaissance.

## 2.5 Facteurs de réussite et frein à la participation

Plusieurs facteurs de réussite à la participation sont identifiables :

Premièrement, la Ville s'est largement impliquée dans la démarche. Elle a mis à disposition une personne dont le travail a été d'animer la participation de la population. La Ville a également veillée à ce que les mesures prises en la matière s'inscrivent dans la durée.

Par ailleurs, le secrétariat du quartier a su s'appuyer sur le réseau social déjà existant, notamment les entités privées actives sur le territoire. Il a par ailleurs veillé à ce que ses actions soient adaptées à la population locale. D'ailleurs, certaines réunions se sont tenues en anglais.

L'institutionnalisation du dialogue entre les parties a été un pas décisif pour consolider la démarche voulue par la Ville. Le secrétariat du quartier a ensuite été doté de moyens financiers. Cela a permis de donner une suite concrète et effective aux idées et propositions des participants. Les responsables politiques et privés souhaitaient en effet que les propositions de la population puissent être concrétisées. Ils voulaient éviter la frustration sociale qui naît lorsque les efforts consentis par la population n'aboutissent pas.

L'aménagement des places publiques du quartier a été envisagé de manière spécifique. Des modalités différentes de participation ont conduit à l'implication spécifique des habitants et à une meilleure prise en compte de leurs suggestions.

## 2.6 Synthèse et perspectives

Evidemment, tous les problèmes de gestion du quartier ne sont pas réglés. La question du trafic reste contestée ; le *fahrtmodell*<sup>25</sup> ne fait pas l'objet d'un net consensus. La mise en commun de services privés (restauration et crèche d'entreprise...) doit être perfectionnée. L'organisation des activités culturelles doit également faire l'objet de réflexions plus approfondies. Malgré cela, les actions les plus importantes en matière de participation semblent avoir été développées. Les habitants ont été reconnus en tant qu'expert du quartier à part entière par la Ville et les principaux propriétaires. Leur légitimité est acquise. La participation des habitants semble être à présent lancée sur des bases pérennes ; plusieurs initiatives lancées par les habitants ont pu aboutir (création d'un bar communautaire, valorisation du patrimoine industriel...).

## 3 – Négociation

### 3.1 Les thèmes négociés

Dès les premières réflexions sur le projet et de manière unanime, les propriétaires ont souhaité mettre en place une planification concertée. En 1998, ces bonnes prédispositions ont permis de mettre sur pied une communauté de planification. Elle a eu la responsabilité de conduire et de mettre en œuvre tout le processus de décision. Elle comprenait une structure à quatre niveaux. L'un d'eux avait en charge l'information et la communication.

Parmi l'ensemble des thèmes qui ont été négociés dans le cadre de cette communauté de planification, deux suivants ont été les plus difficiles à appréhender.

#### **La mixité fonctionnelle et répartition entre les logements, les activités privées et les espaces publics**

Ce thème a conduit à la négociation du « Concept de structure » qui a fixé cette répartition en pourcentage et sans aucune spatialisation.

25 Modèle de régulation des trafics.

Les propriétaires fonciers considéraient que tous les espaces destinés aux logements étaient perdus. Ils souhaitent destiner l'entier de la superficie à des activités industrielles et de service. Leur appréciation était encore plus radicale en ce qui concernait les espaces collectifs complémentaires, relatifs notamment à la mobilité douce. Un voyage d'étude des membres de la Communauté de planification les a convaincu de la pertinence des propositions défendues par la Ville et par leur propre urbaniste-conseil.

### **La pondération des intérêts entre les parties a été l'autre grand thème de controverse**

Dans le cadre du remaniement parcellaire, les propriétaires privés ont dû négocier entre eux la répartition de leurs propriétés pour garantir la mise en œuvre du masterplan. Par la suite, la Ville de Zurich et les propriétaires privés ont dû négocier entre eux. Les négociations ont porté sur la mise à disposition de terrains privés pour des implantations publiques, la répartition des frais d'équipement et d'infrastructures, et l'assainissement des terrains contaminés.

Tous les autres sujets ont certes fait l'objet de discussions approfondies et intenses mais les parties en présence n'ont pas rencontré de difficultés majeures pour négocier des solutions acceptables. Il s'agissait en particulier de l'opportunité et des modalités d'organisation d'un concours d'urbanisme, de la conception directrice d'aménagement, et des lignes directrices et du règlement de construction détaillé.

### **3.2 Identification des acteurs impliqués et de leur contribution à la négociation**

Le processus de réaffectation du site a impliqué un nombre très limité d'acteurs. En effet, à part les trois propriétaires fonciers (dont deux entreprises industrielles qui détenaient la quasi-totalité du périmètre réaffecté) seule la Ville de Zurich et les CFF (tous deux également propriétaires de parcelles) ont été impliqués.

La communauté de planification a été structurée en 4 niveaux de travail et de décision, spécialisés et complémentaires :

- la conduite politique assumée par la Ville de Zurich, les chefs d'entreprise propriétaires de biens-fonds et la direction générale des CFF (également propriétaire) ;
- la conduite stratégique assumée par les chefs de service de l'administration communale, les gérants immobiliers des entreprises propriétaires et le chef de la planification régionale des CFF ;
- le niveau opérationnel, avec les responsables techniques des trois partenaires ;
- l'information et la communication avec les chargés des relations publiques des trois partenaires (propriétaires privés, ville de Zurich et CFF).

De très nombreux experts, mobilisés par les parties, ont été impliqués tout au long du processus pour traiter des très nombreux aspects techniques.

Conformément à sa vocation, toutes les négociations importantes se sont effectivement déroulées au sein de la « communauté de planification - Chance Oerlikon ». Leur déroulement et leur aboutissement ont été facilités par un climat favorable entre les parties, par la présentation de propositions rationnelles (techniquement au point) et par l'intervention occasionnelle d'un agent facilitateur.

Le mauvais exemple de l'aménagement de la gare était encore dans toutes les mémoires. Il a incité les parties à faire preuve d'ouverture pour mener un dialogue constructif. De plus la forte volonté d'aboutir, au vu de la taille des enjeux, a contribué à ce que les autorités supérieures de chacune des parties s'impliquent directement et de manière conséquente. Cet engagement a été déterminant

puisqu'il a permis de dépasser les préjugés tenaces que les parties en présence entretenaient les unes sur les autres et de débloquer les situations qui posaient problèmes.

Concernant la manière d'organiser le processus lui-même, les parties s'étaient entendues pour qu'elles soient toutes réunies pour traiter de la problématique et de tous ses aspects. Elles souhaitaient éviter l'émergence de processus parallèles à la démarche d'ensemble. C'est ainsi, que des négociations parallèles et synchronisées ont permis d'arriver simultanément à des décisions publiques relatives à la réglementation du périmètre (avec le « Sonderbauvorschrift ») et à la signature de contrats multilatéraux entre les propriétaires privés et publics (Ville de Zurich et les CFF). En effet, tous les accords nécessaires à la mise en place de l'offre de terrains urbanisables ont été systématiquement ratifiés par des contrats.

Par ailleurs, chaque partie argumente et présente des propositions fondées techniquement, résultants de travaux confiés à des experts. Cela a permis de séparer ce qui devait être négocié en termes techniques de ce qui devait être tranché par les autorités supérieures.

Finalement, il faut remarquer le rôle déterminant joué par l'urbaniste-conseil des propriétaires fonciers. Il a assumé, de fait, la conduite du processus de négociation entre toutes les parties. Il s'est chargé en particulier d'assurer systématiquement de bonnes relations entre les quatre niveaux du dispositif mis en place au sein de la communauté de planification. Il était essentiel à ses yeux d'assurer une bonne circulation de l'information et d'identifier les blocages de manière à les traiter et éviter qu'ils ne dégénèrent.

### **3.3 Issue des négociations, impact sur le projet et facteurs de réussite ou de frein**

Au terme de dix ans d'efforts (1988-1998) les parties en présence ont pu commencer à voir les fruits de leur travail avec les premières réalisations. La conjoncture aidant, la mise en place du quartier de Neu-Oerlikon s'est faite très vite puisqu'il était réalisé à plus de 85% en 2007.

Les changements dans le programme initial – abandon de la construction d'un complexe commercial avec un casino, d'un hôtel et de centres commerciaux à la suite d'une décision défavorable de la Confédération – n'ont pas eu de conséquence majeure. Les dispositions réglementaires mises en place et la qualité des relations entre les parties ont permis de trouver rapidement des alternatives tant en termes de planification que d'occupation réelle (construction d'un home pour personnes âgées...).

Parmi les facteurs de réussite qui ont joué un grand rôle, il faut signaler l'importance du développement de relations de confiance entre les parties qui s'est fait progressivement au fur et à mesure de la construction et de la mise en œuvre d'une vision commune et convergente qui répondait aux intérêts respectifs des parties.

L'approche systémique implicitement adoptée par les parties a été un autre facteur important. Elle a permis de considérer l'ensemble des dimensions de la mise en place de l'offre de terrains urbanisables et ce tout au long de la démarche. C'est-à-dire qu'elle a conduit les parties à analyser simultanément les aspects des droits du sol, de la propriété foncière et des infrastructures et des équipements, ainsi que leurs relations (voir Figure 1,) – a été essentielle pour conduire une démarche intégrale.

Cette approche a conduit les parties à rechercher et assurer un étroit parallélisme entre les démarches politiques et partenariales, c'est-à-dire entre les réflexions qui impliquent essentiellement des autorités politiques pour la définition du cadre légal et celles qui engagent à égalité les partenaires publics et privés (par exemple par le biais de contrats). Elle leur a permis de concilier la cohérence technique des solutions avec leur faisabilité opérative et leur équité, allant donc bien au-delà des

approches strictement juridico-administrative qui se seraient penchées essentiellement sur leur légalité.

Finalement, la négociation a donc porté sur la mise en place du quartier de Neu-Oerlikon et sur la répartition des plus-values et des moins-values liées à la réaffectation de cette friche industrielle.

## **4 – Mixité sociale**

### **4.1 Objectifs poursuivis pour la mixité sociale**

Deux coopératives ont construit près de 250 logements dans le quartier. Cela a permis d'attirer des familles aux ressources modestes. Une résidence pour personnes âgées a été construite à l'entrée du quartier.

### **4.2 Les conditions initiales de la promotion de la mixité sociale**

La question de la mixité sociale dans le quartier de Neu-Oerlikon n'a pas été un thème de négociation au sein de la Communauté de planification. Ce sont deux coopératives de logements qui se sont approchées des propriétaires fonciers pour leur acheter des parcelles constructibles et viabilisées puis les mettre ensuite en valeur<sup>26</sup>.

### **4.3 Les acteurs impliqués et leur contribution à la mixité sociale**

Les principaux acteurs impliqués dans le projet et qui ont contribué à la mixité sociale sont :

- deux coopératives déjà actives sur le marché local ;
- les deux sociétés immobilières propriétaires de terrain ;
- la Ville et le Canton de Zurich.

### **4.4 Evaluation**

Dix ans après le lancement du projet, l'aménagement du site de Neu-Oerlikon s'est concrétisé. C'est désormais un quartier habité par des classes moyennes. Il y a une certaine diversité générationnelle puisque l'on y trouve des jeunes, des personnes âgées, des familles avec des enfants en bas âge (plus de 200 naissances y ont déjà été enregistrées) et des étudiants.

Lors des premières mises en location, certains logements avaient du mal à trouver preneur. Cette situation est résolue. Désormais, le quartier attire. L'interconnaissance permet d'attirer de nouveaux habitants. En effet, parmi les nouveaux habitants, nombreux sont ceux qui ont déjà des connaissances dans le quartier. Cela facilite évidemment l'installation et l'intégration.

### **4.5 Facteurs de réussite ou de frein**

Le dynamisme et la capacité d'anticipation des coopératives ont été déterminants pour le développement du quartier.

La centralité du quartier a représenté à la fois un inconvénient au moment de la réalisation en raison du coût des terrains et un atout certain, une fois les appartements construits et mis sur le marché.

---

26 Ces sont les ensembles Delta et Kolonie 7 de la Baugenossenschaft Zürich et Regina Kägi-Hof de Allgemeine Baugenossenschaft Zürich qui comptent en tout 257 logements.



## 5 – Synthèse

Les résultats obtenus à Neu-Oerlikon en termes de développement durable semblent modestes au regard des standards actuels. Ils n'en restent pas moins significatifs pour l'époque en termes de mixité fonctionnelle, de mobilité et d'espaces publics. Un tel bilan n'est guère surprenant si l'on tient compte du fait que le thème du développement durable fut un sujet nouveau pour l'époque et qu'il ait manqué singulièrement de points de repère.

La mixité sociale est un bon exemple de cette situation. Le quartier a été victime d'une absence de politique spécifique en la matière. Il a été planifié pour être ce qu'il est devenu : une destination privilégiée pour des jeunes ménages urbains, bien rémunérés. La forte présence de coopératives de logement à Zurich (elles contrôlèrent 1/3 du marché du logement !) et une politique communale active n'ont pas suffi pour que les acteurs impliqués directement (les coopératives) puissent lui donner plus de place. La question de la mixité sociale n'ayant pas été à l'ordre du jour des partenaires directement impliqués dans sa planification, il n'est pas surprenant qu'elle n'occupe qu'une portion congrue du périmètre.

Cet exemple permet de souligner l'importance de fixer dès le départ des objectifs clairs et de mobiliser des acteurs spécialisés pour les traiter. La mise en œuvre de la mixité sociale sera plus aisée.

De part son ampleur, son périmètre, ses enjeux et la taille de l'opération, la transformation du site de Neu-Oerlikon est une première en Suisse. Compte tenu de l'importance du projet, les principaux responsables du projet s'y sont impliqués de manière personnelle et très active. Ils ont dû faire preuve de réalisme et d'audace.

La participation de la population a été limitée à la gestion du cadre bâti construit. Les habitants ont pu se pencher sur l'amélioration de leur cadre de vie, une fois celui-ci largement défini. Une fois les dés jetés, il ne restait plus qu'à négocier ce qui pouvait l'être. La marge de manœuvre encore à disposition a cependant été élargie volontairement grâce à une stratégie originale et souple de la Ville en matière de planification des espaces publics.

Le cas de Neu-Oerlikon confirme donc que le « design » d'un processus doit refléter les objectifs qu'il poursuit en termes de thématiques et d'acteurs impliqués. Cela permet notamment d'équilibrer les pouvoirs et de relativiser les intérêts des seuls propriétaires fonciers.

### Bibliographie

- Grün Stadt Zürich, Parkanlagen in Neu-Oerlikon
- Kurzevaluation des Quartiersekretariats Neu-Oerlikon
- Verein « Quartierentwicklungsfonds Neu-Oerlikon » Statuten
- Dialog Oerlikon : Konzept für eine umfassende Info-Plattform
- Quartiersekretariat Neu-Oerlikon / Oerlikon
- [www.neuoerlikon.ch](http://www.neuoerlikon.ch)

### Personnes rencontrées

- Mme Diethelm, responsable du secrétariat de quartier de Neu-Oerlikon
- M. Roth, architecte-urbaniste
- Mme Wehrli-Schindler, Ville de Zurich, responsable du bureau du développement urbain
- Mme Ineichen, Baugenossenschaft Zurich - BGZ

## Rotterdam : projet de réaménagement des docks



### 1 – Données de base sur le projet

#### 1.1 Le projet en chiffres

|                          |  |
|--------------------------|--|
| Surface totale :         | 4 ha                                       |
| Réalisation prévue :     | 2000-2005                                  |
| Nombre d'habitants :     | 1'400 habitants                            |
| Logements à construire : | 600 logements (dont 120 logements sociaux) |
| Emplois :                | 200  |
| Logements/ha :           | 150  |
| Habitants/ha :           | 350  |
| Emplois/ha :             | 50   |
| COS :                    | 2  |

#### 1.2 Le contexte : une ville en renouveau

Les Pays-Bas ont un système administratif très centralisé. L'Etat intervient massivement dans la planification et l'aménagement du territoire.

La puissance publique est très interventionniste dans le processus de production de la ville.

La ville de Rotterdam est frappée depuis quelques années par une crise économique qui conduit à un relatif déclin démographique et s'accompagne de difficultés sociales. La restructuration des activités portuaires a en effet engendré des pertes d'emplois importantes, aggravant la situation sociale déjà marquée par un fort taux de chômage et une population ouvrière d'origines diverses. La part de logements sociaux, propriétés des coopératives de logements, est très importante à Rotterdam. Dans ce contexte, la Ville a eu beaucoup de mal à donner une image attractive et positive d'elle-même. Accumulant les mauvais résultats (chômage, revenus faibles, % de personnes à l'assistance sociale, etc.), elle a voulu se donner les moyens dans les années 80 de renverser la tendance.

Suite à cette réflexion, la Ville a investi massivement pour redorer son image et attirer les investisseurs privés pour produire des logements de standing au centre-ville. La restructuration du port a laissé d'immenses secteurs en friche au centre-ville. Parmi les projets développés, il faut noter la construction d'un pont sur la Meuse au design novateur et le projet développé sur le site de Müllerpier.

Ce projet n'est pas forcément une illustration « idéale » des démarches conduites en matière d'éco-quartiers, mais il illustre la mise en œuvre d'objectifs sociaux, composante souvent la plus négligée des projets de « quartier durable ». Le contexte social dans lequel s'insère ce projet est intéressant car il est caractérisé par une situation difficile. La qualité urbaine et spatiale, ainsi que la mixité sociale, sont au centre du concept. Le projet vise des objectifs qui dépassent le cadre du nouveau quartier, il est le fruit des ambitions et d'une réelle stratégie de la Ville de Rotterdam.

### **1.3 Le site : les docks**

Le quartier du Müllerpier est situé sur un ancien site portuaire (docks), il jouit donc de la proximité de l'eau, mais aussi du centre-ville. Le site présente donc un grand potentiel. Il doit s'intégrer en périphérie d'un quartier difficile, où la population d'origine étrangère est dominante (>50%). Le site est libre et appartient entièrement à la société publique qui gère le port.

### **1.4 Les principales étapes du projet**

Les principales phases du projet de Müllerpier ont été de manière très schématique les suivantes :

- l'élaboration de document de planification stratégique à l'échelle de la ville ;
- l'organisation d'un concours ;
- la réalisation d'un plan d'urbanisme détaillé ;
- la définition de lots ;
- la construction et la vente des logements.

### **1.5 Intérêt du projet**

Les objectifs d'analyse de ce projet sont principalement de comprendre comment :

- valoriser un secteur en friche de la ville ;
- attirer de nouvelles populations ;
- contribuer au changement d'image du quartier ;
- concrétiser le programme de développement de logement définis par la commune.

Au regard de notre étude, ce projet présente plusieurs intérêts qui peuvent focaliser le regard du lecteur :

- le rôle de l'administration communale et ses rapports avec le secteur privé pour produire de la ville ;
- les actions conduites pour attirer de nouvelles populations ;
- l'articulation entre les services de la ville et les opérateurs de logement.

Ces points traitent de manière transversale de la mixité sociale, de la participation et de la négociation que nous aborderons successivement dans les paragraphes suivants. Au final, ce projet est marqué par :

- des moyens d'intervention publique importants ;
- une dynamique de régénération urbaine sur l'ensemble de la ville ;
- un potentiel offert par la situation et la valeur du site ;
- une volonté de revaloriser le centre-ville.

## **2 – Evaluation de la participation des citoyens**

### **2.1 Les thèmes de la participation**

La participation a porté principalement sur les thèmes suivants :

- l'affectation du sol ;
- les choix stratégiques de planification territoriale ;
- la valorisation des potentiels du site et le contenu du projet.

### **2.2 Les acteurs et leurs rôles**

Les acteurs de la participation sont principalement :

#### **La Ville**

Elle conduit le projet de régénération des docks. Elle décide et organise la consultation formelle et les rapports avec la population. Le service communication de la ville intervient dans le processus de participation. Son intervention tient certainement plus de la nécessité de convaincre la population et les partenaires du projet du bien fondé des intentions portées par la ville (redéveloppement des friches portuaire, programme de logement...) que d'impliquer la population dans les choix de décision.

#### **Les habitants**

Ce projet est marqué par l'absence d'habitants et de voisinage. Aucune démarche spécifique n'a été conduite pour associer les futurs habitants du quartier. Des informations destinées à la population sont développées par la ville (service communication). Elles s'inscrivent dans le cadre des démarches de planification encadrées par la loi.

#### **Les acquéreurs des logements**

Le système de promotion de logement prévoit que la construction ne démarre pas avant que 70% des logements ne soient vendus. Une fois les acquéreurs des logements « sur plan », les nouveaux habitants sont consultés par les constructeurs pour les choix des « finitions » de leurs logements.

### 2.3 Issues et finalités des démarches de participation

La démarche de participation vise principalement les éléments suivants :

- la consultation formelle nécessaire dans le cadre des documents ayant une valeur juridique, notamment ceux réglant l'affectation des sols ;
- l'élaboration du contenu du projet et des plans stratégiques.

### 2.4 Evaluation du dispositif de participation de la population

Le dispositif mis en place pour associer la population au projet s'est inscrit principalement dans le cadre formel défini par la loi d'une part et de l'information citoyenne d'autre part. Les documents d'urbanisme et d'élaboration du projet ont été mis en consultation. Les avis émis par la population et la société civile ont été recueillis. Aucune modification importante du projet n'en a découlé. Le cadre assez figé des consultations peut l'expliquer.

Les acquéreurs de logements ont été associés aux choix finaux concernant leurs logements. Ces acteurs n'ont pas été associés de manière approfondie dans la définition du projet.

Au final, les principaux éléments qui marquent la participation de la population sont :

- l'inscription de la consultation de la population dans le cadre formel des outils d'aménagement ;
- les actions d'information conduite par le service communication de la Ville ;
- l'implication des acquéreurs de logement dans les choix relatifs à leurs logements.

## 3 – Négociation

### 3.1 Les temps de la négociation

A l'**issue du concours**, la ville entre en négociation avec l'entreprise générale chargée de mettre en œuvre le projet. Des négociations importantes ont porté sur la concrétisation des objectifs définis dans le concours (qualité des espaces publics, forme bâtie, équilibre fonctionnel...). Dans ce cadre, la Ville s'est montrée particulièrement vigilante au respect des objectifs définis. La ville est d'ailleurs en mesure d'imposer un programme de logement et des critères architecturaux. Le fait qu'elle possède le foncier explique largement cette capacité d'influer le système de décision en sa faveur.

Au cours de la **définition de la forme bâtie**, la ville et l'entreprise générale ont négocié la qualité architecturale des bâtiments.

Lors de l'**acquisition du foncier**, le prix est négocié entre la ville et l'entreprise générale en fonction du prix de vente projeté des logements. Les coopératives de logements également, au même titre que l'entreprise générale, négocient avec la ville pour obtenir du foncier et définir les besoins en logement (type de logement, modes de financement...). Elles peuvent s'appuyer sur le programme de production de logement défini à l'échelle de la ville pour argumenter leurs demandes. Ce plan définit les types de logements à produire sur chaque secteur de la ville et les modes de production à mobiliser pour y parvenir.

Avant la fin de la construction des logements, les acquéreurs des logements peuvent négocier avec l'entreprise générale qui assure la commercialisation des logements pour définir les caractéristiques finales de leurs logements.

### **3.2 Les acteurs de la négociation**

Les acteurs des négociations sont :

#### **La Ville**

Traditionnellement, elle joue un rôle central dans l'aménagement du territoire des Pays-Bas. Les communes sont de grandes tailles. Elles sont dotées de moyens d'interventions importants, notamment en matière de foncier et d'habitat. Elles disposent souvent de moyens humains également très importants.

#### **L'entreprise générale**

Ce sont des structures de taille importante qui interviennent aux différentes étapes de la mise en œuvre des projets urbains. Elles interviennent dans les projets soit directement au moment de l'élaboration du concours en s'associant les compétences nécessaires au projet (urbaniste, ingénieur, architecte...), soit après le concours en mobilisant leurs compétences internes. Les entreprises générales assurent ensuite l'entier du processus de production du quartier sous le contrôle de la ville. Elles commercialisent également les logements. Ces groupes sont souvent portés par des organismes financiers importants (banques, investisseurs...).

#### **Les coopératives de logement**

Elles interviennent afin de construire des logements sociaux. Ce sont des organisations professionnelles qui peuvent jouer le même rôle que les entreprises générales. Elles interviennent sur de vastes territoires. Elles assurent souvent la gestion des logements qu'elles construisent. Il n'est pas rare que les coopératives de logement gèrent de 20'000 à 60'000 logements. Dans le cadre du projet de Müllerpier, elles sont intervenues pour construire environ 20% des logements.

#### **Les futurs habitants (acquéreurs de logement)**

Ils achètent pour certains d'entre eux des logements « sur plan » ce qui permet aux promoteurs de constituer un fond de trésorerie.

#### **Les intervenants techniques concepteurs du projet**

Architectes, urbanistes et autres intervenants dans les choix techniques relatifs à la conception du quartier sont également amenés à négocier avec les animateurs du projet (ville, entreprise générale). Ces négociations traitent principalement du contenu du projet et des liens entre les objectifs et les solutions proposées ; la forme des bâtiments, la qualité des constructions sont certains des éléments discutés afin qu'ils s'inscrivent dans le développement global du quartier et dans une logique de commercialisation.

#### **Les constructeurs**

Les entreprises chargées de concevoir les logements et de construire les bâtiments interviennent également dans le projet. Elles négocient avec l'entreprise générale principalement sur les questions relatives aux coûts, délais et caractéristiques techniques des projets. L'entreprise générale veille à la continuité des choix opérés lors de l'élaboration des choix stratégiques de développement du secteur.

### **3.3 Les enjeux et les modalités des négociations**

Les démarches de négociation sont principalement animées par les relations entre la ville et l'entreprise générale qui est chargée de mettre en œuvre le projet. Les rôles respectifs de ces acteurs sont clairement identifiés. La Ville dispose de moyens d'intervention importants ce qui lui permet de

peser fortement dans les discussions avec l'entreprise générale. Elle peut notamment s'appuyer sur le fait qu'elle soit propriétaire du foncier.

Les principaux enjeux des négociations résident dans :

- la qualité architecturale ;
- la concrétisation des objectifs définis dans le concours ;
- la mixité sociale en lien avec le programme de logement défini à l'échelle de la ville.

Au final, les principaux enseignements concernant la négociation concernent :

- Deux acteurs principaux animent le projet : la commune qui dispose de pouvoirs importants et l'entreprise générale qui est consciente des besoins du marché ;
- la ville confie des missions à une entreprise générale qui reste sous son contrôle ;
- les habitants peuvent négocier les « finitions » de leurs logements avec les constructeurs ;
- les choix stratégiques pour le développement du quartier sont assez précis, notamment en ce qui concerne la production de logements. Cela rend plus étroit le spectre des négociations ;
- le foncier est maîtrisé par la puissance publique. Son prix de vente à l'entreprise générale est fixé en fonction du prix des logements, ce qui contribue à produire de la densité.

## **4 – La promotion de la mixité sociale**

### **4.1 Les objectifs**

L'objectif du projet est de promouvoir un cadre de vie de qualité et d'attirer des populations aisées tout en envisageant la production de logements sociaux accessibles aux personnes qui rencontrent des difficultés pour accéder au logement. Ces objectifs répondent à des orientations prises à l'échelle de l'agglomération.

La Ville cherche donc à atteindre deux objectifs :

- construire pour des ménages avec des revenus moyens ou élevés. Ces ménages manquent cruellement à la ville de Rotterdam (1/3 des habitants de la ville sont dépendant de l'aide sociale). La ville a mis en place une démarche permettant sur chaque site d'évaluer son potentiel pour attirer des ménages aisés ;
- augmenter la mixité sociale des quartiers pour les rendre plus résistants aux changements dans la société et pour éviter la paupérisation. La construction des logements pour les ménages avec des revenus moyens ou élevés augmente la mixité sociale du quartier. Mais ceci reste une mixité sociale « sur papier ». C'est malheureusement un faux espoir que le quartier de Müllerpier améliore à court terme le cadre de vie de la population des quartiers difficiles avoisinants. Les nouveaux et les anciens habitants continuent (pour une grande partie) à vivre dans deux mondes différents. Le projet de Müllerpier peut néanmoins déclencher un processus de « gentrification » dans les quartiers autour (peu probable à court terme).

### **4.2 Les moyens**

Pour promouvoir une mixité des types de logements (20% de logements sociaux répartis de manière homogène sur le site), la Ville utilise plusieurs moyens :

- elle établit un programme de logement à l'échelle de la ville pour déterminer les besoins ;

- elle concrétise le programme de logement localement en définissant un schéma qui précise la taille des logements ;
- elle fait intervenir deux types d'opérateurs : une entreprise générale pour la promotion des logements situés sur le marché libre et une coopérative de logement qui développe des logements sociaux.

#### **4.3 Les « moments » de la promotion de la mixité sociale**

La mixité sociale est mise en œuvre à diverses étapes des processus.

Les moments clés sont les suivants :

- la définition du programme de logement à l'échelle de la ville, puis au niveau du quartier,
- le concept général d'organisation du quartier (l'image directrice) ;
- la définition d'un schéma d'organisation du quartier ;
- la détermination des prix de vente et des loyers des logements ;
- l'arrivée des premiers habitants, notamment dans les logements sociaux car la coopérative gère également les logements et développe une politique d'attribution sur l'ensemble de son patrimoine.

Au final, les principaux éléments qui marquent la mixité de la population se présentent de la manière suivante :

- la promotion de la mixité sociale s'inscrit dans une vision stratégique de la ville portée à l'échelle de l'agglomération et déclinée à l'échelle du quartier ;
- la ville développe un schéma d'organisation des types de logement à l'échelle du quartier ;
- la ville dispose du foncier, ce qui facilite sa tâche ;
- la ville prévoit l'intervention de divers partenaires pour assurer la promotion de différents types de logement.



## 5 – Synthèse

Les principaux éléments à retenir concernant le projet sont présentés dans le tableau ci-dessous.

|               | Points forts  | Difficultés - contraintes   |
|---------------|---|---|
| Participation | <p>La possibilité offerte aux acquéreurs de logements de déterminer les « finitions » de leurs logements</p> <p>L'implication du service communication de la ville dans le projet</p>   | <p>Une participation limitée à l'information sur l'avancée du projet et à la consultation formelle établie dans le cadre de la validation des documents réglementaires.</p> <p>L'absence de démarche d'implication des futurs habitants dans le cadre de la définition du projet</p> <p>L'implication, peut être trop partielle du service communication de la ville dans le processus de participation</p> |
| Négociation   | <p>L'importance des moyens d'intervention de la ville dans le processus de production du quartier</p> <p>Des compétences techniques solides dans les services de la ville</p> <p>Des rôles clairement établis entre l'entreprise générale chargée de mettre en œuvre le projet et la ville qui définit, gère et porte le projet</p> | <p>Les marges de négociation des concepteurs sont parfois faibles.</p>  |
| Mixité        | <p>Une programmation des logements déclinée à plusieurs échelles</p> <p>L'intervention d'opérateurs spécialisés (du haut-standing au logement social)</p>   | <p>Risque de gentrification</p>   |

### Personnes rencontrées et site internet

- M. Léonard Verest, ancien chargé de projet au sein de l'entreprise générale chargée de mettre en œuvre le projet et actuellement responsable de la planification directrice localisée et des grands projets au sein de l'Etat de Genève.
- <http://www.Müllerpier.nl/>
- <http://www.rotterdam.nl/smartsite268958.dws?MainMenu=268958&Menu=268958>
- <http://www1.cie.nl/home.aspx>

## Le quartier de Vauban à Fribourg-en-Brisgau

### 1 – Le processus en bref

Le processus de mise en place du quartier a été particulièrement rapide si l'on considère la chronologie suivante des événements :

- 1994 (printemps), création du Forum Vauban par des citoyens et des citoyennes engagés, qui voient dans le site libéré par le départ des troupes françaises une grande opportunité de créer un éco-quartier (friche très attractive en raison de son arborisation, de sa taille et de sa situation à 2 km du centre-ville) ;
- 1995 (printemps), la Ville de Fribourg-en-Brisgau charge le Forum Vauban de mener tout le processus participatif de la planification du périmètre du quartier de Vauban. Elle tire par là les leçons de son expérience précédente de Riesenfeld, où elle avait elle-même mené une démarche participative très traditionnelle, essentiellement basée sur l'information et la sensibilisation du public ;
- Lancement d'un concours d'urbanisme, avec à la fin de l'année l'élaboration d'un projet d'aménagement du périmètre du quartier de Vauban par les lauréats, Kohlhoff & Kohlhoff ;
- 1996, élaboration du règlement de construction et vente de terrains dans le 1er secteur ;
- 1997, assainissement et équipements des terrains : entrée en vigueur du règlement de construction ;
- 1998, début des premières constructions individuelles et installation des premiers habitants (septembre) ; modification du règlement de construction ;
- 1999, mise sur le marché des terrains du 2<sup>ème</sup> secteur.

### 2 – La démarche participative

La Ville ayant renoncé à assumer elle-même directement la conception et la conduite du processus participatif, elle a chargé le Forum de le faire. Il a été mis au bénéfice d'une subvention communale et a participé, avec voix consultative, à toutes les délibérations du groupe de travail du législatif communal.

Le Forum a alors mis sur pied, avec divers apports financiers (de la ville, de fondations privées et de la communauté européenne), une équipe de travail permanente de 5 à 6 personnes. Celle-ci s'est chargée de mettre sur pied et de renforcer la participation de la population à travers un projet spécifique (« Fachliche Begleitung der erweiterten Bürgerbeteiligung »).

Dans ce cadre et pour commencer (1995), il a pris l'initiative de conduire un processus pour élaborer une vision d'un éco-quartier sous la forme d'un modèle idéal, « sozial-ökologisch Modellstadtteils Vauban ». La mise en œuvre de ce modèle a conduit ensuite le Forum à organiser la participation de la population pour chacune des neuf dimensions de l'éco-quartier en créant des groupes de travail spécialisés.<sup>27</sup>

Parmi les modalités participatives mobilisées il faut retenir leur grande diversité et le souci de leur adéquation à chaque question spécifique. Il faut aussi souligner que la participation a été le plus souvent considérée comme un moyen (complémentaire) pour contribuer aux décisions des partenaires publics ou privés de la population intéressée.

<sup>27</sup> Pages 22 et 23 de Nachhaltige Stadtentwicklung beginnt im Quartier ; Ein Praxis- und Ideenhandbuch für Stadtplaner, Baugemeinschaften, Bürgerinitiativen am Beispiel des sozial-ökologischen Modellstadtteils Freiburg-Vauban, herausgeber C. Sperling, Forum Vauban und Öko-Institut ; Freiburg, 1999.

### **3 – Les modalités d’organisation de la participation**

Le projet de Vauban est une référence en matière de participation. Elle a pris de nombreuses formes. Il y a d’abord des formes traditionnelles, telles que :

- l’information de la population ;
- la consultation et l’organisation d’ateliers ;
- la mobilisation des ressources (aussi financières) propres des membres du Forum ou des personnes intéressées (par exemple avec la création de groupes d’auto-promotion pour l’achat de parcelles et la construction d’immeubles) ;
- le conseil et l’expertise auprès de groupes d’auto-promotion ;
- la coopération (ou négociation) avec les autorités locales ou des entités privées ;
- le développement d’activités concrètes, comme dans le cas de la promotion de la vie sociale du quartier.

D’autres expériences plus innovantes ont été conduites :

- la constitution de groupes de travail spécialisés ;
- la mise en place d’assemblées générales pour des échanges avec les groupes de travail ;
- l’échanges et collaboration avec les experts de l’administration ;
- la participation aux entités de coordination administratives et au débat politique ;
- l’octroi de mandats extérieurs à des spécialistes pour des questions thématiques (par exemple pour les aspects juridiques d’un quartier sans voiture) ;
- la promotion du quartier pour inciter la population à construire son logement propre et/ou y habiter ;
- la réalisation d’enquêtes sur des questions spécifiques ;
- l’information sur des questions importantes comme l’auto-promotion en groupe, les constructions durables en bois, etc. ;
- la publication d’un journal de quartier pour la communication générale ;
- l’appui à la création d’une coopérative Genova et à la conformation de groupes d’auto-promotion ;
- l’organisation d’ateliers publics pour des questions telles que la planification des espaces collectifs.

### **4 – Les principales négociations**

Il n’y a pas lieu de faire ici un résumé des principaux résultats obtenus par une expérience considérée internationalement comme un modèle. Nous rappellerons néanmoins les activités sur lesquelles le Forum s’est concentré et où il a obtenu des résultats particulièrement marquants :

- les transports et la mobilité ;
- l’énergie ;
- les projets de construction ;
- les espaces publics et les équipements et infrastructures collectives.

Parmi ces aspects, nous relèverons ceux qui ont été particulièrement difficiles à négocier entre la population et la ville et qui ont présenté des défis importants pour le processus participatif.

Le thème le plus difficile à négocier fut certainement celui de la mobilité. Il a pris quatre ans, avec en son centre la question des places de parc pour les voitures individuelles. En effet, la législation fédérale impose un certain nombre de places par appartement. Le forum Vauban n'en voulait pas (en raison des incidences connues sur la génération de trafic) mais il était soumis aux contraintes légales. Un propriétaire pourrait parfaitement acheter un appartement et demander après coup l'application des dispositions fédérales pour se faire attribuer une place de parc.

Il fallait donc dépasser la loi, sans la contourner. La solution finalement trouvée a nécessité beaucoup de temps et l'intervention d'experts (spécialistes du droit) pour déboucher sur une proposition acceptée par les habitants et conforme légalement parlant.

Cette solution repose sur les deux principes suivants :

- l'inscription au registre foncier du renoncement à l'usage de la voiture de la part des propriétaires ;
- le pari collectif d'une limitation du parking au cœur du quartier et de la mise à disposition de terrains aux abords de l'urbanisation (réserve de terrains, actuellement occupés par des espaces publics) qui pourraient être utilisés en tant que parking, plus tard si les copropriétaires devaient le décider ainsi. C'est en effet le collectif des propriétaires qui est compétent pour modifier l'affectation de ces surfaces, pour les faire passer, si nécessaire, de « espaces collectifs » à « places de parc pour automobiles individuelles » !

Un autre thème très difficile, et qui finalement ne fut pas négociable, fut celui du maintien ou non des anciens bâtiments des casernes françaises. La décision avait déjà été prise par le législatif municipal au moment où le Forum a proposé de les conserver pour en faire des logements sociaux. Ces bâtiments furent détruits.

Finalement, la question de l'orientation des bâtiments a aussi été un thème de conflit majeur, et où le Forum a perdu. En effet le projet de Masterplan qui a été retenu par le jury donnait une grande importance à des corps de bâtiment N-S, avec les façades principales orientées E-O. Cette orientation, défendue par les architectes depuis Le Corbusier, part du principe que les habitants étant absents toute la journée au travail préfèrent jouir du soleil levant à l'est pour leur déjeuner et à l'ouest pour le repas du soir.

Comme des façades pleins sud sont nécessaires pour pouvoir construire des maisons passives dans de bonnes conditions, le conflit fut frontal. Le surcoût du solaire passif passe de 7% (orientation N-S des façades) à 30% lorsque cette orientation n'est pas optimale.

Cette orientation présente, pour les architectes traditionnels, le double inconvénient de créer des façades nord très peu attractives et de générer une importante surchauffe en lors des grosses chaleurs. Ces inconvénients n'ont pas pu être discutés ni négociés rationnellement, par exemple par des mesures comme la construction de balcons profonds, la pose de store. Quant à la laideur des façades nord, leur amélioration n'a pas pu être prise en compte à partir des propositions du Forum, par exemple en supprimant le trafic des voitures individuelles et en réaménageant les rues en conséquence.

Bien que le Forum Vauban ait participé au cahier des charges du concours d'urbanisme, il n'a pas pensé à cette question de l'orientation des bâtiments et n'a pas réussi à faire revenir sur leur décision les autorités locales et les experts-architectes.

Quant à la question de la mixité sociale, elle n'a pas fait l'objet d'une attention particulière. Certains reprochent même un certain côté protectionniste au quartier. En effet la priorité était donnée aux ménages qui venaient de la ville ou de ses environs et les ménages disposant de peu de ressources n'avaient visiblement pas la possibilité ni de construire leur logement ni de louer ceux qui ont été construits. L'absence de soutien financier public pour des logements à prix réduit explique en grande partie l'absence de toute offre.

## **5 – Evaluation du processus participatif**

Même si le processus de conception et de construction de Vauban a été remarquable à plus d'un aspect, ses auteurs en ont fait une analyse critique de laquelle il vaut la peine de souligner les aspects suivants :

- la participation citoyenne et la représentation d'intérêts spécifiques : il peut exister une tension réelle entre la représentativité et la capacité d'innovation des processus participatifs. Dans le cas du Forum, la priorité partagée par tous ses membres allait clairement vers la nécessité d'innover. Cela n'empêche pas que toute innovation doit être soumise à une discussion très franche et très approfondie, aussi bien pour en garantir la faisabilité que l'acceptabilité. La place n'était donc ni à l'utopie la plus radicale ni à la solution du plus grand dénominateur commun, vidée de sa portée novatrice ;
- le Forum a toujours mis l'accent sur les innovations (on pourrait dire « au dépend de la représentativité ») tout en veillant à l'adhésion sociale et la faisabilité technique pour choisir et mettre en œuvre ses innovations (on pourrait parler de « nouvelle représentativité ») ;
- la professionnalisation contre le travail de base : l'existence d'une structure comme le Forum aurait pu conduire à la création d'une distance entre les « délégués-experts » permanents et les membres du Forum. Cela a en bonne partie pu être évité par un intense et permanent travail de communication et d'échanges avec l'ensemble des personnes intéressées. Cette communication permanente a permis de mettre en valeur les prestations fournies par l'équipe du Forum, essentielles à la prise en compte des propositions citoyennes au plan administratif (négociation) et politique (lobby) ;
- les innovations citoyennes contre les propositions administratives : la force de proposition du Forum a conduit à une certaine concurrence entre le Forum et l'administration publique, peu habituée à cette situation. Dans quelques cas, cela est allé jusqu'à la présentation d'options concurrentes, qui furent finalement arbitrées par les autorités politiques. Dans deux cas importants, le législatif communal a donné raison au Forum, contre les propositions de l'administration communale. Ces différents ont été résolus, une fois passé la controverse, par le dialogue entre les personnes et la reconnaissance au plan international des qualités du « modèle Vauban » ;
- le forum comme « entrepreneur » (c'est-à-dire, chargé de mise en œuvre) : pour aller jusqu'au bout des intentions des membres du Forum et ne pas se contenter du seul niveau de la planification, le Forum a été conduit à aller au-delà de la promotion de la participation, pour accompagner ou même carrément passer à l'action. C'est ainsi qu'il a accompagné et appuyé les habitants dans la conception et l'exécution d'initiatives concrètes, comme avec la création d'une coopérative (Genova), la création et la gestion d'une maison de quartier, ainsi que pour tous les groupes d'auto-promotion de la construction d'éco-logements.

## 6 – Facteurs de succès

Sans prétendre épuiser le sujet, il est important de répondre à la question des facteurs qui ont facilité et encadré de manière constructive toute la démarche participative à Vauban. Les éléments suivants apparaissent déterminants. Ce sont autant de considérations à prendre en compte à l'heure de reproduire une expérience, en s'inspirant de l'exemple de Vauban.

### Les conditions locales

- l'attractivité du terrain, en raison de sa localisation (en plein centre-ville), de ses caractéristiques propres (grands espaces, avec des arbres, etc.).

### La variable foncière

- le fait que la ville était propriétaire des terrains qu'elle avait rachetés à l'état fédéral au prix de 90 euros/ m<sup>2</sup> ;
- une loi du Land de Bade-Wurtemberg qui contraignant les autorités à la participation.

### Le climat socio-politique local

- le support politique des verts et du Parti socialiste local ;
- le caractère universitaire de la ville avec beaucoup d'étudiants, qui étaient non seulement à la recherche d'un logement (il y avait dans les années 90 une très grave crise du logement étudiant) mais qui étaient aussi disposés à s'investir dans des questions de société ;
- l'ouverture du maire-adjoint (chrétien-social) à la participation et sa volonté de dialoguer avec le forum Vauban. L'expérience mitigée Riesefeld, avec une participation traditionnelle, a été un facteur d'apprentissage important, qui a permis l'ouverture au processus de Vauban.

### La valeur ajoutée par le Forum Vauban

Les options prises par le Forum avec leur option d'une « Autre Participation<sup>28</sup> » ont été déterminantes, avec notamment :

- un dialogue basé sur des échanges continus (à tous les stades du processus), progressifs, intensifs, ouverts (chacun peut interpeller l'autre) et ceci pendant plus de 10 ans ;
- les apports du forum Vauban, en particulier par son « livre blanc » de 400 pages qui étaient fondés techniquement, pertinents, plein d'idées et de propositions concrètes ;
- la communication intense et systématique, avec un journal, des soirées de discussion, de débat et des ateliers avec les habitants et d'éventuels futurs habitants, etc.

---

<sup>28</sup> Traduction libre de l'expression « erweiterte Bürgerbeteiligung ».

## 7 – Enseignements

- le cas de Vauban est une opération modèle et avant-gardiste, pas tellement par sa portée (le quoi faire en matière d'écoquartier) que par les modalités du processus participatif (le comment décider) qui montre qu'il est possible d'innover localement et significativement grâce à la participation des habitants ;
- l'importance très considérable d'un contexte politique local généralement ouvert à une expérimentation sociale et la confirmation de l'importance de la propriété foncière aux mains publiques ;
- pour qu'une participation de la population soit effective, c'est-à-dire qu'elle contribue à la définition et à l'amélioration du projet, elle doit réunir simultanément deux qualités :
- être performante, c'est-à-dire produire des innovations faisables ;
- être capable de développer un consensus pour réunir derrière ses propositions d'innovation une claire approbation et soutien social ;
- pour que la participation soit capable de réunir ces deux qualités, elle doit en avoir les moyens, ce qui implique un soutien financier à sa mise en place et à son fonctionnement autonome ;
- la réunion de conditions-cadres locales favorables au développement d'un processus participatif passe par des décisions politiques des autorités locales qui souscrivent à l'ouverture du processus de décision et mobilisent des moyens financiers en faveur de la participation ;
- de plus, toutes ces conditions ne sont pas suffisantes ; la capacité des mouvements sociaux impliqués (ou leur capital social) restant déterminante, tant pour la mobilisation des moyens mis à disposition par les collectivités publiques, locales ou non, que pour leur bon usage (voir le premier enseignement) ;
- un processus participatif actif et productif confirme et revalorise le rôle des instances politiques locales, appelées à trancher entre des solutions contrastées et en concurrence, fruit du processus.

### Sources

- Entretien avec Andreas Delleske, membre du Forum Vauban
- Nachhaltige Stadtentwicklung beginnt im Quartier ; Ein Praxis- und Ideenhandbuch für Stadtplaner, Baugemeinschaften, Bürgerinitiativen am Beispiel des sozial-ökologischen Modellstadtteils Fribourg-en-Brisgau-Vauban, Herausgeber C. Sperling, Forum Vauban und Öko-Institut ; Fribourg-en-Brisgau, 1999
- [www.forum-vauban.de](http://www.forum-vauban.de)

## Le projet d'aménagement de Rieselfed à Fribourg-en-Brigau

### 1 - Données de base

#### Contexte

Pendant la seconde guerre mondiale, la ville de Fribourg-en-Brigau a été détruite à près de 90%. Elle a été reconstruite de manière compacte. Depuis les années 70, elle croît régulièrement. Dans les années 70, une forte mobilisation sociale de refus du nucléaire a animé le débat public. En réaction, les autorités de la Ville ont développé une politique avant-gardiste en matière environnementale, de transport et d'urbanisme. La ville est devenue une référence en matière de développement durable en Allemagne et au-delà.

#### Site et données quantitatives du projet

Le secteur de Rieselfed (78 ha), littéralement champ d'épandage, se trouve en périphérie, à 5 km de son centre. Il comprend une forêt protégée. En 1992, le législatif communal décide de classer 70 ha du secteur en zone constructible.

Suite à la décision du législatif communal, le projet est lancé en 1992 avec un concours d'urbanisme. En 2001 la commercialisation de la 4<sup>ème</sup> et dernière étape commence. En 2006, le quartier comptait 7'000 habitants et 2'500 logements et plus aucun terrain n'était disponible. Le quartier devrait être achevé en 2010 avec environ 10'000 à 12'000 habitants (4'500 logements) et 1'000 emplois.

#### Données financières du projet :

Le projet a été entièrement autofinancé par la ville qui en a assumé tous les coûts par la vente des terrains dont elle était la seule propriétaire. Elle a notamment financé :

- les aménagements fonciers ;
- la planification ;
- le management du projet : direction et équipe du projet ;
- la commercialisation et les relations publiques ;
- les infrastructures publiques, y compris le tram ;
- la participation, y compris l'accompagnement à la construction en autopromotion pour les groupes d'habitants ;

Seules quelques sources de subventionnement complémentaires ont été sollicitées pour des constructions particulières (écoles, casernes de pompiers, logements).

La réalisation du projet a donc été largement tributaire de son succès commercial sur le marché régional de l'immobilier.

La gestion du financement du projet a été rendue possible grâce à la création d'un fond fiduciaire indépendant du budget de la Ville. Il a été géré par une société spécialisée, associée à la direction du projet et alimenté par la ville puis par les rentrées immobilières.



## **2 - Participation des citoyens**

### **2.1 Thèmes, déroulement et organisation la participation**

Les autorités de la Ville de Fribourg-en-Brigau ont souhaité que la démarche de projet soit soutenue par un processus participatif. Elles ont veillé à ce que des moyens humains et financiers soient alloués à cette démarche. Elles ont été sensibilisées et ouvertes à cette option d'une part par les mouvements sociaux qui animaient alors l'espace public et par la montée en puissance du parti des verts.

Le premier thème de discussion qui a donné lieu à un large débat public était la construction « hors la ville ». En effet, le site de Rieselfed se trouvait à 5 km du centre-ville et une partie était en réserve naturelle.

Après de longues délibérations, le législatif communal a décidé de rendre le site constructible. Il a assorti sa décision de l'obligation de l'utilisation d'un CUS supérieur à 1 pour assurer un usage optimal de l'espace. En contrepartie, il a classé une zone contiguë de 250 ha en zone naturelle protégée.

Le processus participatif a pris essentiellement la forme d'enquêtes et de questionnaires aux habitants de la ville (par échantillon). Il a permis l'élaboration du cahier des charges du concours d'urbanisme. Les résultats ont été interprétés par les autorités sans qu'ils aient fait l'objet de discussion avec des représentants de la population. Cela a notamment conduit à l'élaboration d'objectifs pour le développement du quartier. Parmi eux on retrouvait notamment :

- la qualité urbaine avec une forte densité : CUS supérieur à 1 ;
- la mixité fonctionnelle : 10'000 à 12'000 habitants et 1'000 emplois (bureaux, commerces et artisanats) ;
- la diversification des formes d'habitats : mélange de projets privés et subventionnés et de logements loués et en propriété privée ;
- la construction de logements pour des personnes âgées et à mobilité réduite ;
- la construction d'infrastructures publiques et privées de qualité : garderies, écoles, terrains de jeux, parcs et places, halles de sports, maison de quartier, jardins privés, semi-privés et publics, transport public ;
- des constructions écologiques : basse énergie, système de chauffage urbain, intégration de l'énergie solaire, récupération des eaux de pluie, création de réserves naturelles avec des sentiers découvertes.

Par la suite ce cahier des charges a permis l'établissement d'un règlement de concours prévoyant une urbanisation avec :

- 4'200 logements et 1'000 emplois (10-12.000 habitants) ;
- un accès facile au centre ville par tram ;
- la gestion globale des parkings et de tous les modes de circulation ;
- la localisation judicieuse des services de proximité ;
- la prise en compte de la nature environnante ;
- des constructions exemplaires du point de vue environnemental.

Une commission ad hoc a procédé à la sélection des projets et au choix du projet gagnant. Début 1993, la Ville a lancé un appel à la population et créé des groupes de travail pour qu'ils évaluent l'esquisse lauréate du concours d'urbanisme. Ce groupe compte environ 80 personnes.

Les règles de partenariat avec les promoteurs pour la réalisation des différents bâtiments, elles ont été arrêtées par les autorités locales en s'appuyant sur les objectifs suivants :

- la division en parcelles du terrain devait être conforme à la forme urbaine choisie ;
- une morphologie urbaine basée sur un urbanisme d'îlots : front bâti le long des rues et des espaces verts communs ;
- la diversité des catégories de promoteurs invitées : professionnels, coopératives et groupement de privés (autopromotion) ;
- la limitation de la taille des lots de construction (40 logements au maximum sur une parcelle).

Le projet a été découpé en quatre phases de réalisation progressives, entrecoupées par des intervalles de quatre ans. Les travaux d'équipement des deux premières tranches ont démarré en 1993. La Ville a alors mis sur pied un Conseil des citoyens qui réunissait des représentants de différentes associations de la ville ainsi que des membres de l'administration. Ce conseil a surtout été actif pour définir l'équipement du quartier. Il a donné naissance à une association qui a assuré la prise en compte des intérêts des habitants jusqu'à l'arrivée des premiers résidents en 1996. En automne 1996, un groupe de travail « K.I.O.S.K. », réunissant des spécialistes, a été créé afin de promouvoir et dynamiser la vie sociale du quartier avec l'arrivée de ses premiers habitants. Il a été subventionné par la Ville. Finalement, en 1999, une association de quartier a été créée. Dès lors, le dialogue entre la Ville et les différentes associations a été régulier et plus étroit. En 2003, un centre de quartier financé par la Ville a été inauguré. Il est géré par le groupe de travail K.I.O.S.K.

## **2.2 - Identification des acteurs impliqués et leurs contributions à la participation**

Une série d'acteurs se sont impliqués dans le processus pour les motifs suivants :

- les autorités politiques locales ; elles ont assuré la promotion et l'organisation de la participation ;
- la direction du projet qui a intégré la participation aux différents stades du projet et pour ses différentes dimensions ;
- la population de la ville qui a manifesté son intérêt dans la phase de préparation et de démarrage du projet participant ainsi à son orientation générale ;
- des spécialistes des questions sociales en milieu urbain et des démarches participatives et de groupe. Au début du projet, ils ont représenté les intérêts des futurs habitants face aux autres groupements d'intérêts impliqués, puis les ont soutenu, au fur et à mesure qu'ils occupaient le quartier, dans la construction d'une vie collective et l'amélioration de leur cadre de vie ;
- les habitants du quartier, qui se sont impliqués peu à peu dans la construction d'une vie associative et des initiatives pour l'amélioration de leur cadre de vie ;
- des groupements d'habitants, plus d'une centaine, qui ont pris en charge la définition et la réalisation d'habitations en auto-construction, contribuant ainsi à la mixité socioculturelle du quartier.

## **2.3 - Facteurs de réussite**

Parmi l'ensemble des facteurs qui ont joué un rôle dans la mise en place de la participation des (futurs) habitants dans le quartier de Rieselfed, nous retiendrons d'abord la politique communale de communication destinée à l'ensemble des habitants de la ville ainsi que l'importance donnée aux aspects sociaux et culturels dans la mise en place du quartier. Cette double approche a permis d'attirer des habitants et de mettre en place les différentes étapes du projet.

En ce qui concerne la gestion participative du quartier, les éléments suivants ont été des facteurs de réussite :

- la complémentarité entre les initiatives de deux paroisses, de l'association de quartier et ses groupes de travail, l'association K.I.O.S.K et d'autres encore a été essentielle pour cette animation ;
- l'image positive du quartier qui a été promue à l'origine par la direction de projet a ensuite été confirmée par les habitants et leurs initiatives ;
- la gestion citoyenne a été le résultat du développement d'un sentiment d'appartenance au quartier de la part des nouveaux habitants ;
- cet engagement est d'autant plus fort que les (nombreux) propriétaires de logement s'impliquent plus que les locataires.

### **3 – La négociation entre les parties dans le projet Rieselfed**

#### **3.1 Les thèmes négociés et acteurs impliqués**

Lors des différentes étapes des négociations, les autorités locales ont partagé une partie de leur pouvoir de décision. Les négociations ont porté sur la mise en place de l'offre de terrains urbanisables et notamment sur :

- la complémentarité entre les initiatives de deux paroisses, de l'association de quartier et ses règles du partenariat avec les acteurs privés ;
- le découpage du projet en phases pour la réalisation des équipements et des infrastructures ;
- le prix des terrains vendus aux acteurs privés ;
- la répartition entre logements loués et logements privés (accession à la propriété).

#### **3.2 Facteurs de réussite des négociations**

Deux facteurs sont intervenus principalement pour faciliter les négociations entre les acteurs impliqués.

D'abord la qualité des relations entre les acteurs locaux, a facilité l'organisation du processus. Cela s'est notamment caractérisé par :

- l'ouverture des autorités locales à la participation de la population ;
- les liens étroits entre la Ville et les milieux économiques et de la construction.

Le second facteur identifié a été le choix et l'usage des instruments de planification. L'élaboration d'une image directrice de l'aménagement du futur quartier a permis de compter avec une proposition cohérente et partagée par les principaux protagonistes. Elle a offert un cadre souple et stable aux négociations entre la commune et les promoteurs. Elle aussi facilité le découpage en phases du projet.

### **4 – Mixité sociale**

#### **4.1 Conditions initiales et promotion de la mixité sociale dans le projet**

Avec le projet de Rieselfed, la Ville de Fribourg-en-Brisgau a cherché offrir une alternative à l'attractivité résidentielle des communes périphériques. Pour cela, la Ville introduit une part (au départ, substantielle, 70% !) de logements subventionnés, en grande partie par le Land du Bade-Wurtemberg. La Ville a également diversifié l'offre de logement en construisant des logements destinés aux personnes âgées et aux personnes à mobilité réduite.

La direction de projet, composée par des membres de l'administration communale et par une entreprise de services (KE LEG, Stuttgart), a travaillé en lien étroit avec les promoteurs privés pour assurer la mixité sociale de la population qui allait s'installer dans le quartier.

#### **4.2 Evaluation des résultats obtenus et de leurs causes**

La Ville a réussi à maintenir, voire à attirer des familles de classe moyenne avec des enfants. Ainsi, en 2006, la population mineure représentait le tiers de la population totale du quartier.

L'objectif de construction de trois quarts de logements en location et d'un quart en accession n'a pas pu être tenu en raison de la suppression des subventions du Land. Cette proposition a été inversée dans les deux dernières phases du projet : 30% des logements ont été subventionnés et le reste a été le fait de la promotion privée classique.

#### **4.3 Facteurs de réussite de la promotion de la mixité sociale**

Les conditions du marché immobilier régional ont obligé les autorités à modifier leurs objectifs en matière de mixité sociale.

L'accession à la propriété et la diversité architecturale des opérations ont été directement et activement favorisées par l'option de la Ville d'ouvrir le marché à une grande diversité de promoteurs. A cet égard, elle a pris deux types de mesures :

- la limitation de la taille des opérations à 40 logements ;
- l'accompagnement professionnel des ménages qui se regroupaient pour se lancer dans un projet d'auto-promotion.

### **5 - Synthèse**

Au final, la mise en place du quartier s'est faite relativement lentement, surtout si on la compare avec l'opération phare de Vauban, situé également à Fribourg-en-Brisgau. Cette dernière a commencé après et est en cours d'achèvement. Le quartier de Rieselfed a été sensiblement plus lent à se mettre en place. Sa réalisation a commencé en 1993 et selon les dernières prévisions, elle devrait s'achever en 2010.

L'ouverture du processus à la participation a constitué un terreau fertile sur lequel les initiatives de la commune ont pu prospérer. Ainsi la définition de certains éléments du concours d'urbanisme, puis pour les aménagements de détail du quartier ont été le fruit des dispositifs de participation. Cette dernière a contribué néanmoins à la création d'une image positive dans l'opinion publique, image qui est déterminante au moment d'affronter la concurrence d'autres opérations immobilières sur le marché régional de l'habitat.

Il n'en demeure pas moins que, dans ce cas précis, la participation de la population montre certaines limites, notamment en comparaison avec la réalisation de l'autre quartier de Vauban. En effet, elle a été très encadrée et prise en charge par les autorités communales. Les habitants ont plus accompagné le projet qu'ils ne l'ont réellement modelé. Les parties en présence semblent en avoir tiré les conséquences lors de la réalisation postérieure du quartier de Vauban.

C'est surtout la qualité des relations des autorités locales avec les milieux privés qui ont permis de mener une opération négociée qui puisse ainsi répondre à la fois aux objectifs publics et privés, tout en tenant compte des conditions régionales du marché immobilier.

En matière de mixité, les résultats de l'opération Rieselfed posent la question de l'échelle de référence. A l'échelle du projet proprement dit, les objectifs annoncés n'ont pas pu être tenu dans le sens où la part de logements subventionnés a dû être réduite sensiblement. Le quartier s'est gentrifié. A l'échelle de la ville, le projet a contribué à une mixité sociale avec l'installation ou le maintien de familles aisées captives de l'habitat périphériques.

## Bibliographie

- ANDRES L., 2006. « *L'émergence d'une nouvelle centralité : le Flon* », Urbanisme, n° 349, pp 29-33.
- ANTONIONI Emilia. 2004. *Aménagement du territoire et sites pollués*, C.E.A.T. 57 p.
- BABEY A., 1997. *Le Joker des friches industrielles* : in Cahier de l'ASPAN-SO, n° 3, p. 4-6.
- CHALAS Y., 2004. *L'imaginaire aménageur en mutation*, Paris, L'Harmattan, 340 p.
- CHALINE C. 1999. *La régénération urbaine*, PUF, Paris.
- CONSEIL FEDERAL, 2003. *Accélérer l'assainissement des sites contaminés dans les zones urbaines*, Déclaration du Conseil fédéral du 26 février 2003, Berne.
- CROZIER Michel, 1977. *L'acteur et le système*, Le Seuil, Paris.
- DATAR, LACAZE (JP), 1986, *Les grandes friches industrielles*, La documentation française, Paris, 149 p.
- DEKKIL Guillaume, THEVOZ Laurent, TRANDA-PITTION Michèle, 2008. *Les processus d'élaboration des quartiers urbains durables* ; C.E.A.T.
- EMELIANOFF C., (à paraître). Attractivité résidentielle et inégalités environnementales : quels liens de causalité ? Une réflexion à partir de l'expérience de Malmö (Suède), in Institut d'Urbanisme de Créteil *Colloque Inégalités environnementales et sociales : l'environnement, facteur de cohésion urbaine*, 19 mai 2005, Paris. Séminaire ECOPARC : <http://www.ecoparc.ch/>
- DUMESNIL France, OULET Claudie, 2002. *La réhabilitation des friches industrielles : un pas vers la ville viable ?* Vertigo. 11p. Montréal.
- FREVILLE, 2001. *Renouveler la ville : les enjeux de la régénération urbaine*, FREVILLE Publications, Lille, 384 p.
- GOBOUT, 1983. *La participation contre la démocratie*. Montréal. Ed. Saint-Martin.
- INGALLINA Patrizia, 2001. deuxième édition 2003. *Le projet urbain*. Presses universitaires de France, Collection Que sais-je ? , Paris.
- LE MOIGNE Jean-Louis, 1999. *La modélisation des systèmes complexes*, Dunod, Paris.
- MAGNAGHI Alberto, 2003, *Le projet local*, Ed. Mardaga, Collection Architecture + Recherches, Bruxelles.
- MASBOUNGI Ariella (dir.), 2006, *Birmingham : faire la ville en partenariat*, Paris : Éd. de la Villette. 156 p.
- METTAN Nicolas, SFAR Doris, HORBER-PAPAZIAN Katia, 1994, *Du conflit à la coopération ou les nouvelles modalités de gestion des projets urbains* – Lausanne : C.E.A.T, Lausanne, 81 p.
- MONTEVENTI WEBER Lilli, MACQUAT Jacques, REY Michel, 2005. *Le pilotage des projets complexes* ; C.E.A.T, Lausanne.
- NOVARINA G., PUCCI P., 2004. *Renouvellement en France/requalification en Italie*, in Les Annales de la recherche urbaine n° 97, PUCA, Paris, pp. 83-9.

RUZICKA-ROSSIER Monique, 2005. *Densité et mixité à l'échelle de l'agglomération*. EPFL-ENAC. 130 p.

SECCHI B., 2000. *Une réécriture permanente in Le monde des débats*, octobre 2000, pp. 28-29.

URBACT, 2006. *Brownfield Redevelopment and Housing Area Renewal*, 50 p.

THEVOZ, Laurent, 1999. *Procesos de concertación para la gestión pública ; conceptos, dimensiones y herramientas*, Caracas. Ed. Cendes.

THEVOZ Laurent, 2007. *Processus de production des quartiers durables ; Principaux enseignements des études de cas ; C.E.A.T., Lausanne.*

THEVOZ Laurent, DEKKIL Guillaume, et TRANDA-PITTION Michèle, 2007. *Processus de production des quartiers urbains durables*, C.E.A.T., Lausanne.

THEVOZ Laurent et SCHAEFFER Verena, 2007. *Processus de production des quartiers urbains durables ; le cas de Neu-Oerlikon*, in : *Eco-quartier et urbanisme durable*, Urbia, N° 4, Lausanne, p. 147- 166.

REVUE URBANISME, 2007. *La ville négociée*. Actes de la 28<sup>ème</sup> rencontre nationale des agences d'urbanisme. Paris

VALDA Andreas, WESTERMANN Reto, 2004 : *La Suisse et ses friches industrielles. Des opportunités de développement au cœur des agglomérations*. Office fédéral du développement territorial ARE. Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage OFEFP, Berne.

VILMIN Thierry, 1999. *L'aménagement urbain en France : une approche systémique*. Paris : CERTU, 250 p.

Lien vers la page de l'Office Fédéral de l'Environnement dédiée aux friches industrielles. [Consulté le 13 octobre 2008]

<http://www.bafu.admin.ch/altlasten/01633/01635/index.html?lang=fr>

Lien vers la page de l'association Ecoparc présentant le forum 2007 traitant de la régénération des friches urbaines dans une perspective de quartiers et d'agglomérations durables. [Consulté le 13 octobre 2008]

[http://www.ecoparc.ch/html/fr/0254\\_fr.html](http://www.ecoparc.ch/html/fr/0254_fr.html)

Lien vers la page de l'Office Fédéral du Développement Territorial dédiée aux friches industrielles. [Consulté le 13 octobre 2008]

<http://www.are.admin.ch/dokumentation/00121/00224/index.html?lang=fr&msg-id=7311>