



Concertation: l'indispensable évolution vers des processus ouverts

Reflets de la 24e journée Rue de l'Avenir à Delémont



Pour sa 24e journée d'étude, *Rue de l'Avenir* s'est attaqué à un thème vaste et complexe, plus abstrait que ceux des éditions précédentes. Au moins dans le fait de le traiter en tant que tel, parce que la concertation était bien présente dans la plupart des thèmes des journées ces dernières années.

Le choix du lieu s'est imposé assez rapidement. Non seulement pour retourner une fois dans le Jura, mais par envie d'aller voir de plus près cette «petite ville au grand dynamisme», qui a reçu en 2006 le Prix *Wakker*, récompensant «son développement urbain de qualité, dont un des buts est la croissance vers l'intérieur, et la revalorisation de ses espaces publics». Puis en 2007 une mention dans le cadre du Prix de l'ASPAN pour sa démarche de cahier des charges et d'aide au projet. Une petite ville qui a réussi à obtenir d'un grand distributeur qu'il accepte de s'implanter à proximité du centre-ville et de la gare plutôt qu'à l'extérieur de la ville. Un centre d'agglomération romande qui s'engage en faveur des piétons et des cyclistes. Les sujets ne manquaient pas...

«Concertation, perdre du temps pour en gagner?» Les divers intervenants ont apporté de nombreux éléments de réponse et de réflexion, et soulevé, directement ou indirectement, presque autant de questions. L'affirmation que «le projet ne peut être que collectif», conclusion en forme d'ouverture, valide quant à elle clairement la concertation comme un des outils de la mutation nécessaire des processus de projet.

La force tranquille version Delémont a frappé plus d'un participant. Elle s'accompagne d'une modestie et d'un sens de l'accueil au moins aussi grands que le niveau d'engagement des responsables politiques et techniques locaux! Toutes qualités qui auront aussi contribué à suggérer l'importance de la dimension humaine dans les processus de concertation.

Rue de l'Avenir

Convention d'Aarhus: outil d'une implication citoyenne

Très peu connue, comme l'a souligné Alain Rouiller, vice-président de *Rue de l'Avenir*, la Convention d'Aarhus (ville du Jutland danois) a vu le jour en 1998. Elle règle l'accès à l'information et à la justice, ainsi que la participation du public à la solution des questions touchant l'environnement, mais aussi, de manière directe ou indirecte, l'aménagement du territoire. La Suisse l'a signée, avec 40 autres pays, mais la Confédération tarde dans le contexte politique actuel à la ratifier. Ironiquement, c'est une instance genevoise qui est chargée de l'appliquer: la Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Europe (ONU-CEE). A noter que la ratification de cette convention aurait été utile pour répondre au vif débat sur le droit de recours. Elle donnerait aussi aux citoyens et aux associations le droit à la participation sur les projets en lien avec l'environnement et le cadre de vie, par exemple les projets de mobilité suscitant des questions de bruit et/ou de pollution de l'air.

En deux mots, le traité a pour objectif de contribuer à la protection du droit de chaque personne, des générations présentes et futures de vivre dans un environnement convenant à sa santé et à son bien-être. Les parties contractantes s'engagent à appliquer les dispositions ci-dessous:

- prendre les mesures légales nécessaires;
- permettre aux fonctionnaires et autorités publiques d'aider et de conseiller les citoyens;
- favoriser l'éducation écologique du public;
- accorder la reconnaissance et un appui aux associations et mouvements de protection de l'environnement.

Jacques Dentan ■

Impressum

Rue de l'Avenir est un groupe de travail romand indépendant dans lequel sont représentés: *Mobilité piétonne* - Association suisse des piétons, *ATE* - Association Transports et Environnement, *La Rue* - groupe de travail de l'EPFL, *PRO VELO Suisse* - Association pour les intérêts des cyclistes, *Pro Juventute*, *Pro Senectute*.

Ses objectifs principaux: l'amélioration de la sécurité des déplacements (en particulier celle des enfants, des personnes âgées et handicapées) la promotion de la mobilité douce et le soutien d'un urbanisme de proximité à l'échelle du piéton et du cycliste.

Ses moyens d'actions: l'information des habitants, des responsables communaux et des professionnels des aménagements urbains; les conseils techniques et juridiques; la publication du présent bulletin - quatre fois par année - et une journée d'étude annuelle.

Président: Serge Beuchat • 032 465 81 81 • president@rue-avenir.ch

Vice-président: Alain Rouiller • 022 777 10 02 • vice-president@rue-avenir.ch

Conseillers régionaux

Genève: Alain Rouiller • **Jura + Jura bernois:** Roland Broquet • **Neuchâtel:** Yolande North
Valais: Blaise Bourban • **Fribourg:** Pierre-François Schmid • **Vaud:** Dominique von der Mühl et Gaël Cochand

Secrétariat, rédaction, abonnements et changements d'adresses:

Marie-Claire Pétremand, 2322 Le Crêt-du-Loche. 032 724 32 82 - secretariat@rue-avenir.ch

PAO: *Ecodev* Sàrl, Neuchâtel

CCP: 20-7856-6

www.rue-avenir.ch

Photo de couverture (Pierre Montavon). L'intersection de la place de la Gare et de la rue de la Gare de Delémont après réaménagement: suppression de la circulation, fontaine et espace pour les terrasses et les commerces.

Une petite ville mais un grand dynamisme!

En quelques années, Delémont (12'000 habitants), lauréate du Prix *Wakker* en 2006, est passée du statut de ville banale à celui de ville qui attire les visiteurs pour la qualité de ses aménagements. Cette situation nouvelle est le fruit d'une politique constante et cohérente de la part de l'exécutif municipal et d'un travail remarquable de l'urbaniste communal.

Politique des centres commerciaux

Du point de vue du développement urbain, la Ville a opté pour une stratégie globale de développement durable avec deux objectifs principaux:

- coordonner le développement de l'urbanisation et des transports (les *Transports Urbains Delémontains* en particulier, qui offrent une excellente desserte des zones centres);
- accorder une grande importance aux modes de déplacements doux (marche et vélo).

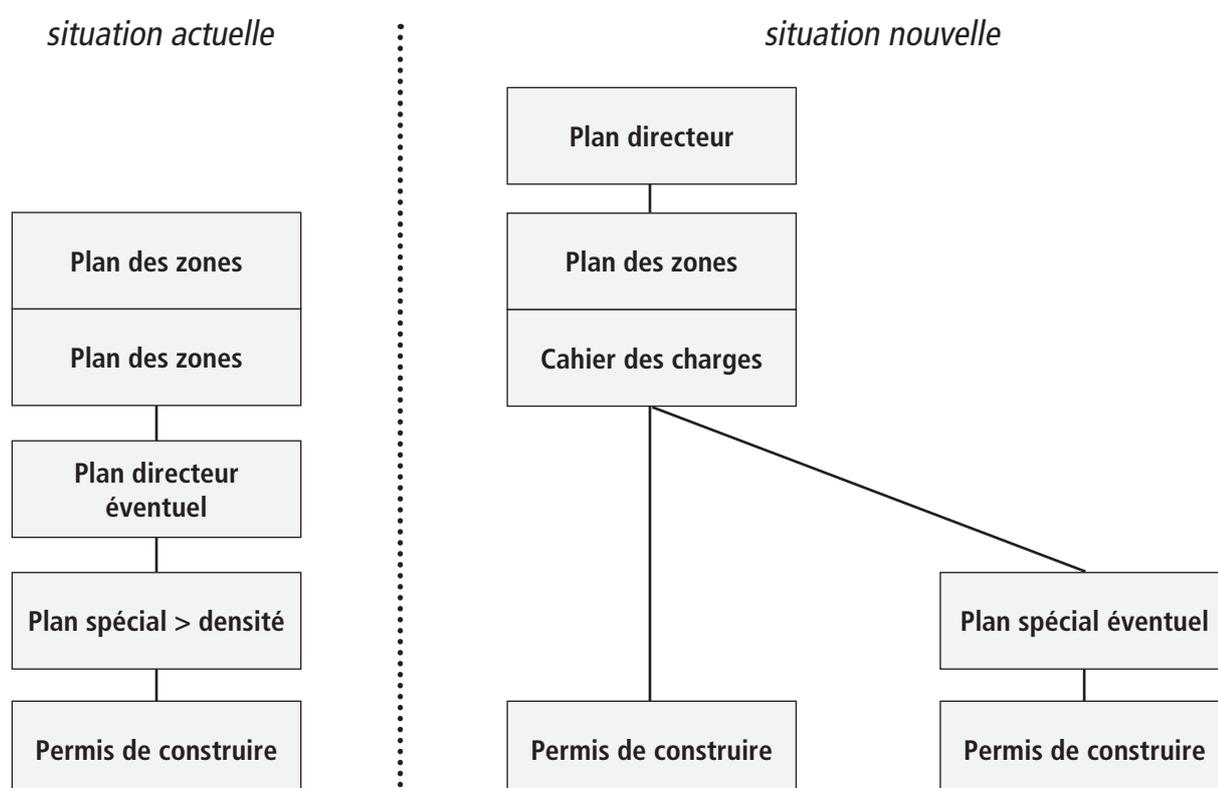
En ce qui concerne les centres commerciaux, cette stratégie s'est concrétisée par la ferme volonté des autorités de maintenir ceux-ci au centre. Confrontée à une réglementation très contraignante, entraînant

une procédure longue et difficile, la Ville a décidé de simplifier la procédure de demande de permis de construire en élaborant un cahier des charges qui sert d'instrument de concertation, mis en œuvre au travers d'une nouvelle mission donnée au Service de l'urbanisme et de l'environnement, «l'aide au projet». Celui-ci se concentre sur la défense prioritaire des intérêts publics et la promotion du cadre et de la qualité de vie. Le permis de construire peut ainsi être délivré très vite (60 jours) pour autant que les règles du jeu soient respectées. Sinon, il existe, bien sûr, toujours la procédure classique passant par le plan de quartier (plan spécial).

C'est sur cette nouvelle base que les né-

gociations ont été menées avec *Migros*, qui souhaitait quitter le centre-ville et s'installer en périphérie. Pour que *Migros* reste au centre, la Ville a accepté des négociations à propos du parking qui a été réalisé à l'étage, alors qu'une partie des surfaces commerciales est au sous-sol. Ce nouveau centre commercial a un caractère exemplaire dans le sens qu'il a été bâti sur une ancienne friche urbaine et qu'il a permis la réalisation d'un maillon de la boucle de circulation urbaine. La *Coop* est finalement, elle aussi, restée au centre ville. Aujourd'hui, les négociations se poursuivent dans le même sens avec *Aldi* (dépôt public en cours) et *Lidl*.

Schéma des procédures dans la situation actuelle et la situation nouvelle proposée



Réaménagement de la Place de la Gare

L'enjeu était de résoudre les problèmes de circulation et de revaloriser les espaces publics. D'une longueur de 200 m, la place est bordée au sud par un magasin d'alimentation et par le bâtiment de la gare, et au nord par des commerces et des restaurants.



Avant: le trafic journalier s'élevait à 4'500 véh./jour, les plus beaux endroits (le long des commerces) étaient réservés au stationnement.

Le processus de concertation a duré deux ans et demi, à raison d'une séance par mois, et les travaux trois ans. Les commerçants et restaurateurs concernés ont

pu, par l'intermédiaire de représentants, assister dès le début du projet à toutes les séances avec la Ville, donner leur avis sur tous les aspects de celui-ci, choisir les matériaux. Selon M. Veya, boulanger de la place représentant les commerçants, l'entente avec la commune a été excellente à tous les niveaux, même si chacun défendait son point de vue et ses intérêts. Tout le monde a dû faire des concessions, les commerçants et les propriétaires ont accepté de renoncer aux places de stationnement devant leur maison.

Seul point délicat de la concertation: les chauffeurs de *Car postal* avec qui il a fallu ouvrir une concertation spéciale durant six mois. La direction était, de son côté, acquise au projet.

Aujourd'hui commerçants et restaurateurs sont contents du résultat. Le Prix *Wakker* a amené beaucoup de visiteurs, ce qui est intéressant pour eux. S'il a fallu deux ans pour qu'ils retrouvent leur chiffre d'affaires, ils constatent aujourd'hui que les clients, pratiquement tous piétons, sont à nouveau nombreux et que le chiffre d'affaires est en augmentation. Conclusion de M. Veya: «Ça va mieux, avec moins de voitures»!

Réaménagement de la vieille ville

En vieille ville, contrairement au quartier de la gare, le projet de plan de circulation et de réaménagement a vu s'opposer les habitants, favorables au projet initial d'une zone piétonne parce que désireux de voir leur qualité de vie s'améliorer et les commerçants, qui craignaient que la suppression du trafic de transit et des places de stationnement ne signe leur arrêt de mort.



Rue du 23-Juin, avant:

- trafic de transit Bâle-Porrentruy, env. 10'000 véh./jour sur la rue du 23-Juin;
- importantes nuisances pour les habitants;
- difficultés de se déplacer pour les piétons et les cyclistes;
- manque d'espace pour des activités socio-culturelles et commerciales;
- beaucoup d'espace pour le stationnement.

Actuellement, une commission réunissant les commerçants, les restaurateurs et les habitants se réunit toutes les six semaines, dans le but de pouvoir signaler les divers problèmes et exprimer des désirs. Le *manager de ville* (voir p. 7) a joué un rôle important pour aider les gens à se rencontrer à nouveau. A l'exception de quelques personnes qui restent très négatives vis-à-vis de la solution mise en place, tout le monde semble d'accord pour dire qu'il faut aller de l'avant avec la situation actuelle et l'améliorer, sans plus imaginer revenir à une situation antérieure. Contrairement aux prévisions de certains commerçants, le commerce s'est d'ailleurs maintenu. Selon M. Spozio, commerçant nouvellement installé qui n'a pas vécu le «cauchemar» du réaménagement, la vieille ville compte de nombreux avantages: loyers moins chers qu'à la gare,



Après: réduction massive du nombre de places de stationnement, arborisation, concept d'éclairage public, zone de rencontre (20km/h, priorité aux piétons). Photos couleurs: Pierre Montavon

Après (pour le moment, seule la première étape a été réalisée):

- suppression du trafic de transit en lien avec l'ouverture de la route de distribution urbaine (RDU) en 1999;
- réaménagement de la Rue du 23-Juin et de deux autres rues en zone 30;
- places piétonnes pour des animations diverses;
- concentration du stationnement vers un grand parking, au nord de la ville.



cadre magnifique, potentiel commercial énorme. Il considère la Rue du 23-Juin comme un «centre commercial à ciel ouvert» et constate qu'à la fin de la première année, son chiffre d'affaires est même meilleur que prévu.

Des enseignements utiles

Il est intéressant de voir que dans une même ville, avec les mêmes acteurs, deux processus de concertation se sont passés de façons très différentes. La leçon tirée est

qu'en vieille ville la concertation a été menée «à l'ancienne»: on a présenté un projet ficelé, ce qui, aux yeux d'Hubert Jaquier, urbaniste communal, ne constitue pas une véritable concertation.

A la gare, par contre, on ne savait pas, au début de la concertation, quel serait le projet définitif. Celui-ci est né au cours du processus et de l'effort conjoint de toutes les personnes impliquées. En vieille ville, la bonne foi et la constance des opinions n'ont, par ailleurs, pas forcément caractérisé tous les acteurs, ce qui a probablement aussi contribué à la dégradation de la situation. Autre leçon: ne pas mener un projet trop vite, prendre suffisamment de temps pour faire des essais et obtenir l'adhésion des personnes concernées. Pour terminer, il faut encore relever que sans la constance des autorités de la Ville et le maintien, au fil des ans, d'une ligne et de valeurs cohérentes, la qualité de vie des Delémontains ne serait pas ce qu'elle est aujourd'hui.

Marie-Claire Pétremand ■



Rue de la Préfecture **après**: réhabilitation de l'ancien canal de la source de la Doux, zone 30.

La concertation en France

Réaliser un projet sans associer les acteurs concernés semble aujourd'hui inimaginable en France. Face à une complexification de la prise de décision et à la crise de la démocratie représentative, dont le principal symptôme est la forte abstention électorale, un constat s'impose: on ne peut plus décider comme avant.

Des bases juridiques qui évoluent

L'arsenal juridique français en matière de participation du public et de concertation s'est étoffé au cours des trente dernières années. On notera en particulier l'article L300-2 du code de l'urbanisme qui impose une concertation réglementaire pour certaines opérations d'aménagement et pour l'élaboration des documents d'urbanisme (Plan local d'urbanisme et Schéma de cohérence territoriale). Les textes internationaux comme la convention d'Aarhus et plusieurs directives européennes complètent la législation nationale.

Héritage d'engagements citoyens

L'implication des citoyens dans la vie politique éclate dans les années 70 avec l'émergence de mouvements associatifs d'éducation populaire et d'initiatives locales visant à la prise en considération de la parole des habitants, comme l'emblématique *Atelier public d'urbanisme de l'Alma Gare* à Roubaix. Plus tard, les préoccupations environnementales vont aussi amener la société civile à s'exprimer sur les politiques publiques. Parallèlement, la première phase de décentralisation, au début des

années 80, correspond à une revalorisation de l'action publique au niveau local. Enfin, les fortes contestations sur les grands projets comme le *TGV Méditerranée* aboutiront à la création de la procédure de débat public en 1995.

Une définition qui n'est pas unique

Si la concertation est aujourd'hui reconnue, encore faut-il se mettre d'accord sur ce qu'elle recouvre. La définition n'est pas unique et le vocabulaire qui s'y rattache est abondant: information, consultation, participation... Processus visant à associer les personnes concernées par un projet tout au long de son élaboration, la concertation relève de ces différentes notions. Pour éviter confusions et frustrations, il est fondamental dans une démarche de concertation d'explicitier dès le départ les mots et leur utilisation, ainsi que les règles du jeu. On en trouvera les grands principes dans la Charte de la concertation du ministère de l'environnement de 1996.

Un instrument, pas un but en soi

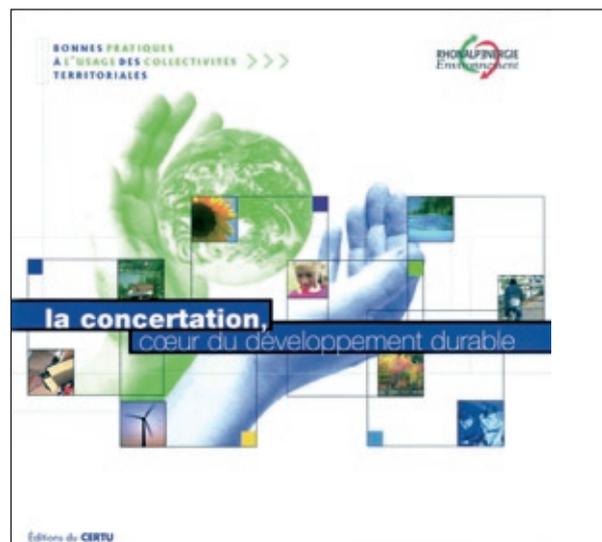
Mais gardons à l'esprit qu'on ne concerte pas pour concerner. Une démarche de concerta-

tion est mue par des objectifs. En dehors de l'obligation réglementaire, on peut vouloir sensibiliser, mobiliser ou responsabiliser les citoyens sur un sujet, partager et expliquer les enjeux d'un projet, adapter un aménagement à ses futurs usagers en prenant en compte leurs besoins, ou plus largement ouvrir un espace de dialogue dans la cité.

Vers une professionnalisation des pratiques

La concertation est encore jeune, «en apprentissage». Ses enjeux actuels se posent notamment en termes de professionnalisation des pratiques: savoir combiner les outils (ateliers publics, expositions, visites, forums Internet...) et les adapter au contexte et aux étapes du projet. La question de la représentativité des différents acteurs est également très présente, elle renvoie à la nécessité d'une large mobilisation et d'une codification, garanties contre l'instrumentalisation de la concertation.

Lydie BOSCH, chargée de mission concertation au CERTU



En savoir davantage

Le *CERTU*, Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les Constructions publiques, est un service technique central du ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables. Il a pour mission de diffuser connaissances et outils méthodologiques.

Le thème de la concertation a fait l'objet d'un colloque en 2000 déjà, puis de plusieurs publications, notamment: «*La concertation en aménagement*», qui porte sur les aspects méthodologiques, et «*La concertation au cœur du développement durable*», qui présente des bonnes pratiques.

Liste des publications à consulter sur www.certu.fr > publications (mot-clé «concertation»). La publication sur les éléments méthodologiques peut être téléchargée, les autres documents sont à commander au *CERTU*.

Reflets de la table ronde

Après le buffet, ouvert par une allocution de bienvenue de Renée SORG, conseillère communale en charge de l'urbanisme, le programme de l'après-midi a permis de reprendre le thème du jour avec des interventions et des regards complémentaires, autour d'une table ronde animée par Gaël KLEIN, rédacteur en chef de *Radio Fréquence Jura*.

Lydie BOSC, chargée de mission au *CERTU* de Lyon, a assuré l'exposé introductif. Elle a notamment souligné trois points qui sont des spécificités de la concertation: c'est un processus qui doit commencer **en amont** des projets et les accompagner sur toute la durée; la concertation est indissociable de **l'information**, qui doit y compris rendre compte des points de vue contradictoires; enfin, elle nécessite des **moyens** en termes de support et de financement.

Avec les trois autres invités de la table ronde, on a d'abord découvert le rôle et les activités de Yann KERLOCH, engagé depuis une année comme manager de ville à Delémont (voir encadré). Puis Daniel GÜBLER, membre d'une association d'habitants a expliqué le fonctionnement des cartes *Cognimap*, ce qui a permis d'aborder un exemple de «moyen de faire s'exprimer des non-spécialistes». Enfin Kurt SCHÜRCH, ingénieur cantonal, ancien responsable au service d'urbanisme à Burgdorf/Berthoud, est revenu sur l'expérience de la «ville modèle piétons-vélos» et l'essai de *Flanierzone*. C'était il y a plus de dix ans, et la distance permet de se rendre compte combien le processus qui a conduit à l'introduction de la zone de rencontre dans la loi suisse s'est construit progressivement, par tâtonnements, en commençant par «simplement réunir des gens» et se mettre d'accord sur un processus.

C'est un des éléments fort ressortis de la journée, sur lequel l'ensemble des intervenants s'accordent: un des «secrets» de la concertation est de commencer par élaborer des **objectifs**, mais sans définir la **manière** de les atteindre (p.ex. ne pas avoir comme objectif de créer une zone de rencontre, ou rendre une rue piétonne). Cela suppose une forme de «navigation à vue», où on ne sait pas au départ de quoi le projet sera fait. La concertation exige ainsi beaucoup des poli-

tiques et des professionnels impliqués, qui doivent à la fois garder le cap des objectifs essentiels et intégrer des attentes et des manières de voir différentes. Mais au final, comme relevé par un des participants, «il y a de fortes chances que la concertation améliore les projets».

De cela découle aussi que **chaque situation** nécessite de trouver la bonne démarche et les outils appropriés: le processus doit se réinventer ou s'adapter en fonction des conditions, des partenaires en présence (une première étape peut consister à établir une «carte des acteurs») et de l'objet - dont on peut imaginer qu'il n'est lui-même pas à l'abri d'une évolution. Il est d'autant plus important dans cette perspective de définir des **règles du jeu** et de prévoir des **étapes de validation**. Il est aussi essentiel d'oser un moment donné passer à l'acte: «*Trop de concertation risque de tuer la concertation*», a relevé Gilles FROIDEVAUX, maire de Delémont.

Aujourd'hui, comme l'a souligné en conclusion Léopold VEUVE, sollicité comme grand témoin, «le projet n'existe que collectif»: on évolue de manière inévitable d'un processus technocratique vers un processus ouvert, une logique d'acteurs et un urbanisme partenarial. La complexité ne peut pas être résolue par plus de réglementation, et la coordination interservices ne suffit plus. Les exemples de Delémont - mais aussi de Neuchâtel ou de Berne - montrent l'importance de trois conditions fondamentales de

la réussite des projets: une **volonté politique** continue (c'est la condition n°1), avec des objectifs clairs et le courage politique d'assumer les décisions, les **compétences professionnelles**, et enfin un **processus ouvert** (concertation).

Dominique von der Mühl ■



photo: D. von der Mühl

La concertation implique une part de négociation, et d'adapter certaines exigences (par exemple ici pour la Migros, voir p. 3).

A télécharger sur www.rue-avenir.ch: plusieurs documents liés à la journée et un choix de documents et références sur la concertation.

Manager de ville

Yann KERLOCH, géographe et ethnologue, assume la fonction de «manager de ville» depuis 2006. Son poste est financé par un partenariat public-privé (moitié par la Ville, moitié par l'Association des commerçants). Le manager de ville a pour mandat de coordonner des activités et de susciter des dynamiques, il assure le lien entre commerçants et autorités, et contribue à entretenir une relation de confiance entre les partenaires.

Autres journées, à Genève et Bâle

Genève: «Les oubliés de la circulation»

Le 20 septembre dernier, dans le cadre de la semaine de la mobilité, *Rue de l'Avenir* a organisé, de concert avec le Service de la mobilité de la ville de Genève, une journée d'étude consacrée aux déplacements des personnes à mobilité réduite, en prenant pour exemple le quartier populaire des Pâquis à Genève.

La matinée a été consacrée à des expériences sur le terrain. Les participants ont été conduits en groupes par quatre types de personnes à mobilité réduite: en chaise roulante, aveugle, âgée et avec poussette. Tous les groupes devaient emprunter la nouvelle zone de rencontre du quartier, dont la réalisation est critiquée par les habitants et les parents. L'exercice a permis de constater que le concept de «mobilité réduite» est assez large - chacun de nous peut, une fois, la subir - et que la zone de rencontre n'est pas appréciée par tous les usagers.

L'après-midi a permis d'approfondir différents aspects. Luca Pattaroni (*LASUR-EPFL*), a abordé le point de vue sociologique et les enjeux éthiques de la prise en compte des personnes à mobilité réduite. Ensuite, Eva Schmidt (*Centre suisse pour la construction adaptée aux handicapés*) a parlé de la prise en compte des personnes avec handicap dans les zones de rencontre. Enfin, Emmanuelle Sibué-Allart, adjointe du Service des espaces publics du Grand Lyon, a présenté les difficultés d'intégrer les usagers vulnérables dans le nouvel aménagement des berges du Rhône à Lyon. La journée s'est terminée par une table ronde qui a permis de découvrir de nombreuses expériences et réalisations intéressantes, comme, par exemple, le projet «*quartier solidaire*» à Lausanne (*Pro Senectute*) ou le plan de la ville de Lausanne pour les personnes à mobilité réduite (*Pro Infirmis*).

Alain Rouiller / Marie-Claire Pétremand ■

Comptes-rendus et liens utiles sur:
www.rue-avenir.ch

La présence de deux personnes aveugles, l'une se déplaçant avec une canne blanche et l'autre avec un chien, a montré que les problèmes étaient différents: le chien évite les obstacles mais a de la peine en l'absence de passages piétons, par exemple.
(photos: Alain Rouiller)



La maman ou le papa qui se déplace avec une poussette: une personne à mobilité réduite à laquelle on ne pense pas comme telle.

Une «pré-journée» à Bâle, modèle pour les villes romandes

Profitant du déplacement pour la journée d'étude annuelle le 28 septembre, *Rue de l'Avenir* a de nouveau organisé la veille un après-midi de visite: cette année à Bâle, situé à seulement une demi-heure en train de Delémont.

Ville modèle dans beaucoup de domaines, Bâle ne manque pas d'intérêt pour l'observateur de Romandie. La visite à pied et en tram a permis aux visiteurs de ressentir concrètement la qualité de vie bâloise. Le petit groupe a d'abord visité l'impressionnante gare à vélos sous la place de la gare: 1200 vélos peuvent être parqués dans un secteur payant gardé offrant un petit service de réparation, ou dans un secteur gratuit. La gare à vélos est reliée au hall de la gare permettant d'atteindre les quais en quelques minutes.

Ensuite, une balade dans le Petit-Bâle a permis d'apprécier la simplicité et l'efficacité des aménagements dans les différentes zones: piétonne, à circulation réduite, de rencontre ou à 30 km/h. A relever aussi la remarquable signalétique piétonne qui permet au piéton de se déplacer aisément - même s'il connaît mal la ville.