

Compte-rendu du webinaire du 22 janvier 2024

GÉRER LES CONFLITS DANS LES PROJETS URBAINS retours d'expériences

avec Marielle Barré-Villeneuve (Nantes Métropole)
et Emmanuelle Gallot-Delamézière (Aire Publique)

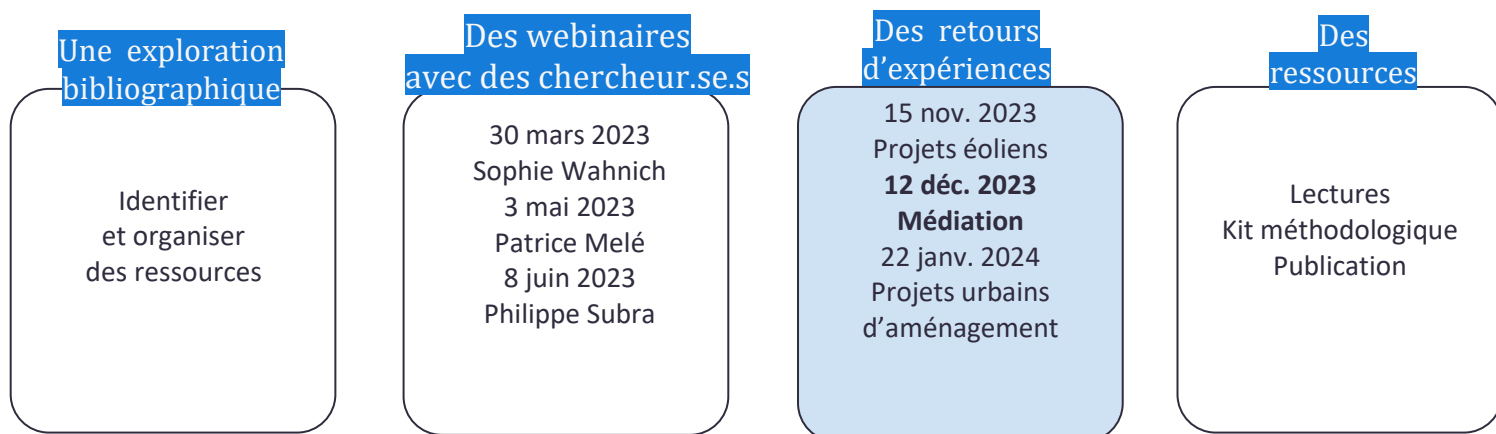


Webinaire organisé dans le cadre du chantier « Conflits et projets »

Voir la [rediffusion](#) de ce webinaire

1. Le chantier “Conflits et projets”

Le chantier [Conflits et projets](#), lancé en 2022, est un des chantiers de l’Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne. Ses principales composantes sont les suivantes.



Ce chantier vise à répondre à plusieurs questionnements : il y a-t-il une radicalisation des positions autour des projets et des politiques publiques et pourquoi ? Comment mieux comprendre le conflit ? Comment gérer la violence ?

1. Présentation

Pierre-Yves Guihéneuf

Je remercie nos intervenantes et tous les participants à ce webinaire qui clôt un cycle engagé en début d'année 2023 sur le thème « Conflits et projets ». Ce chantier collectif a été composé d'une première série de trois webinaires avec des chercheurs : Sophie Wahnich, historienne, Patrice Melé, géographe et Philippe Subra, géopolitologue. Cette introduction a été suivie de trois webinaires avec des praticiens : le premier sur les conflits autour de projets éoliens, avec Julien Baillergeau, Florian Lougon et Bernard Thomason ; le second sur la médiation avec Claire Bouteloup et Gaëlle Le Bloa, toutes deux médiatrices, et enfin celui-ci, sur les conflits urbains, avec Marielle Barré-Villeneuve et Emmanuelle Gallot-Delamézière.

Dans le cadre de ce chantier collectif, nous avons également réalisé une enquête auprès de praticiens, une revue de littérature qui a donné lieu à un rapport et une synthèse, enfin un kit d'animation pour des réunions de partage d'expérience sur ce sujet ; Vous trouverez tout cela en libre accès sur notre site : <https://i-cpc.org/conflits-et-projets/>

Avant de laisser la parole à Marielle et Emmanuelle, je voudrais rappeler que précédemment, deux grandes catégories de questions ont été ouvertes par les participants. La première concerne l'adaptation des dispositifs de participation ou de concertation face à ces situations de conflit. Comment est-ce qu'on adapte nos façons de dialoguer avec les habitants et avec les parties prenantes quand on est dans des situations de conflit ? Cela renvoie à des questions d'organisation du dispositif lui-même, mais aussi à des questions de posture. La deuxième catégorie de questions traite du regard que l'on porte sur ces situations. Comment les vit-on au niveau personnel, émotionnel ? Comment peut-on gérer personnellement ce genre de situation ?

Je rappelle également que nos précédents échanges ont montré, de la part des participants à ce cycle de travail sur les conflits, qu'il pouvait y avoir des compréhensions très différentes de certains termes utilisés. Notamment, certains qualifient de conflit ce que d'autres qualifient de désaccord. Où se situe la limite entre ces deux termes ? Il y a également des différences d'appréciation quand on parle de la nature de certains échanges : certains voient de la violence là où d'autres ne voient que l'expression d'émotions. Les précédents webinaires ont montré qu'il y avait des appréciations assez différentes des uns et des autres sur la qualification de la virulence des échanges.

Voilà pour une brève mise en condition avant d'engager nos débats. Je vous propose d'entrer dans le vif du sujet. Pour commencer, Marielle Barré-Villeneuve, chargée de mission Fabrique de la ville dialoguée pour la direction Démocratie et Stratégie de Nantes métropole, va nous parler d'une situation de conflit autour d'un projet d'aménagement d'une friche urbaine.

2. Interventions

Marielle Barré-Villeneuve

Pour brosser le panorama, voici quelques éléments de contexte sur le Bois Hardy, un des secteurs clés du grand projet urbain du Bas-Chantenay. C'est un ancien quartier ouvrier en voie de gentrification où il y a encore beaucoup de mixité. Il est à la frontière du quartier Bellevue, quartier prioritaire de la politique de la ville selon l'ANRU¹. L'image montre le quartier pavillonnaire et des entreprises et, dans le haut à gauche, le début du quartier Bellevue. On aperçoit également une friche bordée de maisons et de jardins. C'est cette friche qui a été appropriée par des habitants qui en ont fait des jardins et qui ont vu d'un mauvais œil l'arrivée du projet urbain, qui prévoyait la construction de 400 logements.

En 2017, une démarche de dialogue citoyen s'engage avec la présentation du projet. Même si les promoteurs du projet parlaient de liens avec la nature et les habitants, des inquiétudes sont nées sur la préservation du cadre de vie, l'environnement et la maîtrise de la densité.

Pendant cette concertation, un collectif se constitue, composé de jardiniers et de riverains pour la plupart, qui dépose un recours juridique et prend la parole par voie de presse mais ne dialogue pas avec la collectivité. Les réunions publiques dans le quartier qui deviennent houleuses, à tel point que les élus ne veulent plus organiser de temps publics en format plénière et que le projet n'avance plus.

En 2019, la collectivité engage une réflexion sur les enjeux de transition écologique, sociale et économique, propose de remettre en cause le nombre de logements (ce qui constituait un point sensible) et d'être davantage à l'écoute du collectif. Cela lui permet de revenir sur le site, de discuter avec le collectif et de recruter un AMO (assistance à maîtrise d'ouvrage) à qui elle délègue un rôle de tiers. Ce prestataire réalise un diagnostic, rencontre tous les acteurs et en dresse une cartographie, puis contribue à formuler une stratégie de concertation.

Le Covid oblige à mettre le projet en pause. Avec les élections municipales de 2020 arrive un nouvel élu à l'urbanisme. Les crispations liées aux décisions prises par l'ancien élu s'apaisent, on perçoit la possibilité de repartir d'une page blanche. En 2021, la métropole relance une concertation avec le souhait qu'elle ne soit pas seulement orientée vers le collectif mais qu'elle permette l'expression de nouveaux points de vue, de nouveaux usages qui nourrissent la réflexion. Le leader du collectif demande de participer à la définition de la méthode et d'intégrer les instances de pilotage du projet : un demande qui n'est pas compatible avec les modes de faire de la métropole et qui n'est donc pas acceptée. Un panel est constitué, avec des critères de sélection qui permettent l'équilibre et la diversité des points de vue. Le collectif demande d'y avoir trois représentants, ce qui est accepté. Certains autres participants s'avèrent proches de membres du collectif, ce qui compromet l'équilibre du panel, mais cet état de fait est accepté par la métropole. Nous avons quand même réussi à aller

¹Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine.

chercher des nouvelles personnes qui ne seraient pas venues si nous n'avions pas engagé cette démarche. Cet atelier a permis de reposer les enjeux pour le projet, notamment sur les questions d'environnement, de l'habitat, du travail, des activités, de la mobilité. Cela a été fait avec Nantes Métropole Aménagement (l'aménageur), les services de la métropole et de la ville de Nantes, ainsi que les élus.

Le processus de dialogue permet d'aboutir à un nouveau projet qui fait davantage de place à la nature, avec un jardin dont la surface est multipliée par trois. Le projet est plus résilient, plus sobre face aux enjeux climatiques et en lien avec l'économie circulaire.

Pendant ce temps, une guerre interne au collectif oppose les plus radicaux et ceux qui collaboraient avec la collectivité, ce qui a généré énormément de débats entre eux, à tel point que le collectif a éclaté pendant cette démarche. Au sein des trois élus référents, une élue était proche du collectif, ce qui a généré également une tension entre eux.

A un moment donné, presque à la fin du processus de dialogue, nous avons vu arriver une nouvelle proposition : créer une ferme urbaine sur le site. Ce sont de nouveaux acteurs qui sont arrivés avec ce projet et se sont entendus avec le collectif. Personnellement, je l'ai vécu comme une instrumentalisation par le collectif car cette demande, à la fin de la démarche, s'est quasiment transformée en un objet de chantage avec la collectivité. Finalement, les élus écartent ce projet de ferme urbaine (qui n'était pas viable parce que la parcelle était trop petite) mais s'engagent à poursuivre un projet nourricier lors d'une prochaine phase de travail. C'est ce qui a été fait en 2023, comme une expérimentation sur les communs urbains. Avec le prestataire, nous avons proposé une méthode qui alternait des temps resserrés de travail et des temps de partage, en gardant la logique d'ouverture pour ne pas discuter avec les seuls usagers de ce site. Nous sommes allés chercher des personnes que l'on n'entendait peu, par exemple des professeurs des écoles du quartier qui avaient l'habitude de venir avec leur classe sur ce site. Nous nous sommes rendus compte que les usagers les plus nombreux de cette friche, c'était les scolaires. Nous avons pu en discuter en 2023 de l'enjeu que représentait l'éducation à l'environnement.

Les participants ont demandé des temps de coordination entre chaque étape pour pouvoir préparer ensemble les temps de travail. Nous avons donc ajouté des moments de coordination qui n'étaient pas prévu initialement et ce temps de coordination a préfiguré la gouvernance de ce commun. Même si cette gouvernance n'est pas encore tout à fait mature aujourd'hui, nous avons posé les premiers jalons d'un mode de coopération. Il reste encore à travailler cette gouvernance, mais on peut dire que depuis 2017, on est passés d'un conflit à la construction d'un commun urbain avec une nouvelle coopération entre la ville et les usagers du site.

L'enjeu aujourd'hui est de répondre à des expérimentations très concrètes et de ne pas altérer la confiance. Pour nous, collectivité, il s'agit aussi d'accompagner les changements de mode de faire de certains collègues, notamment ceux qui s'occupent des espaces verts, des jardiniers, pour être dans une logique de travail avec les habitants.

Si je résumais la façon dont nous nous sommes adaptés, c'est grâce à l'ouverture. Comment s'ouvrir à d'autres regards sur ce projet ? Comment tisser la confiance avec les usagers ? Comment s'adapter à une concertation assez structurée et à être plus flexibles ?

Pierre-Yves Guihéneuf

Merci. Je vais donner la parole à Emmanuelle Gallot-Delamézière, directrice de l'agence Aire Publique, qui va nous parler d'un projet d'écoquartier dans une petite ville de l'Ain.

Emmanuelle Gallot-Delamézière

Je vous emmène en Auvergne-Rhône-Alpes, où je vais évoquer une situation de conflit de type NIMBY² autour d'un projet urbain avec le regard du tiers-facilitateur ou de la tiers-facilitatrice. Ce type de projet est habituellement bien perçu par l'opinion publique puisqu'il s'agit d'un projet d'écoquartier.

Le lieu est une commune périurbaine résidentielle d'environ 5 500 habitants située dans la grande périphérie lyonnaise. L'intrigue, si je peux m'exprimer ainsi, est la mise en œuvre opérationnelle d'une obligation légale qui passe mal. En effet, la commune présente un important déficit de logements aidés : il y a environ sur 7 % de logements aidés contre 25 % demandés par la loi pour les communes de plus de 3 500 habitants. La commune a donc signé avec l'État un contrat de mixité sociale pour éviter des pénalités financières et pour atteindre les objectifs. Suite à cela, un bailleur social est mandaté par la commune pour mener à bien un programme d'écoquartier avec un pourcentage important de logements aidés. Il est appuyé par une équipe d'architectes urbanistes et de paysagistes.

Outre le pourcentage de logements aidés annoncé, d'autres aspects irritent les riverains : la densité, les hauteurs, les reculs de la voirie, etc.

La cartographie d'acteurs est complexe mais on la retrouve sur bon nombre de projets urbains. Nous avons d'abord le maire de la commune, qui ne fait pas consensus puisqu'il s'est précédemment attiré les foudres d'un collectif d'habitants et d'habitantes. Sa capacité à prendre les bonnes décisions est mise en cause. Nous avons un bailleur social aménageur qui a besoin que son projet se fasse dans les délais et qui souhaite donc l'apaisement. Nous avons un collectif d'habitants avec des personnes compétentes - voire expertes sur le volet aménagement - extrêmement revendicatives, opposées au projet mais également à l'action de leur maire plus globalement. Nous avons des habitants et habitantes *lambda*, qu'on entend peu. Et nous-mêmes, ingénierie participative appelée à la rescousse dans un climat de haute tension par le bailleur pour apaiser les choses et pour co-construire une partie du projet avec les différentes parties prenantes. Voilà, le cadre général du projet est posé.

Nous sommes arrivés en tant que tiers facilitateurs dans une situation de vive tension, mandatés par le bailleur social qui voyait son projet prendre du retard. Le conflit était centré sur les impacts potentiels du projet sur la vie de cette commune résidentielle qui cultivait un certain entre-soi, mais aussi sur une remise en cause plus générale de la décision politique locale. Face à cette somme d'intérêts divergents, nous avons commencé par faire un important travail de terrain avec des entretiens semi-directifs avec une grande partie des parties prenantes et notamment le collectif

² Not in my back yard, pas dans mon jardin : opposition de résidents à un projet dont ils considèrent qu'il génèrera pour eux des nuisances.

d'opposants. Nous avons réalisé une cartographie d'acteurs de type sociogramme. Nous avons également identifié ce qu'on appelle les invariants du projet et ce qui pouvait être soumis à évolution.

À l'issue de ce temps d'analyse stratégique, nous avons tenté un premier test de concertation... qui s'est transformé en crash test. Une première séance ouverte à toutes et à tous, organisée dans un équipement municipal, avait essentiellement pour vocation d'informer et de commencer à travailler certains axes du projet. Une équipe de six facilitateurs et facilitatrices avait organisé deux types d'espaces : un espace d'information en plénière (en arc de cercle avec des chaises avec une vidéo) et un espace de co-construction avec des tables rondes et des panneaux d'information sur le projet.

Le collectif d'opposition au projet, qui s'était mobilisé en masse, a créé un troisième espace purement dédié à l'opposition e fond de salle, un espace de défiance occupé par le collectif, debout, bras croisés, refusant de rentrer dans le cadre du dialogue proposé. Nous avons commencé l'atelier par une prise de parole du maire et le collectif a sorti des banderoles demandant sa démission du maire et a dénoncé le projet avec un concert de casseroles qui rendait inaudibles les échanges.

Les habitants étaient pris en tenaille entre l'équipe projet et le fracas du collectif en fond de salle. Certains ont décidé de fuir. D'autres ont manifesté leur mécontentement de ne pas pouvoir suivre ceux pour quoi ils étaient venus. Mais le collectif n'a rien lâché. Le brouhaha est devenu assourdissant. Le climat était extrêmement tendu. On a tenté une médiation, mais la posture de certains membres du collectif était très agressive verbalement, mais également physiquement, puisqu'ils allaient jusqu'à tenter de nous arracher les micros. Je dis souvent que prendre un micro, c'est prendre la parole, mais c'est aussi prendre le pouvoir.

Ce moment a été extrêmement éprouvant émotionnellement et physiquement, car nous avons deux espaces à gérer concomitamment : l'espace de fond de salle avec des interpellations criées et agressives, sur ce que j'appelle le territoire public, et puis, l'envahissement de ce que j'appelle notre territoire intime, avec des tentatives d'arrachage de micro, qui venait annuler la distance de sécurité qui est nécessaire à la qualité des interactions sociales entre deux inconnus.

Afin de gérer au mieux cette situation, deux binômes d'animation se sont relayés en permanence pour pouvoir décharger émotionnellement ce qui se passait. Nous n'avons rien lâché non plus, y compris les micros, et nous sommes parvenus progressivement à un accord, celui de stopper la présentation politique, d'exfiltrer (au sens propre du terme) le maire et de commencer un travail en table ronde qui, chemin faisant, a plutôt bien fonctionné.

Après ce premier coup d'essai raté, nous avons retravaillé nos principes d'intervention en mettant en place uniquement des dispositifs dans des lieux neutres, sans micro, avec au minimum trois, voire quatre facilitateurs-facilitatrices mobilisés.es à chaque fois afin de scinder le groupe. Il y avait toujours une personne qui avait le rôle de réguler les opposants les plus fervents pendant que les autres poursuivaient le travail de concertation. À nos côtés, nous avons le bailleur et son architecte urbaniste, mais pas d'élus.

Lors des deux premiers ateliers, le collectif est arrivé armé de pancartes dénonçant le projet. Et puis, petit à petit, la confiance se créant, on a pu se rapprocher du périmètre du projet. Les pancartes sont tombées. Nous avons animé cinq ateliers thématiques sur les espaces publics, autour de sujets comme

la protection de l'environnement, le vivre ensemble, la préservation de la nature et les déplacements. Les questions irritantes étaient évoquées de manière contournée. Puis, nous avons organisé un temps de restitution du travail réalisé en salle, à la toute fin de la démarche, en pleine nature. Nous avons fait réaliser une grande bache plastifiée que l'on mettait au sol et sur laquelle les participants pouvaient venir contribuer à nos côtés, chemin faisant.

Progressivement, nous avons eu une approche beaucoup plus constructive du projet. Ces cinq ateliers ont permis à une centaine d'habitants de faire des propositions concrètes puisque nous avons abouti à 30 propositions opérationnelles. La commune, le bailleur social et l'architecte ont pu se positionner point par point. Ils ont modifié certains aspects du projet pour l'adapter aux attentes formulées par les participants. Nous sommes entrés dans une démarche à la fois constructive, mais aussi contributive par rapport à ce projet.

Pour finir ce partage d'expérience, il me semble que ce projet urbain comme beaucoup d'autres traduit l'évolution des exigences et des revendications citoyennes. Les partis pris urbanistiques portent de plus en plus en germe une dimension politique forte autour des thèmes de la mixité sociale, de la transition écologique... Leurs traductions opérationnelles nécessitent parfois des transformations qui passent mal auprès des riverains. On peut citer l'exemple des opérations de végétalisation des centres-villes induisant des suppressions de places de stationnement et, en lien, suscitent des levées de bouclier des commerçants.

La question de la légitimité de la démocratie représentative à porter seule les choix d'aménagement d'aujourd'hui et de demain est là et elle ouvre la voie à de nouvelles façons de faire la ville, mieux expliquées et négociées.

Pour conclure, ce projet d'écoquartier a démontré plusieurs choses. D'une part, la capacité de mobilisation et de résistance des citoyens et des citoyennes lorsque le développement urbain semble leur échapper ou être contraire à leurs intérêts immédiats. D'autre part, le rôle du tiers facilitateur qui doit être agile pour proposer les bonnes modalités d'un dialogue qui soit à la fois apaisé et constructif. Enfin, la capacité des aménageurs à adapter leur posture de pédagogie, de partage d'expertise et d'écoute active pour, finalement, ajuster leur projet autant que faire se peut ou, alors, justifier le choix de ne pas aller dans le sens des attentes exprimées dans le cadre de la concertation.

3. Questions - réponses

Les références [minutes:secondes] renvoient au replay du webinaire, disponible en ligne

Première série de questions : Tirage au sort et corps intermédiaires

La création du panel ne peut-elle pas être considérée comme une tentative de contournement tactique des riverains organisés en collectif, en mobilisant des participants moins "concernés" ?

Comment "pondérer" le poids (de la représentation, de la parole) des riverains d'un projet d'intérêt général, par rapport à celui des autres habitants / contribuables du territoire ?

38:45

Approfondissement sur la place du collectif citoyen.

Deuxième série de questions : Facilitation et médiation : quelles distinctions ?

Comment distingue-t-on la posture de tiers facilitateur.rice de celle de médiateur.rice ?

43:05

Troisième série de questions : Méthodologie et co-construction du dispositif

La co-construction / négociation des dispositifs de concertation avec l'ensemble des parties prenantes (porteur de projet, opposants et autres parties concernées) pourrait-elle permettre de s'éviter ces moments de grande tension ?

Le cadre doit-il, lui aussi, être négocié avec les parties prenantes ?

45:00 et 54:00 et 58:50

Comment adapte-t-on, au mieux, le dispositif participatif à l'expérience et/ou au projet ? Vous faites des briefings, des formations ?

47:32

Existe-t-il des méthodes d'animation à ne vraiment pas utiliser ? Qui peuvent générer de la violence ?

50:00

Partage d'outillages et de modalités adoptées par les intervenantes.

Quatrième série de questions : Rapports à la démocratie représentative

Quelle place laisse-t-on aux élu.e.s ? Cela nécessite-t-il une formation ? Qu'est-ce que les conflits montrent du regard que les habitant.e.s portent sur les élu.e.s ? Cela illustre-t-il de la défiance ? Ou bien autre chose ?

56:00 et 1:00:05

L'opposition peut-elle venir du fait que le projet "vient d'en haut" ? Que ce ne soit pas conçu à partir de besoins exprimés par le territoire ?

1:01:40

Retours d'expériences :

n°1 : Retour sur le rapport aux émotions et la prise en compte de celles-ci dans d'autres pays.

01:03:00

n°2 : Conflits dans la recherche → l'enjeu de la clarification du cadre et de la neutralité de la médiation

01:08:45

n°3 : Conflits dans la recherche → l'enjeu de la clarification du cadre et de la neutralité de la médiation

1:12:51