



**HAL**  
open science

## Concertier pour mieux habiter ? Étude de cas de la vallée du Cens

Théo de la Quérière

► **To cite this version:**

Théo de la Quérière. Concertier pour mieux habiter ? Étude de cas de la vallée du Cens. Architecture, aménagement de l'espace. 2023. dumas-04326872

**HAL Id: dumas-04326872**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-04326872>**

Submitted on 6 Dec 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0  
International License

Théo de la Quèrière

# CONCERTEUR POUR MIEUX HABITER ?

## ÉTUDE DE CAS DE LA VALLÉE DU CENS

Dans quelle mesure les habitants du quartier  
Barberie ont-ils le pouvoir de participer aux décisions  
d'aménagement de la vallée du Cens ?

Architecture contemporaine : cultures / pratiques / critiques - Marie Paule Halgand

ENSA Nantes - Juin 2023

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES  
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

# **CONCERTEZ POUR MIEUX HABITER ?**

**ÉTUDE DE CAS DE LA VALLÉE DU CENS**

## SOMMAIRE

INTRODUCTION	7
LA VALLÉE DU CENS : ENTRE URBANISATION ET PRÉSERVATION	11
Nantes : une métropole face à de nouveaux enjeux urbains	12
La vallée du Cens, espace naturel au coeur de la ville	21
La Barberie : un quartier en mutation	27
PROMOTEURS ET RIVERAINS : UN RAPPORT DE FORCE DÉSÉQUILIBRÉ	31
Le développement de projets immobiliers suite au départ de grands équipements	32
Des riverains qui ont du mal à se faire entendre	39

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES  
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

## INTRODUCTION

CONCERTATION RIVERAINE ET CO-CONCEPTION : DES OUTILS POUR UN RENOUVELLEMENT URBAIN DÉMOCRATIQUE ?	51
Les Lieux à ré-inventer, projet de co-conception	52
La généralisation de la concertation riveraine	58
Les limites de la concertation	66
CONCLUSION	69
BIBLIOGRAPHIE	73
REMERCIEMENTS	77
ANNEXES	79

En mars 2023, Nantes Métropole a initié le quatrième « Grand débat » citoyen sur la fabrique de la ville. Cette action s'inscrit dans une volonté de la collectivité d'impliquer les habitants de la métropole dans la réalisation des grands projets urbains. Cette démarche intitulée « Fabrique de nos villes : ensemble, construisons la ville de demain » est organisée autour de conférences, d'ateliers et de balades urbaines, lors desquelles les participants sont invités à apporter leur vision pour le futur de la métropole. Ce débat, qui se termine en juillet 2023, aboutira à la rédaction d'un rapport explicitant les grands enjeux identifiés durant les réunions et ateliers. Les représentants élus prendront des premiers engagements en rapport avec ce travail dès 2024.

Ce « Grand débat » lancé à l'échelle métropolitaine fait partie de l'ensemble des dispositifs de dialogue citoyen mis en place par Nantes Métropole depuis plusieurs années. La collectivité a généralisé la pratique des réunions d'information et des ateliers de concertation à l'échelle des quartiers. Ces processus sont mis en place lors des projets d'aménagement urbains, mais également lors de la rédaction de documents cadres comme les Plans Paysage et Patrimoine. Les citoyens sont invités à contribuer à ces travaux en manifestant leurs attentes et leurs préoccupations. C'est une opportunité pour eux d'exprimer leur vision sur les politiques de renouvellement urbain de la métropole et sur l'évolution de leur cadre de vie.

Ce développement urbain est dû à une forte augmentation de la population à laquelle est confrontée la métropole nantaise. Elle doit donc relever de nombreux défis en matière d'urbanisme, notamment répondre à une demande importante de logements, favoriser la mixité sociale, développer de nouvelles formes de mobilité urbaine, limiter l'artificialisation des sols et préserver l'environnement.

Son emplacement, ses disponibilités foncières ainsi que son rapport aux espaces naturels qui l'entourent font de la vallée du Cens un territoire propice au développement de projets urbains et d'opérations immobilières qui répondent à la demande de logement grandissante. Dans le quartier Barberie, situé au sud de la vallée, plusieurs terrains constructibles sont disponibles suite au départ d'importants équipements tels que l'ancienne école d'architecture et les cellules commerciales vieillissantes des collines du Cens, attenantes la mairie annexe. Ces terrains ont été acquis par des promoteurs dans le but de développer des programmes résidentiels. Les préconisations de Nantes Métropole en matière de développement urbain prennent forme à travers ces projets en cours.

À l'origine pavillonnaire, le quartier Barberie situé dans le nord de Nantes devient dès lors un territoire en mutation. Il attire différents acteurs aux intérêts divergents : habitants, promoteurs, élus... En tant que futur concepteur et acteur du renouvellement urbain, il m'est essentiel de comprendre les relations de pouvoir entre les différents membres impliqués dans la planification de la ville. Il m'importe également d'étudier le point de vue des utilisateurs et la relation entre les habitants et l'évolution de leur quartier. Ce travail de recherche vise donc à déterminer dans quelle mesure les habitants du quartier Barberie ont le pouvoir de participer aux décisions d'aménagement de la vallée du Cens.

Dans ce contexte, les commerçants, les riverains et plus généralement tous les citoyens qui participent à des ateliers de concertation ou des projets de co-conception sont désignés comme habitants. Ils peuvent prendre part à ces réunions

individuellement ou bien en associations. Comment ces groupes fonctionnent-ils en interne ? Quels liens ont-ils avec les autres acteurs de l'aménagement du quartier ? Quels intérêts défendent-ils ?

Les processus de concertation instaurés par la municipalité sont aussi repris par des promoteurs. Quels projets portent ces différents acteurs dans le quartier ? Quels dispositifs participatifs mettent-ils en œuvre ? Dans quel but ? Comment se déroulent ces démarches ? Quelle place y ont les habitants ? Quelles différences émergent dans le dialogue entre acteurs privés et publics ?

Afin de répondre à ces questions, ce mémoire s'appuie sur un travail de cartographie qui offre une première approche du quartier. Il permet d'appréhender l'hétérogénéité du territoire, entre ville et nature, et de situer les grands projets abordés dans cette étude. Une lecture approfondie des documents réglementaires d'urbanisme, qui régissent les projets d'aménagement, permet une compréhension plus fine des enjeux à l'échelle du quartier et de la métropole. L'analyse des processus de concertation s'appuie aussi sur l'examen des documents produits lors de ces rencontres et des comptes-rendus rédigés par la suite. Une étude des moyens de communication utilisés (brochures, articles dans la presse locale...) aide à comprendre les objectifs portés par les différents protagonistes. Cette recherche documentaire est complétée par un travail de terrain, ainsi que des entretiens menés avec les principaux acteurs de la concertation et de l'aménagement du quartier : habitants, élu, promoteur, architecte, directions thématique et territoriale.

Ce travail offre une étude du quartier Barberie et de la vallée du Cens par le prisme des acteurs de son aménagement. Après une présentation détaillée du territoire d'étude et de ses enjeux, l'analyse des relations habitants-promoteur et habitants-collectivité permet de dresser un état des lieux de la place des citoyens et des processus de concertation dans les projets architecturaux et urbains du quartier.

## SITUATION DE LA VALLÉE DU CENS DANS LA MÉTROPOLE



1

## LA VALLÉE DU CENS : ENTRE URBANISATION ET PRÉSERVATION

## NANTES : UNE MÉTROPOLE FACE À DE NOUVEAUX ENJEUX URBAINS

En France, une métropole est une forme d'intercommunalité<sup>1</sup> pour les grandes aires urbaines, créée en 2010 suite à la réforme des collectivités territoriales<sup>2</sup>. Nantes Métropole est un établissement public regroupant la ville de Nantes ainsi que 23 communes de son agglomération. C'est l'organisme compétent en matière d'urbanisme. C'est sous sa responsabilité et suite à la loi *Grenelle II* du 12 juillet 2010<sup>3</sup> que le Plan Local d'Urbanisme métropolitain, le PLUm, a été établi. C'est le document de référence en matière de règles d'urbanisme ; il donne un cadre commun à tous les projets architecturaux et urbains de la métropole. Un projet d'aménagement ne peut voir le jour que s'il respecte le PLUm. Avant son adoption<sup>4</sup> le 05 avril 2019, chaque commune de la métropole avait son propre PLU<sup>5</sup>.

Le nouveau PLUm permet donc de regrouper tous ces plans au sein d'un même document, afin d'uniformiser les directives en matière d'urbanisme et de préservation de l'environnement dans l'agglomération nantaise.

Le PLUm est constitué de plusieurs éléments. Le rapport de présentation établit un diagnostic du territoire, analyse les perspectives d'évolution de l'urbanisme et justifie la compatibilité du plan avec d'autres documents (lois, directives européennes, etc.). Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable, le PADD, définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme, ainsi que les objectifs de protection des espaces naturels, agricoles, forestiers et de préservation des continuités écologiques. Le règlement procède à une classification

du territoire en différents zonages : agricoles, naturels ou urbains, ceux-ci divisés en sous-zones, avec des règles applicables propres à chacune. Le PLUm répertorie également des Orientations d'Aménagement et de Programmation, appelées OAP. Elles concernent des opérations d'aménagement sur un secteur bien défini. Elles peuvent définir des principes de densité de logement, de pourcentage d'activité, de liaisons douces, et préconisent des dispositions en matière de préservation de l'environnement. Les OAP dictent des principes directeurs qui viennent compléter le règlement du PLUm.

Le nouveau PLUm est un outil réglementaire dont dispose la métropole pour cadrer les projets architecturaux, mais également pour répondre à des enjeux urbains. Ceux-ci sont explicités dans le rapport de présentation : besoin de logements, nécessité de mixité sociale, diminution des gaz à effet de serre liés aux déplacements et préservation de la biodiversité, du paysage et de la qualité du cadre de vie<sup>6</sup>.

### Le besoin de logements

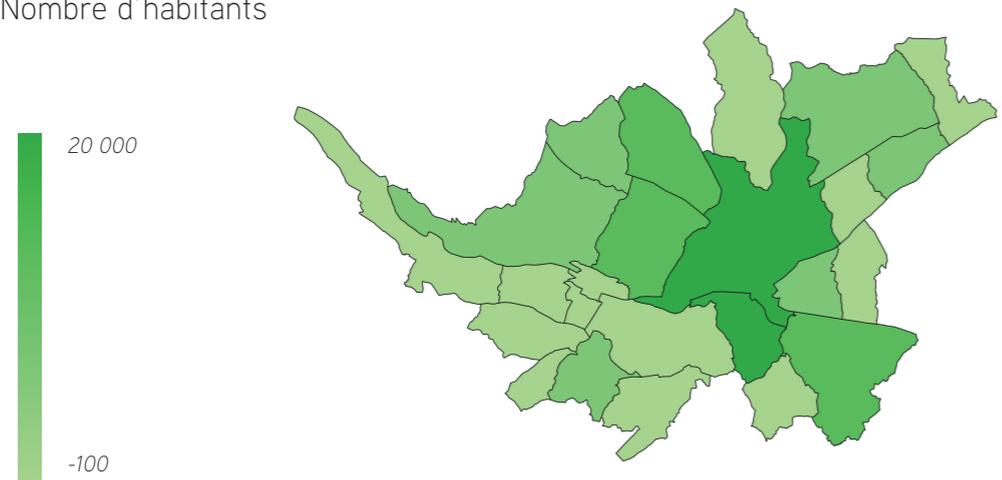
Nantes Métropole, portée par une forte attractivité, doit répondre au besoin de

logement afin de pouvoir faire face à l'augmentation de sa population. Cette croissance démographique dépend de deux facteurs. Sur la métropole, le solde naturel<sup>7</sup> est relativement stable. Le paramètre le plus déterminant dans l'augmentation de la population est le solde migratoire<sup>8</sup>. La ville de Nantes profite d'une forte attractivité, grâce à « sa dynamique économique, universitaire et son emplacement géographique »<sup>9</sup>. Entre 2013 et 2018, la métropole a accueilli 47 075 nouveaux habitants, cela représente 39 % de la croissance démographique des Pays de la Loire. La ville de Nantes a accueilli à elle seule 45 % de cette augmentation, c'est à dire 21 420 nouveaux habitants en 5 ans<sup>10</sup>. L'INSEE projette d'ailleurs un gain supplémentaire de 75 000 habitants d'ici à 2030 pour la métropole. Afin de subvenir à cette forte croissance démographique, le PLUm reprend les préconisations du Programme Local de l'Habitat<sup>11</sup>. Le PLH fixe un objectif de construction d'au moins 6000 logements neufs en moyenne par an jusqu'en 2025, dont 2000 logements sociaux<sup>12</sup>. La métropole prône la densification pour accueillir une population toujours plus nombreuse tout en limitant l'étalement urbain.

Cette ambition de construction d'un

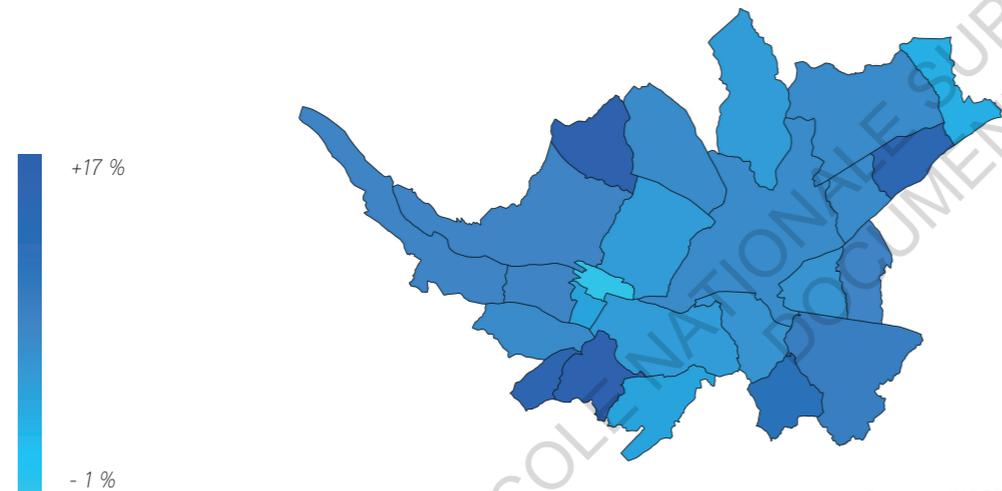
## AUGMENTATION DE LA POPULATION - NANTES MÉTROPOLE

Nombre d'habitants



Source : INSEE

Pourcentage de la population



Source : INSEE

nombre important de logements est accompagnée par des structures dédiées à ce renouvellement urbain. Les aménageurs comme la SAMOA<sup>13</sup> ou Nantes Métropole Habitat<sup>14</sup> ont la responsabilité de mener la maîtrise d'ouvrage de ces programmes. Ces organismes font appel à des sociétés privées de promotions immobilières, qui ont les moyens financiers et les compétences pour réaliser d'importants projets de logements. Les promoteurs établissent des faisabilités, négocient avec la collectivité pour monter leurs programmes, puis font appel à une équipe de maîtrise d'œuvre pour la construction. Ils se chargent aussi de la commercialisation des logements construits auprès de nouveaux habitants ou d'investisseurs. Ils procèdent également à la vente des bâtiments dédiés au logement social auprès des bailleurs.

La forte attractivité de la métropole nantaise et le PLUm qui favorise la construction de logements neufs forment un contexte idéal pour les promoteurs. Pour garder le contrôle sur son urbanisation et ne pas leur laisser le champ libre, le règlement du PLUm permet à la métropole un contrôle sur les projets. Chaque permis de construire ou permis d'aménager déposé est

vérifié par plusieurs services de Nantes Métropole. Le service instructeur, à la Direction de l'Urbanisme Réglementaire, étudie la conformité du permis avec le PLUm. Ce service est composé d'urbanistes et de juristes s'occupant du suivi des opérations d'aménagement. Il peut également procéder à des négociations avec les promoteurs sur certains éléments des programmes qui ne seraient pas en conformité avec les grandes orientations définies dans le rapport de présentation ou le PADD.

### La volonté d'une mixité sociale

Face à la forte demande de logement actuelle et l'augmentation croissante du nombre d'habitants dans la métropole nantaise, on observe une augmentation conséquente du prix de l'immobilier, qui a tendance à exclure les populations les plus précaires de certains quartiers. Nantes Métropole souhaite donc renforcer la mixité sociale afin de contrebalancer les effets du marché immobilier. Pour la collectivité, « la mixité sociale est à la fois un état : la cohabitation sur un même territoire de groupes sociaux aux caractéristiques diverses ; et un processus : le fait de faciliter la cohabitation sur un même territoire de groupes divers par l'âge, la nationalité, le statut professionnel, les

revenus, dans l'objectif de permettre une répartition plus équilibrée des populations. »<sup>15</sup>. Cette ambition passe par la construction de nouveaux logements sociaux afin de soulager les bailleurs qui font face à beaucoup de demandes. En mai 2023, 38 000 dossiers sont en attente dans toute la métropole<sup>16</sup>. Pour favoriser le développement de ces programmes, le PLUm définit des emplacements réservés<sup>17</sup> et des secteurs de renforcement pour la mixité sociale. Pour l'instant, la métropole est loin de l'objectif des 25 % de logements sociaux sur son territoire. En 2022, 16 des 24 communes de la métropole ont dû payer des pénalités pour ne pas avoir respecté le seuil des 25 % par commune imposé par la loi SRU<sup>18</sup>. Cécile Bir, élue du quartier Breil Barberie déclare que « la mixité on ne peut pas la faire si on la force pas, parce que personne n'en veut ». La métropole a donc établi des actions concrètes dans son PLUm pour atteindre cet objectif de mixité sociale.

### **La diminution des gaz à effet de serre liés aux déplacements**

L'augmentation de la population de la métropole implique également une réflexion autour des déplacements. Nantes Métropole mène une politique

qui vise à réduire la place de la voiture en ville, afin de limiter les émissions de gaz à effet de serre mais aussi de désencombrer l'espace urbain des voitures, qui occupent beaucoup de place.

« Ce n'est plus uniquement la circulation automobile mais tout l'environnement urbain qui est considéré, afin de replacer la convivialité et la diversité des usages sociaux au cœur de la rue et du quartier. La ville apaisée est à la fois accessible, agréable et sécurisée : c'est un meilleur partage de l'espace public entre les différents modes de déplacements, c'est une ville moins bruyante et moins polluée, ce sont des espaces de proximité de qualité. »<sup>19</sup>

La question de la place de la voiture en ville est un sujet politique délicat, qui suscite un vif débat lors de chaque projet d'aménagement. C'est une question générationnelle de changement des habitudes de déplacement, qui ne peut se résoudre qu'avec la mise en œuvre d'une politique sur le long terme visant à repenser les mobilités et les stationnements pour chaque projet d'aménagement urbain. Ces objectifs introduits dans le PADD visent à définir les modalités de desserte et de stationnement pour chaque zonage

dans le règlement. Ils sont complétés dans les OAP qui précisent leur mise en œuvre sur un secteur donné<sup>20</sup>.

### **La préservation de la biodiversité, du paysage et de la qualité du cadre de vie**

Ces dernières années, on observe une bifurcation écologique dans les politiques publiques d'urbanisme. Il y a une prise de conscience progressive de l'importance de la biodiversité dans la qualité du cadre de vie urbain. Cette attention plus accrue autour de la faune et de la flore dans la réglementation fait également suite à plusieurs projets d'aménagement où des éléments végétaux et des milieux naturels importants ont été détruits. C'est la conséquence des négligences répétées des services instructeurs, mais aussi de promoteurs qui ne se préoccupent pas des contraintes de préservation de la biodiversité. Cette prise en compte s'est traduite dans le PLUm par l'apparition d'exigences par rapport au Coefficient de Biotope par Surface. Ce dernier quantifie la proportion d'espaces consacrés à la nature sur la surface totale d'un projet. L'importance du contrôle du végétal dans le foncier privé, qui représente la majorité du végétal dans l'espace urbain, est primordial pour

respecter les objectifs de nature en ville et de continuités paysagères fixés par la métropole.

Les permis de construire et d'aménager sont donc également étudiés par la *Direction Nature et Jardins*. Ce service comprend des paysagistes et des techniciens de l'aménagement et du paysage, dépendants soit de Nantes Métropole, soit de la ville de Nantes. Ils veillent à la préservation et l'entretien du patrimoine végétal de la métropole. Un poste dédié à l'instruction des permis a été créé récemment afin de procéder à un meilleur contrôle des nouveaux projets sur les questions de protection de la faune et de la flore. La Direction Nature et Jardins est aussi consultée par les aménageurs lors de projets architecturaux ou d'aménagement urbain, pour le choix des palettes végétales et la préservation des arbres existants. La prise en compte de ce patrimoine végétal est désormais une préoccupation importante, mentionnée dans le rapport de présentation et le PADD, pour « dessiner une métropole nature »<sup>21</sup>. La *Direction Nature et Jardins* est d'ailleurs consultée lors de l'élaboration et la modification du PLUm sur l'ajout éventuel de protections : Espaces Paysagers à Protéger, Espaces Boisés Classés ou Emplacements

Réservés. La Direction Nature et Jardins peut également s'appuyer sur la protection des arbres de plus de 30 ans. Grâce au barème de l'arbre, elle établit un chiffrage pour chaque arbre détruit, qui correspond aux frais de destruction de celui-ci et aux frais de compensation induits par la plantation de nouveaux végétaux.

Les politiques actuelles en matière d'urbanisme visent donc à trouver

un équilibre entre construction de nouveaux logements et préservation de la biodiversité et du patrimoine végétal de la métropole. Une bonne entente entre les différents services instructeurs est donc nécessaire, pour répondre au mieux aux enjeux du PLH tout en limitant la destruction des milieux naturels et l'artificialisation des sols.

- 1 Définition de l'INSEE : L'intercommunalité permet aux communes de se regrouper au sein d'un établissement public soit pour assurer certaines prestations (ramassage des ordures ménagères, assainissement, transports urbains...), soit pour élaborer de véritables projets de développement économique, d'aménagement ou d'urbanisme. A la différence des collectivités territoriales, les structures intercommunales n'ont que des compétences limitées.
- 2 La réforme des collectivités territoriales lancée en 2008 vise à simplifier l'organisation territoriale française. Elle a abouti à un ensemble de lois en 2010, dont celle actant la création des métropoles. Les métropoles concernent les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) de plus de 500 000 habitants.
- 3 La loi Grenelle II (ou loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement) est une loi visant à fixer des objectifs en matière développement durable et de préservation de la biodiversité. Elle concerne divers secteurs comme le transport, l'énergie mais aussi l'architecture et l'urbanisme.
- 4 Le PLUm a été adopté par délibération du conseil communautaire de Nantes Métropole. Nantes Métropole, Délibération n°2019-39, Pièces administratives, *Plan Local d'Urbanisme métropolitain*, adopté le 05 avril 2019, 30p.

- 5 Les Plans Locaux d'Urbanisme, ou PLU, sont des documents d'urbanisme introduits par la loi relative à la Solidarité et au Renouveau Urbain, loi SRU, du 13 décembre 2000. Ils sont propres à chaque commune. Ils ont pour but de définir les grandes orientations d'aménagement et d'urbanisme, mais aussi de fixer des règles communes concernant l'insertion, l'implantation et la hauteur de chaque construction.
- 6 Nantes Métropole, Rapport de présentation, tome 1 : Le territoire, *Plan Local d'Urbanisme métropolitain*, adopté le 05 avril 2019, 372p, p.365-356
- 7 Le solde naturel est la différence entre le nombre de naissances et le nombre de décès enregistrés au cours d'une période.
- 8 Le solde migratoire est la différence entre le nombre de personnes qui sont entrées sur le territoire et le nombre de personnes qui en sont sorties au cours d'une période.
- 9 AURAN. Des mouvements démographiques influencés par la dynamique économique. *Les synthèses de l'AURAN*. Février 2023, n°85, 8p, p.1
- 10 Populations légales [en ligne], INSEE, 1er janvier 2021, Disponible sur <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5001880?geo=COM-44109#consulter> [consulté le 25 mai 2023]
- 11 Le Programme Local de l'Habitat est un document d'urbanisme obligatoire pour les métropoles, qui définit pour une durée de six ans les politiques et les objectifs de la collectivité en matière de logement. Le PLH actuel de Nantes Métropole est défini pour la période 2019-2025. Le PLUm reprend les objectifs en matière de logement établis dans le PLH.
- 12 Nantes Métropole, Rapport de présentation, tome 3 : Justification des choix, *Plan Local d'Urbanisme métropolitain*, adopté le 05 avril 2019, 278p.
- 13 La Société d'Aménagement de la Métropole Ouest-Atlantique est une société d'aménagement créée en 2003 par Nantes Métropole. Elle a coordonné la réalisation du plan guide d'Alexandre Chemetoff. Elle est désormais chargée du pilotage du projet urbain de l'île de Nantes.
- 14 Nantes Métropole Habitat, ou NMH, est un aménageur et bailleur social public, rattaché à Nantes Métropole depuis 2016. Il est l'un des 15 bailleurs du parc de logements sociaux des 24 communes de la métropole.
- 15 Nantes Métropole, Rapport de présentation, tome 3 : Justification des choix, *Plan Local d'Urbanisme métropolitain*, p.178 op.cit.

- 16 Labarre, Isabelle, Dans la métropole de Nantes, on compte 38 000 demandes de logement social en attente [en ligne], *Ouest-France*. 15 mai 2023. Disponible sur <https://www.ouest-france.fr/pays-de-la-loire/nantes-44000/dans-la-metropole-de-nantes-on-compte-38-000-demandes-de-logement-social-en-attente-e035d692-efd8-11ed-b3bc-e6c5fd5ee2eb> [consulté le 26/05/2023]
- 17 Le PLUm définit un emplacement réservé comme un « terrain réservé au règlement graphique pour la mise en œuvre d'un projet déterminé d'intérêt général (voirie, équipement public, cheminement, corridor écologique, etc.). ».
- 18 Dubois, Claire. Ecalte, Philippe. Tanneau, Michel. À Nantes agglomération, 30 000 demandes de logement social sont en attente [en ligne], *Ouest-France*. 17 janvier 2022. Disponible sur <https://www.ouest-france.fr/pays-de-la-loire/nantes-44000/nantes-agglomeration-30-000-demandes-de-logement-social-en-attente-869310d2-755e-11ec-bf95-2d0bee5037ae> [consulté le 26/05/2023]
- 19 Nantes Métropole, Rapport de présentation, tome 3 : Justification des choix, *Plan Local d'Urbanisme métropolitain*, p.44, op.cit.
- 20 Ibid. p.45
- 21 Ibid. p.12

## LA VALLÉE DU CENS, ESPACE NATUREL AU CŒUR DE LA VILLE

Le Cens est une rivière qui prend source dans la commune de Vigneux de Bretagne située à 20 kilomètres au nord-ouest de Nantes. Elle parcourt les communes de Sautron, d'Orvault et de Nantes, où elle se jette dans l'Erdre au Petit Port, à 25 kilomètres de sa source. La rivière creuse une vallée dans le sillon de Bretagne<sup>1</sup>.

### Un milieu naturel abritant une grande biodiversité

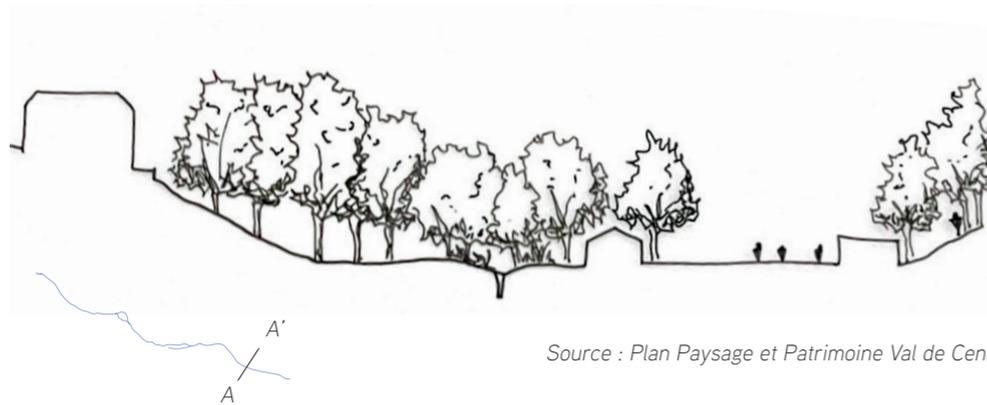
La vallée abrite une grande biodiversité animale et végétale. Elle est classée Zone Naturelle d'Intérêt Écologique et Floristique<sup>2</sup> de classe II. La rivière est bordée par des clairières et une ripisylve<sup>3</sup>, lieu d'habitat pour de nombreuses espèces animales et végétales<sup>4</sup>. C'est une zone humide et marécageuse, soumise régulièrement à des crues.

### Une rupture dans le tissu urbain nantais

La fin de la vallée est située dans un secteur urbanisé à partir d'Orvault, mais reste assez sauvage avec peu d'aménagements. Nantes est la dernière commune traversée par le Cens, sur les 2,5 kilomètres qui séparent le Pont du Cens, frontière avec Orvault, et la confluence avec l'Erdre. La vallée se resserre à cet endroit. Les versants sud et nord sont assez abrupts. Les quartiers qui bordent la vallée sont en surplomb par rapport à la rivière<sup>5</sup>. L'accès au Cens depuis ces quartiers se fait par des chemins en pente qui s'enfoncent dans la vallée.

La vallée forme une frontière naturelle entre différents quartiers de Nantes : Barberie et Perverrie au sud, Pont du Cens-Côte d'Or au nord. Des ponts en bois qui surplombent la rivière permettent d'établir des connexions

### COUPE AA' - CAMPING DU PETIT PORT



Source : Plan Paysage et Patrimoine Val de Cens

entre les différents quartiers par la vallée. Les accès au Cens restent néanmoins assez discrets. Les deux entrées majeures situées au Pont du Cens et à Petit Port, au niveau du camping, ne sont que très peu mises en valeur.

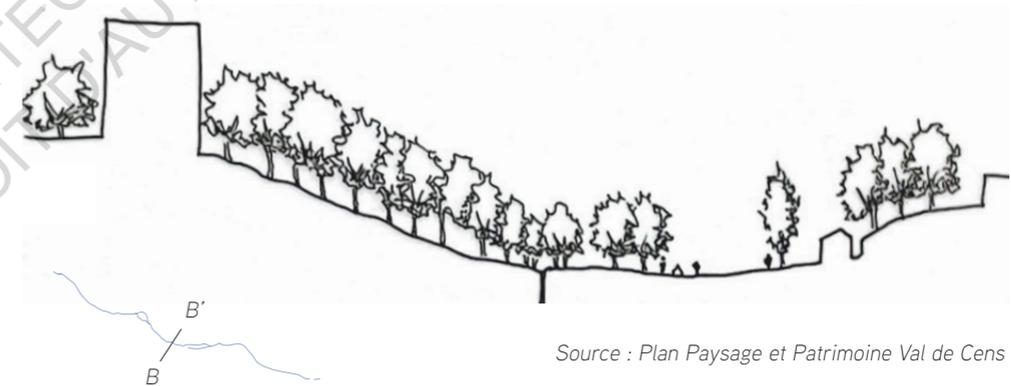
#### Un patrimoine bâti et végétal important

Avant l'urbanisation des abords de la vallée, ce territoire était composé principalement de bocages, de prairies

et de terrains agricoles. Des carrières se sont également installées au début du XXème siècle. L'extraction des pierres servait à la construction de maisons dans les quartiers aux alentours. Cette activité s'est arrêtée dans les années 1930. On remarque aussi la présence d'un patrimoine bâti important lié à la présence de propriétaires bourgeois au cours du XIXème siècle.

L'observatoire du Petit-Port est un manoir en pierre dont on ne connaît pas

### COUPE BB' - LA MULOTIÈRE



Source : Plan Paysage et Patrimoine Val de Cens

la date de construction. Il a appartenu au clergé jusqu'à la Révolution, puis a été vendu. La mairie a racheté le manoir en 1875. Un observatoire s'est installé dans le bâtiment entre 1880 et 1961. Il a ensuite été réhabilité dans les années 1990 et sert à présent de centre de loisir pour la ville de Nantes<sup>6</sup>.

Le château de la Gaudinière a été construit par l'architecte nantais Léon Lenoir vers 1870 sur les bases d'un manoir datant du XVIème siècle, mais l'intérieur a été transformé vers 1920.

Le domaine de la Gaudinière a été morcelé à la mort de son propriétaire dans les années 1930 et la ville de Nantes a fait l'acquisition de la plus grande partie. Le château a accueilli un centre de rééducation de 1956 à 1993. La ville l'a racheté à la suite du déménagement du centre de soin. Le bâtiment a ensuite été réhabilité plusieurs fois, avec la destruction des extensions, la restauration des façades et le traitement des parties infectées par la mэрule. Le château n'accueille

cependant pas d'usages à l'heure actuelle<sup>7</sup>.

Le Barberie est un ancien domaine seigneurial comprenant un grand parc qui s'étendait jusqu'au Cens. Le château a accueilli un séminaire à partir du XVIII<sup>e</sup> siècle. Entre 1978 et 2020, il a été converti en mairie annexe pour le quartier Breil Barberie<sup>8</sup>. Le bâtiment est en cours de réhabilitation, il est au centre d'un grand projet immobilier porté par le promoteur Lamotte. Les premiers pavillons apparaissent à partir des années 1930, mais le secteur a commencé à réellement s'urbaniser qu'à partir des années 1960. Une habitante du quartier témoigne du caractère rural disparu récemment :

« Il faut savoir que de nombreux riverains des deux côtés de la vallée sont là depuis plus de trente ans. Certains enfants ont connu la vallée et les collines du Cens à l'époque où ce n'était que des fermes, des carrières et où les vaches allaient paître près de la rivière. » Martine Stirling, habitante

### Une vallée aux multiples enjeux

La vallée reste un espace plutôt confidentiel dans la ville de Nantes. Ses accès ne sont pas clairement indiqués et

elle reste assez fermée sur les espaces urbanisés aux alentours. La vallée est entourée par des grands axes de circulation : le boulevard Schuman et la route de Rennes à l'ouest, le boulevard des Tribunes au nord et le boulevard du Petit Port à l'est. Une OAP sectorielle a été établie au Pont du Cens afin d'apporter plus de porosités et d'ouvrir la vallée sur la ville. Un réaménagement des espaces publics est préconisé pour mettre en valeur l'entrée vers le Cens.

Paradoxalement, cet espace fait aussi face à un problème de surfréquentation. Son écosystème est très perturbé par la présence de nombreux promeneurs, mais aussi d'usages plus destructeurs comme le VTT. La vallée du Cens fait partie du projet de l'étoile verte porté par direction Nature et Jardins. Ce travail a été initié par la ville de Nantes en 2016. L'atelier Campo associé au paysagiste Gilles Clément<sup>9</sup> a établi un plan guide repérant les enjeux associés à chaque vallée et les éventuelles connexions existantes ou à créer. Il vise aussi à faire découvrir le patrimoine bâti et végétal qu'elles abritent. L'étoile verte cherche à trouver un équilibre entre la mise en valeur des rivières et des vallées de Nantes tout en mettant l'accent sur leur préservation. Ce projet initialement centré sur la ville de Nantes est à

nouveau dans une phase de réflexion, cette fois à l'échelle de la métropole. A l'issue du travail de diagnostic toujours en cours mené par l'atelier Campo, une étude sera menée sur la requalification des cheminements afin de minimiser l'impact sur les écosystèmes. Cette analyse est croisée avec une réflexion sur les usages dans ces vallées. Le but de ce projet est de réaliser une requalification de ces espaces afin de les mettre en valeur, tout en aménageant à minima.

La direction Nature et Jardins qui s'occupe de l'entretien de la vallée cherche donc à lier l'utilisation de cet espace et la préservation de la faune et la flore. Cet enjeu est aussi identifié dans le Plan Paysage et Patrimoine<sup>10</sup> : « Même si les formations végétales sont toujours présentes dans les horizons du quartier, leur existence est jugée fragile : la forte fréquentation de la vallée fait craindre un affaiblissement du patrimoine naturel, le maintien des arbres dans les espaces privés est soumis à rude épreuve. »<sup>11</sup>.

- 1 Le sillon de Bretagne est un relief du massif armoricain qui parcourt le nord de l'estuaire de la Loire jusqu'à Nantes.
- 2 Les Zones Naturelles d'Intérêt Écologique Faunistique et Floristique (ZNIEFF\*) ont pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs du territoire particulièrement intéressants sur le plan écologique. Les ZNIEFF de types II sont des ensembles géographiques généralement importants, incluant souvent plusieurs ZNIEFF de type I.
- 3 La rypisilve est l'ensemble des formations boisées (arbres, arbustes, buissons) et herbacées présentes sur les rives des cours d'eau. Son rôle est primordial dans les écosystèmes (protection des berges, filtration des polluants, tout en réduisant l'évaporation et l'asphyxie).
- 4 Nantes Métropole, Atlas Paysager Sensible, Volume 1, *Plan Paysage et Patrimoine Val de Cens*, 2019, 94p., p32
- 5 Ibid. p.24
- 6 Nantes Métropole, Atlas Paysager Sensible, Volume 2, *Plan Paysage et Patrimoine Val de Cens*, 2019, 138p., p28-31

- 7 Leray, Patrick, Gaudinière, *Nantes Patrimonia*, 2023, Disponible sur <https://patrimonia.nantes.fr/home/decouvrir/themes-et-quartiers/gaudiniere.html> [consulté le 29/05/2023]
- 8 Nantes Métropole, Atlas Paysager Sensible, Volume 1, *Plan Paysage et Patrimoine Val de Cens*, p43, op.cit.
- 9 Gilles Clément est un paysagiste français ayant participé à de nombreux projets en France, comme le parc André Citroën à Paris. Il a introduit le concept de Tiers-Paysage, qui désigne les espaces naturels délaissés qui présentent selon lui une plus grande biodiversité que les espaces paysagers entretenus par l'Homme.
- 10 Les Plans Paysage et Patrimoine sont des documents établis par la ville de Nantes en collaboration avec les habitants, afin de repérer les éléments importants du patrimoine végétal et bâti de chaque quartier. Il permet aussi d'identifier des enjeux et d'apporter certaines pistes de réflexion par rapport aux futurs aménagements.
- 11 Nantes Métropole, Atlas Paysager Sensible, Volume 2, *Plan Paysage et Patrimoine Val de Cens*, p13 op.cit.

## LA BARBERIE : UN QUARTIER EN MUTATION

Le quartier Barberie se situe sur les pentes du coteau sud de la vallée du Cens. La rivière forme une frontière naturelle au nord, tandis que le quartier s'étend jusqu'à la rue Léon Jost au sud. Il est également délimité par des grands axes de circulation : le boulevard Schuman à l'ouest et le boulevard Gabriel Lauriol à l'est.

### Un quartier historiquement pavillonnaire

Le quartier s'est développé en plusieurs temps. Jusqu'au milieu du XXème siècle, il est majoritairement constitué de bocages et des terrains agricoles.

« L'activité agricole a subsisté sur le secteur jusqu'au début des années 1960, avec la présence de tenues maraîchères, d'une pépinière et de vignes. »<sup>1</sup>

A partir des années 1960, le quartier connaît une première phase importante d'urbanisation, avec l'extension de la ville de Nantes pendant l'après-Guerre et le développement du pavillonnaire. Le quartier Barberie continue de se développer dans les années 1970 avec la construction des tours de la Mulotière et l'installation de la mairie annexe dans le château de la Barberie en 1978. Le pavillonnaire reste cependant la forme d'habitat la plus répandue dans le quartier. Les logements collectifs sont concentrés sur le boulevard Schuman, rue Yvernogean et rue de Moorea, en proximité directe avec la vallée. On observe deux dynamiques dans le quartier : une concentration des logements autour des boulevards, tandis que le cœur du quartier souffre d'un certain isolement par rapport au centre-ville<sup>2</sup>.

« C'est un territoire résidentiel, entre centre ville et périurbain. »<sup>3</sup>

### Une population vieillissante

Ce quartier est peuplé d'11 300 habitants, ce nombre n'a pas beaucoup évolué au fil des années. En effet, la population se renouvelle peu, elle est vieillissante et il n'existe pas de réelle mixité sociale. Beaucoup de retraités vivent à Barberie, les personnes de 80 ans ou plus sont deux fois plus représentées qu'à Nantes. Les quartiers limitrophes Schuman et Rond-Point de Rennes accueillent au contraire une population plus jeune et active<sup>4</sup>.

### Une place importante de la voiture

Le secteur est également marqué par un place importante de la voiture, 75 % des ménages en possèdent au moins une<sup>5</sup>. Ces véhicules occupent une surface importante de l'espace public, un nombre important de résidents n'utilisent pas leurs parkings privés. Le problème d'accaparement de l'espace public par le stationnement est accentué par les personnes extérieures qui viennent garer leur voiture dans le quartier avant d'aller en centre-ville. Le secteur, en périphérie du centre, bien desservi par les transports en commun

et avec une offre de stationnement gratuite en fait un lieu privilégié pour y laisser son véhicule et éviter les embouteillages des grands boulevards.

### Une forte activité associative

De nombreuses associations sont présentes dans le quartier. L'association Autour du Cens est présente pour faire connaître et mettre en valeur la biodiversité de la vallée entre le Pont du Cens et le Petit-Port. Nantes Patrimoine qui œuvre à l'échelle de la ville est également présente pour veiller à la conservation du patrimoine bâti. Les associations de riverains Barberie-Pavotière (récemment dissoute) et Muloitière participent à la vie du quartier. Elles organisent des rencontres pour débattre sur les projets d'aménagement et sur la préservation de l'environnement.

### De nombreuses appropriations

Le quartier a accueilli de grands équipements : le site RTE à la Perverie, le centre commercial des Collines du Cens et l'école d'architecture rue Massenet. Cette dernière a déménagé sur l'île de Nantes en 2009, le bâtiment laissé à l'abandon a été détruit en 2011. Le site a également été dégoudronné

en grande partie. Les habitants se sont depuis appropriés cet espace à caractère naturel, en proximité directe avec le Cens. Les riverains viennent s'y promener en famille ou avec leur animal de compagnie, les enfants des écoles des environs viennent jouer au football sur l'ancien parking... Des associations de jardinage s'y sont implantées également pour créer des jardins partagés. Ces appropriations informelles ont contribué à l'animation quotidienne du quartier.

### Des difficultés pour certains habitants de voir leur quartier changer

Depuis un peu moins de vingt ans, les typologies d'habitat du quartier ont tendance à changer. Le parc de

logements se transforme par l'action privée des promoteurs qui rachètent des parcelles pour construire des logements<sup>6</sup>. Les pavillons sont détruits, ils disparaissent petits à petit au profit de programmes de logements collectifs. Ce changement peut être difficile pour des riverains présents depuis plusieurs décennies, qui voient la transformation d'un quartier qu'ils ont toujours connu. La mixité sociale s'installe aussi peu à peu à Barberie. La cohabitation avec les nouveaux habitants du quartier, parfois d'une catégorie sociale différente, n'est pas toujours évidente. La disparition d'espaces publics au profit de logements au niveau des collines du Cens est également difficile à accepter pour les riverains.

- 1 Nantes Métropole, Atlas Paysager Sensible, Volume 1, *Plan Paysage et Patrimoine Val de Cens*, 2019, 94p., p34
- 2 Nantes Métropole, *Plan Paysage et Patrimoine Quartier Schuman*, 2017, 122p., p24
- 3 Ibid p10
- 4 Ibid. p11
- 5 Id.
- 6 Ibid. p12



## LE DÉVELOPPEMENT DE PROJETS IMMOBILIERS SUITE AU DÉPART DE GRANDS ÉQUIPEMENTS

Même si depuis quelques années la préservation de l'environnement arrive à imposer certaines limites, la construction de logements reste l'une des grandes priorités de la métropole. Elle a d'ailleurs tendance à surpasser les autres problématiques urbaines. Les élus de quartier ne peuvent pas nécessairement aller à l'encontre des grands objectifs de la collectivité. Avec à la taxe d'aménagement Nantes Métropole prélève d'importantes sommes d'argent lors de la construction de programmes immobiliers. Cela lui permet de financer l'entretien de la voirie et les projets d'aménagement d'espaces publics. La collectivité a un pouvoir réglementaire sur la fabrique de la ville, mais ce sont bien les promoteurs qui ont le pouvoir économique pour construire du logement.

Le quartier Barberie est marqué par la construction de nombreuses opérations immobilières, notamment sur le boulevard Robert Schuman. Ces projets de logements collectifs forment des barres aux abords du quartier, ce qui accentue la fermeture de la vallée du Cens sur la ville et le sentiment d'isolement des riverains. Ces projets sont portés par des promoteurs privés car les collectivités et les bailleurs n'ont pas les moyens financiers pour les mener. La métropole n'a pas de réelle politique foncière par rapport au logement. Elle peut racheter quelques maisons, comme elle l'a fait dans le quartier du Breil pour la construction d'une crèche, mais la préemption<sup>1</sup> est difficile à réaliser si aucun programme n'a été défini au préalable. Nantes métropole et les aménageurs doivent donc s'appuyer sur des sociétés privées

de promotion immobilière pour la mise en œuvre des opérations de logement. Le marché nantais est partagé entre plusieurs grandes sociétés : *Lamotte, Bati-Nantes, Réalités, Kaufman and Broad, Bouygues Immobilier, Crédit Agricole Immobilier...*

### Les collines du Cens : la concrétisation d'un projet ancien

Le projet immobilier des collines du Cens prend place à l'intersection entre le boulevard Schuman et la rue Yvernogean. C'est un projet très ancien, le besoin de restructurer cet espace est apparu dès les années 1980. L'opération a pour objectif le déplacement des cellules commerciales en mauvais état dans un nouveau bâtiment plus adapté ainsi que la requalification de la mairie annexe Barberie et des espaces qui l'entourent. Le projet investit également une parcelle d'environ 3000m<sup>2</sup> issue d'un délaissé de voirie sur lequel s'était installé un skatepark.

Le projet est décomposé en deux îlots. L'îlot A correspond à la mairie annexe et les anciennes cellules commerciales, l'îlot B correspond à l'ancien espace public. Le projet est porté par le promoteur *Lamotte*, qui a fait appel à l'agence d'architecture nantaise

### Promoteurs et riverains : un rapport de force déséquilibré

*Trièdre* pour la conception. L'opération prévoit la construction d'environ 120 logements ainsi qu'une crèche, une salle associative et le déplacement de la mairie annexe dans le nouveau bâtiment. L'îlot B a été livré en 2021 tandis que l'îlot A, toujours en chantier, devrait être livré vers la fin 2023.

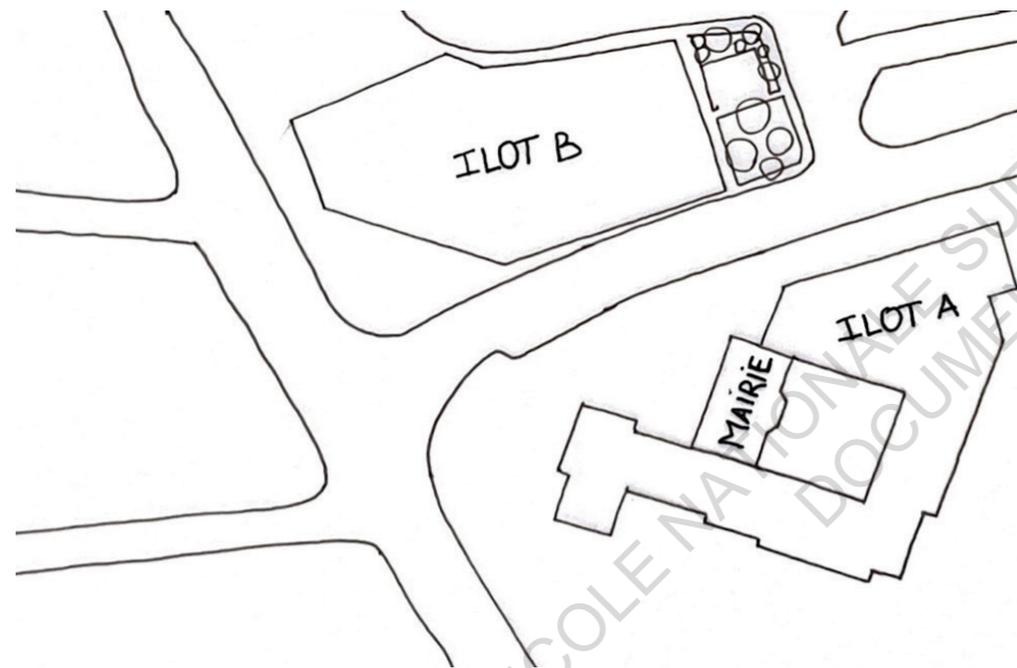
En 2005, les promoteurs *Kaufman and Broad* et *Lamotte* commencent à concerter les commerçants autour d'un premier projet sur les collines du Cens. En 2009, après plusieurs années de conception, ils déposent un premier permis de construire pour une opération en co-promotion. Le projet est soutenu par Alain Robert, à l'époque adjoint à l'urbanisme de la ville de Nantes. Cependant, deux recours contre le permis de construire sont déposés par l'association de *la Mulotière* et contraignent les promoteurs à réviser le projet. Les riverains se sont élevés contre la densité de l'opération et ont obtenu gain de cause auprès du tribunal administratif. Suite à ce recours, *Kaufman and Broad* s'est retiré de l'opération et *Lamotte* a continué seul. Le remaniement du projet a été assez long. Le travail sur la dé-densification et sur l'intégration d'un square a pris du temps, mais ce sont les négociations avec les commerçants

Concerter pour mieux habiter ?

qui ont été les plus chronophages. Tous demandaient un emplacement sur le boulevard Schuman pour être le plus visible possible. Les nombreux allers-retours entre le promoteur, l'architecte, les commerçants et la direction de l'urbanisme ont allongé les délais. En 2016, après une nouvelle réunion publique pour présenter le

projet aux riverains, un nouveau permis de construire est déposé et validé par le service instructeur. Le chantier commencé en 2019 est marqué par plusieurs déboires économiques : l'entreprise de maçonnerie fait faillite, les finitions du bâtiment de l'îlot B sont de mauvaise qualité.

## OPÉRATION IMMOBILIÈRE DES COLLINES DU CENS



Promoteurs et riverains :  
un rapport de force déséquilibré

Finalement, les habitants du quartier ne sont toujours pas satisfaits de ce projet. L'aspect architectural n'est pas la première préoccupation des riverains. Cependant, le manque de porosité entre le boulevard et l'intérieur du quartier Barberie est difficile à accepter. L'immeuble est perçu comme une muraille qui enferme encore plus l'accès au Cens. Le manque de considération du contexte dans lequel s'insère l'opération les déçoit. Certains riverains ont le sentiment que Lamotte veut « faire le maximum de revenus » et que le projet est « sans intérêt ». Ils ont du mal à supporter la disparition d'un espace public, bien que relativement peu fréquenté, au profit d'un immeuble privé.

### Une disponibilité foncière importante sur la friche de l'ancienne école d'architecture

Le quartier Barberie a accueilli les locaux de l'École Nationale Supérieure d'Architecture de Nantes (ENSA Nantes) de 1974 jusqu'à son départ sur l'île de Nantes en 2009. Les anciens bâtiments en mauvais état ont été détruits en 2011. La parcelle, propriété de l'État, a été un lieu d'accueil pour de nombreuses appropriations par les habitants du quartier, qui espéraient voir la

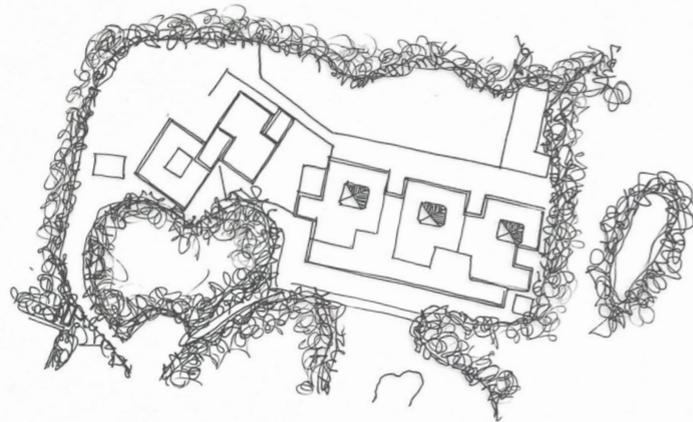
municipalité acquérir le terrain pour pérenniser leurs activités. Toutefois, le gouvernement, en besoin d'argent, ne comptait pas rétrocéder cet espace à la collectivité comme cela avait été le cas pour la caserne Mellinet située dans l'ouest de Nantes. Le ministère de la Culture demandait 15 millions d'euros pour le rachat de la parcelle de l'ENSA, une somme trop élevée pour Nantes Métropole. Une partie du terrain sera néanmoins rétrocédée à la collectivité pour faire des jardins partagés.

Une société, la *Foncière Publique Solidaire*<sup>2</sup>, a été créée afin d'organiser l'appel d'offres. Le site leur a été cédé par l'État. Des sociétés de promotion immobilière se sont affrontées lors de ce concours. Ce sont les seules à être en capacité de déboursier la somme demandée. Théoriquement, la *Foncière Publique Solidaire* doit étudier le prix proposé par les promoteurs pour la vente mais également le projet proposé qui prendra place sur la parcelle. En pratique, la société vend le terrain au promoteur le plus offrant.

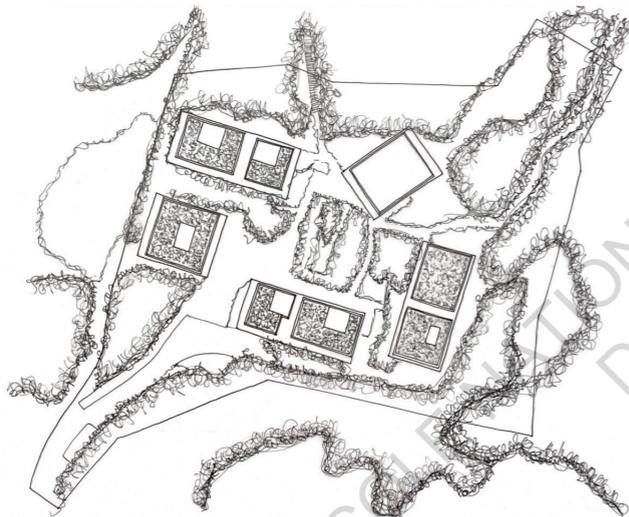
Fin 2019, c'est *Réalités* qui remporte l'appel d'offres. Ils sont accompagnés de l'agence britannique *Stanton Williams*<sup>3</sup> pour la construction des logements en accession libre. L'immeuble de

## EVOLUTION DE LA PARCELLE DE L'ANCIENNE ENSA

ancienne école d'architecture (jusqu'en 2009)



opération immobilière de Réalités (projet en cours)



logement social est conçu par l'agence nantaise *Forma6* qui assure également du suivi de chantier. Ce bâtiment sera revendu au bailleur *Nantes Métropole Habitat*. Après avoir remporté l'appel d'offres, le promoteur a travaillé pendant presque un an et demi avec l'équipe de maîtrise d'œuvre et la direction de l'urbanisme pour trouver un accord sur l'implantation des bâtiments. Un travail approfondi avec les services instructeurs a aussi été réalisé par rapport à la voirie et au respect des EBC<sup>4</sup>.

*Réalités* a également travaillé sur l'identité du projet. Le service marketing s'est beaucoup appuyé sur la vallée du Cens dans sa communication, la proximité avec la nature est son premier argument de vente. Le projet a été nommé *Lykke Lodge*. Ce nom à connotation scandinave fait référence à un univers forestier et à l'esthétique du bois développée dans la plaquette de présentation du projet. Le promoteur nous vend « l'art de vivre au naturel, à proximité du cœur de ville de Nantes », « Quel meilleur compromis que celui de la nature en ville ? A l'orée d'un sous-bois, c'est un habitat accueillant immergé dans une nature bienfaisante qui vous attend. ». Ce travail marketing est soutenu par l'obtention du label *Bio-diversity*, censé garantir aux acheteurs que leur bien respecte la faune et la flore

présente sur le site. Ce label est délivré par le *CIBI*<sup>5</sup> sous plusieurs conditions : une « surface minimale végétalisée », « un faible impact » sur la biodiversité locale, ainsi que la connexion des espaces végétaux à la trame végétale riveraine. Un écologue mandaté par l'organisme évalue le projet sous quatre axes : l'engagement, les moyens mis en œuvre, les bénéfices pour les usagers et les bénéfices écologiques. Chaque axe est noté entre A et E. Pour obtenir le label, il faut au moins un A et aucune note inférieure à C. La notation est à l'appréciation de l'écologue<sup>6</sup>. L'obtention de cette certification n'est pas gratuite, le promoteur rémunère le *CIBI*. Ce label est un investissement en vue de retombées économiques plus favorables au moment de la commercialisation de l'opération.

Le projet est en cours de remaniement. L'acquisition de la parcelle pour un prix assez élevé, ainsi que la limitation de la densité conditionnée par une OAP rend la gestion économique de l'opération assez complexe. Depuis l'automne 2022, l'augmentation des taux liés à l'inflation crée un contexte peu propice aux investissements immobiliers. Le prix du mètre carré qui devrait se situer autour des 8000€ est assez élevé pour le quartier et *Réalités* rencontre quelques difficultés à trouver

des acheteurs. Ils ne souhaitent pas lancer les travaux avant d'avoir vendu 30 % des logements. C'est un prérequis afin d'obtenir auprès des assurances leur Garantie Financière d'Achèvement, la GFA<sup>7</sup>. Ils prennent également le

temps d'observer l'évolution du marché de l'immobilier dans les prochains mois afin de limiter les risques liés à des opérations de cette ampleur.

- 1 Le droit de préemption est la faculté donnée à une collectivité publique ou un organisme d'acquérir par priorité dans certaines zones préalablement définies des biens mis en vente dans le but de réaliser des opérations d'intérêt général.
- 2 La Foncière Publique Solidaire est une société anonyme détenue à parts égales par l'État et la Caisse des Dépôts et Consignations, créée dans le cadre de la vente de la parcelle de l'ancienne école d'architecture.
- 3 Stanton Williams est une agence d'architecture basée à Londres qui a réalisé la réhabilitation du musée d'Art de Nantes.
- 4 Espaces Boisés Classés
- 5 Le Conseil International Biodiversité et Immobilier est un organisme regroupant des grands groupes de promotion immobilière, des aménageurs mais également des associations en lien avec la biodiversité comme la LPO. Il a été créé à l'initiative des acteurs de la construction pour inciter la prise en compte de la biodiversité dans les projets immobiliers.
- 6 Label Biodiversity [en ligne], Certivea, mis à jour le 10 mai 2022, Disponible sur <https://certivea.fr/certifications/label-biodiversity/> [consulté le 01/06/2023]
- 7 La Garantie Financière d'Achèvement est souscrite par le vendeur (dans ce cas c'est le promoteur). C'est une assurance pour l'acquéreur de l'achèvement des travaux lors d'une opération immobilière. En cas de défaut d'achèvement et d'incapacité du vendeur à rembourser les sommes versées, un tiers garant (en général une banque ou une compagnie d'assurance) s'engage à rembourser l'acquéreur en se substituant au vendeur.

## DES RIVERAINS QUI ONT DU MAL À SE FAIRE ENTENDRE

### **Les associations de riverains : portes-paroles des inquiétudes des habitants**

*Barberie-Pavotière* est une association de riverains représentant environ 70 familles parmi les 11 300 habitants du quartier. Elle a comme but principal la préservation du cadre de vie de la population. Son fonctionnement est assez classique, elle est constituée d'un bureau et se réunit en assemblée générale pour aborder différentes problématiques en lien avec l'aménagement urbain et la qualité de vie. Elle discute fréquemment avec la mairie, dans un contexte plus privé lors de conversations formelles ou informelles avec les élus, ou bien dans un contexte plus public lors des réunions de quartier. Les relations entre l'association et la collectivité sont assez variables, les désaccords

récurrents entraînent souvent une perte du dialogue entre les deux parties pendant un certain temps. L'association se préoccupe beaucoup des projets qui se développent dans le quartier. Elle est particulièrement vigilante sur les nouvelles opérations immobilières et fait en sorte que le cadre de vie des riverains soit préservé. Les membres de l'association ne sont pas tous experts sur les questions d'urbanisme, bien que certains habitants aient quelques notions. La présence d'un cadre dans l'immobilier, d'un membre de l'ADEME<sup>1</sup> et d'un juriste permet d'avoir une base de connaissances afin de faciliter la lecture des enjeux urbains du quartier. Ils sont également aidés par un avocat.

Concerter pour mieux habiter ?

### Les riverains impliqués dans l'élaboration de l'OAP Massenet

La friche de l'ancienne école d'architecture a fait l'objet d'une OAP lors de la réforme du PLUm. Le terrain proche de la vallée du Cens est vierge depuis la destruction des anciens bâtiments. Ce site de 3 hectares, qui comprend 1,7 hectares d'EBC non-constructibles, laisse 1,5 hectares aménageables pouvant accueillir une opération immobilière. En 2014, une première tentative de révision du PLU pour modifier le zonage de cette parcelle avait avorté suite à l'avis défavorable de l'enquête publique. Nantes Métropole a profité de la réforme du PLUm pour requalifier la nature de ce terrain. Elle souhaitait fixer dans l'OAP les objectifs de construction de logements et la mise en valeur de l'accès à la vallée du Cens.

L'orientation fait ressortir trois principes d'aménagement. D'une part, la réglementation doit « favoriser la mixité fonctionnelle et sociale »<sup>2</sup>. Elle prévoit la construction d'environ 180 logements et limite la SP<sup>3</sup> à 12 000 m<sup>2</sup> au maximum. Un quart de la SP sera réservé à du logement social locatif et 10 % à du logement abordable en accession. D'autre part, l'OAP s'assure

de « garantir l'insertion architecturale, urbaine et paysagère »<sup>4</sup> en préconisant des constructions avec des hauteurs différentes, le développement de perméabilités et de percées visuelles. Elle définit aussi des principes de liaisons douces entre la rue Massenet et la vallée du Cens grâce à la servitude de passage existante. Ce document permet également de « garantir la qualité environnementale »<sup>5</sup> par la création de noues et de mares pour la gestion des eaux pluviales. Le plan programmatique à la fin du document synthétise l'ensemble de ces principes.

Dès la démolition des anciens bâtiments, un processus de concertation a été mis en place avec les associations et les riverains dans le but d'élaborer un schéma d'aménagement. Des discussions entre la collectivité et *Barberie-Pavotière* autour du devenir du site ont eu lieu en 2013 et en 2017. L'association a fait part de ses désaccords sur la hauteur et la densité. Lors de l'élaboration de l'OAP, une réunion publique d'information a été organisée le 30 janvier 2018 en présence d'environ 140 habitants, un nombre assez important. Les riverains ont à nouveau fait part de leurs inquiétudes, toujours sur la hauteur et la densité préconisée pour les

nouvelles constructions. Certains ont même questionné la planification de logements sur la parcelle en proposant la construction d'un équipement public, mais la collectivité, qui n'avait pas les moyens de racheter le terrain à l'État, ne pouvait pas y répondre favorablement. Les riverains ont également soulevé beaucoup

Promoteurs et riverains : un rapport de force déséquilibré

d'inquiétudes sur la circulation et le stationnement<sup>6</sup>. L'association a ensuite inscrit ses remarques dans le registre de l'enquête publique ouverte en septembre 2018. Leur avocat a rédigé des propositions de règles, mais les membres de *Barberie-Pavotière* ont trouvé que l'OAP ne reprenait qu'à la marge leurs préconisations.

## OAP MASSENET - PLAN SYNTHÉTIQUE



Source : OAP Sectorielles Nantes - PLUm

### Des concertations organisées par les promoteurs

Les réunions publiques et les ateliers de concertation sont en général organisés par la mairie pour des projets impliquant la collectivité, mais il n'est pas rare que des promoteurs organisent eux aussi des processus similaires, avec plus ou moins de succès. Le promoteur *Bati-Nantes*, qui a réalisé une opération proche du quartier Barberie, a joué le jeu de la concertation en rencontrant les habitants et les associations riveraines. Il avait accepté de réaliser un effort financier pour satisfaire une partie de leurs revendications. Au terme de ce processus, plusieurs étages ont été enlevés, la densité du projet et la hauteur des bâtiments ont bien été réduites.

A l'issue de l'appel d'offres remporté en 2019 pour la parcelle rue Massenet, le promoteur *Réalités* a convenu avec la municipalité de la mise en place d'une concertation riveraine en 2020. L'organisation est portée par *Réalités*, la mairie est conviée à participer mais ne viendra qu'à la fin du processus. Cette démarche permet au promoteur de mesurer l'acceptabilité du projet par les riverains et d'apaiser les contestations. Cela permet aussi de balayer les critiques

face au manque de préoccupation de ce que pensent les habitants.

« *En tout cas on ne pourra pas nous reprocher qu'on l'a fait dans notre coin...* » *Réalités*

Le promoteur n'a aucun intérêt à se disputer avec les voisins, cela lui permet de « tâter le terrain » et d'anticiper les points qui pourraient poser des problèmes lors du chantier. Il souhaite pouvoir construire son projet dans « un contexte plus sain [...] avec des riverains qui sont au courant et qui ont un contact chez nous s'ils ont besoin. ». *Réalités* a engagé un prestataire afin d'assurer la concertation et la présence d'un acteur avec une posture « neutre ». Il a pour mission d'organiser les dispositifs et d'animer les réunions. Il doit aussi identifier les points les plus problématiques et faire remonter auprès du promoteur les préoccupations principales des riverains.

Le processus de concertation se déroule en plusieurs phases. Dans un premier temps, *Réalités* s'est occupé de la communication autour de ce processus. Des flyers ont été distribués dans les boîtes aux lettres du quartier, invitant les riverains à une réunion d'information autour du projet

immobilier sur la friche de l'ancienne ENSA. Cette réunion d'information, prévue au lycée de la Perverie à proximité de la parcelle, a eu lieu un soir après le travail afin qu'un maximum de monde puisse y participer. Environ 80 personnes étaient présentes ce jour-là. Le promoteur a tout d'abord présenté les contraintes réglementaires autour du projet, c'est à dire le règlement du PLUm ainsi que l'OAP Massenet. Les habitants ont pu ensuite découvrir les images et les perspectives du projet porté par *Réalités* qui a répondu à leurs premiers questionnements. La fin de la réunion a laissé un temps pour des discussions « informelles » en face à face entre riverains et promoteur.

Une balade urbaine sur site a ensuite été organisée. Lors de ce temps d'échange sur la friche, la maîtrise d'ouvrage a pu montrer aux participants les espaces constructibles et les EBC qui ne peuvent pas accueillir de bâtiments. Ils ont également pu appréhender les règles de distanciation par rapport à la ceinture forestière qui entoure la parcelle. Cette rencontre avait pour but que les habitants prennent connaissance du terrain avant les ateliers de concertation.

Les deux ateliers de concertation se sont eux aussi déroulés le soir au

lycée de la Perverie. Ils ont réuni une quarantaine de personnes à chaque fois. Le premier s'est focalisé sur les usages et les services souhaités par les habitants dans le nouveau programme de *Réalités* : une crèche associative, une AMAP<sup>7</sup>, des voitures en autopartage... Le projet intégrera également une conciergerie et une salle commune en lien avec les futurs jardins familiaux. C'était une demande de la mairie qui voulait un programme permettant de créer du lien entre la copropriété et le reste du quartier.

Le deuxième portait quant à lui sur les formes urbaines. C'est un sujet beaucoup plus technique qui aborde des questions de typologies architecturales, une notion qui peut être difficile à appréhender pour des non-sachants. Les participants avaient à leur disposition des maquettes blanches qu'ils devaient placer sur la parcelle pour tester différentes configurations d'implantations et de hauteurs. Ils devaient respecter les contraintes réglementaires sur la non-constructibilité des EBC ainsi que les contraintes économiques en conservant la densité établie par *Réalités*. Certaines personnes n'arrivant pas à tout placer sans atteindre les 7 ou 8 étages voulaient diminuer la densité,

## Concerter pour mieux habiter ?

le promoteur leur a fait comprendre que ce n'était pas possible.

« ...c'est pas le monde des Bisounours non plus, on doit construire notre programme... » Réalités

Lors de cette rencontre, les riverains ont pu se rendre compte de la complexité de l'opération. L'association *Barberie-Pavotière* regrette la mise en place de cet atelier qui ne donne pas suffisamment de clés pour comprendre le projet. Au regard de toutes ces contraintes, la plupart des participants n'ayant pas de connaissances architecturales ont eu du mal à remettre en question l'implantation proposée par le promoteur.

A l'issue des ateliers de concertation, le service montage de *Réalités* s'occupe du développement du projet avec les architectes et la direction de l'urbanisme de Nantes Métropole. Une dernière réunion d'information pour présenter le projet final a été organisée fin octobre 2021, après le dépôt du permis de construire. Cette rencontre, qui marque la fin du processus de concertation, s'est déroulée en visioconférence à cause des restrictions sanitaires liées au covid-19. La municipalité était présente pour rassurer les habitants sur

des questions liées au stationnement et à la circulation, mais pas vraiment sur le fond du projet. Le projet a ensuite continué sans les riverains qui disposent toujours d'une adresse e-mail pour envoyer des questions ou des remarques sur la logistique du chantier. Pour le promoteur, « le but [de la concertation] c'est d'avancer ensemble et de montrer qu'on travaille tous ensemble sur le projet et d'essayer de satisfaire le plus grand nombre. Le plus grand nombre c'est eux, mais c'est aussi nous, on n'est pas Bisounours j'y reviens. » Pour *Réalités*, la concertation est donc une démarche d'explication et un moyen de mesurer l'acceptabilité du projet pour que la réalisation se passe au mieux. Ce processus permet de réduire les tensions, mais dans les faits les habitants n'ont pas réellement leur mot à dire dans la conception.

« Les concertations riveraines ce n'est jamais une partie de plaisir, une balade tranquille, ça peut être un peu virulent. Mais après voilà on est là pour écouter, on est là pour prendre en compte, on est là pour revenir vers eux, pour garder le lien et la circulation de l'information, et après chacun avance comme il peut, mais ce n'est pas une balade tranquille non c'est sûr. » Réalités

## Des réunions bilatérales entre promoteurs et associations de riverains

L'association *Barberie-Pavotière* a aussi rencontré le service montage du groupe *Réalités* lors d'un rendez-vous le 7 octobre 2021, quelques semaines avant la dernière réunion d'information. L'association fait savoir au promoteur ses désaccords. Elle est toujours très opposée à la densification et aurait souhaité un projet de « petit collectif », qui ne dépasse par le R+3. Des négociations ont également eu lieu, le promoteur aurait été prêt à diminuer le nombre de logements, mais en gardant la même surface habitable. Cela n'aurait donc pas eu de grande influence sur la densité du projet. Les membres de *Réalités* ont néanmoins pu répondre aux questions d'ordre technique, réglementaire et logistique de l'association.

« ...c'était intéressant parce qu'en fait du coup l'association s'était beaucoup renseignée [...] ils avaient beaucoup plus des questions techniques de prise en compte de la réglementation environnementale, ils s'étaient vraiment bien renseignés... » Réalités

D'autres réunions bilatérales ont été organisées avec les associations de jardinage qui occupaient le

## Promoteurs et riverains : un rapport de force déséquilibré

terrain auparavant, afin d'aborder la rétrocession du foncier pour les futurs jardins familiaux. Les membres de ces collectifs se posent la question du pouvoir qu'ils ont face à des grandes sociétés de promotion immobilière. Quelle légitimité a une association d'une cinquantaine de personnes face à un promoteur dont le projet a été validé par la collectivité qui représente les 650 000 habitants de la métropole ?

## Une politique de l'État en faveur de la densification urbaine

Il n'y a pas que la collectivité qui œuvre pour la construction de logements dans la métropole. L'État, par l'intermédiaire de la DREAL<sup>8</sup>, intervient dans l'aménagement du territoire. Le préfet, représentant de l'État dans la région Pays de la Loire, a établi un arrêté le 29 juillet 2021 dispensant d'étude d'impact le projet immobilier de *Réalités*.

« Considérant ainsi qu'au regard des éléments fournis, ce projet, par sa localisation et ses impacts, n'est pas de nature à justifier la production d'une étude d'impact. » arrêté préfectoral

Le préfet justifie sa décision en soulignant que la partie constructible

n'est soumise à aucune protection particulière. De plus, la DREAL affirme que les espaces à protéger entourant les constructions ne sont pas mis en danger par le projet. Des diagnostics de circulation et de préservation de l'environnement ont déjà été établis et sont jugés suffisants pour se passer d'une étude d'impact. On peut quand même remarquer que l'État, à qui le promoteur a versé 15 millions d'euros pour l'acquisition de la parcelle, a tout intérêt à ce que l'opération immobilière se réalise.

#### **Le recours en justice : ultime ressort pour les associations et les riverains**

L'association *Barberie-Pavotière* a déposé un recours en justice auprès du tribunal administratif de Nantes dans les deux mois suivant l'approbation du PLUm (et de l'OAP Massenet par extension). Ils ont porté une requête sur ces deux documents.

En droit de l'urbanisme, on ne peut attaquer que la prescription ou l'approbation d'un document réglementaire, c'est à dire qu'il n'y a que les délibérations de début et de fin de procédure qui sont attaquables. Il est impossible d'attaquer les débats du conseil municipal, l'arrêté du projet de

plan et l'enquête publique. L'association a choisi par l'intermédiaire de son avocat de déposer un recours contre la délibération finale du 05 avril 2019 qui acte l'approbation du PLUm. Elle a le droit de porter une requête contre ce document car elle a un intérêt en sa qualité d'organisation ayant pour but la protection du cadre de vie du quartier Barberie. Il existe plusieurs manières d'attaquer une réglementation d'urbanisme : le recours en annulation, le référé suspension, l'exception d'illégalité ou l'action en responsabilité contre la collectivité. Dans le cadre de la requête contre l'OAP Massenet, l'association a déposé un recours en annulation. Pour cette procédure, on peut attaquer la forme de l'acte en dénonçant soit un vice de procédure, soit une incompétence lors d'une prise de décision. L'avocat de *Barberie-Pavotière* a décidé d'attaquer l'OAP sur le fond de l'acte, c'est à dire de dénoncer une erreur de droit, de fait ou bien une erreur manifeste d'appréciation.

L'instruction du dossier prend du temps. A l'issue de l'audience du 05 octobre 2021, le tribunal administratif de Nantes rend son verdict lors d'une délibération le 29 octobre suivant. Le tribunal rappelle tout d'abord que l'OAP Massenet vient se suppléer au PLUm

(certaines OAP se substituent au PLUm mais ça n'est pas le cas pour celle-ci). Le zonage de la parcelle correspond donc au zonage identifié dans le règlement graphique. Par rapport à la qualification de la partie constructible en zone U<sup>9</sup>, le tribunal cite l'article R. 151-18 du code de l'urbanisme :

*« Peuvent être classés en zone urbaine, les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter. »*

De plus, il précise qu'il *« appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par ce plan, en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir mais sans être lié par les modalités existantes d'utilisation des sols, dont ils peuvent prévoir la modification dans l'intérêt de l'urbanisme, et de fixer en conséquence le zonage et les possibilités de construction [...] L'appréciation des auteurs du plan sur ces différents points ne peut être censurée par le juge administratif que si elle est fondée sur des faits matériellement inexacts ou entachée d'une erreur manifeste ou d'un détournement de pouvoir. »*<sup>10</sup>.

Le tribunal considère qu'il n'y a ni une erreur de droit, ni une erreur de fait. La requête de l'association ne peut donc être acceptée qu'en cas d'erreur manifeste. Sur ce point-là, le tribunal déclare à l'alinéa 45 : *« Si ce périmètre d'environ trois hectares comporte des espaces boisés, au demeurant frappés d'une servitude à ce titre et d'ailleurs en grande partie inclus dans le secteur NI, il accueillait les locaux, depuis démolis, d'un établissement d'enseignement supérieur et ne présente pas, de manière générale et quant à sa fraction classée en secteur UMb, les caractéristiques d'un espace non artificialisé demeuré à l'état naturel mais, ayant déjà été urbanisé, constitue en réalité une friche urbaine. Il est immédiatement voisin, en particulier à l'ouest et au sud, de secteurs densément urbanisés comportant notamment de très nombreuses constructions d'habitation. Dès lors, les auteurs du plan local d'urbanisme n'ont pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en classant une partie de ce périmètre en secteur UMb. »*<sup>11</sup>. Le juge considère donc que, malgré la forte proximité avec un zone naturelle où il est interdit de construire, la présence ancienne de l'école d'architecture sur le site ainsi que la proximité du quartier résidentiel Barberie justifie que la qualification du

terrain constructible en secteur UMb<sup>12</sup> n'est pas une erreur manifeste de la part des rédacteurs du PLUm. Par conséquent, la requête de l'association est rejetée<sup>13</sup>. *Barberie-Pavotière* n'aura cependant pas à payer les frais d'avocat de Nantes Métropole comme peut parfois demander le tribunal<sup>14</sup>.

Suite au rejet de leur requête par le tribunal administratif, l'association

aurait très bien pu déposer un nouveau recours, cette fois contre le permis de construire obtenu le 30 décembre 2021. Cependant l'association ne disposait plus des fonds nécessaires pour s'engager dans une nouvelle procédure administrative. Face à la résignation de ses membres, l'association est dissoute par les riverains à l'issue de la délibération du tribunal administratif.

- 1 L'Agence du Développement Environnemental et de la Maîtrise de l'Energie est un organisme gouvernemental qui participe à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable. (Définition de LégiFrance)
- 2 Nantes Métropole, Nantes Massenet, OAP Sectorielles Nantes, *Plan Local d'Urbanisme métropolitain*, adopté le 05 avril 2019, 208p., p.108
- 3 La surface de plancher correspond à la somme des surfaces closes et couvertes d'une construction, sous une hauteur de plafond supérieure à 1,80 m, calculée à partir du nu intérieur des façades du bâtiment.
- 4 Nantes Métropole, OAP Sectorielles Nantes, *Plan Local d'Urbanisme métropolitain*, op.cit. p.108  
Ibid. p.109
- 5 Compte-rendu de la réunion publique d'information sur le devenir de l'ancien site de l'école d'architecture [en ligne], Nantes Métropole, 09 février 2018, Disponible sur <https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/media/default/0001/01/e80e37ae1b6ab993a1df6229bab23cf0e98b1df7.pdf> [consulté le 01/06/2022]
- 6 AMAP est l'acronyme d'Association pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne. Une AMAP est une association qui met en lien direct un agriculteur et des consommateurs. Cela permet de développer l'économie locale par le biais de circuits courts de production maraîchère.

- 7 La Direction Régionale de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement est un service déconcentré relevant du ministère chargé de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. Elle est chargée d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques de l'État en matière de développement durable, d'urbanisme et de logement notamment. (*Définition de LégiFrance*)
- 8 La zone U du PLUm correspond aux parties urbanisées où il est autorisé de construire, à condition de respecter les dispositions établies dans le règlement pour cette zone.
- 9 Tribunal Administratif de Nantes, Extrait d'Audience du 05 octobre 2021 suite au recours demandé par l'association Barberie-Pavotière, délibéré du 29 octobre 2021, alinéa 44
- 10 Ibid. alinéa 45
- 11 Le secteur UMb fait partie des zones U repérées dans le règlement graphique du PLUm. Ce secteur est destiné aux quartiers de grands ensembles et aux zones de projet urbain.
- 12 Tribunal Administratif de Nantes, Extrait d'Audience du 05 octobre 2021, op.cit. Article 1er
- 13 Article L.761-1 du code de la justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation* »



## LES « LIEUX À RÉ-INVENTER, » PROJET DE CO-CONCEPTION

### 2017 : Le premier appel à projets

Les « Lieux à ré-inventer » est un appel à projets lancé par la ville de Nantes pour la première fois en 2017, dans le cadre des politiques publiques des élus de la municipalité axées sur la participation citoyenne. Une équipe est dédiée à l'accompagnement de ce grand programme de co-conception avec les habitants. Bassem Asseh, premier adjoint au maire et délégué au dialogue citoyen, présente cette opération comme « un nouveau rapport entre les élus, les citoyens et de nouvelles pratiques politiques. »<sup>1</sup>. Les habitants de la ville sont invités à monter des projets et à les soumettre au vote lors d'une grande consultation citoyenne. Pour cette première édition, 15 lieux ont été identifiés dans toute la ville. Ce sont des propriétés foncières bâties ou non bâties appartenant à la commune qui sont mises à disposition des porteurs de projets.

*« ...nous réinvestissons et revalorisons des bâtiments publics inemployés et des propriétés foncières désaffectées ou sans usage. Nous voulons construire avec les citoyennes et les citoyens une nouvelle vie pour ces lieux qui font partie de l'identité nantaise, de son environnement, de sa culture, de son esprit de solidarité et de convivialité. »<sup>2</sup>*

Ces derniers doivent participer à l'élaboration du projet de la première ébauche jusqu'à la réalisation finale. La collectivité apporte une aide logistique, les citoyens sont épaulés par les différentes directions thématiques pour les questions techniques et réglementaires. La municipalité peut également apporter une aide financière plafonnée à 5000€ par projet, les habitants sont donc parfois contraints d'aller chercher d'autres financements pour réaliser leur programme. Ces projets doivent s'inscrire dans une

logique d'urbanisme transitoire<sup>3</sup> avec des usages temporaires. Les membres des directions de quartier rencontrent les porteurs de projet pour estimer la faisabilité des propositions, mais également évaluer leur motivation. Ils peuvent également leur apporter des précisions sur le cahier des charges et les aider à trouver des financements. A la fin de l'appel à projets, les différentes propositions sont publiées sur le site internet de la ville de Nantes dédié au dialogue citoyen, puis soumise à un débat en ligne. Il est possible de laisser un commentaire ou une remarque sur la page de présentation de chaque projet comme il est possible de faire sur n'importe quel réseau social. Cela donne lieu à des débats animés et à de vives réactions<sup>4</sup>.

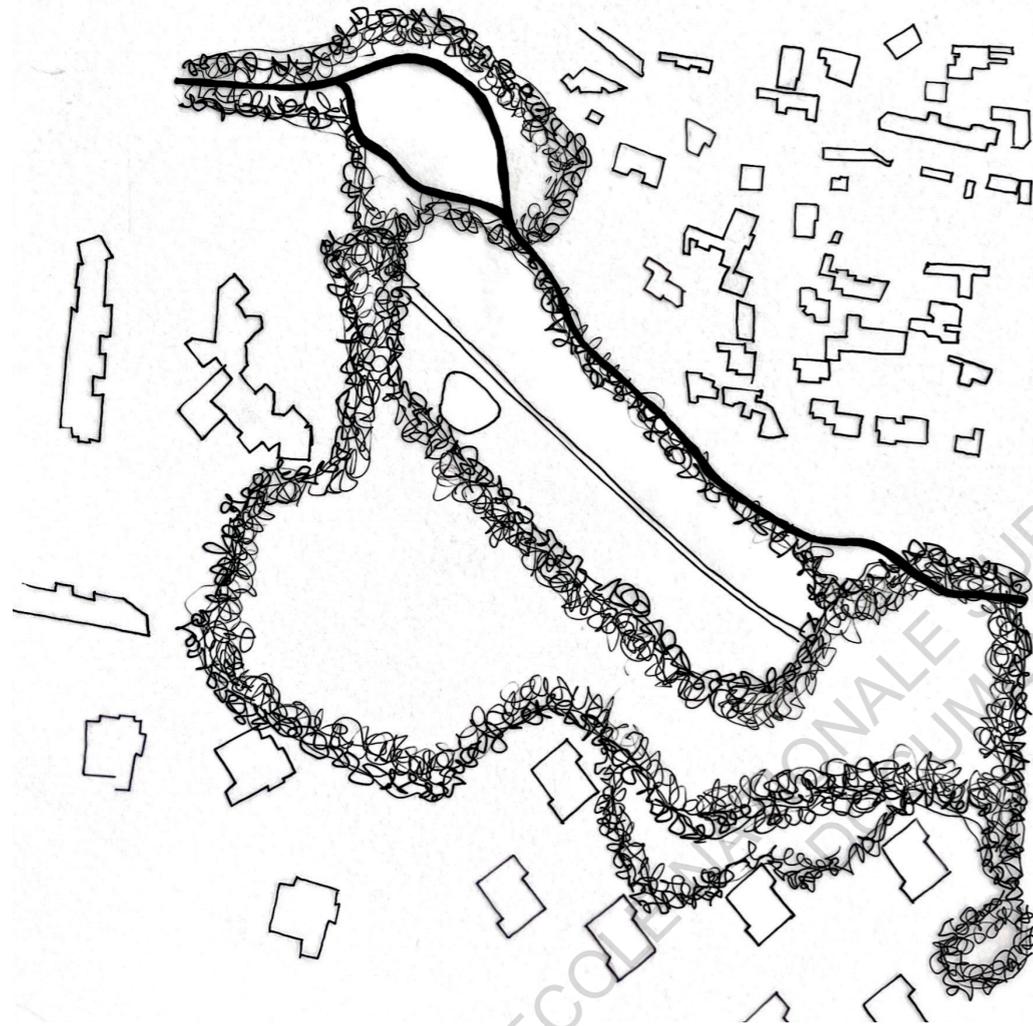
Un des quinze sites qui ont été sélectionnés pour cette première édition se situe dans la vallée du Cens, à proximité du quartier Barberie. La plaine du Cens est une vaste prairie formée par de la terre et de la boue tassées, issues de l'excavation du sol lors de la création de deux bassins de rétention à proximité de la rivière. Cette prairie est un milieu de nature assez humide. Cette vaste parcelle de 9000m<sup>2</sup> appartenant à la ville de Nantes est localisée entre le Pont du Cens et

le Petit-Port, au cœur de la portion de la vallée située sur la commune nantaise. Ce terrain s'implante en contrebas de l'école de la Barberie et des tours de la Mulotière. Même si le haut des immeubles est visible depuis la plaine, ce site est plutôt bien isolé de l'espace urbain. La parcelle est très peu aménagée, il n'y a qu'une petite aire de jeux pour enfants ainsi qu'un petit cabanon accueillant un sanitaire. La qualité première de ce site est son caractère sauvage qu'il est important de conserver.

*« La qualité paysagère du site est à conforter, les équipements existants à préserver, ceux éventuellement proposés dans le cadre du projet devront s'intégrer dans cet environnement. Globalement, les projets devront respecter ce cadre naturel (matériaux, usages, etc.). »<sup>5</sup>*

Lors de cette première édition, deux projets étaient en concurrence sur la plaine : un projet axé sur la mise en valeur de la biodiversité existante, porté par l'association *Autour du Cens* et un projet de cinéma en plein-air porté par un habitant. Ce dernier a remporté le premier appel à projets en obtenant plus de voix auprès des Nantais lors de la phase de vote au printemps 2018.

## LA PLAINE DU CENS



### 2021 : Le deuxième appel des « Lieux à ré-inventer »

Après avoir obtenu le vote des Nantais en 2018, l'habitant porteur du projet de cinéma en plein-air n'a pas fait suite. Cela a provoqué un malentendu entre l'association *Autour du Cens* qui pensait être le nouveau lauréat et la municipalité qui comptait reproposer cette parcelle pour la deuxième édition des « Lieux à ré-inventer ». Les élus voulaient soumettre une nouvelle fois au vote le projet qui doit être choisi par les Nantais pour être validé. Un compromis entre l'association et la municipalité a néanmoins été trouvé suite à un rendez-vous avec Bassem Asseh et Cécile Bir, adjointe de quartier. L'association devra une nouvelle fois faire voter son projet, mais elle a été invitée à participer au cahier des charges pour la prairie du Cens afin d'y intégrer les problématiques de protection de la biodiversité. Le travail d'élaboration du cahier des charges s'est déroulé en novembre 2021<sup>6</sup>, en collaboration avec la direction de quartier et la direction des « Lieux à ré-inventer ». Un travail croisé a également eu lieu avec la direction Nature et Jardins sur les aspects de protection de la faune et de la flore.

Le deuxième appel à projets s'est ouvert de décembre 2021 à mars 2022.

*Autour du Cens* a déposé une nouvelle fois son projet de prairie fleurie. Cette fois, elle a fait face au projet de « vallée dynamique »<sup>7</sup>. C'est un programme prévoyant l'aménagement de terrains de beach-volley, porté par une association sportive. Lors de l'instruction des projets entre avril et mai 2022, celui-ci a suscité de vives réactions sur l'espace de débat en ligne. Beaucoup de citoyens ont dénoncé l'installation assez importante prévue sur la plaine, qui nécessitait plutôt un aménagement minimal. Les membres de *Autour du Cens* ont même lancé une pétition en ligne contre cette « vallée dynamique ». L'association *Barberie-Pavotière* est elle aussi intervenue en contactant les riverains du quartier, dans le but d'obtenir le plus de signatures possibles. Au total, la pétition a recueilli environ 2 000 signatures. Le projet de l'association sportive n'a finalement pas été retenu par les services instructeurs. Il ne respectait pas les contraintes de préservation de la biodiversité établies dans le cahier des charges et impliquait une importante participation financière de la ville, environ 40 000€. La prairie fleurie, seul projet proposé pour la plaine du Cens, a recueilli 689 voix et a donc été retenu officiellement en septembre 2022 à la fin de la campagne de votation.

### Le projet d'Autour du Cens

L'association *Autour du Cens* a été créée lors de la première édition des « Lieux à ré-inventer » afin de faciliter les démarches pour obtenir des subventions. L'association a pour motivation la préservation et la mise en valeur de la vallée du Cens, sur la portion entre le Petit-Port et le Pont du Cens. Son bureau est composé de cinq personnes pour une vingtaine d'adhérents au total. Elle profite tout de même d'une proximité avec les habitants proches de la vallée. Elle organise des réunions ouvertes à tous et communique souvent sur sa page Facebook. Elle a même organisé une concertation locale par rapport au projet de la prairie fleurie. Ce projet retenu à l'issue du vote de la deuxième édition des « Lieux à ré-inventer » vise à replanter des essences locales pour favoriser la présence des insectes pollinisateurs dans la vallée<sup>8</sup>.

L'association se fait accompagner par la *Direction Nature et Jardins*, qui fournit une assistance technique et réglementaire au porteur de projet. La première réunion a permis aux membres de l'association de présenter leur projet au service, qui leur a ensuite expliqué ce qu'il était possible de faire et ce qui

ne l'était pas. L'association a révisé son projet puis a présenté les modifications lors d'une deuxième rencontre. D'autres réunions ont suivi, mais celles-ci étaient plus axées sur un suivi de l'avancée du travail. La direction Nature et Jardins va s'occuper de la révision des panneaux de communication. Elle retravaillera aussi le terrain pour préparer les semences, mais c'est bien l'association qui se chargera de planter, à partir de septembre ou octobre 2023.

En parallèle, les membres de l'association mènent un projet en partenariat avec des écoles et des collectifs sur la transmission des connaissances de la richesse animale et végétale présente dans la vallée. Elle est aussi en lien avec l'association *Orvault-Bourg dans le Bon Cens* qui mène des actions dans la partie de la vallée située dans la commune d'Orvault. Les membres de l'association vont également avoir une formation financée par la ville de Nantes afin qu'ils puissent faire visiter la vallée du Cens au grand public lors des journées du Patrimoine.

- 1 Ville de Nantes, Cahier des charges : Vallée du Cens, *Les Lieux à ré-inventer*, décembre 2021, 12p., p.2
- 2 Id.
- 3 L'urbanisme transitoire est une forme d'occupation temporaire d'une parcelle ou d'un espace vacant, bâti ou non bâti, avant l'occupation de cet espace par un projet plus durable.
- 4 La vallée dynamique [en ligne], Nantes Métropole, mars 2022, Disponible sur <https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/project/lieux-a-reinventer/collect/appel-a-projets/proposals/la-vallee-dynamique> [consulté le 03/06/2023]
- 5 Ville de Nantes, Cahier des charges : Vallée du Cens, op.cit., p.11
- 6 Les Lieux à réinventer : saison 2 [en ligne], Nantes Métropole, mis à jour le 14 novembre 2022, Disponible sur <https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/project/lieux-a-reinventer/selection/les-projets-realises> [consulté le 03/06/2023]
- 7 La vallée dynamique [en ligne] op.cit
- 8 Prairie fleurie [en ligne], Nantes Métropole, février 2022, Disponible sur <https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/project/lieux-a-reinventer/collect/appel-a-projets/proposals/prairie-fleurie> [consulté le 03/06/2023]

## LA GÉNÉRALISATION DE LA CONCERTATION RIVERAINE

La concertation est un processus fréquemment utilisé lors des projets d'aménagement portés par la ville. Les élus revendiquent « une gouvernance ouverte, en dialogue permanent avec les citoyens, les associations, les experts et aussi les agents du service public. »<sup>1</sup>. Les membres des directions de quartier sont fortement impliqués dans ces démarches. Ces fonctionnaires de la mairie, qui ont une forte connaissance du territoire, ont un rôle d'intermédiaires entre les élus et les habitants du quartier. Selon eux, la concertation est un outil important de la fabrique de la ville car elle permet aux participants d'apporter leur expertise d'usage lors de la conception des projets.

« La concertation c'est énorme, c'est une grosse machine. On l'adapte à chaque sujet. C'est ou de l'information, ou de la concertation, et beaucoup plus rarement de la co-construction. Et pour chaque projet, on met le curseur sur l'engagement, sur le nombre de

*personnes mobilisées, sur l'ampleur qu'on veut donner au truc, avec qui on bosse, en une, deux, trois phases... »*  
Direction de quartier

Les membres de la direction de quartier s'occupent du bon déroulement de ce processus. Avant d'engager la concertation, ils définissent le calendrier et le périmètre concerné par la démarche. Ils préviennent tous les habitants en réalisant un boitage flyer de la zone concernée. Les associations locales sont aussi prévenues, elles sont le vecteur de communication d'une parole commune d'un groupe de riverains. La direction de quartier organise également la programmation des réunions et des ateliers. En général, on constate une diminution du nombre de participants au fur et à mesure des rencontres. A la fin du processus, la direction de quartier renvoie des invitations pour la réunion d'information où le projet final est présenté aux riverains.

La collectivité ne concerte pas vraiment sur des opérations immobilières privées, elle le fait sur des projets pour lesquels elle est la maîtrise d'ouvrage : aménagement d'espaces publics, usages des locaux municipaux, élaboration de documents sur le patrimoine, l'urbanisme, le paysage... Elle se fait souvent accompagner d'une AMO<sup>2</sup> spécialisée sur le plan technique qui s'occupe d'établir des faisabilités et des scénarios. La direction de quartier est également épaulée par une AMO qui mène la concertation et anime les ateliers.

### Les PPP : Plans Paysage et Patrimoine

Ces dernières années, la ville de Nantes a mené plusieurs démarches de concertation en vue de l'élaboration de ses PPP : les Plans Paysage et Patrimoine. Ces documents découlent des appels à projets Plans de paysage initiés à échelle nationale par le Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires. Un plan de paysage est une « démarche volontaire, portée par une collectivité qui invite les acteurs de son territoire à porter un nouveau regard sur son territoire, ses ressources et ses fonctionnalités. »<sup>3</sup>. Ces dispositifs sont utilisés majoritairement dans les territoires ruraux, et la dimension

participative n'est pas forcément très développée.

Cécile Bir, élue du quartier Breil-Barberie, est également adjointe aux PPP depuis 2014. Elle explique que ces documents permettent d'établir une vision partagée des territoires entre les élus, les services et les habitants dans le but d'émettre une prospection de ce que pourrait être le quartier dix ou quinze ans plus tard. Depuis sa nomination, des plans ont été établis pour plusieurs quartiers de Nantes. La vallée du Cens est concernée par deux PPP différents : le PPP Schuman pour la partie sud de la vallée, rédigé en 2017 et le PPP Val de Cens pour la partie nord, rédigé en 2019. Ces documents sont établis à l'issue d'un processus de concertation habitante encadrée par une AMO qui dresse un diagnostic du territoire et fait apparaître des pistes de réflexion pour l'aménagement futur du quartier.

Pour l'élaboration du plan de Val de Cens, l'organisation et l'animation des ateliers a été confiée à l'agence Scopic. Les techniciens de la direction de quartier accompagnent les participants et expliquent la vision politique de la collectivité. L'atelier de paysagisme Campo est présent en soutien pour le

diagnostic paysager, tout comme AD Consultant pour le diagnostic historique. Les élus n'interviennent qu'à la fin, pour répondre aux enjeux identifiés par les riverains. La procédure d'élaboration de ce PPP se déroule en quatre étapes<sup>4</sup>.

La première phase consiste en l'élaboration d'un diagnostic par les habitants. Des permanences dans l'espace public sont ouvertes aux riverains qui peuvent venir témoigner de leur ressenti et de leur histoire avec le quartier. Une déambulation permet d'identifier les lieux importants dans le quartier aux yeux des habitants et les éventuels enjeux qu'ils auraient déjà identifiés. Dans un deuxième temps deux ateliers de travail sont proposés : un atelier créatif sur la géographie et l'histoire du site et un autre sur les dynamiques naturelles et urbaines. L'objectif est de commencer à formaliser un état des lieux à partir des éléments repérés lors de la déambulation et d'ouvrir sur des perspectives futures. La troisième étape est la restitution du diagnostic co-construit entre les riverains et l'AMO. Cette restitution est formalisée dans un « Atlas paysager sensible » dans lequel les observations des riverains sur le patrimoine et le paysage sont complétées par les regards extérieurs de professionnels.

Ce document de synthèse présente des propositions de pistes d'actions associées aux enjeux identifiés. La dernière étape est la réponse des élus au diagnostic habitant : ces derniers prennent des engagements à plus ou moins long terme par rapport à des demandes formulées dans le document co-rédigé par l'AMO et les participants. Les représentants élus reconnaissent également l'importance d'assurer le suivi de ce plan et de l'adapter en fonction de l'évolution du quartier.<sup>5</sup>

Les PPP n'ont pas de vocation réglementaire, ils ont un rôle indicatif pour les habitants, les élus et les aménageurs qui mènent des projets dans le quartier. Bien que ces documents n'aient aucune valeur légale, l'identification de certains enjeux à l'échelle du quartier a permis de définir des nouvelles réglementations à l'échelle métropolitaine. Ces prescriptions sont intégrées dans le PLUm et dans certaines OAP : liaisons douces, continuités paysagères, trame verte et bleue... Ces PPP ont également révélé les inquiétudes des riverains par rapport à l'accaparement du foncier par des promoteurs privés, à la disparition du patrimoine du quartier, à la gestion de la circulation et des stationnements<sup>6</sup>... Ils ont aussi

permis de repérer des sites intéressants où pourraient émerger de nouveaux projets. Par exemple, le dessous du pont de la Tortière avait été identifié dans un PPP puis a été proposé lors du deuxième appel à projets des « Lieux à ré-inventer ».

Ces PPP sont repris lors de l'élaboration de projets d'aménagement d'espaces publics. Ces documents sont également remis aux promoteurs, acteurs de l'aménagement du territoire, et peuvent jouer un rôle important dans les négociations avec la Direction de l'urbanisme lors de l'instruction d'un permis de construire. Pour Cécile Bir, l'objet des PPP c'est en quelque sorte :

« Comment densifier en préservant le cadre de vie ? »

#### **La concertation sur le réaménagement des espaces publics des collines du Cens**

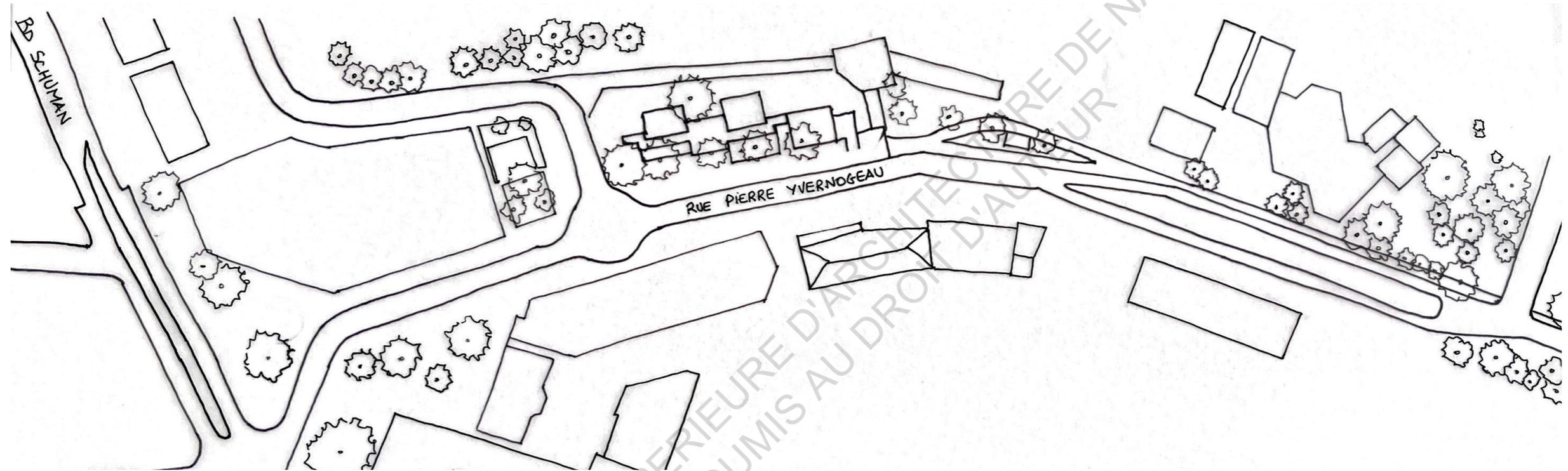
Le projet de réaménagement de l'espace public est à la fois en lien avec le projet porté par Lamotte à l'angle du boulevard Schuman et de la rue Yvernogeu, mais aussi avec l'installation de nouveaux équipements publics (ils prennent place dans les nouveaux bâtiments : une crèche, une

salle associative et le déménagement de la mairie annexe). Ce projet vise également à donner aux riverains un espace public qualitatif suite à la disparition de la grande parcelle accueillant l'opération immobilière. Une concertation a été mise en place à partir de la fin d'année 2020 par Nantes Métropole et la municipalité afin d'entreprendre une réflexion commune entre élus, commerçants et riverains.

« L'expertise d'usage des habitants, des associations et des commerçants rencontrés, ainsi que l'avis des membres des ateliers citoyens, viendront enrichir les propositions d'aménagement du bureau d'études, qui seront soumises aux élus avant réalisation.. »<sup>7</sup>

Le mandat de participation rédigé en septembre 2020 permet d'identifier les éléments importants du processus. Il détaille le public visé, le périmètre du projet, les modalités et les étapes de la démarche, les engagements de la collectivité. Il fait également apparaître les enjeux du projet : « permettre une polarité de quartier, favoriser la vie de quartier et requalifier le cadre de vie, proposer un projet en phase avec les politiques publiques de la métropole nantaise (notamment en matière climatique) »<sup>8</sup>

## RESTRUCTURATION DES ESPACES PUBLICS DES COLLINES DU CENS



La concertation comprend en différentes phases. L'atelier de paysagisme Campo établit au préalable un diagnostic technique, urbain et paysager. La première étape de la concertation est la prise de contact avec les riverains afin de les informer du projet et de récolter leurs points de vue. Un « bus citoyen » stationné rue Yvernogéau sert de lieu de rencontre entre la « maîtrise d'usage » (les habitants), la maîtrise d'ouvrage (les représentants de Nantes Métropole assistés des membres de la direction

de quartier) et l'AMO (l'atelier Campo). Ce bus accueille deux rencontres les 4 et 13 février 2020 entre 16h et 19h qui permettent de consulter environ quarante riverains et commerçants sur l'ambiance du quartier, le cadre de vie, la végétalisation, le stationnement, les déplacements et la densification<sup>9</sup>. Des ateliers de concertation sont organisés par la suite.

Le premier atelier est une déambulation urbaine le jeudi 1er octobre 2020 de

18h30 à 20h30 à laquelle ont assisté 22 habitants. Tous les acteurs du projet sont présents ce jour là : maîtrise d'ouvrage (élus, membres de Nantes Métropole, direction de quartier) et AMO (Scopic et Atelier Campo). Cette balade urbaine composée de plusieurs points d'étapes : le parking central, l'école, l'allée des Nouvelles Hébrides et le double rond-point du boulevard Schuman, vise à enrichir le diagnostic et d'identifier des enjeux. A cette occasion, les habitants visualisent l'emplacement du futur

projet. Les sujets de la circulation, du stationnement et du projet de square sont de nouveaux évoqués lors de cette rencontre<sup>10</sup>. Après cette déambulation, l'atelier Campo prend en considération les échanges entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'usage afin de proposer des premiers scénarios d'aménagement.

L'atelier Campo les présente lors d'une deuxième rencontre en visioconférence le 11 février 2021 de 18h30 à 20h30. La maîtrise d'ouvrage et l'AMO sont

## Concerter pour mieux habiter ?

présents, mais seulement onze habitants participent à la réunion<sup>1</sup>, deux fois moins que pour le premier atelier. Les riverains ont l'occasion de réagir et d'émettre des remarques sur les scénarios présentés, les paysagistes répondent à leurs interrogations.

L'atelier Campo retravaille ses propositions en fonction des remarques établies par la maîtrise d'ouvrage et par les habitants avant la restitution du projet final lors du troisième atelier. Lors de cette dernière activité, un compte-rendu des différents avis des riverains est rédigé. Il fait part des consensus trouvés comme la nécessité d'aménagement devant l'école ainsi qu'à l'angle de la rue Yvernogeu et du boulevard Schuman. Le rapport identifie également les éventuelles divergences, notamment sur la suppression d'un parking au profit d'un square, le sujet du stationnement étant extrêmement compliqué dans le quartier<sup>2</sup>.

La concertation se termine par la réunion publique d'information du 10 novembre 2021. Après un rappel du processus de concertation, l'AMO et les élus présentent le projet retenu. Les

habitants peuvent se projeter à l'aide de plans et d'images d'ambiances produites par l'atelier Campo. Les élus interviennent également pour répondre aux souhaits et aux questionnements soulevés dans l'avis citoyen. Ils justifient les choix faits par la collectivité auprès des riverains<sup>3</sup> pour conclure cette démarche de concertation.

A l'horizon 2022, la ville de Nantes et Nantes Métropole doivent ensuite choisir une équipe de maîtrise d'œuvre qui mènera l'exécution de ce projet. Les travaux sur l'espace public sont prévus en deux temps : une première phase en 2024 pour le carrefour Yvernogeu-Schuman et une autre en 2027 pour les espaces devant l'école. Un autre dispositif de concertation sera mis en place autour du projet de square<sup>4</sup>.

La démarche de concertation permet à la municipalité d'éprouver les scénarios établis par l'AMO auprès des habitants. Ainsi, les élus peuvent mesurer l'acceptabilité du projet pour leurs électeurs, identifier les points faisant consensus et les aspects controversés les obligeant à devoir assumer leur positionnement politique.

1 Ville de Nantes, Cahier des charges : Vallée du Cens, *Les Lieux à ré-inventer*, décembre 2021, 12p., p.2

2 Assistance à la Maîtrise d'Ouvrage : l'AMO a pour mission d'aider la maîtrise d'ouvrage à définir son programme en fonction des besoins qu'elle lui communique.

## Concertation riveraine et co-conception : des outils pour un renouvellement urbain démocratique ?

- 3 Le ministère de la transition écologique lance l'édition 2021 de l'appel à projets Plans de paysage [en ligne], Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, mis à jour le 22 mars 2021, Disponible sur <https://www.ecologie.gouv.fr/ministere-transition-ecologique-lance-edition-2021-lappel-projets-plans-paysage-0> [consulté le 02/06/2023]
- 4 Nantes Métropole, Atlas Paysager Sensible, Volume 1, *Plan Paysage et Patrimoine Val de Cens*, 2019, 94p., p9
- 5 Nantes Métropole, Atlas Paysager Sensible, Volume 2, *Plan Paysage et Patrimoine Val de Cens*, 2019, 138p., p129-135
- 6 Nantes Métropole, *Plan Paysage et Patrimoine Quartier Schuman*, 2017, 122p., p24
- 7 Conception des espaces publics des collines du Cens [en ligne], Nantes Métropole, mis à jour le 10 novembre 2021, Disponible sur <https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/project/conception-des-espaces-publics-des-collines-du-cens/presentation/presentation> [consulté le 03/06/2023]
- 8 Mandat de participation du projet d'aménagement d'espaces publics des collines du Cens [en ligne], Nantes Métropole, septembre 2020, Disponible sur <https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/media/default/0001/01/4220a9b2bc57d13c1342c2e7401a2b6fdd226914.pdf> [consulté le 03/06/2023]
- 9 Lancement de la démarche : deux rencontres dans le bus citoyen [en ligne], Nantes Métropole, février 2020, Disponible sur <https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/media/default/0001/01/cebda8db80230b480f500d2583cc7dab43ad3bd.pdf> [consulté le 03/06/2023]
- 10 Compte-rendu de l'atelier 1 - Déambulations sur site [en ligne], Nantes Métropole, octobre 2020, Disponible sur <https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/media/default/0001/01/8870a885285729dc8c9474bc3d216fa9a21496d7.pdf> [consulté le 03/06/2023]
- 11 Compte-rendu de l'atelier 2 [en ligne], Nantes Métropole, février 2021, Disponible sur <https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/media/default/0001/01/263ec0668bda9ea6ca3dfb2217d2220b1a56d03b.pdf> [consulté le 03/06/2023]
- 12 Aménagement des espaces publics des collines du Cens : Avis citoyen [en ligne], Nantes Métropole, octobre 2021, Disponible sur <https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/media/default/0001/01/4040714aab76d152955d48e2a01487144e83674e.pdf> [consulté le 03/06/2023]
- 13 Compte-rendu : réunion publique d'information sur le projet de réaménagement des espaces publics des Collines du Cens [en ligne], Nantes Métropole, novembre 2021, Disponible sur <https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/media/default/0001/01/0ac4ec3c1c39f91c2e83e13aada6f600c49f6d0f.pdf> [consulté le 03/06/2023]
- 14 Aménagement des espaces publics des collines du Cens : Réunion publique [en ligne], Nantes Métropole, novembre 2021, Disponible sur <https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/media/default/0001/01/d7d70afecb6db85e7abd71b17409153773c460bf.pdf> [consulté le 03/06/2023]

## LES LIMITES DE LA CONCERTATION

### Un dialogue parfois difficile entre les associations et les élus

Les associations sont force de propositions dans leur dialogue avec les élus. Avant de rencontrer la collectivité pour échanger autour du ré-aménagement de la rue Massenet, Barberie-Pavotière a étudié les questions techniques et réglementaires autour du projet. Elle a même présenté aux élus des plans réalisés par un ancien architecte habitant le quartier. Ce fort investissement montre l'importance que les riverains portent à la restructuration de leur quartier. Ils ont cependant l'impression de ne pas être écoutés quand certaines de leur suggestions, non compatibles avec le projet initial, ne sont pas reprises. C'est cette impossibilité de remettre en question le fond des projets qui peut entraîner des sentiments de frustration envers les élus.

Les riverains n'ont qu'un rôle consultatif dans les processus de concertation. Dans un premier temps, ces dispositifs permettent aux élus d'informer les participants des projets d'aménagement qui vont voir le jour, et d'évaluer si certains souhaits exprimés par la maîtrise d'usage peuvent s'y intégrer. Dans un deuxième temps, cette consultation de l'avis des habitants leur permet aussi de jauger le degré d'approbation du projet, de connaître les points qui feront consensus et les aspects qu'il faudra défendre.

*« ça peut [...] aider à voir autrement, à décentrer un peu leur regard d'origine quoi, mais on est pas là pour les convaincre, on est là pour expliquer, et quand on concerte, on est là pour entendre ce qu'ils ont à dire pour voir comment on peut adapter cette expression là à l'évolution d'un projet. »*  
Direction de quartier

Ces dispositifs permettent aussi de renforcer l'image de collaboration entre élus et habitants revendiquée par la ville et la métropole. Au final, la décision appartient au pouvoir public. C'est à la collectivité de statuer sur les choix d'aménagement, qui répondent à un programme politique plus large que l'échelle du quartier.

### La place de l'architecture et de l'urbanisme dans les processus de concertation

Lors des processus de concertation portant sur les projets architecturaux et urbains, les discussions se concentrent principalement sur des questions d'usages. Les participants viennent avec des préconisations et des suggestions liées à leur utilisation de l'espace public et à leurs modes de vie dans le quartier. Bien que ces problématiques puissent englober des sujets urbains et architecturaux tels que les liaisons douces, la programmation ou les îlots de chaleur, les discussions sont souvent axées sur des préoccupations plus concrètes telles que le stationnement, les déplacements ou le mobilier urbain. Par exemple, en ce qui concerne

les îlots de chaleur, la collectivité souhaite créer des îlots de fraîcheur en requalifiant certains espaces réservés au stationnement afin de compenser l'artificialisation apportée par la construction de nouvelles opérations de logement. Cependant, de nombreux habitants considèrent qu'il est inacceptable de réduire l'offre de stationnement et préféreraient ne plus construire de logements sur les terrains encore en friche. Ainsi, chaque aspect architectural ou urbain est replacé au centre des discussions autour des usages.

Cela ne signifie pas pour autant que ces processus sont dépourvus d'intérêt. En effet, aborder des questions techniques ou trop complexes avec des habitants qui ne possèdent pas nécessairement les compétences adéquates serait contre-productif. Néanmoins, les riverains peuvent apporter leur expertise en tant qu'utilisateurs quotidiens de ces espaces. Leurs remarques sont ensuite intégrées au projet par les équipes de maîtrise d'œuvre qui disposent des connaissances et des compétences nécessaires.

## CONCLUSION

Deux conceptions de la concertation riveraine sont finalement identifiables, celle des promoteurs et celle de la collectivité. Les processus de concertation menés par chacun de ces acteurs, dans les projets du quartier Barberie, visent des objectifs différents.

Les promoteurs mettent en place des dispositifs de concertation afin d'établir un premier contact avec les riverains. Cette démarche permet à la maîtrise d'ouvrage d'expliquer son projet, d'anticiper et d'apaiser les éventuelles tensions que pourrait créer le chantier. Sa contrainte principale est la rentabilité de l'opération. Elle n'a donc aucun intérêt à se mettre à dos les riverains, au risque de voir le projet prendre du retard à cause d'un recours. La finalité de la concertation n'est donc pas d'inclure les habitants dans la conception, mais de les rassurer par rapport à la construction de l'opération.

Par conséquent, les riverains n'ont que peu de pouvoir dans les discussions avec les promoteurs. Ces derniers, propriétaires du foncier sur lequel ils construisent, ne sont soumis qu'aux réglementations d'urbanisme établies par la collectivité. Les habitants ont néanmoins la possibilité de mener des recours en justice s'ils s'estiment lésés par la construction de nouvelles opérations immobilières. Cependant, les procédures sont longues, coûteuses et leur succès est aléatoire. Ces démarches peuvent alors être difficiles à mener individuellement.

Dans le souhait de développer son image de proximité avec les habitants, la métropole met en place des démarches de concertation citoyenne. Les habitants apportent leur expertise du terrain qu'ils fréquentent au quotidien. Ils la confrontent aux projets d'aménagement urbain portés par Nantes Métropole et apportent leurs suggestions. La collectivité les étudie et peut décider des les intégrer si elles sont compatibles avec leurs politiques d'urbanisme. En pratique, les riverains n'ont donc qu'un rôle de consultation. Il peut être difficile d'intégrer leurs revendications dans des projets impliquant une multiplicité d'acteurs (direction de l'urbanisme, AMO, personnalités politiques) et des contraintes (techniques et réglementaires), à cause de la complexité du mille-feuille de la gouvernance métropolitaine.

Dans ce contexte, la participation des habitants aux réunions de concertation de la collectivité représente une forme de pouvoir limitée. Les citoyens sont assimilés à un rôle de maîtrise d'usage, mais ils n'ont qu'un poids minime dans la conception. Ils ont l'importance que Nantes Métropole veut bien leur donner. Dès lors, la forme de pouvoir des habitants la plus impactante sur l'aménagement du quartier Barberie passe sûrement par les urnes. Les représentants élus par les citoyens, à l'échelle de la collectivité et à l'échelle de l'état, ont une influence directe sur les dynamiques d'urbanisation des quartiers et donc sur le cadre de vie des habitants. Les riverains élisent leurs représentants locaux qui votent ensuite les grandes orientations d'urbanisme à l'échelle de la métropole. Les collectivités ont également le contrôle sur les réglementations d'urbanisme que doivent respecter les projets portés par les promoteurs. Les élections nationales peuvent elles-aussi avoir une influence sur les projets d'aménagement à l'échelle de la ville. Les administrations déconcentrées de l'État comme la DREAL mettent en œuvre les politiques du gouvernement en matière d'aménagement et d'urbanisme à l'échelle locale.

On peut tout de même questionner la légitimité de l'intégration des habitants dans les décisions d'aménagement. La plupart ne disposent pas des compétences pour appréhender tous les enjeux urbains soulevés dans ces projets. Les participants

s'intéressent surtout à des questions d'usage. L'intérêt pour les questions de conception urbaine et architecturale est assez limité. De plus, la faible proportion de riverains présents aux réunions et le manque de diversité dans les profils consultés peut questionner la pertinence de ces dispositifs. L'objectivité de leur point de vue, centré sur le quartier, peut être remise en question, ils se préoccupent peu des enjeux à l'échelle métropolitaine.

L'intégration des riverains est néanmoins un outil permettant la réalisation de projets plus complets. Leur point de vue, souvent affranchi des contraintes techniques et réglementaires, fait émerger d'autres questionnements et apporte un regard nouveau sur les projets portés par la collectivité. Les apports de la « maîtrise d'usage » semblent alors essentiels pour répondre aux besoins des habitants. Le renouvellement urbain doit donc prendre en considération les contraintes à l'échelle du quartier et les enjeux à l'échelle métropolitaine. La fabrique de la ville peut ainsi être issue de la confrontation des idées entre les acteurs experts des questions urbaines et les usagers, premiers concernés par ces projets.

## BIBLIOGRAPHIE

### **Documents réglementaires d'urbanisme et décisions de justice**

Article L.761-1 du code de la justice administrative  
Nantes Métropole, Délibération n°2019-39, Pièces administratives, *Plan Local d'Urbanisme métropolitain*, adopté le 05 avril 2019, 30p  
Nantes Métropole, Nantes Massenet, OAP Sectorielles Nantes, *Plan Local d'Urbanisme métropolitain*, adopté le 05 avril 2019, 208p.  
Nantes Métropole, Rapport de présentation, tome 1 : Le territoire, *Plan Local d'Urbanisme métropolitain*, adopté le 05 avril 2019, 372p  
Nantes Métropole, Rapport de présentation, tome 3 : Justification des choix, *Plan Local d'Urbanisme métropolitain*, adopté le 05 avril 2019, 278p.  
Tribunal Administratif de Nantes, Extrait d'Audience du 05 octobre 2021 suite au recours demandé par l'association Barberie-Pavotière, délibéré du 29 octobre 2021

### **Publications Périodiques**

AURAN. Des mouvements démographiques influencés par la dynamique économique. *Les synthèses de l'AURAN*. Février 2023, n°85, 8p

**Plans Paysage et Patrimoine**

Nantes Métropole, Atlas Paysager Sensible, Volume 1, *Plan Paysage et Patrimoine Val de Cens*, 2019, 94p.

Nantes Métropole, Atlas Paysager Sensible, Volume 2, *Plan Paysage et Patrimoine Val de Cens*, 2019, 138p.

Nantes Métropole, *Plan Paysage et Patrimoine Quartier Schuman*, 2017, 122p., p24

Ville de Nantes, Cahier des charges : Vallée du Cens, *Les Lieux à ré-inventer*, décembre 2021, 12p.

**Supports et compte rendus des dispositifs de concertation de la collectivité**

Aménagement des espaces publics des collines du Cens : Avis citoyen [en ligne], Nantes Métropole, octobre 2021, Disponible sur <https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/media/default/0001/01/4040714aab76d152955d48e2a01487144e83674e.pdf> [consulté le 03/06/2023]

Aménagement des espaces publics des collines du Cens : Réunion publique [en ligne], Nantes Métropole, novembre 2021, Disponible sur <https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/media/default/0001/01/d7d70afecb6db85e7abd71b17409153773c460bf.pdf> [consulté le 03/06/2023]

Compte-rendu de l'atelier 1 - Déambulations sur site [en ligne], Nantes Métropole, octobre 2020, Disponible sur <https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/media/default/0001/01/8870a885285729dc8c9474bc3d216fa9a21496d7.pdf> [consulté le 03/06/2023]

Compte-rendu de l'atelier 2 [en ligne], Nantes Métropole, février 2021, Disponible sur <https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/media/default/0001/01/263ec0668bda9ea6ca3dfb2217d2220b1a56d03b.pdf> [consulté le 03/06/2023]

Compte-rendu de la réunion publique d'information sur le devenir de l'ancien site de l'école d'architecture [en ligne], Nantes Métropole, 09 février 2018, Disponible sur <https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/media/default/0001/01/e80e37ae1b6ab993a1df6229bab23cf0e98b1df7.pdf> [consulté le 01/06/2022]

Compte-rendu : réunion publique d'information sur le projet de réaménagement des espaces publics des Collines du Cens [en ligne], Nantes Métropole, novembre 2021, Disponible sur <https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/media/default/0001/01/0ac4ec3c1c39f91c2e83e13aeda6f600c49f6d0f.pdf> [consulté le 03/06/2023]

Conception des espaces publics des collines du Cens [en ligne], Nantes Métropole, mis à jour le 10 novembre 2021, Disponible sur <https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/project/conception-des-espaces-publics-des-collines-du-cens/presentation/presentation> [consulté le 03/06/2023]

Lancement de la démarche : deux rencontres dans le bus citoyen [en ligne], Nantes Métropole, février 2020, Disponible sur <https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/media/default/0001/01/cebda8db80230b480f500d2583cc7dab43ad3bd.pdf> [consulté le 03/06/2023]

Mandat de participation du projet d'aménagement d'espaces publics des collines du Cens [en ligne], Nantes Métropole, septembre 2020, Disponible sur <https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/media/default/0001/01/4220a9b2bc57d13c1342c2e7401a2b6fdd226914.pdf> [consulté le 03/06/2023]

**Espace de dialogue citoyen en ligne des « Lieux à ré-inventer »**

La vallée dynamique [en ligne], Nantes Métropole, mars 2022, Disponible sur <https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/project/lieux-a-reinventer/collect/appel-a-projets/proposals/la-vallee-dynamique> [consulté le 03/06/2023]

Les Lieux à réinventer : saison 2 [en ligne], Nantes Métropole, mis à jour le 14 novembre 2022, Disponible sur <https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/project/lieux-a-reinventer/selection/les-projets-realises> [consulté le 03/06/2023]

Prairie fleurie [en ligne], Nantes Métropole, février 2022, Disponible sur <https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/project/lieux-a-reinventer/collect/appel-a-projets/proposals/prairie-fleurie> [consulté le 03/06/2023]

Concerter pour mieux habiter ?

#### Articles de presse locale

Labarre, Isabelle, Dans la métropole de Nantes, on compte 38 000 demandes de logement social en attente [en ligne], Ouest-France. 15 mai 2023. Disponible sur <https://www.ouest-france.fr/pays-de-la-loire/nantes-44000/dans-la-metropole-de-nantes-on-compte-38-000-demandes-de-logement-social-en-attente-e035d692-efd8-11ed-b3bc-e6c5fd5ee2eb> [consulté le 26/05/2023]

Dubois, Claire. Ecalle, Philippe. Tanneau, Michel. À Nantes agglomération, 30 000 demandes de logement social sont en attente [en ligne], Ouest-France. 17 janvier 2022. Disponible sur <https://www.ouest-france.fr/pays-de-la-loire/nantes-44000/nantes-agglomeration-30-000-demandes-de-logement-social-en-attente-869310d2-755e-11ec-bf95-2d0bee5037ae> [consulté le 26/05/2023]

#### Pages web diverses

Label Biodiversity [en ligne], Certivea, mis à jour le 10 mai 2022, Disponible sur <https://certivea.fr/certifications/label-biodiversity/> [consulté le 01/06/2023]

Le ministère de la transition écologique lance l'édition 2021 de l'appel à projets Plans de paysage [en ligne], Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, mis à jour le 22 mars 2021, Disponible sur <https://www.ecologie.gouv.fr/ministere-transition-ecologique-lance-ledition-2021-lappel-projets-plans-paysage-0> [consulté le 02/06/2023]

Leray, Patrick, Gaudinière, Nantes Patrimonia, 2023, Disponible sur <https://patrimonia.nantes.fr/home/decouvrir/themes-et-quartiers/gaudiniere.html> [consulté le 29/05/2023]

## REMERCIEMENTS

Je souhaiterais apporter ma plus grande gratitude à :

Maie-Paule Halgand pour son attention et ses précieux conseils,

Maman et Papa pour leur soutien et leurs corrections pointilleuses,

Nell pour les nombreuses heures de relectures, de dessins et de « cuisine »,

Enola et Charlotte, mes acolytes de bibliothèque,

Danielle et Bénédicte pour leur disponibilité,

Tous les enquêtés qui ont donné de leur temps pour me rencontrer,

Lidl pour vendre du café à un prix défiant toute concurrence,

Et plus généralement envers toutes les personnes qui ont contribué de près ou de loin à la réalisation de ce mémoire.

## ANNEXES

### Grilles d'entretien

Martine Stirling, présidente de l'association *Autour du Cens*

Philippe Pellegrini, président de l'association *Barberie-Pavotière*

Cécile Bir, élue du quartier Breil Barberie, adjointe de la ville de Nantes aux Parcs et Jardins et au PPP

Clémence Blanchet et Vanessa Roesch, service montage et service marketing de *Réalités*

Danny Merdrignac, architecte DPLG, gérant de *Trièdre architecture*

Thomas Grimaud et Aurélie Valadié, *Direction Nature et Jardins*

Technicien de la direction de quartier Breil-Barberie

### Autres

Tribunal Administratif de Nantes, Extrait d'Audience du 05 octobre 2021 suite au recours demandé par l'association Barberie-Pavotière, délibéré du 29 octobre 2021

**Martine Stirling - Présidente d'Autour du Cens**

1. Depuis quand habitez vous dans la vallée du Cens ?
2. Pouvez-vous me présenter l'association Autour du Cens ? (sa fondation, ses actions, ses membres...)
3. Depuis quand faites-vous partie de l'association Autour du Cens ?  
Pouvez vous m'expliquer comment la concertation s'effectue au sein de l'association ?  
Comment prenez-vous des décisions ?
4. Quelles relations entretient l'association avec la municipalité ? Avec quels services en particulier ?
5. L'association a-t-elle déjà participé à des projets d'aménagement dans la vallée du Cens ?  
Quel rapport entretiennent les habitants du quartier avec cet espace ?  
Quel rapport entretenez-vous en tant qu'habitant du quartier avec cet espace ?
6. La municipalité a retenu le site de la prairie du Cens pour l'appel à projet des Lieux à ré-inventer, l'association a répondu à cet appel à projet, pouvez-vous me raconter le déroulé de ce projet et éventuellement les difficultés que vous avez rencontré ?
7. Y-a-t-il eu une concertation avec la municipalité ? Avec les habitants ?
8. Un espace de débat en ligne à été créé sur le site de la ville de Nantes, avez vous trouvé ce dispositif utile ? Peut-il remplacer des réunions de concertation « en présentiel » ?
9. Où en est le projet à l'heure actuelle ?
10. Quelles relations entretenez vous avec la municipalité depuis ce projet ? Y-a-t-il eu des changements dans la relation ?
11. L'association participe-t-elle à d'autres projet autour de l'aménagement de la vallée du Cens ?
12. Est-ce que l'association s'intéresse aux projets immobiliers qui ont lieu dans les parties urbanisées à proximité des espaces naturels de la vallée du Cens (ex:OAP Massenet, Perverie...)?  
Si oui quelle place vous est accordée dans ces projets ?
13. Merci de m'avoir accordé du temps pour cet entretien. Souhaitez-vous rajouter quelque chose ?

**Philippe Pellegrini, président de l'association Barberie-Pavotière**

1. Depuis quand habitez vous dans le quartier Barberie ?
2. Pouvez-vous me présenter l'association Barberie-Pavotière ? (sa fondation, ses actions, ses membres...)
3. Depuis quand faites-vous partie de l'association Barberie-Pavotière ?  
Pouvez vous m'expliquer comment la concertation s'effectue au sein de l'association ?  
Comment prenez-vous des décisions ?
4. Quelles relations entretient l'association avec la municipalité ? Avec quels services en particulier ?
5. Le quartier accueille cette friche inoccupée depuis le départ de l'école d'architecture en 2009. Quel rapport entretiennent les habitants du quartier avec cet espace ?  
Quel rapport entretenez-vous en tant qu'habitant du quartier avec cet espace ?
6. La friche va accueillir un important projet immobilier. L'association de riverain a beaucoup débattu sur ce projet, depuis quand vous-êtes vous intéressé à cette parcelle et à son devenir ?
7. Quels aspects du projet posaient problèmes ?  
Pour quelles raisons ?
8. Quels moyens avez-vous utilisé pour essayer d'avoir gain de cause ?
9. Avez-vous participé aux réunions de concertation et aux ateliers de travail organisés par le promoteur ? Si oui, ont-elles été constructives ?
10. Que compte faire l'association suite à l'attribution du permis de construire et de l'installation de grillages sur le site ?  
Quel est votre point de vue sur la situation ?
11. Comment sont les relations avec la municipalité depuis l'attribution du permis de construire ?  
Cela affectera-t-il les actions de l'association désormais ?
12. L'association est-elle également intervenue sur d'autres projets ?
13. Merci de m'avoir accordé du temps pour cet entretien. Souhaitez-vous rajouter quelque chose ?

**Cécile Bir - élue du quartier Breil Barberie, adjointe de la ville de Nantes aux Parcs et Jardins et au PPP**

*Expérience en tant qu'élue, missions...*

1. Depuis quand êtes-vous impliquée dans la vie politique nantaise ?  
 Vous avez été élue en 2021, c'est votre premier mandat, qu'est-ce qui vous a donné envie de devenir élue de la municipalité ? Pourquoi le quartier Breil-Barberie ?  
 J'imagine que vous travaillez étroitement avec la direction de quartier, quel est son rôle ?  
 Qu'est-ce qu'elle peut vous apporter ?

2. Habitez vous dans la vallée du Cens ?  
 Est-ce que vous la fréquentez souvent ?

3. Vous êtes également adjointe à Nature et Jardins.  
 Pourquoi ce service ?  
 Depuis quand avez vous ce rôle ?  
 Quelles sont vos missions ? Quel rapport entretenez vous avec la direction ?  
 Cela vous permet-il d'avoir une lecture plus fine des enjeux environnementaux de la vallée ?

4. Le projet de l'étoile verte peut-il permettre une meilleure démocratisation de la vallée auprès des habitants de la métropole ?  
 Comment se positionner entre préservation et usage ?  
 Constatez vous un changement d'approche dans l'opinion publique ces dernières années par rapport à la préservation de la nature ? Quels impacts sur les politiques d'urbanisme ?

*Vallée du Cens, Lieux à Réinventer, PPP*

5. La vallée du Cens est un territoire particulier avec de grands espace naturel dans la ville de Nantes, mais également avec une disponibilité foncière importante suite aux départs de certains équipements (ex : ancienne école d'archi, site EDF Perverie, centre commercial des Hauts du Cens). Ce quartier représente une opportunité de développement économique en accueillant plusieurs projets immobiliers, mais il représente aussi une nécessité de préservation de l'environnement avec une riche biodiversité. Comment concilier le souhait des aménageurs et de la municipalité avec ceux des habitants du quartier ?

6. La municipalité a lancé un appel à projet citoyen avec le programme des Lieux à ré-inventer. La prairie du Cens est l'un des lieux choisis pour cet appel à projet. Comment se déroule la mise en place de ce projet avec les habitants ?  
 Pensez-vous qu'une intégration des habitants en amont dans le processus de

conception des projets d'aménagements serait bénéfique pour la fabrication de la ville ?

Il y a eu une incompréhension avec l'association Autour du Cens par rapport à l'inscription de la plaine du Cens dans le deuxième appel de Lieux à réinventer, qu'est-ce qu'il posait problème ? C'est revenu dans l'ordre ?

7. La municipalité a lancé également le Plan Paysage et Patrimoine qui a permis d'établir un diagnostic des éléments paysagers et patrimoniaux remarquables de la vallée du Cens, en collaboration avec les habitants.  
 Avez-vous participé à l'élaboration de ce document ?  
 Selon vous, ce genre d'initiative peuvent elles avoir une influence sur les politiques d'urbanisme de la collectivité ?

*Projet Réalités*

8. Le projet immobilier du promoteur Réalités sur la friche de l'ancienne école d'architecture a suscité de nombreuses oppositions, notamment de la part de l'association Barberie-Pavotière.  
 Quelle relation entretient la municipalité avec ces associations de riverains ?  
 Pensez-vous que la dissolution de l'association suite à l'annulation de leur recours pour le projet de Réalités sera préjudiciable à l'avenir pour la concertation habitante ?  
 Comment assurer une bonne concertation entre les citoyens et les aménageurs ?  
 Quel poids ont les habitants face aux promoteurs ?

9. L'État a mis en vente cette parcelle suite au départ de l'école d'architecture, certains riverains auraient souhaité que la municipalité rachète le terrain pour avoir la main sur le devenir de cette friche.  
 Pourquoi la municipalité a décidé de ne pas racheter le terrain ?  
 Pensez vous que manque de moyen de la municipalité pour développer une réserve foncière est préjudiciable, ou du moins que développer une politique de réserve foncière pour garantir une qualité de vie aux habitants pourrait être plus intéressant que laisser le champ libre aux promoteurs ?  
 La municipalité a-t-elle été consultée pour l'appel d'offre ?

10. Suite à la destruction du bâtiment de l'ancienne école d'architecture, des usages informels se sont installés sur la parcelle, avec des jardins familiaux notamment. Les habitants du quartier se sont réappropriés cet espace. J'y suis repassé récemment, les enfants jouaient au foot sur le parking, les gens venaient promener leur chien dans cet vaste espace. Ce grand espace appropriable, interface entre le quartier Barberie et la vallée, ne va-t-il pas manquer aux habitants du quartier ?

11. Le promoteur a organisé de son côté à plusieurs réunions de concertation avec les riverains. Étiez vous présentes à ces réunions ? Quelle rôle pour la municipalité une fois le terrain vendu au promoteur ? En tant qu'élue de quartier, travaillez vous avec la direction de l'urbanisme, notamment les services d'instruction des permis de construire ?

12. Le permis de construire pour le projet de Réalités a été attribué le 30 décembre 2021, mais les travaux n'ont toujours pas débuté. Réalités souhaitant prendre le temps de voir comment évolue le marché. Quel est le point de vue de la municipalité sur ce retard ?

*Projet Collines du Cens*

13. Le projet des collines du Cens, avec la restructuration du centre commercial, le projet immobilier autour de la mairie annexe, ainsi que la restructuration des espaces publics, dont la concertation est en cours, est un projet qui a duré longtemps et qui a suscité beaucoup de réactions de la part des habitants. Depuis quand suivez vous le projet ? Quel rôle avez-vous dans son déroulé ? Quel rôle occupez vous dans les réunions de concertation ? Etes vous présentes à toutes les réunions ?

14. La disparition du skatepark et de l'espace public autour a été difficilement accepté. Comment gérer politiquement un projet aussi délicat ?

15. La question du stationnement est une des préoccupations majeures des riverains dans chaque projet d'aménagement. C'est un quartier où la voiture prend déjà beaucoup de place et sur lequel vont s'installer de nouveaux projets immobiliers, et donc vont accueillir de nouveaux habitants. Comment vous positionnez vous entre le souhait de la municipalité de désengorger la ville de ces voitures, de créer des espaces publics avec des îlots de fraîcheur et la préoccupation des riverains de voir leur quartier saturé par les véhicules ? Et la question des nuisances ?

16. En tant qu'élue, comment se positionner envers des habitants historiques qui se préoccupent de voir leur quartier changer ? J'ai l'impression que l'arrivée de certains programmes de logements sociaux, pour apporter de la mixité dans un quartier sans grandes difficultés sociales auparavant, créé certaines tensions.

*Questions globales urbanisme*

17. Vous avez été membres de CA de plusieurs aménageurs (SAMOA, AURAN, NMH); cela vous a-t-il apporté une meilleure compréhension des enjeux urbains ? Malgré votre présence dans ces CA, comment maintenir une neutralité entre les aménageurs et vos administrés ?

18. Avez vous participé à l'élaboration de documents d'urbanisme, notamment la réforme du PLUm récemment et l'élaboration de l'OAP Massenet ?

19. Au final, selon vous, quelle est la place de la concertation habitante dans le processus de renouvellement de la ville ?

20. Merci de m'avoir accordé du temps pour cet entretien. Souhaitez-vous rajouter quelque chose ?

**Clémence Blanchet et Vanessa Roesch, service montage et service marketing de Réalités**

1. Vous êtes responsable des programmes pour Réalités Nantes. Pouvez-vous me présenter votre parcours et vos missions en quelques mots ?

2. En tant que maître d'ouvrage, quelle place occupez-vous dans la conception du projet ? Quels critères définissent pour vous un bon projet ? Y a-t-il une recherche d'une écriture commune dans vos projets ?

3. Constatez-vous une évolution dans la demande de logement dans la région nantaise dans les dernières années ? Et les derniers mois ?

4. Vos projets attirent un certain nombre de personnes souhaitant élargir leur patrimoine immobilier. Avez-vous une idée du pourcentage d'appartements occupés par les acheteurs ? Y a-t-il un « profil type » d'acheteur ?

5. Réalités mène actuellement le projet Lykke Lodge rue Massenet, proche de la vallée du Cens. La proximité avec la vallée du Cens est un des grands arguments commerciaux de cette opération. A quel point cette proximité est-elle importante dans le projet ? Quels autres avantages offre cette parcelle ? Comment s'est déroulée l'acquisition de la parcelle ?

6. Ce projet est actuellement en cours de remaniement, malgré un le permis de construire accordé en décembre 2021. Pouvez-vous m'expliquer le déroulé de ce projet ? Pourquoi le projet a-t-il dû être remanié ? Vous n'avez pas envisagé de céder le projet à un autre promoteur ? Quel est l'impact sur les compromis de vente déjà signés ?

7. L'association de riverains Barberie-Pavotière est depuis longtemps opposée au projet. Comment porter un projet malgré l'opposition d'une partie des habitants du quartier ? Y a-t-il eu une concertation avec les habitants ?

8. Y a-t-il eu des réunions publiques ? Comment se sont-elles déroulées ? Avez-vous dû faire des compromis ? Comment sont vos relations avec la municipalité ?

9. Souhaitez-vous rajouter quelque chose ?

**Danny Merdrignac, architecte DPLG, gérant de Trièdre architecture**

1. Pouvez vous me raconter votre parcours professionnel depuis votre formation en architecture à aujourd'hui ?  
 Dans quels types de structures avez-vous exercé et quels types de missions avez-vous effectué depuis votre diplôme ?  
 Avez-vous suivi des formations complémentaires ?  
 Quel fait marquant a fait évoluer votre parcours ? (Conférence, mémoire, voyage, enseignant, stage, etc.)  
 Qu'est-ce qui vous a poussé à monter votre agence ?  
 Quel est son fonctionnement ? Philosophie d'agence ?
2. Vous avez réalisé plusieurs projets de logement en restauration de patrimoine, pourquoi cet intérêt pour le patrimoine ?  
 Quels sont les impacts du travail avec l'existant dans votre processus de conception ?
3. Comment concilier les intérêts lucratifs des promoteurs avec les intérêts de préservation du patrimoine portés par les pouvoirs publics et/ou les associations d'habitants ?  
 Quel posture doit avoir l'architecte entre tous ces acteurs ?
4. Le projet des Hauts du Cens est en cours de chantier, avec l'îlot A déjà livré et l'îlot B en cours de chantier. Ce projet a fait beaucoup débat, les habitants ayant fait plusieurs recours en justice. Le projet initial du promoteur Koffman et Broad a été abandonné et Lamotte a repris la parcelle par la suite. Pouvez-vous me raconter quand et comment vous avez rejoint le projet ?  
 Quelles difficultés avez vous rencontré ?
5. Avez vous été en contact avec la municipalité, notamment avec l'équipe du quartier barberie ?
6. Avez vous participé à des réunions publiques avec les habitants ?  
 Comment votre projet a-t-il été accueilli ?  
 Que faire lorsqu'un projet est mal accueilli ?  
 Une recherche de consensus entre l'aménageur et les habitants peut-elle être bénéfique pour le projet ?
7. Êtes vous satisfaits de l'issue de ce projet ?  
 Auriez vous fait des choses différemment ?  
 Êtes vous satisfaits du travail avec le promoteur ? Et avec les habitants ?
8. Merci de m'avoir accordé du temps pour cet entretien. Souhaitez-vous rajouter quelque chose ?

**Thomas Grimaud et Aurélie Valadié, Direction Nature et Jardins**

1. Depuis quand travaillez vous au service Nature et Jardins de la ville de Nantes ?  
 Quel emploi occupez-vous actuellement ?  
 Quel est votre rôle dans le service ?
2. Quel rôle a le service dans la préservation et l'entretien de la vallée du Cens ?  
 Comment assurer une bonne communication entre les services techniques, la direction centrale et les habitants ?
3. La municipalité a retenu le site de la prairie du Cens pour l'appel à projet des Lieux à ré-inventer, quel est le rôle du service Nature et Jardins dans cet appel à projet ?  
 Avez vous rencontré des difficultés lors de ce projet ?
4. Êtes vous souvent amenés à travailler avec les aménageurs (promoteurs, architectes, paysagistes...)?
5. J'ai constaté la présence d'un membre du service lors de la réunion d'information sur le devenir de la parcelle de l'ancienne école d'architecture avec l'élaboration du nouveau PLUm et la mise en place d'une OAP. Quel est le rôle de la Direction Nature et Jardin dans le processus de mise en place de ces documents d'urbanisme ?  
 Quel est son rôle dans ces réunions ?  
 N'y a t il pas un paradoxe entre la volonté de préservation d'un EBC et la construction de 200 logements sur cette parcelle ?
6. Avez-vous participé à d'autres réunions de concertation dans le quartier, notamment pour le projet des collines du Cens ? Et pour la restructuration de l'espace public adjacent ? Quels échanges avez vous avec les paysagistes et les bureaux d'études ?
7. Quelle place occupe la vallée dans la mission de l'étoile verte nantaise ? Pouvez-vous me présenter plus en profondeur le projet ?  
 Quel impact sur les projets d'aménagement de la vallée ?
8. Merci de m'avoir accordé du temps pour cet entretien. Souhaitez-vous rajouter quelque chose ?

**EXTRAIT D'AUDIENCE DU 05 OCTOBRE 2021 AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NANTES  
SUITE AU RECOURS DEMANDE PAR L'ASSOCIATION BARBERIE-PAVOTIERE  
DELIBERE LE 29 OCTOBRE 2021**

**Technicien de la direction de quartier Breil-Barberie**

1. Depuis quand travaillez vous dans l'équipe du quartier Barberie ?  
Quel emploi occupez-vous actuellement ? Quelles sont vos missions ?
2. Quel est le fonctionnement de l'équipe de quartier ? De qui est-elle composée ?
3. La municipalité a retenu le site de la prairie du Cens pour l'appel à projet des Lieux à ré-inventer, quel est le rôle de l'équipe de quartier dans ce projet ?  
Comment se déroule le travail en collaboration avec les habitants ?
4. Quelles relations entretient l'équipe de quartier avec les associations et les habitants ?  
Et avec les élus ?
5. Êtes vous souvent amenés à travailler avec les aménageurs (promoteurs, architectes...)?
6. Le projet des Hauts du Cens est un des grands projets des dernières années dans le quartier. Un espace vert et les cellules commerciales entourant la mairie de quartier ont été transformés en immeubles d'habitation. Quelle a été la place de l'équipe de quartier dans ce projet ? Avez-vous été consultés lors de la conception de ce projet ?
7. Le projet a mis beaucoup de temps à se mettre en place. Un premier projet du promoteur Kaufman et Broad a été annulé suite aux recours des habitants. Comment le projet actuel a-t-il été accueilli par les habitants ? Avez-vous participé aux réunions publiques sur ce projet ?
8. Quel est votre point de vue sur cette restructuration ? Que va-t-elle changer dans votre travail ?
9. A l'issue de ce projet, un processus de concertation pour le renouvellement des espaces publics autour du projet des Collines du Cens a été lancé. Quel rôle pour l'équipe de quartier ?
10. Avez vous participé à l'élaboration de documents d'urbanisme (PLU, OAP...)?
11. Merci de m'avoir accordé du temps pour cet entretien. Souhaitez-vous rajouter quelque chose ?

...../.....Les orientations d'aménagement et de programmation par quartier ou secteur formant l'objet de l'article R. 151-6 du code de l'urbanisme sont celles dont les conditions d'aménagement et d'équipement sont définies, d'une part, par les dispositions, qui sont réglementaires, de ces orientations et, de manière complémentaire, par les dispositions du règlement, graphique comme écrit, du plan local d'urbanisme applicables aux zones dans lesquelles sont localisées ces orientations. Elles ressortissent du champ d'application de l'article R. 151-6 du code de l'urbanisme. Les orientations d'aménagement et de programmation ressortissant du champ d'application de l'article R. 151-8 du code de l'urbanisme sont celles de secteurs d'aménagement dont les auteurs des plans locaux d'urbanisme ont décidé que les dispositions réglementaires du plan n'y sont pas applicables mais que les conditions d'aménagement et d'équipement en sont définies par les seules dispositions, réglementaires, de ces orientations elles-mêmes. Il en résulte que ces conditions ne sont, au regard de l'article R. 151-8, pas définies par des dispositions réglementaires, c'est-à-dire autres que celles prévues par cet article et comporter le schéma d'aménagement qu'il prévoit.

42. Le périmètre de l'orientation d'aménagement et de programmation Massenet est localisé par le règlement graphique du plan local d'urbanisme de Nantes Métropole, soit dans le secteur UMB de la zone urbaine U, lequel secteur correspond aux quartiers de grands ensembles ou de projets urbains à la morphologie spécifique, soit dans le secteur NI de la zone naturelle N, lequel secteur correspond aux espaces naturels à vocation d'équipement de loisirs de plein air et d'espaces de nature en ville (fonctions sociale, sportive, récréative, paysagère). Les conditions d'aménagement et d'équipement de l'orientation d'aménagement et de programmation Nantes-Massenet résultent, d'une part, des dispositions, réglementaires, de cette orientation et, d'autre part et de manière complémentaire, des dispositions, réglementaires, du règlement, écrit comme graphique, du plan local d'urbanisme, applicables au secteur UMB de la zone urbaine U ou au secteur NI de la zone naturelle N. Ces conditions étant ainsi définies, notamment, par des dispositions réglementaires autres que celles résultant de cette orientation elle-même, cette dernière est au nombre des orientations d'aménagement et de programmation par quartier ou secteur relevant de l'article R. 151-6 du code de l'urbanisme. Elle n'est pas, en revanche, au nombre des orientations d'aménagement et de programmation, de secteur d'aménagement, formant l'objet de l'article R. 151-8 de ce code. Dès lors, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de cet article doit être écarté.

43. Aux termes de l'article L. 151-9 du code de l'urbanisme : « Le règlement délimite les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger. / Il peut préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées et également prévoir l'interdiction de construire. / Il peut définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées. ». Aux termes de l'article R. 151-17 de ce code : « Le règlement délimite, sur le ou les documents graphiques, les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles, les zones naturelles et forestières. / (...) ». Aux termes de l'article R. 151-18 du même code : « Les zones urbaines sont dites " zones U ". Peuvent être classés en zone urbaine, les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter. ».

44. Il est de la nature de toute réglementation d'urbanisme de distinguer des zones où les possibilités de construire sont différentes. Il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par ce plan, en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir mais sans être lié par les modalités existantes d'utilisation des sols, dont ils peuvent prévoir la modification dans l'intérêt de l'urbanisme, et de fixer en conséquence le zonage et les possibilités de construction. La légalité des dispositions du règlement d'un plan local d'urbanisme s'apprécie au regard du parti d'urbanisme retenu, défini notamment par les orientations générales et par les objectifs du projet

d'aménagement et de développement durables. L'appréciation des auteurs du plan sur ces différents points ne peut être censurée par le juge administratif que si elle est fondée sur des faits matériellement inexacts ou entachée d'une erreur manifeste ou d'un détournement de pouvoir.

45. Le périmètre de l'orientation d'aménagement et de programmation Massenet est classé en secteur UMb ou en secteur NI. Le parti d'urbanisme retenu pour l'aménagement de ce périmètre est constitué par cette orientation d'aménagement et de programmation, qui a pour objet même le développement d'un programme à dominante résidentielle d'environ 180 logements. Si ce périmètre d'environ trois hectares comporte des espaces boisées, au demeurant frappés d'une servitude à ce titre et d'ailleurs en grande partie inclus dans le secteur NI, il accueillait les locaux, depuis démolis, d'un établissement d'enseignement supérieur et ne présente pas, de manière générale et quant à sa fraction classée en secteur UMb, les caractéristiques d'un espace non artificialisé demeuré à l'état naturel mais, ayant déjà été urbanisé, constitue en réalité une friche urbaine. Il est immédiatement voisin, en particulier à l'ouest et au sud, de secteurs densément urbanisés comportant notamment de très nombreuses constructions d'habitation. Dès lors, les auteurs du plan local d'urbanisme n'ont pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en classant une partie de ce périmètre en secteur UMb.

46. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les fins de non-recevoir opposées par Nantes Métropole, l'association Barberie Pavotière et M. Beaudonnet ne sont pas fondés à demander l'annulation de la délibération attaquée du 5 avril 2019.

Sur les frais liés au litige :

47. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de Nantes Métropole, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, une somme à ce titre. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées par Nantes Métropole au même titre.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de l'association Barberie Pavotière et de M. Beaudonnet est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par Nantes Métropole au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. Gilles Beaudonnet, représentant unique des requérants, et à Nantes Métropole.

Délibéré après l'audience du 5 octobre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Durup de Baleine, président,

M. Garnier, premier conseiller,

Mme Milin, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 29 octobre 2021.

Le président-rapporteur,

A. DURUP DE BALEINE

L'assesseur le plus ancien dans l'ordre du tableau,

J. GARNIER

La greffière,

L. LECUYER

La République mande et ordonne au préfet de la Loire-Atlantique en ce qui la concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Le greffier

# CONCERTEUR POUR MIEUX HABITER ?

## ÉTUDE DE CAS DE LA VALLÉE DU CENS

Dans quelle mesure les habitants du quartier Barberie ont-ils le pouvoir de participer aux décisions d'aménagement de la vallée du Cens ?

Le quartier Barberie situé dans le nord de Nantes est un territoire en mutation. Historiquement résidentiel, il est témoin du développement d'opérations immobilières répondant aux besoins de logements dans la métropole. Il fait cependant face à des enjeux de préservation de la biodiversité de par sa proximité avec la vallée du Cens, un espace naturel remarquable au cœur de la ville. Les habitants du quartier, attachés à leur cadre de vie, sont impliqués dans son évolution et désirent avoir leur place dans les processus de conception.

A l'heure du « Grand débat » sur la fabrique de la ville porté par Nantes Métropole, quelle place pour la concertation citoyenne dans la mise en œuvre des projets ? Quels dispositifs participatifs sont mis en œuvre ? Dans quel but ? Quels intérêts les habitants défendent-ils lors de ces rencontres ? Quels liens ont-ils avec les autres acteurs de l'aménagement de la ville ? Quelles différences émergent dans le dialogue entre acteurs privés et publics ?

Couplée à une cartographie du territoire, cette étude de cas vise à répondre à ces questions en s'appuyant sur une analyse des documents établis lors des processus de concertation. Des entretiens menés avec des habitants, élu, promoteur, architecte, membres de la collectivité, permettent de compléter ce travail par la compréhension des jeux d'acteurs qui se déroulent lors de l'élaboration des projets du quartier.