

# Concertation et mobilisations citoyennes dans les projets d'écoquartiers français. Panorama d'ensemble et essai de typologie

Jodelle Zetlaoui-Léger, Michael Fenker, Camille Gardesse

## ► To cite this version:

Jodelle Zetlaoui-Léger, Michael Fenker, Camille Gardesse. Concertation et mobilisations citoyennes dans les projets d'écoquartiers français. Panorama d'ensemble et essai de typologie. Laurent Mermet, Denis Salles. Environnement, la concertation apprivoisée, contestée, dépassée?, De boeck supérieur, pp.209-231, 2015, 9782804191085. <https://www.deboecksuperieur.com/ouvrage/9782804191085-environnement-la-concertation-apprivoisee-contestee-depassee> . hal-01810498

HAL Id: hal-01810498

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01810498>

Submitted on 1 Oct 2018

**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.

ZETLAOUI-LEGER (Jodelle), FENKER (Michael), GARDESSE (Camille), "Concertation et mobilisations citoyennes dans les projets d'écoquartiers français. Panorama d'ensemble et essais de typologie", in MERMET, L.; SALLES, D. (dir.), *Environnement, la concertation apprivoisée, contestée, dépassée ?* Éditions De Boeck, 2015, pp. 209-231.

Sur fond de décentralisation, le quartier a constitué à partir des années 90 un objet privilégié pour penser le renouveau de la démocratie locale en France, sans toutefois que l'ingénierie des projets urbains en ait été beaucoup affectée. Or il représente aujourd'hui, pour les pouvoirs publics, une échelle et un « levier » pertinents pour l'expérimentation et la diffusion d'un urbanisme durable. En témoigne l'incitation faite par l'État aux collectivités locales de s'engager dans des opérations « d'écoquartiers » à la suite du Grenelle de l'Environnement<sup>1</sup>. Alors que la participation des habitants est considérée dans les textes internationaux auxquels la France a souscrit<sup>2</sup> comme l'un des piliers du développement durable, comment les collectivités locales ont-elles entrepris de tels projets ?

À partir des résultats d'une recherche<sup>3</sup> que nous avons menée entre 2010 et 2012 sur la participation citoyenne dans les premiers projets d'écoquartiers français<sup>4</sup>, cette contribution vise à rendre compte de la « portée » de ces opérations (Fourniau, 2010) sur la démocratisation de l'action publique territorialisée, à travers les processus opérationnels conduits et les formes de savoirs mobilisés. Dans quelle mesure la perspective d'un développement urbain durable qui suppose, non seulement une modification profonde des usages sociaux, mais aussi « *un renouvellement des conditions d'appréhension de ce que peuvent être le changement et son pilotage à une échelle collective* » (Rumpala, 2010), conduit-elle à des transformations dans la façon d'envisager la place des habitants dans l'aménagement du cadre de vie ? Les modes d'exercice des pouvoirs politiques et techniques dans la production urbaine, ainsi que l'organisation des expertises qui leur sont associées, sont-ils reconsidérés à l'occasion ou à partir de ces opérations appréhendées par l'Etat central comme des « laboratoires de la ville durable » ?

L'article propose dans un premier temps de donner une vision d'ensemble des démarches et des dispositifs participatifs mis en œuvre par les premières collectivités à s'être engagées dans ces projets, en essayant d'identifier et de qualifier les liens qu'elles ont plus ou moins établis entre implication des habitants et enjeux écologiques ou environnementaux. Comment, sur quels sujets et à quels moments des projets, les habitants ont-ils été impliqués ? Quelles attentes ont manifesté les maîtres d'ouvrages urbains vis-à-vis de la

---

<sup>1</sup> Article 7 de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du premier volet Grenelle de l'environnement du 3 août 2009.

<sup>2</sup> Notamment dans la Convention d'Aarhus.

<sup>3</sup> Cette contribution s'appuie sur les résultats d'une recherche menée par Jodelle Zetlaoui-Léger (dir.), Michael Fenker, Laure Héland, Isabelle Grudet, Camille Gardesse, Bendicht Weber, sous l'égide du programme CDE (2009-2012) et dans le cadre d'un partenariat entre chercheurs français et européens, représentants associatifs et professionnels de l'aménagement. Voir <http://www.concertation-environnement.fr/index.php/13-apr/apr-en-cours/100-2009-04>

<sup>4</sup> Cette investigation a donné lieu à deux types d'enquêtes auprès de chefs de projet écoquartier de collectivités: quantitative statistique et qualitative à caractère monographique. Après un premier questionnaire assez général administré auprès de 120 chefs de projets d'écoquartiers en cours de réalisation ou achevés (87 retours), une seconde enquête par questionnaire s'est intéressée plus spécifiquement aux 77 projets (50 retours) pour lesquels une implication significative des habitants avait été invoquée au cours de la première enquête. Sur les bases de ces résultats, huit monographies ont été établies à partir de séries d'entretiens menés auprès de différents protagonistes des projets.

participation citoyenne, comment a été perçu l'apport effectif de ce type d'expérience en termes de confrontations d'expertises ?

La deuxième partie est plus spécifiquement consacrée aux types de relations qu'ont entretenus certaines collectivités avec des groupes d'habitants fortement investis dans ces opérations. Quelles positions, quels répertoires d'actions, quelles préoccupations ces collectifs ou associations ont-ils cherché à faire valoir sur des problématiques environnementales ou de développement durable ? Comment les collectivités ont-elles perçu leurs initiatives (avec méfiance ou les ont-elles éventuellement suscitées, considérées, voire intégrés dans les démarches de projet) ? A t-on assisté à la mise en place de nouvelles modalités de coopérations conférant à ces organisations, issues de la société civile, un statut de co-maîtres d'ouvrage, d'intermédiaires ou encore de services facilitateurs comme dans un certain nombre d'écoquartiers pionniers en Europe (Pays-Bas, Allemagne) ?

La dernière partie de cette contribution s'interroge sur la valeur d'expérience ou d'expérimentation de ces premiers projets d'écoquartiers en termes de gouvernabilité pour les collectivités qui les ont engagés. Reste-t-on dans des logiques de « coups ponctuels », comme fréquemment vu lors d'expériences menées dans le domaine de la gestion des services urbains ces dernières années (Barbier et Bedu, 2008) ? Ou bien sont-ce des expérimentations donnant lieu à des démarches réflexives et à des formes d'apprentissage (Schön, 1983) visant à modifier structurellement des modalités de décision et d'action en matière de développement urbain durable ? Quelle est la portée de ces initiatives en termes de compétences collectives nouvelles ? Quelle capacité d'ajustement, de pérennisation et de transfert des pratiques, les démarches réflexives font-elles émerger ?

## 1 MODALITÉS D'IMPLICATION DES HABITANTS DANS LES PROJETS D'ÉCO-QUARTIERS EN FRANCE : ESSAI DE TYPOLOGIE

L'hypothèse centrale de cette recherche était que les premiers projets d'écoquartiers, qui croisent échelle de la proximité dont on sait qu'elle favorise la mobilisation citoyenne (Bacqué *et al*, 2005), et enjeux de développement durable, auraient été l'occasion pour les collectivités françaises d'expérimenter des démarches participatives inédites pour elles dans le domaine de l'aménagement urbain. Les résultats généraux obtenus à partir des deux enquêtes par questionnaires organisées au plan national confirment cette assertion. Près de 90% des chefs de projet interrogés ont en effet évoqué une implication significative des habitants au cours de ces opérations, faisant alors surtout état d'un plus grand nombre d'actions participatives menées et de nouveaux dispositifs ou outils mis en place. Mais qu'en a-t-il été des motivations et de la portée des initiatives engagées ?

Pour mieux comprendre comment se sont articulés enjeux associés au développement durable, modalités d'implication des habitants et impacts sur la fabrication des projets, nous avons construit une typologie statistique<sup>5</sup> explorant à la fois des pratiques et des représentations liées à ces dimensions. Trois grands cas de figures, sortes d'idéaux-types, se sont alors dégagés ; ils représentent environ 80 % des opérations étudiées, les autres (20%) se trouvant dans des situations intermédiaires (*cf. le tableau 1*).

---

<sup>5</sup> Cette typologie a été réalisée à partir d'une analyse factorielle multidimensionnelle croisant les résultats des réponses des collectivités à nos deux questionnaires d'enquête.

Tableau 1 : Trois types d'implication des habitants dans les projets d'écoquartiers en France

<p><b>Type C : Implication « habituelle », information orientée vers les performances environn.</b> (32,2 % des cas)</p>	<p>16,1 % des cas</p>	<p><b>Type B : De nouveaux dispositifs pour mieux expliquer et susciter une appropriation des lieux</b> (21,8 % des cas)</p>	<p>3,5 % des cas</p>	<p><b>Type A : Expérimentations participatives, innovation et DD</b> (26,4% des cas)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>. Aucune dimension d'innovation associée à l'implication des habitants.</li> <li>. Mode informatif privilégié autour des éco-techniques.</li> <li>. Pas d'I H dans les phases amont, dans la définition des éléments de programme.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Rhétorique de la pédagogie, de l'adhésion, de l'appropriation.</li> <li>. Légitimation du projet auprès des habitants, riverains, eu égard à ses ambitions de développement durable.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Des dispositifs spécifiques créés pour l'occasion, surtout d'information et de communic. (productions audiovisuelles)</li> <li>. Faire de la « pédagogie » pour favoriser des éco-gestes.</li> <li>. Encourager des formes de convivialité, le renforcement des liens sociaux.</li> <li>. I H parfois envisagée pour la définition, mais surtout la gestion d'espaces publics, verts.</li> <li>. Préoccupation de désamorçage des conflits.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Des dispositifs spécifiques créés pour l'occasion.</li> <li>. I. H. qui suscite des Innovations (façon d'associer les habitants au projet)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Démarche d'I H déclinée des préconisations d'un agenda 21.</li> <li>. Ateliers d'urbanisme.</li> <li>. I H → innovations (aspects liés au DD, à la conduite de projet).</li> <li>. Volonté d'I H dans des phases de prog./conception et dans la gestion, sur un schéma d'urba., 'éléments de projets (logements, équipements...)</li> <li>. Habitants moteurs sur les ambitions de DD, impliqués dans la réalisation, gestion de lieux</li> <li>. Pas de mouvements ascendants</li> </ul>
<p><b>St.Priest</b> ZAC des Hauts de Feuilley</p>	<p><b>Tours</b> ZAC Montconseil</p>	<p><b>Courcelles-les-Lens</b> La Marlière</p> <p><b>Brétigny</b> Clause-Bois-Badeau</p>		<p><b>Amiens</b> ZAC P. Claudel</p> <p><b>Mulhouse</b> Bourtzwiller Les Berges de la Doller</p> <p><b>Strasbourg</b> Danube</p> <p><b>Paris 18<sup>e</sup></b> ZAC Pajol</p>

La typologie comprend trois types (A, B et C) d'implication des habitants dans les projets d'écoquartiers étudiés (la base de travail étant constituée par les 87 collectivités ayant répondu). La deuxième ligne du tableau présente les caractéristiques fondamentales des types C, B et A et des cas en situations intermédiaires. La troisième ligne donne en exemple des cas ayant donné lieu à des monographies. Les flèches montrent l'évolution des dynamiques participatives en cours de projet, vers des démarches plus ambitieuses (Tours-Monconseil) ou au contraire qui le sont moins (Courcelles-lès-Lens).

IH signifie implication des habitants et DD développement durable.

## 1.1 DES DÉMARCHES SOUVENT ESSENTIELLEMENT CONSULTATIVES MAIS DES EFFORTS NOUVEAUX DÉPLOYÉS

La typologie des opérations montre que dans près de 70% des questionnaires auxquels les chefs de projet ont répondu, des modes au plus consultatifs ont été privilégiés par les collectivités locales, une tendance forte depuis plusieurs années dans l'aménagement urbain en France<sup>6</sup>. Cela se traduit par l'organisation de réunions publiques où les habitants sont informés, voire sont amenés à donner des avis, mais sur des éléments de projets déjà assez avancés. Néanmoins, les expériences d'écoquartiers apparaissent comme ayant suscité des efforts particuliers dans ce domaine de la part d'une majorité de villes françaises par rapport à leurs pratiques antérieures, avec des motivations et des modes opératoires divers. Pour les unes (affiliées aux types A ou B dans le tableau 1), se joue une nouvelle forme de construction d'un projet urbain, plus sociale et partagée. Les représentants de ces collectivités visent, à travers l'implication des habitants dans la fabrication du projet, le développement de formes de convivialités, de lien social, de prise de responsabilités dans la gestion des lieux, comme des conditions indispensables de la réussite de leur projet. Pour les autres (type C), l'enjeu concerne surtout la valorisation auprès de futurs habitants des procédés éco-techniques expérimentés dans le quartier (recours à l'énergie solaire, ventilation double flux, noues de récupération des eaux pluviales...).

Les niveaux d'implication des habitants les plus élevés observés - concertation au sens fort, coproduction, voire autopromotion (Zetlaoui-Léger, 2013) - ont donné lieu à des dispositifs portant sur les processus de programmation et de conception spatiale, c'est-à-dire sur la définition des contenus et sur la formalisation des projets. Ils ont souvent suscité des innovations pour la collectivité, en particulier dans son appréhension d'un aménagement urbain directement en lien avec des préoccupations de développement durable. Inversement, aux modes essentiellement informatifs et consultatifs correspondent une sollicitation plus tardive des habitants au cours de l'opération et un lien peu établi par les porteurs de projet entre participation citoyenne et enjeux écologiques. Les ambitions défendues et la réussite de l'opération paraissent, dans ce second cas, surtout reposer sur les compétences des « experts patentés » (paysagiste, architecte-urbaniste) et sur la volonté politique d'un élu. Ces collectivités cherchent à rendre le quartier attractif à de nouvelles populations en faisant la promotion de la haute qualité environnementale des aménagements et des constructions. Cependant, certaines essaient de sensibiliser les nouveaux résidents à des pratiques écologiquement adaptées de leur logement et des espaces du quartier en les accompagnant dans leur installation. Le fait que ces collectivités mènent davantage d'actions en direction des habitants que traditionnellement résulte donc aussi des performances environnementales associées à ces opérations.

## 1.2 L'ESPACE PUBLIC COMME OBJET D'APPRENTISSAGE DE LA PARTICIPATION CITOYENNE

Seules 26,4% des collectivités (correspondant au type A dans le tableau) font état de dispositifs participatifs avancés portant sur le schéma d'aménagement général du quartier et la programmation-conception des logements et des équipements. Dans l'ensemble, les espaces publics apparaissent comme les plus petits dénominateurs communs aux expériences participatives les plus ambitieuses menées. Via ces programmes, certaines villes apprennent à dépasser un stade consultatif pour aller vers de la coproduction. Le fait que ces espaces se prêtent davantage que d'autres à des démarches participatives n'est pas nouveau et a été particulièrement visible en France depuis les années 90 dans le cadre de la Gestion urbaine de proximité promue par la politique de la ville. Dans les projets d'écoquartiers, ils cristallisent des enjeux de promotion de

---

<sup>6</sup> Le cadre d'analyse que nous avons construit prend appui sur un ensemble de travaux développés depuis une vingtaine d'années sur l'évaluation des démarches délibératives et participatives dans les domaines de la construction de l'action publique et de la production de la connaissance scientifique (Blondiaux, 2008). Pour qualifier les modalités de partage de pouvoir, politique et technique, et les niveaux d'ouverture des dispositifs participatifs, nous avons utilisé une version, adaptée à la situation française, de l'échelle d'Arnstein publiée en 1969, en nous dégageant notamment de sa posture idéologique (Zetlaoui-Léger, 2013).

modes de déplacements doux, d'accessibilité, de préservation de l'environnement naturel et de la biodiversité, de développement de pratiques solidaires et conviviales (Hamman, 2008 ; Faburel et Roché, 2012), et d'une façon plus générale d'évolution des comportements urbains (Renauld, 2014). L'espace public est, par excellence, l'expression du partage de ce qui est « commun », notion centrale du « répertoire discursif de la durabilité » (Rumpala, 2009). Dans les projets d'écoquartiers, les espaces verts notamment sont les plus volontiers « concertés », « coproduits », voire envisagés comme pouvant faire l'objet d'une cogestion ultérieure. Ils sont d'une technicité moins complexe à appréhender que les espaces bâtis architecturaux et ils sont généralement conçus, réalisés et entretenus « en régie » par les collectivités qui peuvent donc plus facilement décider d'associer les habitants à leur aménagement.

Les espaces verts sont par ailleurs moins soumis à la prégnance de normes que les constructions, et ne sont pas soumis aux calculs de rentabilité qu'opère un promoteur d'opérations immobilières lesquels conduisent aujourd'hui à une certaine standardisation des constructions. Ils peuvent être réalisés dans des délais plus courts que des infrastructures, des logements ou des équipements, et donc laisser à voir rapidement aux habitants le résultat de leur implication. Mais surtout, ils se prêtent volontiers au jardinage, le pendant du bricolage dans l'univers onirique de « la maison », deux activités fondamentales pour l'Homme car participant à sa manière « d'habiter » son cadre de vie. L'intervention des habitants sur ces espaces publics peut être sollicitée pour leur programmation, leur conception comme pour leur entretien, la maîtrise d'ouvrage poursuivant alors des objectifs d'appropriation, de responsabilités partagées ou encore d'insertion sociale.

### 1.3 LA FORCE CUMULATIVE DES EXPÉRIENCES

Les ambitions affichées et les niveaux atteints en matière d'implication des habitants dépendent fortement de la préexistence d'une culture de la collectivité en matière de participation citoyenne. Celle-ci s'exprime par des valeurs et attitudes partagées entre élus, professionnels locaux et représentants de la société civile à propos du rôle actif que doivent jouer les habitants dans la production du cadre de vie. Ces postures héritées constituent des sortes de « matrices cognitives » (Hall et Taylor, 1997) opérant en arrière-fond de la vie sociale et politique locale. Cette appétence pour la démocratisation de l'action publique qui s'inscrit dans la durée se trouve révélée dans nos enquêtes par la mise en place, assez précoce dans les collectivités concernées, de comités ou de conseils de quartier, indépendamment des obligations réglementaires intervenues en 2002. Même si ces instances avaient jusque-là été peu mobilisées dans la définition des projets urbains, elles ont pu contribuer à faire prendre conscience, aux élus et aux techniciens, de l'intérêt d'associer les habitants à leur opération d'écoquartier, surtout lorsque celle-ci a été investie d'une forte valeur expérimentale.

L'existence d'un militantisme associatif local actif et ancien contribue à expliquer l'importance de la mobilisation citoyenne dans les premiers projets d'écoquartiers, qu'elle ait été spontanée ou sollicitée par la collectivité. Ce phénomène est particulièrement saillant dans le nord-est de la France, et notamment à Strasbourg où l'engagement conjoint des élus et des associations dans le projet « Danube » est à replacer dans un contexte culturel local marqué depuis le XIXe siècle par de fortes interdépendances entre les réseaux associatifs et politiques. Nous avons également rencontré ce phénomène à Mulhouse. Mais il est aussi perceptible ailleurs en France, comme à Grenoble, ville d'émergence dans les années 60 - 70, des groupes d'action municipale, instances locales de mobilisation citoyenne qui se sont fédérées au niveau national.

Au-delà du rôle crucial joué par la préexistence d'une telle culture démocratique au sein de la collectivité, nous avons aussi constaté que les liens établis par celle-ci entre démarches participatives ambitieuses, poursuite d'enjeux de développement durable transversaux et innovations, ont été d'autant plus importants et explicites dans les premiers projets d'écoquartiers français qu'ils avaient déjà été identifiés et éprouvés à l'occasion de la réalisation d'un agenda 21 (programme d'actions de développement durable). Dans ces cas de figure, les élus comme les techniciens locaux semblent avoir été a priori, dès le début de l'opération, convaincus de la convergence d'intérêts entre ces différents aspects. Cette posture s'est alors traduite par le fait que l'expérimentation menée pour un quartier s'articule à d'autres initiatives engagées ou prévues à d'autres échelles territoriales, avec les mêmes ambitions liant démocratisation de l'action publique et développement urbain durable.

## 2 LES APPORTS DES HABITANTS FACE AUX SAVOIRS ET SAVOIR-FAIRE DES « EXPERTS PATENTÉS »

Pour bien appréhender la portée des dispositifs de participation citoyenne, il convient de s'interroger sur ce que la collectivité en attend dans des démarches de projet dont elle a, généralement en France, largement la maîtrise. Les questions posées à ce sujet lors de notre enquête nationale témoignent de la prégnance d'une culture politique et professionnelle encore très élitiste et délégataire, qui confère aux élus le monopole de la fabrication des décisions, et aux techniciens celui de la définition des problèmes et de leurs solutions. Cette attitude transparait lorsque l'on interroge de manière ouverte les chefs de projet sur leurs attentes à l'égard de la participation citoyenne dans le cadre d'un projet urbain durable.

### 2.1 DES ÉLUS ET DES PROFESSIONNELS ENCORE EN POSITION DE "PÉDAGOGUES"

La moitié des réponses évoque une préoccupation « d'appropriation » du projet par les habitants, souvent associée aux termes de « compréhension » ou « d'adhésion ». La notion d'appropriation avait émergé dans la recherche urbaine dans les années 60 pour désigner l'importance pour l'Homme de pouvoir habiter en s'affranchissant des contraintes techniques d'une production normalisée. Le sens qui lui est assigné par les professionnels aujourd'hui renvoie au contraire à l'idée de se conformer aux valeurs et surtout aux principes<sup>7</sup> d'une nouvelle modernité. En effet, la double dimension que recouvre la notion d'appropriation, à savoir, d'une part, faire en sorte que les aménagements ou constructions soient adaptés à des usages attendus, et, d'autre part, que les gens « fassent leur » des lieux ou un projet par un processus d'identification personnelle et collective, se trouve interprétée selon des modalités très descendantes. Les résultats de la recherche tendent à montrer que l'ambition visée en matière d'appropriation relève d'une démarche se voulant avant tout « pédagogique » à visée unilatérale<sup>8</sup>, avec d'un côté des élus et des techniciens programmant et concevant des aménagements répondant à des exigences de développement durable et de l'autre, des habitants les réceptionnant et devant s'en accommoder. L'implication des habitants, envisagée sous un mode essentiellement informatif par une majorité de collectivités, vient conforter une démarche d'acculturation des habitants à des espaces et à des modalités d'usages pensés, définis « en chambre » par des spécialistes (Renauld, 2014). Le modèle de « l'instruction publique » (Callon, 1998), hérité des Lumières, qui ne laisse aux « citoyens ordinaires » considérés comme « profanes », que la possibilité de se former et de s'informer pour sortir de l'ignorance, reste très prédominant dans le domaine de l'urbanisme. Il s'exprime de façon d'autant plus forte dans des situations d'innovations, comme en l'occurrence, lors de la mise en place de dispositifs éco-techniques invitant les habitants à adopter de nouveaux comportements, éco-responsables, éco-citoyens... (Reigner, 2012).

La fameuse « expertise d'usage » des habitants est loin d'être systématiquement évoquée par les chefs de projet (27% des réponses seulement la citent) comme pouvant constituer un apport précieux de la participation citoyenne. Néanmoins, un quart d'entre eux exprime l'idée qu'il a été attendu des habitants une contribution active à la fabrication et à la qualité du projet. C'est notamment le cas dans des opérations où des « démarches intégrées », c'est-à-dire articulant étroitement, dès l'amont du projet, dispositifs participatifs et processus de décision, ont été mises en œuvre. Quelles formes d'échanges s'instaurent alors entre les parties

---

<sup>7</sup> La première notion renvoie plutôt à des finalités subjectives lorsque l'autre évoque des modalités opératoires (Fabrurel et Roché, 2012).

<sup>8</sup> Cette référence aux vertus de la « pédagogie » est devenue depuis les années 90 une litanie chez les responsables politiques pour défendre la légitimité d'une action publique quel que soit le domaine concerné (Pautard, 2012).

prenantes ? Comment se positionnent les points de vue ou expertises des habitants par rapport aux savoirs et savoir-faire des professionnels du projet d'écoquartier ?

## 2.2 DES HABITANTS EN QUÊTE D'UN PROJET DE VIE

Pour répondre à une telle question, une approche qualitative s'est avérée nécessaire. Nous prendrons ainsi l'exemple de l'éco-quartier Danube à Strasbourg qui a fait l'objet d'un travail monographique. Ce cas, même s'il rend compte d'une expérience de conduite de projet encore peu fréquente en France, illustre assez bien la façon dont les contributions des habitants peuvent interférer de façon productive avec les savoirs et savoir-faire des professionnels de l'aménagement, à condition que l'ingénierie de l'opération ait été envisagée dans cette perspective. L'organisation d'une démarche intégrée tout au long de la définition de ce projet portant sur la requalification d'une ancienne friche industrielle de 12 hectares, s'est accompagnée de la mise en place d'un certain nombre d'actions visant à permettre l'expression des habitants. Des formations à la prise de parole ont été dispensées aux habitants mais aussi aux techniciens pour qu'ils apprennent à communiquer avec leurs concitoyens dans un langage plus accessible ; la façon d'interpeler les habitants dans les dispositifs délibératifs a également été réfléchi. Tout tendait à montrer dans la posture des élus et des techniciens communautaires en charge du projet, qu'il était véritablement attendu quelque chose des habitants pour faire avancer la programmation puis la conception du projet.

Les habitants mobilisés dans les ateliers thématiques organisés conjointement par la ville, la communauté urbaine de Strasbourg (CUS) et la société d'aménagement retenue, étaient pour l'essentiel des représentants associatifs d'horizons divers. Résidents de l'agglomération strasbourgeoise, pour certains envisageant de venir résider dans un nouveau quartier écologique, ils partageaient une certaine sensibilité aux questions environnementales, sans être forcément des spécialistes de l'urbanisme ou de l'environnement. Or, dans la perspective de penser à un développement urbain durable, les points de vue ou compétences qu'ils ont apportés ont surpris les professionnels et les ont amenés à travailler différemment. Par exemple, les habitants les ont incités à instruire de façon très précise les conséquences de la promotion de la pratique du vélo dans le quartier, en soulevant la question de la taille des locaux à vélos mais aussi des ascenseurs et des balcons à prévoir, résultats d'études techniques ou récits d'expériences vécues à l'appui.

*Chacun y est allé de ses propositions sur des choses que finalement, moi, en tant qu'aménageur, je n'avais jamais vues auparavant : les prises en compte par exemple des encombrants, la carriole de vélos, des machins comme ça... En tout cas, on a posé des questions aux équipes de maîtrise d'œuvre qui ont été obligées, au moins de réfléchir un peu sur ces choses-là, et de proposer des réponses. C'était vrai sur les thématiques de la mobilité, de la biodiversité ou de l'énergie (le directeur de la société d'aménagement).*

De ces détails sur les usages auxquels les professionnels ne portent pas forcément une grande attention lorsqu'ils travaillent sur un schéma général, dépendent pourtant le dimensionnement d'une voirie, sa courbe, des cheminements d'entrée et de sortie... De même que décider de faire monter un vélo dans un ascenseur aura des répercussions sur la définition de la fiche de lot du promoteur. Ainsi, la vigilance des habitants sur ce type de sujet a permis d'articuler les échelles de réflexion, là où la séquentialité des études conduit souvent à les dissocier.

Le travail engagé à partir de problématiques d'usage a contribué à Strasbourg à construire un dialogue constructif entre les différents protagonistes de la concertation et à produire une certaine hybridation des savoirs remettant en question les termes traditionnels de la délégation de la solution technique (Sintomer, 2008). Mais les membres de la société civile n'ont pas seulement mis en jeu des questions d'usages au cours de leurs interventions, ils ont cherché à sensibiliser les « experts patentés » à des questions qui leur semblaient fondamentales autour de « l'habiter ». Les premières réunions ont ainsi vu s'opposer des habitants avec des professionnels de la construction invités à titre de représentants de leur domaine : alors que les échanges avaient tendance à basculer rapidement « sur des questions techniques de densité et de formes urbaines », ces habitants disaient préférer « se concentrer d'abord davantage sur des thématiques concernant la vie future du quartier pour évoquer la place et l'autonomie des enfants, les animations de quartier, la qualité de vie, les



*rapports à l'eau, les espaces partagés... ». L'idée défendue était que « la technique et les normes devraient bien sûr intervenir mais ultérieurement ». Il s'agissait « de se dégager de la production d'objets pour penser avant à des modes d'habiter futurs » (chef du projet de la CUS).*

Comme l'ont montré depuis les années 50, de nombreuses recherches, le concept d'habiter renvoie à une dimension beaucoup plus complexe et large du rapport de l'Homme à son lieu de vie que celle d'usage (Zetlaoui-Léger, 2012). Or, il se trouve particulièrement réactivé par les habitants lorsqu'il est question de penser à la ville durable, là où le domaine de l'action publique a eu tendance ces dernières années à enfermer les habitants dans la maîtrise d'un savoir d'usage selon une acception principalement technique et souvent liée à l'expression de « besoins ». Le questionnement fédérateur entre les habitants à Strasbourg était « comment favoriser la qualité de vie dans le futur quartier ? ». À partir de là a été décliné tout un ensemble de débats engageant plusieurs problématiques du développement durable de façon très concrète : comment susciter des liens intergénérationnels, des mixités fonctionnelles et sociales, sécuriser les déplacements des enfants dans le quartier, créer des lieux de services collectifs dans les logements, mutualiser des espaces entre certains équipements, préserver et développer la biodiversité, envisager la réversibilité des aménagements ? Cette entrée par les modes d'habiter a permis de construire de la transversalité dans les réflexions, autour de thématiques qui étaient envisagées souvent au départ de façon assez sectorielle, ou par de grands principes, incitant d'autant plus la maîtrise d'ouvrage à s'organiser en équipe-projet c'est-à-dire, à associer différentes directions administratives. Elle a conduit à opérer une réarticulation forte entre des dimensions sociales, économiques et environnementales. Des habitants ont aussi soulevé le problème de l'incidence de la typologie de logements sur d'éventuels effets d'exclusion, reliant ainsi des enjeux environnementaux à des problématiques sociales et économiques. Une des questions centrales à ce sujet l'ensoleillement des îlots et leur isolation acoustique par rapport à la voie routière principale : allait-on retrouver les logements sociaux en façade routière tandis que les opérations privées seraient placées en cœur d'îlots ? Des études techniques avancées seront ainsi suscitées en phase de conception à propos du niveau d'ensoleillement et d'exposition au bruit des logements.

Les préoccupations exprimées concernant l'appropriation et la vie future du quartier n'ont pas seulement porté sur des dispositifs matériels. Ils ont aussi concerné les processus ou structures à partir desquels les futurs habitants et usagers du quartier pourraient continuer à réfléchir et s'impliquer dans la fabrication de leur cadre de vie. C'est bien de l'exercice de la citoyenneté et d'un « savoir politique » (Sintomer, 2008) dont il devient alors question, sujet par rapport auquel les maîtres d'ouvrage publics paraissent encore aujourd'hui développer des postures ambiguës voire contradictoires.

### 3 LES MAÎTRES D'OUVRAGE URBAINS FACE À LA MOBILISATION CITOYENNE : ENTRE MÉFIANCE ET DÉSIR DE COOPÉRATION

Comment les maîtres d'ouvrage urbains, à travers leurs représentants politiques et techniques, cherchent-ils à engager un dialogue avec les habitants qu'ils considèrent « concernés » ou avec ceux qui se mobilisent spontanément à l'occasion d'un projet susceptible de transformer leur cadre de vie ? Plusieurs recherches liées au champ de l'environnement ont démontré ces dernières années la propension des pouvoirs publics à s'adresser de manière privilégiée à des associations lors de la mise en œuvre de dispositifs de concertation citoyenne (Rui et Villechaise-Dupont, 2005). Cette même logique opère manifestement dans le domaine des projets d'aménagement urbains. Elle paraît avant tout résulter d'une certaine façon d'appréhender l'exercice de la démocratie en France, privilégiant l'implication de représentants institutionnels ou liés à des organismes reconnus, identifiés par un objet social – en l'occurrence pour les membres de la société civile, l'association loi

1901<sup>9</sup>. Ainsi, dans les projets d'écoquartiers, élus et professionnels de l'urbanisme cherchent à structurer prioritairement l'implication des habitants en dialoguant avec ceux organisés en associations, qui ne représentent pourtant pas nécessairement tous les types d'habitants concernés par le projet. Quelles interactions se sont produites entre groupes d'habitants organisés et maîtres d'ouvrages urbains au cours des opérations d'écoquartiers étudiées ?

### 3.1 FORMES D'INTERVENTIONS ET CAPACITÉS D'ÉVOLUTION DES GROUPES D'HABITANTS ORGANISÉS

Les résultats de notre enquête par questionnaires montrent que des associations ou collectifs d'habitants ont été impliqués dans un tiers des projets étudiés. Ces organisations ont été systématiquement présentes dans les cas de dispositifs participatifs avancés (type A).

Deux mouvements tendent à converger et se croiser pour définir les modalités de l'implication des habitants : l'un correspond à une mobilisation spontanée de groupes d'habitants organisés<sup>10</sup> et l'autre procède d'une sollicitation de la part des maîtrises d'ouvrage. Les associations ou collectifs identifiés dans les projets d'écoquartiers interviennent selon trois cas de figure :

- **Des organisations de quartier impliquées par rapport à un objet particulier** (objet matérialisé localement et correspondant à la défense du cadre de vie urbain) : elles sont peu spécialisées au départ et interviennent bénévolement à l'échelle locale pour améliorer leur environnement immédiat. Elles sont les plus nombreuses.

L'association Pitrichacha à Tours correspond par exemple à ce cas de figure. Créée au début des années 2000 par les habitants du quartier Monconseil pour lutter contre les accidents et encombrements dus au trafic routier, son objet est devenu, d'une façon plus générale, « l'amélioration de la vie de quartier ». À ce titre, ses membres sont attentifs aux changements qui touchent leur cadre de vie immédiat et notamment aux impacts des projets d'aménagement. Leurs représentants ne sont pas spécifiquement experts ni même connaisseurs des problématiques de l'urbanisme. Pour la plupart retraités, ils passent cependant beaucoup de temps à s'acculturer aux questions que soulèvent des projets d'aménagement et développent un répertoire d'actions conséquent pour se faire entendre par les pouvoirs publics : courriers, pétitions, réunions, rendez-vous, articles dans la presse.

- **Des organisations militantes** : il s'agit également d'associations d'habitants qui sont spécialisées dans un domaine et assurent la défense ou la promotion d'un objet générique renvoyant à des enjeux environnementaux ou de développement durable. Leurs compétences vis-à-vis de cet objet sont assez précises et développées avant même leur entrée dans le projet qui représente pour elles l'opportunité de défendre une cause. Elles jouent un rôle essentiel dans les processus de « sensibilisation » des autres acteurs aux questions environnementales et au développement durable. Leurs compétences s'apparentent à de l'expertise clairement identifiée, notamment par les maîtrises d'ouvrage qui peuvent les solliciter pour celles-ci.

L'association Ecoquartier à Strasbourg correspond à ce cas de figure : elle investit le processus participatif proposé par la municipalité dans la perspective de défendre un objet précis, celui de l'auto-promotion<sup>11</sup>. Dans ce projet, une autre association, Auto-trement, a pour principale vocation de porter au cœur des discussions la problématique de la diminution de la voiture en ville. Ces associations transposent leurs discours militants au

---

<sup>9</sup> Le souci de s'adresser avant tout à des corps intermédiaires est explicite dans la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement (2009) qui évoque le principe d'une « gouvernance à cinq », lors de laquelle la société civile serait « représentée » par des associations.

<sup>10</sup> Sans attendre nécessairement une sollicitation des maîtrises d'ouvrage.

<sup>11</sup> Au demeurant, il est intéressant de noter que si elle a choisi cette thématique, c'est parce que son objet de revendication initial, la production d'écoquartiers, n'avait pas connu de succès lors de la mandature précédente.

sein du projet d'écoquartier, qui est une occasion à la fois de faire entendre leurs arguments mais aussi de leur donner une expression concrète. Par ailleurs, par leur participation à des instances régionales et nationales sur ces thématiques, ces associations trouvent leur légitimité dans un rayonnement qui dépasse la ville de Strasbourg.

- **Des organisations prestataires** : certaines associations sont sollicitées par les maîtres d'ouvrage pour intervenir en tant que prestataires et donc pour leurs compétences spécialisées en matière d'urbanisme, d'environnement et/ou d'implication des habitants – comme Robins des Villes, Dyade ou encore Bruit du Frigo. Dans ce cas, leur rôle est contractualisé ; leurs interventions peuvent également relever du militantisme, mais à la différence du type d'associations précédent, elles sont rémunérées. Ces associations prestataires, si elles peuvent avoir un ancrage territorial, se forment en général davantage autour d'un objet générique que d'un territoire, ce qui les amène à rayonner largement, au moins régionalement, si ce n'est nationalement.

Au cours d'un projet d'écoquartier, une association peut changer de statut et correspondre à plusieurs de ces trois cas de figure. Ces mouvements renvoient à des capacités d'évolution et d'apprentissage. Une association de défense d'intérêts riverains peut devenir militante en prenant une dimension plus large, et une association militante peut se professionnaliser (Lascoumes, 1994). De nombreuses associations paraissent avoir élargi leur champ d'action et de compétences au cours des projets d'écoquartiers. Ces déplacements correspondent alors à une « *montée en généralité* » (Boltanski, Thévenot, 1991) dans leurs objets de revendication et leurs échelles d'intervention, fortement suscitée par leurs interactions avec les représentants de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre, mais aussi avec les autres membres de la société civile. C'est le cas par exemple de l'association Beauregard, à Rennes, qui était au départ plutôt mobilisée sur des questions d'aménagement et d'équipements culturels et sportifs. Quelques années après le démarrage des échanges avec la maîtrise d'ouvrage au sujet de l'écoquartier, ses membres ont commencé à organiser des "ateliers de sensibilisation à l'environnement" et l'association a adopté un nouveau slogan : "association d'habitants pour un quartier durable". De fait, grâce à des interactions avec les maîtres d'ouvrage mais aussi avec d'autres associations ou de nouveaux membres, les représentants associatifs se sont acculturés à de nouveaux enjeux, liés au développement durable. Certaines (18 %) ont même sollicité des associations d'autres localités ou des experts extérieurs pour les conseiller et se sont ainsi formées. Au demeurant, même lorsque les associations n'ont pas spécifiquement recours à des experts officiels des problématiques d'écoquartiers, leur investissement (en termes de temps et de travail) les a amenées de facto à développer des savoirs. A Paris, pour le projet de la ZAC Pajol, la forte mobilisation de représentants associatifs, impliqués de 2002 à 2012 dans le projet, a également donné lieu à l'élaboration de savoirs urbanistiques ; ils concernent les enjeux du territoire et du projet urbain et sont parfois très techniques sur des aspects écologiques. Leurs échanges avec des urbanistes et des sociologues bénévoles ont donné lieu à la production de documents contenant des informations et des propositions programmatiques précises, ainsi que des représentations spatiales (notamment sous forme de maquette). Les savoirs développés sont également politiques : les représentants associatifs ont notamment acquis une connaissance très fine de l'organigramme parisien, des différents niveaux de décision et de travail entre la mairie centrale et la mairie d'arrondissement.

### 3.2 MODALITÉS DE COOPÉRATION DES ASSOCIATIONS AVEC LES MAÎTRISES D'OUVRAGE URBAINES

L'acquisition de compétences sur des aspects environnementaux et de développement durable relève d'une stratégie des associations pour se positionner comme acteurs dans le processus de projet. Elle est liée à des enjeux d'expertise, autrement dit de mobilisation de savoirs pour peser dans les décisions liées à la fabrication du projet urbain (Lolive, 2010 ; Gardesse, 2013). Ce processus doit être considéré dans le cadre des interactions qui se développent avec les maîtrises d'ouvrage ; il ne suffit pas que les associations disposent de certains savoirs pour qu'elles puissent jouer un rôle dans l'élaboration du projet, encore faut-il qu'elles soient considérées comme utiles ou ne perturbant pas les objectifs des décideurs. Les enjeux de mobilisation et d'apprentissage de compétences sont donc grandement liés à la possibilité d'être reconnues en tant que partenaires ayant un pouvoir de décision. Or, même dans les cas où l'implication des habitants tend vers une coproduction, comme à Strasbourg, les maîtres d'ouvrage ne vont pas jusqu'à reconnaître aux associations le

statut de parties prenantes de la démarche de projet avec lesquelles ils n'auraient pas seulement à concerter mais à négocier. En cela, les projets d'écoquartiers que nous avons étudiés ne se démarquent pas encore fondamentalement des autres types d'opérations urbaines en France.

Les maîtres d'ouvrage français semblent peu enclins à accorder aux groupes d'habitants un statut d'acteur à part entière, y compris dans les cas où ces derniers ont été initiateurs de la dimension durable du projet - ce qu'ils peinent d'ailleurs aussi à leur reconnaître ouvertement. D'un autre côté, peu d'associations revendiquent un rôle de concepteur, d'aménageur ou de gestionnaire de projet comparable à celui du Forum Vauban à Freiburg (Allemagne) ou de la fondation Eva-Lanxmeer à Culemborg (Pays-Bas). La perspective de délégation de pouvoirs d'auto-administration à l'échelle d'un quartier soulève encore chez les élus et les professionnels des craintes de risque de privatisation d'un espace urbain et de repli d'un groupe social sur lui-même. La majorité des maîtrises d'ouvrage a donc limité dans les projets d'écoquartiers étudiés l'implication des habitants à la gestion de petits espaces publics et à des dispositifs éco-techniques de gestion liés aux logements (comme le compostage), sans l'étendre à des équipements publics ou à la constitution de structures de gestion ou d'animation du quartier dans son ensemble. De leur côté, les associations affichent une posture assez « légitimiste », intégrant les règles et habitudes de la culture politique française. Elles n'aspirent globalement pas à représenter un contre-pouvoir, ni à remettre en question la distribution traditionnelle des rôles. Elles souhaitent participer aux instances de concertation en ayant une reconnaissance quasi-institutionnelle, mais sans se substituer à la maîtrise d'ouvrage publique, même si elles retrouvent parfois en situation d'assumer des responsabilités à la place de celle-ci, en l'occurrence d'information de la population. Elles attendent que les décideurs politiques exercent pleinement leurs prérogatives, arbitrent et expliquent leurs choix en tenant compte de leurs propositions.

### 3.3 DES PROCESSUS D'APPRENTISSAGE INTER-ASSOCIATIFS QUI PERMETTENT DE TRANSCENDER LE CLIVAGE LOCAL/GLOBAL

Les interactions entre associations au cours des démarches de projet ont souvent donné lieu à des phénomènes d'acculturation aux questions environnementales et durables. S'opère alors une forme d'hybridation entre des savoirs et des intérêts généraux, et ceux plus ancrés dans des préoccupations locales. Au-delà, c'est bien tout le processus et le contenu même du projet d'écoquartier qui s'enrichit de ces interactions. Celles-ci s'avèrent fondamentalement des moyens d'éviter les phénomènes Nimby mais aussi les positionnements généralistes éventuellement déconnectés de la singularité des contextes. En effet, elles permettent une confrontation qui n'est pas forcément de nature conflictuelle, mais qui est à considérer comme un point de rencontre entre des habitants qui réfléchissent à partir d'une échelle de proximité et ceux qui envisagent les problèmes à un autre niveau, au plan territorial voire planétaire. Les échanges entre des associations généralistes et celles faisant valoir des intérêts locaux peuvent conduire à une plus forte « incarnation » des dimensions liées au développement durable, tout comme de plus grandes ambitions dans ce domaine. Les débats autour de la place de la voiture dans ces nouveaux quartiers en ont souvent été l'illustration. Cette possibilité de dépassement de la dichotomie local/global rejoint un des enjeux essentiels du développement durable en ce qu'il permet d'opérer un dépassement de la tentation du repli sur soi et de la recherche d'une forte cohésion sociale (Berke, 2002). Par conséquent, si, dans les opérations d'écoquartiers, l'implication de différents types d'associations peut constituer un moyen de mieux questionner et construire le projet, réciproquement, la dimension durable de celui-ci peut stimuler des processus d'apprentissages croisés entre acteurs et enrichir la démarche participative en générant un dialogue inédit entre groupes d'habitants riverains et généralistes.

Le facteur premier d'apprentissage concerne l'implication dans le projet d'écoquartier. L'investissement (en termes de temps et de travail) amène de facto à développer des savoirs. En capitalisant des apprentissages cognitifs et comportementaux (Fourniau et Simard, 2007), des associations, y compris riveraines, ont été amenées à les réinvestir dans d'autres projets urbains (de la ZAC Pajol à celle de Clichy Batignolles à Paris), voire dans d'autres sphères sociales (du monde associatif à celui des services urbains communaux). La participation, en tant qu'expérience, peut ainsi amener à des évolutions dans les pratiques, les représentations

et les parcours des participants. Dès lors, la portée de l'implication dans les projets d'écoquartiers concerne les associations aussi bien en tant que groupes qu'à travers les individualités de leurs membres.

## 4 RÉORGANISATION ET APPRENTISSAGE DANS LES MAÎTRISES D'OUVRAGE URBAINES

Pour les collectivités maîtres d'ouvrage des projets d'écoquartiers, la nécessité de faire évoluer leurs modalités de décision et d'action pour intégrer une dimension participative dans la prise en charge d'objectifs de durabilité constitue un considérable défi. Confrontées à l'absence de critères établis pour apprécier les retours d'expérience et à la difficulté de mobiliser d'autres expériences pour enrichir leur opération, les collectivités sont contraintes d'inventer de nouveaux modes de faire au cours même des processus de réalisation. Dans les démarches les plus ambitieuses, le projet est alors appréhendé comme un processus d'expérimentation ou comme un « laboratoire pour faire évoluer les choses » et revendiqué comme tel par les maîtres d'ouvrage. Dans ce contexte, la capacité des collectivités à initier et à accompagner l'expérimentation autour de l'organisation des systèmes d'acteurs et des procédures d'opération est apparue comme une ressource importante pour la transformation des pratiques. Elle est particulièrement stimulée quand les acteurs prennent une posture réflexive dans la perspective d'organiser le retour des idées que fait émerger l'expérimentation dans l'action à différents moments du projet (Rumpala, 2010). Au regard des responsabilités et engagements des collectivités dépassant le seul cadre d'une opération d'écoquartier, l'enjeu de cette capacité d'innovation et de réflexivité n'est pas seulement celui de produire de nouveaux savoirs et savoir-faire, mais aussi celui de pérenniser les expériences et les compétences, ainsi que d'organiser leur diffusion sur un territoire plus large.

### 4.1 LA CAPACITÉ D'INNOVATION DES COLLECTIVITÉS EN MATIÈRE D'INGÉNIERIE DES PROJETS

L'analyse des modalités d'engagement des collectivités dans la fabrication des écoquartiers permet d'identifier le rôle du portage politique dans la mise en place de conditions favorables à une évolution des pratiques de projet, intégrant véritablement les habitants dans le système d'acteurs. La capacité de certains élus à indiquer la perspective et le sens de l'expérimentation engagée, tant sur le plan de nouveaux modes de vie à susciter que de nouvelles formes de gouvernance à promouvoir, a joué un rôle mobilisateur au sein de leur collectivité. Leur connaissance de la situation politique, économique et sociale locale a également permis de négocier les contraintes relatives à un contexte politico-administratif territorial complexe (intercommunalité, choix et temporalité des procédures, intervention de compétences extérieures à la ville, etc.), en fonction des opportunités qu'offre l'opération. Cet apport des acteurs politiques s'avère particulièrement opérant à des moments propices à la négociation d'un démarrage de projet ou à une réorientation vers une dynamique plus favorable à l'expérimentation. Qualifiés par un élu strasbourgeois de « fenêtres de tir » pour renforcer les exigences en matière de durabilité et de démocratie participative, ces moments peuvent être une alternance politique, un enlèvement des procédures règlementaires et opérationnelles ou encore une recherche de financement (par exemple auprès des fonds incitatifs comme celui de l'ANRU, l'agence nationale pour la rénovation urbaine).

Si certaines opérations ont montré la faiblesse d'un portage politique qui reste à un niveau surplombant par rapport au processus de projet, l'implication prolongée dans l'opérationnalité des transformations, que sont par exemple la mise en pratique des dispositifs participatifs et le suivi des instances de pilotage, a permis à des élus d'affirmer à travers leur implication personnelle leur attachement à la démarche participative et, par la même occasion, de s'inscrire dans une séquence de la réflexivité collective. Ainsi, ils ont pu adopter une posture de praticien réflexif (Schön, 1983), en évolution constante, ouverte à la diversité des positions des autres acteurs. Dans ce type de démarche, les compétences techniques et opérationnelles d'un élu ne sont pas une condition sine qua non pour une implication porteuse de sens pour le projet. L'adjointe à l'urbanisme amiénoise, en responsabilité pour la première fois dans son mandat d'une opération d'aménagement, affirme même avoir développé une proximité forte avec les groupes d'habitants réunis dans les ateliers d'urbanisme, en partageant avec eux une situation d'apprentissage des méthodes de travail introduites par l'architecte-

urbaniste.

La capacité d'organiser la maîtrise d'ouvrage urbaine, y compris d'organiser les modalités de sa propre intégration dans les structures du projet, présente un enjeu tout aussi fondamental pour la collectivité du point de vue de l'élaboration et de l'apprentissage de nouvelles pratiques et compétences. La structuration du système d'acteurs est confrontée à une multiplicité d'interrogations, notamment autour du pilotage des dispositifs, du maintien des objectifs durables et participatifs tout au long d'une opération, de l'acculturation et du développement professionnel des élus et des services techniques, ainsi que du transfert et de l'élargissement des expériences sur d'autres opérations.

Les collectivités ayant des ambitions affirmées en matière d'implication des habitants ont majoritairement privilégié des structures de projet qui permettent une proximité forte entre les acteurs politiques et techniques de la maîtrise d'ouvrage urbaine. La délégation de la maîtrise technique n'y est pas pour autant gérée de façon homogène. La configuration organisationnelle retenue varie entre celle d'une délégation complète à une SEM, société d'économie mixte d'aménagement (pour la ZAC Paul Claudel à Amiens, l'adjoindue à l'Urbanisme occupe toutefois la fonction de président du conseil d'administration de la SEM) et celle d'une maîtrise d'ouvrage urbaine entièrement assumée par les services techniques municipaux et communaux (à Mulhouse la collectivité endosse une gestion directe de l'opération Les Berges de la Doller, dans un partenariat avec un Office public de l'habitat, l'agglomération s'y sert de son expérience acquise dans le pilotage de l'opération de l'écoquartier Wagner). Enfin, une forme organisationnelle intermédiaire est celle où les services techniques de la collectivité bénéficient d'un appui technique d'une SEM tout en assumant la maîtrise opérationnelle : à Strasbourg la ville a désigné les services de la CUS comme pilote opérationnel, d'abord pour organiser la consultation de la société civile et pour coordonner l'élaboration du cahier des charges de la consultation de l'aménageur, ensuite pour participer aux différentes phases de co-conception et de suivi de l'opération. C'est la qualité du lien collectivité-aménageur s'appuie ici sur la rédaction du contrat (définition du dispositif mais aussi objet de la participation et marges de manœuvre que la ville se réserve pour tenir compte de la structuration progressive de la démarche).

Dans ces opérations où le pilotage technique est entièrement ou partiellement assumé par les services techniques, les collectivités ont su développer une plus grande transversalité dans l'action urbaine entre les différents services et compétences mobilisés par la maîtrise d'ouvrage, afin de renforcer la pertinence et la réactivité de leur intervention. Cela conduit à la mise en place d'agencements organisationnels spécifiques : la création d'une équipe-projet au sein des services techniques municipaux et communautaires à Mulhouse avec une intégration horizontale forte des différentes compétences ; la création d'une cellule de coordination entre la ville et l'agglomération pour la valorisation et l'évaluation des projets urbains durables dans le cas strasbourgeois. Chaque agencement possède des avantages et des inconvénients plus ou moins apparents en termes d'autonomie, d'intégration des compétences, de complémentarité, d'effort de coordination, etc. La mise en place de ces organisations n'aurait pas été possible dans une approche plus sectorisée. La transversalité dans les démarches des collectivités a également donné lieu à des formes d'acculturation des élus et des services techniques à des « modes de faire » plus collaboratifs et participatifs.

Une autre voie d'expérimentation se déploie autour de la création d'une multiplicité d'instances de pilotage répartissant les responsabilités et les missions entre aspects stratégiques et opérationnels ; entre groupes de travail de techniciens et groupes d'habitants ; entre comités de suivi et comités d'évaluation auxquels s'ajoutent des comités de citoyens que l'ingénierie de projet tente d'agréger dans un ensemble structuré. La simple existence de cette multiplicité d'instances ne peut à elle seule constituer un indicateur de l'évolution de la place des habitants dans le processus de projet : elle est un moyen essentiel pour parvenir à une gouvernance différente, entraînant par la même occasion un besoin accru en compétences de pilotage. Cette organisation de projet peut également favoriser la réflexivité collective dans la mesure où la coordination entre les instances implique de multiples échanges. Mais là encore, les villes où la réflexivité se traduit par la mise en débat des pratiques habituelles sont celles où la question de la transférabilité des expériences sur d'autres sites est abordée dès le début de la démarche et où une coopération étroite entre élus et techniciens a eu lieu.

Les collectivités qui n'ont pas pris la mesure de l'importance de structurer leur implication dans le projet, à travers l'organisation du pilotage politique et technique, ont été confrontées au risque d'échouer dans l'atteinte des objectifs fixés. Une municipalité ayant contractualisé avec un aménageur privé a expérimenté la difficulté de revenir dans un processus de projet après une longue absence. Son action pour enrayer un déficit de mobilisation des habitants, enjeu négligé par le contractant, s'est soldée par un échec. Le manque de compétences pour évaluer en amont les conditions nécessaires à la conduite d'une expérimentation autour des enjeux durables et participatifs doit, certes, être relié à la faiblesse des moyens financiers et humains dont disposent la collectivité et qui affecte ses services techniques. Mais l'analyse de cet échec montre également que le rôle de la ville ne peut se limiter à la définition des objectifs et à la planification de l'opération. Celle-ci nécessite aussi une approche processuelle et un engagement continu vis-à-vis des transformations envisagées.

## 4.2 LA PÉRENNITÉ DES EXPÉRIENCES ET LEUR DIFFUSION

L'évolution des savoirs et des pratiques professionnelles au sein des collectivités maîtres d'ouvrage constitue bien, de par la dimension relationnelle des acteurs et des moyens mobilisés, une forme d'apprentissage organisationnel. Plusieurs acteurs des maîtrises d'ouvrage ayant opté pour une forte intégration et transversalité des structures témoignent d'un accroissement des compétences investies. Ainsi, le chef de projet de la SEM à Amiens considère le groupe de projet mis en place pour la réalisation de l'écoquartier comme « *un outil pour faire évoluer les choses* », dont les jeunes professionnels seraient aujourd'hui capables de s'emparer facilement : « *du moment que c'est cadré, ils savent quoi faire* ». Par ailleurs, les trajectoires professionnelles de certains chargés de projet, profitant par exemple de leur expérience acquise au sein d'un service municipal pour intégrer la société d'aménagement, de même que la politique de recrutement et de carrière envers de jeunes collaborateurs chez un aménageur, sont des indices de stratégies de capitalisation des expériences qui, sans une véritable évolution des compétences, n'existeraient pas.

Mais dans quelle mesure l'évolution de la place conférée aux habitants dépasse-t-elle le phénomène de « coups ponctuels » ? Les théories de l'apprentissage abordent la pérennité des savoirs par la notion de « mémorisation ». Celle-ci se rapporte aux dimensions cognitives de la mobilisation des savoirs mais aussi à leur transformation en outils, représentations, méthodes (Schön, 1983). Dans une conception dynamique, l'apprentissage dans la fabrication des écoquartiers est à la fois un processus d'élaboration de savoirs, de stabilisation et de mémorisation de savoirs. Cette deuxième dimension correspond à ce que nous avons précisé précédemment sur les structururations des maîtrises d'ouvrage et l'élaboration de nouveaux dispositifs participatifs. Dans un rapport dialectique, la structuration des maîtrises d'ouvrage résulte d'une rencontre entre les savoirs et expériences antérieurs des acteurs et une situation nouvelle avec notamment ses exigences de participation. L'organisation différente qui en émerge ouvre à son tour des possibilités et génère de nouvelles actions et expériences, donnant lieu à des interrogations sur la structure ; ainsi se réalise une deuxième boucle d'apprentissage. A Mulhouse, l'organisation en équipe-projet de la maîtrise d'ouvrage de l'opération Les Berges de la Doller, déjà éprouvée dans le cadre de l'écoquartier Wagner, a été l'occasion d'un approfondissement de la transversalité par l'intégration de compétences supplémentaires dans la structure, ce qui a permis d'acquérir de nouvelles expériences en matière d'implication d'habitants en situation précaire.

Cette dynamique paraît suffisamment ancrée et opérante dans les maîtrises d'ouvrage qui ont mis en place des dispositifs participatifs avancés pour soutenir l'hypothèse d'une continuité dans l'approfondissement des démarches participatives. Le développement de la transversalité au sein des équipes-projets, mise au service de nombreuses actions avec et auprès des habitants, conforte cette idée. Pour autant, la standardisation des procès et des produits auxquels ont recours certains maîtres d'ouvrages professionnels, en particulier dans le domaine de l'habitat, peut aussi constituer un frein à l'élévation des ambitions poursuivies en matière de performances environnementales et énergétiques des constructions (on se contentera de suivre la réglementation en vigueur) et, plus généralement, aux changements qui pourraient être opérés dans toute la chaîne de mise au point d'un projet.

La transférabilité des expériences au niveau local est appréhendée par certaines collectivités dès le début de l'opération. Une transposition de l'organisation de projet vers une nouvelle opération, pouvant inclure des

ajustements, est une des stratégies observées. Une autre consiste à organiser une diffusion des compétences et des pratiques participatives à travers l'ensemble des services de la collectivité, visant ainsi une acculturation plus large que celle des acteurs en charge des écoquartiers. Elle peut se traduire par un agencement organisationnel favorisant la coopération et le dialogue entre les services ou par des formations sous diverses formes.

## 5 CONCLUSION

Même si les premières opérations d'écoquartiers en France – dont près de la moitié a été engagée il y a près de dix ans – n'ont pas donné lieu à une remise en question fondamentale des ingénieries de projet, la préoccupation d'une prise en charge collective du changement et de son « acceptabilité sociale » qui se trouve associée à la poursuite d'objectifs de durabilité (Rumpala, 2010) a conduit une majorité de collectivités à accorder une place plus importante aux relations à instaurer avec les habitants au cours de la réalisation de ces nouveaux objets urbains. Ce phénomène s'est traduit avant tout par la mise en œuvre d'un plus grand nombre de dispositifs, a minima informatifs, de communication ou de dialogue de la part des maîtres d'ouvrage publics avec la population locale et les futurs résidents, ce qui constitue une différence importante avec la précédente période de modernisation et de mutation urbaine des années 50 à 70.

Le désir de se projeter dans des modes d'habiter futurs qui ne leur seraient pas imposés mais qu'ils contribueraient à définir a souvent constitué le mode d'entrée privilégié des habitants qui se sont impliqués dans les démarches participatives les plus avancées. Cette préoccupation a suscité différentes formes d'interactions et d'apprentissage entre les acteurs. Elle a permis que se développent des débats au sein même de la société civile, entre d'une part des riverains s'impliquant à partir de sujets liés à leur vie quotidienne, et d'autre part des associations mobilisées autour de considérations écologiques à l'échelle locale ou planétaire. Côté maîtrise d'ouvrage, elle a pu inciter des professionnels de l'aménagement à sortir de leurs logiques d'approches sectorielles, induites par les spécialisations administratives et la structuration des domaines de compétences.

La dimension syncrétique des problématiques d'usage, et plus encore d'habiter, encourage à travailler de façon simultanée, itérative, et non plus seulement séquentielle, sur les échelles de définition des aménagements, tant sur le plan spatial que temporel. L'intégration des habitants dans les processus de fabrication des projets appelle de ce fait à de nouveaux modes d'organisation des maîtrises d'ouvrage urbaine, en véritables équipes-projet associant étroitement directions de l'urbanisme, des déplacements, de l'habitat, de la démocratie locale, pour instruire, progressivement, à la fois les conditions de poursuite d'une démarche coopérative élargie à la société civile et les contenus en particulier programmatiques de l'opération, qui sont le reflet des choix opérés par la collectivité.

Or, pour les élus comme pour les techniciens, la mise en place de telles démarches suppose d'opérer un changement de paradigme par rapport à la culture politique et professionnelle dont ils ont hérité. Il leur faut endosser de nouvelles postures les invitant en quelque sorte à ne plus penser en termes de hiérarchie des savoirs et des compétences vis-à-vis des citoyens, mais plutôt de « symétrie des ignorances »<sup>12</sup>. La prise de conscience du caractère interscalaire et écosystémique des modes de vie urbains (Emelianoff, 2010) que mettent particulièrement en exergue les habitants dans leurs interventions, conduit aujourd'hui un certain nombre de collectivités à leur donner une place plus active dès l'amont des processus de projet, pour qu'ils les accompagnent dans la définition et la gestion ultérieure de ces quartiers durables. Les opérations pour lesquelles de telles pratiques émergent présentent aujourd'hui une double caractéristique pouvant paraître paradoxale. Elles s'inscrivent dans des contextes où interfèrent de manière « vertueuse », une culture relativement ancienne de l'exercice de la démocratie locale par l'implication de la société civile et l'arrivée récente à des postes de responsabilité de nouvelles générations d'élus et de professionnels prêts à transformer la manière de « fabriquer de l'espace urbain » et plus fondamentalement encore, de l'urbanité.

---

<sup>12</sup> Horst Rittel in Cross N., 1984



## BIBLIOGRAPHIE

BACQUÉ M.-H., SINTOMER Y., REY H. (dir.), *Gestion urbaine de proximité et démocratie participative*, La découverte, 2005.

BARBIER R., BEDU C., « Vers une gouvernance démocratique des services urbains ? » in HAMMAN P. (dir.), *Penser le développement durable urbain : regards croisés*, L'Harmattan, Coll. Logiques sociales, 2008, pp. 137-160.

BLONDIAUX L., *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Seuil, La République des idées, 2008.

BERKE P. R., « Does sustainable development offer a new direction for planning ? Challenges for the Twentieth-first Century », in *Journal of Planning Literature*, Vol. 17, n°1, 2002, pp. 21-36.

BOLTANSKI L., THÉVENOT L. , *De la justification*, Gallimard, Paris, 1991.

CALLON M., « Des différentes formes de démocratie technique », in *Annales des Mines* n°9, 1998, pp. 63-73.

CROSS N., «*Second generation design methods, in Development* » in *Design Methodology*, Jonh Wiley & Sons, 1984.

EMELIANOFF C., Durabilité urbaine » in COUTARD O., LÉVY J.-P. (dir.), *Écologies urbaines*, Anthropos, Economica, Coll. Villes, 2010, pp. 302-327.

FABUREL G., ROCHÉ C., *Les valeurs et principes de l'aménagement durable. Analyse et perspectives par et pour les écoquartiers en France*, Aménités, MEEDDTL, AD4, 2012.

FOURNIAU J.-M., « Des questionnements sur les effets de la participation du public à la modélisation de sa portée », Site Internet *Portée de la Concertation*, *Carnet de Recherche Hypothèses*, Revue.org, janvier 2010.

FOURNIAU J.-M., SIMARD L., « Ce que débattre nous apprend. Éléments pour une évaluation des apprentissages liés au débat public », in REVEL M. et al. (dir.), *Le débat public : une expérience de démocratie participative*, La découverte, Paris, 2007.

GARDESSE C., « *Responsables politiques et professionnels de l'urbain face aux expertises de citoyens : la concertation sur le réaménagement des Halles de Paris (2003-2010)* » in DEBOULET A., NEZ H. (dir.), *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, Les Presses universitaires de Rennes, 2013, pp. 65-74.

HALL P. A., TAYLOR R., « Les trois néo-institutionnalismes », in *Revue Française de science politique*, Volume 47 (3-4), 1997, pp. 469-496.

HAMMAN P. (dir.), BLANC C., HENNINGER F., *Penser le développement urbain : regards croisés*, L'Harmattan, Logiques sociales, 2008.

LASCOURMES P., *L'éco-pouvoir*, . Environnements et politique, Paris, La Découverte, 1994.

LOLIVE J., « Mobilisations environnementales », in COUTARD O., LEVY J.-P., *Ecologies urbaines*, Collection Villes, 2010, pp. 276-301.

PAUTARD É., « L'impératif pédagogique dans la rhétorique politique. Le cas des politiques environnementales », colloque *Sociologie des approches critiques du développement et de la ville durables*, 1 et 2 février 2012, ENSA Paris Val de Seine, préactes.

RUI S., VILLECHAISE DUPONT A., « Les associations face à la participation institutionnalisée. Les ressorts d'une adhésion distanciée », *Espaces et Sociétés*, n°123 2005.

REIGNER H., « Usages et usagers fantasmés de la planification urbaine durable », colloque *Sociologie des approches critiques du développement et de la ville durables*, 1 et 2 février 2012, ENSA Paris Val de Seine, préactes, pp. 31-32.

RENAULD V., *Fabrication et usage des écoquartiers. Essai critique sur la généralisation de l'aménagement durable en France*, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2014.

RUMPALA Y., *Le développement durable ou le gouvernement du changement total*, Éditions Le bord de l'eau, 2010.

RUMPALA Y., « Le développement durable, comme reconstruction narrative d'un projet commun », in VILLALBA B. (dir.), *Appropriation du développement durable. Émergence, diffusion, traduction*, Presses universitaires du Septentrion, 2009, pp. 39-65.

SCHÖN D. A., *The reflexive practitioner*, Temple-Smith, London, 1983.

SINTOMER Y., « Du savoir d'usage au métier de citoyen », *Raisons politiques, le corps présidentiable*, n°31, 2008.

SOUAMI T., *Écoquartiers et urbanisme durable*, Paris, La Documentation Française, n°981, février, 2011.

ZETLAOUI-LEGER J., « Urbanisme participatif », in CASILLO I., avec BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J.-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLES D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, Groupement d'Intérêt Scientifique *Participation du public, décision, démocratie participative*, 2013, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.participation-et-democratie.fr/node/1367>.

ZETLAOUI-LEGER J., « Qu'est-ce que l'appropriation ? », *Contribution scientifique et technique sur la notion d'appropriation dans les opérations d'aménagements urbains durables*, Union Sociale de l'Habitat -MEDDTL/AD4, 2012, pp. 12-17.