

La concertation citoyenne dans les projets d'écoquartiers en France : évaluation constructive et mise en perspective européenne¹

par Jodelle Zetlaoui-Léger (dir.), Michael Fenker, Laure Héland, Isabelle Grudet, Camille Gardesse, Bendicht Weber

Les expériences pilotes de "quartiers durables" en Europe ont contribué à un mouvement de territorialisation des problématiques environnementales qui s'accompagne depuis un peu plus d'une décennie maintenant, d'une multiplication d'initiatives locales attestant d'un phénomène d'appropriation de ces questions par les collectivités. Même si les logiques d'émergence de ces opérations ont différé, les habitants en ont fréquemment été parties prenantes, tant dans la réalisation des projets que dans la mise en oeuvre de dispositifs de gestion collective des espaces aménagés². Appréhendés comme pouvant contribuer à opérer un "tournant urbanistique" au début des années 2000³ en Europe, les projets "d'écoquartiers"⁴ annonceraient-ils également un "tournant démocratique" dans la façon de fabriquer la ville en France ?

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 les modes de production urbaine, dans leur volet opérationnel, en soient beaucoup affectés. Or il représente aussi aujourd'hui pour les pouvoirs publics une échelle et un "levier" pertinents pour l'expérimentation et la diffusion d'un urbanisme durable, comme en témoigne l'incitation faite par l'État aux collectivités locales de s'engager dans des projets d'écoquartiers à la suite du Grenelle de l'Environnement. Alors que la participation des habitants est considérée dans les textes internationaux auxquels la France a souscrit comme l'un des piliers du développement durable, comment les collectivités locales ont-elles appréhendé cette injonction ? Comment les habitants et le monde associatif se mobilisent-ils dans ces opérations ? Quelle est la "portée"⁵ des actions participatives engagées sur la fabrication des projets et plus précisément sur les décisions qui y sont prises ? Comment se positionnent, lors des expériences participatives menées, les savoirs et savoir-faire habitants par rapport à ceux des professionnels de l'aménagement et de la construction ?

¹ Recherche menée sous l'égide du programme Concertation Décision Environnement du Ministère de l'Écologie et Développement Durable (2009-2012) et dans le cadre d'un partenariat entre chercheurs français et européens, représentants associatifs et professionnels de l'aménagement : le Lab-Urba PRES Paris Est (mandataire), le Laboratoire Espaces Travail (ENSA Paris La Villette, Umr Cnrs 7218 LAVUE) ; le Centre des Laboratoires Associés pour la Recherche en Architecture (Faculté d'Architecture La Cambre-Horta - Université Libre de Bruxelles) ; la SCET Groupe Caisse des Dépôts et Consignation ; les associations 4 D et Robins des Villes, le réseau Ramau. Elle a aussi bénéficié du soutien du Bureau AD4 du MEDDE dans l'accès à certaines données.

² LEFÈVRE (Pierre), *Voyage dans l'Europe des villes durables : exposé des premiers projets urbains remarquables réalisés dans la perspective du développement durable*, CERTU/PUCA, avril 2008.

SOUAMI (Taoufik), *Ecoquartiers et urbanisme durable*, La Documentation française n°981, 2011.

³ EMELIANOFF (Cyria), "Les quartiers durables en Europe : un tournant urbanistique ?", in *Urbia - les cahiers du développement urbain durable*, n°4, juin 2007, UNIL, pp. 11-30.

⁴ Terme consacré par le ministère de l'Écologie et du Développement Durable en France.

⁵ Le cadre d'analyse construit au cours de cette réflexion prend appui sur un ensemble de travaux qui se sont 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. Outre l'enjeu d'analyser la façon dont les modalités d'implication des habitants influencent les décisions prises au cours du projet, la notion de portée encourage à expliciter et à comprendre plus largement plusieurs types de transformations qui peuvent s'opérer à l'occasion de ces expériences.

Telles ont été les principales questions qui ont guidé cette recherche menée entre 2010 et 2012 à l'échelle nationale, sur l'implication des habitants dans les premiers projets d'écoquartiers réalisés en France.⁶

Conditions d'émergence des projets d'écoquartiers en France

L'idée de "ville durable" est apparue en Europe vers la fin des années 90, notamment sous l'impulsion de la Communauté Européenne et d'événements internationaux (Sommet de la Terre, Habitat II). Le "quartier" s'est présenté comme une échelle et un objet pertinents pour mener à sa réalisation. Parallèlement, le fait d'aborder ce morceau de ville dans une optique de "durabilité" a participé au renouvellement des approches de l'urbain, notamment à travers une nouvelle littérature plus particulièrement attachée aux habitants et à leur rôle dans les processus d'aménagement comme à leurs modes de vie.

Les premiers projets "d'écoquartiers" émergent puis se multiplient en France durant les années 2000. Ce phénomène est d'abord fortement lié aux mesures incitatives élaborées après le Grenelle de l'Environnement (2007). Dès 2008 en effet, est mis en place le "plan ville durable" prévoyant, entre autres, la création d'un concours et d'un lieu d'échange : les deux "appels à projet EcoQuartier", lancés en 2009 et en 2011, ont permis de communiquer autour de la notion d'écoquartier et de susciter l'intérêt pour cette question ; le "Club EcoQuartier" a mis en circulation et fait "remonter" les expériences de terrains. Ces dispositifs semblent avoir été un vecteur du renforcement dans la planification urbaine de la présence de l'État, même si ses services ont veillé à ne pas remettre en cause les prérogatives des élus - notre enquête montre que la genèse des opérations leur est majoritairement attribuée par les chefs de projet. Par ailleurs, le ministère de l'Écologie a, à cette occasion, œuvré à une montée en puissance de la thématique de l'implication des habitants : alors que le premier appel, critiqué par certains spécialistes, était principalement structuré autour de l'environnement, le second s'est ouvert sur les processus et les dispositifs participatifs ; l'intérêt pour l'habitant est également apparu au sein du "Club EcoQuartier", à travers une réflexion sur leurs conditions d'appropriation.

Un débat et une certaine confusion ont traversé en France les sphères politiques, journalistiques et scientifiques à propos du mot "écoquartier". Alors que des experts s'attachaient à en construire une définition, d'autres invitaient à abandonner cette intention voire à ne pas distinguer ce vocable de celui de "quartier durable". En termes d'usage, les questionnaires montrent que le processus de dénomination a été influencé par le concours éponyme ; plus de la moitié des opérations du corpus d'enquête sont ainsi qualifiées dont près de 60% ont pris cette appellation entre 2008 et 2009. La préférence pour le terme écoquartier - au détriment de celui de "quartier durable" - coïncide avec la première candidature.

L'enquête montre que seuls 10% des écoquartiers français ont été engagés prioritairement avec l'intention de réaliser un aménagement exemplaire en termes de développement durable. La prise en compte de cette dimension n'intervient au lancement des opérations que pour la moitié d'entre elles. Les motivations les plus saillantes des collectivités sont d'améliorer l'offre de logements (37%) ou de soutenir une dynamique territoriale (33%). Les caractéristiques récurrentes prises par les premiers écoquartiers répertoriés, à savoir implantation péricentrale, importance forte accordée aux espaces publics et recherche de densité ne leur sont en fait pas

⁶ Cette investigation a donné lieu à deux types d'enquêtes. Après une premier questionnaire assez général administré auprès de 120 chefs de projets 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 passation. Sur les bases de ces résultats, huit monographies ont été établies à partir de séries d'entretiens menés auprès de différents protagonistes des projets.

spécifiques. Les actions considérées comme concourant à la durabilité sont diverses et aucune ne prédomine vraiment. Elles peuvent cependant être associées à des enjeux de portée globale (changement climatique, biodiversité) en se présentant comme une déclinaison opérationnelle de thèmes énoncés dans des Agendas 21 Locaux dont 60% de ces collectivités se sont dotées. Globalement, les écoquartiers se distinguent surtout par leur dimension expérimentale, même si celle-ci s'est introduite progressivement dans l'histoire de la plupart des projets. Ces opérations ont très souvent suscité des visites de réalisations, témoignant d'un souci de la part des élus et des professionnels de faire évoluer les habitudes, aussi bien en termes de résultats que de processus. L'intérêt manifesté pour le "Club EcoQuartier" participe de ce désir de croiser les regards et d'apprendre des autres. La question des liens entre développement durable et implication des habitants se révèle être un objet de préoccupation majeur pour un grand nombre de collectivités.

Modalités et enjeux d'implication des habitants dans les projets d'écoquartiers français

La préoccupation d'accompagner les changements sociétaux et les évolutions technologiques liés à la prise de considération des enjeux de développement durable⁷ a conduit plus de la moitié des collectivités recensées à mettre en œuvre d'avantage de dispositifs, a minima informatifs, d'échanges avec les habitants. Si des évolutions sont ainsi perceptibles, rares apparaissent cependant les cas où les démarches dépassent le seuil consultatif en portant sur la définition d'éléments stratégiques des projets. Les espaces publics, et plus précisément l'aménagement d'espaces verts, apparaissent comme de plus petits dénominateurs communs aux expériences participatives les plus ambitieuses menées par les collectivités.

Les enjeux associés à l'implication des habitants dans les opérations d'écoquartiers paraissent structurés par deux postures dominantes. Pour les unes, s'expérimente une nouvelle forme d'appréhension et de construction d'un projet urbain, plus démocratique et collective, croisant explicitement dimensions économiques, sociales et environnementales. Pour les autres, l'enjeu est surtout d'ordre éco-technique ; il s'agit de mieux informer pour induire des conduites adaptées à des usages et modes de vie vertueux tels que définis par des experts. Le principe "d'appropriation du projet", devenu une véritable litanie de l'urbanisme durable, se trouve surtout assimilé à un principe "d'adhésion" supposant pour les élus et les techniciens de savoir "faire la pédagogie du projet".

La recherche montre le rôle déterminant joué sur les ambitions affichées et les niveaux participatifs atteints, par la préexistence d'une culture de la collectivité en matière de démocratisation de l'action publique. 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 prendre les habitants dans la production du cadre de vie en lien avec la poursuite d'enjeux de développement durable. Ces postures héritées constituent des sortes de "*matrices cognitives*" opérant en arrière fond de la vie sociale et politique dans les collectivités concernées.

La portée des dispositifs dépend avant tout de leur positionnement par rapport aux temps forts du projet, et plus encore, de leur niveau d'intégration à son ingénierie via des démarches de programmation urbaine participatives. L'évocation de problématiques d'usages, et plus encore des modes d'habiter futurs que suscitent les réflexions programmatiques constituent alors une clef d'entrée privilégiée par les habitants dans les débats face aux "experts patentés". Les préoccupations qu'ils font ainsi valoir sont stimulées par la dimension

⁷ RUMPALA (Yannick) – *Le développement durable ou le gouvernement du changement total*. Éditions Le bord de l'eau, 2010.

durable du projet, tout comme elles peuvent amener les professionnels de l'aménagement et de la construction à mieux prendre en considération cette dernière. Elles les obligent à sortir de logiques d'approches sectorielles induites par les spécialisations administratives et les domaines d'expertises, à travailler de façon simultanée, itérative, et non plus seulement séquentielle sur les échelles de définition du projet, tant sur le plan spatial que temporel. Il peut en découler de nouveaux modes d'organisation de la maîtrise d'ouvrage, tout comme des innovations dans la façon d'aborder les procédures de l'urbanisme.

La double dimension, itérative et intégrée de la démarche participation qui a animé certains processus de projet, conduit également à ce qu'il devienne parfois difficile de distinguer les apports des membres de la société civile de ceux des "experts patentés". Des professionnels comme les concepteurs, habitués à être considérés comme des auteurs uniques et comme les porteurs de la dimension créatrice d'un projet, peuvent s'en trouver perturbés.

Portage politique et processus d'apprentissage collectif

La portée des pratiques participatives développées dans le cadre de la fabrication des écoquartiers, s'avère étroitement liée aux conditions d'entrée et de maintien des acteurs dans une démarche qui se place en rupture avec des formes classiques ou habituelles d'organisation d'un projet. Elle dépend aussi des moyens dont ces acteurs disposent pour organiser une démarche réflexive autour des expériences menées.

L'analyse des modalités d'engagement des collectivités dans les opérations permet d'identifier l'importance du portage politique afin de créer des conditions favorables à une évolution des pratiques de projet, intégrant véritablement les habitants dans le système d'acteurs. La capacité des 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, joue un rôle mobilisateur au sein de la collectivité. Leur connaissance de la situation politique, économique et sociale locale permet également de négocier les contraintes d'un contexte politico-administratif territorial complexe, en fonction des opportunités qu'offre l'opération.

Mais il paraît tout aussi fondamental que la collectivité soit en mesure d'organiser la maîtrise d'ouvrage urbaine, y compris les modalités de sa propre intégration dans les structures du projet pour répondre aux enjeux que représente, à son niveau, *la transition vers une situation durable*. Il s'agit, notamment, de celui 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 autour des démarches visant un dépassement du seuil consultatif. Il en va de même du transfert et de l'élargissement des expériences sur un territoire plus large.

La position des collectivités, dans le pilotage d'une dynamique de transition, est particulièrement favorable dans les villes où la question de la réflexivité et de la "transférabilité" des expériences sur d'autres sites est abordée dès le début de la démarche.

La mobilisation des groupes d'habitants, organisés en collectif ou en association, s'appuie sur de multiples compétences et un investissement fort des personnes. Les responsables politiques cherchent encore rarement à élargir la concertation citoyenne. Les associations restent leurs interlocutrices privilégiées, soit en tant qu'acteurs incontournables du paysage institutionnel, soit en tant qu'opposants potentiels, soit parce que les maîtres d'ouvrage comptent sur leurs expertises pour apporter des éléments substantiels au projet. Dans ce dernier cas, ce sont plus particulièrement des associations s'intéressant à des aspects environnementaux ou de développement durable qui sont sollicitées.

Les interactions entre groupes d'habitants et maîtres d'ouvrage donnent lieu à des formes d'acculturation aux questions environnementales et durables qui témoignent d'une capacité de

montée en généralité des associations y compris "localistes". Les projets qui placent en situation d'échanges des associations de quartier très peu spécialisées sur les dimensions relatives au développement durable, et d'autres associations au contraire tout à fait expertes de ces thématiques, peuvent produire une forme d'hybridation entre des savoirs et des intérêts pensés comme 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 peut s'enrichir de l'implication de différents types d'associations. Ces interactions constituent des moyens d'éviter les phénomènes Nimby, mais également les positionnements globaux, éventuellement déconnectés des contextes locaux.

Enfin, les professionnels de la conception sollicités à l'occasion de démarches participatives ambitieuses sont amenés à adopter de nouvelles postures de travail que tous ne sont pas forcément aujourd'hui en mesure d'endosser. Ils ne peuvent plus être seulement dans la justification d'un parti d'aménagement et dans une logique de production de solutions. Ils sont en effet aussi invités à trouver les moyens de susciter des questionnements de la part des habitants sur leur propre production, afin que puisse se prolonger une dynamique d'échanges féconds qui a pu se construire au cours des phases antérieures.

Les résultats de la recherche montrent que les projets d'écoquartiers ont été l'occasion pour un nombre significatif de collectivités et de professionnels d'aborder différemment la place des habitants dans les processus de projet, même si le stade consultatif peine encore à être franchi. On note alors la façon dont se nourrissent mutuellement une préoccupation de démocratisation de l'action publique, une culture forte du projet comme processus itératif de réflexion et de décision, ainsi qu'un souci de prise en considération des enjeux de développement durable à travers ses multiples dimensions.

Pour autant, face à une complexité opérationnelle croissante, nombre de collectivités sont aussi tentées depuis plusieurs années de s'en remettre au plus vite à des tiers : à la compétence d'un aménageur ou à celle d'un maître d'œuvre urbain "providentiel", voire au savoir-faire d'un opérateur privé qui leur proposera d'assurer toute une série de prestations pouvant aboutir rapidement à la livraison d'un projet urbain immobilier "clef en main". Elles tendent ainsi à se départir de manière très précoce de leur rôle de maître d'ouvrage urbain alors que la poursuite d'objectifs de développement durable suppose qu'elles s'engagent de façon permanente et à partir des valeurs qu'elles défendent, dans la définition et la mise en oeuvre des attendus du projet. Élargir sa représentation aux citoyens en suscitant des démarches participatives intégrées aux processus de programmation-conception-gestion, peut constituer pour une commune quelle que soit sa taille, un moyen de se placer dans une situation de négociation plus favorable vis-à-vis de partenaires publics et privés dont dépend la réalisation de son opération. Adopter de telles ingénieries de projet contribue également à la mise en oeuvre de dispositifs de veille et de traçabilité plus collectifs des conditions de transformations des modes d'habiter vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement.