

Contributions des « éco-quartiers » à l'émergence d'un urbanisme durable : exemplarité et apprentissage

Réponse à l'appel d'offre
« Programme Interdisciplinaire de Recherches Ville et Environnement (PIRVE) »
Mars 2010

1. Enjeux

L'adaptation de l'espace urbain aux enjeux de la société est depuis toujours le souci principal de la planification urbaine. Depuis le début des années 1970 (crises pétrolières, rapport du Club de Rome) des enjeux environnementaux comme la réduction de la consommation d'énergies fossiles et des émissions nocives figurent d'une façon générale parmi ces enjeux, à coté d'enjeux sociaux, formels, économiques. Depuis la fin des années 1980 – début 1990 (en particulier le rapport Brundland en 1987 et le sommet de Rio en 1992), le souci du développement durable conduit à une attention accrue pour ces enjeux environnementaux dans la société.

Pour répondre à ces nouveaux impératifs de l'action urbaine, le processus de production de la ville (le montage des projets, la préparation de l'assiette foncière, l'aménagement, le développement de l'immobilier) est crucial. Les trois piliers du développement durable se traduisent en exigences techniques, financières, programmatiques concrètes au niveau de la production de la ville. Comment combiner activité économique et habitat dans un projet sans créer des nuisances? Comment financer les coûts supplémentaires de la performance énergétique dans la construction? Comment concilier la participation du public avec des exigences techniques précises ? Par conséquent, le contexte dans lequel se déroulent les jeux d'acteurs dans les opérations d'aménagement se complexifie avec l'ajout de nouvelles contraintes. Cela conduit à un questionnement en double sens : comment les nouveaux impératifs influencent-ils le processus de production de la ville? Comment le processus de production de la ville influence-t-il l'opérationnalisation du développement durable ?

Les « écoquartiers » peuvent être considérés comme précurseurs d'une démarche de production liée à une action publique urbaine plus durable. Les études menées jusque là sur les écoquartiers montrent qu'il s'agit pour le moment d'opérations relativement isolées, caractérisées par un portage politique fort. Toutefois, un cadre de référence dans le domaine commence à se constituer à travers le travail de chercheurs et plus particulièrement avec la volonté du MEEDDM de constituer des référentiels EcoQuartier. La prochaine étape est de traduire ces expériences issues d'opérations « exemplaires » en des processus de la fabrique « banale » de la ville à travers la diffusion de nouvelles pratiques. C'est l'objectif de ce projet de recherche que d'interroger ce passage et les différentes « traductions » qu'il implique.

2. Problématique

2.1 Objectifs

L'émergence et la réalisation d'écoquartiers montrent qu'un urbanisme plus durable est possible, à la fois d'un point de vue technique et d'un point de vue organisationnel. En même temps, les

expériences actuelles connaissent des limites importantes : beaucoup concernent des opérations de constructions neuves en extension de la ville existante, et ils sont pratiquement tous réalisés dans des démarches « exceptionnelles », c'est-à-dire des démarches dans lesquelles une forte implication financière et organisationnelle de la collectivité ont permis de lever certains verrous, en particulier ceux liés à la disponibilité du foncier et l'offre de mobilité. L'enjeu actuel est d'aller au delà des démarches exceptionnelles pour identifier les mécanismes et les leviers permettant de passer à l'urbanisme « durable », conjuguant l'échelle du projet avec celle de la ville et/ou de l'agglomération.

L'intérêt majeur de notre projet de recherche est ainsi de comprendre et de mettre en évidence les articulations entre cette gouvernance de projet et cette gouvernance diffuse à l'échelle de l'agglomération. Comment sont réalisées les articulations et la diffusion des savoirs du projet d'aménagement vers la ville durable? A travers ces évolutions de gouvernance, quelles sont les mutations des pratiques professionnelles de ceux qui produisent la ville de demain? Quelles sont les scènes de négociations et d'action collective qui cherchent à généraliser la démarche particulière de l'écoquartier ?

Les expériences des écoquartiers sont considérées ici comme révélateurs de nouvelles pratiques. Leur analyse permet d'explorer les contours d'un urbanisme durable émergent du terrain. La traduction vers de nouvelles pratiques nécessitera des travaux supplémentaires, pour mieux cibler le rôle de l'échelon national voir Européen, pour prendre en compte les expériences à l'étranger dans un approche comparative, pour traduire les mécanismes observés en outils et procédures opérationnels. Pour cette raison, il est prévu que ce projet débouchera sur une proposition pour un projet de recherche plus lourd, qui pourrait prétendre à un financement du type ANR ou Européen.

2.2 Questionnement

Nous partons des deux constats suivants:

- Produire une opération d'aménagement durable suppose de revoir les pratiques professionnelles en développant dès l'amont du projet, une vision globale et transversale du projet permettant d'anticiper sur sa gestion et son usage antérieurs. Certains écoquartiers expérimentent une conception plus intégrée du projet. Par exemple, le passage de la première phase à la seconde phase de la ZAC Confluence à Lyon se traduit par l'émergence de nouvelles pratiques pour concevoir le projet. Le triptique « aménageur / bureau d'études développement durable / urbaniste-architecte » se substitue au tandem « aménageur / urbaniste-architecte », renvoyant d'abord à la définition d'éléments de programmation et d'orientations développement durable du projet, avant la conception du plan-masse. Ces changements de pratiques observables à l'intérieur de la conduite de projet urbain traduisent la volonté de faire la ville autrement.
- Cela a pour effet des répercussions sur la manière d'envisager et d'organiser la production future de la ville (projets et hors projets urbains). Les changements dans la conduite des projets interrogent la gouvernance urbaine à l'échelle de l'agglomération. Ces dernières intègrent par exemple progressivement le développement durable aux documents de référence, et concrétisent leur engagement dans des démarches globales d'agendas 21 et de Plan Climat Energie Territoriaux. On pourrait également mentionner des démarches à une échelle encore supérieure, comme ce que l'on a pu observer pour des projets « éco-cité ». Quelles organisations se sont mises en place à cet effet ? Quelles articulations avec les gouvernances et manières de faire du projet plus classiques ?

Ces constats nous amènent à nous interroger sur les processus d'apprentissage et de diffusion des pratiques développées dans les écoquartiers, ainsi que sur les articulations entre les pratiques émergentes de conduite de projets et la définition puis la mise en oeuvre de politiques publiques urbaines à l'échelle de l'agglomération. Comment se structure dans le temps la création de sensibilités, de savoirs et de compétences des acteurs qui interviennent dans la production « durable » de la ville ? Nous supposons que les processus d'apprentissage et de diffusion s'effectuent à travers trois canaux simultanés et qui s'articulent à différentes échelles :

- La voie négociée: essentiellement à l'échelle du projet entre la collectivité et l'aménageur (qualité et surface dédiée aux espaces publics, l'offre mobilité et la place des modes doux, la programmation et la production de logements sociaux, etc.) et entre l'aménageur et le promoteur à travers les négociations sur les cahiers des charges de cession de terrain avec un impact important sur l'économie du projet et sa réalité aux marchés fonciers et immobiliers;
- La voie règlementaire : plutôt à l'échelle de la ville ou de l'agglomération (règlement du PLU et gestion du droit des sols, mise en place de SCOT plus prescriptifs, incitations fiscales, etc.)
- La voie culturelle: la ville durable se construit par itération. Le temps d'un projet, les acteurs apprennent à se connaître, à confronter leurs cultures, leurs points de vue. Cet échange crée les conditions d'une acculturation des collectivités, des aménageurs, des promoteurs sur l'approche développement durable, et inversement des bureaux d'études techniques à la culture de projet urbain. Il est probable que cette acculturation joue un rôle central dans la banalisation de l'urbanisme durable.

3. Démarche

3.1 Cadre théorique

Dans ce projet, nous aborderons les questions de développement durable par l'organisation concrète des opérations. Cette approche « par le bas » a pour but d'identifier les « innovations du système » induite par ces nouvelles exigences. Nous utilisons cette notion d'innovation du système pour guider notre investigation. L'innovation du système peut être définie comme : « une innovation qualitative trans-organisationnelle produite par l'ensemble des participants dans un système à travers leurs différentes compétences et connaissances, qui change d'une façon radicale les relations entre les participants du système » (Habiforum, 2003, traduction RV). En ces termes, ce projet de recherche vise à étudier dans quelle mesure et de quelle façon le souci de développement durable conduit à une innovation du système de production de la ville. Selon le raisonnement de Crawford et French (2008), la planification urbaine entre dans une nouvelle ère : après la période des trente glorieuses, où le processus de planification était caractérisé par une centralisation importante pour produire des logements et des infrastructures, puis la période post-industrielle, où ce processus se caractérise par la dérégulation et la décentralisation pour mieux mobiliser les acteurs privés dans la production urbaine, nous entrons dans ce que ces auteurs appellent la période « post-carbone », où la performance énergétique et la substitution des énergies fossiles deviennent les enjeux centraux, auxquels s'ajoutent les enjeux sociaux et économiques du développement durable.

Ces grandes étapes sont aussi identifiables en France et y induisent, depuis les années 1970, une complexification croissante de la maîtrise d'ouvrage urbaine. Essentiellement publique dans les années 1970, la maîtrise d'ouvrage est devenue plus partagée entre public et privé, avec une territorialisation de la compétence aménagement (Menez, 2008). L'acte d'aménager est ainsi devenu un fait local avec une implication dès l'amont d'un plus grand nombre d'acteurs. En France, ces réflexions sont abordées dans le cadre des travaux sur la maîtrise d'ouvrage urbaine (cf. Arab, 2004,

Ascher, 1991 ; Bourdin, 1996, 2002 ; Frébault, 2005). Les récents travaux sur l'organisation de la maîtrise d'ouvrage, évoquent largement la notion de projet urbain pour décrire ces évolutions. A travers cette notion, qui fait aujourd'hui consensus pour désigner l'acte d'aménager, il s'agit d'appréhender l'évolution de l'action publique sous l'impératif du développement durable et plus particulièrement de la dimension de gouvernance, primordiale afin de garantir un projet d'aménagement qui convient à tous (Charlot-Valdieu & Outrequin, 2009). Il s'agit de savoir comment s'articulent les questions de maîtrise d'ouvrage et d'organisation des opérations d'urbanisme avec le développement durable, puis d'identifier les mécanismes qui permettent de changer d'échelle pour être intégrés à la production « banale » de la ville.

Pour étudier cela, la notion de structuration (Giddens, 1984) appliquée à l'aménagement urbain offre une conceptualisation utile des interactions qui ont lieu au cours des processus de développement urbain (Healey & Barret, 1990 ; Healey, 1997). Elle permet une analyse des projets urbains à partir de l'évolution des relations réciproques entre les activités des acteurs et les éléments (urbanistiques, politiques, économiques, sociaux) qui structurent ces relations (Doak & Karadimitriou 2007). Cette approche permet d'introduire le facteur temps dans l'analyse des projets urbains, appréhendés comme des processus non linéaires et itératifs. La structuration des projets procède de l'interaction permanente entre le contexte, les objectifs et le montage de projet (Verhage et Linossier, 2009 ; Devisme et al., 2009). Le contexte urbain, économique, social et institutionnel influence le montage opérationnel et les objectifs du projet. A l'inverse, dans la mesure où le projet s'inscrit dans la durée, les objectifs fixés au départ, les premières réalisations ou la spécificité du montage peuvent à leur tour faire évoluer le contexte, et entraîner des modifications en termes d'objectifs, et ainsi de suite.

Ce processus est appréhendée à travers le concept d'apprentissage organisationnel, défini par Barnett (2001), comme : « *An experience based process through which knowledge about action-outcome relationships develops, is encoded in routines, is embedded in organisational memory, and changes collective behaviour.* ». Aborder la banalisation de l'urbanisme durable comme un processus d'apprentissage nous donne des outils conceptuels qui permettent de qualifier les vecteurs et le niveau de l'innovation du système de production de la ville suite aux expériences écoquartiers. A partir de la distinction de l'apprentissage en simple et en double boucle d'Argyris et Schön (1978), les travaux sur l'apprentissage organisationnel donnent un cadre pour aborder notre question centrale. La mise au point d'un cadre d'analyse adapté à notre sujet sur la base des éléments théoriques cités ci-dessus constituera la première étape de ce projet de recherche.

Références

- Arab N. (2004), *L'activité de projet dans l'aménagement urbain : Processus d'élaboration et modes de pilotage*, Thèse en aménagement de l'espace et urbanisme, Paris : LATTIS, Ecole des Ponts et Chaussées.
- Argyris C., D. Schön (1978), *Organisational learning : a theory of action perspective*, London : Addison-Wesley.
- Ascher F. (1991), « Projets publics et réalisations privées » in *les annales de la recherche Urbaine*, n°51, juillet 1991, pp 3-16
- Barnett C.K. (2001), *Rethinking organisational learning théories : a review and synthesis of the primary littérature.*
- Bourdin A. (1996), « L'émergence d'une nouvelle figure de l'aménageur urbain » in : Le Club des Maîtres d'Ouvrage des opérations complexes, *L'aménageur urbain face à la crise*, éditions de l'Aube, Paris, pp. 25-62
- Bourdin A. (2002), « Comment on fait la ville aujourd'hui, en France? », in *Espaces et Sociétés*, n°105-106, pp. 147-166

- Charlot-Valdieu & Outrequin (2009), *L'urbanisme durable: concevoir un écoquartier*, Paris : éditions du Moniteur.
- Crawford J., W. French (2008), A low carbon future : spatial planning's role in enhancing technological innovation in the built environment, *Energy policy*, n° 36, pp. 4575-4579.
- Devisme et al. (2009), *Nantes, petite et grande fabrique urbaine*, Marseille : Parenthèses.
- Doak J., Karadimitriou N., 2007, (Re)development, complexity and networks: a framework for research, *Urban Studies*, vol. 44/2, pp.209-229.
- Frébault (2005), *La maîtrise d'ouvrage urbaine : réflexions sur l'évolution des méthodes de conduite des projets à partir des travaux du Club Ville Aménagement*, Paris : éditions Le Moniteur, 147 p.
- Giddens A. (1984), *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*, Cambridge: Polity Press.
- Habiforum (2003), *System innovation urban and régional land use and area development (SRG)*, Gouda : Habiforum.
- Healey P., S. M. BARRET (1990), Structure and agency in land and property development processes: Some ideas for research, *Urban Studies*, vol. 27, no. 1, pp. 89-104.
- Healey P. (1997), *Collaborative planning : shaping places in fragmented societies*, London : MacMillan Press.
- Menez F. (2008), *Le partenariat public privé en aménagement urbain : évolution et métamorphose de la maîtrise d'ouvrage urbaine des années 1960 à nos jours*. Thèse en aménagement et géographique, Université Lyon 2, sous la direction de Franck Scherrer.
- Pinson G. (2005), *Projets et pouvoirs dans les villes européennes: une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin*, thèse en sciences politiques sous la direction de Joseph Fontaine et de Patrick Le Galès
- Souami T. (2009), *Ecoquartiers: secrets de fabrication: analyse critique d'exemples européens*, Paris : Les carnets de l'info, 207 p.
- Verhage R., R. Linossier (2009), La co-production public-privé des projets urbains : entre création de valeur économique et réalisation des objectifs publics, dans : P. Boino (sous la direction de), *Lyon : la production de la Ville*, Marseille : Parenthèses.

3.2 Méthodologie

Ce projet de recherche cherche délibérément à sortir de l'approche des écoquartiers comme démarche exemplaire, pour travailler sur la pérennisation des approches développées, en interrogeant l'environnement institutionnel et juridique ainsi que la structure des filières de production durables. Notre travail se focalise ainsi sur la situation française, dans une démarche de recherche-action, en association avec quelques collectivités. Ces collectivités ont été retenues pour deux raisons :

- Elles se sont lancées dans des projets d'écoquartiers intéressants pour leur démarche et leur contexte de « renouvellement urbain » ;
- Elles démontrent une volonté d'intégrer les principes du développement durable à l'échelle de leur agglomération, à travers une série de cadres de références, chartes ou documents de planification.

Sur la base de ces critères, des partenariats ont été établis avec les agglomérations de Grenoble, Nantes et Reims. Avec l'agglomération de Lyon, les contacts sont dans un stade avancé, mais au moment de soumettre ce texte, nous sommes encore en attente de la confirmation définitive par l'élu concerné. Les collectivités s'engagent à participer aux séminaires de travail que nous organiserons, ainsi qu'à nous faciliter la prise de contact avec les personnes ressources et l'accès

aux documents de travail et d'archives nécessaires. Pour chaque terrain, un binôme chercheurs-collectivité est mis en place. Le lien entre ces binômes est assuré par l'utilisation d'une grille d'analyse commun, par des ateliers de travail réguliers, ainsi que par le pôle national EcoQuartier (Cete de Lyon) du MEEDDM qui, sur cette question, bénéficie d'un réseau national suite au concours EcoQuartier 2009.

Le travail se scinde en quatre phases, dont les deux premières sont articulées de façon itérative.

- **Phase 1 : élaboration d'une grille d'analyse (4 mois)** permettant de lier le montage des projets d'écoquartiers avec les innovations de système nécessaires pour « banaliser » l'urbanisme durable. A l'analyse fine des montages et des jeux d'acteurs au cœur des projets d'écoquartiers (liens entre les collectivités, les aménageurs, les architectes, les promoteurs, les bureaux d'études), nous couplons une analyse du processus d'élaboration des documents et cadres de référence à l'échelle de la ville et de l'agglomération. Comment s'opère le changement d'échelles ? Par quels canaux ? Plus particulièrement, il s'agit d'identifier les facteurs « accélérateurs » et les facteurs de nature à freiner la diffusion de la gouvernance durable au niveau des projets à une gouvernance diffuse, puis de s'interroger sur la reproductibilité de ces facteurs.
- **Phase 2 : Application de la grille d'analyse aux études de cas (6 mois).** Lors de cette phase auront lieu des entretiens avec les principaux acteurs, complétés avec un travail d'archives sur les documents écrits (documents règlementaires, presse, compte-rendu de réunions, etc.). Ce travail se fera dans les quatre agglomérations retenues pour l'étude. A l'issue de cette phase, des fiches monographiques seront rédigées sur chaque site.
- **Phase 3 : atelier de travail : comparaison des résultats trouvés lors de chaque étude de cas (2 mois).** Cet atelier sera ouvert aux chercheurs de l'équipe, aux représentants des collectivités retenues ainsi qu'à leurs partenaires. Au besoin, quelques experts spécifiques seront invités. Cet atelier prend la forme d'un séminaire permettant de tester auprès des participants, les propositions de recherche et d'expérimentation. Pour cet atelier, une note problématique sera produite reprenant la démarche de travail, la présentation de la grille, les fiches monographiques et les premières orientations de recherche. Cette note constituera le rapport intermédiaire.
- **Phase 4 : écriture du rapport final et valorisation (3 mois).** Le rapport final comprend un agenda de recherche, une synthèse des travaux de l'atelier de travail, et des monographies des études de cas. La valorisation se fera également à travers le site Internet EcoQuartier du MEEDDM.