Conseil Français des Urbanistes

CHANTIER Quartiers durables

Avril 2007 | Synthèse des travaux du groupe

VERS DES QUARTIERS DURABLES EN FRANCE

Janine BELLANTE,
Urbanistes des Territoires

Introduction

OBJECTIF ET MÉTHODE DU CHANTIER

L'échelle du quartier permet de fédérer de nombreux acteurs autour d'un projet partagé axé sur le développement durable. Depuis peu les élus s'emparent de cette démarche pour leur projet phare, mais les difficultés sont multiples et la France reste en retard sur les autres pays européens.
L'objectif du chantier "Quartiers durables", du Conseil Français des Urbanistes (CFDU), est de comprendre quels sont les freins à la réalisation de tels quartiers en France et quel peut être le rôle des urbanistes pour aider les élus porteurs.

La méthode employée consiste d'une part à recueillir les contributions d'urbanistes qui chacun de leur côté sont amenés à passer du concept au projet et à les encourager à décrire les difficultés rencontrées, et d'autre part à faire participer les universitaires volontaires. Le chantier sur les quartiers durables a débuté fin 2005 et après avoir désigné un responsable de mise en réseau, les urbanistes intéressés ont pu échanger leurs avis et exprimer leurs attentes pendant plus d'un an sur le site CFDU.org, rubrique "chantiers".

Certains textes ont été réalisés dans le cadre de l'atelier de travail dirigé par l'association Urbanistes des Territoires (UT) pour les « Entretiens Territoriaux de Strasbourg", ETS, en décembre 2005 sur le thème "Des quartiers durables dans une cité harmonieuse" animé par Bernard Lensel. Une compilation des expériences connues a été réalisée par Jean-Clément Bouvier. Le texte du Centre d'Études Juridiques de l'Urbanisme (CEJU) est la synthèse d'un atelier action de 4 mois qui a été initié par la Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix (CPA) et le CEJU en 2005. Une quarantaine d'étudiants de Master Professionnel "droit et métiers de l'urbanisme et de l'immobilier" ont travaillé sur le projet de quartier durable de Pertuis (84) en relation avec la commune, les responsables de la CPA, sous la direction d'enseignants-chercheurs du CEJU, dirigé par Françoise Zitouni, directeur de recherche en politique de l'habitat. Tous ces textes sont disponibles sur le site du CFDU.

SOMMAIRE

Introduction

ENGAGEMENTS POUR DES QUARTIERS DURABLES
- *Qu'est ce qu'un quartier durable ?*
- *Des quartiers durables pour qui ?*
- *Des quartiers durables pour quoi ?*

RÉALISATIONS D'UN QUARTIER DURABLE
- *Des quartiers comment ?*
- *L'approche environnementale : les éco quartiers*
- *L'approche technique : les quartiers HQE*
- *L'approche globale : les quartiers durables*

RECOMMANDATIONS AUX ÉLUS
- *Des préalables indispensables*
- *Outils et moyens d'actions*
- *Des métiers renouvelés*

Conclusion

Annexes

Le colloque du 15 décembre 2005, réalisé grâce au soutien de l'Association française de droit de l'urbanisme (AFDRU), du Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (GRIDAUH), l'Association UT et cofinancé par la CPA, a réuni de nombreux participants. Il était l'aboutissement de cette phase de questionnement et de défrichage. Mais il se voulait avant tout le point de départ d'une réflexion plus largement ouverte et plus ambitieuse à laquelle le CEJU souhaite participer activement durant les années à venir, et ce dans deux directions.

- l'une consiste à réévaluer les pratiques des acteurs à l'aune du développement durable et à analyser leurs évolutions dans un contexte juridique et territorial donné,

- l'autre à appréhender la pénétration du droit par le développement durable comme un révélateur de nouvelles formes de production juridique, qui assignent aux acteurs publics et privés la réalisation d'objectifs sociétaux prescrits par la loi, voire la Constitution, et de nouvelles modalités de gestion de l'incertitude scientifique, économique et sociale par le droit. Les actes du colloque ont fait l'objet d'une publication dans la Revue Française de Droit Administratif (RFDA), n°4, juillet-août 2006.

Les réflexions qui suivent sont le reflet des questionnements des participants au chantier du CFDU et plus largement des acteurs de l'urbanisme et de l'aménagement, au premier rang desquels les élus locaux, qui se sont engagés ou qui veulent s'engager dans la construction ou la réhabilitation de quartiers en privilégiant le développement durable..

> ENGAGEMENTS POUR DES QUARTIERS DURABLES

Qu'est-ce qu'un quartier durable ?

Le thème "quartier durable" est perçu comme "un quartier qui met en œuvre le développement durable".

L'invention de la notion de développement durable résulte d'une convergence ou d'un compromis entre pays pauvres et pays nantis, les premiers aspirant à réduire l'écart qui les sépare des seconds, au moment où ceux-ci mesurent que le moteur de leur richesse gaspille les ressources naturelles, altère l'environnement et pourrait rapprocher l'humanité d'un abîme. La solution est donc de régler ce moteur de sorte que la richesse soit accessible à tous sans risque pour la planète, par un développement auquel la langue anglaise et la langue française appliquent des qualificatifs qui sont complémentaires plutôt qu'équivalents, *sustainable* pour la première, *durable* pour la seconde. Une comparaison linguistique sommaire laisse apparaître que l'identification du concept est généralement plus proche de la désignation anglaise que de la désignation française : *desarrollo sostenible* (espagnol), *desenvolupament sostenible* (catalan), *sviluppo sostenibile* (italien), *desenvolvimento sustentàvel* (portugais), *nachhaltigen Entwicklung* (allemand), *hàllbar utveckling* (suédois) ; en revanche, *duurzame ontwikkeling* (néerlandais) et *baeredygtig udvikling* (danois). (1)

En France, agir durablement, c'est engager des actions qui répondent aux principes édictés lors de la conférence de Rio en 1992 et réaffirmés en 2002 lors de la conférence de Johannesburg. De nombreuses directives, recommandations, traités (Kyoto) ont été signés par les gouvernements et déclinés en texte de portée nationale : Stratégie Nationale et Développement durable 2003 (SNDD), lois Chevènement, Voynet, Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU), Borloo.

Cela constitue autant d'outils qui sont à la disposition des collectivités locales pour aménager et développer durablement.

Certaines collectivités locales et territoriales ont ainsi réalisé une déclaration dans laquelle elles adhèrent aux principes du développement durable que sont la solidarité, la transversalité, la participation, la responsabilité et la précaution.

Ces principes serviront de référence pour l'édification et le choix des actions. La réhabilitation ou la construction d'un quartier durable est une de ces actions.

Plusieurs définitions du quartier durable sont apparues dernièrement, la plus aboutie est celle de l'association des Eco Maires :

"Le quartier durable est un territoire qui, pour sa création ou sa réhabilitation intègre dans une démarche volontaire, une conception et une gestion intégrant les critères environnementaux, un développement social urbain équilibré favorisant la valorisation des habitants, la mixité sociale et des lieux de vie collective, des objectifs de développement économique, de création d'activités et d'emplois locaux, les principes de la gouvernance que sont la transparence, la solidarité, la participation et le partenariat".

À long terme, il n'y aura pas de développement possible, s'il n'est pas économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement tolérable. La construction ou la réhabilitation d'un quartier devra intégrer cette réalité.

Des quartiers durables pour qui ?

Pour des habitants "éclairés"

Dans un monde tourné vers la consommation immédiate, que veut dire pour un habitant lambda habiter un quartier durable ?

D'abord, a-t-on encore besoin de vivre dans un quartier à l'heure de la communication à distance et de l'étalement urbain ?

Le quartier doit-il être durable au sens de l'application du développement urbain durable, ou doit-il être adaptable à l'évolution de nos modes de vie?

Dans un monde où les cigales sont devenues fourmis pour consommer plus et plus rapidement, et où le quartier est un bien de consommation comme un autre, ce concept représente un vrai défi pour leurs futurs habitants.

En effet, les quartiers durables ne seront supportables qu'aux personnes qui en ont compris le sens et qui sont prêts à faire les efforts nécessaires pour y vivre en harmonie avec ses valeurs.

Ainsi, l'habitant type des premiers quartiers qui seront réalisés ne sera pas "monsieur tout le monde". Il devra être volontaire pour accepter le mélange de catégories sociales, il devra s'adapter aux techniques nouvelles d'économie d'énergie, il devra trier ses déchets, privilégier les transports en commun et les modes de déplacements doux, il devra miser sur l'économie locale et participer activement à la bonne marche du quartier.

Pour résumer, afin de devenir le moteur du quartier il devra donc être un habitant "éclairé". Ceci induit une organisation très structurée de tous les modes de participation locale.

Des quartiers durables pour quoi ?

Pour renouveler la ville et construire un nouvel imaginaire commun

La ville et ses quartiers s'écrivent par addition et compilation de fragments sans cesse recoupés, déplacés, avec des effets de reprise, d'interférences, l'anticipation le disputant à la mémoire. La cohérence va ou non apparaître, se faire ou se défaire dans, avec et par le temps, au fur et à mesure des évolutions, dans un inachèvement permanent qui pose le problème de fond, à savoir : le quartier durable est-il une utopie ? Utopie c'est U (ailleurs) et Topos (lieux) : histoires qui se déroulent dans d'autres lieux…, ce qui explique qu'elles peuvent très mal finir, une fois rapportées à la réalité. Alors la maîtrise totale de l'aménagement est-elle possible, et même soutenable ? Or, un quartier, c'est quand même quelque chose qui doit, ne serait-ce que momentanément, être concrétisé à travers le crible du réel ; Il faudrait donc parler "d'utopie agissante" (cf. Ernst Bloch).

Les systèmes de décision sont donc interpellés car ces phénomènes sont encore très déstabilisants, non seulement pour les décideurs, mais également pour les professionnels pourtant présumés avertis. Intégrer la confrontation au réel, c'est aussi mettre l'accent sur la gestion des mises en relation des acteurs entre eux, la gouvernance des projets, qui va de paire avec la gouvernance de la ville. Elle exige rigueur et professionnalisme, ainsi que des techniques de pilotage des processus qui doivent être lisibles, accessibles pour tous, mobilisateurs, autour de quelques items porteurs et reconnus, en vue

de capitaliser expériences et connaissances, pour construire un imaginaire commun. (3)

Pour définir avec les habitants les nouveaux enjeux et adopter des valeurs communes

Face à la réalité planétaire et à la limitation de nos ressources, face à nos questions de société, lutter contre l'exclusion, répondre au désir de nos concitoyens d'une meilleure qualité de vie, nous devons repenser aujourd'hui les actions que nous engageons dans les communes.

L'urbanisme reste une entrée majeure de notre opportunité à agir localement.

L'échelle du quartier permet ainsi de traiter autrement les questions de l'utilisation optimale de l'espace, de minimiser l'impact environnemental de la construction et de l'usage du bâti, tout en assurant au travers de la mixité sociale, l'égalité des chances et le partage culturel.

Les Maires fondateurs de l'association des Eco Maires le disent dans leur plaquette qui présente la charte pour des quartiers durables.

L'objectif de réaliser un quartier durable ne doit pas être flou, car il peut alors se prêter à diverses interprétations et traduire pour les uns une grande générosité, ou, à l'inverse, pour les autres, une volonté de légitimation de politiques économiques soucieuses d'améliorer leur image environnementale et sociale.(3)

Sur le terrain, réduire la consommation d'eau potable, favoriser la création d'entreprise dans les quartiers marginalisés ou économiser le foncier peuvent relever d'objectifs de rentabilité comme de solidarité. Préserver des espaces naturels, favoriser les transports collectifs, mobiliser les habitants peuvent s'inscrire dans deux directions ; l'une privilégiant des valeurs d'échange, l'autre des valeurs d'usage.

Il est donc essentiel de se donner des enjeux, des valeurs. Le référentiel élaboré par les Eco-maires est ouvert et ne se veut pas un carcan, ni s'accommoder du plus petit dénominateur commun. Il a été conçu par des élus responsables locaux conscients qu'il devait s'adapter à des pratiques multiples.

> RÉALISATIONS D'UN QUARTIER DURABLE

Des quartiers durables comment ?

Par une pratique réfléchie et une expérimentation critique

En matière de conception et de réalisation de "quartiers urbains durables", tout reste encore à faire. Les plus volontaires s'inspirent d'expériences étrangères réussies, mais parfois difficilement adaptables, telles que Bedzed (Royaume-Uni) ou Fribourg (Allemagne), pour ne citer que les plus connues, échangent au sein d'associations les innovations et les bonnes pratiques locales, ou confrontent la pratique des acteurs de terrain aux analyses d'universitaires et de chercheurs à l'occasion de colloques, de forums…

C'est à partir de tels échanges et confrontations, qui en soi s'inscrivent déjà dans la démarche de développement durable que les membres du Conseil Français des Urbanistes (CFDU) entendent promouvoir une pratique réfléchie et une expérimentation critique des quartiers durables.

Par le changement des mentalités

Le développement durable semble la seule voie raisonnable. Sa déclinaison au niveau du quartier doit être recherchée. Pourtant, la mise en route des institutions, des structures locales et le changement des mentalités restent très difficiles en raison de la puissance des intérêts à court terme des entreprises, des décideurs et des individus…

La réalisation d'un quartier durable doit composer avec les styles de vie (pratiques distinctives individuelles), avec les modes de vie (pratiques des groupes ou des classes liées à la vague uniformisante de la mondialisation) et avec les genres de vie (coutumes et habitudes socio-économiques et culturelles profondément ancrées dans les structures locales des sociétés territorialisées).

Le développement durable impose des changements en profondeur des mentalités et des modes d'actions.

Par un portage politique fort et une gouvernance organisée

Entrée dans le droit français de l'urbanisme avec la loi "Solidarité et renouvellement urbains" (SRU) du 13 décembre 2000, la notion de développement durable est en quête à la fois d'un contenu et d'une voie d'intégration dans les processus décisionnels des acteurs publics et privés, en particulier dans les procédures d'aménagement.

En fait, le développement durable à l'échelle du quartier doit se lire plutôt comme l'un des objectifs de la démarche de projet promue par la loi SRU. Celle-ci consiste à concilier la prise en compte de contraintes environnementales, économiques et sociales dans les documents et les décisions d'urbanisme qui expriment un projet grâce à la mise en place d'un système de gouvernance fondé sur la concertation, le partenariat, la transparence.(2)

Il est donc prioritaire de fixer le cadre politique dès le lancement du quartier durable. Véritable engagement de la collectivité, il peut revêtir la forme d'une charte par exemple.

Grâce à un suivi dans le temps

Pour s'inscrire dans la démarche de quartier durable, il est impératif d'inventer des grilles de lecture et des critères du développement durable "acceptables" par tous les acteurs (collectivités, aménageurs, constructeurs, habitants ou usagers du quartier...) de concevoir des démarches stratégiques susceptibles de s'intégrer dans les procédures et processus d'aménagement en les enrichissant et en les prolongeant, comme le préconise par exemple la démarche des Agendas 21 locaux, et enfin, de proposer des outils pour la conduite des actions, l'évaluation et la mesure du développement durable simples (indicateurs).

Mais il est impossible de tout modéliser, l'imbrication des échelles et des temporalités, les logiques sectorielles, l'ancrage des représentations et des pratiques, les singularités territoriales ou sociologiques, les jeux d'acteurs pèsent sur les projets jusqu'à parfois les infléchir profondément comme autant d'avatars et de paradoxes qui contribuent fortement à la production de la ville et des quartiers. Le temps long de la ville est percuté par les temps courts du politique et les temps immédiats de l'action.

La réflexion théorique doit donc se conjuguer avec celle qui s'élabore dans l'action. (3)

L'approche environnementale : les éco quartiers

Les Eco-quartiers, pour la plupart situés en zone rurale, sont l'expression d'un courant de pensée alternatif dans les pays développés, et leurs habitants restent assimilés à des marginaux. Ils ne semblaient guère pouvoir séduire les classes moyennes. Mais le réchauffement climatique, la sensibilisation croissante des gens à l'avenir de leur planète a renouvelé le regard que nous leur portions.

Le succès médiatique de BedZed en est la preuve.

Ces quartiers sont la réponse à la théorie de l'empreinte écologique, concept élaboré par Rees et Wackernagel, deux chercheurs de l'université British Columbia de Vancouver. Il désigne la surface de terres productives et d'écosystèmes aquatiques nécessaires à la production des ressources et à l'assimilation des déchets d'une population définie, à un niveau de vie spécifié, à un moment et dans un lieu donnés.
En consommant les produits et services naturels et en rejetant leurs déchets dans l'environnement, les humains exercent sur la nature une pression que celle-ci ne peut absorber que dans les limites des capacités de régénération des écosystèmes. Avec notre mode de vie actuel, la demande moyenne mondiale est de 2,2 ha par personne, alors qu'en Suisse elle atteint 6 ha. Sachant qu'il n'y a que 1,8 ha de surface de terre et de mer biologiquement productif par personne, l'empreinte écologique montre que l'humanité consomme plus de ressources et émet plus de déchets que la planète ne peut en supporter. Notre empreinte globale dépasse à présent de plus de 20% la capacité de charge de la planète (et c'est une moyenne).
En d'autres termes, il faudrait donc un peu plus d'un an et deux mois pour régénérer les ressources consommées par l'humanité en un

an. Nous utilisons actuellement 1,2 planète, alors qu'il en existe qu'une de disponible. [8]

C'est le message que le sénateur Al Gore s'est attelé à passer pendant des années et qui est au centre de la prise de conscience mondiale à laquelle on assiste aujourd'hui.

L'intégration d'une politique environnementale dans la conception ou l'amélioration de nos quartiers apparaît comme un vecteur primordial pour la réconciliation de l'homme avec le milieu urbain. Le travail à accomplir est complexe au vu de la diversité des domaines et des caractéristiques qu'il faut prendre en compte.

Afin d'aider les collectivités, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) a réalisé une méthode en 100 fiches pour une approche environnementale de l'urbanisme (AEU) [7].

L'AEU permet, aux collectivités qui s'engagent dans une démarche de planification urbaine ou d'aménagement opérationnel mais aussi à leurs mandataires et à tous les professionnels de l'urbanisme, d'identifier et d'évaluer les différents impacts environnementaux de leur projet urbain ainsi que les mesures et les actions à mettre en œuvre pour mieux les maîtriser. Son objectif est de faciliter la prise en compte des facteurs environnementaux. Dans son principe, l'AEU consiste à ne pas considérer les préoccupations environnementales comme de simples problèmes annexes, mais comme autant de facteurs décisifs à orienter l'économie générale d'un projet urbain.

Une autre approche est apparue dans les années 90, plus technique, la HQE (Haute Qualité Environnementale).

L'approche technique : les quartiers HQE

Il s'agit de mettre en place des technologies de haute qualité environnementale principalement pour et autour des bâtiments.
Les méthodes et labels sont foison. Bien qu'ils soient indispensables, ils ne suffisent pas à eux seuls à opérer le changement. D'abord les usagers doivent apprendre à utiliser ces technologies, comprendre et adhérer à leurs avancés en matière de réduction de l'impact humain sur leur environnement. Sans cela, les belles machines seront vite en panne et remplacées par des machines moins contraignantes.

Ensuite, il importe de savoir à quoi ou à qui s'applique la notion HQE. Un quartier entièrement composé de bâtiments HQE est-il un quartier durable ?

Les quatorze cibles de la qualité environnementale des bâtiments sont ;
- harmonie entre le bâtiment et son site
- choix intégré des procédés constructifs et des matériaux
- chantier "propre" et à faibles nuisances
- gestion de l'énergie
- gestion de l'eau
- gestion des déchets d'activités
- gestion de l'entretien et de la maintenance
- confort acoustique
- confort visuel
- confort olfactif
- conditions sanitaires des espaces
- qualité de l'air
- qualité de l'eau

Philippe Madec, architecte (4), nous dit : "Si on lit les textes de la HQE, on remarque qu'il y est question d'art de bâtir environnemental, pas d'architecture. Dans cette procédure française visant à répondre à la norme européenne de qualité des constructions environnementales, on ne trouve pas une seule fois le mot "architecture", ni dans les cibles, ni dans les textes d'accompagnement. Ses rédacteurs ont été très clairs sur ce point : la HQE concerne le bâtiment, l'acte de construire."

C'est pourquoi l'association HQE a pensé à une approche plus globale : la méthode HQ2R.

Cette méthode se veut plus complète et aborde le social et l'économique, mais elle laisse les élus perplexes par sa complexité.

L'approche globale : les quartiers durables

Le recours à la transversalité des approches sectorielles provient de l'obsolescence de la pensée mécaniste en matière de développement durable et a réintroduit l'approche glo-

bale au niveau du quartier, approche qui a souvent été oubliée par les élus et les aménageurs locaux ces dernières années.

Dans une optique de choix entre le curatif ou le préventif, l'application d'une démarche de développement durable aux quartiers devrait permettre de résoudre les problèmes à la source. Les malentendus sont pourtant très courants dans la réalisation d'un quartier ayant les caractéristiques du développement durable. La démarche HQE n'est qu'une étape dans la réalisation d'un quartier de ce type. Elle doit absolument être combinée avec d'autres outils et d'autres démarches. Si ce n'est pas le cas, les seules caractéristiques du projet seront environnementales.

Le quartier urbain durable se veut donc une réflexion environnementale, mais également économique et sociale. Les trois facteurs doivent être pris en compte pour qu'une zone d'aménagement acquière une dimension de quartier. Grâce à une gouvernance adaptée cet espace doit être pensé comme un lieu de vie, de développement et de mixité. En effet, le quartier est un espace micro urbain, qui doit être pensé comme une ville, avec une multitude d'interrelations à des échelles différentes.

Le volet social est une composante à part entière du développement durable en tant qu'équité sociale. Il est jusqu'à présent le parent pauvre, l'absent des quartiers durables en projet ou en cours de réalisation, en France et en Europe. Les quartiers durables sont une nécessité pour économiser les ressources, ils peuvent aussi être une alternative crédible pour les quartiers populaires accumulant les difficultés sociales.

Mais, toute seule, la mixité sociale ne résistera pas aux attraits d'un quartier de grande qualité de vie. D'autant que la mixité sociale n'est qu'une contrainte supplémentaire, dans une société individualiste et consumériste où les habitants, en particulier, ne veulent pas vivre avec d'autres habitants qui leur soient socialement différents. Ceci est le discours d'un grand nombre de maires confrontés aux 20% de la loi SRU. Les nombreux travaux de la concertation entre habitants confirment la difficulté à organiser et à maintenir une mixité sociale dans un quartier. C'est pourquoi, le projet ne peut pas faire l'économie d'un volet social imposant des logements sociaux et intermédiaires, si on veut que le projet reste à long terme un quartier durable.

Un volet social développé autour du rapprochement de tous les acteurs locaux serait un rempart contre les risques de "gentrification" et de spéculation immobilière.

> RECOMMANDATIONS AUX ÉLUS

Des préalables indispensables

Une volonté politique forte

Bâtir : plus que jamais un acte politique ? C'est la question que pose Dominique Jourdain, Maire de Château-Thierry, Président des Eco Maires. Et il démontre qu'il s'agit de fixer un cadre politique et des objectifs partagés avant toute tentative, car les premiers porteurs de l'opération sont les élus locaux. Ils ont compétence en urbanisme et sans eux rien ne se fait. Qu'il s'agisse des élus de la commune ou de l'intercommunalité, leur volonté est essentielle.

Les quartiers durables peuvent être de nouveaux quartiers, mais l'enjeu le plus important en France reste la rénovation de quartiers. Dans les deux cas l'étape importante avant tout choix politique est celui de la compréhension du concept. Et c'est bien là que le bât blesse aujourd'hui. Les élus des grandes villes ont à leur disposition, architectes, urbanistes, paysagistes, techniciens, alors que les élus des petites et moyennes communes, qui ont peu de moyens, ne peuvent même plus se retourner vers les agents de l'État pour se faire une idée sur les quartiers durables. Et les intercommunalités, qui ne sont pas compétentes en urbanisme, ne sont pas organisées pour leur apporter l'aide requise.

On voit bien que les quartiers durables ne pourront être réalisés que par une infime partie des communes françaises. Pourtant la restructuration des centres anciens, les rénovations des quartiers en difficultés qui ne sont pas classés prioritaires par l'ANRU sont le terreau de la mise en œuvre de ce nouveau concept. Alors, volonté politique, oui, mais comment les élus pourront-ils trouver les moyens techniques et financiers ? La remise à plat des mécanismes de la décentralisation sera nécessaire.

Une planification urbaine préalable

Les principes du développement durable ne pourront être appliqués au quartier que si la commune entreprend de les intégrer dans tous les documents de planification et d'orientation communaux et supra communaux.

Leurs déclinaisons seront traduites au niveau intercommunal dans

- le SCOT, document de planification stratégique et son volet développement durable (ordonnance du 3 juin 2004 obligeant à intégrer une évaluation des incidences de ses dispositions sur l'environnement et à définir des mesures de compensation),

- **le PDU**, Plan de Déplacement Urbain, qui doit promouvoir les transports en commun et les modes de déplacements doux,

- **le PLH**, document de programmation de l'habitat sur l'ensemble de l'intercommunalité qui décline des objectifs quantitatifs et qualitatifs de logements à construire ou à réhabiliter, garant de mixité urbaine et sociale,

- **les agendas 21** locaux, outils spécifiques du développement durable, qui déclinent au niveau local les propositions de l'agenda 21 issu de la conférence de Rio de 1992,

- une **charte environnementale**, engagement multilatéral qui définit toutes les actions de long terme destinées à promouvoir une gestion environnementale du territoire. En inscrivant la politique de la collectivité dans la durée, cette charte permet, en outre, de garantir la pérennité du projet et ouvre la porte à une éventuelle labellisation du projet. Elle prend généralement la forme d'un "code de bonne conduite environnementale" établi conjointement par la commune, le gestionnaire et les différents acteurs de l'aménagement.

Au niveau communal les principes du développement durable seront traduits dans **le PLU**, qui comporte un document de présentation de l'ensemble des projets, le Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD). Ce dernier revêt un caractère obligatoire, toutefois son contenu n'est pas opposable, il est souvent minimaliste et ne joue pas le rôle de prise de conscience du projet dans le temps pour lequel il avait été conçu. Pour les petites communes **la carte communale** permet de prévoir la préservation des paysages et des zones sensibles, mais elle ne

constitue pas un outil de projet, il sera recommandé de passer au PLU et de concevoir une charte comme le préconise les Éco-maires pour exprimer la volonté de décliner le développement durable dans les projets de la commune.

Des objectifs partagés

Pour ne pas passer à côté de l'essentiel, il est recommandé de faire un choix partagé et réfléchi des objectifs et des critères incontournables que l'on va s'imposer et des critères vers lesquels on va tendre en expliquant chaque mot pour qu'il ait bien la même signification pour tout le monde.

Les Eco maires ont déterminé quatre familles d'objectifs à respecter :

Urbanisme et aménagement : assurer l'intégration et la cohérence du quartier avec le tissu urbain et les autres échelles de territoires (4 critères incontournables et 4 critères recommandés)

Qualité environnementale du tissu urbain : inciter les constructeurs à viser la qualité environnementale pour l'ensemble des bâtiments (5 critères incontournables et 8 critères recommandés)

Développement social et économique : repérer et appuyer les ressources dynamiques et initiatives locales (4 critères incontournables et 3 critères recommandés)

Gouvernance et pilotage : se doter d'une ambition commune et partagée pour le quartier (4 critères incontournables et 3 critères recommandés).

D'autres démarches sont possibles, les exemples étrangers nous le montrent. Il s'agit de concevoir ensemble un cadre de vie intelligent, créé et porté par ses habitants sur le long terme.

Outils et moyens d'actions

Une gouvernance dans le temps

Définir la gouvernance, notion vaste s'il en est, c'est tout d'abord analyser à partir de concepts qui nous sont connus, comment tirer une réalité applicable au quotidien. Le terme de gouvernance est apparu pour rendre compte d'une mutation des formes de l'action. Pour reprendre l'idée de Patrice Duran, "les institutions du gouvernement n'ont plus le monopole d'une action publique qui relève aujourd'hui d'une multiplicité d'acteurs, dont la capacité d'action collective détermine la qualité. Elle est prioritairement une interrogation sur le pilotage de l'action publique".(5)

Pris dans ce sens, la gouvernance représente la somme des voies et moyens à travers lesquels les individus et les institutions gèrent leurs affaires communes. L'important dans la notion de gouvernance, c'est l'idée de processus interactif : une succession d'étapes à travers lesquelles de nombreux acteurs n'ayant pas le même intérêt et agissant à différentes échelles, mais confrontés à un même problème, vont progressivement construire des solutions puis les mettre en œuvre collectivement.

Le développement durable renvoi nécessairement à l'idée de gouvernance parce que le jeu des valeurs et des intérêts des acteurs de la ville est conflictuel, mais aussi parce que les choix possibles sont complexes et incertains. Plus qu'une question technique, c'est une question d'essence politique.

Organiser la gouvernance nécessite de mettre en place un contexte permettant à tous les acteurs de pouvoir pleinement jouer leur rôle. À ce titre, il faut donc envisager quels sont les modes de participation qui entourent la notion de gouvernance et quels types d'acteurs rentrent en jeu dans ce cadre-là.

Un pilotage spécifique

Il doit viser une ambition commune et partagée pour le quartier.

Un pilotage spécifique sera donc nécessaire via **la création d'une structure propre au projet** bénéficiant d'une certaine autonomie, de compétences transversales et d'un budget propre. Il sera nécessaire de se situer dans une démarche de qualité : évaluer et adapter le projet à chaque étape ; de mettre en commun promotion, capitalisation et partage des expériences.

Mais aussi, reconnaître, valoriser et faire évoluer les métiers, les compétences et les dispositifs, notamment par la formation et les

échanges ; mettre en place un système de management adapté au projet et le faire évaluer dans le temps en changeant parfois les acteurs (passer le relais aux habitants lorsque le quartier est fini ou réhabilité), favoriser une meilleure coordination entre la collectivité et les organismes institutionnels.

Mais avant tout prévoir et organiser l'implication des citoyens dans l'action publique.

Les mécanismes permettant cette participation sont inégaux du point de vue de l'implication des citoyens et plusieurs degrés peuvent se dégager de l'analyse de ces modes. L'action des pouvoirs publics pourra d'ailleurs être évaluée sur les moyens employés pour prendre en compte l'avis des différents acteurs, et plus largement sur la politique soumise à ces avis. Quel que soit le mode de participation utilisé, nous verrons quand même que des recommandations générales peuvent se dégager pour mener au mieux la conduite de l'action.

Des modes de participation hiérarchisés

Afin que les acteurs consultés jouent pleinement leur rôle (éclairer la décision publique), il faut mettre en débat plusieurs types de contributions : le témoignage, l'information, l'expertise technique, la vision politique du changement. Il faut aussi que le résultat de ces processus ait une réelle force dans la décision politique.

À ce titre, l'implication des citoyens à l'élaboration de leur cadre de vie peut se représenter selon une échelle de degrés, allant de la forme la moins participative à la plus active :

- ***Degré 0***, la démarche unilatérale : la collectivité ou le maître de l'ouvrage étudie et décide d'un projet au travers de ses processus internes de décision sans en informer le public.

- ***Degré 1***, l'information : la collectivité informe le public d'un projet, sans attendre de retour.

- ***Degré 2***, la consultation : la collectivité consulte le public sur le projet pour recueillir son avis par le biais d'une procédure obligatoire (type enquête publique) ou volontaire (type référendum).

- ***Degré 3***, la concertation : la collectivité concerte avec le public sur le projet. Elle recueille son avis et lui soumet, après consultation, le projet amendé. Le public peut être amené à faire des contre-propositions. La prise en compte de l'avis du public est indispensable à la poursuite du projet.

- Degré 4, la co-élaboration ou co-production : la collectivité invite le public à participer à l'élaboration collective d'un projet. Elle associe le plus grand nombre d'acteurs possible aux choix, à la définition d'enjeux, à l'élaboration du projet, à sa réalisation, dans sa gestion et son évaluation. La création d'un espace de participation se construit avec méthode et rigueur sur la durée. Ceci implique de mettre au point des outils pédagogiques susceptibles de mettre chacun des participants (élus, techniciens, citoyens…) en capacité de contribuer activement à la réflexion. Par rapport à la concertation, la co-élaboration apporte en plus la notion d'association (au sens le plus fort du terme) des acteurs au processus d'élaboration des décisions, à la mise en œuvre et à l'évaluation.

Une adaptabilité constante des acteurs et des techniques

Lors des 5èmes Entretiens de l'Aménagement à Marseille, les professionnels de l'aménagement ont posé **le principe d'adaptabilité** comme principe d'aménagement durable. "Opérations de long terme, les aménagements et les processus d'aménagement rencontrent des situations et intègrent des logiques économiques qui évoluent de plus en plus rapidement (contexte politique, financier, évolution des priorités internationales, nationales et locales) au moment même où le développement durable leur demande d'intégrer le très long terme.
Comment dans ces conditions concevoir un programme suffisamment souple pour laisser à l'opération d'aménagement les marges de manœuvres nécessaires pour s'adapter à ce contexte en évolution ? Il semble que ce soit le processus de programmation qui soit à modifier. L'opération d'aménagement, de sa programmation à sa livraison, ne peut plus être pensée de façon linéaire, avec la perspective d'un produit fini, dessiné, unique objectif des

actions des divers partenaires, projet qui n'évoluerait que sous la pression des faits extérieurs, alors que le contexte lui est incertain." (6)

Des métiers renouvelés

La prise en compte du développement durable, nous l'avons vu, aura un impact certain sur les modes d'habiter et plus encore sur les métiers liés à l'aménagement de la ville. Les professionnels de l'aménagement (architectes, urbanistes, société d'aménagement, bureaux d'études, logeurs sociaux, acteurs de la politique de la ville...) ont donc une responsabilité importante en matière de développement durable.

Aussi depuis deux ou trois ans, en France, de nombreuses études et voyages d'études sont réalisés par les professionnels de la ville, sur les premières réalisations européennes, afin de réfléchir aux changements de pratiques qu'ils devront mettre en œuvre pour que les villes et leurs habitants apprennent à limiter les impacts du développement sur la nature.

Les aménageurs

Lors du dernier colloque du Club Ville Aménagement à Marseille en février 2007, les aménageurs ont pris conscience qu'ils sont au cœur des enjeux de société qui vont nécessiter des modes de vie plus durables. De part leur métier, les aménageurs possèdent des leviers forts pour intégrer cette nouvelle forme de développement dans leurs réflexions, leur programmation, leur conception, leurs réalisations. Par leurs impacts à long terme sur les territoires, ils sont des acteurs "clés" qui peuvent être, qui doivent être sollicités pour construire collectivement ce cadre de ville soutenable. Il ressort des débats que les difficultés méthodologiques auxquelles vont être confrontés les aménageurs sont importantes. En effet le développement durable interroge la programmation et la gestion urbaine.

La prise en compte du caractère non définitif des choix initiaux provoque une évolution forte du métier qui pourrait être marquée par :

- la disparition d'une programmation-planification statique au profit d'une programmation urbaine évolutive et interactive ;

- l'adaptabilité des projets urbains non seulement dictée par les nécessités du marché mais aussi par l'évolution d'une demande sociale de plus en plus éclatée et de plus en plus évolutive ;

- l'évolution des formes de gestion des espaces urbains plus soucieux des équilibres naturels, de l'énergie ou de leur accessibilité.

Ces évolutions qui restent à analyser, posent la question de la durabilité des choix en aménagement alors même que les produits immobiliers sont eux-mêmes de plus en plus segmentés et spécialisés.

Les urbanistes

L'attention sera portée sur les rôles que l'urbaniste peut jouer :

- L'urbaniste planificateur

Il devra être celui qui incite les communes à établir un cadre de référence au niveau local en cohérence avec les principes du développement durable et à mettre l'accent sur la manière systémique de penser globalement l'organisation du territoire en s'assurant de la cohérence des politiques (habitat, déplacements, développement économique...).

- L'urbaniste coordinateur

Les contraintes imposées au quotidien dans un quartier durable sont de deux ordres. Elles relèvent du social avec la mixité des catégories de la population et de la technique avec, entre autres, un tri des déchets plus performant, des économies de ressources et des changements dans les pratiques de déplacement. Comment faire accepter autant de changements ? Comment faire pour que les habitants / acteurs ne reprennent pas les « mauvaises pratiques» ? La contrainte n'est pas envisageable. L'éducation n'empêche personne d'être indifférent ou inconscient. On prendra pour exemple le mode de vie américain qui depuis Rio "n'est pas négociable".

Il reste à l'urbaniste coordinateur la voie d'une concertation effective. Le développement durable doit être une opportunité pour réaliser une concertation qui ne se limite pas à l'étape de l'information et de la communi-

cation, comme on le constate çà et là. Comment mobiliser la population impactée par un projet si, après lui avoir demander de s'exprimer, elle s'entend répondre que ses remarques sont pertinentes mais qu'elles ne pourront pas être retenues en raison de l'état d'avancement du projet ? La signature d'une charte de la concertation doit devenir un outil commun de tout projet de l'urbanisme durable. Ne perdons pas de vue que l'objectif n'est plus de faire accepter un projet d'urbanisme classique mais d'assurer la pérennité des changements nécessaires dans les pratiques domestiques du quotidien, voire le renoncement à des aspirations personnelles et d'autant plus légitimes qu'elles ont été réalisées par certains : l'accession à la propriété d'une maison individuelle avec son terrain d'agrément, dans un espace périurbain.

Le rôle de l'urbaniste coordinateur consiste à articuler trois catégories d'acteurs; les élus, la population et la société civile (comme cela se fait en Allemagne avec les politiques temporelles par exemple) qui devront être impliquées aux autres volets du projet intégré de quartier durable. Ici, la concertation ne peut pas se limiter à de l'information si on veut que les oppositions à l'action entreprise soient marginalisées et que la population impactée fasse en sorte que le projet reste un quartier durable sur le long terme.

- L'urbaniste gestionnaire du territoire

De la même façon que ce type de projet est une opportunité pour renouveler et renforcer les pratiques de la concertation, le quartier durable est aussi une opportunité pour encourager des rapprochements pour une meilleure gestion du quartier dans le temps. La méthode de Gestion Urbaine de Proximité (GUP) mise en place dans les quartiers de la politique de la ville peut apporter des idées et du savoir-faire.

Elle organise autour d'un chef de projet les interventions de tous les gestionnaires du quartier, bailleurs sociaux, copropriétés, services municipaux, services privés (eau, gaz, électricité…), et les confronte aux aspirations des habitants.

L'urbaniste devra dès l'avant-projet proposer les conditions nécessaires pour qu'une GUP se mette en place et soit pérennisée dans le quartier.

Les autres métiers renouvelés

Les énergéticiens, les logeurs sociaux, les professionnels de la politique de la ville, les architectes, les paysagistes, les métiers du bâtiment, sont aussi conscients des changements à opérer dans les modes opératoires liés au concept du développement durable.
Mais il convient de fédérer leurs démarches de progrès, et là encore pour un quartier, le politique et l'urbaniste doivent être les garants devant la population de leur implication effective et conforme au projet.

AVONS-NOUS ENCORE LE CHOIX ?

Dans la revue "Urbanisme" de mai juin 2006, Thierry Paquot écrit :

"Pour de nombreux praticiens, l'inscription bien timide de la préoccupation environnementale dans la loi apparaît comme une contrainte de plus dans leur métier. Ils sourient lorsque l'un d'entre eux, durant une réunion, s'exclame "on a oublié le durable", et ensemble tentent d'en trouver une justification. C'est dire si ce qui devrait être au cœur du projet urbain et constituer le socle de l'urbanisme, fait figure de cerise sur le gâteau, sorte de décoration inutile et plus ou moins facultative. Il y a là une révolution culturelle à accomplir : penser l'écologie comme une responsabilité élémentaire de tout être humain. L'écologie, n'est pas l'apanage des partis verts ou de post-soixante-huitards sur le retour, c'est la conscience du devenir de la planète et de ses habitants, du Sud comme du Nord, des campagnes comme des mégapoles. Dorénavant, la véritable dualité politique n'est plus celle qui distingue la "droite" de la "gauche", mais celle qui sépare les adeptes du souci écologique des prédateurs. Il y a celles et ceux qui mènent leur existence en rapport avec l'environnement et celles et ceux qui consomment de la Nature, sans commune mesure. L'éco-urbanisme et la diversité de ses expérimentations et propositions doivent devenir la règle et non pas l'exception, il ne s'agit pas d'idéologie politicarde, mais d'une démarche soucieuse de la dimension cosmique de la vie humaine."

L'homme se trouve à un tournant de l'humanité. Des choix sont à faire, en urbanisme plus qu'ailleurs. L'Europe peut donner l'exemple avant qu'il ne soit trop tard et que tous les pays émergeants ne reproduisent nos erreurs d'enfants gâtés destructeurs de notre propre planète. La France doit rattraper son retard et s'interroger sur les raisons qui font que l'urbanisme réglementaire reste encore souvent la seule référence dans les communes sans qu'il traduise un projet commun et une projection des habitants dans l'espace et le temps.

---

(1) J.P. Brouant, H. Jacquot, J.P. Lebreton, *Développement durable, urbanisme et droit,* rfda juillet-août 2006, p.750.

(2) J.P. Ferrand, F. Zitouni, *Construire des quartiers durables : du concept au projet urbain,* rfda, juillet-août 2006, p. 748.

(3) *"Des quartiers durables dans une cité harmonieuse"* intervention de Jean-Claude Margueritte, Directeur des Services Techniques et de l'Urbanisme - architecte-urbaniste, Ville de Lormont, aux Entretiens territoriaux de Strasbourg 2005.

(4) Revue URBANISME mai-juin 2006. Entretiens sur la Haute Qualité Environnementale (HQE) *De la bonne architecture*

(5) Patrice Duran, *"Action publique, action politique"*, sous la direction de J.P. Leresche, *"Gouvernance locale, coopération et légitimité"*, Paris, Pédone, 2001.

(6) Synthèse des travaux du groupe *"développement durable et gestion urbaine"* animé par Alain Bertrand (SEMAVIP), Olivier Piron (CGPC) et François Wellhoff (Mission EPA Saint-Etienne) le 2 février 2007 à Marseille.

(7) *Réussir un projet d'urbanisme durable, méthode en 100 fiches pour une approche environnementale de l'urbanisme* (AEU) ADEME, Édition Le Moniteur.

(8) *Entre Éco-villages et projets d'architectes : les Éco-quartiers.* Camille Bierens de Haan pour URBANISME, mai-juin 2006.

ANNEXES

Chantier "Vers des quartiers durables en France"

Animatrice :

- Janine Bellante ..... jbellante@agglo-paysdaix.fr
Urbaniste OPQU, Directrice de l'habitat et de la politique de la ville de la Communauté d'agglomération du Pays d'Aix.

Participants et associations représentées

Courriels ou autres adresses :

- Centre d'Études Juridiques d'Urbanisme (CEJU) Aix- en- Provence.....cejuaix@yahoo.fr
- Marie-Laure Lambert (CEJU) .....ml.lambert@wanadoo.fr
- Jacques Bedu (FNC Pact-Arim) .....Jacques.bedu@pact-arim-hts-seine.org
- Bernard Lensel (UT).....blensel@grandlyon.org
- Christian Legrand (UT).....christian.legrand@mairie-lyon.fr
- Jean-Claude Margueritte (UT) .....jean-claude.margueritte@ville-lormont.fr
- Jean- Clément Bouvier (UT).....Bouvier.jean-clement@neuf.fr

Actes du colloque parus dans la revue RFDA

- *"Construire des quartiers durables : du concept au projet urbain".* - Introduction de Jean-Pierre Ferrand et Françoise Zitouni, co-directeurs du Centre d'Études Juridiques d'Urbanisme (CEJU), Université Paul Cézanne.
- *"Développement durable, urbanisme et droit",* de Jean-Philippe Brouant, Maître de conférences en droit public à l'Université de Panthéon-Sorbonne (Paris I), chargé de recherche au GRIDAUH, Henri Jacquot, Professeur émérite de l'Université d'Orléans, directeur scientifique du GRIDAUH, Jean-Pierre Lebreton, professeur à l'Université de Versailles- Saint-Quentin-en-Yvelines, directeur scientifique du GRIDAUH.
- *"Comment introduire des critères de développement durable dans les opérations d'aménagement urbain ?"* de Marie-Laure Lambert-Habib, Maître de conférences à l'Université Paul Cézanne - Aix-Marseille III .
- *"Comment introduire des critères dans les procédures contractuelles des opérations d'aménagement urbain ?"* de Malicia Donniau, juriste, Etude Cheuvreux et de Michèle Raunet, Notaire- Etude Cheuvreux.
- *"La participation du public de Erwan Le Cornec",* Maître de conférences en droit public à l'Université de Bretagne Occidentale, Avocat au Barreau de Quimper.
- *"Rapport de synthèse du colloque"* par Jacqueline Morand-Devillers, Professeur à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris

Liste des expériences étudiées

- Projet de renouvellement urbain de Champfleuri de Bourgoin L'Éco-ZAC de la place de Rungis
- La ZAC du Théâtre, le quartier durable de Narbonne
- Le quartier de Bourtzwiller, quartier durable à Mulhouse
- La ZAC de la Couronne à Rennes
- Dunkerque- Grand Large : nouvelle approche pour un nouveau quartier durable -Jallieu
- Le quartier durable du Junot dans le Grand Dijon
- La ZAC Andromède à Blagnac
- L'Eco quartier des Rives de la Haute Deûle
- Le quartier des Brichères à Auxerre
- Les nouvelles maisons de ville dans le quartier Pleyel, ville de Saint-Denis
- La version québécoise de l'Éco-quartier, 50 Éco-quartiers à Montréal
- Le projet de quartier durable de Zas de Beaumont à Pertuis.

Liste des documents à consulter

- Pour une approche environnementale de l'urbanisme – Réussir on projet d'urbanisme durable. ADEME – Édition du MONITEUR.
- Recueil de bonnes pratiques à destination des aménageurs-lotisseurs. SNAL et EDF.
- Développement durable et gestion urbaine. Club Ville Aménagement février 2007.
- Développement durable, écoute des habitants. Inscrire le projet d'urbanisme dans la vie locale. Conseil Français des Urbanistes, 7ème Université d'été. Édition ADIFF.
- Désirs d'habiter : Quelles réponses des urbanistes aux nouvelles attentes des habitants. Conseil Français des Urbanistes, 8 ème Université d'été. Édition ADIFF.