

La fabrication des écoquartiers comme espace d'apprentissage pour la maîtrise d'ouvrage urbaine

Michael Fenker

Depuis le milieu des années 2000, l'aménagement urbain est devenu un objet privilégié dans différentes sphères décisionnelles, militantes et opérationnelles en France pour penser et organiser à l'échelle du collectif la transition vers une situation durable. De ce point de vue, les « quartiers durables », et plus particulièrement les « écoquartiers », dont la réalisation est promue par l'État à la suite du Grenelle de l'environnement, constituent de véritables terrains d'expérimentation. Leur caractère exploratoire reflète bien les incertitudes qui pèsent sur la capacité des systèmes de production à traiter les problèmes liés au développement durable et à la gouvernance de la ville. Le besoin d'innover ne concerne pas seulement la performance des objets à construire ou la qualité du cadre de vie recherchée, mais également les démarches et les dispositifs pouvant encadrer la fabrication de la ville durable.

On constate par ailleurs que, dans les opérations qui affichent des ambitions fortes en matière de durabilité et appréhendent de façon particulièrement transversale cette notion, les acteurs professionnels et institutionnels ont tendance à accorder une attention accrue aux processus d'élaboration des projets, notamment à la façon dont les publics concernés y sont associés. L'expérimentation semble ainsi répondre à deux enjeux intrinsèquement liés : donner au projet les moyens de réaliser des objectifs de durabilité et faire de son élaboration une occasion d'interroger et de faire évoluer les compétences et les pratiques des acteurs impliqués. La transformation des modalités de décision et d'action apparaît alors à la fois comme une condition et comme un objectif de l'expérimentation.

Le renouvellement des pratiques de projet urbain semble toutefois difficile à réaliser. Il se heurte au fait que les savoirs sur lesquels il pourrait se fonder sont encore peu stabilisés, de nature plurielle et disséminés entre divers acteurs. L'évolution des modes de faire ne peut, par conséquent, être considérée seulement comme un problème interne à un groupe professionnel, à une entreprise ou à une opération. Dans ce contexte, et en raison de leur pouvoir de décision en matière de montage et de pilotage d'opération, les collectivités et les maîtrises d'ouvrage professionnelles associées ont un rôle essentiel dans l'émergence et la structuration de l'expérimentation. Cette contribution s'attache à apporter un éclairage sur les dimensions

organisationnelles de l'apprentissage. Elle rend compte des expérimentations menées à l'occasion de projets d'écoquartiers réalisés en France, du point de vue de leurs modalités de mise en œuvre et des effets qu'elles ont sur les pratiques des acteurs. Produisent-elles des formes d'apprentissage? Conduisent-elles à des modifications structurelles des démarches de projet et à l'acquisition de compétences collectives nouvelles? Dans quelle mesure les collectivités et les maîtrises d'ouvrage urbaines parviennent-elles à ajuster, à pérenniser et à transférer les pratiques initiées à l'occasion de ces opérations? Quelles sont les conditions de la reproductibilité des processus d'apprentissage?

L'analyse prend appui sur les résultats de deux recherches¹ portant sur la question des liens entre la perspective d'un développement urbain durable, la transformation de l'organisation des projets et la place des citoyens dans l'aménagement du cadre de vie. Elles s'appuient sur deux corpus² à dimension nationale, constitués d'opérations candidates aux appels à projet EcoQuartier du ministère de l'Écologie et du Développement durable en 2009 et 2011.

L'article propose, dans un premier temps, de préciser l'apport à notre questionnement du concept d'apprentissage dans les domaines de l'organisation du travail et des politiques publiques. La deuxième partie porte sur les opérations d'écoquartiers qui affichent une démarche d'innovation, en essayant d'identifier et de qualifier différents types de structuration pour stimuler des processus d'apprentissage. La dernière partie s'interroge sur les modalités d'élaboration et de diffusion des savoirs et savoir-faire, et sur leur valeur pour les collectivités engagées dans des expérimentations, témoignant en fin de compte d'une difficulté persistante de stabilisation des processus d'apprentissage.

Le renouvellement des savoirs et des savoir-faire en question

Les effets des opérations d'écoquartiers en termes d'apprentissage sont, du point de vue méthodologique, difficiles à appréhender. La compréhension des déplacements individuels ou collectifs opérés au cours des projets pourrait utilement s'appuyer sur une lecture détaillée des interactions, à partir des conditions de départ de la mise en expérimentation des pratiques jusqu'à la perception des actions accomplies, en passant par les ajustements en cours d'élaboration. Cela dépasse toutefois le cadre de la présente contribution. C'est pourquoi nous cherchons à comprendre dans quelle mesure la volonté ou la nécessité de fabriquer autrement la ville, dans un objectif de développement durable, interroge les postures et les pratiques, notamment celles des élus et des maîtres d'ouvrage urbains. Se donnent-ils les moyens – et lesquels – pour engager des processus d'innovation et construire les conditions d'un apprentissage collectif? Ou bien subissent-ils les changements liés aux enjeux nouveaux?

L'analyse des structures adoptées fournit des indications pour comprendre comment les acteurs engagent l'expérimentation et s'ils visent à organiser l'effet de l'apprentissage à l'intérieur et à l'extérieur de l'opération. Des formes de « réflexivité collective » peuvent être mises en place, par exemple à travers des démarches d'évaluation dès l'amont des projets, au cours de leur réalisation ou après leur achèvement. Si des enseignements en sont tirés, conduisent-ils à des ajustements des postures ou des dispositifs qui encadrent les opérations ? Ces ajustements peuvent dépasser le périmètre de la réalisation de projets singuliers et concerner des transformations plus générales au niveau de l'action urbaine, notamment en termes de gouvernance des projets, d'organisation des démarches et des processus, de définition des outils. La question du pilotage et des conséquences des démarches expérimentales peut bénéficier des travaux menés dans d'autres domaines sur le thème de l'apprentissage : les sciences de l'action et les politiques publiques. Dans les domaines de l'action organisée, un aspect fondamental du concept d'apprentissage porte sur la distinction entre savoir explicite et savoir tacite (Polanyi, 1966 ; Nonaka et Takeuchi, 1995). Elle marque une rupture avec la conception traditionnelle qui pense l'apprentissage comme un processus de transfert, essentiellement planifié, de connaissances formalisées. Cette perspective est stimulante pour l'analyse des processus de fabrication du cadre bâti et aménagé, en raison de la spécificité du domaine et de la présence de professions qui y fondent leur agir sur une « réflexion en cours d'action » (Schön, 1983). En effet, la nature largement tacite et difficilement formalisable d'une grande partie des savoirs mobilisés dans les projets et le contenu même de ces savoirs, qui ne sont que partiellement liés à la discipline d'origine ou à la profession des acteurs, rendent difficiles leur acquisition, leur transmission et leur reconnaissance. Des pans entiers de savoirs ne peuvent donc être acquis et trouver leur légitimité qu'au gré du développement des situations opérationnelles et des interactions qui les mettent à l'épreuve. Cela fait du pilotage des projets, du point de vue des formes de coopération et d'implication des acteurs, un levier important pour le renouvellement des savoirs et des savoir-faire en matière de fabrication de la ville.

Cette conception dynamique des relations entre action et savoirs prend appui sur les approches pragmatistes et interactionnistes de Dewey, Goffmann et Strauss, qui considèrent l'apprentissage comme une construction de connaissances à partir de la rencontre du sujet avec son environnement. Cela conduit à concevoir l'invention et le changement des pratiques individuelles ou collectives comme les phénomènes d'un processus d'élaboration de sens. Ce dernier est porté par la confrontation des interprétations subjectives des acteurs par rapport aux cadres et aux finalités de leurs actions (Journé et Raulet-Croset, 2008). Dans un travail sur l'expérience comme moyen de connaissance dans les opérations immobilières complexes, nous avons précisé le caractère continu du processus d'interprétation des savoirs engendré par

l'action et par ce que celle-ci requiert comme savoir-faire pour obtenir un résultat (Fenker, 2009). L'expérience acquise ou en cours conduit les acteurs à agir sur la situation, à adapter leur comportement et à valider, modifier ou réarticuler leurs savoirs. Pour Étienne Wenger (1998), l'apprentissage peut se traduire par un changement de la façon dont les acteurs participent à une action, mais tout autant par la transformation des savoirs en outils, règles, représentations, méthodes, etc. Cette perspective invite à appréhender l'apprentissage dans les projets d'urbanisme comme étant à la fois un processus d'élaboration, de stabilisation et de mémorisation de savoirs pouvant donner lieu à l'évolution des pratiques professionnelles et à l'élaboration ou à l'adoption de nouveaux dispositifs et organisations de projets.

Également présent dans les travaux sur des politiques publiques, le concept d'apprentissage invite à penser le processus de transformation des pratiques des acteurs dans un espace-temps qui n'est plus seulement celui du projet urbain mais également celui de l'action publique et celui du territoire. Cela conduit à analyser « comment les individus perçoivent les effets et les résultats des politiques antérieures » (Maillard, 2010) et à examiner si les pratiques issues des expériences passées ou en cours peuvent être réinvesties dans d'autres actions ou dans d'autres sphères. La critique d'un traitement encore trop souvent sectoriel du développement urbain a contribué à éclairer l'interdépendance spatiale des systèmes urbains et l'utilité de penser les différents niveaux d'intervention et de décision de manière holistique et continue. L'idée de la transversalité, soutenue par l'exigence de conjuguer les dimensions économiques, sociales et environnementales dans une démarche qui se veut durable (Hamman, dir., 2008), incite à ne pas enfermer l'attention dans une scène d'action préétablie, mais à confronter les dynamiques engagées dans les différentes échelles afin de saisir les influences dans les transformations produites (Rumpala, 2010). Les interactions entre les niveaux pourraient témoigner de la circulation des références, des convergences et des différences dans la manière de renouveler les approches, et de l'existence d'espaces d'acculturation et d'apprentissage situés en dehors des opérations urbaines à proprement parler. Ces apports théoriques invitent à appréhender les cadres structurels et les pratiques mis en œuvre dans les démarches expérimentales des écoquartiers comme autant d'indicateurs des intentions et des conséquences d'un apprentissage collectif, reliant différentes sphères de réflexion à l'échelle du local et au-delà dans sa dynamique d'élaboration et de stabilisation des savoirs.

Trois types de structuration de l'apprentissage

Dans les opérations affichant une volonté de la collectivité de dépasser les pratiques habituelles en matière de fabrication de la ville, au regard des enjeux de développement durable, trois modalités différentes pour stimuler et structurer l'émergence de nouveaux savoirs et savoir-faire ont

été identifiées : l'expérimentation consistant à mobiliser des compétences exogènes au système d'acteurs en place, l'exploration de nouvelles démarches et procédures par les acteurs en place, la filiation entre projets et expériences menés au sein d'un même territoire ou d'une même collectivité.

La mobilisation de compétences exogènes

Cette modalité de transformation des pratiques de projet consiste à opérer une ouverture du système d'acteurs habituellement mobilisé par la collectivité afin d'élargir les compétences mises à contribution pour la réalisation d'un écoquartier. Ainsi, de nombreuses villes nouent des partenariats pour transférer le pilotage technique à un aménageur public ou privé et pour élargir leurs domaines d'intervention. Certains partenariats sont réalisés par le biais de missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage. D'autres se situent au niveau de la puissance publique, notamment dans le cadre de rapprochements intercommunaux (65 opérations sur 142³), donnant parfois lieu à des structures de projet très intégrées entre les établissements. La mobilisation de compétences exogènes ne constitue pas une nouveauté en soi dans l'ingénierie de projets urbains. Cependant, la nature des objectifs poursuivis et la complexité procédurale et technique des opérations d'éco-quartiers incitent de nombreuses collectivités à multiplier les instances de gestion de projet et les partenariats. Dans 30 opérations sur 142, le pilotage repose sur au moins deux comités, conduisant à une diversification des jeux d'acteurs selon l'orientation opérationnelle ou stratégique des instances. La multiplicité des structures apparaît également à travers l'existence de groupes de suivi. Dans 51,4 % des 142 opérations, un ou plusieurs de ces groupes ont été mis en place. Cela permet de répartir les responsabilités et les missions entre plusieurs instances, entre pilotage stratégique et opérationnel, 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, de quartier, etc. Cependant, la difficulté d'agréger cette multiplicité d'acteurs et d'instances au niveau de l'ingénierie de projet produit un besoin de pilotage en interne des collectivités. C'est là un enjeu essentiel de cette modalité d'apprentissage : accroître la maîtrise des procédures et la capacité de piloter des systèmes d'acteurs plus complexes. Dans certains cas, cela s'est traduit par une politique de recrutement en faveur d'une nouvelle génération de chefs de projet issus de formations pointues, dotés d'expériences confirmées dans le montage d'opérations, conscients de la nécessité d'une évolution des pratiques et des valeurs professionnelles. La nature des compétences recherchées auprès des partenaires AMO (assistance à la maîtrise d'ouvrage) et des aménageurs s'avère très diverse : pilotage de projet, implication des citoyens dans l'élaboration des projets, communication, accompagnement auprès des habitants, domaines techniques et environnementaux (voirie et réseaux divers, énergies, espaces

naturels, etc.). On comprend dès lors combien les logiques de la mobilisation de compétences exogènes varient en fonction des situations et de la structuration des collectivités et de leurs services techniques : des opérations trop complexes pour être menées uniquement en régie, l'acquisition en interne des compétences nécessaires trop longue ou trop coûteuse, l'intention d'atteindre un meilleur résultat par la diversité des intervenants. La capacité de la collectivité à entrer dans une dynamique d'acculturation et de renouvellement des pratiques par la mobilisation de compétences externes ne dépend pas seulement du type et du niveau des savoirs sollicités, mais aussi des dispositifs mis en place pour accueillir la compréhension et la prise en charge de contenus nouveaux. L'adoption de structures moins cloisonnées par les services municipaux et communautaires, le niveau d'implication des agents dans les actions menées par les partenaires, leur responsabilité dans la coordination et le pilotage de l'opération favorisent l'enrichissement des savoirs et des savoir-faire des techniciens et des élus. L'ouverture du jeu d'acteurs et la prise en charge de responsabilités nouvelles sont conditionnées par plusieurs facteurs : les moyens humains et financiers dont dispose la collectivité, la représentation des enjeux liés à la maîtrise des procédures et de l'accompagnement des processus, la qualité du portage politique, ainsi que la forme concrète de l'implication des élus dans l'expérimentation.

ZAC Paul-Claudé à Amiens : la collectivité bénéficie du savoir-faire du maître d'œuvre urbain

En réponse à l'exigence de savoir-faire en matière de démarche participative inscrite dans le cahier des charges de la consultation, le maître d'œuvre urbain propose une méthodologie issue de son expérience professionnelle acquise depuis de nombreuses années. La SEM (société d'économie mixte) Amiens Aménagement ne possédait pas de compétences en interne dans ce domaine, ni d'expérience dans l'accompagnement de processus impliquant la société civile. Elle se montre ouverte à cet apport et aux adaptations qu'il impose à l'ingénierie de projet habituellement pratiquée par elle. Elle appréhende la méthodologie proposée par l'architecte-urbaniste comme une occasion de renouvellement de sa façon de produire des aménagements urbains. L'évolution que cette expérience introduit au sein de la SEM est qualifiée par son directeur de « changement de culture ». Le travail avec les habitants semble désormais considéré comme une façon de réduire le risque d'erreur : « Quand on pense seul, on croit bien penser, mais on n'est pas sûr de ne pas se tromper... C'est quand même vachement intéressant d'entendre les gens qui sont sur le site et de voir les manques du projet. » L'élu, adjoint à l'urbanisme, ayant participé activement à la mise en œuvre de la démarche y puise également des savoirs qui contribuent à sa propre professionnalisation.

Cependant, l'intervention d'acteurs externes à la collectivité ne représente pas toujours un bénéfice en termes de renouvellement des savoirs. L'autonomisation des missions externalisées ou le désengagement de la collectivité du suivi de l'opération comportent un risque de perte de contrôle du projet urbain et de son articulation avec l'action publique. Certains échecs constituent sans doute une expérience importante pour de futures opérations, mais au prix de difficultés immédiates sérieuses. Certaines collectivités ont ainsi perdu la maîtrise de la procédure, par exemple sur la question de l'implication des habitants et de la politique foncière, au bénéfice de l'aménageur, en raison de clauses de concession insuffisamment précises ou de l'absence de dispositifs incitatifs.

L'exploration de nouvelles démarches

Une autre voie d'évolution des modes de pensée et d'action au sein de la maîtrise d'ouvrage urbaine passe par son propre engagement dans des processus d'expérimentation, afin d'élaborer des savoirs et des savoir-faire à la mesure de ses exigences environnementales et participatives. L'opération devient alors l'occasion de modifier le cadre de l'action, de recomposer le système d'acteurs, de redéfinir les activités qui contribuent à la réalisation de l'écoquartier. L'essence de l'exploration est la mise à l'épreuve de nouvelles alternatives. Elle porte sur de multiples enjeux : l'implication des habitants dans les processus décisionnels et techniques, l'acculturation des élus et des techniciens à des dispositifs participatifs, la mise en place de démarches prenant appui sur des séquences itératives de programmation et de conception, les performances écotechniques, l'élaboration de dispositifs d'évaluation, etc.

L'approche par l'exploration consiste en une implication concrète et directe des agents et élus de la collectivité dans la conception et la mise en place des dispositifs et outils de projet. Une des transformations les plus difficiles à opérer concerne les pratiques liées à la gouvernance. En effet, la mise en place de dispositifs associant les habitants à l'élaboration de l'opération – certains pouvant donner lieu à des formes de coproduction ou de codécision – suscite des interrogations sur la posture des élus et techniciens et sur la distribution des rôles et des savoirs dans le projet. L'expérience d'une approche négociée et collaborative semble enrichir une réflexion collective sur la conduite de projet. La question du montage financier des opérations et de l'intégration des coûts de fonctionnement constitue également un objet d'expérimentation important. Elle incite certaines collectivités à adopter des démarches plus exigeantes au niveau de l'analyse des coûts et implique la présence des gestionnaires des futurs espaces bâtis et aménagés dans la conception.

Les transformations réalisées, parfois désignées comme des innovations, ne correspondent généralement pas à la création de dispositifs entièrement

nouveaux, sans rapport aucun avec des pratiques préexistantes, qui seraient, par exemple, une forme de révolution procédurale. Les démarches poursuivies dans le cadre des écoquartiers suscitent avant tout des déplacements par rapport à des pratiques usuelles locales. Néanmoins, certaines initiatives présentent une véritable originalité sur le plan de la participation des habitants à la définition des projets.

L'exploration de nouveaux dispositifs et démarches a incité certaines collectivités à questionner la structuration de la maîtrise d'ouvrage et l'organisation de projet. La transformation de la structure des équipes et services porteurs des projets constitue un indicateur de la volonté de rechercher une cohérence entre la forme organisationnelle et les objectifs poursuivis. Dans environ 20 % des 142 opérations étudiées, le projet a été l'occasion de procéder à des ajustements structurels au sein des services. Pour appréhender la portée de ces réorganisations, il est important de distinguer les adaptations ponctuelles pour la durée du projet (9,2 % des opérations du corpus) des adaptations structurelles liées à un ou plusieurs projets (11,3 % du corpus). Ces dernières s'inscrivent de façon plus explicite dans une perspective de pérennisation des modifications.

Les réorganisations avaient principalement pour objectif de renforcer les coopérations entre les services techniques et leur implication dans le suivi des opérations. Le dépassement d'une approche sectorielle, qui inspire dans plusieurs cas la volonté de renouvellement des structures, semble en effet source de discussion et d'enrichissement réciproques entre les acteurs, notamment à partir de la compréhension des imbrications des problèmes à traiter et d'une évaluation collective des risques. Cette approche collaborative se traduit, dans certaines collectivités, par un renforcement du management horizontal direct au sein des instances de pilotage technique et, dans sa forme avancée, par la création d'une équipe-projet permanente composée de représentants des divers services que la direction générale veut associer au projet.

Le quartier Danube à Strasbourg: un processus itératif pour inventer des dispositifs participatifs qui conviennent au projet

Dans l'opération du quartier Danube à Strasbourg, c'est l'association Écoquartier qui alimente – avec une méthodologie précise, développée à partir de sa connaissance des écoquartiers en Europe – le travail au sein de l'atelier urbain, préparant la consultation de l'aménageur et élaborant une position commune autour de la démarche à adopter pour impliquer la société civile. C'est l'ouverture opérée par la municipalité, pour précisément explorer une façon plus participative de fabriquer la ville, qui fonde le processus itératif de définition d'une démarche nouvelle. Les propositions émanant de cette instance, qui réunit élus,

services techniques et représentants de la société civile, semblent être reprises quasi intégralement dans l'appel à candidature des aménageurs. C'est dans les phases qui succèdent au choix de l'aménageur, la SERS, que les modalités sont peaufinées et mises en application en fonction de la progression de la compréhension et des expériences des acteurs. Ainsi, la démarche de dialogue compétitif pour désigner la maîtrise d'œuvre urbaine est l'occasion pour la collectivité et l'aménageur de s'interroger sur la possibilité ou non d'y associer les citoyens, compte tenu du caractère confidentiel de la démarche. La dynamique participative, soutenue par certains élus, l'emporte et conduit à associer un groupe restreint de représentants de la société civile à cette phase particulière. Le directeur de la SERS témoigne du manque d'outils au départ : « Dans la consultation d'aménageur, il y avait un objectif qui était clair : c'était de développer cette démarche participative, mais sans méthode préalable. Donc, il fallait construire la démarche. » Un habitant apprécie le travail accompli sur le mode d'intervention des techniciens de la ville : « Tout le monde est en apprentissage, y compris les techniciens qui subitement doivent présenter les choses devant trente personnes. Eux non plus n'ont pas spécialement l'habitude, peut-être, d'intervenir devant autant de monde. Il y a certaines personnes dont je me dis : elles ont vraiment fait des progrès. »

L'expérimentation n'est pas dépourvue de risques, compte tenu du fait que les effets d'une telle démarche sont incertains. Une approche par exploration peut être d'autant plus coûteuse en temps et en moyens que l'écart par rapport aux démarches habituelles est grand. Un autre risque est la mise en jeu de la confiance politique en l'équipe municipale.

La filiation entre projets

Dans cette modalité, l'intention de renouveler les pratiques de projet urbain vise un périmètre plus large que celui d'une opération unique. L'élaboration et la transmission de savoirs s'inscrivent dans un enchaînement de projets à l'intérieur d'un territoire. En favorisant la mise en circulation de certaines pratiques élaborées dans le cadre d'opérations choisies, les collectivités cherchent à organiser et à accélérer les processus d'apprentissage et à démultiplier, sur leur territoire, les effets des moyens consentis pour l'exploration de nouveaux savoir-faire. Selon la temporalité des projets concernés, la filiation peut s'opérer de façon réciproque ou successive. Elle se concrétise notamment par la transmission d'outils et de dispositifs, l'adoption de structures de projet similaires, la migration d'acteurs et la reprise de procédures.

La mobilisation récurrente de certains modes de faire constitue une perspective prometteuse pour les collectivités. Au-delà de l'amélioration des

pratiques, elle permet d'accroître la prévisibilité de l'action publique et des exigences qui lui sont associées, pour les citoyens et pour les partenaires associés à la réalisation des projets. La stabilisation des compétences par la reconduction de certaines pratiques permet d'obtenir une plus grande efficacité. Par exemple, sur le plan des procédures d'urbanisme, quand celles-ci sont issues de nouvelles directives telles que le dialogue compétitif, une certaine fréquence des opérations urbaines peut améliorer leur maîtrise par les acteurs de la collectivité.

Le phénomène d'enchaînement des projets ne doit pas pour autant être appréhendé comme un simple processus de reconduction des savoirs et des savoir-faire élaborés précédemment. La transposition des pratiques vers un autre terrain d'intervention permet aussi le perfectionnement et l'extension des compétences et des modes de faire. Dans certaines villes affichant des ambitions fortes en matière de démocratie locale, l'élargissement des bases de la participation citoyenne présente un enjeu constant. La reconduction de dispositifs participatifs a nécessité dans plusieurs villes des adaptations au contexte socio-économique spécifique des quartiers. Dans des contextes de vieillissement de la population ou de tendance au repli communautaire, des dispositifs *ad hoc* de sensibilisation ont pu être mis en place. L'adaptation de la démarche de la collectivité témoigne ici de la volonté d'une amélioration continue des pratiques participatives, pour laquelle le soutien des élus s'avère essentiel.

Les procédures actuelles de l'aménagement urbain, par exemple celle des opérations ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine), peuvent aussi servir dans la perspective de filiation des savoirs et des savoir-faire entre projets. On constate que les projets d'écoquartiers, qui s'inscrivent dans ce type de procédure, ont pu bénéficier des dispositifs de pilotage, de suivi et d'évaluation recommandés par les porteurs de ce programme. Lorsqu'elles sont montées en régie, ces opérations peuvent avoir été l'occasion, pour les professionnels qui en ont la charge, de faire l'apprentissage dans la durée d'un ensemble de méthodes et d'outils de management assez sophistiqués. Dans d'autres cas, la reconduction des approches a été envisagée dans une perspective de standardisation des procès et des produits. La posture « industrielle » (Boltanski et Thevenot, 1991) de nombreux maîtres d'ouvrage, en particulier dans le domaine de l'habitat, peut alors constituer un frein à l'élévation des ambitions poursuivies en matière de performances énergétiques des constructions – on n'engage plus une réflexion sur la pertinence des moyens engagés, par exemple pour l'obtention du label BBC (bâtiment basse consommation) – et, plus généralement, à la prise en compte des spécificités locales liées aux modes de vie et aux usages des habitants dans la démarche.

Pour éviter que les démarches et dispositifs demeurent des inventions ponctuelles, certaines collectivités abordent la filiation entre projets à partir

d'une organisation nouvelle de leurs services techniques. Cette option n'est toutefois envisagée que dans un nombre limité d'opérations. Sur la base des enseignements tirés d'une expérimentation en cours, 5 opérations sur 142 affichent le souhait d'une généralisation des modes d'organisation de la maîtrise d'ouvrage, tandis que respectivement 4 et 8 opérations affichent le souhait d'une généralisation des outils et d'une généralisation des bonnes pratiques élaborées à l'occasion de la réalisation d'un dispositif technique. L'organisation du pilotage technique en équipe-projet à Mulhouse, entre les services municipaux et communautaires, est clairement une démarche qui vise à assurer la transversalité des compétences, préexistantes ou liées à l'expérience de pilotage des différentes opérations d'écoquartiers de la ville, en réunissant les agents d'un grand nombre de services pour intervenir sur une pluralité de projets. À Strasbourg, le développement d'une « méthodologie » précisant le rôle et le fonctionnement des ateliers urbains et des ateliers de projet constitue également une forme organisée du transfert des nouvelles compétences acquises au sein de la collectivité. C'est un groupe de travail de la ville et de la communauté urbaine qui a mis au point un guide pour la tenue de ces ateliers en s'appuyant sur les enseignements des différentes opérations urbaines de l'agglomération.

Les Berges de la Doller à Mulhouse : une volonté de capitaliser les savoirs et savoir-faire éprouvés dans une autre opération d'écoquartier

L'organisation de la maîtrise d'ouvrage s'inscrit dans une double continuité, celle d'un programme de renouvellement urbain (PRU) couvrant six quartiers de la ville et celle d'une structure de projet mise en place à l'occasion d'une autre opération, l'écoquartier Wagner, réalisée trois ans plus tôt. Le projet est mené en régie, sans recours à un aménageur. La volonté des élus de conserver une emprise très directe sur l'opération s'appuie sur une organisation des services municipaux et communautaires très structurée et intégrée. Une équipe-projet composée de six personnes est dédiée à cette opération. Elle bénéficie de nombreux appuis internes et externes, notamment d'un comité de coordination des différentes opérations PRU. La chargée de projet du service Espaces verts Environnement témoigne : « Il y a tout un travail interservices qui est très riche. Ce sont des compétences complémentaires réunies pour un travail de groupe autour de la concertation. C'est un peu une expérimentation. Mais de toute façon, à Mulhouse, c'est notre façon de travailler. »

Le passage de l'opération Wagner à celle des Berges de la Doller marque une prise en compte plus large des enjeux du développement durable, en renforçant notamment la dimension sociale du projet et l'élaboration d'un bilan préalable. Divers éléments ont enrichi la démarche

de l'équipe projet. En effet, l'expérience du tissu social spécifique du quartier conduit à développer le caractère incitatif de la démarche, en ouvrant celle-ci vers un travail sur la mémoire du lieu portée par les habitants. La mission d'évaluation du projet, obligatoire pour les PRU, portant sur la qualité urbaine, la qualité de l'accompagnement social, l'impact social et environnemental du projet, a également été l'occasion d'approfondir les méthodes et les expériences de l'équipe. La directrice de projet souligne : « Sur cette opération, le service Renouvellement urbain, porteur du projet dans sa globalité, s'appuie sur une légitimité acquise notamment à travers l'opération Wagner. »

L'analyse des approches organisationnelles de l'apprentissage montre que les démarches expérimentales peuvent s'inscrire dans une continuité entre les trois modalités décrites et produire des effets réciproques. En effet, la mobilisation de compétences exogènes, l'exploration en interne de nouvelles pratiques et la reproduction de dispositifs élaborés ailleurs peuvent coexister dans une même opération ou intervenir dans des démarches successives. Les liens réciproques confortent en même temps l'idée que l'élaboration, la stabilisation et la transmission des savoirs sont des processus non linéaires dans lesquels le rebondissement imprévisible des événements dans l'action peut confirmer, transformer ou contredire les pratiques en cours. La démarche expérimentale n'est donc pas toujours une belle histoire : des ruptures, des oublis, des échecs en jalonnent le processus d'apprentissage. La gestion de ces démarches est d'autant plus difficile et incertaine que les acteurs peuvent tirer des enseignements différents d'une même expérience, et l'absence d'un espace de réflexivité peut entraver le partage et la stabilisation des savoirs élaborés.

La mise en place de démarches expérimentales pour favoriser le renouvellement des pratiques de projet ne peut s'opérer que si elle est soutenue, voire coordonnée, par le politique. Le dégagement d'une marge de manœuvre au niveau de la temporalité de l'opération, des moyens financiers et humains engagés, etc., « négociée » par des élus porteurs d'une volonté d'innovation, est un soutien précieux dans la (re)définition des orientations, par exemple pour encourager l'abandon de pratiques jugées technicistes et l'ajustement des structures. Le portage politique exerce une fonction d'incitation et de légitimation vis-à-vis de l'expérimentation. Le soutien des élus les plus influents semble avoir d'autant plus d'impact qu'ils s'impliquent personnellement dans le déroulement d'une opération. La capacité des élus à indiquer clairement la perspective dans laquelle s'inscrit l'expérimentation est également essentielle. Le sens que leur engagement donne à la démarche exploratoire n'est pas uniquement celui d'assurer, pour les acteurs professionnels, la possibilité d'acquérir de nouveaux savoirs. Le portage politique permet aussi, à travers des actes concrets, l'expression d'une volonté

politique d'engager la transition vers une situation plus durable, inscrite dans les programmes des élus et soumise au scrutin lors des élections.

La transversalité et la réflexivité collective comme ressource

Pour saisir le caractère dynamique des processus d'apprentissage, il convient de regarder plus précisément les interactions qui se déploient au cours des différentes phases d'une opération. C'est dans l'action que les savoirs sont articulés aux situations : dans un jeu de confrontation de positions divergentes, de rencontre de compétences diverses (complémentaires, redondantes, décalées), d'ajustement des comportements et des savoirs, laissant envisager une production collective et l'obtention d'un résultat. Dans les collectivités innovant dans le montage et le pilotage des opérations et poursuivant des enjeux de développement durable et de démocratisation de l'action publique, deux représentations semblent particulièrement prégnantes pour appréhender la relation entre la forme d'implication des acteurs dans les processus expérimentaux et l'évolution de leurs pratiques professionnelles vers des modes plus collaboratifs et participatifs : l'une a trait à la transversalité et l'autre à la réflexivité.

La première représentation porte sur la transversalité des compétences mobilisées dans une opération. Celle-ci est identifiée, d'une part, comme une condition pour articuler les objectifs sociaux, économiques et environnementaux du projet urbain et, d'autre part, comme un moyen de confronter les pratiques habituelles à la diversité des points de vue et de contribuer ainsi à faire évoluer la compréhension des enjeux et des modalités de leur prise en compte dans l'action publique. Tout en faisant usage des procédures classiques de l'aménagement, les collectivités qui se sont engagées dans cette voie ont cherché à rendre effective une certaine transversalité, à l'occasion des opérations d'écoquartiers, en favorisant les relations horizontales entre les services internes (urbanisme, habitat, voirie, démocratie locale, commerces, etc.). La constitution de structures de type équipe-projet ou « mission interservices » a permis, dans plusieurs opérations, l'intégration d'une pluralité de compétences dans les instances opérationnelles. Les collectivités ont ainsi voulu s'assurer d'une prise en charge conjointe des problématiques en jeu (gouvernance, mobilité, aménagement urbain, construction, risques, protection de l'environnement, etc.) et d'une meilleure compréhension des effets de leur action dans les différentes sphères de leur territoire.

Dans certaines opérations, l'approche de la transversalité ne s'est pas limitée aux services techniques. La diversification des instances de projet (décision, suivi, coproduction, évaluation), réunissant habitants, concepteurs, AMO et acteurs institutionnels, traduit l'intention d'explorer de façon encore plus large les problématiques d'usages, de conception et de gestion du cadre

bâti et aménagé. Cependant, la volonté d'entrer dans une approche plus transversale, par la démultiplication des instances, s'est parfois heurtée à des difficultés de pilotage de projet dans la durée. En effet, le suivi des discussions et des décisions dans chacune des instances nécessite une maîtrise continue des procédures et, par conséquent, des compétences de conduite. Cette approche requiert aussi une vigilance accrue au niveau de la coordination pour assurer un jeu itératif de propositions et de controverses, dans le but de permettre un partage de l'avancée des réflexions entre les instances, et d'éviter qu'une approche trop cloisonnée des intervenants ne vienne invalider les intentions initiales.

Le décalage entre, d'une part, les nombreuses déclarations en faveur d'une mise en relation horizontale des services et, d'autre part, le faible nombre de démarches transversales opérées dans les projets urbains, est révélateur du poids des obstacles à une diffusion plus importante des principes de transversalité. Dans son travail sur les collectivités engagées dans des démarches de développement urbain durable, Cyria Emelianoff (2005) précise la nature de ces obstacles : les enjeux et territoires de pouvoir, les résistances des cultures professionnelles et les inerties organisationnelles. Les entretiens menés avec certains chargés d'opération dans le cadre de nos enquêtes permettent d'y ajouter un autre élément qui conditionne la mise en place d'un travail transversal : la transparence dans la circulation de l'information et dans la construction des décisions au sein des directions ou des services de la collectivité.

Ainsi, l'apprentissage dans une approche transversale peut être envisagé comme une déconstruction du fonctionnement routinier des services, stimulée par la confrontation des acteurs à une vision élargie des effets et des faiblesses de leur intervention. La construction de pratiques nouvelles prend appui sur une coordination transversale et itérative. Elle inclut l'échange d'expériences construites par une pluralité de points de vue, la promotion de savoirs collectifs, la mobilité des ressources, ainsi que la gestion collective de l'échec. Ce processus d'apprentissage, s'il est porté par les élus, peut également conduire à l'élaboration d'un sens nouveau de l'action publique.

La seconde représentation met en avant la réflexivité collective, considérée comme un moyen par lequel les acteurs réalisent une lecture des processus d'expérimentation et en tirent des enseignements. En faisant de ces processus une catégorie de pensée, les acteurs donnent une dimension collective à leur expérience et créent des occasions pour ajuster les dispositifs, énoncer les conséquences qui en résultent pour l'action, discuter des perspectives ouvertes à plus long terme.

La réflexivité collective à l'échelle d'une opération s'appuie sur la dynamique qui résulte de la confrontation entre savoir et action, entre des expériences acquises ailleurs et l'expérience en cours. Elle peut être déclenchée par un

événement inattendu, par exemple un problème lié à la mise en œuvre d'une procédure, un échec dans l'implication des populations concernées, ou bien par un sentiment d'incertitude vis-à-vis des moyens disponibles pour répondre aux objectifs visés. Face à leurs interrogations, les acteurs construisent collectivement, à travers la réflexion sur les processus de projet (par exemple par le biais de démarches d'évaluation *in itinere* et *ex-post*), un sens qui rend leur engagement dans l'action à nouveau possible. En se référant à des processus de coproduction, Philippe Lorino (2009) précise bien que cet échange dialogique n'est pas suspensif. Le déroulement habituel du processus n'est pas interrompu par la réflexivité, en raison de la continuité des obligations opérationnelles et du fait que les explications apportées aux problèmes rencontrés demandent à être testées dans la pratique. Même si certaines démarches réflexives s'écartent du déroulement opérationnel du projet (visites d'autres écoquartiers en France ou à l'étranger, élaboration du dossier de candidature au concours EcoQuartier, etc.), elles constituent à leur façon une découverte, un point de vue nouveau sur l'action.

Dans le prolongement de cet éclairage sur la capacité réflexive des acteurs, les *best practices* n'apparaissent plus nécessairement comme des vecteurs d'un processus de normalisation. Identifiées à travers la capacité de discerner ce qui est acceptable et à conserver, y compris celle de construire des critères d'appréciation de ce qui constitue une progression des savoirs, ce sont alors les conditions de leur transmission qui pourraient mobiliser l'intérêt des collectifs pour les *best practices* (Rumpala, 2010). La notion de capacitation des individus et des collectifs, liée à celle de réflexivité, ouvre ainsi une piste pour appréhender la portée des transformations d'une façon qui les sort d'une dimension purement tacite et informelle. Elle soutient la possibilité d'un apprentissage au-delà du seul aspect de renouvellement des pratiques, en y intégrant le développement des capacités réflexives et discursives.

Le trait commun entre transversalité et réflexivité est leur caractère dialogique, produisant un échange entre savoirs différents, mais aussi entre savoir et action. De ce point de vue, on peut les considérer comme les deux faces d'une même médaille. Les deux renvoient cependant à deux intentions distinctes. La transversalité vise à porter collectivement un élargissement du regard sur l'action, tandis que la réflexivité tend à porter collectivement une interrogation sur les processus en cours, sur l'amélioration, la stabilisation et la diffusion des pratiques.

Conclusion : des modèles de pensée plus que des modèles d'action

Notre analyse contrevient à l'idée du caractère séquentiel ou progressif entre la production et la circulation des savoirs, encore présente dans le champ de l'architecture et de l'urbanisme. L'élaboration, la capitalisation

et la diffusion des savoirs peuvent se faire simultanément dans un même espace, comme celui ouvert par les projets décoquartiers. Ce qui n'exclut pas l'existence d'autres formes d'apprentissage, notamment la formation. Mais, dans le sens d'un processus itératif et collaboratif d'élaboration et d'échange des savoirs, il n'y a pas de modèles, de types de savoirs formels diffusés à travers des modèles. Les savoirs de la production architecturale et urbaine restent éminemment liés aux situations et aux contextes locaux. La transversalité et la réflexivité s'apparentent à des modèles de pensée, des règles qui gouvernent l'action (Schön, 1983).

Les expériences de terrain montrent qu'il y a bien une approche organisationnelle de l'apprentissage dans les projets décoquartiers. Celle-ci mobilise à la fois des dimensions structurelles et interactionnelles. Si la volonté d'expérimenter de nouvelles pratiques est forte, la capacité d'inscrire les intentions ou les progressions réalisées, en termes de savoirs et de savoir-faire, dans des formes stabilisées, éventuellement reproductibles (procédures, dispositifs d'évaluation, structures transversales des services, etc.), en est encore largement au stade du balbutiement. En effet, la gestion des processus d'apprentissage est complexe et incertaine. Elle comporte de nombreux écueils dont témoignent les abandons fréquents de dispositifs et de démarches.

Bibliographie

- Boltanski L., Thévenot L., 1991, *De la justification*, Gallimard, Paris.
- Emelianoff C., 2005, « La ville durable en quête de transversalité », dans Mathieu N., Guermond Y. (dir.), *La Ville durable, du politique au scientifique*, Cemagref, INRA, p. 129-142.
- Fenker M., 2009, « Expérience et coopération au sein de la maîtrise d'ouvrage », dans Biau V., Tapie G. (dir.), *La Fabrication de la ville. Métiers et organisations*, Parenthèses, Marseille, p. 153-164.
- Hamman P. (dir.), Blanc C., Henninger F., 2008, *Penser le développement urbain : regards croisés*, L'Harmattan, « Logiques sociales », Paris.
- Journé B., Raulet-Croset N., 2008, « Le concept de situation : contribution à l'analyse de l'activité managériale dans un contexte d'ambiguïté et d'incertitude », *M@n@gement*, 11:1, p. 27-55.
- Lorino P., 2009, « Concevoir l'activité collective conjointe : l'enquête dialogique. Étude de cas sur la sécurité dans l'industrie du bâtiment », *Activités*, 6:1, p. 87-110.
- Maillard de J., 2010, « Apprentissage », dans Boussaguet L. et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, p. 68-75.
- Nonaka I., Takeuchi H., 1995, *The Knowledge-Creating Company. How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*, Oxford University Press, New York.

- Pinson G., 2004, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », dans Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris, p. 199-233.
- Polanyi M., 1966, *The Tacit Dimension*, Doubleday, Garden City, New York.
- Rumpala Y., 2010, *Le Développement durable ou le gouvernement du changement total*, Le bord de l'eau, Lormont.
- Schön D. A., 1983, *The Reflective Practitioner*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- Wenger E., 1998, *Communities of Practice. Learning, meaning, and identity*, Cambridge University Press, Cambridge.

Notes

- 1 Zetlaoui-Léger J. (dir.), Fenker M., Heland L., Grudet I., Gardesse C., Weber B., 2013, *La Concertation citoyenne dans les projets d'éco-quartiers en France : évaluation constructive et mise en perspective européenne*, programme CDE, MEEDDAT, Lab'Urba, PRES Paris Est, en ligne. Zetlaoui-Léger J. (dir.), Fenker M., Leonnet J., Thonnart A., 2014, *Les Démarches, processus et procédures dans les premiers projets d'EcoQuartiers en France*, MEEDDAT, LET-UMR LAVUE, en ligne.
- 2 La première recherche, menée entre 2009 et 2012, porte sur un corpus de 87 opérations (réponses reçues sur 120 questionnaires envoyés). La deuxième recherche, entre 2012 et 2013, a analysé les données de 142 opérations.
- 3 Toutes les exploitations statistiques citées proviennent de la base de données de la deuxième recherche, Zetlaoui-Léger J. (dir.) et al, 2014, constituée à partir de la seule déclaration des chefs de projet des opérations.