

6

REPENSER L'AMÉNAGEMENT PAR SES CONFLICTUALITÉS

Groupe de travail piloté par

Dominique Givois, directeur général du groupe Ensemble,

Hélène Dang-Vu, enseignante-chercheuse à l'École d'urbanisme de Paris – Lab'Urba,

Alexandre Maïkovsky, directeur général adjoint de l'Epa Sénart,

Hélène Nessi, enseignante-chercheuse à l'Université de Nanterre La Défense – Lavue
accompagnés de Xavier Desjardins et Clémentine Genet d'Acadie

DE ——— —— L'ACCEPTABILITÉ À LA ——— —— CONFLICTUALITÉ

Manifestations bruyantes lors d'une réunion publique, échanges virulents sur des réseaux sociaux, hausses de ton entre des professionnels et des élus, pancartes rageuses sur les bords des fenêtres : les manifestations des conflits en aménagement sont multiples, parfois confuses et quelquefois sources de mal-être. Comment prendre en compte ces situations ?

Le cycle de travail *Repenser l'aménagement par ses conflictualités* du Club Ville Aménagement a travaillé pendant deux ans sur cette thématique. Comment caractériser ces conflits ? Faut-il les éviter à tout prix ou les prendre en compte dans les processus d'aménagement ?

SORTIR DU RÉFLEXE DE L'ACCEPTABILITÉ

Le titre initial du groupe de travail était « l'acceptabilité de l'aménagement ». Que faut-il faire pour rendre acceptable un projet ? Ce terme part du principe qu'il est possible par une analyse précise d'une société locale de savoir ce qu'elle est prête à accepter. Un tel principe paraît peu crédible : aucun sociologue ne s'aventurerait à dire que sa science en est capable. En effet, un bon sociologue sait que la société n'est pas « inerte » : annoncer un projet, c'est déjà faire changer la société, transformer les représentations. Tout provocateur (talentueux) le sait bien : ce qu'il dit est inacceptable (*a priori*), mais le fait même de le dire conduit le public à s'interroger sur le bien-fondé de cette inacceptabilité et, pour une partie tout au moins du public, à l'accepter.

Par ailleurs, ce mot d'acceptabilité posait une deuxième difficulté. Cela supposait qu'un bon projet d'aménagement est un projet qui ne subit aucune contestation et aucune remise en cause. Mais est-ce le signe de sa pertinence ? Dans des quartiers populaires, le silence qui peut suivre la présentation d'un projet de rénovation urbaine n'est-il pas le signe inquiétant d'une absence de crédibilité accordée par les habitants à tout projet d'aménagement de transformer réellement leur trajectoire de vie ? Ces réflexions ont conduit le groupe de travail à poser pour principe que le conflit était inhérent au projet d'aménagement, qu'il fallait savoir « faire avec », voire, si possible, en tirer profit.



LE CONFLIT COMME MOTEUR

Deuxième étape de ce décalage : comment aborder la question de la conflictualité ? Une tentation des premiers échanges était forte : celle de s'intéresser aux nouvelles radicalités. En effet, de nombreux participants au groupe de travail signalaient être en butte à de nouveaux mots d'ordre militants qui pouvaient les désarçonner notamment dans le domaine de l'environnement ou des droits des minorités. Si ces questions ont toute leur légitimité, une telle étude aurait été uniquement « extérieure » au groupe de travail, à la manière d'une enquête sociale menée par des chercheurs pour tenter de comprendre les nouveaux mots d'ordre et les nouvelles modalités d'action dans le champ politique et social.

Il ne s'agissait pas non plus de s'interroger sur le caractère « normal » ou « pathologique » des conflits dans la société. Ce débat est au cœur des sciences sociales et des théories politiques, notamment depuis que certains, comme Karl Marx avec la lutte des classes, ont pensé le conflit comme le « moteur » de l'histoire.

Le choix a été fait de regarder le conflit qui émerge dans l'interaction entre l'aménageur et « son environnement ». Les chercheurs du groupe de travail n'ont donc pas été convoqués pour dire ce qu'ils savent des conflits dans la société, mais pour aider, grâce à leur méthode, à interpréter, à analyser et à mettre en perspective les récits que les aménageurs font des conflits qu'ils vivent dans leur environnement professionnel.

COMPRENDRE ——— ——— LES SOURCES DES CONFLITS ———

Trois crises structurantes auxquelles les oppositions aux projets s'adosent ont été distinguées : une crise de l'expertise, une crise de l'intérêt général et une crise de la représentation.

La crise de l'expertise

La donnée publique n'est plus un monopole ; l'« expertise d'usage » s'affirme et les contre-analyses associatives et universitaires se multiplient. La neutralité des chiffres elle-même est interrogée. Ce phénomène s'explique par l'élévation du niveau d'études de la population, l'accès plus large à l'information et aussi la reconnaissance du fait que toute expertise est non neutre.

La crise de l'intérêt général

Historiquement défini par l'État et ses institutions, l'intérêt général fait l'objet d'une remise en question profonde. La perte de confiance envers les institutions, la longue temporalité des projets et la rareté des ressources foncières entraînent des désaccords sur ce qui constitue l'intérêt collectif. Il ne se décrète plus, il se négocie et s'argumente, comme équilibré entre intérêts légitimes, mais divergents.

La crise de la représentation

L'exemple du quartier d'affaires de la Défense, à Nanterre, illustre bien ce phénomène. L'État, promoteur du développement au service du capitalisme national, s'oppose à la municipalité, attachée à préserver le caractère populaire de la ville. L'affaiblissement des corps intermédiaires et la défiance envers la délégation ont brouillé les médiations, tandis que la prise de parole directe s'est imposée, parfois au prix d'un durcissement des échanges. Mais cette crise est plus profonde que la seule sphère politique. Elle touche l'ensemble des instances : associations, groupes d'habitants, syndicats, amicales de locataires, etc.

Cette triple crise contraint désormais les aménageurs et les pouvoirs publics à expliciter la manière dont s'opèrent les arbitrages, lorsque plusieurs finalités légitimes entrent en concurrence : protéger des sols vivants et produire des logements accessibles ; sécuriser des continuités écologiques et renforcer l'accessibilité ; maintenir une activité productive et réduire les nuisances locales. Accepter les conflictualités, c'est reconnaître qu'un projet public n'est jamais une simple opération technique ; c'est un équilibre, toujours discutable, entre des bénéfices et des coûts.

EXEMPLES DE NANTERRE, ZAC SEINE-ARCHE : AMÉNAGER AVEC LES CONFLICTUALITÉS DANS LA DURÉE

L'opération des Terrasses de Seine-Arche, à Nanterre, illustre ce que peut être une conflictualité assumée sur le temps long du projet et à la croisée d'enjeux nationaux et locaux. La confrontation historique entre une ville populaire longtemps dirigée par le Parti communiste et la Défense, symbole du capitalisme d'État, a nourri une conflictualité structurante dès la naissance du projet de ZAC en 2001. À cette opposition idéologique se sont ajoutées des tensions avec l'université, perçue comme isolée du tissu urbain, et avec des initiatives citoyennes autonomes comme la Ferme du Bonheur.

La municipalité a toutefois su canaliser ces tensions grâce à un dialogue soutenu, une ingénierie municipale solide et des relais associatifs alors puissants. Au fil du temps, le conflit est devenu moteur de négociation : chaque extension de la Défense devait bénéficier à la ville par des équipements publics, des logements sociaux ou des espaces partagés. Ce modèle de dépassement des conflits, fondé sur la négociation et la contre-expertise, a permis au projet des Terrasses de maintenir sa cohérence malgré les crises successives.

Des fragilités subsistent toutefois, avec les tensions qui réapparaissent après la livraison, l'essoufflement associatif quand le temps s'allonge et la perte d'attention dans la durée quand les cycles politiques se succèdent.

Enseignements :

- Le conflit, lorsqu'il est explicité, reconnu et énoncé en amont, peut devenir un levier tout au long du projet.
- La qualité de la contre-expertise et des dispositifs d'écoute conditionne la réussite de la concertation.
- La continuité du dialogue entre acteurs publics, habitants et concepteurs, est essentielle à la légitimité des projets.
- Le modèle du « projet urbain à la française » autour d'une vision architecturale et urbaine montre une certaine résilience : le tracé des Terrasses depuis la Grande Arche jusqu'à la Seine a su traverser deux crises économiques (crise de 2008, crise immobilière actuelle), ainsi que le transfert de l'EPA aux collectivités.

EXEMPLES DE ROMAINVILLE-LES LILAS : LÉGITIMER PAR LA CONCERTATION ET L'ÉCOUTE

Dans les trois projets urbains étudiés à Romainville et aux Lilas, les controverses sur les changements imposés (densification, nouveaux équipements, démolition-reconstruction), les démarches jugées insuffisamment concertées, et les inquiétudes liées à l'ANRU et aux procédures IMGP/OAP, ont suscité des mobilisations fortes.

Dans les trois cas d'études, la contestation s'est structurée autour de collectifs citoyens, d'associations locales ou de démarches participatives. Elles ont permis l'expression de revendications spécifiques, qu'il s'agisse du refus du projet (quartier Sentes), de la préservation d'un espace vert (quartier Lucie Aubrac) ou du refus d'une démolition de logements sociaux au profit d'opérations de promotion immobilière (quartier Youri Gagarine).

Si ces trois exemples ont confirmé une évolution dans le rôle des élus sur le portage de projet, s'ancrant dans une démarche de processus d'écoute plutôt que de légitimation par le projet, ils ont révélé des motivations et des méthodologies très diverses d'intégration des habitants dans les projets d'aménagement : votation citoyenne (Sentès), processus de co-construction (Youri Gagarine, Lucie Aubrac), comité de pilotage citoyen (Youri Gagarine). Dans certains cas la concertation a été portée par les élus (Youri Gagarine), dans d'autres par un tiers de confiance (Lucie Aubrac).

Ces expériences révèlent aussi un biais majeur : l'inégalité d'accès aux modes de débat.

Enseignements :

- Le conflit agit comme révélateur et moteur de participation, favorisant la mobilisation et l'émergence d'alternatives.
- La légitimité du projet se construit moins dans la défense politique de celui-ci que dans la qualité des échanges et des débats, la transparence et la neutralité qui les accompagnent.
- Les leviers de contestation et les capacités de mobilisation diffèrent selon la sociologie des territoires et les contextes opérationnels. La parole des habitants les mieux formés ou connectés reste dominante. Les formes de concertations doivent donc être adaptées aux réalités locales.



POUR DES _____ CONFLICTUALITÉS _____ FÉCONDES

Le groupe de travail ne veut pas livrer des « recettes ». En effet, les contextes sont toujours très particuliers, et il y a fort à parier qu'une bonne solution ne puisse réellement être dupliquée. Sont proposés quelques principes pour inspirer des méthodes adaptées à divers contextes.

SAVOIR ÉCOUTER

Après 40 ans de démocratie participative et une certaine lassitude de nombreux dispositifs, quelles sont les conditions de l'efficacité de tels dispositifs ?

Ne pas donner une attention exclusive aux opposants les plus résolus. C'est le paradoxe de nombreuses réunions publiques : en offrant une tribune, cela permet de mettre en scène une opposition systématique et d'inciter au silence ou à la discrétion les personnes prêtes au compromis sincère. Comment alors créer des scènes d'écoute où l'ensemble des points de vue divergents peuvent cohabiter ? Quelles règles du je(u) pour permettre une expression et prise en compte des disparités de positions et des inégalités de moyens d'expression ? Qui devient garant de cette écoute ? L'élu local, ou le bureau d'études spécialisé dans les méthodes de concertation ? S'il n'y a pas une réponse unique à ces interrogations, celles-ci doivent être confrontées dans chacune des opérations d'aménagement afin de s'assurer que l'expérience démocratique qu'elles incarnent n'exacerbe pas les sentiments d'injustice.

Un habitant a le droit de parler. Souvent on convoque l'habitant, mais on aimerait entendre un conseil municipal. Qu'est-ce à dire ? Que quand l'habitant parle de son habiter, c'est-à-dire effectivement des escaliers sales ou des ascenseurs en panne, on lui reproche de ne pas « être à la hauteur des enjeux ». N'est-ce pas paradoxal de l'inviter parler de son environnement et de le lui refuser en même temps ? Écouter l'habitant, c'est élargir le spectre des questions légitimes au débat public. Dans quelques cas, des espaces de dialogue sur ces questions sont ouverts, avant d'aborder les questions de projet, pour ne pas opposer ce qui touche à l'intime et ce qui relève du projet commun, ne pas dédaigner ce qui fait la « vie réelle » au nom de la « vie future ».

Dans la mesure du possible, il est pertinent de proposer un « tiers-garant » pour les débats. Un tel dispositif est obligatoire, par la loi, pour les très grands projets d'aménagement ou d'infrastructure. Les débats sont alors conduits par la Commission nationale du débat public. Confier à un tiers-garant la responsabilité de l'équité des échanges renforce la crédibilité de la décision. À l'inverse du commissaire enquêteur, alimenté par les éléments de la maîtrise d'ouvrage et qui prend position à la fin, le tiers garant n'émet pas d'avis. Choisi par les deux parties, il veille à la qualité du processus, convoque des expertises indépendantes, exige la traçabilité du « pris en compte ». Grâce à lui, les preuves priment sur les postures, ce qui ouvre la voie à de véritables « désaccords féconds ».

— Quartier Lucie Aubrac aux Lilas : face à une opération de densification initialement présentée par la mairie, un groupe de travail s'est constitué avec de nombreux riverains et des habitants experts. Avec la municipalité, ils ont co-construit un nouveau projet conciliant préservation d'un espace vert et maîtrise de la densification.

— Quartier Les Sentes aux Lilas : une votation citoyenne sans préparation ni échange (la procédure IMGP ayant exclu toute concertation en amont) a conduit à un rejet massif des habitants, révélant une défiance envers un processus perçu comme purement formel. Alors que ce projet aurait pu être l'occasion d'ouvrir de nouveaux services et équipements publics dans un quartier relativement isolé, peu d'importance a été accordée à l'expertise d'usage des résidents. L'absence d'écoute et d'accompagnement a privé le débat de son potentiel constructif.

CONCEVOIR AUTREMENT

On décide mieux quand on parle la même langue. La multiplication des acteurs dans les opérations d'aménagement, qui agissent chacun selon une logique propre, invite à partager un socle commun comme base de discussion autour du projet. Un référentiel partagé – lexique, principes, objectifs hiérarchisés, maquettes – réduit les malentendus entre médiateurs et permet aux habitants d'entrer dans la conversation sans se sentir disqualifiés.

-
- Écoquartier de Bongraine à Aytré : une formation interne à la transition écologique a été menée auprès de l'équipe de l'aménageur, pour partager des méthodes et un lexique commun. Ce socle a permis de structurer une approche commune pour accompagner les acteurs du projet. Par ailleurs, les promoteurs n'ont pas répondu à un cahier des charges figé : ils l'ont co-construit avec les architectes, paysagistes et habitants. Les ambitions environnementales ont été définies collectivement, garantissant un engagement concret et partagé dès la conception.
 - Campus de la Bouloie à Besançon : un digest de cinq pages du plan guide, accompagné de maquettes, a rendu le projet lisible et appropriable par toutes les parties prenantes. Une bonne base pour faciliter la discussion avec des acteurs très différents.
-

Dessiner trop tôt – ou trop précisément – c'est manquer le temps de maturation des enjeux sur les programmes. La construction itérative permet de dépasser la logique d'un projet figé. En articulant principes structurants et éléments évolutifs, on donne la possibilité d'ajuster un projet en fonction des retours et des contextes écologiques et sociaux changeants. Cette méthode favorise l'apprentissage collectif et une meilleure intégration des savoirs d'usage et d'expertise. Elle permet ainsi de conjuguer rigueur du cadre et souplesse d'adaptation, pour produire des projets plus justes et durables dans le temps.

L'aménageur est tel le scénariste d'une série télévisée, qui écrit avec précision une première saison, mais qui (à l'exception de quelques invariants), attend que les retours des premiers téléspectateurs puissent s'exprimer pour écrire les saisons suivantes.

-
- Campus de la Bouloie à Besançon : le projet s'appuie sur un plan guide souple comme condition d'adaptation aux différents acteurs en présence. Celui-ci a ainsi été conçu comme une trame réduite à sa plus simple expression et est régulièrement actualisé pour intégrer les usages et besoins émergents.
 - Écoquartier Bongraine à Aytré : la démarche repose sur l'idéal de co-construction continue et le dessin arrive tard. Rien n'est figé dans le plan de composition : toutes les parties prenantes sont appelées à exprimer leurs intentions et ce n'est qu'en bout de chaîne que les maîtres d'œuvre fixent la forme finale.
-

TENIR LA DURÉE

La réussite d'un projet d'aménagement repose sur la capacité des acteurs à s'inscrire dans le temps long. Cette continuité favorise la relation avec les habitants, assure la cohérence du projet et permet son adaptation aux besoins réels et émergents. Travailler dans la durée suppose une présence sur le terrain, comme la tenue de permanences, gage de confiance et d'écoute des usages au quotidien. Cette implication peut s'avérer décisive pour mobiliser l'ensemble des partenaires du projet et pour comprendre les interrelations qui se jouent.

-
- **Campus de la Bouloie à Besançon** : des étudiants en résidence ont analysé les usages et les rythmes du lieu durant plusieurs semaines, afin de comprendre les interrelations avec les quartiers d'habitat social voisins, et les différents usages du campus.
 - **Écoquartier Bongraine à Aytr** : une cheffe d'opération présente sur site une à deux fois par semaine tout au long de l'opération, une association « les communs de Bongraine » initiée par l'aménageur avec les habitants déjà là et ceux qui les rejoignent, un processus de conception et réalisation du projet qui cherche à piloter un vécu avec d'autres acteurs et d'autres objectifs, amenant à travailler le projet sur plusieurs échelles temporelles. Le moment où le projet est considéré comme « terminé » devient plus flou.
-

Tenir la durée suppose aussi d'organiser la transmission entre équipes, qui souvent se succèdent, pour que les changements d'interlocuteurs n'affaiblissent pas la dynamique à l'œuvre. Cette continuité rend possibles une circulation des savoirs et un suivi attentif des usages réels et émergents.

Enfin, tenir la durée n'est soutenable que si les modèles économiques suivent. Rendre public le bilan d'aménagement, bien dimensionner les lignes d'études dès l'amont, assumer des vases communicants entre opérations sont des leviers pour consolider l'équilibre d'ensemble, éviter le surtravail invisible et faciliter les marges d'évolution. La transparence n'est pas un risque : elle engendre de la confiance et crée les conditions pour prendre des décisions solides.

De même, intégrer la médiation, la contre-expertise, la co-construction et la transmission dans les budgets n'a rien de superflu : c'est reconnaître que la conflictualité dans un projet a un coût, mais qu'il est assumé, car il évite des arrêts de chantier, des recours et des renoncements plus coûteux encore.

PENSER LA RÉVERSIBILITÉ ET APPRENDRE DES EFFETS PRODUITS

Les effets d'un projet ne s'arrêtent pas à sa livraison. Gentrification, pression sur les services, tensions d'usages entre populations aux attentes dissemblables peuvent apparaître bien plus tard. Une évaluation sociale post-livraison, modeste, mais continue, permet de détecter les « conflits à retardement » et d'agir sans délai pour ajuster une programmation, renforcer une médiation locale, revoir des règles d'usage, corriger une politique tarifaire. L'objectif n'est pas de contrôler davantage, mais d'apprendre des effets produits pour tenir la promesse d'un projet juste, robuste et lisible dans la durée.

HAUSSER LE NIVEAU D'EXPERTISE SANS DÉPOLITISER L'ARBITRAGE

Le renforcement des expertises, qu'elles soient liées aux sols, à la biodiversité, au climat ou à la santé, enrichit la qualité des projets et ouvre des alternatives crédibles : réhabiliter plutôt que démolir, recourir aux matériaux biosourcés, repenser la séquence « éviter-réduire-compenser ». Face aux impératifs qui s'imposent (notamment ceux de la transition écologique), ces savoirs doivent être intégrés aux démarches de conception, les hypothèses et incertitudes publiées de manière transparente. Si elles élèvent le niveau d'exigence collective, ces expertises ne doivent pas

occulter la dimension politique : l'arbitrage reste une responsabilité politique. Dans ce dialogue élargi, les rôles de chacun doivent être clarifiés. L'élus n'est pas simple promoteur d'un projet : il est garant d'une méthode et chargé de justifier ses décisions au nom d'un intérêt général argumenté. Le concepteur adopte une posture plus humble, mais conserve un rôle essentiel : il reste l'expert du dessin, en mesure de traduire les enjeux dans un projet cohérent.

Un projet pertinent est un projet qui sait se corriger et cela est possible lorsque le processus de conception s'affranchit de la barrière temporelle de la livraison du projet. Le moment où le projet est considéré comme « terminé » devient plus flou.

FAIRE DE LA CONFLICTUALITÉ UNE RESSOURCE

La conflictualité n'est pas ce qui bloque un projet, elle en est la matière première. En la considérant comme un instrument de formulation collective, les projets deviennent plus solides, plus justes et plus lisibles. Ainsi, l'« intérêt général » retrouve sa force opératoire : il cesse d'être un slogan pour redevenir une construction argumentée, partagée et mise à l'épreuve dans la durée.

C'est à ce prix que nos territoires affronteront les transitions écologiques et sociales sans sacrifier la qualité démocratique de leurs décisions.