



HAL
open science

Planter des arbres en ville : au-delà de la solution, penser la gouvernance

Hugo Rochard

► **To cite this version:**

Hugo Rochard. Planter des arbres en ville : au-delà de la solution, penser la gouvernance. LIEPP Policy Brief n°77, 2024. hal-04804381

HAL Id: hal-04804381

<https://sciencespo.hal.science/hal-04804381v1>

Submitted on 26 Nov 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Planter des arbres en ville : au-delà de la solution, penser la gouvernance

RÉSUMÉ

L'afforestation urbaine figure désormais à l'agenda politique d'un grand nombre de métropoles, dont Paris, parmi d'autres « solutions fondées sur la nature » visant à atténuer les effets locaux du changement climatique et à offrir de nouvelles aménités aux citoyens. Si les objectifs quantitatifs sont clairement énoncés, les discours de planification restent lacunaires sur les méthodes opérationnelles et les modes de gouvernance à déployer pour mettre en œuvre ces ambitions politiques de transition. Ce policy brief identifie les verrous et les principaux éléments qui favorisent l'émergence d'une gouvernance collaborative des politiques de transition où techniciens, élus et citoyens peuvent décider et agir ensemble sur la façon de planter des arbres en ville.

Hugo Rochard*

hugo.rochard@gmail.com
Ladys, Sorbonne Université

ABSTRACT

Urban afforestation is now on the political agenda of a large number of metropolises, including Paris, among other “nature-based solutions” aimed at mitigating the local effects of climate change and offering new amenities to city dwellers. While the quantitative objectives are clearly stated, planning discourse remains elusive on the operational methods and modes of governance to implement these transitional political ambitions. This policy brief identifies the obstacles and the main elements that favor the emergence of collaborative governance of transition policies, where technicians, elected representatives and citizens can decide and act together on how to plant trees in the city.

Introduction

Depuis 2015, la Commission européenne a défini un cadre pour les nouvelles politiques d'adaptation aux effets du changement climatique, en portant une attention particulière aux « solutions fondées sur la nature » (*European Commission*, 2015). En tant que milieu particulièrement vulnérable aux effets d'îlot de chaleur urbain, à la pollution de l'air, de l'eau et du sol et à la baisse de la biodiversité, les villes sont aussi concernées par ce nouveau programme d'action. Parmi les pistes d'action pour la restauration écologique des milieux dégradés, la plantation d'arbres et la création de nouveaux espaces forestiers en ville s'imposent comme un enjeu important pour plusieurs instances internationales dont la *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO) (Salbitano et al., 2016) et l'Union internationale pour la conservation de la nature (IUCN) (2020). Désormais, un nombre grandissant de collectivités territoriales intègrent ces préoccupations à leurs plans de gestion et d'aménagement, et ce dans le but d'augmenter la surface des espaces forestiers urbains, d'améliorer la santé de ces milieux et leur contribution à la diversité biologique, tout en renforçant la démocratie locale.

* L'auteur adhère à la
charte de déontologie du LIEPP
disponible en ligne et n'a déclaré
aucun conflit d'intérêt potentiel.

Comment citer cette publication :

Hugo Rochard, **Planter des arbres en ville : au-delà de la solution, penser la gouvernance**, *LIEPP Policy Brief*, n°77, 2024-11-28.

Pourtant, les discours volontaristes occultent souvent quelques impensés que nous soulignons dans ce policy brief. Ces lacunes portent sur au moins deux aspects des nouvelles politiques de transition à mettre en œuvre : i) sur les méthodes opérationnelles d'aménagement et de planification de forêts urbaines plus écologiques, et ii) sur le renouveau des modes de gouvernance associés à ces projets d'aménagement.

Ce propos s'appuie sur une enquête qualitative menée de 2019 à 2022 à l'occasion d'un partenariat original entre la municipalité parisienne et un collectif d'habitants portant un projet de micro-forêt (Rochard, 2023). L'étude de cette expérimentation citoyenne issue du budget participatif de la Ville de Paris révèle qu'une gouvernance collaborative qui associe un collectif de citoyens, des habitants, des membres des services techniques et des élus peut être source d'innovation sur ces deux plans. Ce policy brief identifie les éléments de réussite et les pistes d'amélioration issus de ce cas, et émet des préconisations sur la gouvernance des politiques publiques de transition socio-écologique.

1. L'afforestation urbaine, un nouvel axe pour les politiques de transition socio-écologique

1.1. Créer de nouvelles forêts urbaines

Les villes post-industrielles héritent souvent d'un patrimoine environnemental qui reflète les vagues successives de rénovation urbaine. A Paris, la plupart des espaces boisés sont d'anciennes réserves de chasse. Leur intégration à l'espace urbain s'est faite dans la seconde moitié du XIXe siècle, au moment de la création des squares, parcs, jardins et promenades plantées conçus par Adolphe Alphand (1817-1891). Aujourd'hui, transitionner vers une planification écologique en ville implique d'intégrer le respect de la biodiversité à la conception et la planification de la ville, de créer de nouveaux espaces fonctionnels sur un plan biophysique et hydrologique (Clergeau, 2020), tout en composant avec la trame urbaine existante (bâti, voirie, réseaux, etc.).

Dans ce contexte, la foresterie urbaine est elle aussi amenée à se développer ou à se réformer. En effet, les forêts urbaines, en tant qu'espaces verts, font partie de ces espaces patrimoniaux qui sont gérés de façon spécifique. Particulièrement présente en Amérique du Nord depuis le début du XXe siècle, la foresterie est une branche à part entière des services de gestion urbaine qui implique une formation spécifique des agents au fonctionnement des milieux forestiers urbains (Johnston, 1996). Les forêts urbaines ont la particularité d'être constituées d'espaces discontinus répondant à différents usages sociaux en constituant des zones d'ombres pour les pratiques sportives, ou encore des abris pour l'habitat informel. Ces espaces boisés sont souvent

fragmentés par les infrastructures urbaines, et les arbres isolés sont choisis selon différents critères (morphologie, résistance à la pollution, esthétique, etc.), bien que les arbres d'alignement (arbres plantés de façon linéaire et régulière dans les parcs et jardins ou le long des rues et boulevards) puissent former une véritable canopée à l'échelle de la ville. Les forêts urbaines ont donc la caractéristique d'être très dépendantes des politiques d'aménagement et de gestion, et ce à plusieurs échelles (du quartier à celle de la ville, en passant par celle de l'espace vert) (Campbell et al., 2022).

Aujourd'hui, ces choix d'aménagement écologique oscillent entre deux grandes logiques d'action : i) Ménager ces milieux existants notamment par le développement de pratiques de régénération spontanée au sein d'anciens boisements, ou des formes de protection de friches boisées au sein du tissu urbain. ii) Aménager de nouveaux milieux forestiers par la plantation d'une diversité d'essence d'arbres en pleine terre. Dans ce cadre, de nombreuses municipalités produisent des documents de planification pour augmenter la canopée urbaine. Le Plan Arbre de la municipalité de Paris, adopté pour le mandat 2021-2026, relève en partie de ce nouveau tournant écologique de gestion et de planification des espaces forestiers en ville. Si on note l'émergence d'un discours précis sur les objectifs quantitatifs à atteindre à court terme (170 000 arbres plantés en 5 ans), le contenu est plus évasif sur l'aspect qualitatif des nouveaux espaces plantés, notamment ce qui concerne les méthodes, la typologie des espaces de plantation, leurs bénéfices sur la biodiversité (e.g. en termes d'habitat ou de pollinisation) et sur la qualité des sols urbains à moyen et long terme. Ces lacunes qui pointent un manque d'évaluation préalable posent ainsi la question de l'opérationnalisation des plans d'afforestation et leur bénéfices écosystémiques dans des contextes urbains différents.

1.2. Penser la gouvernance des projets

La gestion des espaces forestiers en ville est incorporée dans l'administration des espaces verts et, dans certains cas, elle s'inscrit dans des plans de gestion destinés aux services techniques des collectivités territoriales (e.g. municipalités, départements, Parcs Naturels Régionaux) et d'autres acteurs publics dépendants de l'Etat comme l'Office national des forêts (ONF). De surcroît, le plus souvent, cette administration est centralisée et s'il existe différentes divisions territoriales, celles-ci doivent répondre à des objectifs fixés par des élus ou des gestionnaires.

La prise en compte de la composante sociale des projets d'afforestation urbaine implique néanmoins de penser leur articulation avec les pratiques, usages et représentations des citoyens dans leur diversité socio-démographique. Cela suppose surtout une réflexion sur les formes de participation des habitants et usagers dans le

processus de prise de décision, de la conception jusqu'à la mise en œuvre opérationnelle du projet d'afforestation pour favoriser l'appropriation et l'engagement des personnes concernées. En effet, la plantation des arbres peut se heurter à des attentes spécifiques en termes paysagers, ou à des situations d'inégalités environnementales (e.g. la réduction des îlots de chaleur dans des zones exposées à plusieurs risques), entrer en concurrence avec d'autres usages comme les activités récréatives, voire même charrier des représentations négatives des habitants associées à l'arrivée de nouvelles espèces.

La démocratisation, par la participation ou l'action citoyenne, tout comme la prise en compte de l'hétérogénéité des situations locales constituent alors un enjeu majeur pour inscrire les politiques urbaines dans un agenda de transition socio-écologique.

2. L'exemple d'une expérimentation citoyenne à Paris

2.1. De nouveaux acteurs et une nouvelle méthode écologique de plantation

En 2018, la municipalité parisienne a expérimenté une nouvelle approche pour la création d'espaces forestiers en ville. À l'initiative de deux parisiens, un collectif citoyen s'est associé avec le Service de l'Arbre au sein de la Direction des Espaces Verts et de l'Environnement (DEVE) pour mener une opération inédite. Lauréat du budget participatif de 2016, le projet visait à implanter des micro-forêts urbaines en utilisant la méthode Miyawaki sur des espaces urbains délaissés. Imaginée par le botaniste japonais Akira Miyawaki dans les années 1970, cette technique vise à restaurer des forêts ayant été dégradées suite à des catastrophes environnementales (séismes et tsunamis notamment), en mimant l'organisation et la diversité des forêts dites primaires. De 2018 à 2022, quatre sites de micro-forêts sont implantés, tous situés sur des talus à proximité du boulevard périphérique parisien. Pour chaque site, l'association lauréate et les services municipaux se sont accordés sur la méthode de plantation et sur une sélection d'une trentaine d'espèces locales d'arbres et d'arbustes plantées avec une densité de trois individus au mètre carré. Avec le soutien matériel et financier de la ville (fourniture des plants, de la terre, des outillages...), le collectif a aussi pu mobiliser des bénévoles, habitants et citoyens pour mener à bien ces plantations.

2.2. Clés de réussite et pistes d'amélioration

Le projet a été considéré une réussite par beaucoup des acteurs citoyens et institutionnels impliqués dans la conception et la réalisation des micro-forêts urbaines. Nos résultats d'enquête

permettent de mettre en évidence deux éléments clés. Tout d'abord, il s'agit d'un partenariat fructueux entre des responsables associatifs et des responsables administratifs et techniques publics. Ceci a permis d'asseoir les relations entre acteurs du projet sur la confiance mutuelle et un processus de mise en commun qui a concerné à la fois les intérêts et les valeurs environnementalistes et le matériel (e.g. mise à disposition d'outils et de plantes par la municipalité contre une implication bénévole). Une marge de négociation a aussi été observée sur les dimensions-clés du projet comme le choix des espèces ou celui des parcelles. Ce mode de gouvernance collaborative suppose aussi que les acteurs publics permettent un certain laisser-faire, en imposant un minimum de contraintes réglementaires au collectif citoyen qui prend en charge une portion d'espace public. En outre, ce mode de gouvernance a facilité le dialogue entre les services comme le soulignent les conseillers politiques et responsables de services interrogés.

Ensuite, la conduite du projet et sa concrétisation ont rassemblé habitants, responsables associatifs et techniques. À partir de cette expérimentation, les acteurs institutionnels ont pris au sérieux l'initiative citoyenne pour la tester dans plusieurs contextes (e.g. quartier d'habitat, quartier de bureau). La réplication de la démarche sur plusieurs sites pilotes a ainsi permis d'assurer le succès du projet au-delà du dispositif du budget participatif. Les gestionnaires et jardiniers municipaux ont intégré quelques principes de la méthode Miyawaki dans leurs pratiques habituelles pour densifier les plantations d'arbres sur les talus du boulevard périphérique, faisant lui-même l'objet de nombreuses réflexions pour sa transformation. On observe enfin que la méthode a été citée dans le Plan Arbre (2021-2026) de Paris.

Néanmoins, plusieurs pistes d'amélioration ont été identifiées pour éviter certains écueils. Premièrement, le soutien à cette initiative citoyenne, comme d'autres, repose sur un budget d'investissement de la collectivité territoriale. Ceci pose la question du budget alloué à plus long terme pour le suivi, la pérennisation et l'adaptation de ces espaces forestiers dans des projets urbains plus larges, quand bien même les micro-forêts ne devraient pas nécessiter d'entretien au-delà de trois ans selon le collectif. Deuxièmement, on note un soutien limité de la municipalité concernant la mobilisation et de la communication auprès d'un plus large public d'habitants (puisque les citoyens mobilisés ne résident pas nécessairement à proximité des sites de micro-forêts). Cette tâche était assignée au collectif citoyen qui n'était en rien spécialiste des méthodes de mobilisation habitante. La possibilité de dédier du personnel public à la médiation entre le collectif et les services techniques n'a pas non plus été envisagée. Ce projet se distingue en cela du modèle des Paris'Cultureurs [1] pour

[1] À la suite d'un travail de l'Atelier Parisien d'Urbanisme, le programme public des Paris'Cultureurs a été mis en place en 2016 par la Ville de Paris « pour faciliter et accélérer l'installation de projets agricoles à Paris et en Île-de-France. Il s'agit de trouver des sites - toitures, espaces en pleine terre, sous-sol, murs - et de proposer à des agriculteur.ice.s d'y développer des projets directement en lien avec les Parisien.ne.s. » (source : www.parisculteurs.paris).

L'agriculture urbaine qui a porté ses fruits pour accompagner un grand nombre d'initiatives habitantes de jardinage collectif, notamment dans la recherche de foncier viable pour l'installation de parcelles agricoles. Il pourrait être transposé pour les projets citoyens ayant pour orientation la promotion de la biodiversité urbaine comme celui de l'implantation de micro-forêts.

Suggestions pour un modèle de gouvernance collaborative et soutenable des projets d'afforestation urbaine

Notre étude permet de proposer quatre pistes d'action aux pouvoirs publics désirant encourager et promouvoir les actions citoyennes favorables à une afforestation écologique qui fait sens pour les habitants.

L'institutionnalisation des partenariats entre acteurs publics et citoyens pour des projets écologiques nécessite une forme d'ingénierie ou d'expertise. En effet, d'un contexte territorial à l'autre, on observe une grande hétérogénéité des cultures de la collaboration des services gestionnaires, du personnel politique avec les citoyens. Or, ces collaborations, comme le montre bien le sociologue américain Carmen Sirianni (2009), requièrent une **culture institutionnelle favorable à l'expérimentation et l'empowerment citoyen**. Soulignons combien la mise en place et la légitimation de dispositifs dédiés à ces formes de dialogues et de négociations entre acteurs demande du temps mais aussi de l'investissement humain, financier et un soutien symbolique de la part des acteurs publics tout au long du processus, loin d'une vision austéritaire qui utiliserait le travail des citoyens pour compenser le manque de services publics.

Ces partenariats ne peuvent pas se limiter à une consultation ou une simple procédure d'enquête publique telle qu'elle est appliquée de façon légale et systématique par chaque projet urbain. **Les habitants et les collectifs doivent au contraire être intégrés de la conception au pilotage du projet d'afforestation, jusqu'à la réalisation concrète du projet.** Le partage de compétences et d'expertises conduit à intégrer les habitants dans la gouvernance multi-acteurs et ce faisant, contribue à la montée en compétence des citoyens dans le processus de transformation écologique des milieux urbains.

Sur un plan plus technique, il faut aborder le changement des modèles de gestion des espaces forestiers en ville afin de mieux intégrer les nouveaux espaces forestiers comme les micro-forêts en tant qu'espaces écologiques de libre-évolution. La libre-évolution suppose une quasi absence de gestion interventionnelle au profit de la mise en place de protocoles de suivis et d'observation fine des processus écologiques à l'œuvre, comme l'arrivée de nouvelles espèces ou la dynamique de la croissance des arbres plantés.

Ces nouveaux modèles de gestion, à la manière de l'interdiction de l'usage des pesticides en ville par la loi Labbé (loi n° 2014-110 du 6 février 2014), pourraient être institués dans la législation, afin de garantir un socle commun à toutes les collectivités territoriales.

En résumé, l'innovation en matière de gouvernance de projet d'afforestation passe donc par la **prise en considération, de la part des décideurs publics, d'une nécessaire mise en partage de leur pouvoir décisionnel** en intégrant des problématiques sociales, comme l'exposition différenciés de certaines populations aux risques environnementaux en ville ou celle d'une demande d'action citoyenne. Il s'agit également d'associer les habitants à l'opérationnalisation du projet, de prendre en compte l'expertise d'usage et les idées nouvelles, y compris en matière d'aménagement et de gestion dont les citoyens sont potentiellement porteurs.

Références

- CAMPBELL, L. K., SVENDSEN, E. S., JOHNSON, M. L., & PLITT, S., 2022, Not by trees alone: Centering community in urban forestry, *Landscape and Urban Planning*, 224, 104445.
- CLERGEAU, P. (Éd.), 2020, *Urbanisme et biodiversité: Vers un paysage vivant structurant le projet urbain*, Editions Apogée.
- European Commission, 2015, *Towards an EU Research and innovation agenda for nature-based solutions and re-naturing cities*.
- JOHNSTON, M., 1996, A brief history of urban forestry in the United States, *Arboricultural Journal*, 20(3), 257-278.
- ROCHARD H., 2023, « « Plantons des micro-forêts urbaines » : nouveau récit d'action publique et coproduction citoyenne d'une solution fondée sur la nature à Paris », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 14, n°3.
- SALBITANO, F., BORELLI, S., CONIGLIARO, M., & CHEN, Y., 2016, *Guidelines on urban and peri-urban forestry*, Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- SIRIANNI, C., 2009, *Investing in Democracy: Engaging Citizens in Collaborative Governance*, Brookings Institution Press.
- UICN, 2020, Orientations générales d'utilisation de Standard mondial de l'UICN pour les solutions fondées sur la nature, Gland, Suisse : UICN.



www.sciencespo.fr/liepp

Le LIEPP (laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques) est un laboratoire d'excellence (Labex) distingué par le jury scientifique international désigné par l'Agence nationale de la recherche (ANR). Il est financé dans le cadre des investissements d'avenir de l'IdEx Université Paris Cité (ANR-18-IDEX-0001).

Directrice de publication :
Anne Revillard
Edition et maquette :
Andreana Khristova, Ariane Lacaze

Sciences Po - LIEPP
27 rue Saint Guillaume
75007 Paris - France
+33(0)1.45.49.83.61

Si vous voulez recevoir les prochains échos du LIEPP et rester informés de nos activités, merci d'envoyer un courriel à : liepp@sciencespo.fr