

L'ANRU rencontre l'Ecoquartier convergences et émergence de l'utilisation de deux dispositifs sur le même quartier

Malgré les difficultés repérées dans le précédent chapitre, les politiques de rénovation urbaine et celles dédiées au développement durable se croisent de plus en plus souvent. C'est ce qui émerge dans l'analyse des dispositifs qui leur sont consacrés récemment. En effet, on repère une volonté politique affirmée de les associer davantage. C'est dans cette perspective que l'on peut interpréter la labellisation en EcoQuartier de quelque onze quartiers ANRU et le nombre en augmentation des projets de rénovation urbaine qui s'engagent dans la labellisation EcoQuartier.

La question qui se pose donc est de quelle manière la labellisation influence le projet social et urbain de ces quartiers. Afin de répondre à ces questions, une double comparaison entre le projet présenté à l'ANRU et le projet au moment de la labellisation sera effectuée. À cette analyse sera couplée une comparaison entre l'ensemble des projets pour repérer les différences et les similitudes et déterminer si une modélisation est envisageable.

1. Croisement entre rénovation urbaine et développement durable : un chemin toujours pas évident, mais de plus en plus emprunté et récompensé

Un chemin par étape pour combler le décalage

Le décalage entre les politiques de la rénovation urbaine et du développement durable, que nous avons traité dans le premier chapitre, n'est pas passé inaperçu aux responsables de l'ANRU.

Ils admettent que, même si en 2003 le législateur avait mis au même niveau les objectifs de mixité sociale et de développement durable, le premier a primé pendant les quatre premières années du programme et qu'ainsi « *les enjeux environnementaux avaient été un peu moins bien traités que les enjeux de mixité des fonctions, les enjeux économiques et sociaux* » (ANRU, 2015a).

Depuis, les motivations du PNRU ont varié au fur et à mesure que le développement durable acquérait du poids dans les politiques françaises et il y a effectivement eu une évolution progressive ainsi qu'un rééquilibrage vers les enjeux du développement durable tout au long de la vie du programme.

Comme explicité par Anne-Sophie Hainsselin¹⁸, même si les actions entreprises par le premier programme pouvaient déjà être interprétées à l'aune du développement durable, c'est le Grenelle de l'environnement¹⁹, lancé en 2007, qui a permis de rediffuser sur le territoire l'effective importance des enjeux du développement durable et qui a conduit les responsables nationaux et locaux de la rénovation urbaine à rééquilibrer leurs discours en faveur du second objectif (Anne-ANRU, 2015a).

¹⁸ Chargée de mission urbanisme durable et international Direction de la stratégie et du développement des programmes.

¹⁹ Le Grenelle Environnement est un ensemble de rencontres politiques organisées en septembre et décembre 2007, visant à prendre des décisions à long terme en matière d'environnement et de développement durable. A remarquer qu'ils sont organisés par Jean-Louis Borloo qui à l'époque était ministre de l'écologie.

Par exemple, l'agence a lancé en 2008 un appel à projets sur l'urbanisme durable et la rénovation urbaine qui pousse les acteurs locaux à réfléchir davantage sur ces sujets. Elle a poursuivi ce chemin avec un appel à contributions sur la qualité urbaine, architecturale et paysagère qui reprenait les enjeux de ville durable et qui a contribué à entretenir la dynamique sur le terrain.

Pourtant, l'introduction des principes du DUD en amont du projet de rénovation urbaine ne semble pas s'effectuer de façon linéaire. Comme remarqué par Epstein²⁰ (2011), l'ANRU a proposé, au moins jusqu'à récemment, une vision du développement durable qui n'intègre pas les trois volets – social, économique et environnemental. Dans le Journal des acteurs de la rénovation urbaine publié sur le thème de la «*Rénovation urbaine et développement durable, c'est maintenant !*» (ANRU, Rénovation urbaine et développement durable, c'est maintenant!, 2008) on retrouve, par exemple, trois opérations de rénovation urbaine mises en avant chacune sur un des volets du développement durable.

Le chemin vers une prise en charge majeure des enjeux du développement durable débouche sur la réalisation du Nouveau Programme National de Rénovation Urbaine (NPNRU) qui devrait constituer une réelle opportunité pour renforcer les ambitions des projets financés par l'ANRU, notamment en matière de performance énergétique et de transition écologique des quartiers (ANRU, 2014). Dans ce but, le NPNRU devrait prendre en considération les quartiers dans une relation accentuée avec le reste de la ville et favoriser de cette manière leur développement durable (ANRU, 2015).

La nécessité de passer du PNRU 1 à un nouveau programme qui prenne plus en considération les quartiers dans leur globalité est fortement appréciée dans les services de l'Etat décentralisés, comme il a été fait remarquer par le chargé de mission rénovation urbaine de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DTTM)¹³ :

« Le PNRU 1 a permis de s'engager énormément, mais il était marqué par des défauts de la conception initiale très forts. On était vraiment très cloisonné, par exemple on ne développait pas la thématique du déplacement parce qu'elle n'était pas financée. Le NPNRU est arrivé à contextualiser et trouver la bonne échelle » (22/08/2016).

De plus, la volonté de s'engager davantage dans la construction de la ville durable est démontrée par encouragement de la part de l'ANRU à croiser les projets issus de son programme avec d'autres appels à projet de l'Etat, notamment l'AEU2 - une assistance à maîtrise d'ouvrage des collectivités, la certification HQE -- démarche volontaire pour la construction, la rénovation ou l'exploitation de tous les bâtiments, et enfin la labellisation EcoQuartier (ANRU, 2014).

Cette dernière est particulièrement valorisée, au point que le règlement de l'ANRU invite chaque projet de rénovation urbaine qu'il soutient, à s'engager dans la démarche, pour garantir la qualité du projet :

« L'agence est particulièrement vigilante à la qualité et à l'ambition des projets proposés ainsi qu'à la prise en compte des spécificités du territoire. Les porteurs de projet, en lien avec l'ensemble de leurs partenaires, doivent s'appuyer sur une approche multicritères pour la réalisation du diagnostic urbain et la conception du projet et fixer des priorités adaptées au contexte et enjeux locaux. Pour cela, les collectivités sont invitées à s'appuyer sur la démarche EcoQuartier initiée par l'Etat, notamment son référentiel adapté au renouvellement urbain » (Arrêté du 15 septembre 2014 portant approbation du règlement général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine relatif au nouveau programme national de renouvellement urbain en vue de la signature par l'ANRU des contrats de ville et des protocoles de préfiguration des projets) (Ministère de la Ville, 2014).

²⁰ Renaud Epstein, maître de conférences en sciences politiques de l'Université de Nantes, est spécialiste des politiques urbaines (politique de la ville, rénovation urbaine, aménagement du territoire) et de l'évaluation des politiques publiques.

Il y a donc eu une évolution de la part des deux dispositifs. Comme expliqué par le chargé de mission rénovation urbaine de la DTTM13 :

« Au départ les deux démarches pouvaient apparaître très dogmatiques et aux antipodes. Maintenant les deux se sont plus orientées vers la contextualisation » (22/08/2016).

Pour ce qui concerne la démarche EcoQuartier, c'est surtout le passage du concours à la labellisation qui a été particulièrement salué par les acteurs de la rénovation urbaine. Le témoignage du Chef de projet Renouvellement Urbain au sein de Marseille Rénovation Urbaine est très significatif dans ce sens :

« L'évolution de la démarche EcoQuartier a été très positive. En 2009 et 2011 l'EcoQuartier avait plutôt la forme d'un concours : seulement un nombre limité de dossiers pouvaient gagner, et les autres, malgré la bonne qualité de projet, n'étaient pas valorisés. De plus, l'enjeu était de montrer que le projet avait rejoint certains objectifs, alors qu'aujourd'hui il l'attention est plus sur la démarche du projet », (18/07/2016).

Pour ce qui concerne l'ANRU, c'est son ouverture majeure vers les questionnements de la ville durable qui permet maintenant d'envisager les deux dispositifs comment automatiquement intégrables. L'intention du Ministère du Logement et de l'Habitat Durable d'intégrer toujours plus en avant la démarche EcoQuartier dans chaque projet de rénovation urbaine est, en effet, ressentie très favorablement par les services décentralisés de l'Etat :

« Les indications du Ministère sont très claires, pour chaque projet de rénovation urbaine, il faut prévoir une démarche de labellisation, ce qui ne veut pas dire automatiquement arriver à la labellisation, mais utiliser la démarche comme un outil, et notre rôle est d'accompagner les acteurs dans ce sens-là » (Chargée de la Ville Durable DREAL, 22/08/2016)

Un parcours aux multiples bénéfices

L'État encourage à croiser ses programmes concernant la rénovation urbaine avec ceux du développement durable, car il en reconnaît les retombées positives.

Parmi les gains envisageables à entreprendre des démarches écologiques dans un quartier en rénovation urbaine, il peut y avoir celui de changer la perception de la qualité environnementale, conçue comme une prérogative réservée uniquement à la classe moyenne. Par exemple et jusqu'à très récemment, les démarches d'amélioration énergétique étaient entreprises dans des quartiers neufs, avec la plupart des logements en accession libre, sauf dans le cas des conventionnements à 25% des logements sociaux. Ils étaient ainsi réservés à une population aisée.

En outre, dans les cas de conventionnement des logements sociaux dans les quartiers à haute performance environnementale, les collectivités locales percevaient - et souvent perçoivent encore - la possibilité de faire accepter plus facilement les logements sociaux sur le territoire comme le seul effet positif de cette convergence (Chargée de la Ville Durable de la DREAL, 22/08/2016)

En revanche, en faisant converger ces projets dans les quartiers d'habitat social, on fait passer le message que la qualité de vie n'est pas un luxe mais une ambition pour tous les territoires, y compris les quartiers prioritaires de la politique de la Ville (ANRU, 2015a). De même, les acteurs de l'Agence soutiennent que de cette façon, il est possible de « *réconcilier et nourrir la dimension de cohésion urbaine et sociale qui n'était pas évidente dans la première génération des écoquartiers des années 2009 à maintenant* » (ANRU, 2015a).

Pour ce que concerne la plus valeur ajoutée à l'ANRU, la démarche EcoQuartier pourrait participer à mieux intégrer les enjeux environnementaux dans les programmes de rénovation urbaine.

De plus, l'introduction de cette démarches dans les quartiers ANRU peut aider à rééquilibrer l'importance du volet social dans les politiques de rénovation urbaine, aussi bien que dans celles du développement durable. Par exemple, le directeur de l'Aménagement et de l'Habitat de la Région Provence Alpes Côte-Azures (PACA) trouve que :

« à travers la réduction de charges énergétiques, ou l'accès à une meilleure alimentation de qualité en donnant la possibilité aux habitants des quartiers d'avoir accès à des circuits courts, on participe globalement à une approche plus sociale et économique de la ville durable » (Directeur de l'Aménagement et de l'Habitat – Région PACA, 03/07/ 2016).

Dans les prochains chapitres, nous vérifierons si, effectivement, ces retombées positives se vérifient avec la démarche EcoQuartier dans un quartier ANRU.

2. Différences et convergences des résultats des deux dispositifs : quelle évolution du projet de convention ANRU à la labellisation ?

Méthodologie d'analyse

Aujourd'hui onze des 39 quartiers qui ont reçu la labellisation EcoQuartier sont des opérations de rénovation urbaine. Déjà à l'époque de l'appel à projet organisé en 2011, cinq des 24 projets qui ont été primés étaient des projets de rénovation urbaine conventionnés ANRU (Ministère du Logement, 2011 ; 2013 ; 2014 ; 2015).

Afin de comprendre quel peut être le gain à entreprendre une démarche de labellisation pour un quartier en rénovation urbaine, on effectuera deux types d'analyse. L'analyse se portera sur les sept projets pour lesquels il a été possible de collecter la documentation nécessaire, convention et dossier de labellisation EcoQuartier²¹

Dans un premier temps, nous comparerons la convention ANRU avec le dossier de labellisation EcoQuartier, en analysant notamment l'évolution du projet urbain (quelles formes sont privilégiées et introduites) et quels volets du développement durable sont utilisés pour argumenter chaque action.

Cette comparaison sera effectuée à l'aide d'un schéma qui retrace comment les éléments principaux du projet ont répondu aux objectifs de la loi Borloo et aux engagements EcoQuartier. La relation entre le projet examiné et les deux sets d'orientation sera concrétisée avec des flèches représentant les différents types d'argumentation (la couleur indique si l'argumentation associée à l'action est sociale, économique, environnementale ou politique, et l'épaisseur symbolise l'importance donnée à l'argumentation).

Le premier groupe de flèches sur la gauche concerne les relations et les argumentations comme présentées dans la convention ANRU (des objectifs de la loi du 2003 au contenu du projet), le deuxième groupe, la manière dont elles ont été reprises dans le dossier de labellisation (du projet à aux engagements EcoQuartier). La direction de la flèche indique, elle, la provenance du concept. Par exemple, si une flèche va des engagements au projet, cela veut dire que l'élément a été introduit dans le dossier de labellisation. Pour souligner que cet aspect d'innovation, idées, objets ou démarches ont été présentés uniquement dans le dossier EcoQuartier, ces éléments ont été marqués en jaune.

²¹ Pour le PRU Graulhet n'a pas été possible d'effectuer l'analyse car sujet à une conventionne ponctuelle avec l'ANRU au lieu d'un projet global. Les autres trois porteurs de projet n'ont pas accepté de fournir le dossier de candidature ou n'ont pas répondu à la demande de documentation.

Une fois déterminé si effectivement il y a eu évolution et si oui, de quel type, entre le moment du conventionnement et celui de la labellisation, on passera à une comparaison entre les sept projets labélisés, afin de repérer les différences et similitudes. Le but est de vérifier s'il y a une stratégie commune et si la labellisation est largement exportable dans le contexte des projets en rénovation urbaine.

Ci-dessous on trouvera l'analyse d'un des projets réalisée avec cette méthodologie et les images des restants schémas. L'analyse approfondie pour chaque projet se trouve en annexe 2.

L'exemple de Ravine Blanche à Saint Pierre

Le quartier de Ravine Blanche est situé dans la ville de Saint Pierre à la Réunion. Labélisé EcoQuartier en 2013, il avait déjà reçu le Prix Territoires stratégiques - Ville Moyenne dans l'appel à projet de 2011.

Le conventionnement entre la ville et l'ANRU a été passé en 2007 et déjà à l'époque la ville exprimait de véritables préoccupations liées au développement durable et à la volonté de changer radicalement l'image du quartier. Par exemple, le projet de rénovation urbaine présentait la volonté, au-delà de requalifier un quartier pauvre constitué de grands ensembles, de refaire la ville sur la ville. En effet, vu l'attractivité de la ville et les fortes pressions démographiques auxquelles elle est soumise, la mairie choisit de répondre aux tensions en logements en reconquérant et densifiant ce quartier, situé dans la première couronne du centre-ville, au lieu de continuer à étendre la ville. Comme on le voit dans le schéma, les engagements environnementaux ont contribué, dès le démarrage, à définir le contenu du projet (majorité et épaisseur des flèches vertes).

La promotion de modes alternatifs de transport est très présente dans le projet à travers, par exemple, la création de pistes cyclables et chemins piétons. Les modes de déplacement doux seront l'axe porteur du projet d'aménagement du canal Sorema, lequel devrait devenir une coulée verte. L'utilisation de ce terme – coulée verte - déjà présent dans la convention ANRU, est significative de l'engagement et de l'attention portée à la question environnementale.

Dans le dossier de candidature pour la labélisation EcoQuartier, apparaît également le projet d'un BHNS comme transparaît une volonté claire de réduire les places de parking (flèche vers les engagements EcoQuartier vers projet).

Autres gages de mobilisation pour le pilier environnemental du développement durable, l'utilisation d'une Assistance de Maîtrise d'Ouvrage (AMO) que "qualité urbaine et développement durable" et la volonté d'encourager l'épargne et la production d'énergie avec des ressources renouvelées. Les bailleurs sociaux ont été ainsi encouragés à introduire un système de chaudière solaire et un point Energie a été créé pour aider les ménages à effectuer des économies au niveau énergétique. Ce qui est tout particulièrement à remarquer, est le fait que ces actions ont été présentées, depuis le début, sous la triple casquette de la dimension environnementale –à l'époque de la convention ANRU, elle apparaissait sous le terme de développement durable -, social et économique.

En effet, le projet présente une bonne intégration entre les trois types d'objectifs qui se concrétise en actions d'aménagement susceptible de répondre à plusieurs impératifs. Par exemple, la recherche d'attractivité se traduit par une opération de résidentialisation qui a intéressé toutes les constructions du quartier. La résidentialisation a été réalisée à la fois dans le but de diversifier et d'améliorer l'habitat, et dans celui de garantir une meilleure gestion urbaine et de sécurité publique. Pour mettre en place la résidentialisation, les porteurs de projet ont entouré les îlots par des chemins piétons et cyclables, répondant ainsi également à des exigences environnementales.

La seule autre flèche qui va des engagements EcoQuartier au contenu du projet fait référence au domaine de la gouvernance, et plus précisément à l'introduction du Fonds de Participation des Habitants, c'est-à-dire des aides pour soutenir et encourager la participation des habitants. Comme on le voit, la dimension de la flèche est très réduite, car les aspects de gouvernance étaient déjà très développés à l'époque du conventionnement ANRU. Le projet s'était distingué pour avoir engagé un processus de pilotage et de gouvernance élargie, associant l'ensemble des usagers et des habitants.

En conclusion, le projet de Ravine Blanche semble s'être emparé, depuis le début, des thématiques du développement durable. Comme la plupart des projets proposés à l'ANRU, les porteurs de projets avaient travaillé la dimension du développement social et économique du quartier. En revanche, à la différence d'autres projets conventionnés ANRU, Ravine Blanche propose, dès le départ, des actions clairement affichées comme environnementales. De plus, le projet a été capable de proposer des actions qui répondaient à la fois aux trois dimensions, montrant ainsi un véritable chemin vers le développement durable.

Ravine Blanche

Convention ANRU 2007 - Labélisation EcoQuartier 2013
60 hectares, 6000 habitants pour un parc de 2000 logements.

LOI n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine objectif relatif à :

1 Concentration
2 La réduction du chômage
3 Le développement économique
4 La reconstruction des espaces commerciaux
5 La diversification et à l'amélioration de l'habitat
6 La reconstruction ou à la réhabilitation
7 La reconstruction ou à la réhabilitation des espaces et équipements collectifs
8 Le renforcement des services publics
9 L'amélioration de l'accès au système de santé s'appuyant sur l'hôpital public
10 L'accompagnement social
11 Le rétablissement de la tranquillité et de la sécurité publique
12 Développement durable

Aspects sociaux, économiques, environnementaux et politiques
Éléments introduits en dossier candidature EcoQuartier

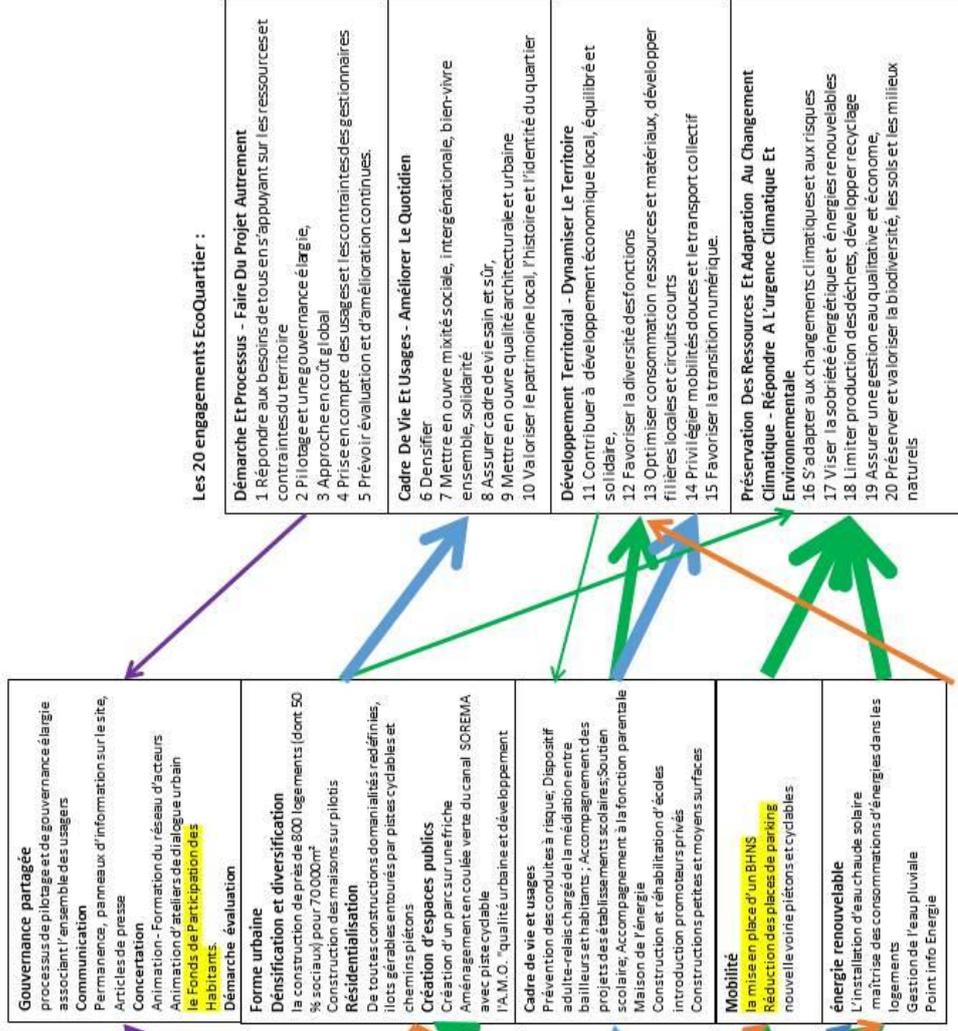
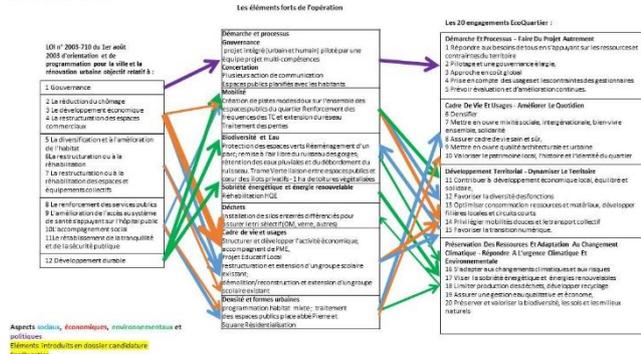


Figure 2 Schéma de comparaison projet Ravine Blanche ANRU –EcoQuartier – inspiré par le schéma Chiappero mise en place sur le quartier Encagnane Aix -en-Provence

Schémas projets rénovation urbaine labellisés EcoQuartier :

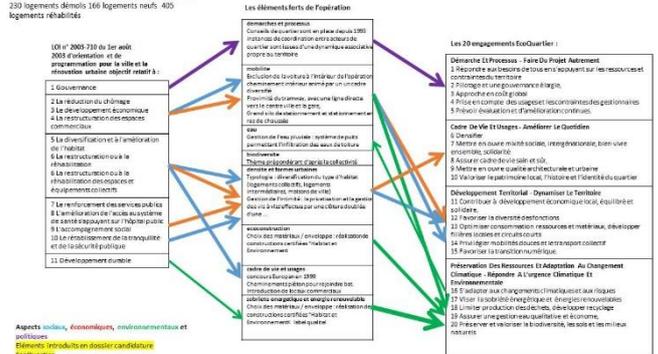
La Douchre - Lyon

La Duchère, Lyon
Convention ANRU 2004 - Labellisation EcoQuartier 2013
20 hectares, 12 000 habitants.



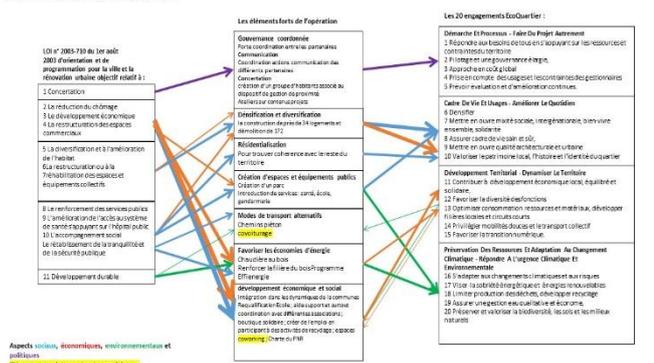
Wolf Wagner - Mulhouse

Wolf Wagner
Convention ANRU 2004 - Labellisation EcoQuartier 2015
230 logements démolis 366 logements neufs 400 logements réhabilités



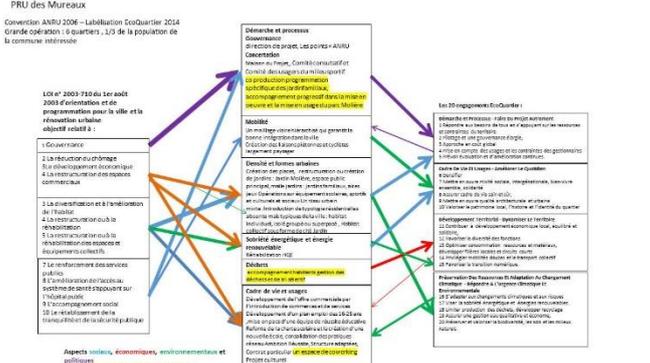
Villedieu le Puits - Morez

Villedieu-Le-Puits, Morez
Convention ANRU 2009 - Labellisation EcoQuartier 2014
539 logements pour 35 % de la population communale



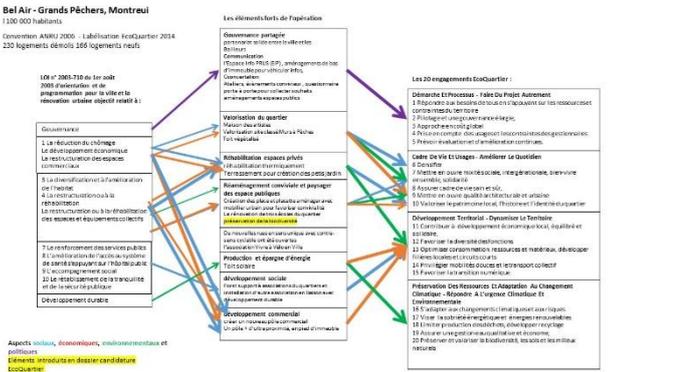
PRU des Mureaux

PRU des Mureaux
Convention ANRU 2006 - Labellisation EcoQuartier 2014
Grande opération : 4 quartiers, 1/3 de la population de la commune intéressée



Bel air - Graulhet-En Gach

Bel Air - Grands Pêcheurs, Montreuil
Convention ANRU 2006 - Labellisation EcoQuartier 2014
230 logements démolis 366 logements neufs



Croix rouge - Reims

Croix Rouge, Reims
Convention ANRU 2004 - Labellisation EcoQuartier 2014
254 hectares dont 100 c'est à 11% de la population de la ville

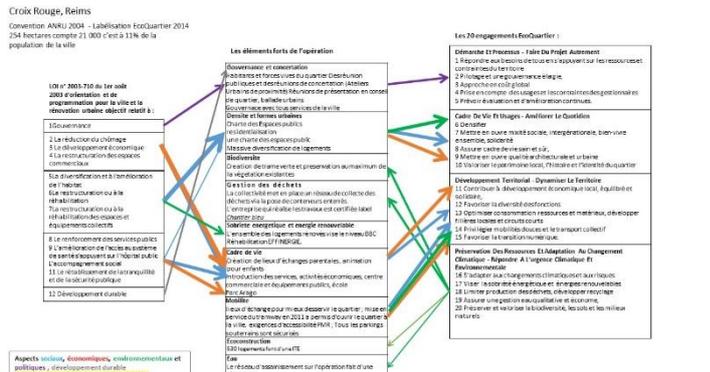


Figure 3 Schéma projets rénovation urbaine labellisés EcoQuartier

Une évolution minimale du quartier d'un dispositif à l'autre

La comparaison entre la comparaison ANRU et le dossier de labellisation fait émerger une évolution minimale dans le contenu du projet. En annexe 2, on trouvera l'analyse effectuée sur chaque projet avec schéma et texte explicatif.

Dans la plupart des conventions ANRU, de manière assez prévisible, ces sont les possibles retombés socio-économiques des actions qui sont mises en avant. En effet, dans la majorité des schémas, on retrouve une prévalence de flèches bleues et rouges.

Les argumentations des dossiers de candidature EcoQuartier, quant à eux, sont le plus souvent liées aux thèmes environnementaux, lesquels ont aussi plus de relevance par rapport au contenu des conventions (quantité et épaisseur des flèches).

Même si la présence d'une majeure quantité de flèches vertes, pourrait faire présumer une importance principale accordée aux aspects environnementaux, grâce à la démarche de labélisation, en réalité on réalise qui sont les mêmes aspects du projet, associés auparavant à autres piliers du développement durable, qui sont maintenant mis en avant comme promoteurs de la dimension environnementale. Par exemple, l'introduction des chemins piétons et pistes cyclables qui était plutôt associée à des exigences sociales et de sureté dans la convention ANRU, sera ensuite valorisée dans le cadre d'un engagement « Préservation de ressource » et dans l'engagement « Cadre de vie ».

Il en est de même pour ce que concerne l'introduction de parcs et de végétalisation des cités. Dans les conventions ANRU, ces éléments sont essentiellement proposés au titre d'une fonction de garant de la qualité de vie de riverains au quotidien, alors qu'ils seront présentés dans un contexte de protection de la biodiversité, dans le dossier EcoQuartier.

On retrouve ici la métamorphoses à laquelle le développement durable soumet les objets urbains, comme Hamman, Blanc, & Henniger (2008) l'évoquent, par exemple, à propos des parcs urbains : « *Les parcs urbains s'insèrent ainsi dans des chainages qui les reconfigurent et les font passer d'une dimension sectorielle à une approche plus transversale, « globale »* » (p. 55).

Aussi les choix d'urbanisme comme la compacité, la mixité fonctionnelle, la volonté de rompre la monotonie des grands ensembles et de le rendre plus attractifs pour la classe moyenne traduisent dans le dossier de labellisation en termes urbanistiques des exigences en partie énergétiques, pour une autre part liées à la qualité de vie et du développement économique du territoire.

La raison de ce décalage dans la justification de mêmes actions est à rechercher dans la formulation de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine de 2003 qui mentionnait le développement durable des quartiers comme but général, associé à la mixité sociale (en article 6), ne l'explicitait pas dans les objectifs établis (en article 1).

De la même façon, dans les conventions ANRU on retrouve souvent des actions ayant des finalités environnementales justifiées par des arguments de développement durable. Par exemple, les actions d'épargne, de réhabilitation et production énergétique, mais aussi de gestion des espaces verts sont présentées dans des sections intitulées « développement durable ». La motivation émane probablement de l'acceptation du développement durable conçu essentiellement comme un développement économique développé dans le respect de la nature qui prévalait à l'époque. (Vaillancourt, 2004)

L'enjeu de la labellisation est alors de reconfigurer ces objets urbains et ces actions d'aménagement de dimension sectorielle (économique ou sociale ou environnementale) en une approche plus transversale et globale, avec des actions et des objets conçus pour répondre aux impératifs de différentes natures.

De la comparaison générale des deux documents émerge ainsi que les aspects liés au développement durable sont présents au démarrage du projet, mais que l'argumentation et les liens avec ces derniers sont renforcés dans le discours amené par la démarche de labellisation. Il en résulte que la démarche de labellisation n'aura pas significativement enrichi le contenu des projets urbains, mais qu'elle aura contribué à les repenser en considérant une approche intégrée, requise par le développement durable.

On retrouve donc avérée de façon partielle l'hypothèse que l'association de la démarche EcoQuartier dans un quartier en rénovation urbaine puisse aider à mieux intégrer les enjeux environnementaux. Par ailleurs, il est possible d'affirmer que la démarche est encadrée par un discours de meilleure prise en charge globale du quartier, dans tous ses aspects.

Il faut aussi ajouter qu'au-delà d'une approche plus globale du projet, la démarche de labellisation semble avoir renforcé certains aspects et dans d'autres cas, introduits aussi des éléments supplémentaires.

Un des domaines les plus accentués dans le dossier, est la concertation avec les habitants. Même si la plupart des projets examinés se distinguait déjà par une prise en compte de cette participation, par exemple, en proposant une Maison du Projet - avant même que sa présence ait été rendue obligatoire par le NPNRU - c'est bien dans les dossiers de labellisation qu'elle émerge comme élément fondamental. En effet, dans les conventions, c'est surtout l'aspect communication qui est mis en avant, alors qu'ensuite il est vraiment question de co-construction des décisions avec les intéressés. Il faut, malgré ça, ajouter que la possibilité d'influer en profondeur le projet, au travers de la participation des habitants, n'est donnée que sur des secteurs et domaines bien spécifiques, comme les jardins partagés. Une des explications possibles peut en être, comme expliqué par le chef de projet des Mureaux, que la co-production des habitants n'a été rendue possible que sur les espaces qui n'étaient pas encore achevés au moment de la labellisation (Chef du Projet Mureaux SEM 92, 22/07/2016).

Un autre secteur qui s'est vu donné une place prépondérante dans les dossiers de labellisation, est la mobilité. En effet, comme on l'a vu ci-dessus, les acteurs locaux de l'Etat imputent à des financements de l'ANRU concentrés sur un nombre limité de thématiques - notamment celles des équipements et du désenclavement - un manque de prise en charge d'autres thèmes, tels que la mobilité, dans les projets financés.

En outre dans le dossier de labellisation, sont ajoutées des actions axées sur les dimensions environnementales. Par exemple, le traitement des déchets, l'introduction de bennes pour le tri qui étaient des dimensions peu traitées dans les conventions, sont présentés comme des éléments très importants dans la plupart des dossiers de labellisation.

Parmi les objets urbains qui font leur entrée dans le dossier de candidature, on trouve aussi les espaces de co-working et des emplacements réservés au covoiturage (ex. Mureaux et Morez). Cependant, l'introduction de ces espaces peut être simplement imputable à l'attention générale qu'ils sont en train de recevoir.

Bien qu'il soit difficile d'affirmer que ces actions ont été entreprises pour satisfaire les exigences de la labellisation, il est néanmoins possible de les relier à la volonté des porteurs de projets de poursuivre le chemin du développement durable sur lequel ils s'étaient déjà engagés.

3. Qui s'engage dans le chemin de la démarche et arrive à la labellisation ?
Comparaison sur l'ensemble des quartiers qui ont reçu la labellisation

Il est intéressant, afin de comprendre quelle évolution la démarche EcoQuartier peut amener, d'examiner les points communs et les différences entre les situations des quartiers ainsi que le contenu des projets examinés.

Des projets différents pour des contextes hétérogènes

En premier lieu, il émerge de manière évidente la différence de contextes, dans lesquels les projets analysés ont été conçus et ils se sont déroulés.



Figure 4 Carte projets rénovation urbaine labellisés en métropole et à La Réunion

Comme on le voit sur la carte, il y a une hétérogénéité géographique des projets. Les projets sont localisés dans différents départements et régions, même si l'on peut remarquer une légère concentration en région parisienne.

Cette variété géographique se traduit dans des caractéristiques topographiques très variées. Par exemple, on retrouve des communes littorales comme à Saint Pierre et à Saint Brieuc ou des communes de montagnes, comme à Morez.

C'est qui change significativement d'un projet à l'autre, c'est aussi la taille de la collectivité porteuse du projet. On trouve une grande ville comme Lyon, des villes moyennes²² comme Mulhouse ou et

²² Aires urbaines centrées autour de villes de 20 000 à 100 000 habitants

des petites villes²³ comme Morez. Logiquement, la taille de la ville a un impact sur la taille des projets. Cependant, comme visible dans les schémas d'analyse des projets en annexe 2, les projets intéressent pour la plupart des superficies et une part de la population assez importante par rapport à la taille de la commune.

Comme on l'avait déjà remarqué dans le premier chapitre, il en résulte que la démarche est très souple et qu'elle peut être entreprise sur des territoires très différents. Caractéristique, cet ici très prisées, par les acteurs sur le terrain :

« Le point fort de la démarche c'est sa capacité à s'adapter » (Chargé de la rénovation urbaine DDTM13, 22/08/2016)

Ou encore :

« L'EcoQuartier est adaptable à tous les territoire, car il est très souple. Les objectifs doivent être raisonnables et territorialisés. La démarche est ainsi suffisamment ouverte pour s'adapter à tout type de territoire » (Chargée de la Ville Durable DREAL, 2016)

Il faut aussi remarquer que l'hétérogénéité des contextes se traduit par une diversité de projets. S'il est vrai que l'on retrouve les mêmes actions dans toutes les conventions ANRU et ensuite dans les dossiers de candidature, elles sont, dans la plupart des cas, contextualisées. Par exemple, l'injonction de l'introduction d'énergies renouvelables se traduit à Morez par l'installation de chaudières à bois – de par la présence historique de la filière du bois - afin de s'adapter au climat particulièrement froid de la région et devenir plus attractif pour la classe moyenne. En revanche, à Ravine Blanche, la même injonction devient installation de toit solaire avec comme objectif d'augmenter le reste à vivre des locataires.

Ce ne pas seulement la diversité géographique qui contribue à la diversification des projets, mais aussi la volonté de valoriser l'histoire et le patrimoine localement. Choix qui se reflète dans les formes urbaines. Ainsi, dans le cas du PRU des Mureaux cela se traduit par des bâtiments de dimensions réduites, et dans les fonctions accueillies, notamment à Grands Pêcheurs avec la Maison des Artistes (Annexe 2).

Même si, comme on le verra dans la prochaine sous-section, la démarche de labellisation n'a pas pu influencer profondément les projets analysés. En effet, la volonté de contextualisation était déjà celle des collectivités locales, il faut remarquer que les engagements EcoQuartier insistent sur cet aspect. En effet, *la nécessité de s'adapter aux caractéristiques de son territoire* fait partie de la définition de l'EcoQuartier (comme déjà indiqué dans le premier chapitre).

En conséquence, l'uniformisation des projets, souvent exprimée comme un danger lié à l'application des démarches et des référentiels (Hajek & Hamman, 2014), ne s'est pas avérée. On est plutôt dans la situation recommandée par Theys et Emilianoff (2011) : *« chaque ville étant différente, c'est à chacune qu'il appartient de trouver son propre chemin de parvenir à la durabilité »* (p. 11).

²³ Les petites villes de 3.000 à 20.000 habitants.

De véritables projets de territoire axés depuis longue date sur le développement durable récompensé par la labélisation

Récompensés mais pas guidés par la labellisation

Un des points communs qui émerge de l'analyse, est que les trois quartiers labellisés en 2013 étaient déjà des lauréats de l'appel à projet EcoQuartier de 2011. En effet, c'est bien grâce à l'accumulation de prix remportés par des projets de rénovation urbaine, que l'intérêt pour un croisement des deux dispositifs a été éveillé. Ainsi, comme l'évoque le chargé de rénovation urbaine au sein de la DDTM :

« C'est au moment du palmarès qu'on a réalisé qu'il y avait dans le croisement de deux dispositifs un élément d'intéressant qui pouvait expliquer qu'en 2011, sur 11 projets lauréats, il y en avait 5 issus de la rénovation urbaine, dont le grand prix, d'ailleurs » (22/08/2016).

En analysant les projets (en annexe 2), on voit bien que ces trois projets se démarquent par une bonne intégration de tous les volets du développement durable, déjà présents dans la convention ANRU, qui se concrétise en actions d'aménagement susceptibles de répondre à plusieurs impératifs.

Il faut ajouter à cela que les quartiers déjà primés en 2011 qui l'ont souhaité, ont été labellisés en 2013, après avoir suivi une démarche de labellisation abrégée. Le processus de labellisation n'a donc pas pu avoir d'impact sur ces projets.

L'enjeu de la labellisation est ainsi le couronnement d'engagements pris vis-à-vis du développement durable, bien avant la labélisation EcoQuartier et, parfois même, avant le conventionnement ANRU.

S'il est particulièrement évident pour ces trois projets que la labellisation constitue une reconnaissance du chemin parcouru dans la direction du développement durable, plutôt qu'un encouragement ou un aide à l'entreprendre, il est aussi visible dans les autres projets examinés.

En effet, les chefs de projets interpellés (entretien avec le Chef de projet SEM 92 Mureaux, échanges mail avec le Chef de Projet Villedieu-Le Puits) expliquent que l'idée de proposer le quartier comme un EcoQuartier est venu bien après la finalisation du projet. Par exemple, dans le cas de la Ville des Mureaux, le dossier de labellisation constituait en fait l'opportunité de concrétiser un engagement environnemental qui avait toujours existé au sein du projet global pour la ville. Dans le cas de la Ville de Villedieu-Le Puits, le but du projet était de répondre aux exigences sociales et économiques du territoire. En revanche, ce n'est qu'au moment où les services de l'Etat les ont contactés pour leur proposer une labellisation que les porteurs du projet ont réalisé qu'en associant les deux exigences à chaque action, ils avaient, de fait, créé un EcoQuartier.

Le solide engagement de la plupart des projets envers le développement durable est prouvé aussi par toutes les démarches et référentiels auxquels les collectivités locales ont adhéré avant d'entreprendre la démarche EcoQuartier. La mise en place de l'Agenda 21 a été une évidence pour toutes les collectivités intéressées. De plus, on retrouve dans ces projets d'autres démarches comme l'AEU, des AMO sur le développement durable et des Chartes Vertes pour les chantiers.

De plus, la plupart des projets (Lyon / La Duchère ; Reims/Croix de Sud ; Saint-Brieuc / Balzac – Europe ; Les Mureaux / les PRU ; Mulhouse / Cité Wagner ; Montreuil / Bel Air – Grands Pêcheurs) avait déjà participé à l'appel à projet lancé en 2008 par l'ANRU, sur la ville durable (ANRU, 2009). C'est cette attitude à s'emparer d'outils disponibles qui peut expliquer qu'un certain nombre de projets se sont correctement saisis de l'ensemble des sujets qui font la ville durable et ont ainsi reçu la labellisation.

Situation de départ similaire et une longue intervention sur les quartiers

Le fait que la situation initiale des quartiers soit comparable est bien sûr prévisible. Comme on l'a vu dans le premier chapitre, il s'agit de dynamiques de paupérisation de la population de ces quartiers et, même, de dégradation de ces derniers. Enclenchées par la désindustrialisation intervenue à la fin des années 70, c'est en grande partie ce phénomène qui rend ces quartiers des cibles toutes désignées pour la politique de la ville.

Dans la plupart des cas, en effet, les quartiers examinés ont fait l'objet d'interventions de longue date, c'est-à-dire à dire au moins à partir de la fin des années 80 et le début des années 90. Ils ont donc vu défiler tous les dispositifs conçus par la politique de la ville. La démarche EcoQuartier est ainsi la dernière d'une longue liste à être appliquée au quartier.

Le paysage comme moteur du projet

Bien que, comme l'on a vu ci-dessus, les quartiers analysés soient localisés dans des zones géographiques et topographiques très différentes, dans plusieurs dossiers de labellisation - par exemple pour La Duchère, les PRU des Mureaux et Villedieu-Le Puits - on retrouve des références à la qualité paysagère, hors de commun.

Cette référence peut faire penser à une des définitions de l'écoquartier : « *un écoquartier est un quartier conçu (ou renouvelé) avec une démarche environnementale, laquelle porte notamment sur le paysage ou la 'la végétalisation des quartiers' et la qualité environnementale des bâtiments* » (Charlot-Valdieu & Outrequin, 2009).

Un véritable projet de territoire :

Une autre caractéristique qui semble être partagée par la totalité des projets est celle d'avoir développé un véritable projet de territoire pour la ville dans lequel le rôle du quartier en question a été bien défini, et qui émerge déjà dans la convention ANRU.

Par exemple, les Mureaux voit dans les PRU la clé de voute pour redynamiser son territoire ; Mulhouse va développer le quartier de rénovation urbaine de façon de façon à invertir une dynamique démographique négative ; Ravine Blanche a contrario, pour maîtriser la croissance de la population. Pour aboutir à leurs fins et dans tous les cas considérés, le contexte local sera tenu en considération et valorisé. En effet, même si comme le CES (2013) en convient, « *les conventions de rénovations urbaines sont formulées de la même manière, avec un vocabulaire formaté et les mêmes types d'opérations* » (p. 57), les projets examinés se placent évidemment parmi le groupe restreint repéré par B. Allen et H. Duret, qui a su « *'fabriquer des projets à chaque fois spécifiques, même si les ingrédients en sont souvent les mêmes* » (en Donzelot, 2012 ; p. 75).

Les collectivités locales analysées semblent ainsi être au-dessus du reproche souvent fait aux projets de rénovation urbaine. Ce reproche est d'avoir déterminé les actions à entreprendre, non au travers d'une analyse des situations que le projet doit faire évoluer, mais à partir de paradigmes préconçus (CES, 2013 ; Donzelot, 2014). De fait, malgré un diagnostic qui peut être considéré comme commun et des actions similaires, les collectivités ont su adapter les projets à leur contexte.

Évidemment, la bonne prise en compte du contexte et une vision claire pour le futur du territoire sont les ingrédients indispensables pour réussir dans toutes les démarches de projet et ne sont pas nécessairement propres à la démarche EcoQuartier, mais ils sont, en revanche, définitivement valorisés par cette dernière.

De là émerge ainsi le rôle fondamental des élus, étant donné que ce sont eux qui marquent l'orientation du territoire. Comme il est bien explicité par la Chargée de la Ville Durable de la DREAL :

« Pour que le projet EcoQuartier puisse aboutir, il faut que la collectivité et les élus s'associent fortement à la démarche. Il faut surtout qu'ils aient des idées et des objectifs clairs sur ce que les quartiers rénovés vont amener au territoire et quelles identités ils auront. Il est toujours indispensable de remonter à la source et à l'historique du quartier, mais il faut donner une identité, une thématique parce que c'est de cette façon que les gens vont investir à la fois le projet et leur quartier. Cette appréhension et méthode ne sont pas amenées par la démarche EcoQuartier. L'EcoQuartier, en revanche, amène de la reconnaissance » (22/08/2016).

L'engagement des élus, un facteur important

L'implication des élus dans la démarche EcoQuartier est quant à elle, une absolue nécessité pour garantir sa réussite. Elle peut être un facteur qui entrave sa reproductibilité. En effet, s'impliquer dans une démarche qui risque de ne pas déboucher sur la labellisation ou dans laquelle on peut vérifier si les attentes ont été maintenues est hautement dangereux du point de vue politique. Autrement dit :

« Pour les élus, il peut être difficile de s'engager sur quelque chose qui risque de pas remporter un succès ou n'aboutira pas. Ainsi, l'annonce d'une volonté de concevoir un projet de très haut niveau, qui doit être par la suite revu à la baisse pour de problèmes techniques, peut constituer, en soi, un problème » (Chargée de la Ville Durable DREAL, 2016).