

RECHERCHE-DEVELOPPEMENT EXPLORATOIRE SUR LES DEMARCHES DE DEVELOPPEMENT DURABLE MISES EN ŒUVRE DANS LES OPERATIONS DE RENOUVELLEMENT URBAIN : APPUI AU CGDD DANS L'ANIMATION ET LA CAPITALISATION DES TRAVAUX D'UNE PLATEFORME D'ECHANGES

## NOTE STRATEGIQUE

### « DEVELOPPEMENT DURABLE ET REQUALIFICATION URBAINE »

Rapport Final

Août 2011

**Michel Bonetti**  
**Mélanie Tual**  
**Marie Llorente**  
**Emeline Bailly**



Délégation au Développement Durable  
Notification DAS dossier n°10DDDS006

#### **CENTRE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE DU BATIMENT**

SIÈGE SOCIAL > 84 AVENUE JEAN JAURÈS | CHAMPS-SUR-MARNE | 77447 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2  
TÉL. (33) 01 64 68 82 82 | FAX. (33) 01 60 05 70 37 | SIRET 775 688 229 000 27 | [www.cstb.fr](http://www.cstb.fr)  
ÉTABLISSEMENT PUBLIC À CARACTÈRE INDUSTRIEL ET COMMERCIAL | RCS MEAUX 775 688 229 | TVA FR 70 775 688 229  
**MARNE-LA-VALLÉE | PARIS | GRENOBLE | NANTES | SOPHIA-ANTIPOLIS**

## Résumé

---

Le Commissariat au Développement Durable (Délégation au Développement Durable) a mis en place une plateforme d'échanges dont l'objet est de « conduire une réflexion sur les moyens de mettre le développement durable au cœur des stratégies et des projets de requalification urbaine ».

Ce groupe de travail a réuni différents représentants des principales institutions et associations issues de la politique de la ville et du développement durable (SG-CIV, ANRU, CDC, ACSE, Villes et Banlieue, IRDSU, Profession Banlieue, MEEDDM/Agenda21) et auditionné plusieurs experts dans ces domaines. Les réflexions du groupe ont également été alimentées par les travaux du CSTB sur les conceptions du développement urbain durable, l'évaluation des Projets de Rénovation Urbaine, et les stratégies de renouvellement urbain durable de grandes villes.

Ces réflexions ont fait apparaître la nécessité d'inscrire les projets de développement durable (notamment les projets d'éco-quartiers) dans des stratégies de renouvellement urbain à une échelle intermédiaire entre le quartier et la ville et l'intérêt de promouvoir une conception du développement urbain durable fondée sur « l'activation du potentiel urbain des sites et de leur environnement »

Ce travail collectif a débouché sur une série de recommandations visant en premier lieu à faire émerger une politique nationale de renouvellement urbain durable articulant les différentes politiques de rénovation urbaine et de développement durable aujourd'hui relativement cloisonnées, améliorer la cohérence des modes d'action au service du renouvellement urbain des territoires à travers entre autres le renforcement du rôle des intercommunalités dans la mise en œuvre de véritables stratégies dans ce domaine et soutenir les initiatives locales contribuant au développement durable indépendamment des projets de rénovation urbaine.

## Abstract

The Office of the General Commissioner for Sustainable Development has set up a working group gathering key stakeholders (institutions and non for profit associations) in the fields of sustainable development and urban renewal aiming at "thinking about ways to put sustainable development at the heart of urban renewal's strategies and projects".

Experts from different institutions and the CSTB have contributed to provide the working group with thinking material including CSTB's work on sustainable urban development strategies of big cities regarding urban renewal, appraisal of urban renewal projects in socially deprived areas.

The working group has brought into light the need for developing proper urban renewal strategies at an intermediary level between neighborhood and the city levels, that would include projects such as eco-redevelopments. It has also identified "the urban potential of sites and the environment" as the ground principle of its conception of sustainable urban development.

This collective group has led to the definition of several recommendations including: the elaboration of a national policy for sustainable urban renewal, a better linking between the different sustainable urban renewal's stakeholders, institutions and tools, especially by promoting a supracommunal governance, and finally the support of local initiatives along urban renewal projects.

## 1. Contexte et fondements de la plateforme d'échanges initiée par le CGDD

---

Le Commissariat au Développement Durable a mis en place une plateforme d'échanges associant différents acteurs (SGCIV, ANRU, ACSE, CDC, IRDSU, Profession Banlieue) dont l'objet est de « conduire une réflexion sur les moyens de mettre le développement durable au cœur des stratégies et des projets de requalification urbaine ». Cette réflexion s'inscrit notamment dans le prolongement de la Charte de Leipzig de 2007 qui réaffirme les trois dimensions durable (justice et équité sociale, environnement viable et économie durable et qui surtout met l'accent sur l'intégration des politiques urbaines et sur la nécessité d'accorder une attention spécifique aux quartiers défavorisés.

Dans le cadre de la plateforme, la réflexion engagée a volontairement cherché à élargir le prisme des seuls quartiers placés en géographie prioritaire et à s'affranchir des dispositifs existants pour réfléchir à des nouveaux modes d'action. Elle s'est nourrie d'études et de réflexions en cours restituées par les participants et a été enrichie d'expériences françaises et internationales. Ainsi, des échanges ont eu lieu sur les points de recouvrement et de divergence entre la politique de la ville et le développement durable et sur la place du volet social dans les Agendas21. Le réseau interrégional d'appui aux Projets Urbains Intégrés (PUI) a été présenté ainsi que le programme URBACT, la grille RST 02 du CERTU, etc.

En complément de ces apports, le CSTB a recueilli et synthétisé l'expérience des participants sur la base d'entretiens et de notes et l'a enrichi d'expériences françaises (Roubaix, Bègles, Seclin, Bayonne) et internationales (Vancouver, Stockholm, Manchester) de renouvellement urbain durable. Nous sommes également revenus dans le rapport intermédiaire sur la délimitation du champ d'action que recouvre le renouvellement urbain durable, sur la manière dont les enjeux de développement durable ont été pris en compte dans les projets de rénovation urbaine promus dans le cadre de la politique de la ville, ainsi que sur les conceptions qui sous-tendent les projets de développement urbain « durable ». Face à ces constats, nous avons proposé une conception du développement urbain durable fondée sur « l'activation du potentiel urbain des sites et de leur environnement », qui n'est pas sans rappeler certains principes du « développement endogène », selon lesquels le développement économique repose sur l'activation des ressources disponibles localement. Elaborée et expérimentée par notre Laboratoire, cette approche nous amène à considérer que le développement urbain durable s'inscrit nécessairement dans des démarches de renouvellement urbain.

Les points forts des échanges de cette plateforme ainsi que la contribution du CSTB sont restitués dans le rapport intitulé « les enjeux du renouvellement urbain durable, qui s'impose donc comme l'orientation problématique retenue. La présente note stratégique présente une série de recommandations de différents niveaux pour favoriser le développement de véritables projets de renouvellement urbain.

## 2. Préconisations visant à favoriser le développement du renouvellement urbain durable

---

### 2.1- Faire émerger une politique nationale de renouvellement urbain durable

Les politiques et réalisations en matière de renouvellement urbain souffrent d'un éclatement qui engendre une mise en œuvre complexe et en limite l'impact en termes de durabilité. Pour pallier ces manques, il nous semble nécessaire d'agir à différents niveaux. En amont, au niveau de l'élaboration des politiques nationales, il faut **sortir d'une approche sectorielle** qui sépare politique de la ville et politiques de l'aménagement du territoire<sup>1</sup> et trouver des articulations pour favoriser la mise en œuvre et la durabilité des projets. Au niveau de la conception des projets, il nous paraît nécessaire **d'améliorer la prise en compte des territoires de différents niveaux** (quartier, portion de ville, ville, agglomération) dans lesquels s'inscrivent les projets par le biais de **l'élaboration de stratégies de renouvellement urbain durable** qui peuvent aussi être un moyen de **pérenniser ou prolonger les démarches engagées dans le cadre d'un programme national. Permettre l'évolution des usages des territoires en renouvellement** constitue un autre critère de durabilité des investissements réalisés selon une **approche en termes de coût global** tout comme la prise en compte de la dimension économique. L'élaboration de ces stratégies coordonnant plusieurs politiques publiques nous semble pouvoir être menée de manière optimale à **l'échelle intercommunale**. Enfin, un effort doit être fait pour combler les **déficits en matière d'ingénierie de projet de certaines collectivités locales** afin de valoriser et permettre le développement durable des collectivités locales même défavorisées.

#### *Articuler les politiques de rénovation urbaine des quartiers d'habitat social et les politiques d'aménagement du territoire touchant au renouvellement urbain durable*

A l'échelle urbaine, les politiques publiques actuelles qui contribuent au renouvellement urbain s'inscrivent principalement dans le champ de la rénovation urbaine et de la ville durable. Le plan d'action Ville durable élaboré par l'Etat en 2008 a vocation à susciter la réalisation de nouvelles opérations et comprend trois principales initiatives : les concours EcoQuartiers, le projet des EcoCités et l'appel à projets transports collectifs. Ce sont actuellement les concours EcoQuartiers qui mobilisent le plus grand nombre de collectivités et constituent la majorité des réalisations actuelles en matière de renouvellement urbain. Dans les périmètres de la politique de la ville ce sont essentiellement les Projets de Renouvellement Urbain (PRU) instigués par l'ANRU.

Pourtant, ces deux politiques sont élaborées et conduites de manière dissociée alors qu'elles pourraient s'enrichir mutuellement.

Ainsi, la politique de la ville a peu intégré les enjeux techniques environnementaux mais elle a joué un rôle pionnier dans la prise en compte d'autres enjeux du développement durable :

- la mise en œuvre de projets intégrés de développement urbain (articulant les enjeux urbains, techniques, économiques et sociaux),
- l'amélioration de la gouvernance des projets et la mise en œuvre de démarches de conduite de projet fondées sur la coopération entre les partenaires et la concertation avec les habitants,
- la prise en compte de certains enjeux urbains du développement durable (intégration urbaine des quartiers, requalification du patrimoine immobilier, des équipements, des infrastructures existantes et des espaces paysagers, amélioration de la gestion urbaine).

---

<sup>1</sup> Par politiques de l'aménagement du territoire, on entend les politiques ayant un impact en termes de renouvellement urbain des villes, hors secteurs politique de la ville.

Inversement, la première vague d'écoquartiers met l'accent sur les enjeux techniques environnementaux (économies d'énergie, gestion de l'eau et des déchets, développement de la biodiversité) et moins sur la prise en compte des enjeux urbains et sociaux :

- réalisation de projets en extension urbaine sans réelle articulation avec leur environnement, voire relativement enclavés,
- absence de concertation avec les riverains,
- non prise en compte du « potentiel urbain » de l'environnement,
- réflexion limitée sur la conception des espaces publics et sur le fonctionnement social urbain généré par les formes urbaines,
- effets problématiques des formes architecturales visant à améliorer les performances énergétiques (façades et pignons aveugles sur rue, urbanisation en peigne, voeries surdimensionnées...etc) sur l'animation urbaine.

Néanmoins certains écoquartiers constituent de véritables projets de rénovation urbaine de faubourgs ou de friches industrielles (exemple du projet de l'Union à Roubaix) ou visent à contribuer au renouvellement urbain de leur environnement (cf. la ZAC de Bonne à Grenoble, le projet de l'ARC Nord Est à Reims).

Ces deux politiques gagneraient donc beaucoup à être articulées afin que :

- l'on n'ait pas des démarches différentes voire contradictoires développées parfois dans les mêmes villes,
- les savoir-faire développés dans chacune d'elles soient transférés de l'une à l'autre,
- la politique de développement des éco-quartiers puisse pleinement bénéficier des enseignements de la politique de la ville (y compris de ses erreurs).

Ainsi, il faut veiller à :

- proposer des espaces paysagers ou des voeries qui ne soient pas surdimensionnés, répondent aux attentes des habitants, et contribuent à renforcer la présence de la nature en ville tout en générant un entretien aisé pour les services de la ville ou les bailleurs,
- organiser la mobilité et les réseaux viaires tout en assurant le désenclavement des quartiers, poursuivant ainsi l'objectif majeur de la politique de la ville,
- viser l'intégration urbaine de ces quartiers.

### ***Concevoir des projets de rénovation urbaine et d'écoquartiers qui s'intègrent dans une stratégie de renouvellement urbain durable des territoires dans lesquels ils sont implantés***

Les PRU visent l'intégration urbaine des quartiers. Ils favorisent effectivement l'ouverture, l'articulation des quartiers avec leur environnement immédiat, sans garantir pour autant leur intégration urbaine. L'évaluation de la qualité urbaine de 10 PRU que le CSTB vient de réaliser montre que l'efficacité des actions conduites est limitée par le fait que généralement ces projets ne s'inscrivent pas dans des stratégies de renouvellement urbain durable des territoires dans lesquels ils sont implantés. Ces territoires correspondent à la ville, mais aussi à une échelle intermédiaire entre quartier et ville.

Souvent, les quartiers bénéficiant de ces projets de rénovation sont effectivement requalifiés et restructurés, mais l'environnement dans lequel ils se situent peut être lui-même déqualifié ou déstructuré (friches industrielles, entrées de villes où s'accumulent des bâtiments d'activité hétéroclites dégradés, de grandes emprises routières de voies express...etc) et ne pas offrir de pôles d'urbanité et de services sur lesquels ils puissent s'étayer. Cet environnement représente souvent un gâchis foncier, dans la mesure où il comprend de nombreuses friches, des délaissés urbains ou des espaces résiduels.

Les écoquartiers posent aussi problème de ce point de vue. Certains sont de fait des projets de rénovation urbaine (cf supra), mais d'autres constituent des extensions urbaines sans réel lien avec leur environnement, alors que celui-ci pourrait être requalifié et densifié. De plus, les projets qui visent le renouvellement de friches urbaines ou industrielles sont parfois conçus de manière autocentrée, sans chercher à développer l'interface avec leur environnement, sans s'efforcer d'apporter des équipements ou des services aux habitants de cet environnement. Ils pâtissent eux-mêmes en retour de la déqualification de leur environnement, notamment des voies qui les rattachent au centre ville.

On voit donc tout le bénéfice que représenterait l'inscription des projets de rénovation urbaine des quartiers de la politique de la ville ou des écoquartiers dans des stratégies de renouvellement urbain des territoires dans lesquels ils sont implantés. Celles-ci permettraient d'articuler les projets de renouvellement urbain avec des projets d'amélioration de la qualité de leur environnement (requalification des espaces publics et des paysages, densification, développement d'équipements, d'activités économiques et commerciales...).

A ce titre, la montée en charge d'une seconde génération d'écoquartiers majoritairement situés dans des zones de renouvellement urbain peut constituer un levier. On pourrait imaginer des écoquartiers « éclatés », composés de différentes opérations disséminées dans des territoires qui ont une certaine cohérence et contribuant ainsi à requalifier et à densifier ces territoires, en y implantant notamment de petits pôles d'équipements et de services bien choisis.

***Inciter les acteurs à concevoir des projets fondés sur la valorisation de l'espace, l'activation du potentiel urbain des sites et de leur environnement et l'enrichissement en retour de ce potentiel***

Dans cette perspective consistant à intégrer les projets d'écoquartier ou de rénovation urbaine dans le cadre de stratégies de renouvellement urbain des territoires, nous avons proposé une conception du développement urbain durable fondée sur la valorisation de l'espace et l'activation du potentiel urbain de l'environnement et l'enrichissement en retour de ce potentiel.

Il s'agit tout d'abord de considérer l'espace comme un bien rare et précieux et de le valoriser au mieux. Cela implique concrètement d'exploiter les délaissés urbains, de réduire les emprises routières, d'exploiter les dents creuses et de densifier dans la mesure du possible le tissu urbain existant.

Il s'agit ensuite de prendre en compte le potentiel géographique, économique, d'équipements et d'infrastructures, le potentiel culturel et d'historicité, le potentiel d'interactions sociales et paysager de l'environnement et de favoriser la requalification de ce potentiel et l'accessibilité à ces éléments. Au lieu de créer de nouveaux équipements, de nouveaux aménagements paysagers, cela conduit à requalifier l'espace public et les équipements existants, éventuellement en les réaffectant à de nouveaux usages et à favoriser leur mutualisation.

Mais cela conduit aussi à associer les riverains à la conception d'une nouvelle opération et à s'interroger sur les aménités que cette opération peut leur apporter, à s'interroger donc sur l'enrichissement du potentiel urbain du site et de l'environnement auquel l'opération peut contribuer.

Cette conception pose les finalités des projets urbains durables et amène à considérer les enjeux techniques environnementaux comme des contraintes qui doivent être intégrées dans ces démarches et non pas comme des objectifs en soi. Dans cette perspective il est nécessaire de prendre en compte le potentiel physique et climatique des sites (sol, vent, température, disponibilité en eau...etc) et d'adapter les techniques environnementales en conséquence.

Il convient également d'être attentif à créer les conditions permettant de faciliter l'évolutivité et le développement ultérieur de ces territoires.

Les pouvoirs publics pourraient inciter les acteurs à concevoir les projets de développement urbain durable en s'appuyant sur une telle problématique, voire à poser des exigences pour qu'ils prennent en compte ces objectifs.

## **Veiller à ce que le développement économique ne soit pas le parent pauvre des projets**

De l'évaluation de la qualité urbaine menée en 2011 par le CSTB sur 10 PRU, il ressort que la question du développement économique n'est pas un sujet prioritaire puisqu'il est traité de manière très marginale dans les conventions ANRU, au mieux à travers la question de la (re)vitalisation commerciale. En termes de développement durable, cette situation révèle la prise en compte limitée du pilier économique. Ceci n'est d'ailleurs pas surprenant puisque « l'action économique » a longtemps été pensée à part au sein de la politique de la ville, ce qui n'enlève rien à l'effort consenti en termes de moyens, à travers un arsenal impressionnant de dispositifs de soutien à la formation, à l'insertion et à la création d'entreprises. Notre propos n'est pas ici de discuter de leur efficacité, mais de souligner là encore, à l'instar du *Rapport de propositions à la politique de la Ville* adopté à l'unanimité par la CCIP (août 2008), qu'une des conditions du succès est « l'obligation de mener de front une approche économique, sociale et urbanistique ». Plus généralement, notre expérience montre que le pilier économique a tendance à être traité indépendamment des autres piliers dans les projets de renouvellement alors qu'on sait combien l'articulation des différents piliers est essentiel en termes de durabilité.

Cependant, certains projets de renouvellement urbain sont particulièrement convaincants en termes d'approche intégrée du renouvellement urbain. Le quartier de l'Union à Roubaix par exemple ne cible pas d'un côté l'habitat ou de l'autre le développement économique ou bien encore les transports, mais articule les différentes dynamiques urbaines, à la fois socio-résidentielles et économiques à l'œuvre sur le territoire et à ses différentes échelles. Surtout, il valorise les ressources locales existantes, en particulier les savoirs-faires historiques (dans le textile essentiellement) afin de créer des emplois non délocalisables. Autrement dit, l'Union opte pour une stratégie de *différenciation*, en créant des activités à haute valeur-ajoutée autour des filières image et textiles, pour contourner le champ des activités plus concurrentielles dans lequel elle a peu de chance de s'imposer face aux coûts salariaux plus faibles des pays émergents. Il y a donc une recherche d'adéquation entre le type d'activités économiques d'une part, et les savoirs-faires locaux ainsi que la main d'œuvre disponible sur le territoire.

Ce site offre également des opportunités pour des entreprises nécessitant des emprises plus vastes, notamment la distribution et la vente à distance. Divers secteurs d'activités sont ainsi présents sur le site et tirent ainsi parti des différents niveaux de qualification présents sur le territoire. L'image industrielle a donc considérablement évolué et le site s'inscrit dans une dynamique économique renouvelée qui cherche à participer au rayonnement régional et européen, du fait de sa proximité avec la métropole lilloise et de la Belgique. Mais cela ne s'est pas fait sans une démarche d'activation de ce potentiel économique grâce à une ambition politique très affirmée, la mise en place d'une gouvernance originale, la création d'un programme d'accueil et d'accompagnement des entreprises, etc. En outre, la mutualisation des équipements est constamment présente, qu'il s'agisse des équipements (parking silo multifonctions : parking voitures, vélos, stockage d'eaux de pluie, panneaux photovoltaïques, etc.), des services (crèche...) ou des espaces verts.

## **Permettre l'inscription des stratégies de renouvellement urbain dans le temps long**

Cette recommandation est fondée d'une part sur l'importance de la prise en compte du long terme si l'on veut assurer la durabilité du développement et d'autre part sur un constat relevé auprès de villes

comme Manchester et Stockholm qui évoquent leur volonté de rompre avec un système de programmes nationaux de renouvellement urbain qui interviennent de manière ponctuelle, se succèdent les uns autres, et dont les effets ne durent souvent pas beaucoup plus que le temps du programme. Ce constat n'est pas éloigné de celui des acteurs français de la politique de la ville ou de la rénovation urbaine après trente ans d'intervention dans les quartiers en difficulté.

En réponse à ce problème, la ville de Manchester articule projets de renouvellement urbain et projets de territoire en les inscrivant dans le cadre d'une « vision » du développement du territoire à trente ans. Stockholm répond à cet enjeu de pérennisation des mesures de renouvellement urbain d'une zone urbaine en les insérant dans le fonctionnement habituel des services de la ville plutôt que de créer des dispositifs spécifiques. A Vancouver, les projets de renouvellement urbain de la ville s'inscrivent dans une stratégie de renouvellement en plusieurs temps, au long cours, sur plus de 10 ans. En France, l'ANRU se pose la question des modalités du retour dans le droit commun des quartiers ayant fait l'objet d'un PRU.

Cette prise en compte de la dimension temporelle « longue » dans la conception des projets de renouvellement urbain implique aussi de concevoir des projets évolutifs dans le temps qui permettent de s'adapter aux évolutions de la ville (densification, phénomènes de déprise...) mais aussi aux évolutions sociétales (vieillesse de la population, réduction de la taille des ménages, par exemple).

### **Veiller à ce que les projets prévoient des aménagements et constructions adaptables et mutables dans le temps selon une réflexion en termes de coût global**

Le développement durable vise avant tout à se préoccuper des incidences futures des décisions prises et des nouveaux aménagements mis en œuvre de manière à ne pas obérer l'avenir. Les projets de renouvellement urbain consistent à requalifier des espaces dégradés et à les adapter à de nouvelles exigences, mais il faut veiller à ce qu'ils n'entraînent pas à leur tour une dégradation rapide des aménagements réalisés et qu'ils ne créent pas des obstacles aux évolutions futures.

Par exemple, les grands ensembles mais également les tissus de faubourg ou les quartiers pavillonnaires ont souvent été construits en limite d'urbanisation des villes et conçus de telle manière qu'ils ont bloqué toute possibilité de développement urbain ultérieur. Il importe donc de favoriser les démarches qui ont le souci de ménager des possibilités de développement urbain futur à des coûts limités. A une échelle plus fine, la pertinence économique des opérations de renouvellement urbain se juge aussi à l'adaptabilité des bâtiments et des espaces conçus à d'autres usages dans le futur (ex. : transformation, agrandissement...). Un critère important concerne la possibilité de transformer un bâtiment ou un équipement sans avoir à transformer à nouveau l'organisation urbaine (trame viaire par exemple).

Il paraît également nécessaire de prendre en compte les contraintes et mes coûts de gestion dans la conception et la requalification des bâtiments et des espaces publics pour assurer leur pérennité. En favorisant les démarches de conception qui prennent en compte les contraintes et les coûts de gestion (démarches en termes de coût global), on réduit globalement les coûts et on assure la pérennité des investissements, la durabilité des aménagements. Ces démarches nécessitent que les gestionnaires soient associés à la conception des projets et que les pratiques des habitants soient mieux prises en compte.

### **Aider les collectivités locales souffrant d'un déficit en ingénierie de projet**

Le système des appels d'offres et autres appels à projets qui tend à se généraliser aujourd'hui dans les domaines touchant au renouvellement urbain et au développement durable favorise les collectivités locales disposant des ressources humaines et financières les plus importantes. Ainsi, les plus grandes villes de France sont-elles surreprésentées dans les réponses à l'appel à projet



« urbanisme durable » lancé par l'ANRU en 2008. Ce système a pour travers de laisser de côté les initiatives menées par des collectivités disposant de moyens plus réduits, de mettre l'accent sur des projets « spectaculaires » au détriment de projets plus simples tout aussi durables, mais aussi de contraindre la mise en place des projets de renouvellement urbain durable dans les collectivités les plus démunies.

Il nous semble donc important de prendre en compte cette question des difficultés de certaines collectivités locales en matière d'ingénierie de projets, en proposant par exemple un soutien extérieur temporaire pour permettre aux communes plus démunies d'élaborer des projets de renouvellement urbain durable et faire part de leur expérience. Cette recommandation s'inscrit dans la droite ligne du Pacte de Solidarité Ecologique qui constate que « les villes petites et moyennes ont besoin d'un appui technique pour définir leur stratégie de développement<sup>2</sup> ».

## **Donner davantage de poids aux EPCI dans les dispositifs de gouvernance de la politique de la ville et de la rénovation urbaine pour une approche plus durable des territoires**

La contractualisation et le caractère transversal de la politique de la ville confèrent une importance particulière au mode de gouvernance et posent la question du pilotage de l'action publique dans les quartiers en difficulté. Celle-ci est portée par deux agences nationales distinctes pour les volets urbain (ANRU) et social (ACSE) selon un système d'appels d'offre et de contractualisation avec les collectivités locales, chargées de la mise en œuvre.

C'est donc à ces dernières que revient le rôle de construire de la cohérence et d'élaborer un projet solidaire. Il nous semble que les Etablissements Publics de coopération Intercommunale (EPCI) sont situés à une échelle pertinente pour jouer ce rôle de pilote et d'ensembliser du développement stratégique des territoires, en lien avec les communes concernées, car ils semblent les seuls à pouvoir développer une vision stratégique du territoire permettant de réaliser l'intégration urbaine des quartiers, intégration qui dépasse généralement les frontières communales. Il nous semble également nécessaire de pallier le déficit de reconnaissance des intercommunalités au sein des systèmes de gouvernance des PRU alors même que leur rôle en matière de conduite de projet est souvent important (et cautionné par l'ANRU<sup>3</sup>).

Plus encore, l'échelle de l'agglomération s'impose dans la mise en œuvre de la solidarité territoriale par-delà les « égoïsmes communaux<sup>4</sup> », de la mutualisation des moyens<sup>5</sup> et du développement durable. L'organisation des services publics environnementaux et l'exercice de compétences stratégiques dans l'aménagement de l'espace, l'organisation des transports, les politiques du logement tendent en effet à hisser l'intercommunalité au rôle d'acteur « pivot » des politiques de développement durable. De très nombreux EPCI se sont notamment engagés dans la réalisation de chartes de l'environnement, de chartes paysagères, d'Agendas 21 et un puissant mouvement se dessine actuellement en faveur des plans climat territoriaux.

On imagine dès lors comment la contractualisation des PRU à l'échelle intercommunale pourrait permettre de les intégrer dans des projets de territoire intercommunaux en articulation avec d'autres dispositifs en faveur de l'environnement mais aussi de la politique de la ville (CUCS) de façon à garantir la cohérence des politiques menées sur les territoires.

Les communes et les EPCI pourraient alors contractualiser sur la base d'un projet local qu'elles auraient défini ensemble dans le cadre des orientations préconisées par l'Etat à l'échelle nationale.

---

<sup>2</sup> <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport-3.pdf> (p.16)

<sup>3</sup> La nécessité de renforcer la coopération intercommunale, notamment en Île-de-France a été soulignée dès 2008 dans le rapport du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU intitulé *Conduire les projets ANRU à une échelle pertinente*.

<sup>4</sup> Desjardins X., Duret H., Tual M. *Aménager la métropole parisienne. Comment les intercommunalités franciliennes se saisissent-elles des politiques d'habitat pour construire une solidarité territoriale ?*, rapport de recherche PUCA, Paris, Novembre 2010

<sup>5</sup> IAU, *Intercommunalités et politique de la ville en Île-de-France*, tome 1, Paris, Avril 2010

Les acteurs locaux sont en effet placés à l'échelle la plus adéquate pour définir de façon fine leurs stratégies en matière de développement social et urbain et de « remise à niveau » des quartiers.

## 2.2- Améliorer la cohérence des modes d'action au service du renouvellement urbain des territoires

L'obstacle majeur identifié au niveau de la mise en œuvre des projets de renouvellement urbain découle du caractère sectoriel des politiques nationales. Celui-ci se traduit par des professionnels qui travaillent sur des projets visant au renouvellement du territoire avec des formations et des cultures différentes (l'urbain, le social), et utilisent des dispositifs et des outils différents. Ces professionnels manquent d'une **culture partagée et de références communes**. Les **formations au renouvellement urbain durable des territoires** apparaissent alors comme une opportunité pour permettre aux acteurs de l'urbain et de la politique de la ville de se construire une culture partagée et d'améliorer leur collaboration et favoriser la mutualisation des dispositifs. Les acteurs sont confrontés à un nombre pléthorique d'outils et de dispositifs qui compliquent leur tâche, en termes de gestion administrative mais aussi de conduite de projet. **Les Agendas 21 constituent au même titre que les documents de cadrage stratégique des outils émanant des collectivités locales en dehors des politiques nationales**, qui de ce fait peuvent jouer ce **rôle d'ensemblier** et permettre de donner de la cohérence et d'articuler les différents dispositifs au service du renouvellement urbain. En ce qui concerne les dispositifs de conduite de projets, plusieurs villes européennes et nord-américaines ont mis en place des mesures permettant de **réduire les procédures de prise de décision** et de résoudre la question épineuse **du portage de projet**.

### Développer les formations communes des professionnels de la politique de la ville et de l'urbain sur le renouvellement urbain durable des territoires

Cette recommandation fait directement écho à la démarche de la plateforme et aux échanges qui s'y sont tenus. Ces professionnels qui travaillent souvent sur les mêmes espaces ont souvent des langages et une culture différente qui constituent un frein à leur collaboration. Le développement durable constitue une opportunité de développement de passerelles entre les secteurs de la politique de la ville et celui de l'urbain avec à la clé une opportunité de création d'une culture commune du renouvellement urbain durable autour de la cohésion territoriale qui pourrait favoriser des collaborations professionnelles.

Au vu des évolutions des pratiques professionnelles qui font de plus en plus appel à des approches transversales, partenariales et selon une approche « projet », cette préconisation nous semble particulièrement importante. Cela permettrait de placer le développement durable au cœur de la maîtrise d'ouvrage urbaine, qui peut être définie comme « l'ensemble des missions, portée par la collectivité publique, de pilotage stratégique et de management d'un projet urbain, depuis la conception jusqu'à la mise en œuvre »<sup>6</sup> et qui donne davantage de place à la fonction amont du projet urbain et à sa coproduction à travers des dispositifs de concertation, partenariats etc...

Cependant il est nécessaire de se donner les moyens de cette acculturation, même dans un contexte de turnover important des acteurs. Il existe déjà une offre de formation en direction des acteurs, l'École de la Rénovation Urbaine<sup>7</sup> propose notamment une formation 'ville et développement durable' qui reste très axée sur les PRU. A noter aussi qu'a été lancé par le ministère un grand plan formation A21 en direction des formateurs chargés de former les agents de l'Etat.

Il paraît en outre nécessaire d'adopter une vision globale des besoins en formation sur l'approche du développement durable de toute la chaîne d'acteurs participant au renouvellement urbain.

---

<sup>6</sup> Club Ville et Aménagement sous la direction de Jean Frébault, La Maîtrise d'ouvrage urbaine, Editions Le Moniteur, Paris 2005

<sup>7</sup> <http://www.ecoledelarenovationurbaine.com/>

## Utiliser les outils de cadrage stratégique comme levier de mutualisation des outils et dispositifs politique de la ville, renouvellement urbain et développement durable

La politique de la ville génère de nombreux dispositifs (CUCS, PDE...), tout comme les politiques d'aménagement du territoire (SCOT, PRU, OPAH, PLU...) ou celles liées au développement durable (PCET, écoquartiers...).

Or si ces dispositifs et outils ont été élaborés de manière à s'articuler les uns aux autres et permettre de rationaliser et d'optimiser les modes d'action publique, leur profusion engendre la fatigue des acteurs (difficulté à se mobiliser sur plusieurs fronts, difficile articulation des calendriers d'action propres à chaque territoire...), brouille l'analyse du fonctionnement des territoires (périmètres d'analyse et d'action différents...) et entraîne leur sous-exploitation. Dans ce contexte, il paraît nécessaire de trouver un moyen de combiner et mutualiser ces divers outils afin de simplifier les interventions sur le territoire et faciliter l'appréhension de ses enjeux.

Les outils de cadrage stratégique développés par les certaines collectivités locales (Agendas21 n'émanent pas de la mise en œuvre de politiques nationales mais n'en restent pas moins des dispositifs importants du point de vue du développement durable des territoires. Ils sont élaborés sur la base du volontariat par les collectivités locales et peuvent jouer ce rôle d'ensemblier. Ainsi, la communauté urbaine de Cherbourg a défini des objectifs partagés pour son contrat urbain de cohésion sociale et l'Agenda21. Les deux outils comportent des actions permettant de répondre aux enjeux définis lors de l'atelier de l'Agenda21 « Solidarité et satisfaction des besoins ». Le CUCS est intégré dans l'Agenda21 intercommunal. Le PLH a été également rédigé en lien avec l'Agenda21.

A Rillieux-la-Pape, des fiches communes de diagnostic ont été élaborées sur les thèmes partagés par les deux dispositifs A21 et CUCS, un travail croisé a ensuite abouti à un certain nombre de fiches actions communes (ex. l'atelier santé-ville, le médiabus...). De plus ces dispositifs ont été élaborés en cohérence avec l'A21 intercommunal et le CUCS d'agglomération.

## Améliorer l'efficacité des dispositifs de conduite de projets, notamment sur la question du pilotage

La question du pilotage est une question cruciale dans le domaine du renouvellement où on a affaire à des projets souvent complexes (dépollution, relogement, gestion des riverains...) faisant intervenir de multiples partenaires, institutionnels (l'Etat, les collectivités territoriales, les agences nationales...), privés (promoteurs, bailleurs), société civile (habitants, associations). Mal gérée, cette complexité peut compromettre l'impact du projet. Cette question est indissociable de celle du portage politique.

Le pilotage doit pouvoir s'appuyer sur des diagnostics socio-urbains du potentiel des sites et de leur environnement visant à explorer les « orientations stratégiques de développement » envisageables validées par les maîtres d'ouvrage.

Plusieurs villes ont mis en place des dispositifs de conduite de projet resserrés plus réactifs facilitant une prise de décision rapide. A Bègles, la proximité (géographique et culturelle) des acteurs et des élus a permis une maîtrise publique forte du projet et notamment de limiter les dérives du projet de la phase conception à la réalisation. En effet, la conduite du PRU est aux mains d'un nombre réduit de personnes (le maire, l'élu à l'urbanisme et le directeur du service, le chef de projet PRU, le directeur de la SEM locale) concentrées à l'échelle municipale. La SEM locale couvre de plus de nombreux aspects du projet puisqu'elle assume la double fonction d'aménageur et de bailleur principal et dispose de compétences en matière de développement de zone d'activités et en économie sociale et familiale. Cependant, l'efficacité de la conduite du projet repose également sur le soutien politique fort du maire au projet et à son mode de conduite.

En Grande-Bretagne, l'Etat a créé des *Urban Regeneration Companies* (URC). Ce dispositif de conduite de projet dédié est monté ponctuellement pour piloter les projets majeurs de

renouvellement urbain (ex. renouvellement urbain de l'Est de Manchester). Il s'agit d'une structure souple et temporaire, regroupant au maximum une dizaine de personnes. Ces sociétés indépendantes ont pour particularité d'avoir pour actionnaires majoritaires les trois niveaux territoriaux mais aussi des représentants de la société civile.

L'intérêt des URC tient d'une part à la mobilisation sur le pilotage du projet qui lui permet de veiller à la cohérence et à la synergie entre les différents projets de développement engagés sur un territoire de renouvellement urbain. De plus au-delà de ce rôle d'ensemblier, la diversité de ses actionnaires lui permet de réunir plus facilement des partenaires institutionnels et privés, de renforcer leur implication et de stimuler l'investissement dans ces zones défavorisées. Ces structures permettent par ailleurs de mener des projets à une échelle plus vaste que celle du quartier (c'est-à-dire d'élargir les périmètres opérationnels et les territoires de référence), ce qui favorise l'intégration urbaine des zones de projet dans les territoires.

### **2.3- Soutenir les initiatives locales contribuant au développement durable indépendamment des projets de rénovation urbaine**

Les investigations que nous avons menées montrent que de nombreuses initiatives contribuant au développement durable sont mises en œuvre dans le cadre des projets de rénovation urbaine, mais également en dehors de ce cadre.

Ces initiatives portent sur la rationalisation de l'usage des ressources des territoires. Il s'agit d'économiser l'espace **en trouvant de nouveaux usages pour les espaces délaissés (dents creuses, espaces de bas d'immeubles...)** et **les emprises routières démesurées**, de **valoriser et utiliser l'existant (bâti, aménagements, ressources naturelles)** en évitant au maximum de coûteuses démolitions. L'autre grande idée est d'utiliser **le développement durable comme levier de développement de compétences des habitants** (formation aux emplois verts, à l'autoréhabilitation des logements, aux gestes écologiques, ...).

Il nous semble important de capitaliser, de diffuser, de valoriser et de soutenir le développement de ces initiatives, y compris lorsqu'elles ne s'inscrivent pas dans des projets de rénovation. Il est sans doute souhaitable de définir un cadre souple permettant de réaliser ce travail de capitalisation, de valorisation et de soutien. Une telle tâche pourrait être confiée à des associations très investies dans ce domaine moyennant un soutien des pouvoirs publics.

### **Initiatives concernant les aménagements urbains et les techniques environnementales**

A travers l'évaluation de la contribution de la politique de la ville au développement urbain durable nous avons déjà évoqué ces différentes démarches, mais il nous semble intéressant de les rappeler ici car elles peuvent également être mises en œuvre indépendamment de ces projets.

On pourrait même envisager des programmes publics consacrés à l'une ou l'autre de ces thématiques. C'est déjà le cas en ce qui concerne le recyclage des matériaux de démolition, mais on pourrait par exemple imaginer un programme de revalorisation des délaissés urbains, ou de réduction des emprises routières inutiles.

#### *Adapter les techniques de façon à tirer parti des spécificités de l'environnement local*

Nous avons vu que l'adaptation des techniques à l'environnement local est un enjeu important dans les projets de rénovation urbaine durable, mais ce genre d'initiative pourrait également être soutenu indépendamment de ces projets. Cela concerne les actions visant à utiliser les matériaux locaux, ou bien à assurer la ventilation naturelle des logements dans les zones très ventées, permettant de se protéger du froid en limitant le recours au chauffage ou d'assurer le confort thermique d'été sans

recourir à la climatisation, favorisant le recours à l'éclairage et à la ventilation naturelle des parties communes des immeubles ...etc.

#### *Redonner de la valeur aux espaces résiduels inutiles et aux « délaissés urbains »*

De nombreux quartiers représentent un gâchis foncier car ils ont généré des espaces résiduels ou des délaissés urbains inutilisables, ce qui de plus réduit la densité et accroît les coûts de gestion. La revalorisation et la réutilisation de ces espaces représente donc une économie importante.

Il existe un grand nombre d'initiatives visant à l'aménagement paysager de ces espaces délaissés (qu'ils soient pérennes ou temporaires) de multiples manières (aménagements de pieds d'immeubles, jardins partagés ou jardin d'insertion, aménagements de friches, de dents creuses...etc).

Ces initiatives peuvent contribuer au développement des identités paysagères, des pratiques sociales, d'activités de loisirs ou culturelles, des actions d'insertion.

#### *Réduire les emprises routières surdimensionnées en créant des boulevards urbains arborés*

Certains quartiers sont entourés ou traversés par des voies routières surdimensionnées, parfois doublées de contre-allées (ex du Mirail à Toulouse ou du quartier de la Plaine du Lis à Dammarie). Ces voies représentent un gâchis foncier, des surfaces minéralisées imperméables considérables qui en outre déstructurent l'espace. Leur réduction et leur transformation en boulevards urbains arborés permet de récupérer des espaces pour construire ou créer des espaces verts.

#### *Maintenir autant que possible les voiries et réseaux existants*

Ces aménagement sont très coûteux et consomment des quantités importantes de matériaux et d'énergie. Certains projets de rénovation parviennent à tenir compte de cette contrainte et restructurer des quartiers en réutilisant la majorité des voiries et des réseaux existants.

#### *Densifier tout en ménageant des espaces plantés de qualité*

La densification des tissus urbains, quelque soit leur nature (quartiers d'habitat social, faubourgs, tissu pavillonnaire) contribue à réduire l'étalement urbain, sous réserve que l'on préserve des espaces verts de qualité et que l'on renforce la présence de la nature.

## **Initiatives visant la préservation et la requalification des aménagements et des constructions existantes**

Le renouvellement urbain est par nature une démarche qui s'inscrit dans la temporalité puisqu'elle vise à requalifier et à adapter ou transformer les tissus urbains existants. Il importe d'être attentif à la façon dont cet héritage du passé est traité.

#### *Requalifier les friches et les bâtiments industriels pour de nouveaux usages*

Ces démarches permettent de revaloriser des espaces et de trouver de nouveaux usages à des bâtiments en faisant l'économie de leur démolition, tout en préservant des éléments d'historicité pouvant avoir une grande valeur architecturale. A ce titre, les acteurs du secteur artistique donnent une deuxième vie à des bâtiments abandonnés en les transformant en des lieux de création artistique et d'animation culturelle (squats, friches culturelles comme la Belle de Mai à Marseille).

#### *Développer la réflexion sur l'économie des démolitions et la promotion des techniques et des démarches socio-économiques de « déconstruction » des immeubles*

Il est souhaitable de limiter les démolitions au strict nécessaire, en ne démolissant que les immeubles très vétustes (notamment sur le plan énergétique), ceux qui bloquent une restructuration pertinente

de l'organisation urbaine ou empêchent le développement urbain futur des sites. Dans chaque projet de rénovation des arbitrages particuliers sont réalisés concernant les immeubles à démolir et ceux qu'il est préférable de réhabiliter ou de reconvertir à d'autres usages. Historiquement, le choix de démolir était aussi lié au fait que les aménageurs préféraient exproprier les propriétaires et démolir l'ensemble d'un site afin d'éviter de devoir engager de multiples négociations, réaliser des expertises techniques et mettre en œuvre des procédures complexes.

## **Initiatives au service du développement des compétences sociales, culturelles ou professionnelles des habitants en lien avec les enjeux de développement durable**

Le développement des compétences des habitants en matière de développement durable permet de remplir plusieurs objectifs :

- c'est un moyen essentiel de contribuer à la mise en œuvre des démarches de développement durable : celles-ci ne peuvent pas se développer si les habitants n'ont pas une compréhension de ces enjeux et s'ils demeurent passifs,
- cela permet aux habitants d'acquérir une maîtrise de leur cadre de vie et accessoirement de réduire leurs charges (consommation d'eau et d'énergie notamment), voire de se procurer des ressources (cf jardinage),
- les enjeux de développement durable constituent par ailleurs un support pour favoriser les échanges, le développement de pratiques et d'interactions sociales entre les habitants et avec les institutions,
- ces enjeux offrent également un support pour favoriser l'insertion économique.

### *Soutenir les actions de sensibilisation des habitants aux enjeux du développement durable et contribuant à modifier leurs comportements*

Dans la droite ligne du rapport du Pacte de Solidarité Ecologique du Gouvernement qui prône « la mobilisation citoyenne pour accroître la sensibilisation, l'éducation et la participation des personnes les plus éloignées du développement durable<sup>8</sup> ». Il nous semble souhaitable de mettre l'accent sur ces démarches et de les élargir à tous les habitants, car les ingénieurs se sont rendu compte que les consommations réelles d'énergie dépassaient largement les performances attendues des systèmes techniques, dépassement qui peut atteindre 50% de leurs estimations. On connaît les démarches de sensibilisation au tri sélectif, mais ces démarches peuvent être étendues à la réduction des consommations d'eau et d'énergie.

A titre d'exemple, on peut citer la société de logement à vocation sociale VVO qui gère 30 000 logements en Finlande et qui a formé 300 habitants aux enjeux de développement durable, lesquels sont chargés de sensibiliser les autres habitants.

### *Soutenir l'auto-entretien et l'auto-réhabilitation et développer les compétences des habitants en la matière*

Les démarches favorisant l'auto-entretien et l'auto-réhabilitation reprennent un sens nouveau avec le développement durable. Elles permettent aux habitants de contribuer au développement durable en acquérant des compétences, en réduisant leurs charges, en améliorant leur cadre de vie. Ces démarches entraînent en outre un plus grand respect des espaces habités et réduisent donc les coûts de gestion et la durée de vie des équipements. On peut citer comme exemples :

- plusieurs projets de rénovation conduisent à offrir des jardinets à une partie des habitants et des actions sont menées pour les aider à entretenir leurs plantations,

---

<sup>8</sup> <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport-3.pdf>

- le développement des jardins familiaux et des jardins partagés,
- la société VVO précitée a également formé un réseau « d'habitants bricoleurs » qui forment les autres à entretenir leur logement.

*Utiliser le développement des techniques environnementales comme support de développement d'activités et d'insertion professionnelle*

Les enjeux techniques environnementaux, constituent un champ potentiel de création d'activités économiques et d'emploi pour lequel il est nécessaire de former à la fois des ouvriers et des techniciens. C'est un domaine propice à l'insertion professionnelle des personnes en difficulté, car il permet à ces personnes d'obtenir des emplois peu qualifiés au départ et de ce qualifier progressivement. Cela concerne notamment :

- la création de jardins d'insertion comme dans le quartier de Pont Blanc à Sevrans,
- les initiatives de certains projets de rénovation visant à développer les espaces paysagers (comme à Lormont dans la banlieue de Bordeaux) et mettant à profit cet objectif pour développer les activités de réalisation et de maintenance de ces espaces en créant une filière d'insertion professionnelle.

*Utiliser les locaux en attente de démolition ou de réhabilitation pour y implanter transitoirement des activités économiques ou culturelles*

Les délais d'attente nécessaires à la réalisation des opérations de démolition ou de réhabilitation de certains bâtiments peuvent être mis à profit pour y implanter transitoirement des activités économiques ou culturelles en ne faisant payer que les charges d'entretien. C'est une démarche économiquement pertinente, car ces activités sont fragiles et disposent de moyens limités lors de leur création. Avec un tel système elles bénéficient donc de charges réduites au démarrage et peuvent ensuite migrer vers d'autres locaux pour s'installer plus durablement lorsque leur activité se développe, ou vers d'autres immeubles en attente de rénovation si elles demeurent fragiles :

- c'est une pratique courante dans les pays anglo-saxons,
- c'est la démarche adoptée par la ville de Nantes lors de la rénovation des bâtiments industriels de l'île de Nantes. La ville a tout d'abord implanté la compagnie théâtrale « Royal de Luxe » dans un entrepôt et, comme celle-ci est devenue célèbre elle est à l'origine de la création du musée Jules Verne qui est implanté dans ces locaux. Cette démarche a été ensuite étendue et a permis la création ou l'implantation transitoire d'une quarantaine d'entreprises culturelles.