

## SOMMAIRE

<b>Résumé</b>	<b>p 5</b>
<b>Première partie : Une coopération transnationale</b>	<b>p 9</b>
<b>1. Le Groupe de Travail sur la Régénération Urbaine</b>	<b>p 9</b>
1.1. Composition du groupe de travail	p 9
<i>a) Six villes représentées par des acteurs locaux</i>	
<i>b) Le Comité expert, assistant du Groupe de travail</i>	
<i>c) les autres financeurs</i>	
1.2. Les Objectifs du Groupe de Travail	p 10
<i>a) Diffuser les résultats pratiques des échanges d'expériences en vue d'améliorer les pratiques</i>	
<i>b) Développer la capacité d'expertise réciproque</i>	
<i>c) Tirer des conclusions qui puissent constituer des recommandations politiques</i>	
<i>d) Faire mieux prendre en compte les villes dans le développement de l'espace européen</i>	
1.3. La méthode de travail du Groupe	p 12
1) <i>Un noyau permanent et des partenaires associés</i>	
2) <i>Des ateliers pour une approche locale et thématique et deux ans de collaboration régulière</i>	
3) <i>Des débats et des visites de terrain</i>	
1.4. Les séminaires	p 15
<i>a) Les thématiques « verticales »</i>	
<i>b) Les thématiques « horizontales »</i>	
<b>2. Les premiers constats</b>	<b>p 19</b>
2.1. De multiples différences	p 19
<i>a) Les contextes locaux : histoire, géographie et culture</i>	
<i>b) Langue et vocabulaire</i>	
<i>c) Conceptions</i>	
<i>d) Structures politiques</i>	
2.2. Un enjeu commun : la régénération urbaine	p 21
<i>a) des problèmes similaires</i>	
<i>b) Une volonté politique forte</i>	
2.3. Des stratégies adaptées aux contextes locaux	p 22
<i>a) BIRMINGHAM</i>	
<i>b) REGION DE BRUXELLES CAPITALE</i>	
<i>c) LILLE METROPOLE</i>	
<i>d) MANCHESTER</i>	
<i>e) ROTTERDAM</i>	
<i>f) VALENCIENNES</i>	
<b>3. Les apports d'une coopération transnationale</b>	<b>p 29</b>
3.1. Un enrichissement réciproque	p 29
<i>a) Expériences (expériences directes ou personnelles)</i>	
<i>b) Bonnes pratiques (expériences indirectes)</i>	
<i>c) Points de vue</i>	

3.2. Vers une culture commune	p 30
a) <i>Une majorité de consensus...</i>	
b) <i>... mais certaines difficultés subsistent encore.</i>	
3.3. Et des conclusions partagées	p 32
a) <i>Une vision commune du rôle des villes en Europe</i>	
b) <i>Une même évaluation de l'intérêt des échanges d'expériences</i>	
c) <i>Des définitions communes et des recommandations</i>	
<b>Deuxième partie : les conclusions du groupe de travail</b>	<b>p 34</b>
<b>I. La régénération urbaine : enjeux et objectifs</b>	<b>p 34</b>
<b>1. La régénération urbaine : un défi pour l'Europe</b>	<b>p 34</b>
a) <i>Les enjeux locaux de la régénération urbaine</i>	
b) <i>Des villes confrontées à des problèmes majeurs.</i>	
c) <i>La régénération urbaine, une nécessité.</i>	
<b>2. Les défis de la régénération urbaine</b>	<b>p 35</b>
2.1. Restaurer l'image de la ville	p 35
a) <i>Renouveler les bases économiques</i>	
b) <i>Développer l'attractivité</i>	
c) <i>Renforcer l'offre de services</i>	
d) <i>Requalifier les centres-villes</i>	
2.2. Et en réduire les inégalités internes	p 36
a) <i>Cibler les zones les plus dégradées</i>	
b) <i>Améliorer les transports publics</i>	
c) <i>Favoriser les mixités sociales</i>	
d) <i>L'éducation et la formation</i>	
2.3. Relancer la dynamique...	p 38
a) <i>« Cibler » le développement</i>	
b) <i>Développer l'innovation</i>	
c) <i>Favoriser l'initiative chez les habitants</i>	
d) <i>Des Partenariats public/privé pour la mise en oeuvre</i>	
e) <i>Importance du rôle joué par le secteur public</i>	
2.4. Améliorer la qualité de vie	p 42
a) <i>Environnement</i>	
b) <i>Soutenir les services de proximité</i>	
c) <i>Culture</i>	
d) <i>Habitat</i>	
<b>3. La régénération urbaine : une enjeu stratégique pour l'Europe</b>	<b>p 45</b>
3.1. Une composante essentielle du développement durable	p 45
a) <i>La reconquête des friches industrielles et urbaines</i>	
b) <i>La limitation de l'étalement urbain</i>	
c) <i>Le recyclage des infrastructures</i>	
d) <i>La réduction des flux de trafic automobiles</i>	
3.2. Un impératif pour l'égalité des chances	p 46
3.3. Une condition d'un développement urbain équilibré et polycentrique	p 46
<b>II. La régénération urbaine : mener à bien un processus complexe</b>	<b>p 46</b>

<b>1. La ville : un milieu complexe</b>	<b>p 47</b>
1.1. Agir sur un « matériau vivant »	p 47
1.2. Intervenir sur un tissu urbain existant	p 47
<b>2. La nécessité d'articuler les politiques et les initiatives</b>	<b>p 48</b>
2.1. Combiner les différents types d'initiatives	p 48
a) <i>Industries culturelles : économie et culture</i>	
b) <i>Formation : politiques sociales et économiques</i>	
c) <i>Mixité sociale : économie et régénération physique</i>	
d) <i>Mixité et cohésion sociale : éducation et régénération physique</i>	
2.2. Lier les échelles géographiques d'intervention	p 51
a) <i>Intégration verticale : adapter les stratégies globales aux nécessités locales</i>	
b) <i>Intégration horizontale : articuler les actions de régénération urbaine</i>	
c) <i>Améliorer la communication entre les communes, quartiers...</i>	
d) <i>Penser global, agir local</i>	
2.3. prendre en compte les échelles de temps	p 52
a) <i>A chaque acteur son échelle de temps</i>	
b) <i>La durée des programmes publics</i>	
c) <i>La réactivité : le temps de décision</i>	
<b>3. Multiplicité des acteurs engagés : les nouveaux acteurs</b>	<b>p 53</b>
3.1. Le secteur public	p 53
3.2. Le secteur privé	p 53
3.3. Le secteur associatif	p 54
3.4. Les habitants, les « communautés » locales	p 54
<b>4. Les ressources : la multiplicité des financements</b>	<b>p 54</b>
<b>III. La mise en œuvre : les conditions de la réussite</b>	<b>p 55</b>
<b>1. Mettre en œuvre des stratégies globales et transversales</b>	<b>p 55</b>
<b>2. Travailler sur le long terme</b>	<b>p 55</b>
2.1. Éducation et formation	p 56
2.2. Le secteur privé recherche un partenaire public solide	p 56
2.3. Instaurer la confiance entre élus, techniciens et habitants...	p 57
2.4. L'appropriation des dispositifs par les habitants	p 57
2.5. Évaluation des programmes : continuité mais adaptation permanente	p 57
2.6. Adapter les durées aux objectifs	p 58
<b>3. Un engagement politique fort</b>	<b>p 58</b>
<b>4. Des politiques ciblées mais coordonnées et convergentes</b>	<b>p 58</b>
4.1. L'importance des intérêts communs	p 58
4.2. Un projet spécifique et adapté pour chaque territoire	p 59
4.3. Coordonner les actions et les acteurs	p 59
4.4. Articuler les échelles d'intervention	p 59
<b>5. Une unicité de direction au sein des collectivités locales</b>	<b>p 60</b>
5.1. clarifier les rôles et les responsabilités de chaque acteur	p 60
5.2. Un engagement de tous	p 60
5.3. Une stratégie claire de développement urbain	p 61
5.4. Élaborer les politiques à un niveau plus local	p 61

a) <i>La ville</i>	
b) <i>L'agglomération</i>	
5.5. Coordonner et simplifier les financements : vers un financement unique géré localement	p 63
<b>6. Des compétences spécifiques</b>	<b>p 64</b>
6.1. Sensibiliser au défi de la régénération urbaine	p 64
6.2. Le rôle d'entraîneur des chefs de projet	p 64
6.3. L'importance de l'expertise collective	p 65
6.4. Ecouter les habitants	p 65
<b>7. Participation : passer de la consultation à la concertation</b>	<b>p 65</b>
7.1. Travailler sur les mêmes bases	p 65
7.2. Mettre en place des programmes de formation (training, capacity building)	p 65
7.3. Promouvoir les outils de concertation entre professionnels et habitants	p 66
<b>8. Passer d'une logique de guichet à une logique de projet</b>	<b>p 67</b>
<b>Troisième partie : Recommandations</b>	<b>p 68</b>
<b>I. Sur les politiques de régénération urbaine</b>	<b>p 68</b>
<b>II. Sur l'échange d'expériences</b>	<b>p 70</b>
<b>Regards croisés</b>	<b>p 72</b>
<b>Le rôle des experts dans l'avancée de la réflexion - Charles Fraser</b>	<b>p 72</b>
<b>La mise à l'épreuve d'un espace commun européen - Catherine Neveu</b>	<b>p 74</b>

## Résumé

### La régénération urbaine dans l'Europe du Nord-Ouest Histoire d'un groupe de travail entre six villes

Le groupe, qui a démarré ses travaux en septembre 1999, était composé de six des plus importantes collectivités locales de l'Europe du Nord-Ouest : Lille Métropole, les villes de Valenciennes, Manchester, Birmingham, Rotterdam et la Région de Bruxelles Capitale. Le projet a été coordonné et géré financièrement par l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole sous la responsabilité politique de Lille Métropole Communauté Urbaine ; il était financé par le FEDER – via le programme INTERREG IIc – mais aussi par le gouvernement français (FNADT) et la Caisse des dépôts (Programme renouvellement urbain). Le groupe était assisté d'un comité scientifique composé de spécialistes, universitaires pour la plupart. Il visait, selon le jargon européen, à l'échange de « bonnes pratiques », avec pour objectifs de :

- *diffuser des résultats concrets*, qui puissent contribuer à l'évolution des pratiques locales, même s'il est clair que la plupart des expériences ne sont pas directement transférables.
- *faire des recommandations* valables pour les villes européennes en général, permettant aux États et à l'Union Européenne de renforcer l'efficacité des politiques de régénération urbaine.
- *constituer l'amorce d'un réseau de villes de l'Europe du Nord-Ouest* engagées dans des politiques de renouvellement urbain pour faire mieux prendre en compte les villes dans les stratégies de développement et d'aménagement du territoire européen en cours de définition entre États.

Bien que les partenaires aient eu une conscience claire du caractère global et transversal de la régénération urbaine, ils ont préféré, pour des raisons d'efficacité, en analyser successivement les différents aspects. Pendant deux ans, les débats ont ainsi porté sur huit problématiques urbaines choisies en commun parmi les plus cruciales ; chacune a fait l'objet d'un séminaire organisé dans l'une des villes partenaires (ou chez l'un des partenaires financiers). La première année, les séminaires ont porté sur des thématiques « verticales » : le développement économique, la cohésion sociale, l'habitat et le cadre de vie, la culture. Un premier séminaire de synthèse a ensuite permis de faire le point des acquis et de passer à des thématiques plus transversales sur la base d'études confiées à des experts européens : les modes de faire et notamment le partenariat entre les secteurs public et privé, les échelles géographiques et institutionnelles d'intervention, la participation des habitants et l'empowerment, ainsi que le rôle de la régénération urbaine dans un développement urbain polycentrique et équilibré.

Les séminaires ont été l'occasion pour les différents partenaires, ainsi que pour les experts associés, de découvrir des réalités urbaines à la fois très différentes dans leur contexte et très semblables pour ce qui est des enjeux et des problèmes. En effet, au-delà de leurs multiples différences – langage, culture, contexte local (histoire, situation géographique, structure de l'économie), cadre institutionnel (place et rôle des collectivités locales), « culture politique » (ressources locales et rôle respectif des secteurs public et privé notamment), il est vite apparu que les six villes du groupe se trouvaient confrontées à des défis communs.

Toutes ont connu une désindustrialisation massive, un chômage de masse, une évolution sensible des choix résidentiels et de la mobilité, la paupérisation d'un nombre croissant de leurs habitants, et des processus de plus en plus évidents de ségrégation spatiale. La perte d'attractivité de certains quartiers y a limité les investissements et, par conséquent, a accéléré leur dégradation, les faisant entrer dans une spirale négative dont les conséquences se sont souvent étendues à l'ensemble de la ville.

Face à cette situation, les six villes ont été amenées à concevoir et à mettre en œuvre des stratégies ambitieuses de renouvellement urbain, qui s'appuient sur les « politiques de la ville » définies par les États mais qui les dépassent ; elles ont toutes bénéficié dans ce cadre de l'aide de l'Union Européenne.

Après deux d'années d'existence, le groupe de travail a, comme convenu, clos ses travaux le 31 décembre 2001. Une très importante masse d'information a pu être traitée sur les différentes composantes de la régénération urbaine et des conclusions communes ont pu être tirées sur les plus cruciales d'entre elles.

Le groupe a donc mené à bien l'essentiel des tâches qu'il s'était engagé à accomplir. Il a notamment pu formuler ses conclusions générales sur la nature de l'enjeu de la régénération urbaine, ses composantes, les difficultés à surmonter et les conditions de la réussite des dispositifs publics en la matière.

Il peut sur la base de son expérience proposer des recommandations. Celles-ci concernent d'abord des suggestions pour l'amélioration de l'efficacité des politiques et des méthodes de la régénération urbaine. Mais le groupe s'est attaché aussi à faire des propositions concernant les processus d'échange d'expériences dans un cadre européen.

## **Pour des politiques plus intégrées de renouvellement urbain**

Au sein du groupe de travail, le constat de la convergence des problèmes et des initiatives a largement contribué à l'émergence d'une culture partagée du renouvellement urbain. En dépit de réelles différences, les conclusions ont été tirées de façon commune sur la plupart des thématiques abordées. Elles s'accordent sur la nécessité de politiques plus intégrées et d'une implication de l'ensemble des acteurs, en particulier des habitants eux-mêmes.

L'ensemble des participants s'accorde sur une vision du renouvellement urbain en Europe ayant comme double but de re-dynamiser les économies locales et d'améliorer la qualité de vie en ville ; ils soulignent la nécessité de mener une action visant à la fois à réévaluer l'image globale de la ville et à en réduire les inégalités internes. La conception de la régénération urbaine ainsi développée s'avère beaucoup plus globale et ambitieuse que les seules politiques de « développement social » des quartiers ; elle mobilise l'ensemble du champ du développement urbain, toutes politiques confondues.

Les membres du groupe insistent en effet sur la nécessité de politiques plus « intégrées » de renouvellement urbain suivant trois dimensions :

- les disciplines impliquées (économie, social, culture, aménagement physique, écologie...);
- les échelles géographiques et institutionnelles de la définition et de la mise en œuvre ;
- les différentes échelles de temps (celle de l'habitant, celle de l'investisseur, du politique, etc.).

Ils soulignent de plus que la concrétisation des grands objectifs européens de développement durable, de meilleure égalité des chances et de développement urbain équilibré et polycentrique passe nécessairement par la mise en œuvre de réelles stratégies

de régénération urbaine. La régénération urbaine implique en effet, une limitation de l'étalement urbain sur les terres agricoles ou les espaces naturels, la réduction consécutive des flux de circulation, la réutilisation (et donc la dépollution) des friches industrielles et urbaines. Elle a par ailleurs comme objectif de réduire les risques de ségrégation spatiale et d'offrir par conséquent un meilleur accès de tous aux et aux infrastructures. Elle constitue enfin une condition de l'attractivité des villes et en particulier de celles qui ont le plus souffert des conséquences de la désindustrialisation.

## **Des phénomènes complexes à analyser**

Il est en effet primordial que soit clairement (ré)affirmé le lien entre renouvellement urbain et aménagement du territoire : le renouvellement urbain ne peut, sauf exception, être considéré comme le seul rééquilibrage du développement interne aux agglomérations. Il s'agit aussi de parvenir à rééquilibrer le développement entre les villes : toutes ne possèdent pas en leur sein les atouts nécessaires, et rares sont celles qui disposent à elles seules des ressources indispensables.

La régénération urbaine est par ailleurs un phénomène d'une grande complexité, et nombre d'obstacles doivent être levés si l'on veut rendre réellement effectifs les dispositifs mis en place. Parmi ces obstacles figure la multiplicité des acteurs comme d'ailleurs celle des financeurs et la diversité des sources de financement. Il faut aussi intégrer le fait qu'il s'agit de travailler sur un «matériau vivant», dont les évolutions endogènes doivent pouvoir être mesurées, si l'on veut pouvoir les infléchir avec succès. Il s'agit d'ailleurs de travailler en intégrant les contraintes liées à l'existant, que cela soit en termes de patrimoine bâti, de relations sociales ou d'acquis culturel, et assumer les conséquences de l'ensemble des décisions prises dans le passé.

## **Les conditions de l'efficacité**

Les membres du groupe de travail s'accordent à considérer que, pour plus d'efficacité dans le renouvellement urbain, il faut que soient réunies un certain nombre de conditions. Outre la dimension transversale déjà soulignée, il est primordial que les politiques soient maintenues dans la durée, car ce n'est qu'avec le temps que des résultats tangibles peuvent être obtenus et que peut s'établir la confiance entre secteur public, habitants et investisseurs privés.

Ils soulignent l'importance d'un engagement politique clair en faveur d'une stratégie globale, articulée en projets adaptés à chaque situation particulière : une logique de projet doit prévaloir sur la simple logique de guichet. Il importe que les projets soient définis, dirigés et mis en œuvre dans une logique «remontante», sous la responsabilité première des élus locaux, mais avec – et si possible par – les habitants les plus directement concernés. Ils insistent sur la nécessité d'une gestion plus locale des financements et sur celle du développement de nouvelles compétences techniques pour la direction de projet car les responsables de la mise en œuvre doivent se mettre à l'écoute des différentes expertises à commencer par celles des habitants.

De l'analyse des conditions de l'efficacité, découle une série de recommandations s'adressant aux états, aux autorités européennes et aux collectivités locales ou régionales :

- la définition et la mise en œuvre des programmes de régénération devraient toujours se faire dans un cadre partenarial entre les différentes collectivités locales, les états et l'Europe au travers, par exemple, de contrats tripartites, de paquets financiers etc. ;
- l'existence d'une stratégie de développement locale explicite devrait constituer une condition de ces financements ;

- l'Europe devraient mieux encourager de nouvelles approches : la recherche de nouvelles méthodes d'évaluations et la promotion de la vie urbaine devraient constituer des priorités en ce domaine ;
- les systèmes fiscaux existants (taxes d'habitation, TVA...) devraient être rendus plus favorables à la vie et à l'investissement dans le tissu urbain existant ;
- Des programmes de recherche et d'échanges devraient être multipliés dans les domaines-clefs de la gestion de projet, des partenariats public-privé et de la participation des habitants ;
- Les états et les institutions européennes devraient mettre mieux en œuvre dans leurs services et leurs programmes les principes de transversalité, de réactivité, etc. dont ils reconnaissent d'ailleurs l'importance ;
- L'évident besoin de plus de connaissance mutuelle devrait déboucher dans la poursuite et l'amplification des processus d'échange d'expérience, de formation et d'échange de techniciens et dans la création d'un centre européen de ressource sur la ville.

### **Une démarche à capitaliser et à poursuivre**

En dépit de deux ans de travaux, les membres du groupe ont en effet le sentiment de n'avoir parcouru qu'une part du chemin qu'ils s'étaient proposés de mener ensemble. Malgré l'importance des informations réunies et confrontées entre elles, et bien qu'ils évaluent mieux les points communs et les différences dans leurs pratiques, ils sont bien loin d'avoir une connaissance fine des processus en œuvre chez leurs différents voisins.

Ils ont néanmoins acquis une réelle expérience des échanges dans des contextes culturels et linguistiques différents des leurs. Ils en tirent des leçons sur les méthodes à mettre en œuvre pour la réussite de tels processus d'échange. Ils considèrent en particulier que de tels programmes doivent comporter un volet de formation initial, notamment linguistique, et que les objectifs et les responsabilités des participants doivent être clairement établis dès le départ. L'approche mixte praticiens-experts leur semble particulièrement intéressante, comme l'apport d'un réel comité scientifique. Outre les questions de management de projet, de participation des habitants et de partenariat déjà évoquées, les membres du groupe considèrent que nombre d'aspects du développement urbain méritent d'être traités de façon plus approfondie : les questions foncières, les aspect financiers, l'évaluation, la culture, les transports, etc.

De tels processus d'échange méritent en effet d'être poursuivis, comme le démontre le vif intérêt pour le travail du groupe, manifesté par les villes du réseau Eurocities comme par les représentants des Etats et de la Commission européenne.

## **Première partie : Une coopération transnationale**

### **1. Le Groupe de Travail sur la Régénération Urbaine**

#### **1.1. Composition du groupe de travail**

##### ***a) Six villes représentées par des acteurs locaux***

Le groupe, animé par l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, était composé de représentants de six des plus importantes collectivités locales de l'Europe du Nord-Ouest : Lille Métropole Communauté Urbaine, les villes de Valenciennes, Manchester, Birmingham, Rotterdam et la Région de Bruxelles Capitale.

En confrontant idées et expériences de terrain, en analysant les réussites, mais aussi les échecs ou les difficultés, ce programme d'échanges avait pour but de concevoir des méthodes d'intervention et d'adopter des approches toujours plus novatrices.

Les six villes du groupe de travail ont été représentées par des « techniciens » locaux, responsables de la conception des politiques locales ou chargés de leur mise en œuvre concrète. Les participants avaient donc une « vision fine » du contexte local et pouvaient identifier, chez les autres partenaires, les pratiques de régénération urbaine pouvant être sinon transférées, du moins adaptées aux modes institutionnels de leur ville et aux besoins des habitants.

##### ***b) Le Comité scientifique du Groupe de travail***

Le Groupe de Travail a bénéficié, de l'assistance d'un comité scientifique, dont le rôle a été de guider les travaux et d'en évaluer les progrès. Il était composé, notamment, de Howard Green et Hichem Trache de la Leeds Metropolitan University (Royaume-Uni), de Catherine Neveu anthropologue au CNRS (France), de Charles Fraser de la South Bank University (Londres), de François-Xavier Roussel de la Société Centrale d'Équipement du Territoire et de Françoise Noël de l'Université Libre de Bruxelles. Leur apport a été essentiel et le groupe leur doit une part notable de son efficacité.

La position de Catherine Neveu a été un peu particulière, puisque sa participation au groupe entrait dans le cadre du travail de recherche qu'elle mène sur les réseaux et la citoyenneté européenne. Son rôle a consisté à observer le groupe au travail et à analyser les réactions de ses membres. Les remarques qu'elle a formulées ont pu permettre de prendre conscience de l'impact sur la dynamique de groupe de certains a priori et comportements stéréotypés propres à notre environnement ou à notre culture.

##### ***c) Les autres financeurs***

À ces deux groupes de partenaires, il faut ajouter les représentants des autres financeurs. Il était convenu, dès l'origine du projet, que ceux-ci : Gouvernement français, Caisse des dépôts et consignations, et Commission Européenne, pourraient participer à l'ensemble des travaux du groupe, mais qu'ils n'auraient qu'un rôle consultatif dans les prises de décision. Dans les faits, seuls ont régulièrement participé le Gouvernement français, par l'intermédiaire de la Direction Régionale de l'Équipement (Nord-Pas-de-Calais) et la Caisse des dépôts au travers à la fois de sa Direction du renouvellement urbain et sa Délégation régionale Nord-

Pas-de-Calais. Les représentants de la DG Régio de la Commission Européenne, comme ceux du secrétariat du PIC INTERREG IIc n'ont participé qu'aux séminaires de synthèse.

## **1.2. Les Objectifs du Groupe de Travail**

Le groupe de travail s'était fixé quatre types d'objectif qui sont demeurés des préoccupations permanentes mais qui n'ont pas tous été atteints avec un égal succès.

### ***a) Diffuser les résultats pratiques : des échanges d'expériences en vue d'améliorer les pratiques***

Le but premier de cette coopération était de parvenir à une réelle opérationnalité des processus d'échanges. Il était important de dépasser le simple échange de points de vue sur la base de textes assez généraux, préparés à l'avance. D'où l'intérêt que le groupe a porté aux projets concrets réalisés dans les villes membres du projet. L'analyse des différents projets, dans leurs contextes locaux, a favorisé l'identification des meilleures pratiques et en vue de leur éventuelle adaptation dans les autres villes.

Les échanges ont été menés dans le cadre de séminaires qui combinaient une approche thématique et une approche locale ; les participants ont ainsi pu bénéficier de confrontations directes avec les initiatives mises en œuvre dans les différentes villes et en rencontrer les principaux acteurs. Un corpus important de « bonnes pratiques » a pu ainsi être constitué. Celles-ci ont été reprises de façon détaillée dans les publications successives réalisées à l'issue de chacun des séminaires. (*cf. liste Rapport final - Annexes*)

Il est bien clair que les « recettes » n'existent pas en matière de politiques urbaines et que la plupart des expériences ne sont pas directement transférables car elles ont été conçues dans et sont adaptées à un contexte spécifique. Cependant, la confrontation à des conceptions différentes, à des idées nouvelles, à des méthodes novatrices renforce la capacité de réactivité, de créativité des acteurs locaux au bénéfice de plus d'efficacité dans les politiques et les projets mis en œuvre.

En ce domaine, on peut considérer que les objectifs du groupe de travail ont été pleinement atteints.

### ***b) Développer la capacité d'expertise réciproque***

L'un des objectifs du groupe de travail était de faire bénéficier les villes hôtes des séminaires de la capacité d'analyse et de proposition des autres membres. Le regard porté sur les pratiques locales par des praticiens des mêmes disciplines, mais œuvrant dans des contextes différents devaient en effet permettre de mieux identifier les points faibles autant que les points forts.

Dans les faits, si les questions posées ont été généralement très éclairantes, les critiques et les suggestions ont rarement été formulées de façon explicite. Il est vrai qu'au début des échanges du moins, les participants n'avaient pas une connaissance suffisante des conditions locales pour qu'ils puissent s'exprimer sans risque d'erreur d'appréciation. Il est clair en outre que la confiance mutuelle n'était pas assez établie, pour que des critiques puissent être exprimées sans crainte de mauvaise interprétation.

Il est remarquable cependant, que les participants aient tenu très vite à souligner les points qui leur paraissaient les plus originaux, les plus innovants dans les expériences qui étaient présentées, ce qui a aidé les villes hôtes à mieux identifier les aspects les plus positifs de leurs démarches.

À l'issue de deux années de travaux, les membres ont acquis une bonne connaissance des méthodes et des conceptions différentes (voire parfois divergentes) développées dans les différentes villes et Etats. Les participants ont ainsi acquis une réelle compétence qu'ils pourraient valoriser dans leur contexte national voire au niveau européen. À plus forte raison, le groupe est parvenu ainsi à acquérir une réelle capacité d'analyse collective qui pourrait lui permettre de poursuivre son activité dans une optique plus « critique ».

Le bilan du groupe en ce domaine n'est donc pas totalement conforme aux attentes, même si les résultats sont loin d'être négligeables.

### ***c) Tirer des conclusions qui puissent constituer des recommandations politiques***

Le premier but des échanges menés était d'identifier et d'analyser les « bonnes pratiques » en matière d'actions concrètes mais aussi de politiques, de programmes, de méthode de gestion ou de modes de financement. Cependant, pour passer au stade des recommandations, le principal défi que devait relever un groupe multiculturel et hétérogène tel que celui-ci était d'évaluer les besoins ressentis dans toutes les villes impliquées, et les grandes lignes de convergence.

Sur la base de ce consensus, le groupe s'est attaché à définir les conditions de la réussite des projets de régénération et à en déduire un certain nombre de recommandations concrètes pour l'amélioration des politiques et des méthodes mises en œuvre par les différents acteurs publics de la régénération urbaine. Ces propositions s'adressent suivant les cas aux villes, aux autres collectivités locales concernées (intercommunalités, régions, ...) mais aussi aux Etats et aux institutions européennes.

Le groupe a tenu en outre à tirer les leçons de sa propre expérience et formuler des recommandations sur les conditions de l'efficacité des processus d'échange d'expériences dans un contexte transnational.

Sur ce point, l'objectif fixé au départ a donc été très largement atteint.

### ***d) Faire mieux prendre en compte les villes dans le développement de l'espace européen.***

L'une des raisons majeures de l'existence du volet C du PIC INTERREG II réside dans la volonté de mise en œuvre des objectifs d'aménagement du territoire européen, définis dans le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) qui constitue un nouveau pas vers une vision globale des territoires pour un développement polycentrique et équilibré de l'Union Européenne.

Le développement des villes ou « métropoles » d'importance régionale peut permettre une distribution plus équilibrée des bénéfices de la croissance économique. L'enjeu, pour ces villes, est de parvenir à affirmer leur position de pôles de développement, ce au bénéfice de leur environnement régional. Mais cette volonté affirmée d'un développement polycentrique se heurte aux tendances générales à la concentration du développement dans les plus grandes des zones métropolitaines : pour AMNO, principalement les régions parisiennes et londoniennes. Il est nécessaire pour les villes de faire entendre leurs voix, à cette condition seulement elles pourront jouer pleinement leur rôle dans l'aménagement du territoire.

Pour ce qui est de la prise en compte des villes dans le développement de l'espace européen, le Groupe de Travail sur la Régénération Urbaine, dont l'une des volonté était de

donner l'impulsion à la constitution d'un réseau d'échanges européen plus vaste, est intéressant d'un point de vue méthodologique.

### **1.3. La méthode de travail du Groupe**

#### ***a) Un noyau permanent et des partenaires associés***

Les villes étaient représentées dans le groupe de travail par un ou deux membres qui, avec le coordinateur principal, composaient le noyau permanent du groupe. Ils composaient d'ailleurs le comité de pilotage du projet, constitué dès la rédaction de la proposition pour INTERREG. Ce comité, réuni une première fois dès la décision de financement acquise, élaborera alors la méthode de travail et le programme détaillé du groupe. Le comité de pilotage s'est ensuite réuni régulièrement avant chaque séminaire, afin d'évaluer l'avancement des travaux et d'examiner les aspects financiers.

En fonction des thèmes abordés à ce noyau permanent sont venus s'adjoindre pour chacune des villes des spécialistes des sujets analysés, de façon à ce que les débats puissent revêtir un caractère suffisamment précis tout en conservant une approche globale de la régénération.

Les représentants des partenaires financiers du groupe ont régulièrement assisté aux travaux. Leur apport a été très précieux, à la fois grâce à leur connaissance du système français mais aussi par leur capacité d'analyse, indépendante des contextes locaux. En ce sens leur contribution s'est rapprochée de celle des membres du Comité scientifique qui ont, autant que de besoin, participé à la préparation des séminaires. Cela a été particulièrement le cas la deuxième année où chacun des séminaires a été préparé par une étude spécifique réalisée par (ou avec le concours direct) des membres du comité scientifique.

D'autres partenaires (autres villes ou experts de la zone ou hors zone AMNO) ont pu aussi être associé aux débats comme cela a été le cas de la ville de Gand. Ils l'ont été le plus souvent lors des séminaires de synthèse.

#### ***b) Des ateliers pour une approche locale et thématique et deux ans de collaboration régulière***

La méthode de travail adoptée a privilégié l'approche directe des réalités urbaines, l'expérience personnelle « in situ » et les contacts avec les acteurs de terrain. C'est pourquoi chaque séminaire s'est tenu dans une ville différente.

Bien que les partenaires aient eu d'emblée une conscience claire du caractère global et transversal de la régénération urbaine, ils ont préféré, pour des raisons d'efficacité, en analyser successivement les différents aspects. Il s'agissait en fait d'approcher, comme par « itération », une réalité complexe et difficile à décrire dans sa totalité. Le nombre total de séminaires étant nécessairement limité, des choix difficiles ont dû être accomplis au début du projet. Certains aspects ont été privilégiés ; ils l'ont été en fonction de l'importance du thème pour les six villes.

Pendant deux ans, les débats ont ainsi porté successivement sur huit problématiques urbaines choisies en commun parmi les plus cruciales. Chacune a été traitée lors d'un séminaire, organisé dans l'une des villes partenaires (ou chez l'un des partenaires financiers). En fonction des thèmes, des ateliers parallèles ou successifs ont été organisés, de façon à ce que chacun ait l'occasion de s'exprimer.

Les séminaires de la première année ont privilégié une approche « verticale », c'est-à-dire par type de « discipline », ceux de la deuxième année se sont concentrés sur des aspects plus transversaux, plus « horizontaux ». Les questions les plus faciles à appréhender (sinon les plus faciles à résoudre) ont donc été traitées les premières. Au vu de l'expérience acquise, il a été plus aisé d'approcher ensuite des questions plus complexes.

### ***c) Des débats et des visites de terrain***

La double approche, thématique et locale, s'est traduite concrètement dans l'alternance des séances de travail et des visites de terrain. Celles-ci ont généralement combiné visites proprement dites et rencontres avec les acteurs locaux. Le choix préalable des initiatives, en concertation entre la ville hôte et le coordinateur, a permis de sélectionner autant de « bonnes pratiques » qui ont été largement décrites dans les rapports des séminaires.

#### **VISITES DE TERRAIN & RENCONTRES**

##### **BIRMINGHAM :**

- **Forum de Balsall Heath** : Rencontres avec des acteurs et visites d'actions spécifiques : St Paul Community / Sultan Bahu Trust

Balsall Heath, 40 000 habitants, est un quartier qui a fait l'objet de nombreux projets de régénération. Il est composé d'une grande multiplicité de groupes ethniques et culturels. En 1996, le Forum de Balsall Heath a publié son premier "Neighbourhood Development Plan" 1996 / 2000 (plan de développement du quartier). Les zones où des améliorations pouvaient et devaient être faites ont été définies.

- **Quartier de Handsworth - Musical Connections Project - Matthew Boulton College** : Rencontres avec les responsables et des élèves et visites des locaux.

Le projet Musical Connections est professionnel et travaille avec des jeunes issus des 4 zones caractérisées par un haut taux de délinquance, d'importants problèmes sociaux, des écarts criants au niveau de l'instruction et de racisme. MC émane d'un réseau d'organisations du secteur bénévole (Voluntary sector), du secteur privé et du secteur public et donne l'opportunité aux jeunes de se rencontrer autour d'une passion commune : la musique.

##### **REGION DE BRUXELLES CAPITALE :**

- **Centre d'entreprises Dansaert - dynamiser le tissu économique** : Rencontres avec les responsables, présentation des projets et visites des locaux.

Depuis 1996, la Ville de Bruxelles mène en collaboration avec la Région de Bruxelles Capitale et la Commission européenne (dans le cadre d'URBAN notamment) diverses activités visant à maintenir et à promouvoir le tissu économique et commercial des quartiers tout en améliorant le tissu urbain. C'est dans ce cadre qu'a été créé en centre-ville le Centre d'entreprises Dansaert.

- **Quartier St Jean Baptiste - Molenbeek - des programmes de rénovation urbaine** : Rencontres avec le Bourgmestre, les acteurs de terrains et visites des réalisations.

Molenbeek-Saint-Jean est l'une des municipalités de Bruxelles et compte aujourd'hui plus de 70 000 habitants. Depuis 1994, de vastes programmes de rénovation sont mis en œuvre par les autorités communales avec des aides régionales, fédérales et européennes. Les programmes de rénovation sont entrepris sous la dénomination de "contrat de quartier", de "quartier d'initiative", "Objectif 2", etc. Les membres du groupe ont visité les projets déjà réalisés concernant le quartier St Jean-Baptiste.

##### **LILLE METROPOLE :**

- **Roubaix - le rôle de la culture** : Rencontre avec les acteurs locaux et visites de la Piscine - Musée d'Art et d'Industrie, de la Condition Publique (Ancienne usine textile, la Condition Publique est destinée à être un futur centre multiculturel de création, de formation et de diffusion artistique), etc.

La ville de Roubaix connaît deux contraintes majeures : le manque d'intégration sociale des populations et le manque d'attractivité urbaine. Pour ce faire, elle a choisi, entre autres, d'organiser son projet de ville autour de la thématique culturelle, qui réunit à elle seule cinq enjeux : un apport en terme de notoriété, un effet structurant par les équipements, une amélioration de l'intégration sociale

grâce à une démocratisation culturelle, un apport en terme de retombées économiques, une recomposition de l'identité de la ville.

- **Faubourg de Béthune - Lille - l'action du Faubourg des Musiques** : Rencontres avec les acteurs de terrain et des élus du Conseil de quartier.

Ce programme national de développement culturel s'adressait directement aux quartiers en difficulté. Le choix de Lille s'est donc porté sur le quartier du Faubourg de Béthune, pauvre en structures culturelles mais doté d'équipements scolaires motivés et peuplé d'un grand nombre de jeunes. L'objectif général du Faubourg des Musiques, mis en œuvre en 1997 et depuis pérennisé, est de proposer des activités aux personnes qui désirent pratiquer la musique dans un but amateur.

#### **MANCHESTER :**

- **Centre-ville de Manchester - City Centre Management Association** : Rencontre avec les acteurs locaux et visite de terrain.

Il s'agit d'un partenariat public-privé qui regroupe les acteurs clés du centre-ville de Manchester. D'abord mis en place en 1994 sous le nom de *City Centre Partnership*, ce projet est maintenant en train de prendre la forme d'une véritable structure menée par son *manager* qui est détaché du secteur privé actuellement pour une mission de deux ans. La "Compagnie pour la Gestion du Centre-Ville" (*City Centre Management Company*) s'assure que le fonctionnement du centre-ville de Manchester est géré au plus haut niveau de qualité, en accord avec les partenaires clés et les clients.

- **Quartier de Wythenshawe - des programmes de renouvellement urbain** : Rencontre avec les acteurs locaux et visite de terrain.

Le "Partenariat" du *Wythenshawe* a démarré en avril 1997, à la suite de l'obtention de 7,25 millions de livres, subvention venant du "Budget Unique pour la Régénération" du gouvernement central. Cette structure utilise cet argent couplé à d'autres financements pour mettre en œuvre des programmes de renouvellement urbain dans le quartier du *Wythenshawe*, et notamment dans sa partie Est.

#### **ROTTERDAM :**

- **Rencontre avec les adjoints de sécurité** :

Au mois de Septembre de 1997 le premier poste d'assistants de sécurité dans le quartier *Groote Visserijstraat* s'est mis en place avec pour mission principale : l'observation et la réalisation des rapports. Au bout d'un an, les assistants de sécurité ont commencé à travailler pour les entreprises privées. Les habitants du quartier et les assistants de sécurité sont enthousiastes. Grâce à cette méthode de surveillance le mécontentement de certains habitants (surtout vis à vis de la présence des toxicomanes dans la rue) a fortement diminué.

- **Top Score : vers la réinsertion des toxicomanes** : Rencontre avec des membres de la Fondation.

*Top Score* est une fondation indépendante avec la mission d'organiser et d'aider à la recherche d'emploi des gens sans domicile et les chômeurs de longue durée (en particulier des toxicomanes). Les projets de travail sont acceptés après discussion et approbation de l'équipe d'encadrement de la Fondation. Pendant leur activités, les employés sont assurés par une collectivité tripartite et une assurance civile. *Top Score* reçoit une subvention annuelle des Services Sociaux et du Département d'Emploi de la ville de Rotterdam qui couvre les coûts d'organisation.

#### **VALENCIENNES :**

- **Renouvellement du quartier des Canoniers - Tertiales** : Rencontres avec les acteurs de la réhabilitation et visite de terrain.

En 1992, le quartier des Canoniers, quartier central, concentre un habitat ancien dégradé. L'objectif principal est le renouvellement total du quartier par l'intermédiaire de : la requalification de l'habitat ancien dégradé ; la reconquête des friches par la construction neuve ; la réhabilitation et l'installation de nouveaux équipements publics ; l'amélioration des espaces publics, la valorisation architecturale et la liaison avec les quartiers. Dans le quartier des Canoniers, la mixité sociale a été assurée par la présence importante des bailleurs sociaux, mais aussi par la réhabilitation d'une fraction du parc privé par des propriétaires bailleurs, ou par des investisseurs à destination d'un public étudiant.

- **Les quartiers de la Briquette, le Faubourg de Cambrai - renouvellement urbain** : Rencontres avec les acteurs de la réhabilitation et visite de terrain.

Ces quartiers d'habitat social dévalorisés et mono fonctionnels hier marqués par l'absence d'équipements publics et d'activités et par leur enclavement, deviennent aujourd'hui à nouveau attractif auprès des populations en demande de logements (apport d'une population renouvelant le peuplement du quartier).

## 1.4. Les séminaires

Le cycle de travail de deux ans, inauguré par un séminaire de lancement (30 septembre et 1er octobre 1999) a été composé de huit séminaires thématiques réunis sur un rythme bimestriel. Chaque séminaire a fait l'objet d'une publication bilingue (français et anglais).

La première année fut consacrée à un cycle de séminaires consacrés à des thématiques « verticales » :

- **Développement économique**, à Manchester, les 10 et 11 décembre 1999
- **Cohésion sociale**, à Rotterdam, les 9, 10 et 11 février 2000
- **Culture**, à Lille les 27, 28 et 29 avril 2000
- **Habitat et cadre de vie**, à Valenciennes, les 21, 22 et 23 juin 2000

La deuxième année fut consacrée à un cycle de séminaires consacrés à des thématiques « horizontales » :

- **Les acteurs de la régénération et le rôle du secteur privé**, à Paris, les 10 et 11 décembre 2000
- **Les échelles géographiques et institutionnelles de la régénération urbaine**, à Bruxelles, les 28 février, 1er et 2 mars 2001
- **La participation des habitants et leur « empowerment »**, à Birmingham, les 23, 24 et 25 avril 2001
- **Le rôle de la régénération urbaine dans le développement de l'espace communautaire**, à Londres, les 27, 28 et 29 juin 2001

À l'issue de chacune des deux années, un séminaire de synthèse a été organisé de façon à évaluer les progrès du groupe et la méthode de travail. Ces séminaires ont été en partie ouverts à des experts des gouvernements concernés et à des représentants d'autres réseaux ou projets : Eurocities, Quartiers en crise, INTA, Four cities project, etc.

- Le premier séminaire de synthèse a été organisé à Lille, les 7 et 8 octobre 2000
- Le second séminaire de synthèse, à Lille également, les 29 et 30 novembre 2001
- Enfin, un séminaire de restitution final se tiendra à Lille, le 15 mars 2002 en présence des responsables politiques des six villes et d'un large public de techniciens intéressés par la démarche.

Un rapport détaillé a été publié à l'issue de chacun des séminaires thématiques. Chacun de ces rapports comprend un exposé des enjeux, un résumé des débats et le détail des conclusions.

### *a) Les thématiques « verticales »*

#### **Développement économique (Manchester, septembre 1999)**

Les politiques de développement économique mises en œuvre dans les villes visent à attirer, soutenir et développer les activités créatrices d'emplois et de richesses. Si elles sont le plus souvent mises en œuvre sur l'ensemble de la ville, une attention très particulière est portée sur les quartiers qui concentrent les problèmes sociaux et sont généralement parmi les moins dynamiques en matière de création d'entreprise et les moins attractifs pour l'investisseur économique. Le but de ces initiatives est alors de réduire les disparités entre les différents quartiers.

Cependant pour la plupart des villes du groupe, la question de l'équilibre du développement entre quartiers suppose d'abord que se recrée une dynamique de développement sur l'ensemble de la ville, faute de laquelle, il n'y aurait que la récession à mieux répartir !

Dans cette perspective, quatre thématiques sont apparues comme prioritaires aux membres du groupe, et ce sont elles qui ont été analysées en détails lors du séminaire : la spécialisation économique et les effets de « grappe » (« clusters ») ; le commerce de détail et en particulier le maintien de centre villes attractifs ; les nouvelles technologies ; le développement endogène des quartiers.

### **Cohésion sociale (Rotterdam, février 2000)**

Il s'agit probablement de l'enjeu majeur, mais aussi de celui sur lequel l'effet des politiques publiques est le plus difficile à évaluer. De façon générale, un ensemble de dispositifs sont mis en place et visent au soutien des populations, considérées comme exclues de la vie sociale et économique et concentrées dans les quartiers « en crise ».

Il s'agit le plus souvent d'aide au développement de projets et, bien entendu, de dispositifs d'aide sociale (insertion des étrangers, services de santé...) et d'aide à l'emploi (structures de formation professionnelle, initiatives d'insertion socioprofessionnelle...). Ces politiques de développement social incluent également de plus en plus des programmes visant la sécurité et la prévention de la délinquance.

Considérant que l'enjeu essentiel pour la régénération urbaine résidait dans l'intégration à la société et dans la capacité d'adaptation à long terme des habitants aux nouvelles conditions économiques et sociales, les membres du groupe ont décidé de s'intéresser spécifiquement à l'éducation et à la formation. Ces deux aspects, indissociables, leur ont paru les plus cruciaux et les seuls porteurs potentiels de solution durable aux problèmes de l'exclusion.

### **Culture et régénération urbaine (Lille, avril 2000)**

La culture joue un rôle croissant dans les politiques de régénération urbaine que ce soit à l'échelle de la ville dans son ensemble ou à celle des quartiers les plus défavorisés.

En développant sa vie culturelle et en s'appuyant sur ses spécificités, la ville tente de se forger une identité nouvelle qui, dans un contexte de forte concurrence internationale, la mette en valeur et renforce son attractivité envers les entreprises et les habitants. Par la définition d'une nouvelle image et la mise en valeur de son patrimoine culturel, la ville cherche aussi à développer des activités de tourisme et de loisirs. La culture revêt, en effet, une réelle importance socio-économique puisqu'elle est créatrice d'emplois (activités touristiques et de loisirs, "industries culturelles», ...).

Mais, aspect sans doute plus important encore pour la régénération urbaine, la culture peut être un véritable moyen d'intégration, d'expression et de cohésion sociale (musique, théâtre, bibliothèques). C'est aussi un vecteur important d'expression pour les plus exclus, un domaine où ils peuvent (se) réaliser et retrouver la confiance en leurs capacités. Une chance aussi de valoriser la créativité, l'innovation qui sont souvent insuffisamment développées dans les villes de tradition industrielle.

Le groupe de travail s'est donc particulièrement penché sur les deux aspects suivants :

- l'impact des grands équipements et événements sur le (re) développement urbain en général et sur leur environnement immédiat en particulier ;
- le rôle des actions et des équipements de proximité dans le développement des pratiques culturelles et de la créativité.

### **Habitat et cadre de vie (Valenciennes, juin 2000)**

La thématique Habitat et cadre de vie est directement liée à un axe fondamental de la régénération urbaine : la recherche de la qualité de vie. Développer la qualité de vie en ville

a des effets positifs sur l'attraction des activités et des habitants. Elle suppose la requalification des espaces dévitalisés et stigmatisés pour en faire des lieux de travail et d'habitat privilégiés. La préservation d'une qualité environnementale prend, dans ce contexte, toute son importance.

Les politiques doivent donc s'attacher à fournir un parc de logements de qualité, susceptibles d'attirer les populations en ville, tout en permettant le maintien de celles déjà sur place, dans un souci de mixité sociale. Il est nécessaire de proposer aux habitants des logements de qualité, des services (commerces, restauration, transports), des espaces de loisirs (espaces verts, d'activités, de détente) et des équipements publics, notamment dans le domaine de l'éducation (écoles, crèches).

Le groupe de travail s'est donc naturellement attaché à débattre d'une part de la qualité du logement, et en particulier du logement social, et d'autre part du cadre de vie (équipements de proximité, espaces publics, ...).

### ***b) Les thématiques « horizontales »***

#### **Les jeux des acteurs - le rôle du secteur privé (Paris, décembre 2000)**

La persistance de la crise urbaine, les difficultés d'y remédier et la raréfaction des ressources publiques pour le (re)développement des quartiers en difficulté ont conduit à une remise en cause des pratiques par les acteurs publics.

Cette évolution, contemporaine de la tendance générale à la revalorisation du marché, a conduit à considérer qu'un des enjeux principaux de la régénération résidait dans la capacité à (re)mobiliser les investisseurs privés pour intervenir dans des zones urbaines qu'ils avaient totalement délaissées. Pour y parvenir, diverses méthodes ont pu être utilisées dans un passé récent : opérations d'ensemble, incitations diverses, notamment fiscales, etc. Ce sont aujourd'hui de véritables partenariats entre les secteurs public et privé qui sont le plus souvent mis en œuvre.

Une étude menée auprès d'investisseurs privés des six villes par Howard Green et Hichem Trache (à l'initiative de la Caisse des dépôts) a servi de support à la réflexion du groupe de travail.

#### **Échelles géographiques et institutionnelles de mise en œuvre (Bruxelles, mars 2001)**

Face à la multiplicité et à la diversité des dispositifs mis en œuvre depuis plusieurs années, les débats actuels mettent l'accent sur la nécessité de plus de cohérence des politiques et des outils qui leur sont associés. Quelle est l'échelle pertinente pour définir et mettre en œuvre les politiques de régénération urbaine ?... Ou plutôt, quelles sont les échelles d'intervention les plus efficaces ? Comment concilier la subsidiarité avec la cohérence ?

Pour une meilleure coopération entre les acteurs, pour considérer les problèmes dans leur globalité et afin de conduire une politique plus proche de la problématique urbaine, l'échelle globale de l'agglomération semble aujourd'hui la plus adaptée pour la définition et la conduite des stratégies de régénération. Encore faut-il qu'elle s'articule avec les actions menées dans les quartiers dont chacun fait face à des problèmes propres.

Ceci soulève également la question de l'échelle (des échelles) de solidarité et donc celle de la distribution des financements. Si la ville ou l'agglomération constituent le niveau de définition de l'action, doivent-elles être aussi celui de la solidarité entre territoires ? la régénération urbaine peut-elle n'être que le rééquilibrage interne aux villes ou aux agglomérations ou ne faut-il pas tenir compte des inégalités entre villes ou régions. Quel rôle

les Etats et l'Union Européenne peuvent-ils donc jouer pour assurer une distribution équitable et efficace ?

Une étude a été réalisée (à l'initiative de la Caisse des dépôts) par Frédérique Boucher-Hedenström sur les politiques mises en œuvre dans les six villes et les quatre Etats concernés. Cette étude a servi de support aux débats du groupe lors du séminaire.

### **La participation et l' "empowerment » (Birmingham, avril 2001)**

L'un des enjeux fondamentaux de la régénération urbaine est la participation des habitants à la revitalisation et au développement de leur quartier. L'implication de ces acteurs qui sont les plus directement concernés est la condition sine qua non pour que la régénération urbaine puisse être durable et s'auto-entretenir. Après une impulsion des pouvoirs publics, ce sont les habitants eux-mêmes qui prendront le relais pour soutenir l'effort de régénération. Cette appropriation suppose la mise en place de structures, d'outils et de processus qui permettent à ces acteurs de participer et d'influer sur l'aménagement, le développement et la vie de leur quartier.

L'enquête réalisée pour le groupe de travail par Rose-Marie Royer-Vallat (du CREPAH) et l'Agence a permis de mieux comprendre les différences d'approche selon les villes et les pays. Une clarification des termes utilisés a permis aux membres du groupe d'échanger de façon détachée des controverses idéologiques.

### **Développement spatial de l'espace communautaire (Londres, juin 2001)**

Le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) constitue un nouveau pas vers une vision globale des territoires pour un développement polycentrique et équilibré de l'Union Européenne. Le développement des villes ou « métropoles » d'importance régionale peut permettre une distribution plus équilibrée des bénéfices de la croissance économique. L'enjeu, pour ces villes, est de parvenir à affirmer leur position de pôles de développement, ce au bénéfice de leur environnement régional.

La volonté affirmée d'un développement polycentrique se heurte en effet aux tendances générales à la concentration du développement dans les plus grandes des zones métropolitaines : pour AMNO, principalement les régions parisiennes et londoniennes. Il est clair que pour les autres villes de cette grande région et tout particulièrement pour les villes de tradition industrielle, pouvoir espérer attirer – ou même simplement conserver – le développement implique un effort d'investissement considérable qu'elles ne peuvent seules supporter. Pour parvenir à un regain significatif d'attractivité pour les investisseurs, il leur faut mettre en œuvre un renouveau considérable de leurs structures économiques, sociales et culturelles, tout en parvenant à une amélioration conséquente de la qualité de l'environnement et de celle des équipements publics et privés. Un tel impératif constitue un défi majeur pour l'ensemble de l'Europe du Nord-Ouest et pas seulement pour les villes concernées. À cette condition seulement elles pourront jouer pleinement leur rôle de pôle de développement régional. De même seule une ambitieuse politique de reconquête des zones urbaines dégradées pourra limiter la pression de l'étalement urbain sur les zones rurales voisines.

Le travail réalisé pour le groupe par Gay Fraser a permis d'éclairer les relations entre la régénération urbaine et la planification spatiale, néanmoins, vu l'ampleur des enjeux, ce séminaire de Londres s'est plus apparenté à un premier séminaire de conclusions qu'à un séminaire thématique. C'est dans cette optique qu'une part de la réunion a été ouverte aux représentants des différents gouvernements nationaux et à ceux de la Commission Européenne.

## **2. Les premiers constats**

Dès les premiers séminaires, un certain nombre de constats se sont imposés : les villes membres en dépit de différences multiples, se trouvaient confrontées à un défi commun, celui de la régénération urbaine. Elles avaient beaucoup à apprendre les unes des autres, et pouvaient espérer développer une « culture commune » sur le sujet, leur permettant de tirer des conclusions partagées.

## **2.1. De multiples différences**

### ***a) Les contextes locaux : histoire, géographie et culture***

Chaque ville du Groupe de Travail sur la Régénération Urbaine possède des spécificités historiques, géographiques et culturelles. Ainsi, alors que Rotterdam est fortement marquée par son activité portuaire, aucune autre ville n'est maritime, Bruxelles est capitale d'Etat et aucune autre ville (si ce n'est Lille mais à une échelle bien moindre) ne joue de rôle administratif majeur. Birmingham est une municipalité unique de 1 million d'habitants, Valenciennes n'en compte guère plus de 40 000... On pourrait multiplier les exemples.

Il découle de cette diversité des différences importantes dans les difficultés économiques et sociales qu'elles affrontent, mais aussi dans leur approche de la régénération urbaine tant d'un point de vue économique que culturel.

### ***b) Langue et vocabulaire***

Même si le groupe n'a travaillé qu'en deux langues (et non trois) - Rotterdam (et Bruxelles) ayant accepté le principe du bilinguisme anglais-français - le contexte linguistique a constitué une difficulté non négligeable pour le groupe.

D'une part, la condition initiale de la connaissance (au moins passive) des deux langues n'ayant pu être respecté par tous les participants, la traduction est vite apparue indispensable (d'abord en différée au sein du groupe puis en simultanée avec recours à des interprètes professionnels).

Pendant les problèmes n'ont pas pour autant tous été résolus. En effet, suivant les langues, les significations attribuées à certains mots, peuvent recouvrir des réalités distinctes. Et même dans une même langue, le même mot peut avoir des significations sensiblement différentes suivant les pays (France et Belgique par exemple) un travail de définition s'est donc avéré nécessaire. Le Groupe a donc du, en début de séminaire, s'attacher à définir précisément les termes utilisés en français et en anglais et veiller à leur trouver une juste traduction.

### ***c) Conceptions***

Mais les barrières linguistiques n'étaient pas les seules qu'il fallait lever. L'histoire et les conditions économiques et politiques spécifiques à chaque ville, mais surtout à chaque état ont constitué des obstacles non négligeables.

Même si tous les membres du groupe de travail étaient des Européens convaincus, la plupart n'avaient qu'une expérience limitée des échanges professionnels transnationaux. Leur principal, parfois unique, champ de référence était national ; il leur a donc fallu prendre conscience que les cadres politiques, les conceptions et les idées dominantes auxquels ils étaient accoutumés n'étaient pas nécessairement tenus pour acquis chez leurs partenaires.

Des différences notables existent entre les quatre pays sur des questions aussi importantes que les rôles respectifs des secteurs public et privé, les ressources et l'organisation du

secteur public, ou la définition de la culture ou de l'intégration, pour ne citer que quelques exemples.

#### ***d) Structures politiques***

Les différences les plus importantes entre les villes et celles qui ont le plus fortement influencé le contenu et la qualité du travail sont celles liées à l'organisation et à la compétence des collectivités locales.

Entre les quatre contextes nationaux, ce ne sont pas que les conceptions et la « culture politique » qui se différencient, c'est toute l'organisation politique. Les distinctions en ce domaine concernent l'organisation générale de l'Etat avec les différences entre les pays de droit oral sans constitution écrite (le Royaume-Uni) et ceux de droit écrit où les collectivités locales ont une existence constitutionnelle (les trois autres) et les différences entre Etat fédéral (la Belgique) et Etat unitaire. Mais, l'organisation même des collectivités locales diffère fortement :

- existence d'échelons intermédiaires entre Etat et ville (France et dans une certaine mesure Pays-Bas),
- regroupement des communes ou communautés de base, pour former une municipalité unique (Birmingham, Manchester, Rotterdam),
- création de structures intercommunales (Lille Métropole, et bientôt Valenciennes),
- subdivision des communes en arrondissement (Rotterdam) ou en quartiers (Lille),
- cas particulier de Bruxelles où la Région (presque un Etat fédéré) et l'agglomération se confondent, mais où l'existence des communautés complexifie les choses.

De même les compétences des collectivités locales s'avèrent très différentes suivant les contextes nationaux. Le fait que des domaines fondamentaux pour la régénération urbaine comme le logement, l'éducation, la santé, la sécurité soient ou non de leur compétence a eu un impact majeur sur l'apport des représentants des villes et par conséquent dans la capacité du groupe à formuler des propositions communes, qui soient fondées sur l'expérience.

## **2.2. Un enjeu commun : la régénération urbaine**

En dépit des multiples différences évoquées plus haut, les villes du groupe possèdent de nombreux points communs. Elles sont situées dans la même « région de l'Europe », celle qui concentre les plus forts potentiels de développement, mais aussi une de celles où la crise urbaine a été la plus aiguë.

#### ***a) Des problèmes similaires***

Même si elles ont connu des vicissitudes historiques différentes (destructions massives ou non lors de la Seconde Guerre mondiale par exemple), les six villes du groupe doivent l'essentiel de leur développement actuel, de leurs infrastructures et de leur tissu urbain à la civilisation industrielle et leur structure sociale est restée fortement marquée par ce passé. Toutes ont été confrontées à une désindustrialisation massive, se traduisant en une diminution considérable du nombre d'emplois dans les secteurs économiques traditionnels et à l'apparition d'un chômage de masse avec toutes ses conséquences sociales.

Les six villes ont connu une évolution sensible des choix résidentiels et de la mobilité, qui ont conduit à un étalement urbain de plus en plus large et à des formes de plus en plus évidentes de « rurbanisation » à leur périphérie. Cette péri urbanisation n'a pas seulement concerné l'habitat des classes aisées ou supérieures, les fonctions économiques majeures : logistique, production, commerce, loisirs et même tertiaire ont souvent choisi de se (re)localiser au plus près des nœuds routiers ou autoroutiers.

Cette tendance générale, combinée avec la paupérisation d'un nombre croissant des habitants, ont conduit à des processus de plus en plus évidents de ségrégation spatiale. La perte d'attractivité de certains quartiers (et même des centres villes) y a limité les investissements et par conséquent, accéléré leur dégradation, les faisant entrer dans une spirale négative dont les conséquences se sont souvent étendues à l'ensemble de la ville.

Outre les graves problèmes d'adaptation sociale et économique qu'ils avaient à affronter, les habitants de ces quartiers ont connu une dégradation importante de leur cadre de vie et notamment de l'offre de service, public et privé. Ils se sont de plus en plus confrontés à des phénomènes de stigmatisation liés à leur lieu de résidence.

### ***b) Une volonté politique forte***

Face à cette situation, les six villes ont conçu et mis en œuvre des stratégies ambitieuses de renouvellement urbain. Pour parvenir à un regain significatif d'attractivité pour les investisseurs, il leur a fallu entreprendre un renouveau considérable de leurs structures économiques, sociales, et culturelles, tout en parvenant à une amélioration conséquente de la qualité de l'environnement et de celle des équipements publics et privés.

Elles ont dû faire face aux conséquences humaines de cette crise urbaine et mettre en œuvre de façon concrète des mécanismes de solidarité envers les plus démunis. Elles ont en parallèle misé sur le potentiel humain en menant (ou en accompagnant) des programmes ambitieux d'amélioration de l'éducation, de la formation, en accompagnant les populations les plus défavorisées sur le chemin du retour à l'emploi.

Si un tel impératif constitue un défi majeur pour l'ensemble de l'Europe du Nord-Ouest et pas seulement pour les villes concernées, celles-ci ont fait preuve en ce domaine d'un engagement politique particulièrement significatif et l'engagement dans le groupe de travail en est une démonstration supplémentaire, s'il en était besoin.

Elles sont conscientes que l'enjeu n'est pas seulement local : la réussite de cet effort de régénération est la condition première pour qu'elles puissent jouer pleinement leur rôle de pôle de développement régional, au profit des territoires proches. De même, seule une ambitieuse politique de reconquête des zones urbaines dégradées pourra limiter la pression de l'étalement urbain sur les zones rurales voisines.

Les stratégies qui ont été mises en œuvre dans les six villes sont toutes différentes, car adaptées aux conditions locales ; elles s'appuient néanmoins sur les « politiques de la ville », définies par les Etats, mais elle les dépassent. Il est intéressant de noter qu'elles ont toutes bénéficié dans ce cadre de l'aide de l'Union Européenne, via notamment le programme URBAN I.

## **2.3. Des stratégies adaptées aux contextes locaux**

### ***a) BIRMINGHAM***

***La ville mise sur la création et l'équipement de nouveaux secteurs d'activités de pointe pour relancer son économie.***

Birmingham, ville de tradition d'entreprise et d'effort, se situe au cœur économique des Midlands. Des sociétés de renom, vouées au commerce, à la culture, au sport et aux loisirs et dont les liens marchands couvrent le monde, y sont installées. Cette ville multi-ethnique regroupe de nombreuses confessions, ce qui lui confère des réserves d'énergie et de tolérance ainsi que des ressources humaines exceptionnelles.

Mais la baisse de l'activité économique – en particulier dans le secteur de l'industrie – et la perte de 200 000 emplois ont touché le million d'habitants que compte Birmingham. Les disparités économiques entre les différents secteurs de la ville s'accroissent, entraînant une croissance de polarisation sociale.

La ville et ses partenaires ont œuvré à résorber ces écarts et à diversifier l'économie en encourageant le développement de nouvelles activités (technologies de l'information et de la communication, technologies environnementales et tourisme d'affaire). Certains projets nés de cette volonté ont connu un grand succès, comme le centre de congrès international (International Convention Centre), la salle de concerts (le Symphony Hall) et un nouvel équipement sportif (le National Indoor Arena). Le développement de ces projets a permis de créer plus de 17 000 emplois dans la région et a stimulé le redéveloppement de l'ouest de la ville. Brindley Place, un ensemble de places publiques et de bureaux de qualité, en témoigne.

Des aménagements sont actuellement en cours dans l'Est de la ville – dont les équipements commerciaux du BullRing qui fourniront plus de 4 000 nouveaux emplois. La transformation de la voirie ou d'autres projets financés conjointement par le secteur public et le secteur privé devraient également contribuer à valoriser ce nouveau quartier dédié à la technologie et au patrimoine, centré autour du Millennium Point (un nouveau projet de 185 millions d'euros). Sont également prévus la création d'un parc urbain et la mise en valeur des canaux pour favoriser le tourisme.

Au-delà du centre-ville, il s'agit aussi de régénérer certains quartiers en difficulté. Deux zones ont ainsi été définies comme susceptibles de concentrer des financements, afin notamment de faire correspondre les offres d'emplois à la demande de la population. La première, la zone Est, s'étend vers l'aéroport international de la ville et le centre d'exposition (National Exhibition Centre). Elle comprend quelques secteurs résidentiels isolés et d'autres où le taux de chômage est élevé. Un potentiel significatif d'emploi existe dans ce secteur. La seconde, la zone Ouest, intègre des zones du centre-ville au taux de chômage également élevé, et présentant d'importants problèmes de pauvreté, de nombreuses friches et des infrastructures en mauvais état. Ce secteur concentre de nombreuses minorités ethniques. La création d'emplois y est freinée par le manque de disponibilité de terrains à bâtir ; des opérations de restructurations foncières de grande ampleur devront donc être entreprises.

Un autre projet important est celui du «couloir de technologie», qui va du parc scientifique central d'Aston au sud-ouest de la ville, en passant par l'université de Birmingham et l'usine Rover à Longbridge. Il s'étend au-delà des limites de la ville jusqu'au parc scientifique de Malvern et au QinetiQ (ancien centre de recherches de la défense). Les activités économiques naissantes basées le long de ce corridor (recherche, nanotechnologie, photonics et technologie médicale) devraient se développer sur un long terme.

Birmingham est ainsi parvenue à offrir de nouveaux emplois et à revitaliser son centre. Cependant la réussite des opérations sera évaluée à l'aune de leur capacité à résorber la fracture sociale croissante, à répartir plus équitablement les nouveaux emplois, et à la manière dont la régénération du centre-ville permettra de développer des quartiers périphériques prospères.

## ***b) REGION DE BRUXELLES CAPITALE***

***Avec son Plan régional de développement, la Région de Bruxelles Capitale revitalise ses quartiers en difficulté.***

Bruxelles, capitale de taille relativement modeste, accueille sur son territoire des centres de décision politique de niveau mondial et figure dans le peloton des régions les plus productrices de richesse en Europe. Cet excellent résultat sur le plan macro-économique occulte toutefois des disparités internes criantes et la baisse constante des revenus des Bruxellois. En effet, la capitale n'échappe pas aux problématiques urbaines actuelles qui affectent particulièrement certains quartiers : chômage élevé, dégradation de l'espace public, difficultés de cohabitation, insuffisance de certains équipements collectifs, etc.

Cette situation fait suite à un déclin important de l'industrie urbaine traditionnelle et à un exode de classes moyennes et, plus récemment, à une péri urbanisation des activités économiques porteuses de croissance. Avec pour résultat une situation urbanistique et socio-économique dégradée dans les quartiers centraux de la ville où se concentrent les travailleurs les moins qualifiés.

À partir de la création de la Région de Bruxelles Capitale en 1989 – devenue État fédéré en 1993 –, une véritable politique de régénération urbaine est élaborée et mise en œuvre. La Région se dote d'un outil original de planification, spatiale et socio-économique : le Plan Régional de Développement (PRD). Ce véritable projet de ville, soumis à un large processus de consultation et d'avis, détermine les objectifs et les politiques à appliquer. Les orientations du Plan sont, dans plusieurs domaines, en lien étroit avec la revitalisation des quartiers en difficulté. Ce plan exprime d'ailleurs une volonté de progrès et de solidarité avec les populations les plus défavorisées.

Dans ce cadre, le projet actuel de Plan vise à restaurer une mixité sociale en encourageant le retour en ville, tout en stabilisant les habitants dans les quartiers grâce à des politiques axées sur l'intégration sociale et l'amélioration du cadre de vie. Il vise également à favoriser un développement économique durable et générateur d'emplois pour les Bruxellois, en évitant une surspécialisation administrative de l'économie de la capitale.

Parallèlement à l'élaboration du premier PRD (1995), la Région a mis en place des instruments de revitalisation intégrée des quartiers en difficulté. Le principal dispositif relevant de cette approche – les Contrats de quartier (1994) – associe les aspects «logements», «cadre de vie» et «développement social» au bénéfice des habitants. Initié par le pouvoir régional, ce dispositif est mis en œuvre sur le terrain par les communes, avec des partenaires du tissu associatif.

Au cours des dernières années, la Région a accru de manière substantielle les moyens destinés à résoudre la crise urbaine, tout en inscrivant une partie du territoire régional dans le cadre de l'Objectif 2. Comme Urban, l'Objectif 2 à Bruxelles vise notamment à compléter les dispositifs régionaux de revitalisation par des mesures de soutien au développement économique local.

D'autres dispositifs régionaux complètent les Contrats de quartier, comme la production de logements moyens (en partenariat avec le privé), la revitalisation de noyaux commerciaux ou encore l'insertion socioprofessionnelle. L'État fédéral, quant à lui, intervient au bénéfice de quartiers en difficulté en soutenant des projets communaux, ou dans le cadre de l'accord de coopération avec la Région.

Les investissements publics pour l'amélioration du cadre et des conditions de vie ont permis d'accroître l'attractivité de Bruxelles. Les résultats sont probants : une croissance légère mais continue de la population depuis le milieu des années 1990 (après trois décennies de déclin), due notamment à un regain d'intérêt pour des quartiers centraux rénovés. Le centre de Bruxelles est ainsi redevenu un lieu de vie.

L'incidence globale des différentes mesures ne sera évidemment appréciable qu'à moyen terme, au travers de leurs effets d'entraînement et de la dynamique générale de développement qu'elles auront réussi à insuffler dans les quartiers.

### **c) LILLE METROPOLE**

***Grandes opérations d'aménagement ou organisation d'événements à vocation sportive ou culturelle sont à la base de la stratégie de développement de Lille Métropole qui vise à renouveler la ville.***

Comme beaucoup de villes européennes, Lille Métropole a connu, avec la révolution industrielle, une rapide croissance économique et urbaine, liée à des productions variées, mais largement dominées par le textile. Lille, Roubaix et Tourcoing – et les communes voisines en France et en Belgique – se sont alors développées pour constituer une agglomération unique de près de 1,8 million d'habitants, dont les limites débordent largement la frontière entre les deux pays. Cependant, la crise industrielle a très tôt et très profondément touché l'agglomération, engendrant de graves problèmes de pauvreté et de dégradation du cadre de vie qui constituent autant d'enjeux de reconquête sociale, économique, environnementale et urbaine.

Le début des années 1990 a été marqué par un ensemble d'événements et de décisions qui ont contribué à faire naître une dynamique de (re)développement de Lille Métropole et de sa Région. La réalisation du lien fixe transmanche et la construction, au cœur de Lille, de la gare d'interconnexion des TGV nord-européens ont concrétisé la nouvelle situation géographique de la ville, qui se découvre au centre de la zone des capitales centrales de l'Europe.

Lille Métropole élabore alors, grâce à son schéma directeur, une stratégie articulée en cinq enjeux : l'international, l'accessibilité, la qualité, le développement, la solidarité. La mise en œuvre de cette stratégie s'est traduite par l'affirmation du pouvoir métropolitain avec l'élection de Pierre Mauroy comme président de la Communauté urbaine ; elle s'est cependant basée sur une cogestion entre le pouvoir d'agglomération et les pouvoirs locaux, et sur des partenariats contractualisés par objectifs, entre l'Etat, les différentes collectivités locales et les acteurs privés.

Le schéma directeur a défini un objectif majeur : reconstruire la ville sur la ville et en recycler les ressources. Cette politique de «ville renouvelée» se traduit à la fois dans une stratégie de développement à l'échelle de l'agglomération et dans des projets spécifiques de revalorisation des zones les plus dégradées.

Au niveau de l'agglomération, elle implique une limitation de l'extension urbaine sur les zones naturelles ou agricoles, une priorité d'investissement sur les centres existants et le long des axes urbains majeurs, et la mise en œuvre d'une réelle solidarité – notamment fiscale – d'agglomération.

Pour les zones les plus dégradées, il s'agit d'établir des partenariats pour des projets spécifiques définis en fonction des caractéristiques des sites, des besoins des habitants et des potentiels de développement. Les moyens de leur mise en œuvre ont été mobilisés, et concrétisés dans un programme ambitieux d'amélioration de l'habitat et du cadre de vie, et des transports publics (métro) et à un effort considérable en faveur de l'éducation, de la formation et de la culture.

La stratégie de Lille Métropole repose également sur la mise en œuvre de «projets fédérateurs». Qu'il s'agisse de grandes opérations – comme Euralille, Euratechnologie,

Eurasanté – ou de l'organisation de «grands événements» à vocation internationale – comme la candidature à l'organisation des jeux olympiques de 2004 et «Lille capitale européenne de la Culture» –, ces actions ont en commun de mobiliser et d'unir les différents acteurs publics et privés, d'entraîner l'adhésion des citoyens et de contribuer à changer l'image de l'agglomération.

Le développement de nouveaux secteurs d'activités, et la transformation parfois spectaculaire du cadre urbain sont révélateurs de l'évolution opérée depuis une décennie, même si de nombreux handicaps restent à surmonter. La dynamique d'attractivité de la ville se confirme par l'amélioration de sa notoriété et le développement du tourisme. Mais, surtout, les transformations récentes s'inscrivent dans un changement d'état d'esprit qui témoigne de la volonté d'engager l'avenir de l'agglomération dans une perspective de développement durable. La désignation de Lille comme «Capitale européenne de la Culture» en 2004 devrait favoriser la créativité et la motivation nécessaires pour relever ces défis.

#### **d) MANCHESTER**

***La Stratégie communautaire de Manchester, fondée sur la mise en œuvre d'un large partenariat, sera le cadre de la régénération de la ville pour les dix prochaines années.***

La situation de Manchester s'est considérablement améliorée au cours de la dernière décennie. Certains secteurs de la ville, comme Hulme, qui souffraient d'une grande misère sociale et économique, ont évolué favorablement, et d'autres secteurs comme East Manchester voient leurs perspectives s'ouvrir. Le centre-ville a été totalement renouvelé, avec l'aide d'un nouveau partenariat de gestion, et il offre désormais de nombreux équipements, attirant de plus en plus de visiteurs comme de résidents. Quant à l'aéroport, aux universités et autres atouts économiques et culturels, leur développement se poursuit. De plus, en 2002, les Jeux du Commonwealth – le plus grand événement sportif du Royaume-Uni – susciteront des nouveaux investissements, notamment à East Manchester.

Mais la régénération de la ville exige encore de nombreuses interventions, coordonnées sur différents fronts, à la fois thématiques et géographiques. Il s'agit de promouvoir une économie fondée sur des industries d'avenir, tout en continuant de favoriser le développement d'équipements de recherche et d'enseignement. Les résidents doivent en effet être compétitifs sur le marché du travail et soutenir ainsi les nouvelles industries locales. Une amélioration du système d'enseignement est donc cruciale. En parallèle, il faut s'attaquer à la crise de l'immobilier de logement, et aux problèmes de déshérence qui affectent particulièrement certains secteurs du nord et de l'est de la ville. Il est également impératif de combattre les comportements anti-sociaux et d'intimidation qui se manifestent dans certains quartiers, tout en réduisant les inégalités en matière de soins qui sont particulièrement prégnantes dans cette ville. Mais le bien-être et la santé des habitants dépendent en grande partie de la capacité à résoudre les problèmes de congestion automobile et de pollution. C'est pourquoi un effort doit être fait pour valoriser les transports collectifs, en les rendant plus attractifs et accessibles.

Si de grands progrès ont été enregistrés, il n'en reste pas moins des quartiers qui souffrent encore d'une grande pauvreté, d'un taux de scolarisation et de formation réduit, mais qui affichent des taux de maladie et de criminalité élevés, le tout dans un environnement dégradé.

Le challenge de Manchester, pour la prochaine décennie, consistera à améliorer la qualité de vie de l'ensemble de ses résidents, de leur ouvrir de nouvelles perspectives sociales et économiques et de leur permettre de participer pleinement à la vie locale. Ce défi sur tous les fronts ne sera pas facile à relever. Il exige des efforts concertés de la part de nombreux partenaires : publics, privés, bénévoles, associations, qui s'engagent à travailler en étroite

collaboration, notamment par l'intermédiaire d'une nouvelle structure : le Partenariat stratégique local de Manchester.

La Stratégie communautaire de Manchester, qui sera bientôt adoptée par le Partenariat stratégique local et par le Conseil Municipal, doit devenir le véhicule de l'engagement commun, fédérer et stimuler les activités autour d'une vision partagée et d'une série d'objectifs communs. Cette stratégie a été largement diffusée grâce à une consultation publique étendue, qui a abouti à la Première Conférence de Manchester, le 15 janvier 2001. Sept thèmes fondamentaux ont été abordés : la concurrence dans une économie mondiale ; investir en faveur des enfants, des jeunes et des familles ; augmenter la qualité et le choix en matière d'habitat ; rendre la ville plus sûre ; combattre les inégalités en matière de santé ; créer une infrastructure de transport moderne ; valoriser la base culturelle et encourager la diversité. Une fois confirmée par le Partenariat stratégique local et approuvée par le Conseil Municipal, la Stratégie communautaire sera le cadre de la régénération de Manchester pendant dix ans et définira les priorités de l'action partenariale sur trois ans.

### **e) ROTTERDAM**

**À travers un programme spécifique d'aménagement, la ville de Rotterdam a fait le choix de focaliser des financements publics de toutes natures sur des quartiers sensibles tout en se dotant d'une organisation municipale déconcentrée.**

Rotterdam, qui compte 600 000 habitants, est située dans une des régions métropolitaines les plus dynamiques d'Europe : la Randstadt. Mais malgré les atouts que constituent notamment son port et ses universités, elle doit faire face aux problèmes socio-économiques de quartiers dont la population est majoritairement d'origine étrangère et où le taux de chômage est élevé.

L'aménagement régional intégré (*Wijkaanpak*) de Rotterdam se distingue par son nouveau mode de gestion urbaine (additionnelle) et son mode de financement, qui comprend des fonds publics européens, nationaux et locaux. Ce concept, lancé en 1998, a été mis en œuvre en tant que programme municipal pour les années 2000-2004.

Le *Wijkaanpak* de Rotterdam vise à améliorer la structure physique, économique et sociale de certaines zones-cibles grâce à une approche intégrée. En associant toutes sortes d'activités et de programmes existants et nouveaux, on espère à la fois créer une synergie et obtenir un degré d'efficacité nettement supérieur.

Le programme *Wijkaanpak* a été mis en œuvre dans six quartiers différents : Delfshaven, Feijenoord, Noord, Charlois, Kralingen-Crooswijk et Hoogvliet. Chacun d'eux comprend plusieurs quartiers, abritant entre 20 000 et 30 000 personnes. La plupart de ces quartiers datent d'avant la Deuxième Guerre mondiale et sont adjacents au centre-ville. Ils sont confrontés à de graves problèmes urbains : faible niveau scolaire, exclusion sociale, taux de chômage et de criminalité élevé (essentiellement délits de drogue), et conditions de logement médiocres.

L'approche *Wijkaanpak* repose sur trois grands principes :

- la baisse des dépenses publiques observée ces dernières années dans le domaine de la rénovation urbaine requiert que l'on fasse des choix lucides quant aux zones qui méritent le plus un financement d'État.
- la collaboration entre services municipaux peut être améliorée si ces derniers participent à des organisations basées dans le quartier.
- tous les projets doivent être élaborés en collaboration avec le district municipal, la ville et les acteurs locaux afin de leur garantir un large appui.

Le *Wijkaanpak* a introduit un mode novateur de gestion administrative locale, basé sur la complémentarité. Chaque zone a un comité directeur composé de seulement deux membres : un conseiller municipal du conseil de direction de la ville et le président du district municipal. Le comité directeur approuve le plan d'investissement stratégique, les propositions de projets et les rapports de contrôle annuels. Le comité directeur est mandaté par – et rend compte au – Conseil consultatif de quartier, d'une part, et au Conseil municipal, d'autre part.

Le responsable qui se trouve au centre de l'organisation du *Wijkaanpak* est le «directeur régional», nommé pour chacune des zones. Celui-ci est responsable de la coordination de toutes les initiatives et activités qui relèvent du *Wijkaanpak* (rénovation urbaine). Il consultera un nombre important de personnes et d'organisations, organisera des ateliers et des conférences afin d'établir des projets d'investissement et d'exécution. Le directeur régional rend compte au comité directeur et dirige le «bureau des programmes». Les informations rassemblées sont fondues dans des programmes *Wijkaanpak*, qui consistent en des projets sociaux, économiques et physiques pour les années à venir.

Pour la période 2000-2004, le budget total pour *Wijkaanpak* (rénovation urbaine) s'élève à environ 100 millions d'euros. Ce budget vient s'ajouter au financement régulier des politiques municipales. Une des principales caractéristiques du budget *Wijkaanpak* est qu'il intègre des fonds nationaux et locaux et, dans certains cas, de programmes européens (Objectif 2, URBAN 2). La dépense du budget par zone est de la responsabilité du comité directeur.

## **f) VALENCIENNES**

***Le projet urbain a permis de repositionner Valenciennes comme ville universitaire et tertiaire.***

Pendant les années 1980, Valenciennes a connu une situation économique, sociale, urbaine et démographique très difficile, provoquée par les mutations économiques de l'arrondissement. Afin d'y faire face, dès 1990, la ville définit et met progressivement en œuvre un ambitieux projet urbain, destiné à donner un nouvel élan à l'agglomération.

Ce projet s'inscrit dans une démarche de développement durable. Et, dans ce cadre, la régénération urbaine, ainsi que la participation des habitants à la définition des actions à entreprendre et à leur réalisation, ont été au cœur des préoccupations. C'est pourquoi les actions menées ont consisté à recycler des friches urbaines ou industrielles et à reconquérir un habitat vacant ou à l'abandon, ceci à partir de projets de quartier prenant en compte les demandes des habitants, les besoins en équipements, en logements, en traitement des espaces publics, ainsi que les facteurs économiques.

L'un des principaux enjeux du projet urbain est le renforcement du rôle de Valenciennes en ce qui concerne l'implantation de services publics et privés de haut niveau dans le sud du département du Nord (700 000 habitants), grâce notamment à des projets comme «cœur de ville» (galerie commerciale) et Tertiales (nouveau quartier à forte mixité fonctionnelle). Mais il s'agit aussi de faire de Valenciennes une ville universitaire en la dotant de formations de haut niveau et de locaux d'enseignement (université-ENTE, lycées) ; de donner un nouvel élan à une tradition culturelle, aux écoles des beaux-arts et de musique, etc. grâce à la réalisation de nouveaux équipements – tels le théâtre «Le Phénix» ou la médiathèque – et à la réhabilitation du musée ; d'offrir un logement de qualité à tous en réhabilitant l'habitat ancien et les quartiers historiques (Canonnières, Neufbourg) ; ou encore d'améliorer le cadre de vie en assurant la reconquête du patrimoine, l'ouverture de la ville sur l'eau, la réalisation d'équipements de loisirs, etc.

Cette politique vise à renouveler et développer à la fois la ville et le sud du département en offrant aux populations et aux entreprises les services publics et privés qu'elles attendent (notamment culturels, éducatifs, sportifs, de santé, de la petite enfance, etc.), des services marchands, ainsi qu'un habitat diversifié et de qualité, un cadre de vie agréable dans une ville animée et sécurisée.

Menée depuis 10 ans, cette politique commence à porter ses fruits. En effet, on a pu enregistrer une baisse d'un tiers du taux de chômage (passé de 22 à 15 %), une inversion des courbes démographiques et économiques, et une augmentation des investissements, notamment dans le tertiaire. Les impacts de cette politique sont visibles sur le terrain : création d'équipements culturels et sportifs ; réalisation de l'université en centre-ville ; construction de logement sur des friches réutilisées, renouvellement des quartiers et de l'habitat ancien privé (poursuite des initiatives publiques par la mise en place d'une OPAH<sup>1</sup> requalifiante dans le cadre de la ZPPAUP<sup>2</sup>). De plus, on constate une prise de relais croissante des investissements publics par les acteurs privés du logement.

Le travail engagé doit se poursuivre, à une échelle élargie, avec la création de la Communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole.

### **3. Les apports d'une coopération transnationale**

#### **3.1. Un enrichissement réciproque**

##### ***a) Expériences (expériences directes ou personnelles)***

Les participants du Groupe de Travail sur la Régénération Urbaine se sont impliqués personnellement tout au long du programme. Cette expérience fut pour tous humainement enrichissante. Outre le fait d'apprendre et de découvrir nos voisins européens, elle a permis des confrontations d'idées, de points de vue et sans doute de lever bien des « a priori » et d'avoir une vision de l'Europe différente. Ces deux ans d'échanges ont permis une diffusion des informations et des découvertes par effet d'entraînement, les membres du groupe partageant leur expérience de réseau dans leur propre structure.

##### ***b) Bonnes pratiques (expériences indirectes)***

D'un pays à l'autre les pratiques peuvent s'avérer très différentes, mais répondre néanmoins à un besoin commun, dans ce cas, il est possible de s'en inspirer pour faire émerger des méthodes novatrices. Entre autres exemples, on peut citer :

- L'élaboration de programmes de soutien des commerces de proximité, dans le cadre de la conception libérale de l'économie anglaise a favorisé l'émergence de solutions très efficaces, de plus en plus appliquées dans les villes d'autres pays européens : le « share ownership » ou la « propriété par parts » qui permet d'acquérir son commerce par parts successives ; le « staircasing » : l'aide s'effectue en fonction du succès de l'opération avec un travail de renforcement de l'activité au fur et à mesure. Suivant son succès, elle est plus ou moins soutenue.
- L'action du Faubourg des Musiques - Faubourg de Béthune à Lille Ce programme national de développement culturel s'adressait directement aux quartiers en difficulté. Le choix de Lille s'est donc porté sur le quartier du Faubourg de Béthune, pauvre en structures culturelles mais doté d'équipements scolaires motivés et peuplé d'un grand nombre de jeunes. L'objectif général du Faubourg des Musiques, mis en œuvre en 1997 et depuis pérennisé, est de proposer des activités aux personnes qui désirent pratiquer la musique dans un but amateur.

<sup>1</sup> Opération programmée d'amélioration de l'habitat.

<sup>2</sup> Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager.

### **c) Points de vue**

Les participants au groupe de travail étaient tous impliqués concrètement dans la définition et la mise en œuvre des politiques de développement urbain mais avec des rôles très différents. L'avantage de cette démarche réside dans le fait que les participants pouvaient ainsi exposer des pratiques dont ils avaient une connaissance aigüe et autour desquelles ils ont développé une réflexion personnelle.

Notre vision de la régénération découle directement de nos expériences, de notre vécu. C'est justement en exposant et débattant de nos conceptions et expériences personnelles et de leur raison d'être, que la compréhension réciproque a pu émerger. Ce travail, une fois effectué, a généré des prises de position communes et inspiré dans les pratiques locales l'élaboration de solutions innovantes.

### **3.2. Vers une culture commune**

L'ensemble de ses différences a permis au groupe de travailler à l'émergence d'une culture commune. Un consensus a, en effet, été trouvé sur de nombreux points permettant aux villes de tirer des conclusions partagées. Les spécificités de chacune et des différences font que certaines difficultés subsistent encore. Néanmoins, le processus entamé par le Groupe de Travail incite à penser que la constitution d'une culture commune en termes de renouvellement urbain est envisageable entre les pays de l'Aire Métropolitaine Nord-Ouest.

#### **a) Une majorité de consensus...**

Outre le fait que le groupe s'accorde sur la nécessité de mener des politiques globales et transversales, et qu'il convient de mener ces politiques sur le long terme. Il s'est en effet entendu sur de nombreux points et entre autres exemples :

- *À propos du développement économique* : Relancer la dynamique dans les quartiers défavorisés exige de favoriser l'innovation, l'initiative des résidents, et de cibler le développement sur des secteurs de croissance. Ceci passe par la création de partenariats public-privé.
- *À propos de l'habitat* : L'amélioration de la qualité de la vie ne peut être réalisée qu'en menant des actions coordonnées sur l'habitat, le transport, la culture, et sur les services de proximité.
- *À propos de la participation des habitants* : Faire d'avantage participer les habitants et les communautés nécessite, en particulier, de doter les résidents d'outils adaptés et d'informations pertinentes de manière à leur permettre de participer efficacement à la régénération de leur quartier.
- *À propos du rôle des secteurs public et privé* : La promotion des partenariats public-privé semble s'imposer comme une manière de renforcer l'efficacité des programmes de régénération urbaine.
- *À propos du rôle des villes en Europe* : Il est nécessaire de rééquilibrer les relations et les rôles de grandes villes comme Rotterdam ou Birmingham par rapport aux plus grandes zones métropolitaines (Londres, Paris...). Ceci passe par une intervention lourde que seule le secteur public, de part sa mission d'intérêt général, peut effectuer. Dans les différentes villes impliquées, il apparaît nécessaire de limiter l'étalement urbain en redonnant du poids aux centres-villes et en réorientant l'investissement vers les structures existantes.
- *À propos des financements* : Actuellement les financements européens sont importants mais pas suffisamment étalés dans le temps ce qui limite – entre autres – la qualité de l'évaluation et de la participation. De plus, les financements européens et nationaux ne

sont pas nécessairement en adéquation, ce qui induit des lenteurs administratives. Il conviendrait donc d'obtenir des financements plus rapidement et sur des périodes plus longues ; et également de poser plus généralement la question des modalités d'intégration de ces financements, tout en conciliant la subsidiarité avec la cohérence.

**b) ... mais certaines difficultés subsistent encore.**

Les spécificités et les différences de chacune des villes partenaires font que certaines difficultés subsistent encore. Les séminaires liés à la culture, à la cohésion sociale et à la participation des habitants ont posé les difficultés les plus importantes. Ces thématiques ont fait apparaître des divergences relativement conséquentes, probablement car elles dépendent davantage du vécu et de l'éducation de chacun. En fonction des thèmes abordés, des conceptions très diverses peuvent exister au sein d'une même ville.

Le séminaire sur la culture a donné lieu à des débats sur la définition même de la culture : qu'est-ce que la culture ? Y a-t-il une culture universelle ou une multiplicité de cultures ? L'art se résume-t-il aux grandes œuvres universelles, ou pouvons-nous parler d'art de la rue ? Faut-il favoriser la capacité à s'exprimer artistiquement ou l'accès à une culture dite universelle ?

En ce qui concerne la question de la « cohésion sociale », le séminaire de Rotterdam a généré de nombreuses confrontations entre le concret et l'abstrait, souvent formulées en termes de confrontation entre le local et le global. Les débats ont mis en exergue des divergences quant à la définition de la notion de cohésion sociale qui sont liées aussi bien aux cultures nationales, qu'à des points de vue politiques ou philosophiques.

Les obstacles à la constitution d'un réseau européen d'échanges opérationnels apparaissent davantage être d'ordre culturel. C'est donc surtout à ce niveau qu'un effort de compréhension et de connaissance doit être fait. Ceci commence par des échanges linguistiques et de définition des termes employés. Le Groupe de Travail sur la Régénération Urbaine a consacré du temps à l'élaboration d'un vocabulaire collectif qui puisse permettre, par la suite, de travailler en bonne intelligence. Pour cela, les nuances des différents termes suivant les contextes nationaux, voire régionaux ont été explicitées. À titre d'exemple, la notion de régénération urbaine n'est pas si simple à comprendre et parvenir à un accord sur ce qu'elle représente a été l'un des enjeux du groupe. Ce travail de définition a également occupé une place importante lors du séminaire de Birmingham ayant pour thème : « la participation des habitants et l'empowerment », thème qui fait appel à des notions relativement récentes possédant différentes nuances :

**Participation** : il existe une différence de vocabulaire entre le français et l'anglais. L'équivalent anglais est plus proche de « l'involvement » ce qui suggère un engagement plus important, cependant le terme de « participation » est également utilisé. De plus, les Anglais considèrent la participation au niveau du groupe, alors que les Français se placent peut-être plus du point de vue de l'individu. Cette dernière remarque reste valable pour les termes qui suivent.

**Empowerment** : il s'agit d'un processus de mobilisation horizontale des forces individuelles et sociales / communautaires, qui se concrétise par la capacité à créer des services et à les organiser, de générer des ressources sociales et économiques, voire d'acquérir des compétences dans la gestion des quartiers. Cette mobilisation est un objectif prioritaire des décideurs politiques et des professionnels intervenants sur le terrain. La question des moyens « enabling » pour atteindre cet objectif est alors prépondérante.

« **Enabling** » est un terme anglais se référant à une aide soutenue, très pragmatique et adaptée aux projets portés par les communautés, les entreprises privées et les investisseurs. Il s'agit de moyens financiers, techniques et humains mis à disposition des démarches ascendantes par les décideurs politiques et techniques.

**Capacity building** : consiste à qualifier les habitants à partir de leur compétence d'usagers, de citoyens. Ce terme se traduit littéralement en français par capacitation qui correspond au même concept, il traduit, principalement, l'idée de confiance en soi

Même si nos villes ne sont pas gérées de la même manière, des besoins communs existent, en particulier en matière de développement économique, d'habitat et du rôle des secteurs privés et publics. Ceci démontre la possibilité d'appliquer des mesures semblables dans chacune des villes impliquées dans le Groupe de Travail sur la Régénération Urbaine. Ces changements s'imposent dans toute l'Europe du Nord-Ouest et désignent les défis à relever.

Il s'agit aujourd'hui pour les villes européennes de se constituer une culture commune du développement basé sur un développement équilibré, donc partagé, d'une part et respectueux de l'environnement d'autre part. L'élaboration et la mise en œuvre d'une politique urbaine européenne pourraient s'avérer nécessaires à terme.

L'échange des expériences des villes impliquées dans le Groupe de Travail permettra de contribuer à cette volonté d'intégrer les différentes politiques, en particulier les politiques urbaines, dans leur contexte national, mais aussi au niveau du territoire européen. De plus, le Groupe de Travail sur la Régénération Urbaine compte parmi ses objectifs celui de donner l'impulsion pour la constitution d'autres réseaux d'échanges opérationnels.

### **3.3. Et des conclusions partagées**

#### ***a) Une vision commune du rôle des villes en Europe***

Les membres du groupe de travail partagent la même conviction : le rôle des villes sera de plus en plus important dans l'avenir de l'Europe. Les villes d'Europe et son réseau urbain présentent un certain nombre de caractéristiques spécifiques si on les compare à la situation des autres continents. Parmi ces caractéristiques, la densité des centres urbains et le polycentrisme de fait constituent sans doute les plus importantes, en termes de potentiel pour un développement durable et une réelle qualité de vie en Europe.

Les villes sont les centres de l'innovation et de la créativité, des creusets culturels et sociaux où s'invente la société du XXI<sup>e</sup> siècle. Elles constituent aussi des moteurs de développement indispensables pour les régions qui les entourent. Elles ont par conséquent un rôle primordial à jouer pour que l'Europe continue d'être l'une des zones les plus dynamiques et compétitives du monde.

Cette responsabilité particulière des villes d'Europe et le rôle qu'elles ont à jouer dans l'avenir constituent des enjeux dont les 6 villes du groupe de travail sont pleinement conscientes.

#### ***b) Une même évaluation de l'intérêt des échanges d'expériences***

Les participants tirent le même bilan de l'intérêt de tels échanges, même s'ils en ont vécu les difficultés et les limites. Ce bilan est très positif en termes humains comme en termes techniques. Ils souhaitent insister, au vu de leur expérience, sur l'importance de tels processus pour faire tomber les barrières psychologiques, les préjugés et les obstacles culturels à la construction d'une Europe plus unie et solidaire.

Ils sont conscients cependant du fait que peu de leurs collègues ont pu bénéficier d'une telle chance, et que beaucoup reste à faire pour faire progresser les connaissances réciproques au sein d'une Europe qui reste encore souvent trop abstraite et lointaine.

### ***c) Des définitions communes et des recommandations***

À l'issue de plus de deux années d'échanges et de réflexions communes, les participants ont pu tirer un certain nombre de conclusions communes. Ces conclusions constituent en fait un état des lieux raisonné de la régénération urbaine dans l'Europe du Nord-Ouest et les conditions à réunir pour plus d'efficacité dans sa mise en œuvre effective. Ces conclusions se décomposent par conséquent en trois parties :

- une définition de la régénération urbaine ou du moins de ses enjeux et objectifs
- les obstacles rencontrés car la régénération urbaine suppose de mener à bien des processus d'une grande complexité
- les conditions du succès dans la mise en œuvre.

Ces conclusions générales constituent en fait un vaste corpus de recommandations opérationnelles et non une liste de vagues principes. Cependant le groupe a souhaité formuler quelques recommandations très concrètes aux Etats membres et à la Commission Européenne sur des initiatives pratiques qui pourraient être mises en œuvre de façon assez rapide et aisée sur les deux thèmes de la régénération urbaine d'une part et des échanges d'expériences d'autre part. Ces conclusions et recommandations sont détaillées dans la suite de ce rapport.

## Deuxième partie : les conclusions du groupe de travail

### I. La régénération urbaine : enjeux et objectifs

Pour parvenir à formuler des conclusions et des recommandations qui soient communes, cohérentes et compréhensibles par tous, il est apparu évident qu'une définition européenne de la régénération urbaine, de ces enjeux et surtout de ces objectifs constituait un préalable.

#### 1. La régénération urbaine : un défi pour l'Europe

##### *a) Les enjeux locaux de la régénération urbaine*

Nombre de villes et régions urbaines d'Europe du Nord-Ouest comptent parmi les plus dynamiques et les plus puissantes d'Europe. Cependant, ces villes au riche passé industriel font face, depuis le début des années 1970, à de profondes mutations économiques, conséquences de la désindustrialisation, de la globalisation économique et de la concurrence internationale. La volonté affirmée d'un développement urbain polycentrique et équilibré se heurte aux tendances générales de la concentration du développement dans les plus grandes zones métropolitaines. En ce qui concerne l'Aire Métropolitaine Nord-Ouest, il s'agit principalement des régions londoniennes et parisiennes. Pour les autres villes de cette partie de l'Europe et tout particulièrement pour les villes de tradition industrielle, attirer les acteurs économiques implique un effort d'investissement considérable qu'elles ne peuvent supporter seules.

##### *b) Des villes confrontées à des problèmes majeurs.*

Les villes conjuguent les difficultés liées à la nouvelle donne économique mondiale à celles résultant des effets pervers de l'urbanisation de ces quatre dernières décennies. Le développement en périphérie observé dès la décennie 1950, a eu de lourdes conséquences sur la ville : perte de population et en particulier des classes aisées, dévitalisation des centres villes au profit de centres commerciaux périphériques, étalement urbain aux dépens de l'espace naturel, augmentation des déplacements automobiles domicile-travail (congestion des villes, pollution de l'air, nuisances sonores) rendant progressivement la ville moins attractive pour les habitants comme pour les investisseurs.

Ce mode d'urbanisation n'a fait qu'aggraver la chute des quartiers confrontés au déclin des activités industrielles traditionnelles, favorisant l'émergence de la ségrégation spatiale et d'un chômage massif. Une ville à deux vitesses est apparue : certains quartiers sont confrontés à la crise économique, à l'exclusion sociale et sont victimes de dégradation physique tandis que d'autres parties de la ville bénéficient pleinement de la croissance. L'enjeu aujourd'hui pour les agglomérations est de réintégrer ces zones en déshérence dans la dynamique urbaine.

##### *c) La régénération urbaine, une nécessité.*

Il s'agit aujourd'hui de garantir une mixité sociale, une cohésion économique et un développement harmonieux au sein des agglomérations, ainsi que de privilégier le renouvellement de la ville sur elle-même plutôt que de la laisser croître en laissant en son cœur des quartiers en difficulté. Pour cela, la simple mise en œuvre de politiques sectorielles telles qu'elles ont été développées sans succès depuis deux décennies ne peut suffire. Face

à l'ampleur et à la diversité des problèmes, les villes doivent adopter une politique stratégique globale de régénération urbaine.

Dans la perspective de ce projet, la régénération urbaine doit être comprise comme une stratégie de développement durable des villes, c'est-à-dire comme une approche transversale et holistique des problèmes urbains visant au (re)développement économique et culturel, à la cohésion sociale et à la réhabilitation physique des villes.

## **2. Les défis de la régénération urbaine**

L'enjeu de la régénération urbaine tel qu'il est apparu au travers de l'expérience du groupe peut être synthétisé en deux couples d'exigences. Ces nécessités sont totalement complémentaires entre elles et, par conséquent, indissociables. Cependant, elles peuvent s'avérer quelque peu opposées, sinon contradictoires dans leur mise en œuvre ; il faut en effet parvenir à la fois, à :

- **Restaurer l'image globale de la ville ET en réduire les inégalités internes.**
- **Redynamiser les économies locales ET améliorer la qualité de la vie en ville**

### **2.1. Restaurer l'image de la ville**

Il ne s'agit pas seulement de développer l'attractivité des villes, il faut parvenir à une revalorisation globale de l'image de la ville dans les modèles culturels dominants en Europe. Depuis plusieurs décennies au moins, on a en effet assisté à une dévalorisation quasiment systématique du mode de vie urbain dans la plupart des pays d'Europe, en particulier dans ceux de l'Europe du Nord-ouest. La ville est systématiquement présentée comme sale, agressive voire dangereuse, polluée, et même, parfois, comme corruptrice. On lui oppose une vision en grande partie fantasmagique d'une ruralité saine, calme, solidaire, etc. Cette vision a, dans les faits, principalement conduit à une péri urbanisation massive. Dans ce contexte, l'efficacité des politiques de régénération urbaine suppose que soient revalorisés les avantages de la vie urbaine : vie sociale, accès aux infrastructures, aux services et aux commerces, offre culturelle, etc.

Cependant, la perte d'attractivité des villes n'est pas due uniquement à des facteurs socioculturels. Les problèmes auxquels les villes sont confrontées sont bien réels et ils ont conduit à une dégradation parfois massive des conditions de vie dans l'environnement urbain. Dans ce contexte, restaurer l'image de la ville recouvre quatre types de préoccupations :

#### ***a) Renouveler les bases économiques***

Recréer de l'activité et de l'emploi en ville et en centre ville en particulier constitue un impératif, or il est clair que les formes de production traditionnelles (industrielles), même quand elles restent prospères, ne peuvent plus être exercées dans le tissu urbain existant. De nouveaux secteurs de croissance, moins consommateurs d'espaces et moins nuisants doivent être favorisés. On pense, bien entendu, aux secteurs de haute technologie, mais des secteurs plus traditionnels du commerce et des services peuvent remplir le même rôle. Il importe que soit procédé à l'analyse des secteurs de croissance de l'économie locale et qu'en découle le choix d'encourager des tendances spécifiques de conversion.

#### ***b) Développer l'attractivité***

Les facteurs d'attractivité extérieure sont assez classiquement utilisés : offre de (petits) commerces importante, variée et originale ; développement de la vie culturelle au travers d'équipements phares (musées, salles de concerts, ... ) et d'évènements à retentissement médiatique ; développement des capacités d'accueil et qualité des services pour les touristes (centres de congrès, hôtels, restaurants, ...).

### ***c) Renforcer l'offre de services***

Les villes doivent accomplir des efforts d'investissement massifs pour garantir l'existence d'une offre de services conforme aux besoins des habitants comme des investisseurs économiques. Cette offre de service doit être fournie par le secteur public : accessibilité interne et externe en termes de transports publics et de télécommunications, éducation et formation, services publics de proximité, manifestations et équipements sportifs et culturels. Mais cette offre de services concerne aussi le secteur privé : commerces, services informatiques, conseils juridiques, etc.

### ***d) Requalifier les centres-villes***

Les centres-villes jouent un rôle majeur dans la restauration de l'image, d'abord parce qu'ils sont les lieux représentatifs, emblématiques des villes et ce à la fois pour les habitants et les visiteurs. Mais ils sont en outre essentiels au développement des activités touristiques et à l'attraction des industries culturelles. Ce sont aussi les lieux où vont s'implanter en priorité les nouveaux services et même certains des nouveaux secteurs économiques.

## **2.2. Et en réduire les inégalités internes**

Tous les efforts pour restaurer l'image de la ville seraient vains s'ils n'étaient accompagnés de mesures visant à faire bénéficier tous les habitants des renouveaux économiques attendus.

### ***a) Cibler les zones les plus dégradées***

Une des composantes de la régénération urbaine consiste à réutiliser les espaces urbains délaissés, des friches industrielles dans leur majorité. Il s'agit, en effet, d'agir sur la ville en tant qu'espace de vie mais également en tant qu'espace social et économique. Ce, afin de tenter d'infléchir les tendances lourdes à la désaffectation des zones urbaines et les phénomènes de péri urbanisation et de ségrégation spatiale qui en résultent.

Depuis des siècles les villes se reconstruisent sur elles-mêmes naturellement. Ce processus se poursuit dans de nombreux quartiers au rythme de la conjoncture immobilière. En revanche, sur des zones de plus en plus vastes (quartiers d'habitat social, quartiers anciens de centre-ville, friches industrielles, faubourgs) ce renouvellement urbain ne se fait plus. Ce phénomène est encore plus marqué dans les quartiers d'habitats collectifs périphériques insérés dans un tissu urbain connaissant un déclin industriel et une perte de population.

Il est nécessaire de reconquérir les terrains délaissés du tissu existant, de réutiliser les infrastructures existantes (infrastructures routières, divers réseaux ou patrimoine bâti) afin de redonner une attractivité à ces zones et de recréer un marché. Il s'agit d'agir en profondeur sur la ville existante et d'en pallier les dysfonctionnements.

### ***b) Améliorer les transports publics***

Pour rendre les centres villes et certains quartiers plus attractifs, il convient d'en faciliter l'accès (transports en commun, voies piétonnes et routières). Dans de nombreux cas, les

quartiers les plus défavorisés ne bénéficient pas d'une bonne desserte des transports publics alors que leurs habitants en sont les plus dépendants pour leur mobilité. Cette exclusion totale ou partielle des réseaux de transports renforce un peu plus encore les difficultés que rencontrent le quartier et ses habitants. Les réseaux de transports urbains constituent un instrument majeur d'amélioration du cadre de vie et de régénération urbaine, ils sont facteurs d'intégration. En termes de mobilité, ils favorisent les déplacements professionnels, l'accès aux équipements commerciaux et culturels, ... En termes d'accessibilité, ils favorisent l'implantation d'activités économiques. Les transports publics jouent un rôle majeur dans la dynamisation et le désenclavement de quartiers en difficulté et de leurs habitants.

### ***c) Favoriser les mixités sociales***

Le renouvellement urbain constitue également une opportunité de renforcer et garantir la mixité sociale. Cela suppose de maintenir les résidents et d'attirer des populations d'âges, d'origines sociales et ethniques les plus variées possibles. Les logements doivent, par conséquent, répondre aux exigences diverses de cette population et s'adapter aux évolutions économiques et sociales du quartier. L'école et les organismes de formation jouent, de la même manière, un rôle primordial pour souder la communauté et tendre vers une plus grande cohésion sociale.

### ***d) L'éducation et la formation***

Les quartiers défavorisés concentrent bien souvent les problèmes de chômage de longue durée et d'échec scolaire. Or, il est important pour les enfants et les jeunes, de pouvoir accéder aux connaissances de base, et de pouvoir s'intégrer dans la société par la participation à des activités différentes qui vont enrichir leur développement. De même, la formation doit viser l'intégration sociale et culturelle. Les projets doivent aussi chercher à répondre à des attentes particulières, les chômeurs ne souffrant pas seulement d'un manque de qualification, mais aussi de problèmes personnels.

Comme elle est au centre de la communauté, du quartier, l'« école » doit s'ouvrir et prendre en compte l'ensemble de la population, y compris les adultes. Son rôle doit être de les inviter à participer à la vie du quartier et pour cela apporter une formation professionnelle et sociale. Les bâtiments doivent être, quant à eux, multi-fonctionnels et multi-générationnels. Il est important d'adopter une approche intégrée dans les projets de formation et d'éducation et de connecter leurs composantes à d'autres éléments de la régénération urbaine : chercher à ouvrir les écoles sur leur environnement pour s'intégrer dans le quartier, aider à la participation des parents, prendre en compte les aspects sociaux de chaque quartier. L'importance des partenariats public-privé ainsi que la participation des différentes associations et institutions, des parents, des professeurs et des assistants sociaux est primordial afin de reconnecter les individus ou de façon plus large les communautés à la société.

## **2.3. Relancer la dynamique...**

### ***a) « Cibler » le développement***

Les territoires misent de plus en plus leur développement sur une filière spécifique. Le but poursuivi est de créer et promouvoir des pôles de compétences spécifiques à une région ou à une ville. Ces pôles dépendent, pour beaucoup, des savoirs faire et de la culture locale. La mise en réseau des entreprises et des structures liées à cette filière (universités, instituts de recherche...) peut contribuer à créer une véritable force attractive car atteindre une masse critique est une des conditions nécessaires pour générer un effet d'entraînement des investissements dans un domaine précis.

### ***b) Développer l'innovation***

La tendance était naguère à apporter un soutien direct, financier et matériel aux activités économiques. Aujourd'hui, on privilégie la stimulation de la création et l'innovation au sein des entreprises est privilégiée : mise en réseau, forums, services, information, conseil en gestion. La constitution de ces réseaux permet aux différentes entreprises de disposer de nombreux services et d'échanger des idées et des informations. Ceci est particulièrement utile lorsqu'il s'agit d'industries culturelles (elles comprennent la mode, le multimédia, l'édition, l'informatique) où l'innovation tient une place prépondérante.

La recherche et le développement peuvent également être favorisés par le biais de partenariats entre entreprises et universités. Ce procédé s'adresse plus particulièrement aux PME n'ayant pas les moyens suffisant pour financer la recherche. À l'inverse, les universités tendent à se rapprocher et adaptent aujourd'hui davantage leur formation au monde de l'entreprise.

### ***c) Favoriser l'initiative chez les habitants***

L'un des handicaps économiques et sociaux majeurs qu'affrontent les villes (post) industrielles réside dans la tradition de sous valorisation de l'esprit d'initiative. Pendant des décennies, on a attendu de (l'essentiel de) la population qu'elle apporte aux entreprises une simple force de travail. Il était même dans l'ensemble souhaité qu'elle ne fasse pas preuve d'esprit d'initiative, mais plutôt d'un maximum de docilité. Dans une certaine mesure, l'Etat providence favorisait les mêmes tendances.

Or, une véritable révolution culturelle s'est produite dans les dernières décennies, renversant le sens des valeurs. De manière générale, la société est de plus en plus sensible aux valeurs du marché et aux notions de réactivité, d'adaptation, etc., auxquelles l'essentiel des habitants n'était en rien préparés.

Ce thème fut fréquemment l'objet de discussions, en particulier lors des séminaires consacrés à la participation et à la culture.

#### **Faubourg des Musiques, quartier du Faubourg de Béthune à Lille**

Cette structure aide les participants à construire leur propre identité et à trouver leur place dans la société en découvrant d'autres cultures. Le programme, mis en place en 1997, propose des activités aux personnes désireuses de pratiquer la musique. Il se démarque par rapport aux écoles de musiques traditionnelles quant aux styles musicaux abordés et à la pédagogie employée. L'apprentissage du solfège n'est pas une prérogative, le plaisir du jeu étant la première priorité. L'enseignement collectif favorise les échanges et contribue également à développer l'écoute musicale, l'écoute de l'autre et le sens critique. Il s'agit d'amener les habitants du quartier à pratiquer la musique, mais aussi de les aider à construire leur propre identité en découvrant d'autres cultures. Il devrait, à terme, aboutir à la création d'un centre voué aux pratiques musicales.

Parallèlement, au plan économique, le recours aux emplois subventionnés est parfois nécessaire pour réduire le chômage, cependant il est préférable que la démarche (création

d'entreprise, recherche d'emploi) provienne des résidents. L'implication des habitants dans la régénération est donc encouragée pour développer leur esprit d'initiative. Encourager la participation va dans le sens du développement personnel ou « capacity building », et fait naître, chez les habitants, le sentiment d'appartenance à leur quartier. Les habitants ont ainsi l'envie et la capacité (confiance en soi...) d'agir, que ce soit pour trouver un emploi, créer un commerce, s'investir dans les programmes de régénération.

*Séminaire de Birmingham : visite*

### **BIRMINGHAM LE FORUM DE BALSALL HEATH**

Balsall Heath, 40 000 habitants, est un "quartier en difficulté" a fait l'objet de nombreux projets de régénération. Il est composé d'une grande multiplicité de groupes ethniques et culturels. 60 % de personnes issues du continent indien, 20 % de blancs et de 20 % de noirs.

Le "Neighbourhood Forum" de Balsall Heath compte un bureau de 15 membres appuyés d'une équipe de 15 permanents (dont 11 vivent à Balsall Heath). Le Forum rassemble dix-sept groupes de résidents communautaires et 50 groupes d'intérêts représentés chacun par deux membres. Il est à noter que de nombreuses "associations de volontaires" sont organisées en « trust ».

En 1996, le Forum de Balsall Heath a publié son premier "Neighbourhood Development Plan" 1996 / 2000 (plan de développement du quartier). Les zones où des améliorations pouvaient et devaient être faites ont été définies. La volonté des personnes qui habitent et travaillent à Balsall Heath est d'améliorer le niveau moyen de leur environnement social, éducatif, économique, urbain et culturel afin de créer un environnement incitant les gens à ne plus quitter le quartier et attirer de nouveaux résidents et des investisseurs.

Le Plan de Développement de Balsall Heath s'est appuyé sur 7 projets collectifs. Avec l'aide des fonds Européens, le bureau exécutif du Forum et l'ensemble des membres ont donc décidé de mener l'action sur :

- les familles : aider et soutenir les familles, bâtir un pont entre les générations...
- l'environnement : rendre l'environnement agréable et attractif, créer des espaces verts...
- la sécurité : réduire la délinquance et les trafics divers...
- l'économie : créer des zones de développement économique, favoriser la création d'entreprises et d'emplois...
- l'éducation : travailler avec les établissements scolaires mais aussi les familles, favoriser l'accès aux nouvelles technologies...
- la communication et l'échange : favoriser la participation des gens, soutenir les groupes locaux dans leurs projets...

Certaines associations ou groupes d'intérêt sont très actifs dans l'accomplissement de ces objectifs.

Le premier plan est achevé et un second plan est en cours. Les résultats de l'action collective sont visibles sur le terrain. La prostitution et des trafics en tout genre ont désormais disparu de certaines parties du quartier qui étaient très atteintes. Le Forum est très actif dans la surveillance (système CCTV : des caméras de surveillance sont installées dans certaines parties du quartier) ; d'autre part, les résidents contribuent aux opérations de sécurisation et de prévention de la délinquance au travers le programme "Street Watch". Par ailleurs, de nombreux efforts ont été menés en terme de qualité de l'environnement : un jardin communautaire a été créé avec la participation des résidents de Cheddar Road qui ont déblayé des tonnes de débris et de déchets divers ; tous les ans un type de plantes, fleurs ou arbres - pour la plupart issus de la pépinière du quartier - sont plantés...

Outre la pépinière, le quartier est également dotée entre autres d'une bibliothèque, d'une ferme, d'une crèche et d'un journal : "The Balsall Heathan" publié par "St Paul's Community Project" (cf. Infra). Le rédacteur en chef est responsable devant le comité de rédaction qui est un sous groupe du Forum de Balsall Heath. Le "Balsall Heathan" est distribué gratuitement dans 6 000 foyers du quartier. Le journal reçoit l'appui et la contribution (articles, aide à la parution, etc.) de volontaires qui vivent, travaillent ou sont concernés d'une façon ou d'une autre par la vie du quartier.

Balsall Heath et son Forum ne vivent cependant pas en vase clos et entretiennent des contacts étroits

avec les quartiers voisins ainsi qu'avec les autres Forums de Birmingham...

#### **d) Des Partenariats public/privé pour la mise en oeuvre**

Relancer les dynamiques économiques locales passe par une meilleure compréhension mutuelle des secteurs public et privé. Il est primordial que les responsables du secteur public aient une claire compréhension des besoins des entrepreneurs, afin de mettre en oeuvre en pleine connaissance de cause leurs politiques de développement économiques. Il est tout aussi important que les entrepreneurs participent activement au renouveau des territoires dans lesquels ils sont implantés.

Les investisseurs peuvent avoir de meilleurs choix de localisations que les sites faisant l'objet de régénération. Ils opteront plus naturellement pour des zones où les produits sont de meilleure qualité et les risques moindres. Ce phénomène va à l'encontre des objectifs de renouvellement des quartiers existants. C'est pour élargir ces choix que les pouvoirs publics ont créé des mécanismes de partenariat avec le secteur privé.

Ces partenariats font intervenir des mécanismes de partage du risque avec les investisseurs et les banquiers, afin d'attirer le secteur privé. Ce principe de partage du risque doit permettre ainsi de provoquer un effet de levier très significatif. Pour un Euro d'argent public, ce sont, au minimum, dix Euros d'argent privé qui devrait être investis dans des sites prioritaires. Le secteur public bénéficie ainsi d'un partenaire qui a une excellente expérience de la gestion du risque, ce qui permet d'augmenter les chances de réussite des programmes mis en place conjointement.

#### **ZAC des Tertiales**

##### **Le partenariat public – privé dans le domaine de l'aménagement**

###### **Postulat politique :**

Si l'on se place dans une philosophie plutôt "libérale" où le secteur privé est le vecteur principal du développement, le rôle du secteur public est de créer les conditions favorables et assurer les régulations.

En effet, le secteur privé n'est pas philanthrope et n'intervient que s'il y trouve un intérêt à court ou moyen terme.

###### **Les conditions de la réussite**

1) **le foncier** : le privé ne monte ses opérations que si la charge foncière est acceptable. La collectivité doit donc mettre sur le marché du terrain constructible (démolitions faites, dépollution, fouilles archéologiques ...) à un prix de marché. Ceci nécessite en général un financement public "de renouvellement urbain" (Etat, Région, UE, Villes ...) y compris pour l'acquisition du foncier au propriétaire initial (industriel, armée ...) qui comprend mal que son terrain, si bien situé, ne vaut rien !

2) **l'environnement physique** : il s'agit du domaine d'intervention traditionnel des villes (démolition, espaces verts, espaces publics, accessibilité ...), qui nécessite des fonds, mais est assez bien connu quoique souvent sous estimé, les investisseurs sont de plus en plus exigeants sur ce point.

3) **l'environnement plus large** (cadre de vie) : là encore, les investisseurs sont de plus en plus vigilants quant aux conditions d'accueil des habitants ou des entreprises : services, culture, loisirs ... C'est bien le rôle du secteur public de mettre ces éléments en place.

4) **la qualité urbanistique et programmatique** : sur les deux aspects fondamentaux que sont :  
- les règles d'urbanisme : respect d'un plan-masse, qualité des façades, épanelage ...  
- et l'harmonie des programmes mixtes fonctionnels, mixité sociale, la recherche de la qualité est, en général, contradictoire avec les corporations des promoteurs voire le souhait des villes de voir se remplir rapidement la zone.

**Autres points :**

Les considérations précédentes ne sont pas toujours suffisantes tant l'image d'un secteur peut être parfois dégradé.

Pour "amorcer" une zone, des interventions publiques ou semi-publiques peuvent s'avérer nécessaires pour la crédibiliser :

- constructions publiques : théâtre (ville), université (Etat) ...
- constructions semi-publiques : ateliers numériques (CCI), logements sociaux.

L'expérience des Tertiaires montre que cette stratégie politiquement volontariste et qui nécessite de l'argent public est efficace puisque désormais se montent des opérations strictement privés : hôtels, bureaux, logements de standing, ce que personne n'aurait espéré il y a 10 ans !

Guy Lalin, Ville de Valenciennes.

**e) Importance du rôle joué par le secteur public**

Comme observé précédemment, il faut éviter la constitution d'une culture de l'assistanat. Cependant dans certains quartiers, il est indispensable d'effectuer une intervention massive en amont des projets de régénération pour renouveler les structures économiques sociales et culturelles, et améliorer le bâti, les espaces publics. Il s'agit d'une intervention lourde que seul un acteur, puissant financièrement et doté d'une mission de service public, est à même d'effectuer.

Les ressources du secteur public sont utilisées comme « levier » pour encourager les investissements du secteur privé. Le but recherché est de créer un effet d'entraînement qui génèrera une dynamique d'investissement. En effet, l'investissement privé est entièrement dépendant de l'intervention publique.

Ainsi, l'intervention d'un investisseur pionnier, le « first mover » dépend du support financier du secteur public, et, d'autre part, les investisseurs privés sont en quête d'une volonté politique forte. L'élaboration d'une stratégie de renouvellement urbain claire et qui informe sur la nature des opérations en voie de réalisation (il peut s'agir de plans urbains, ou d'une zone d'activités), renforce la confiance des investisseurs.

L'étude du renouvellement urbain de Roubaix (extrait du rapport sur les acteurs publics par Howard Green et Hichem Trache) est intéressante puisqu'elle concentre tous les facteurs de réussite des partenariats public-privé et de l'action publique dans un projet urbain.

**Rôle des acteurs publics et privés à Roubaix**

La municipalité de Roubaix cherche à favoriser l'implantation d'activités tertiaires suite au déclin de l'industrie textile

La SEM ville renouvelée (Société d'économie mixte) a financé 2 études pour mettre en place un projet urbain. Des terrains ont finalement été récupérés par la SEM, pour faciliter l'activité d'un nouveau centre commercial.

L'intervention d'Altarea-Gerec (investisseur en immobilier commercial) est le fruit d'un investissement public massif. Altarea a en effet été influencé par la restructuration des espaces publics, la démolition des bâtiments en friche, l'arrivée de l'investisseur pionnier Mc Arthur Glen au centre de Roubaix, ...

Initialement les candidats préféraient s'implanter sur l'avenue des Nations Unies. Mais la municipalité exigeait que l'opération se greffe sur l'Espace Grand' Rue pour renforcer une galerie marchande et réanimer cette rue. L'investisseur privé s'est finalement plié à cette exigence.

Deux points ont encouragé Altarea-Gerec à accepter :

- L'emplacement stratégique et la faible valeur du foncier des terrains dont la SEM assurait la disponibilité. La municipalité a investi 80 millions de francs pour assurer cette disponibilité.
- Des négociations ont également été entreprises avec succès avec l'hypermarché Casino, futur locataire du centre commercial. Une enseigne comme Casino ne peut qu'encourager la venue d'autres commerces, et diminue ainsi les risques encourus. Le rapprochement avec la Caisse des dépôts et consignations (en 98) a également permis de diminuer ces risques.

L'implantation d'Altarea-Gerec a eu un impact sur l'attraction de nouveaux investisseurs privés tels que Village Roadshow France, avec un projet de cinéma. On a ainsi une bonne co-ordination des investissements. Le décalage entre la mise en place du cinéma et celle de Mc Arthur Glen devrait se faire en une année. L'opération Mc Arthur Glen est actuellement pénalisée par le manque d'investissement complémentaire (cinéma, autres activités commerciales). L'effet d'entraînement a engendré une augmentation du prix foncier. Le projet a été loué à 70 % et l'estimation initiale du revenu locatif a été dépassée (20 millions de francs au lieu de 10-12 millions).

## **2.4. Améliorer la qualité de vie**

### ***a) Environnement***

L'amélioration de la qualité de vie nécessite un travail sur l'environnement. Si l'on veut que les actions de régénération, menées dans les territoires dévalorisés, aient un impact durable, il convient de réaliser leur objectif implicite : (re)donner envie d'y vivre. Cet objectif est d'autant plus difficile à atteindre qu'il nécessite, le plus souvent, des aménagements lourds, sur une échéance longue.

La question de l'environnement et du cadre de vie est très vaste et les besoins ne sont pas partout identiques. Ainsi, dans la Métropole Lilloise, l'un des enjeux majeurs se situe au niveau des espaces publics et des espaces verts qui font défaut ; alors qu'à Valenciennes, on s'attache plutôt à redonner une identité à la ville, notamment en traitant les façades.

La question de l'environnement ne se pose pas simplement en terme d'espaces verts, elle concerne plus généralement tout ce qui affecte les habitants dans leur vie quotidienne : l'environnement au sens large : espaces verts, bruit, pollution ; le cadre urbain : mobilier et art urbain, la propreté, etc. La qualité de l'environnement permet d'influer sur la vie quotidienne des habitants, mais aussi sur l'image du quartier, facteur d'attractivité.

### ***b) Soutenir les services de proximité***

Le développement économique doit impérativement tendre à une amélioration de la qualité de la vie dans les villes. Il est donc souhaitable de donner ses chances aux commerces et services de proximité, et aux lieux d'animations (comme les cafés, les restaurants, les cinémas). C'est ce type d'activités qui contribuent à faire de la rue un espace public convivial et animé. Probablement parce que la situation y était plus dégradée, soutenir ces services semble plus aisé Outre Manche, où il existe la méthode dite du « share ownership », où celle du « staircasing » ou encore par la fourniture de locaux. La mise en place de partenariats entre les collectivités locales et les services de proximité semble également efficace.

Le « City Centre Task Force » de Manchester en est un bon exemple. Les centres de gestion de centre ville tel qu'il en existe dans cette ville constituent un autre type d'outil. Le « City Centre Management Company » y a été mis en place par le « City Centre Task Force ». Dans ce dernier cas, le plus délicat est de rassembler les partenaires autour d'intérêts communs afin de s'unir pour avancer dans la même direction.

Pour rendre les centres villes et certains quartiers plus attractifs, il convient d'en faciliter accès (transports en commun, voies piétonnes et routières). Il convient également d'aller vers une plus grande mixité des fonctions urbaines, ceci afin de diminuer la congestion dans la ville.

### **Le Town Centre Management (Séminaire sur le développement économique à Manchester en décembre 1999)**

#### **Composition**

Il s'agit d'un partenariat public-privé qui regroupe les acteurs clés du centre-ville de Manchester, ces acteurs venant des activités du commerce, du loisir, de l'immobilier, des finances et du secteur des services. Ce partenariat créé en 1994 prend aujourd'hui la forme d'une véritable structure menée par son manager qui est détaché du secteur privé pour une mission de deux ans. La « Compagnie pour la Gestion du Centre-Ville » s'assurera que le fonctionnement du centre-ville de Manchester sera géré au plus haut niveau de qualité, en accord avec les partenaires clés et les clients.

#### **Une vision commune**

La « Compagnie pour la Gestion du Centre-Ville » regroupe les acteurs clés des secteurs public et privé pour mettre en œuvre une approche unifiée et commune, dans le but d'améliorer et maintenir l'attractivité du centre-ville à l'usage de l'ensemble des usagers (les visiteurs, les travailleurs, les habitants et les investisseurs). Son rôle consiste également à mettre en place les conditions nécessaires pour élever Manchester au niveau de capitale régionale, en ciblant les efforts sur l'environnement commercial du centre-ville, c'est-à-dire la sécurité, l'accessibilité, la propreté et les équipements.

#### **Réalisations**

Le City Centre Management est chargé d'agir comme le centre de surveillance sur la qualité et l'efficacité des services qui aident au réaménagement du centre-ville. Il soutient et encourage les actions visant à l'amélioration de l'environnement physique du centre-ville.

- Mise en place d'un système de surveillance vidéo.
- Constitution du « Groupe des grands magasins ».
- Développement d'un réseau de communication à travers la ville, lié au City Centre Management et permettant de constituer une plate-forme d'échanges entre le secteur privé et la municipalité.
- Définition d'indicateurs de performance clés pour le centre ville couvrant les commerçants, les hôtels et les parkings.
- Développement de la campagne Manchester in bloom
- Formation du groupe King Street / St Anne's Traders.
- Lancement du projet de police montée.
- Campagne de marketing du centre-ville entre octobre 1998 et janvier 1999.
- Réalisation d'une étude de marché sur les attitudes et comportements en centre ville.
- Achat de matériel pour le nettoyage des rues.

### **c) Culture**

Les programmes culturels permettent de renouveler l'image d'une ville et de rendre les quartiers plus attractifs. Ils favorisent également l'implantation de certains services et industries culturelles. Il peut s'agir d'activités commerciales liées à la culture et aux loisirs. Ainsi à Lille, l'implantation d'une salle de concert, l'Aéronef, a bouleversé, en l'espace de dix ans, le paysage du secteur. Le quartier s'est animé en particulier en soirée. Il est possible, dans ces conditions, d'agir sur le cadre de vie et la cohésion sociale et dynamiser l'économie par la réalisation de projets culturels.

### **d) Habitat**

L'un des grands enjeux de l'habitat réside dans la nécessité de convaincre le public que les erreurs des années 1950 et 1960 dans la mise en place des politiques ne seront pas

reproduites. Pour cela des changements importants s'imposent. La question du logement doit être considérée conjointement avec celle du cadre de vie, de l'environnement et du contexte urbain général dans lequel les logements s'inscrivent. Dans ce but, il convient d'identifier les besoins des habitants en les impliquant davantage dans les actions entreprises.

Il convient également de respecter des critères minimaux de qualité pour l'ensemble des logements que ce soit dans leur aspect extérieur ou leurs statuts d'occupation. Les logements doivent être hétérogènes afin de répondre à tous type de demandes : classes moyennes et supérieures, familles nombreuses, personnes âgées et célibataires. Une telle diversité dans l'offre va dans le sens d'une plus grande mixité sociale.

### **Renouvellement d'un quartier d'habitat ancien dégradé : les Canonniers à Valenciennes**

#### **Contexte**

En 1992, le quartier des Canonniers, quartier central d'habitat ancien, concentre des logements vacants, insalubres, ou en médiocre état :

- une vingtaine de friches urbaines est localisée dans la rue des Canonniers ;
- un taux de chômage de 23,6 % en 1990 ;
- un taux de 25 % de personnes de nationalité étrangère ;
- des friches industrielles et des équipements publics en déshérence (tels que caserne ou hospice).

#### **Objectifs**

L'objectif principal est le renouvellement total du quartier par l'intermédiaire de :

- la requalification de l'habitat ancien dégradé ;
- la reconquête des friches par la construction neuve ;
- la réhabilitation et l'installation de nouveaux équipements publics ;
- l'amélioration des espaces publics, la valorisation architecturale et la liaison avec les quartiers.

#### **Stratégie et outils**

Dans le quartier des Canonniers, la mixité sociale a été assurée par la présence importante des bailleurs sociaux, mais aussi par la réhabilitation d'une fraction du parc privé par des propriétaires bailleurs, ou par des investisseurs à destination d'un public étudiant. Les opérations prévues ou en cours aux alentours (Tertiales) sont soit des opérations de promotion immobilière en accession (Decarne Promotion, GHI), soit des logements à financement social (OPAC, SAIEM Loge) :

- université, moteur de développement du quartier ;
- mise en place d'une procédure de Résorption de l'habitat insalubre (RHI) ;
- partenariat avec les bailleurs sociaux et mise en place de convention pour la construction et la réhabilitation de logements sociaux ;
- signature d'une convention avec l'Armée pour des échanges fonciers.

#### **Financements**

PLA, Privé et ANAH

#### **Résultats**

- Construction de 260 logements sociaux et acquisition-réhabilitation d'environ 30 autres logements à financement social ;
- réhabilitation de 15 logements locatifs privés ;
- construction de 15 logements locatifs privés ;
- renforcement des fonctions universitaires par la réhabilitation d'une ancienne caserne en restaurant et bibliothèque universitaires ; construction de 90 logements étudiants ;
- aménagement d'espaces publics et piétonniers ;
- renforcement des activités du quartier avec : installation des bureaux de la Sécurité sociale, installation de commerces, construction d'une résidence médicalisée pour personnes âgées de 140 places ;
- réorganisation des activités militaires présentes sur le site.

### **3. La régénération urbaine : une enjeu stratégique pour l'Europe**

Il est important de rappeler que la régénération urbaine ne constitue pas un enjeu pour les villes seules ; il s'agit d'un impératif beaucoup plus large qui concourt de façon décisive à plusieurs des orientations stratégiques majeures du modèle de développement européen.

#### **3.1. Une composante essentielle du développement durable**

La régénération urbaine est de toute évidence une des conditions d'un développement plus durable en Europe. Même si l'on faisait abstraction de la composante sociale du développement durable pour se concentrer sur son aspect strictement environnemental, plusieurs axes devraient être soulignés. On peut citer en particulier :

##### ***a) La reconquête des friches industrielles et urbaines***

Une des composantes de la régénération urbaine consiste évidemment en la réutilisation des espaces urbains délaissés, des friches industrielles dans leur majorité. L'absence de marché a généralement conduit à leur abandon, le coût de leur dépollution s'avérant sans commune mesure avec leur valeur foncière. Redonner une attractivité à ces zones, recréer un marché constitue un préalable indispensable au traitement des déchets toxiques qu'elles peuvent contenir.

##### ***b) La limitation de l'étalement urbain***

Attirer à nouveau le développement vers le tissu urbain existant constitue bien évidemment la seule façon de limiter la consommation toujours croissante d'espaces agricoles ou naturels comme terrains à bâtir, tout en préservant les capacités de développement. Ceci signifie aussi, bien entendu, limiter la croissance des surfaces imperméabilisées, etc.

##### ***c) Le recyclage des infrastructures***

Reconquérir les terrains délaissés du tissu existant implique aussi de réutiliser les infrastructures existantes, qu'il s'agisse des infrastructures routières, des divers réseaux ou du patrimoine bâti. Il s'agit ce faisant d'éviter des gaspillages en termes de nouveaux matériaux mais aussi de remettre à niveau des infrastructures existantes qui ne sont pas toujours conformes aux exigences de respect de l'environnement.

##### ***d) La réduction des flux de trafic automobiles***

Un des effets les plus évidents d'un retour vers les villes et de modèles de ville plus compacte réside dans la diminution des trajets automobiles, au profit de l'usage des transports publics.

#### **3.2. Un impératif pour l'égalité des chances**

L'égalité d'accès aux services, aux infrastructures et aux autres « occasions » est une condition évidente de l'égalité des chances. Une telle égalité s'avère clairement impossible à atteindre tant qu'existeront des quartiers spécifiques où se concentrent les plus défavorisés. D'une part, ces quartiers auront probablement toujours un niveau d'équipement inférieur à la moyenne, ne serait-ce qu'en ce qui concerne les services privés. D'autre part, leurs habitants seront en butte à des phénomènes de rejet liés à la stigmatisation de leur lieu de résidence.

### **3.3. Une condition d'un développement urbain équilibré et polycentrique**

La volonté affirmée d'un développement polycentrique se heurte aux tendances générales de concentration du développement dans les plus grandes des zones métropolitaines : principalement les régions parisiennes et londoniennes pour ce qui concerne l'Europe du Nord-ouest. Il est clair que pour les autres villes de cette grande région et tout particulièrement pour les villes de tradition industrielle, pouvoir espérer attirer – ou même simplement conserver – le développement implique un renouveau considérable de leurs structures économiques, sociales, et culturelles, une amélioration conséquente de la qualité de l'environnement et de celle des équipements publics et privés, ce qui constitue en fait la définition même de la régénération urbaine.

## **II. La régénération urbaine : mener à bien un processus complexe**

La description précédente des raisons et des enjeux de la régénération urbaine souligne la difficulté de mise en œuvre des politiques visant à renouveler la ville. Il s'agit, en effet, d'agir sur la ville en tant qu'espace de vie mais également en tant qu'espace social et économique. Ce, afin de tenter d'infléchir les tendances lourdes à la désaffectation des zones urbaines et les phénomènes de péri urbanisation et de ségrégation spatiale qui en résultent.

La première des difficultés en matière de régénération est de comprendre pourquoi le recyclage de certains quartiers pose problème. Depuis des siècles les villes se reconstruisent sur elles-mêmes naturellement. Ce processus se poursuit dans de nombreux quartiers au rythme de la conjoncture immobilière. En revanche, sur des zones de plus en plus vastes (quartiers d'habitat social, quartiers anciens de centre-ville, friches industrielles, faubourgs) ce renouvellement urbain ne se fait plus. Ce phénomène est encore plus marqué dans les quartiers d'habitats collectifs périphériques insérés dans un tissu urbain connaissant un déclin industriel et une perte de population.

Seules les opérations publiques (logements sociaux, équipements publics) permettent de limiter la baisse de la qualité des logements et plus généralement de ces zones. Ces sites se dégradent petit à petit, les difficultés qui touchent les résidents successifs sont de plus en plus lourdes et de même chaque départ de commerce, engendre une activité économique plus précaire. Dès lors, les propriétaires louent la plupart du temps en l'état, sans procéder aux rénovations nécessaires, ce qui contribue à renforcer l'image négative du site.

Trente ans après la politique de villes nouvelles, aux résultats pourtant pour le moins inégaux, le défi, voire l'ambition, est aujourd'hui bien plus grand puisqu'il s'agit d'agir en profondeur sur la ville existante et d'en pallier les dysfonctionnements. Il s'agit de mettre en œuvre une « politique intégrée » dans les trois dimensions : celle des disciplines (économie, social, culture, intervention physique), celle des territoires (quartier, ville, aire urbaine) sans oublier celle des échelles temporelles, qui diffèrent suivant les types d'acteurs (politiques, privés, bénévoles, communautés). Ces trois regroupements impliquent un très grand nombre d'acteurs qu'il faut parvenir à mettre en réseau. Pour coordonner cet ensemble d'actions et d'acteurs, il convient de relier les différentes sources de financements qui, elles aussi, sont multiples.

### **1. La ville : un milieu complexe**

#### **1.1. Agir sur un « matériau vivant »**

Support de la régénération urbaine, la ville est d'abord un matériau humain, un organisme vivant. Il est donc nécessaire d'être très réactif par rapport à ses changements. Un projet

considéré réussi dans un premier temps, peut se transformer en un échec si l'on ne veille pas à l'adaptation du programme initial aux évolutions dans le temps de son environnement. Les besoins des habitants peuvent se modifier considérablement durant l'élaboration et la réalisation du projet ; c'est particulièrement le cas dans l'intervalle, parfois trop long, entre l'évaluation initiale et la mise en œuvre effective du programme.

De même, dans l'évaluation finale des résultats, il n'est pas toujours aisé de mesurer l'impact réel des dispositifs mis en œuvre ; le quartier aurait évolué de toute façon, même sans intervention publique.

Le facteur humain est primordial. Les besoins « objectifs » des habitants, tels qu'ils apparaissent dans les statistiques, sont parfois sensiblement différents de leurs attentes. Et ces dernières ont bien souvent une importance plus cruciale au moins sur le court terme.

Par ailleurs, l'évaluation des principaux défis et objectifs initiaux n'est pas aisée. En effet, les répercussions d'une action sur le reste de la ville (les autres zones géographiques, ou même les impacts sociaux, économiques) ne sont pas toujours précisément prévisibles, comme d'ailleurs les impacts sur la zone considérée de projets - publics et/ou privés - menés ailleurs.

## **1.2. Intervenir sur un tissu urbain existant**

Les projets et les programmes de régénération urbaine sont par définition mis en œuvre dans la ville existante. Sans revenir sur l'aspect humain déjà mentionné, il faut prendre en compte les contraintes que cela crée et qui désavantagent ces projets par rapport aux réalisations sur terrain vierge.

D'une part, la liberté de conception est limitée par la nécessité de prendre en compte les infrastructures et superstructures existantes. Dans beaucoup de cas, il n'est pas question de créer, mais de transformer des structures existantes qui ont par ailleurs clairement montré leur inadaptation. Or cela s'avère souvent beaucoup plus long et d'un impact plus limité en termes d'image, sans être pour autant plus économique.

D'autre part, les obstacles sont beaucoup plus nombreux que pour des réalisations sur terrain vierge. La disponibilité des terrains notamment peut s'avérer longue à assurer, soit parce que la propriété est extrêmement morcellée, soit parce que le relogement des habitants (ou la relocalisation des activités) constitue un préalable.

## **2. La nécessité d'articuler les politiques et les initiatives**

Les conclusions des séminaires à thématiques « verticales » de la première année : culture, développement économique, cohésion sociale et habitat et cadre de vie, ont conforté l'opinion du Groupe selon laquelle il est nécessaire d'appréhender la régénération urbaine de manière globale et transversale. Dans ces conditions et étant donné le nombre important d'acteurs impliqués, la complexité d'un travail partenarial et l'interdépendance des politiques, le processus doit être mené à différents niveaux et selon trois « dimensions » fondamentales : celles des disciplines concernées, celle des niveaux géographiques, celle des échelles de temps.

### **2.1. Combiner les différents types d'initiatives**

L'expérience montre que l'essentiel des actions à entreprendre se situe à la charnière de plusieurs domaines d'intervention et demande donc de combiner différents types de politiques. Citons quelques exemples particulièrement significatifs.

### **a) Industries culturelles : économie et culture**

Le rôle important des « industries culturelles » a été souligné à de nombreuses occasions. L'industrie du disque et la production musicale en général à Manchester, la filière graphique (image de synthèse) à Valenciennes, le pôle image de Lille Métropole (Tourcoing) ne sont que quelques exemples. Or ces différents exemples montrent clairement l'importance d'un « décloisonnement » des politiques ; politiques de développement économique et politique de développement culturel doivent aller de pair pour que de telles initiatives puissent être couronnées de succès.

### **b) Formation : politiques sociales et économiques**

Le chômage de longue durée, le fossé entre la qualification du demandeur d'emploi et les nouvelles techniques devenant plus important, les formations doivent être conçues suivant un angle personnel (santé psychologique, démotivation...) autant que technique (améliorer le niveau linguistique...). Les mondes de l'entreprise et de la formation doivent être plus proches pour répondre aux besoins des employeurs, mais aussi travailler conjointement avec les acteurs sociaux pour mieux comprendre les besoins et le potentiel des demandeurs d'emploi.

La fondation Top Score de Rotterdam est un très bon exemple de démarche à la fois intégrée et partenariale tendant à favoriser la réinsertion, et qui va au-delà de la simple dualité socio-économique.

#### **Visite de terrain**

#### **Top Score : vers la réinsertion des toxicomanes (Séminaire sur la cohésion sociale à Rotterdam - février 2000)**

##### **L'organisation**

Top Score est une fondation indépendante ayant pour mission d'organiser et d'aider la recherche d'emploi des gens sans domicile et des chômeurs de longue durée (en particulier des toxicomanes). Les projets de travail sont acceptés après discussion et approbation de l'équipe d'encadrement de la fondation. Pendant leurs activités, les employés sont assurés par une collectivité tripartite et une assurance civile. Top Score reçoit une subvention annuelle des Services Sociaux et du Département d'Emploi de la Ville de Rotterdam qui couvre les coûts d'organisation. L'équipe de la fondation établit un rapport annuel sur les résultats obtenus en termes de nombre d'emplois créés, rédige la situation des travailleurs employés, à l'attention des financeurs.

##### **Les projets d'emploi**

Ce projet se focalise sur l'emploi à court terme, pour des gens qui ont de faibles possibilités de rentrer sur le marché du travail. Le travail est axé sur les capacités et intérêts personnels. L'objectif final est d'être psychologiquement prêt à retrouver un emploi durable. En accord avec les aides s'appliquant aux chômeurs, chaque individu ne peut pas être employé plus de 24 jours par an.

Ces projets d'emploi consistent à distribuer des prospectus, balayage des rues, jardinage, transport de vélos, service du courrier, emballage des colis...

##### **Une approche intégrée**

Outre les relations entretenues avec les Services Sociaux, le Département d'Emploi et des assureurs (le Municipal Insurance Fund), Top Score est étroitement lié aux organisations dans le domaine des soins et des traitements apportés aux toxicomanes. De plus, la Fondation s'occupe de la gestion du budget, joue un rôle de médiateur dans la recherche du logement, propose du travail ainsi qu'un suivi et une assistance.

### **c) Mixité sociale : économie et régénération physique**

Le développement de la mixité sociale constitue l'un des objectifs principaux de la régénération urbaine. Dans cette perspective, il faut parvenir à attirer de nouveaux habitants dans des quartiers dégradés mais aussi à éviter que les habitants de ces quartiers, ne les quittent dès que leur situation vient à s'améliorer. Parvenir à un tel objectif exige d'établir un lien fort entre développement économique et régénération physique. Ces deux thématiques de renouvellement urbain sont, en effet, complémentaires, dans la mesure où elles permettent un travail sur les plans du développement social et de l'amélioration du cadre de vie. Si la première vise à permettre aux habitants d'accéder à l'emploi et à la formation, la seconde tend à favoriser leur maintien sur place voire à attirer de nouveaux résidents, en leur proposant des logements de meilleure qualité.

#### ***d) Mixité et cohésion sociale : éducation et régénération physique***

Pour maintenir les habitants dans un quartier, il convient de lier la régénération physique et l'amélioration de l'éducation. En effet, la simple amélioration qualitative du logement ne peut suffire à atteindre cet objectif. De tels programmes sont néanmoins nécessaires, mais doivent être associés à un renforcement de l'offre en matière d'éducation à destination des adultes mais également des jeunes.

Inversement, un cadre de vie dégradé peut nuire à la cohésion sociale au sein de l'école. Un turn-over important dans les logements du quartier (indice de fixité faible et taux de transit important) a, de fait, un impact sur les écoles. Si le logement n'est pas attractif et la communauté insuffisamment stable, elle est dans l'incapacité de se doter des équipements scolaires nécessaires et créer des tissus relationnels solides et durables entre les élèves.

L'amélioration de la cohésion et de la mixité sociale nécessite un indice de fixité fort et un taux de transit faible. La participation des résidents dans les opérations de régénération urbaine constitue, à cet égard, un moyen efficace de les impliquer et par voie de conséquence de favoriser l'émergence d'un sentiment d'appropriation vis à vis des aménagements réalisés.

#### **Formation et régénération urbaine : l'exemple de Molenbeek Séminaire de Bruxelles, « Les échelles géographiques d'intervention »**

##### **Le contrat de quartier Saint Jean-Baptiste**

Ce contrat aujourd'hui achevé a été le premier contrat de quartier réalisé à Molenbeek - Saint - Jean. Il a permis de rénover en profondeur le parvis de l'église St Jean-Baptiste ainsi que toutes les voiries environnantes. Il a également permis la construction de 32 logements sociaux supplémentaires dans le quartier. Il est à noter que grâce au projet d'insertion professionnelle développé dans le cadre de ce premier contrat de quartier, de nombreuses façades du périmètre ont pu être rénovées par des jeunes en formation.

Ce contrat de quartier représente un investissement d'environ 6,5 millions d'euros dont le financement public est assuré pour les deux tiers par la Région et un tiers par la Commune (comme d'ailleurs pour tous les contrats de quartiers). Le budget était réparti en volets distincts : construction de logements, aménagement d'espace public, projets d'insertion socioprofessionnelle, de formation et de cohésion sociale.

L'église St Jean-Baptiste est un bâtiment remarquable du quartier. Le programme a donc été lancé, partant du constat que le parvis de l'église était une place "mangée" par la voiture. Ce programme de réhabilitation / revitalisation a donné priorité à la voirie et à l'espace public. Il s'agissait de marquer distinctement la voirie et l'espace public en restructurant le parvis et les rues environnantes. Le budget espace public a donc représenté la moitié du budget total.

Cette recherche de qualité de l'espace public et du cadre de vie répondait surtout à la volonté des autorités d'ancrer la population dans ce quartier de transit, en intervenant au niveau de son

attractivité et en y créant les conditions physiques d'une plus grande convivialité (réappropriation de l'espace public). Ce quartier a connu en fait de nombreux problèmes de délinquance et d'insécurité, et le lien à l'espace de vie était faible. Le renforcement de la cohésion sociale passe par une diminution de ce transit, ce qui devrait favoriser le développement d'un sentiment d'appartenance ainsi qu'une diminution du sentiment d'insécurité.

Un autre volet du programme a été la rénovation du bâti et des façades. Certains bâtiments en position stratégique (coin de rue...) ont été rénovés. Ceci a eu un effet d'entraînement dynamique et encouragé la rénovation d'immeubles voisins aidée par des primes à la rénovation. Dans le cadre du contrat de quartier, ces primes à la rénovation - qui s'adressent tant aux propriétaires qu'aux locataires - sont augmentées dans le périmètre d'intervention. Le pourcentage des subventions est notamment déterminé par la zone d'intervention ainsi que par le revenu des habitants et l'âge de l'habitation. L'incitation et l'information concernant les primes à la rénovation est l'une des tâches du coordinateur social du contrat de quartier qui est le lien entre l'administration et les habitants. De 25 % en "zones normales", elles peuvent monter à 60 ou 70 % dans le périmètre. Des propriétaires ou locataires ont manifesté de la réticence face à cette mesure du fait que l'argent engagé par le bénéficiaire final n'est remboursé qu'après une procédure administrative longue. Qui plus est, la majorité des propriétaires sont non occupants, les locataires pouvant toutefois introduire un dossier de la rénovation.

Le coordinateur social a un rôle important dans la diffusion de l'information, le règlement et la gestion des contentieux provoqués parfois par des travaux d'aménagement. Ce coordinateur a eu un rôle majeur pendant la durée de la rénovation de la place : inciter les gens à être des acteurs locaux et à s'impliquer afin d'amener une réelle réappropriation de l'espace public.

### **Urban**

Le programme européen Urban a permis d'ajouter à la rénovation urbaine menée dans le cadre du contrat de quartier Saint Jean-Baptiste un volet plus économique. Le programme Urban pour Molenbeek - Saint - Jean reprenait 5 projets pour un montant total de près de 2,5 millions d'euros (45 % Europe ; 50 % Région ; 5 % Commune). La fin du programme est prévue décembre 2001. Le programme Urban a permis :

- La création d'un centre d'entreprises : cette action se poursuivra et se développera dans le cadre du nouveau programme Objectif 2.
- La mise en place d'un guichet d'économie locale, cette action sera poursuivie et accentuée dans le cadre du programme Objectif 2.
- La création d'une entreprise d'insertion en rénovation de façade.
- La création d'une entreprise d'insertion en rénovation d'espace public. Ce projet vise à la formation de jeunes Molenbeekois sans qualification. Pour réaliser ce projet, la Commune a donc créé une asbl communale : le pavé Molenbeekois. Le co-financement communal dans ce projet se monte à 125 000 euros par an et est exclusivement destiné au paiement du contre maître de cette équipe et à l'achat des matériaux. Cette opération se poursuivra dans le cadre de l'Objectif 2 et du quartier d'initiative Birmingham.
- Le renforcement du programme de lutte contre la toxicomanie, renforcement du service communal "le Pont".

## **2.2. Lier les échelles géographiques d'intervention**

### ***a) Intégration verticale : adapter les stratégies globales aux nécessités locales***

Il est indispensable que les initiatives locales et les politiques nationales soient bien articulées. Seuls les acteurs de terrain sont à même de connaître la réalité des besoins et des attentes des habitants. Seuls ils sont capables de mettre en œuvre des dispositifs stratégiques liant les différentes disciplines et les différents acteurs dans une vision globale du développement urbain. Cependant ils ne peuvent seuls faire face à des défis qui ne sont pas de leur seule compétence. Les problèmes dits « de la ville » sont en fait les problèmes de toute la société contemporaine, qui se concentrent dans certaines zones urbaines.

En outre, les échelles géographiques auxquelles peuvent être résolus les problèmes en question sont évidemment le plus souvent différentes de celle auxquelles ils se manifestent. Ce n'est, par exemple, pas nécessairement dans le quartier où ils habitent que les chômeurs doivent trouver un nouveau travail.

### ***b) Intégration horizontale : articuler les actions de régénération urbaine***

Un des écueils à éviter en matière de régénération urbaine est la prise en compte de territoires très ciblés et donc limités sans suffisamment intégrer les interactions avec les échelles plus vastes de la ville, du bassin d'emploi ou encore du bassin économique. La régénération urbaine doit s'articuler à diverses échelles ; l'attractivité de la ville et de la Région doit être améliorée et cela passe souvent par un effort particulier sur les zones les plus représentatives, les centres villes en particulier. Il convient, cependant, de concentrer en parallèle les efforts sur les plus dégradés des centres secondaires, pôles commerciaux et services de proximité. Et il convient, bien entendu, de mener une action déterminante sur les zones résidentielles les plus dégradées, et sur les friches industrielles et urbaines.

Néanmoins, cette action articulée trouve sa limite si les politiques ne sont mises en œuvre que sur une fraction de l'aire urbaine.

### ***c) Améliorer la communication entre les communes, quartiers...***

Il est nécessaire de lier les quartiers et les villes voisines, et les communes. En effet, un projet de régénération urbaine ne peut être mené dans une zone sans prendre en considération son environnement. Un programme d'aménagement peut avoir des incidences à une échelle géographique plus importante que celle de l'opération elle-même. Les retombées du projet peuvent engendrer des mouvements de population ou l'implantation d'entreprises dans les villes voisines. Il faut donc favoriser les formes de communications formelles et informelles en vue de la mise en œuvre de stratégies d'agglomération.

Ainsi, la politique de développement social urbain avait-elle tendance à concentrer son action uniquement sur les quartiers en difficulté. Les quartiers ont, certes, été des révélateurs de la crise urbaine, mais il s'est rapidement avéré qu'une approche géographique plus large, au niveau de la ville ou de l'agglomération, était nécessaire. C'est, en effet, à l'échelle du bassin économique et du bassin d'emploi que les problèmes économiques doivent être abordés.

### ***d) Penser global, agir local***

Ce slogan bien connu conserve toute son actualité dans la mise en œuvre des projets de régénération urbaine. S'il s'agit bien d'agir au niveau des villes et des quartiers, il est important pour les acteurs de ne pas s'enfermer dans des logiques trop locales. Il faut tenir compte en permanence de l'évolution générale. Cette préoccupation est particulièrement importante quand on procède à l'évaluation des résultats des actions en cours ; cette évolution doit toujours être appréciée en terme relatif, car le reste de la ville et plus généralement la société ont elles aussi évoluées dans la même période.

## **2.3. prendre en compte les échelles de temps**

### ***a) A chaque acteur son échelle de temps***

Les temporalités des différents acteurs de la régénération urbaine sont différentes : les habitants attendent des résultats rapides et visibles (une année est déjà un temps long). Les élus locaux acceptent des durées sensiblement plus longues mais leur mandat étant limité,

ils exigent des résultats visibles à court ou moyen terme (3-5 ans). De même, le secteur privé ne peut se permettre d'assumer des investissements lourds si le retour sur investissement se fait trop attendre (ce temps varie suivant la taille de l'acteur impliqué). Les professionnels de la ville considèrent, en revanche, que des tendances lourdes ne peuvent s'inverser en moins de 10 à 15 ans et qu'il faut une génération au moins pour être assuré qu'une régénération sera durable.

Il est donc particulièrement difficile d'agir à la satisfaction de tous les participants (directs ou indirects). L'action doit être menée dans la durée tout en répondant aux besoins les plus urgents.

### ***b) La durée des programmes publics***

Dans ce contexte la durée des programmes publics est très rarement adaptée à leur multiples objets.

C'est tout particulièrement le cas des dispositifs mis en place au niveau national, où certaines initiatives ont été parfois lancées dans l'urgence, sans vraie concertation préalable, et dans des contextes plus ou moins démagogiques. La durée et la continuité font trop souvent défaut et bien des politiques nationales ont été abandonnées avant même que l'on ait pu évaluer leur réel niveau d'efficacité.

Même si les cas sont moins fréquents, il arrive aussi que les changements politiques au niveau local entraînent l'abandon de longs efforts au moment même où ceux-ci commencent à porter leurs fruits.

En outre, vu la lourdeur administrative de mise en œuvre, beaucoup de programmes n'interviennent de façon effective que sur des durées encore plus limitées que ce qui était prévu à l'origine. On doit malheureusement constater que les initiatives prises par l'Union européenne n'échappent pas à ce défaut.

### ***c) La réactivité : le temps de décision***

Si les stratégies et les politiques nationales ne peuvent être élaborées dans l'urgence, certaines décisions demandent d'être prises très rapidement. Les contraintes de fonctionnement du secteur public s'avèrent parfois des obstacles difficilement surmontables à cette nécessaire réactivité.

Les habitants et les investisseurs privés comprennent souvent mal le temps de la prise de décision publique. Mais les techniciens des collectivités locales se sentent eux-mêmes parfois démunis face au temps de latence de la décision des autorités nationales et/ ou européennes.

## **3. Multiplicité des acteurs engagés : les nouveaux acteurs**

Processus complexe, la régénération urbaine, l'est aussi par le nombre et la variété des parties prenantes. Mener à bien de telles opérations requière de mobiliser et de fédérer un nombre important d'acteurs dont les objectifs, les logiques de travail etc. sont parfois extrêmement différentes

### **3.1. Le secteur public**

Le besoin d'intégrer des différentes échelles débouche naturellement sur la mobilisation de divers acteurs publics. Il s'agit d'une part des différents niveaux des collectivités publiques, d'autre part des différents services, « départements » concernés au sein de certaines d'entre elles. Dans certains cas (et particulièrement en France) le grand nombre des acteurs publics à fédérer s'avère un obstacle important et limite notamment la capacité d'associer les acteurs privés.

### **3.2. Le secteur privé**

Les rapports entre acteurs privés et acteurs publics diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre. Du rapport classique de « concession » français au partenariat public privé à l'anglaise (PPP), de nombreuses variations existent. Néanmoins, l'importance de l'intervention du secteur privé est aujourd'hui très largement reconnue dans l'ensemble des villes du groupe de travail. La création de véritables partenariats entre secteurs public et privé (les « PPP ») est devenu un objectif commun, même si les modalités continuent de varier. Les PPP ont comme principal avantage d'attirer les investisseurs dans des zones réputées peu rentables en diminuant les risques.

Le Royaume-Uni est le premier à avoir (ré)introduit massivement le secteur privé dans la régénération des grandes villes dès les années 1980 ; et des 6 villes du groupe, c'est encore aujourd'hui à Manchester et à Birmingham, où le niveau de coopération entre les secteurs public et privé apparaît le plus important

### **3.3. Le secteur associatif**

Particulièrement dans ces deux villes (mais sans que cela leur soit exclusif), de nouveaux groupes d'acteurs sont apparus depuis quelques années. Ce qu'on appelle suivant les cas, secteur bénévole ou associatif ou encore tiers secteur, tends à jouer un rôle de plus en plus important dans les projets de régénération. Il va de l'association de quartier aux groupes d'intérêts et « lobbies » charitables, en passant par les associations culturelles, etc. Il peut même prendre dans certains cas l'aspect de groupe d'influence plus ou moins formel du monde économique (comme c'est le cas du Comité Grand Lille).

### **3.4. Les habitants, les « communautés » locales**

Les politiques nationales actuelles mettent de plus en plus l'accent sur les habitants ou, (suivant les sensibilités) sur les communautés. En Angleterre, par exemple, des programmes spécifiques, dans le cadre du « Neighbourhood Renewal » ou du « New Deal for Communities », insistent fortement sur la participation des communautés. Le but de cette implication des habitants / communautés est de réduire l'écart entre les politiques de régénération très globales et les problèmes locaux.

À Bruxelles, la Commission Locale de Développement Intégré permet d'associer les populations locales aux opérations ; les associations locales y ont depuis longtemps joué un rôle fondamental dans la régénération urbaine.

## **4. Les ressources : la multiplicité des financements**

Les partenaires du Groupe de Travail ont noté de manière récurrente que les sources de financements sont trop nombreuses et variées. Finalement, le défi actuel est plus encore de coordonner les sources de financements que les acteurs. Pour pallier ce dysfonctionnement, les pays ont tendance à concentrer leurs ressources.

Au Pays-Bas, cette concentration est très avancée puisque les ministères ont globalisé leurs financements. Les opérations de régénération urbaine étaient auparavant financées par différentes subventions en provenance de la dizaine de ministères concernés. Désormais, il existe un budget unique, le budget d'investissement pour la « réhabilitation » urbaine. Il regroupe l'ensemble des fonds destinés aux municipalités et concernant le logement, l'environnement, les espaces publics et les activités économiques. Il existe également un budget unique pour la régénération en Angleterre (le SRB), mais pendant longtemps celui-ci ne finançait que certains projets sélectionnés après concours et était fondé sur un système d'appel d'offres (« competitive bidding »). Il induisait ainsi une compétition allant jusqu'au lancement de véritables campagnes publicitaires pour obtenir ces budgets.

En dépit de cette prise de conscience, les programmes restent trop souvent morcelés, les financements disponibles sur des périodes différentes et l'énergie dépensée à leur coordination est souvent beaucoup trop importante.

### **III. La mise en œuvre : les conditions de la réussite**

Concevoir et mener à bien une politique de régénération urbaine pleinement efficace constitue un des défis les plus complexes qu'aient à affronter les décideurs locaux. La diversité des situations locales et des contextes nationaux voue à l'échec toute tentative de recourir à des procédés figés, à des recettes toutes faites dans ce domaine. L'expérience du groupe de travail montre cependant qu'il existe, une série de conditions communes qui devraient être réunies pour plus d'efficacité dans la régénération urbaine.

La plupart de ses conditions découlent directement de l'analyse menée sur les difficultés rencontrées, analyse qui a été développée plus haut. Il peut en résulter certaines répétitions car la clarté du propos impose de ne pas négliger certains aspects particulièrement importants, même s'ils ont déjà été mentionnés.

#### **1. Mettre en œuvre des stratégies globales et transversales**

La première des conditions de l'efficacité réside dans la capacité à mener de front des initiatives ressortant de différentes disciplines, les mener aux différentes échelles géographiques pertinentes et dans les différentes échelles de temps. Cette nécessité d'une vision à la fois globale et transversale de la régénération ne saurait être trop soulignée.

Le groupe de travail souhaite donc insister sur cette obligation, même s'il est bien conscient que sa mise en œuvre se heurte à de nombreuses difficultés culturelles, politiques et institutionnelles. Tout progrès, même modeste, dans cette direction sera certes profitable et les témoignages d'une telle évolution sont nombreux dans les différentes villes et Etats membres. Il n'en demeure pas moins que le niveau d'intégration des différentes disciplines reste pour l'essentiel très nettement insuffisant, que l'articulation des différentes échelles spatiales n'en est qu'à ses balbutiements et que les échelles de temps ne sont qu'exceptionnellement prises en compte de façon conséquente.

Un effort considérable reste donc à accomplir. Il n'est cependant pas utile de revenir en détails sur ses implications puisqu'elles ont été largement développées ci-dessus en II-2

#### **2. Travailler sur le long terme**

Nombre de conditions de la réussite, on l'a vu, dépendent de la capacité à conduire les actions dans la durée. Mais, trop souvent les politiques de développement local apparaissent et disparaissent avec les gouvernements. De plus, l'Union Européenne exerce une forte

pression visant à l'utilisation des subventions dans un espace de temps restreint. À titre d'exemple, les projets URBAN sont menés sur 5 ans, alors que les deux premières années sont consacrées à l'instruction du dossier et les 3 autres à la réalisation.

Certains types d'initiatives, certaines conditions de la réussite illustrent tout particulièrement cette nécessité d'intégrer la dimension longue ; c'est spécialement le cas quand les notions d'image, de confiance sont en jeu.

## **2.1. Éducation et formation**

Même des politiques sectorielles simples dans leur conception (sinon dans leurs mises en œuvre) peuvent demander une action soutenue et durable. La lutte contre le chômage de longue durée ne peut s'envisager que dans un effort très important de formation des personnes concernées, mais cette formation n'est pas qu'une simple acquisition de nouvelles compétences professionnelles ; elle passe par un travail de « restructuration » psychologique et social qui ne peut se concevoir dans l'urgence. De même et à plus forte raison, les mesures concernant l'éducation doivent s'étendre sur une longue période, dans la mesure où le retour sur ce type d'investissement ne peut avoir lieu que sur une quinzaine d'années (durée d'apprentissage de l'enfant).

D'autre part, en ce qui concerne l'éducation, le souhait est d'impliquer les parents dans l'éducation et de les faire davantage participer à la maison au travail de leurs enfants et de mobiliser les habitants autour d'actions bénévoles visant à améliorer le niveau scolaire des jeunes. Ce processus doit être maintenu sur le long terme, tout comme les autres formes de participation.

### **Atelier éducation :**

#### **Birmingham : l'implication des habitants dans l'éducation (Séminaire sur la cohésion sociale à Rotterdam en février 2000)**

##### **Impliquer les parents**

Le projet community Development and Learning Through Schools a pour but de faciliter l'implication des parents dans l'éducation. Il est primordial de faire comprendre aux parents l'importance du rôle qu'ils jouent dans le processus éducatif, si l'on souhaite l'amélioration du niveau général d'éducation.

Le projet a contribué à la construction et à l'amélioration des équipements de l'école pour en permettre l'utilisation par les parents. L'objectif est en outre de faciliter les relations entre professeurs, parents et enfants. Ce projet a débouché sur de nombreux résultats positifs dans des domaines variés comme l'aide aux parents, le soutien aux élèves, la formation, l'amélioration des conditions matérielles de l'école et de ses relations avec le quartier, la création d'emplois et le soutien aux associations.

##### **Implication du quartier**

Le University of the First Age Project qui est une composante du précédent est mené en partenariat entre les écoles, les associations locales et les entreprises. Le but est de prolonger l'enseignement au-delà de la journée scolaire traditionnelle. Des jeunes de 8 à 16 ans peuvent participer à d'autres activités, et selon une méthode reconnaissant que chaque individu a une sensibilité différente et doit développer sa propre manière d'apprendre. Le but est d'enrichir le niveau d'éducation tout en renforçant l'envie d'étudier.

Ce projet a eu comme résultat l'implication des entreprises, la mise en place de semaines de formation et la participation des jeunes à des actions bénévoles.

## **2.2. Le secteur privé recherche un partenaire public solide**

Les résultats de l'étude menée par Howard Green et Hichem Trache, sont sans ambiguïté. L'investisseur privé, prêt à intervenir dans une zone jusqu'alors délaissée, ne recherche pas seulement un partenaire public capable d'assumer de lourds investissements non directement rentables. Il a besoin d'un partenaire qui lui assure une certaine sécurité quant à son engagement dans le temps, garantie par une certitude quant à la continuité de l'effort public.

Dans ce contexte, l'affichage clair d'une stratégie publique acquière une importance toute particulière pour l'investisseur, car ce n'est pas alors d'un simple engagement bi-partite qu'il s'agit mais d'un engagement vis-à-vis de l'ensemble de la population, y compris ses futurs clients potentiels.

### **2.3. Instaurer la confiance entre élus, techniciens et habitants...**

Une des conditions de la réussite réside, on l'a souligné, dans la capacité à fédérer l'ensemble des acteurs. Dans cette optique, la restauration de la confiance entre les différentes parties prenantes et en particulier entre acteurs publics et habitants constitue un des facteurs-clefs

Bien souvent, on constate parmi les habitants des quartiers les plus défavorisés une forme de scepticisme quant aux moyens mis en œuvre, voire quant à la réalité de la volonté politique elle-même. Beaucoup ont le sentiment, à tort ou non, d'avoir vu trop de promesses, successives et parfois contradictoires, des élus locaux comme des responsables nationaux, rester sans effet tangible sur le terrain. Dès lors leur attitude oscille trop souvent entre indifférence et hostilité. Seule une continuité dans l'action peut parvenir, avec des résultats visibles, à renverser cette tendance

Ce fut à Hulme un des facteurs de réussite du projet. À l'origine, les résidents ont fait preuve de certaines réticences, cependant le temps et les premières réalisations ont démontré qu'il y existait une réelle volonté de voir tous les acteurs participer. Ainsi les habitants ont pu s'investir et jouer un rôle effectif. Le plus important est l'apparition, dans la population, d'un sentiment d'appropriation du nouveau quartier de Hulme. Une telle participation aurait été impensable en début de projet.

### **2.4. L'appropriation des dispositifs par les habitants**

Pour parvenir à associer pleinement les habitants aux actions qui sont menées sur leur quartier, il est primordial qu'ils puissent acquérir un certain niveau de connaissance des cadres légaux et réglementaires et des dispositifs politiques qui sont mis en place. Ceci suppose de leur part – et de celle des techniciens – un effort important, mais cette appropriation des dispositifs par les habitants constitue une condition indispensable à la réalité de leur implication.

Le processus d'« appropriation » ne peut pas se limiter aux seuls outils réglementaires et aux dispositifs politiques, il doit concerner l'ensemble du dispositif stratégique, et ce sera d'autant plus facile que l'apport des habitants dans sa définition aura été plus grand.

Cependant il est important de conserver les mêmes dispositifs même si la stratégie locale est modifiée, car l'apprentissage de ces outils est assez long et les habitants doivent s'y habituer. Leur remplacement pourrait mettre de nombreux résidents en difficulté et compromettre une future participation et un nouvel apprentissage des processus de mise en œuvre des projets.

### **2.5. Évaluation des programmes : continuité mais adaptation permanente**

La continuité ne signifie pas la rigidité. Si les objectifs doivent être poursuivis dans la durée, et les « règles du jeu » maintenues, il n'en faut pas pour autant renoncer à adapter les actions en fonction de leur degré d'efficacité comme d'ailleurs en fonction des changements de l'environnement général.

Il convient d'évaluer les projets en amont, durant la durée du programme, et même après, afin de définir rigoureusement les objectifs, de réorienter en cours de réalisation des programmes les actions et de comprendre les raisons de la réussite ou de l'échec d'un projet. Pour cela, il convient de se donner les moyens d'utiliser toutes les ressources et de mettre en place des politiques concrètes et rapidement opérationnelles, dans un nombre de cas suffisant pour en mesurer statistiquement l'impact. Cette phase favorise également la capitalisation d'expérience pour les futurs programmes.

Les conséquences s'observent également à moyen terme et à long terme, l'efficacité réelle d'un projet ne peut être évaluée qu'après quelques années. Pourtant, la ville est un milieu vivant en évolution constante, aussi l'évaluation doit-elle être effectuée en continu et pas uniquement en début et fin de projet. Il s'agit d'un outil qui doit avoir une réelle incidence sur les orientations stratégiques des programmes..

## **2.6. Adapter les durées aux objectifs**

Dans ce contexte, il importe de pouvoir adapter la durée des dispositifs aux objectifs et non aux seules contraintes administratives ou politiques. Il faut trouver les moyens de sortir du système de la durée uniforme des dispositifs pour concevoir des politiques de temporalité variable, adaptée aux conditions locales et aux différences d'objectifs.

## **3. Un engagement politique fort**

L'expérience des six villes montre toute l'importance de l'existence d'une vision stratégique du (re)développement urbain, portée par un engagement politique fort des collectivités locales concernées. Certes une telle stratégie ne peut être effectivement développée par les seules municipalités : elle demande une adhésion de toutes les parties prenantes. Cependant, sans une impulsion déterminante des collectivités dans l'élaboration et la mise en oeuvre d'une telle vision stratégique, il est illusoire d'espérer mobiliser les partenaires privés, les autres autorités publiques concernées et surtout les habitants.

Un tel engagement politique suppose bien entendu une communication cohérente et durable autour de la stratégie de régénération, mais elle requière aussi une grande cohérence dans les choix, les objectifs et les priorités de l'action publique au niveau local.

## **4. Des politiques ciblées mais coordonnées et convergentes**

La définition d'un objectif stratégique engageant l'ensemble de la ville ne doit en aucun cas se substituer aux actions menées dans chacune des zones les plus défavorisées. Il agit bien au contraire de renforcer l'efficacité de ces actions en garantissant leur convergence ; celles-ci doivent néanmoins rester adaptées aux conditions particulières du quartier où elles doivent être mises en oeuvre. Dans tous les cas, il est primordial de clarifier les objectifs et priorités afin d'optimiser l'impact des mesures adoptées.

### **4.1. L'importance des intérêts communs**

La recherche et la mise en évidence des intérêts communs est un des éléments fondamentaux qui permettent d'inciter les structures de différents niveaux à collaborer et coordonner leurs actions.

Il n'est bien entendu pas aisé faire prendre conscience de la communauté d'intérêt à des acteurs, des structures qui se conçoivent souvent d'abord comme concurrentes. C'est le cas des différentes communes d'une même agglomération, des différentes administrations qui interviennent sur une zone donnée, etc. Sensibiliser les acteurs à la réalité des concurrences interrégionales et internationales, au rôle des grandes villes comme moteurs de croissance, etc. constituent des éléments importants de cette prise de conscience.

Cependant ce ne sont pas les seules structures techniques qui sont concernées. Les acteurs locaux et en particulier les habitants eux-mêmes le sont tout autant. Faire revivre des formes de solidarité collective, de civisme au niveau de l'immeuble, de la rue, du quartier sont une des conditions de la participation des habitants aux processus de régénération.

Un phénomène survenu aux Pays-Bas en 1994 en apporte l'illustration. Il s'agit d'une initiative de nettoyage de la ville, née de la volonté des résidents rassemblés au sein du comité de quartier d'Opzoomer. Cette idée a pris de l'ampleur, s'est diffusée à d'autres quartiers. Aujourd'hui, cette opération se réalise, en partenariat avec les services municipaux. Environ 10 % de la population y a participé en l'an 2000. On parle d'« Opzoomeren » pour toute action et initiative de rue portée par des habitants de Rotterdam. Ce terme s'est, de fait, transformé en un véritable nom commun.

#### **4.2. Un projet spécifique et adapté pour chaque territoire**

Dans tout projet urbain il convient de mobiliser les acteurs autour d'une volonté commune (comme le montrent les exemples précédents) ce qui implique une stratégie territoriale claire et précise. Ceci permet d'être plus efficace à la fois dans les débats et en termes de résultat :

- Éviter les dispersions : Il est nécessaire de travailler ensemble de manière constructive dans un cadre clairement délimité, afin d'éviter la dispersion des propositions.
- Cibler l'action : Les projets doivent être spécifiques à chaque situation, à chaque quartier. Il apparaît donc primordial que les acteurs de la régénération se dotent d'objectifs clairs afin de lutter efficacement contre les difficultés observées. Dans ce but, chaque acteur doit avoir des objectifs précis. Il convient donc d'utiliser avec plus de rigueur les critères d'évaluation pour préciser les besoins des résidents.

Il faut surtout s'assurer que dans aucun des territoires (parmi les plus défavorisés, bien entendu) les habitants ne se sentent négligés, laissés pour compte. Il faut donner à chacun de ces territoires les moyens humains et financiers de se doter d'une propre stratégie de développement.

#### **4.3. Coordonner les actions et les acteurs**

Il convient de veiller à ce que l'ensemble des acteurs travaillent en bonne intelligence afin d'optimiser la complémentarité des actions entreprises. Il doivent donc mettre en place des partenariats pour toute la durée des programmes. Ceci implique de fédérer les différentes personnes et structures concernées avant même le début des programmes, afin de coordonner les temporalités des projets et mener simultanément certaines actions interdépendantes.

#### **4.4. Articuler les échelles d'intervention**

On l'a déjà souligné, la régénération urbaine doit être menée simultanément à différentes échelles (ensemble de l'agglomération, villes principales, quartiers les plus dégradés) et sur des territoires très différents (centres villes, friches industrielles, zones d'habitat défavorisées). Il est primordial, pour des raisons d'efficacité et d'adhésion des acteurs, que

l'ensemble de ces initiatives soient étroitement articulées entre elles et entrent dans le cadre d'une stratégie claire et identifiable.

## **5. Une unicité de direction au sein des collectivités locales**

La nécessité de mener une politique intégrant tous les acteurs, et de mettre en place des stratégies ciblées et adaptées aux besoins locaux désigne naturellement les collectivités locales comme les principaux maîtres d'ouvrage de la régénération urbaine.

### **5.1. Clarifier les rôles et les responsabilités de chaque acteur**

Le travail en partenariat porte en germe un risque de confusion des responsabilités entre acteurs. S'il est indispensable d'associer le secteur privé, le secteur associatif et les habitants, le rôle du secteur public et en particulier celui des collectivités locales reste primordial.

Les acteurs privés, même mus par un sens civique aigu, restent d'abord et principalement responsables de la bonne fin de projets spécifiques. Leur objectif premier est leur rentabilité économique à court ou moyen terme, rentabilité dont ils doivent rendre compte à leurs actionnaires ou à leurs investisseurs.

Les habitants, et s'ils sont évidemment légitimes dans leurs revendications, raisonnent le plus souvent sur des durées courtes : ils demandent des améliorations rapides au bénéfice des résidents actuels. Il en est de même, en général, des associations et autres structures sans but lucratif. La représentativité de celles-ci est de plus très inégales ; les plus engagés des résidents ne reflètent souvent pas l'opinion de la majorité, mais celle de groupes ayant des intérêts spécifiques.

Au sein du secteur public, les représentants des gouvernements sont garants de la solidarité nationale et du respect de l'équité et des autres normes de droit, mais ils sont trop éloignés de la réalité de terrain et ne rendent compte que vis-à-vis du pays tout entier. Seuls en fait les élus locaux sont comptables auprès de leurs concitoyens de l'intérêt général dans le présent et pour l'avenir. C'est donc à eux qu'appartient la lourde tâche, d'impulser et de diriger les politiques de régénération locale, même s'il arrive qu'ils reculent devant la difficulté et préfèrent se retrancher derrière l'autorité de l'Etat ou l'action du secteur privé.

### **5.2. Un réel engagement de tous**

La régénération urbaine suppose un véritable engagement de l'ensemble des partenaires impliqués. L'expérience des six villes montre que la réussite passe par une véritable dynamique collective qui entraîne chacun à s'investir personnellement dans le projet commun et dépasse les simples exigences quotidiennes de son travail.

Un tel engagement est indispensable, mais il est évidemment impossible à exiger ; il doit s'agir d'une démarche volontaire et elle ne peut s'exprimer de façon identique pour tous. Les acteurs concernés le sont à des titres divers et on ne peut exiger d'eux un égal investissement.

### **5.3. Une stratégie claire de développement urbain**

L'un des rôles majeurs des collectivités locales réside dans leur capacité à concevoir et mettre en œuvre des stratégies de développement pour leur ville. Ces stratégies doivent être

clairement et publiquement affichées de façon à pouvoir servir de référence à l'ensemble des acteurs. Cette stratégie doit cependant d'abord servir de guide pour les décisions que prendra la municipalité dans les mois et les années qui vont suivre.

Vu leur rôle, souligné plus haut, seules les collectivités locales peuvent être initiatrices et garantes de la mise en œuvre de telles stratégies.

#### **5.4. Élaborer les politiques à un niveau plus local**

Ce point est essentiel, puisque tous les participants au Groupe de Travail, reconnaissent la ville comme l'échelon « légitime » de la régénération urbaine, même si il doit bien évidemment s'articuler avec d'autres échelles plus larges.

##### **a) La ville**

C'est sans aucun doute l'échelon territorial le plus pertinent pour l'identification des besoins et la coordination de l'action et des acteurs

##### **Identifier les atouts et les besoins :**

les autorités locales constituent l'échelon le plus proche à la fois des acteurs de la régénération urbaine et des résidents. Mettre en œuvre une stratégie ciblée exige d'avoir parfaitement identifié les atouts et problèmes spécifiques de la ville et les besoins des habitants, ceci passe par une évaluation préalable rigoureuse. La ville, voire l'agglomération, par sa connaissance plus fine du contexte local, peut identifier les problèmes majeurs et impulser les projets de manière plus pertinente.

##### **Coordonner les acteurs :**

La commune ne réalise pas elle-même les opérations. Elle a besoin des compétences techniques de services spécialisés dans le domaine de l'étude ou de la construction. Dans ce cas, elle fait appel au secteur privé (bureaux d'études, entreprises de construction) ou au secteur parapublic (Agence d'Urbanisme, Société d'économie Mixte) qui, dans certains cas, est une émanation du pouvoir d'agglomération ou des services de l'Etat. La ville est donc l'échelon qui possède les meilleures compétences pour coordonner les acteurs.

#### **Rapport sur les acteurs publics Séminaire sur les échelles géographiques et institutionnelles (Bruxelles) Eastside : Le rôle clé joué par la ville de Birmingham**

Eastside est l'appellation générique d'une gamme étendue d'activités situées en bordure de l'actuel centre ville de Birmingham. Il contribue à l'extension de l'agglomération vers l'est, reflétant la croissance atteinte à l'ouest avec la zone d'activité de Broad Street. Les aménagements d'Eastside comprennent le Millennium Point, élément central du quartier de la formation (learning quarter) ainsi qu'un développement des commerces importants. Ce thème comprend de plus un bureau de développement et la réalisation d'un nouveau parc urbain.

Le projet d'Eastside devrait stimuler la régénération du centre ville de Birmingham au début du 21<sup>e</sup> siècle. Les offres entraînent une importante expansion du centre ville vers l'est sur une surface de 170 ha. Ce territoire comprend :

Le plus grand site britannique de développement commercial, le Bull Ring, dont l'ouverture est prévue pour septembre 2003, et auquel sera inclus le nouveau magasin Selfridges & Debenhams Stores.

Un développement important du commerce de détail sur la Martineau Place.

Un quartier de formation installé à l'Aston University, et la University of Central England and Aston Science Park.

L'amélioration significative du quartier du Millennium Point, l'objet principal des financements régionaux, il sera inauguré en septembre 2001 et comprendra un centre de découverte (Discovery

Centre), un centre des innovations technologiques (Technology Innovation Centre), et une Université du premier âge et (University of the first age & Hub).

Digbeth, un quartier historique du centre, traversé de canaux et de ponts en arc ferroviaires immeubles du 19e.

Le City Council a réalisé des documents de planification pour intervenir sur cette zone et les sites associés par remembrement et permettre le démarrage des travaux. Il joue également un rôle direct dans le développement du Millennium Point, l'assemblée des jeunes (Young's people Parliament) et la relocalisation du musée et éventuellement des équipements de type bibliothèque provenant d'autres quartiers du centre.

Les organisations de développement du secteur privé ont travaillé en partenariat, chapeauté par la Birmingham Alliance pour s'occuper spécialement des éléments commerciaux de développement et en particulier du commerce de détail tel que le Bull Ring markets et le centre commercial.

Le City Council est responsable de la politique urbaine et de la planification du développement, bien qu'il existe pour l'usage des financements européens un soutien régional pour le Millennium Point d'être reconnu comme un projet d'intérêt régional, garantissant un partage significatif de l'allocation régionale des fonds.

Les constructions sont assurées par le secteur privé, certains éléments de cette opération sont commandées par une société (arms length trust) mise en place par le City Council pour le Millennium Point et les aménagements annexes.

Veronica Docherty, Birmingham City Council

## ***b) L'agglomération***

Un des problèmes majeurs auxquels l'ensemble de nos villes fait face est le développement massif de la péri urbanisation. De ce fait, les difficultés s'accumulent dans les villes et les quartiers et la périphérie se rurbanise. Très souvent aujourd'hui les enjeux du développement urbain se posent donc à un niveau supérieur à celui de la commune : celui de l'agglomération ou de la « région urbaine ».

Dans ces conditions, les stratégies gagnent en cohérence et en pertinence, lorsqu'elles sont élaborées en commun avec les communes voisines. Il convient donc d'élaborer un projet global d'agglomération afin de limiter la concurrence centre/périphérie.

Les récentes évolutions de la taxe professionnelle française nous en apportent l'illustration. Auparavant, leur montant était souvent décroissant à mesure que l'on s'éloignait du centre-ville, ce qui encourageait les entreprises à s'implanter en périphérie. L'harmonisation de ces taxes s'est imposée alors comme la solution. Le premier pas effectué dans ce sens fut impulsé par les lois Voynet (25 juin 1999) et Chevènement (12 juillet 1999). Ils proposent aux agglomérations de se doter d'un projet, destiné à devenir le support d'une contractualisation (contrats d'agglomération). Elles permettent ainsi une simplification de la coopération intercommunale, mais créent, en outre, les conditions de mise en place d'une taxe professionnelle unique.

### **5.5. Coordonner et simplifier les financements : vers un financement unique géré localement**

Actuellement une multiplicité de sources de financements peuvent intervenir sur une zone urbaine donnée. La superposition des subventions européennes et nationales augmente encore cet état de fait. Trop d'argent et d'énergie sont gaspillés dans la gestion des différentes sources de financement. Celles-ci doivent être davantage coordonnées pour garantir leur efficacité.

La coordination des projets d'investissement est fondamentale pour le succès des opérations de renouvellement urbain. De même, pouvoir disposer de financements plus souples dans leur durée et plus rapidement disponibles constitue une condition essentielle de l'efficacité des politiques sociales ou économiques. Il est en outre indispensable, dans un même souci d'efficacité, que ces financements soient gérés au plus près des besoins.

Il est clair dans ces conditions, que c'est au sein des collectivités locales que doivent réunis et gérés au quotidien l'ensemble des financements publics rendus disponibles pour la régénération urbaine. Une telle solution impose bien entendu des systèmes de contrôle de la part des autres autorités publiques concernées, mais il est indispensable que ces contrôles n'allongent pas de façon importante les délais d'obtention. Il faut donc passer d'un contrôle a priori à un contrôle a posteriori, si l'on ne parvient pas à effectuer un efficace contrôle « in itinere ».

Une telle évolution vers un financement unique géré au niveau local impose sans doute aux différents acteurs, des efforts importants de rationalisation et de coordination de leurs politiques. C'est particulièrement le cas des gouvernements nationaux. La mise en place, dans chacun des pays, d'un budget unique pour la régénération constitue un enjeu de taille dont la réalisation permettrait de contribuer de façon importante à cet objectif. Actuellement, seuls les Pays-Bas semble y être réellement parvenus. Pour ce budget unique, on observe que l'échelle adoptée est celle des grands projets urbains, il peut s'agir du territoire de l'agglomération ou de la ville.

### **Le budget unique pour la régénération**

La nouvelle politique applique une nouvelle règle de subvention. Alors qu'auparavant, il existait de nombreux modes de subvention (selon les départements concernés), le principal étant les subventions liées au logement (« Besluit woninggebonden subsidies » ou B.W.S.), la nouvelle politique est principalement reflétée par l'I.S.V. (« Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing »).

La loi sur la réhabilitation urbaine entre en vigueur cette année. Les municipalités reçoivent de l'argent en provenance du budget d'investissement pour la réhabilitation urbaine. L'I.S.V. reprend quasiment tous les fonds sur le plan du logement, de l'environnement, de l'espace public, des espaces verts et des activités économiques dans un seul budget. Il doit stimuler ces départements à créer un programme de réhabilitation urbaine. Dans ce cadre une approche cohérente au sein des départements concernés (santé, travail,...), ainsi qu'à l'extérieur de ceux-ci et une collaboration étroite avec le secteur privé est essentielle.

Les accords existants (B.W.S., rénovation urbaine, Vinex,...) sont maintenus. De plus de nombreuses municipalités ont besoin de temps pour arriver à une concurrence politique et à une approche fondée sur la collaboration public-privé.

La philosophie de l'I.S.V. reprend 3 thèmes fondamentaux :

Le premier est l'intégration de la politique et des fonds tant sur le plan national que sur le plan municipal. La réhabilitation touche avant tout les municipalités et les parties locales. Les circonstances, les possibilités et les menaces sont différentes d'une ville à l'autre. Grâce à l'I.S.V., les villes reçoivent la chance – dans certains cadres collectifs – de développer leur propre politique. L'I.S.V. permet également de se baser sur une unité en matière de politique, de cadres financiers, de surveillance et de responsabilité.

Le deuxième thème fondamental de l'I.S.V. est l'interaction, à savoir la collaboration entre les différentes couches administratives ainsi qu'avec le secteur privé. Les investissements municipaux doivent être en majeure partie supportés par des parties privées.

Le troisième thème fondamental indique l'ambition de stimuler l'élément innovateur dans les

processus de réhabilitation urbaine. L'I.S.V. permet par exemple l'introduction d'une certaine concurrence politique : les municipalités peuvent recevoir des primes pour des éléments innovateurs, que ce soit dans la réalisation de programmes de développement ou dans leur opérationnalisation.

## **6. Des compétences spécifiques**

### **6.1. Sensibiliser au défi de la régénération urbaine**

Les défis de la régénération urbaine sont encore insuffisamment reconnus, y compris au sein des services publics, même au niveau local. Trop souvent la politique de la ville reste considérée comme la politique des quartiers défavorisés. Ceci a un double effet négatif : celui de tendre à faire confondre ville et problèmes sociaux d'une part, et d'autre part de réduire la question à un effort social à accomplir en faveur de certains « défavorisés ». Or, on l'a vu, le défi de la régénération urbaine est bien plus vaste et implique de mener des actions bien plus globales et complexes.

Cette nécessité doit être mieux comprise de l'ensemble des acteurs, en particulier des acteurs publics. De même il est important que la dimension européenne de la question soit mieux prise en compte. La régénération urbaine ne peut être conçue simplement comme une question de rééquilibrage des disparités internes aux villes et agglomérations. De nombreuses villes ne disposent pas des atouts nécessaires à leur (re)développement : la question de la solidarité territoriale du développement au niveau européen ne peut être occultée.

### **6.2. Le rôle d'entraîneur des chefs de projet**

La conception et la mise en œuvre de politiques de régénération urbaine, telles que nous les avons décrites, requièrent des compétences multiples. Il est difficilement imaginable que celles-ci puissent être totalement maîtrisées par un intervenant unique. La régénération urbaine est donc un travail d'équipe. Animer ces équipes, dont les participants viennent d'horizons très divers, demande des qualités d'écoute, de coordination et d'enthousiasme, qui font des chefs de projets de véritables « entraîneurs » (au sens sportif du terme).

Ils doivent, en effet, avoir une connaissance générale de tous les intervenants qui agissent, directement ou indirectement, sur le développement économique et la qualité de vie, pour définir le cadre dans lequel ces acteurs doivent agir et définir leurs tâches respectives. Le but étant que ceci nécessite également d'avoir une connaissance concrète du terrain pour pouvoir déterminer les objectifs de manière claire. Ils doivent se mettre à l'écoute des habitants et leur reconnaître un réel niveau d'expertise, en particulier sur la vie quotidienne.

### **6.3. L'importance de l'expertise collective**

La dynamique collective issue du débat d'idées est l'un des moteurs importants des programmes de régénération urbaine. La confrontation des différentes expertises techniques doit se faire dans la transparence et des consensus doivent être dégagés chaque fois que cela est possible. Une telle méthode de travail impose des révisions importantes des modes de fonctionnement traditionnels. Il est important dans ce contexte que la prise de conscience de cette exigence soit la plus large possible. Un important travail de pédagogie doit être accompli par les responsables, élus et chefs de projet.

### **6.4. Ecouter les habitants**

Reconnaître aux habitants une capacité d'expertise réelle constitue l'un des conditions de la réussite. Il est clair que quelle que soit leur compétence, les techniciens travaillant dans un

quartier n'en auront jamais une aussi bonne connaissance que celle qu'en ont leurs habitants eux-mêmes. Cette connaissance fine et cette expérience quotidienne sont des éléments qui ne doivent pas être sous-estimés. Cependant l'écoute des habitants par les techniciens constitue aussi une des conditions importantes de la restauration de la confiance entre partenaires.

Cela demande de la part des techniciens des qualités d'écoute, des capacités de diplomatie qui malheureusement ne sont pas toujours assez largement répandues dans les services publics. Il s'agit là aussi d'un enjeu de formation des fonctionnaires locaux.

## **7. Participation : passer de la consultation à la concertation**

Faire des habitants, et en particulier de ceux des quartiers les plus défavorisés, les acteurs de leur développement n'est pas seulement un impératif moral (ou politique), c'est aussi, et surtout, une condition de l'efficacité de la régénération urbaine.

Seule une réelle prise en charge par les habitants de l'avenir de leur quartier ou de leur ville, rendra durable le processus de régénération. A cette condition seulement il pourra retrouver le « droit commun » du développement urbain.

### **7.1. travailler sur les mêmes bases**

Une des premières conditions d'un partenariat efficace réside dans le partage de l'information. Il est important que les différents partenaires disposent d'une même information de base et de supports d'information communs, même s'ils ne disposeront, bien entendu, jamais tous du même niveau d'information.

Il est donc essentiel que les mêmes documents, notamment cartographiques, servent de références à tous les partenaires. L'une des premières tâches de toute équipe opérationnelle devrait être de faire réaliser et de diffuser ces supports communs.

### **7.2. Mettre en place des programmes de formation (training, capacity building)**

Il est nécessaire de s'appuyer, dans un premier temps, sur les connaissances des résidents et de faire émerger une « expertise des habitants ». Il s'agit, ensuite, de développer et qualifier ces savoir-faire individuels et collectifs par les échanges systématiques des savoirs entre les quartiers. Enfin, il convient de créer des lieux de rencontre, de délibération, d'échanges entre habitants et professionnels, lors de forums ou d'ateliers de travail communs pour déterminer la manière d'agir ensemble.

#### **Four Cities Project**

Ce programme opérationnel se concentre dans chacune des villes sur une zone particulière qui conduit des opérations de régénération urbaine. L'objectif de « Four cities project » est de maximiser la participation des habitants avec les autorités locales dans la mise en œuvre de projets de régénération urbaine.

Le projet comprend un programme d'apprentissage comptant 4 ateliers communs aux 4 villes. Chacune d'entre elles mène ses ateliers traitant différentes pratiques relatives à la régénération urbaine et à l'aménagement en général. Chaque atelier inclut un travail de réflexion et de terrain sur une période de 10 semaines avec un système d'échange et de visites entre les villes. Le but de ces visites transnationales est d'échanger des informations entre les résidents, les personnels et les autorités locales de chaque ville.

À travers ces programmes, le projet Four cities a pour but d'amener les communautés et les

autorités locales à travailler ensemble sur les projets de régénération urbaine. En complément des ateliers, il est attendu que les participants soient actifs dans des processus de décision et aient des rôles dans le développement culturel, économique, social ou physique de leur communauté ou de leur quartier.

### **7.3. Promouvoir les outils de concertation entre professionnels et habitants**

Il convient d'établir des règles de transparences des décisions au sein des partenariats. Le VAM (Voluntary Action Manchester) assure, par exemple, le lien entre le secteur volontaire de la ville (il tend à promouvoir et aider les diverses associations) et les autorités locales.

#### **Voluntary Action, Manchester**

Fondé en 1919, le CVS – « Council for Voluntary Service for the City of Manchester » (service de conseil du secteur volontaire de la ville de Manchester) devient une « œuvre charitable » en 1925. Son rôle est alors de développer et de soutenir les secteurs volontaires et associatifs de Manchester. L'organisme devient le VAM en 1992.

Les objectifs de VAM sont de :

- donner information, soutien, services pour les groupes et organisations,
- promouvoir et encourager les « liens entre ce secteur volontaire, communautaire et associatif avec d'autres secteurs,
- faciliter et participer/encourager à la représentation du secteur volontaire/communautaire et associatif auprès des autorités locales et centrales et autres secteurs formels.
- développer stratégies et projets...

Le VAM travaille avec l'ensemble – ou tout du moins une majeure partie – des groupes et communautés de Manchester. Il existe environ 2000 groupes sur Manchester, plus de 1200 sont en contact avec le VAM.

Le VAM est lui-même une association dont les membres peuvent être des groupes ou communautés de la ville de Manchester ou encore des particuliers qui soutiennent ses idées et valeurs. Le comité exécutif (« Executive Committee ») est élu par les membres de l'association. Le management, la définition des objectifs stratégiques sont la responsabilité du directeur et du Comité Exécutif. Le VAM reçoit des subventions importantes de la ville de Manchester.

Le VAM a donc un rôle d'interface entre le secteur formel (les autorités locales) et le secteur informel (le secteur volontaire). Parfois le processus de dialogue n'est pas facile.

### **8. Passer d'une logique de guichet à une logique de projet**

En raison probablement de leur histoire, les « politiques urbaines » ont trop longtemps été conçues dans la seule perspective de réponses à apporter à des besoins sociaux. Cette conception a conduit à une définition de critères d'« éligibilité », basés essentiellement sur l'ampleur et la concentration des problèmes socio-économiques dans les quartiers les plus défavorisés.

Ce faisant, on a plus ou moins efficacement contribué à apporter des solutions à des problèmes individuels. On n'est cependant que très rarement parvenu à enrayer les phénomènes de paupérisation des quartiers concernés, et à plus forte raison à relancer une dynamique de développement. La démarche s'est plus apparentée à un « pansement social » qu'à la mise en œuvre de nouvelles formes de développement. On est même parfois arrivé, en particulier en France, à une situation où l'existence des problèmes dans un quartier ou une ville devait justifier quasi mécaniquement la mise à disposition de

financements nationaux ou européens pour autant que les procédures administratives étaient respectées. S'est ainsi mis en place ce qu'on a appelé une logique de guichet.

Il n'est bien sûr pas question de mettre en question le fait que les financements publics doivent être mobilisés prioritairement en faveur de ceux qui subissent le plus fortement les conséquences des mutations économiques et sociales. Cependant, c'est de constituer avec eux et pour eux de nouvelles bases du développement qu'il s'agit avant tout. La priorité du financement doit par conséquent aller à la mise en œuvre de projets. La sélection de ces projets doit se faire sur des critères de qualité, en terme de partenariat notamment, et sur leur adéquation aux objectifs stratégiques définis pour la ville ou le quartier.

Si l'action publique doit évoluer d'une logique de guichet à une logique de projet, il ne faut cependant pas perdre de vue les objectifs premiers de l'action publique. Il faut donc éviter d'entrer dans des logiques de compétition stérile, telles qu'en a par exemple connu le Royaume-Uni au début du Single Regeneration Budget.(SRB).

## Troisième partie : recommandations

Au delà de ses conclusions sur les conditions de l'efficacité des politiques de régénération urbaine, le groupe de travail a souhaité, comme il s'y était d'ailleurs engagé, proposer un nombre limité de recommandations. Celles-ci s'adressent en priorité aux Etats membres et à l'Union Européenne. Elles se veulent particulièrement concrètes et proposent des actions qui pourraient sans doute être mise en œuvre de façon assez aisée et rapide.

Ces recommandations portent sur deux types de sujet sur lesquels a essentiellement porté la réflexion du groupe de travail : les politiques urbaines liées directement à la régénération urbaine d'une part, et d'autre part les échanges d'expérience européens entre praticiens des collectivités locales.

Ces recommandations découlent toutes directement des conclusions développées plus haut ; nous avons par conséquent décidé de privilégier une présentation synthétique, renvoyant le lecteur au texte de la deuxième partie de ce rapport pour tout complément d'information.

### I. Sur les politiques de régénération urbaine

Les recommandations du groupe de travail découlent des conclusions développées plus haut et portent sur sept points principaux.

#### 1. Le Partenariat

Le partenariat entre les collectivités locales, les gouvernements nationaux et l'Europe devrait toujours constituer le cadre de la définition et de la mise en œuvre des programmes de régénération :

- a) Ce partenariat devrait trouver sa concrétisation dans un cadre contractuel, au travers par exemple de contrats tripartites.
- b) Le cadre partenariat doit permettre de s'orienter vers une gestion unique des financements - paniers de financement - en vue d'une plus grande efficacité.
- c) Le système de partenariat nécessite la clarification du rôle de chacun des partenaires et la présence d'instances médiatrices.

#### 2. Les Stratégies de développement

L'existence d'une stratégie de développement locale explicite devrait constituer une condition de l'apport des financements nationaux et européens. Cette stratégie devrait notamment s'apprécier au travers des éléments suivants :

- a) Un engagement politique clair de la part des collectivités locales.
- b) Une communication et la diffusion d'information compréhensible par le plus grand nombre sur la stratégie et ses objectifs.

c) Une association des habitants durant toutes les phases (participation / empowerment des citoyens).

d) La création de partenariats, formels ou informels, entre secteurs public et privé pour leur mise en œuvre.

### **3. Les méthodes d'approche**

3.1. Le développement de nouvelles méthodes d'évaluation devrait être encouragé. Ceci concerne en particulier :

a) Une appréciation relative des phénomènes urbains intégrant les différentes échelles du quartier à l'agglomération.

b) Les méthodes d'évaluation « in itinere » et non seulement ex ante et ex post.

c) Une évaluation du succès et pas simplement des résultats (outcomes vs outputs).

3.2. Un programme européen devrait être créé pour promouvoir la vie en ville et plus généralement les villes européennes ; deux aspects notamment devraient être soulignés :

a) Les villes, centre d'innovation et de création.

b) Les villes, pôles de développement pour les régions.

### **4. Les Ressources**

4.1. Une étude comparative doit être menée sur les systèmes de fiscalité locale en Europe de façon à identifier les systèmes les plus favorables à la vie urbaine.

4.2. Devrait être étudiée aussi de façon plus approfondie la question de la prise en charge du différentiel entre les montants des investissements et le prix du marché dans les politiques de régénération urbaine (gap funding).

4.3. Les systèmes fiscaux existants (TVA,...) devraient être rendus plus favorables à la vie et à l'investissement dans le tissu urbain existant.

### **5. Les mises en œuvre**

Des programmes de recherche et d'échanges européens devraient être multipliés dans les domaines - clefs de la régénération urbaine que sont :

a) La conduite de projet.

b) Les échelles géographiques et institutionnelles et les échelles de temps.

c) La participation des habitants.

d) Les partenariats public-privé.

## **6. Le cadre politique**

Les états et les institutions européennes devraient mettre mieux en œuvre dans leurs services et leurs programmes les principes de transversalité, de réactivité, etc. dont ils reconnaissent d'ailleurs l'importance. ceci vaut en particulier pour :

- a) La définition trop limitée des zones éligibles (« zonage »)
- b) Les échelles de temps.
- c) La transversalité des champs de compétences et des disciplines.

## **7. Le besoin de plus de connaissance mutuelle**

devrait déboucher sur :

7.1. La poursuite et l'amplification des processus d'échange d'expérience, puisque la plupart des praticiens n'ont pas une connaissance claire de ce qui se passe dans les autres pays.

7.2. Le soutien aux programmes de formation et aux échanges de fonctionnaires entre villes des différents Etats membres.

7.3. La création d'un centre européen de ressource sur la ville.

## **II. Sur les échanges d'expériences**

Les membres du Groupe de travail ont acquis une réelle expérience des échanges dans des contextes culturels et linguistiques différents des leurs. Ils en tirent des leçons sur les conditions à réunir pour plus d'efficacité dans de tels processus d'échange.

### **1. Des conditions préalables**

Les participants doivent être formés et préparés convenablement ; ceci suppose notamment que :

- a) Les programmes d'échanges comportent un volet de formation initial, notamment linguistique.
- b) Les objectifs et les responsabilités des participants soient clairement établis dès le départ.
- c) Un engagement clair soit pris par les responsables politiques de l'ensemble des partenaires.

### **2. Méthodes de travail**

- a) La mixité des approches (praticiens/ experts) constitue un aspect particulièrement enrichissant, de même que l'existence d'un comité scientifique actif.

b) Un engagement clair est requis de la part des partenaires en termes de disponibilités, de temps et de compétences – cet engagement pourrait être formalisé sous forme d'un contrat.

c) Un volet traduction doit être prévu dans ce type de programme ; il faut cependant prendre en compte le fait que la traduction par professionnel n'est pas suffisante, chacun des partenaires doit faire des efforts d'adaptation car il peut subsister nombre de problèmes de communication , au-delà du simple problème linguistique.

d) Le "responsable" - le "lead applicant" du projet ne peut pas être aussi l'un des partenaires, même s'il peut appartenir à l'une des collectivités concernées, il faut que celle-ci ait un autre représentant.

e) La participation de politiques / d'élus n'est pas systématiquement indispensable mais peut être probante et utile concernant certaine thématique.

### **3. Quelques thématiques pour de futurs programmes**

Les membres du groupe considèrent que nombre d'aspects du développement urbain méritent d'être traités de façon plus approfondie à l'avenir. Parmi ceux-ci, ils souhaitent souligner les thèmes suivants :

- a) La conduite de projets
- b) Les Partenariats Public Privé
- c) La participation des habitants, l'empowerment et les questions de gouvernance urbaine
- d) Les échelles géographiques et institutionnelles de mise en œuvre
- e) Les politiques foncières
- f) Les systèmes de financements et de subventions
- g) L'évaluation
- h) La culture
- i) Les transports
- j) Le parc de logement privé

## Regards coisés

### Le rôle des experts dans l'avancée de la réflexion

*Charles Fraser, universitaire, analyse les apports du comité scientifique dans la compréhension des enjeux.*

De par sa nature même, le programme Interreg II était une expérience «pilote» visant à établir et à tester des processus de coopération entre pouvoirs nationaux et locaux au sein de l'Union européenne. L'idée, nouvelle, d'une contribution des experts aux projets s'est concrétisée sous des formes diverses. Dans le cas du «réseau sur la régénération urbaine», le comité scientifique n'a pas agi en tant que corps constitué : différents groupes d'experts de chaque État ont produit, aux moments appropriés, des études ciblées sur des sujets techniques d'importance. Ces études, portant sur les structures des collectivités partenaires, le partenariat privé/public, la participation, et le rôle de la régénération urbaine dans le cadre plus large de la planification territoriale au niveau des États et des villes, ont permis de parvenir à une analyse beaucoup plus fouillée des thèmes généraux du groupe de travail.

Ce qui a favorisé l'examen en profondeur de certains domaines, mais a entravé la mise au point d'un cadre analytique cohérent intégrant les diverses approches des partenaires, ainsi que la possibilité d'une évaluation "théorique". Quoiqu'il en soit, cette méthode, telle qu'elle est appliquée dans d'autres projets, aurait aussi pu se révéler contreproductive, dans la mesure où le groupe de travail sur la régénération urbaine couvrait quatre thèmes très différents et donc difficiles à relier.

D'ailleurs, des tentatives d'élaboration d'un simple cadre analytique auraient pu présenter des difficultés à des partenaires habitués à des démarches plus pragmatiques pour résoudre les problèmes. Comme dans le cas de la plupart des projets Interreg, c'est déjà une gageure en soi d'amener des partenaires possédant des compétences, des méthodes de gestion et des stratégies de mise en œuvre différentes à prendre en compte d'autres manières de faire.

Ainsi la réussite du projet ne peut pas être estimée en terme de progrès vers la constitution d'un modèle européen de régénération urbaine produit par un comité scientifique. Mais cette réussite peut être perçue dans la manière dont les membres de ce comité ont facilité la prise de conscience, par les différentes partenaires, du potentiel dont ceux-ci disposent pour améliorer leurs propres pratiques quand ils ont une vision plus large des pratiques existantes.

Les membres du comité ont favorisé ce processus en présentant diverses pratiques dans différents contextes, d'une manière générale et à travers quatre études thématiques en fonction du développement du projet. Ainsi, selon eux, des résultats positifs ont été obtenus, et l'échange d'expériences pourra se reconduire et se développer dans l'avenir.

En premier lieu, une base partenariale solide et susceptible de se développer a été établie entre villes. Les partenaires ont commencé à percevoir les potentiels d'évolution et d'amélioration qu'offre la connaissance de méthodes alternatives. Ils peuvent ainsi estimer comment améliorer leurs propres pratiques locales, et comment les gouvernements nationaux pourraient intervenir à leur niveau dans le même sens.

L'étude sur les partenariats public/privé a déjà conduit à examiner les possibilités d'une organisation plus diversifiée favorisant l'investissement privé dans la régénération urbaine, et à relever le défi de considérer comme «normale» cette forme de financement. Il en est de même pour les études sur les contextes gouvernementaux et sur la relation entre la régénération urbaine et la planification territoriale aux niveaux nationaux et européen. Ces études ont mis en évidence le dynamisme dans ce domaine ainsi qu'une convergence croissante des États membres en matière de stratégies de gestion de la régénération.

Enfin, en mettant l'accent sur le thème de la participation et en examinant son rôle dans la structure de la gouvernance urbaine, les membres du comité ont également démontré que l'engagement des populations locales dans le processus de régénération est aussi important que les initiatives prises au plus haut niveau décisionnel.

Dans l'ensemble, les interventions des experts, parfois structurées et ciblées, parfois plus modestes, ont enrichi le projet d'une dimension intellectuelle qui permettra de poursuivre le travail sur une base plus sûre de connaissances et de compréhension.

## La mise à l'épreuve d'un espace commun européen

*Catherine Neveu, anthropologue française, a observé le groupe de travail pendant ses deux ans de fonctionnement.*

La mise en œuvre d'un réseau européen d'échanges de savoirs et d'expériences paraît ressembler parfois à un exercice de corde raide : diversité linguistique et culturelle, multiplicité des arrangements institutionnels et administratifs, variété des statuts professionnels, ce qui a priori s'interpose comme autant d'obstacles à la discussion est tout à la fois ce qui en constitue la richesse potentielle. L'observation des rencontres du Groupe de Travail sur la Régénération Urbaine au fil de ses deux années de fonctionnement permet de formuler quelques remarques sur les stratégies mises en œuvre pour dépasser ces obstacles et tenter de faire fonctionner un « espace commun européen ».

Le premier obstacle est bien sûr celui de la langue, même dans un espace géographique limité à quatre pays de l'Europe du Nord-ouest, et à trois langues. D'emblée, le choix fut fait d'utiliser deux langues de travail (le français et l'anglais) afin de faciliter l'expression de chacun. Mais au fil des séminaires, il fallut se rendre à l'évidence : le niveau de compréhension de ces deux langues était extrêmement variable en fonction des participants, et la préservation de la qualité des échanges nécessitait de recourir à la traduction simultanée professionnelle. Ce choix a certes permis d'améliorer l'intercompréhension entre les participants ; mais il a singulièrement réduit la marge de manœuvre disponible pour utiliser l'épreuve de la traduction comme outil de réduction de tensions. En effet, le recours à des périphrases ou à des procédés d'*understatement* dans le passage d'une langue à l'autre, tant qu'il était assuré par les membres du Groupe de travail, avait permis à plusieurs reprises de désamorcer des tensions se nouant autour de représentations culturelles sinon contradictoires, en tout cas construites comme telles. Loin d'être le signe de construction d'une « langue de bois », ou une variante du célèbre *Traduttore, traditore*, cette possibilité offerte était celle d'une réelle traduction dans des termes pouvant favoriser un dialogue par-delà les « frontières » nationales, institutionnelles ou professionnelles.

Celles-ci pèsent lourd en effet dans de tels échanges à l'échelle européenne, notamment dès lors qu'il s'agit de débattre sur les référents fondamentaux de l'action publique, ce qui peut lui donner sens, au-delà des procédures ou programmes mis en œuvre. Si comme l'ont souligné certains, il s'agit plus de se pénétrer de l'état d'esprit dans lequel telle ou telle action a été pensée, que de chercher à transférer mécaniquement des expériences diversifiées, une telle démarche n'est pas toujours aisée à adopter au vu du poids dont pèsent les représentations et références nationales dominantes. Ainsi bien souvent, quand elle n'est pas réduite à de « simples » difficultés linguistiques, la difficulté à communiquer ou à s'accorder est-elle attribuée aux « cultures » des participants, ou à l'incommensurabilité de « modèles nationaux » de développement économique et social, largement stéréotypés pour l'occasion. Sans doute la relative sur-représentation française a-t-elle ici introduit, dans le fonctionnement du Groupe de travail, un déséquilibre, dont le bilan plus détaillé devra être tiré pour l'élaboration d'autres réseaux de ce type.

La variété des représentations, qu'elles soient ancrées dans des arrangements institutionnels et professionnels, ou dans des « modèles nationaux » de références, constitue donc un sérieux obstacle pour un tel Groupe de travail. La principale stratégie mise en œuvre pour les contourner a alors consisté à encourager les membres du réseau à se défaire, dans toute la mesure du possible, de leurs ancrages institutionnels, et à s'exprimer en tant qu'individus. Echanger, écouter les autres et tenter de saisir la logique des démarches mises en œuvre dans telle ou telle des villes participantes, au lieu de s'enfermer

dans un rôle figé de « représentant » de telle ou telle institution ou État, fut une constante des échanges au sein du Groupe de Travail. Cet accent mis sur l'expression, l'engagement et la responsabilité individuels des participants est sans doute ce qui a permis qu'une large partie de ces rencontres soient de réels espaces d'échanges mutuels, d'empathie. L'émergence d'une « culture commune » sur la régénération urbaine, partagée par les membres du réseau parce qu'élaborée collectivement, est certainement un acquis du Groupe.

Les contacts directs ainsi instaurés, les échanges d'expériences et une meilleure connaissance des situations concrètes en Europe paraissent donc pouvoir ouvrir la voie à un réel espace européen commun, fait à la fois de relativisation, de regards critiques et d'écoute réciproque.

Directeur de Publication :  
Nathan Starkman

Responsable de l'édition :  
Thierry Baert

Réalisation :  
Mathilde Ballenghien

Impression :  
AD Concept

Edition :  
Janvier 2002