



# Réussir le renouvellement urbain

15 maillons clefs  
pour la chaîne de mise en œuvre  
des projets



Novembre 2001

Caisse des dépôts  
et consignations

Fédération Nationale  
des Agences d'Urbanisme

## avant-propos

*La Caisse des Dépôts et Consignations et la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme ont engagé un partenariat en 1999, et ont uni leurs efforts pour expliciter les conditions de réussite du renouvellement urbain. Cette démarche visait à définir les «fondations» d'une action de renouvellement urbain globale et efficace. Quatre domaines d'investigation ont été analysés : le cadre de référence territorial et politique, la maîtrise d'ouvrage et le partenariat, la gestion sociale et urbaine, les outils techniques et financiers. Les résultats de cette expertise ont été présentés au travers de la brochure éditée en 1999 intitulée «douze propositions pour une ville renouvelée».*

*Depuis la parution de cet ouvrage, en Décembre 1999, des projets significatifs se sont engagés et se développent dans de nombreuses villes, alors que plusieurs nouveaux instruments sont venus renforcer le dispositif d'appui à ces politiques. Au plan législatif, avec la loi sur la simplification de la coopération intercommunale, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, ou celle relative à la solidarité et au renouvellement urbain.*

*Au plan opérationnel, dans le cadre de la politique de la ville, plusieurs dispositifs nouveaux ont été institués en particulier avec les Grands Projets de Ville et les Opérations de Renouvellement Urbain.*

*La Caisse des Dépôts et Consignations soutient fortement le renouvellement urbain ; elle fournit depuis trois ans en accord avec l'Etat un dispositif d'appui de grande ampleur permettant le montage et le financement de projets pilotés par les collectivités.*

*Les Agences d'Urbanisme et la FNAU, ont fait du renouvellement urbain depuis longtemps, une des priorités de leur action, comme en témoigne le choix de ce thème pour les XX<sup>e</sup> Rencontres nationales des agences organisées à Nancy en décembre 1999, ainsi que leur mobilisation sur le terrain dans le cadre des GPV notamment.*

*La montée en régime des politiques de renouvellement urbain suppose pour l'ensemble des acteurs d'aller beaucoup plus loin dans l'adaptation des outils, des méthodes et des pratiques ; c'est à cela que veulent contribuer les travaux d'expertise présentés dans le présent ouvrage. En effet, au-delà des projets d'aujourd'hui, le renouvellement urbain devient peu à peu une politique à l'échelle de l'agglomération et s'impose comme un nouveau mode de gestion du territoire.*

*Michel GONNET  
Directeur Général Adjoint de la Caisse  
des Dépôts et Consignations*

*André ROSSINOT  
Président de la Fédération  
Nationale des Agences d'Urbanisme*

## note méthodologique

La démarche présente s'inscrit comme une suite des «douze propositions pour une ville renouvelée». Elle s'attache à proposer des pistes de travail pour que se constitue une véritable chaîne de mise en œuvre du renouvellement urbain. La métaphore de la chaîne n'est pas fortuite, car c'est un ensemble continu, fait de maillons attachés entre eux qui garantit la réussite de l'entreprise globale.

Le diagnostic et l'analyse de cette chaîne de mise en œuvre se fondent sur des exemples concrets, au travers de quatre agglomérations qui ont servi de terrain d'investigation : Nantes, Clermont- Ferrand, Lyon et Montbéliard. Le travail s'appuie également sur des comparaisons européennes.

Chaque agglomération a fait l'objet d'une ou plusieurs visites, au cours desquelles ont été rencontrés les principaux acteurs techniques et politiques du renouvellement urbain.

**Le rapport et la synthèse qui sont présentés dans cet ouvrage sont le résultat d'un groupe d'expertise réuni à l'initiative de la FNAU et de la CDC, associant les Agences d'Urbanisme des quatre agglomérations étudiées. Un séminaire de restitution s'est tenu en Juin 2001, réunissant une trentaine d'acteurs et d'experts de l'aménagement. Cette séance a permis d'élargir le champ et d'affiner les propositions.**

**Synthèse**

15 Maillons clefs dans la chaîne de mise en œuvre des projets

9

**Rapport**

La chaîne de mise en œuvre du renouvellement urbain

27

**Suite...**

3 chantiers à engager...

129

**Annexe**Echelles territoriales et régénération urbaine en Europe du Nord-Est  
*D'après extraits du rapport provisoire  
de Frédérique Boucher-Hedenström*

135

**Le groupe d'expertise**

167



Nantes  
*L'île de Nantes: une stratégie de  
renouvellement au coeur de  
l'agglomération nantaise.*  
Photo : AURAN

## Synthèse

### 15 MAILLONS CLEFS DANS LA CHAÎNE DE MISE EN ŒUVRE DES PROJETS

- ▼ Une stratégie urbaine claire et un pilotage politique fort 11
- ▼ Un dispositif de mise en oeuvre opérationnelle efficace 13
- ▼ Des changements nécessaires au sein des acteurs publics 16
- ▼ Habitants et acteurs privés, partenaires à part entière 19
- ▼ Une culture nouvelle à inventer 22
- ▼ Conclusion 24

## Une stratégie urbaine claire et un pilotage politique fort.

*Le renouvellement urbain a besoin de s'inscrire dans une «vision de ville», s'appuyant sur une stratégie urbaine et spatiale claire et partagée, pour laquelle les arbitrages politiques s'exercent en regard de l'ensemble des documents de planification et de contractualisation.*

- 1** ► Une vision stratégique à l'échelle de l'agglomération et de la commune qui reste à conforter, une insuffisance de reconnaissance partagée des enjeux, que ne pallie pas l'abondance de documents, parfois même obsolètes.

De nombreux documents de cadrage existent, schémas directeurs projets d'agglomération, ou bien encore Programmes Locaux de l'Habitat, Plans de Déplacements Urbains, Schéma de développement économique, Plans de Renouvellement Urbain... Ces documents ont souvent des finalités différentes, voire contradictoires, et expriment une vision sectorielle et compartimentée de la gestion territoriale. Ils peuvent de surcroît dater de périodes différentes. On ne trouve pas vraiment de document unique de référence à partir duquel, le reste pourrait s'articuler. La loi «SRU» de Décembre 2000 qui a comme objectif de mieux articuler tous ces documents entre eux, peut être une opportunité pour avancer dans ce sens.

### ► Proposition 1

Etablir et actualiser régulièrement un projet d'agglomération qui constitue une vision commune et un cadre général de l'action ; mettre en cohérence et actualiser régulièrement les divers documents de référence et de planification.

- 2** ► Des stratégies urbaines, des politiques sectorielles ou des décisions ponctuelles locales qui peuvent aller à l'encontre d'une politique du renouvellement urbain.

Les projets de renouvellement urbain ont besoin de s'inscrire dans une stratégie spatiale d'envergure, lisible et cohérente. Le renouveau de la planification urbaine stratégique, depuis une dizaine d'année n'a pas totalement

compensé la «grande traversée du désert» liée aux limites de la planification normative des années 65-70. Mais plus encore que le projet initial, c'est la gestion des arbitrages locaux au quotidien qui s'avère fréquemment délicate. La difficulté se situe souvent dans l'articulation entre les communes, souveraines dans la gestion du cadre de vie quotidien, et l'agglomération porteuse d'équilibres spatiaux et sociaux plus globaux, mais manquant encore de légitimité pour le faire valoir.

#### ► Proposition 2

Choisir une stratégie urbaine et spatiale claire qui se décline à différentes échelles. Des dispositifs de suivi et d'arbitrage doivent servir de points d'articulation entre les stratégies d'agglomération, les politiques communales et l'échelle des projets de renouvellement urbain.

#### 3 ► Le pilotage politique indispensable, pour porter des projets forts et ambitieux manque souvent de clarté, de détermination, et de constance.

Le pilotage politique du renouvellement urbain ne se décrète pas du jour au lendemain. Les investigations conduites dans les agglomérations analysées, comme d'autres observations, montrent et illustrent l'importance primordiale de ce maillon. Il faut «un pilote dans l'avion». Le maire et/ou le président de l'intercommunalité d'agglomération appuyé par ses adjoints ou vice-présidents est seul en position d'assurer ce rôle. Il présidera donc activement le Comité de Pilotage Stratégique permettant l'association des partenaires essentiels des projets.

Il doit savoir animer avec trois ingrédients majeurs : regarder loin, et se fixer un cap, savoir piloter avec d'autres en s'entourant de moyens d'assistance et de conseils, enfin «tenir le manche» et conduire l'action. Il ne doit pas négliger la possibilité «d'apports» externes qui puissent aider, stimuler, entretenir son action.

#### ► Proposition 3

Créer les conditions d'un pilotage fort autour de l'élu responsable politique du projet, porteur des objectifs à poursuivre et sachant assurer l'implication des partenaires associés aux choix stratégiques. Il doit être à même de s'entourer non seulement des compétences techniques locales mais aussi des conseils issus d'expériences d'autres villes.

## Un dispositif de mise en oeuvre opérationnelle efficace.

*Le processus de pilotage et de conduite d'un projet est aussi important que le contenu même du projet, tout comme son financement et la place des opérateurs. Ces éléments doivent être définis en même temps que s'élabore le projet, c'est une des conditions majeures de réussite.*

#### 4 ► La volonté politique ne suffit pas, il faut y associer un dispositif de conduite technique efficace et organisé car les projets de renouvellement urbain remettent en cause les outils classiques du pilotage

Le pilotage du renouvellement urbain s'inscrit dans l'héritage de la «politique de la ville». Or celle-ci a souvent privilégié le volet social et son animation sans modifier en profondeur la conduite technique et administrative traditionnelle. Les actions du renouvellement urbain portent sur des territoires complexes et composites, impliquant de multiples dimensions opérationnelles (urbaines, techniques, sociales, économiques, culturelles, etc...). La mise en place d'une équipe de projet dotée de compétences diversifiées est un maillon indispensable au bon fonctionnement de l'ensemble de la chaîne du renouvellement urbain.

Cette équipe doit être capable de passer de la vision stratégique au projet, tout en sachant inscrire le projet dans les dispositifs et procédures permettant l'accès à des financements. (Département, Région, Etat, Europe). Elle doit savoir animer et suivre toutes les études et travaux pré-opérationnels, y compris contribuer à l'information et à la communication sur le projet.

#### ► Proposition 4

Mettre en place dès que possible, une équipe dûment mandatée et reconnue par l'ensemble des acteurs concernés. Cette équipe doit être adaptée à l'ampleur du projet, composée d'un directeur projet de haut niveau, de professionnels à forte valeur ajoutée, sachant bien s'appuyer sur toutes les compétences extérieures nécessaires.

**5** ▶ **Les problèmes de mise en place de cette direction de projet sont nombreux : recrutement de personnels de haut niveau, dispositif de portage, insertion dans les structures locales...**

La direction de projet est une fonction, voire un métier nouveau pour les professionnels de l'aménagement ou du développement local. Ce métier se cherche encore. Il doit être performant sur le registre de la stratégie et de la médiation politique, tout en s'appuyant sur une forte compétence dans le domaine de l'aménagement et de la gestion des organisations complexes. La recherche de tels profils professionnels n'est pas aisée ; son positionnement n'est pas simple. Il met en question les structures dans lesquelles opèrent ces «directeurs de projets» : services municipaux, services communautaires, Etat, opérateurs... L'efficacité d'une direction de projet est aussi liée au positionnement de la structure qui les accueille. La question dépasse le choix de telle ou telle formule de «portage», celui de constituer ou non un GIP... L'évaluation de l'action conduite doit être permanente, afin de permettre de vérifier si les orientations initiales sont respectées ou si des inflexions doivent être données.

▶ **Proposition 5**

Pour l'organisation du pilotage et de la direction de projet, choisir la formule la plus efficace. L'intérêt d'un GIP pouvant varier d'un contexte à l'autre, le choix relève d'un arbitrage au cas par cas entre grands partenaires. L'essentiel est que cette force d'assistance et d'entraînement dispose d'un positionnement adapté ainsi que des moyens d'agir, avec un dispositif d'évaluation permettant de garder le cap.

**6** ▶ **Des difficultés à mobiliser les opérateurs qualifiés pour réaliser les différentes actions du projet, ainsi qu'à trouver une bonne articulation entre eux.**

Il convient de se préoccuper, le plus en amont possible, de la détermination et de la recherche des opérateurs (d'aménagement et d'immobilier) dont les compétences devront se conjuguer pour la mise en œuvre du projet. Il apparaît nécessaire d'assurer des échanges réguliers entre les différents maillons de la chaîne que sont la maîtrise d'ouvrage, la direction de projet, et les opérateurs. Pour prévoir, pour anticiper, pour être réactif à toute opportunité nouvelle et à toute contrainte imprévue, pour s'adapter et s'ajuster au marché, à l'évolution des aides publiques, aux réactions des

habitants, etc..., il est indispensable de trouver les moyens que les différents interfaces puissent bien se pratiquer.

La complexité technique des projets et des opérations de renouvellement urbain, leur durée, la multiplicité d'acteurs qu'ils mobilisent peuvent conduire à la mise en place d'un «opérateur-ensemblier» capable de prendre en charge d'organiser, d'animer, de suivre les opérateurs et donc d'assister la maîtrise d'ouvrage. Le débat peut être ouvert pour déterminer, selon les projets, le rôle respectif de la direction de projet, de la direction des services de la collectivité en charge du projet et de l'opérateur principal (par exemple, une SEM) pouvant être désigné comme opérateur ensemblier.

▶ **Proposition 6**

Définir le plus en amont possible, la «configuration opérationnelle» du projet : quels opérateurs doivent agir, quel est le rôle de chacun. Pour des opérations complexes, la maîtrise d'ouvrage pourra utilement mettre en place un opérateur ensemblier ayant en charge d'organiser, d'animer, et de suivre les différents opérateurs.

## Des changements nécessaires au sein des acteurs publics.

*Une des conditions de réussite de la politique de renouvellement urbain réside dans l'association et la mobilisation des différents partenaires tout au long de la chaîne, avec une préoccupation très forte d'implication, d'ouverture et de transparence. Une nouvelle organisation s'avère nécessaire.*

- 7** ▶ Les évolutions nécessaires au sein des collectivités locales sont liées à leur apprentissage de nouvelles formes d'intercommunalité ; des modes d'action nouveaux, des relations différentes entre communes et agglomérations sont à inventer.

Le renouvellement de l'organisation administrative et technique des collectivités est une nécessité. Il faut en particulier renforcer et encourager la mise en place de directions de projets avec des objectifs de moyens et de résultats.

La question des rapports et des relations entre l'échelle intercommunale et les communes est forcément délicate, notamment lors de la phase de structuration ou de restructuration des intercommunalités. Au delà de la répartition formelle des compétences, une articulation doit être trouvée entre intercommunalité et communes. Elle doit prendre en compte les niveaux stratégiques des opérations qui sont prioritaires à l'échelle de l'agglomération, tout en restant pragmatique et «collant» au terrain.

Des actions de qualification aux nouvelles exigences et pratiques professionnelles qu'exige le renouvellement urbain sont à développer.

### ▶ Proposition 7

Privilégier le travail en «mode projet», par l'adaptation de l'organisation, du management interne et des dispositifs de formation des collectivités locales : procéder à la reconfiguration des services en articulation avec la direction de projets, rechercher la transversalité, clarifier le rôle respectif des structures intercommunales et des communes.

- 8** ▶ Le positionnement de l'Etat n'est pas toujours clairement défini, notamment en raison de l'enchevêtrement des démarches ou des procédures et du rôle multiple qu'il est amené à jouer dans les projets importants.

La compétence de l'Etat est multiforme : ses prérogatives régaliennes, les financements importants qu'il met en œuvre, son rôle d'arbitre, en font un partenaire incontournable des politiques de renouvellement urbain, notamment dans les grands projets relevant de la politique de la ville.

Il doit savoir, initier et impulser mais aussi «rester à sa place» et ne pas se substituer aux élus dans le pilotage politique des projets.

La présence de l'Etat doit pouvoir s'affirmer de façon claire, notamment eu égard aux enjeux de solidarité : son rôle devient un rôle au service du projet local, un rôle d'impulseur, de régulateur, de contributeur, d'assistant tout au long de la chaîne. Dès lors il peut prévenir ou éviter les facteurs de blocage ou de retard. Il peut apporter un regard d'acteur éclairé sur les objectifs sociaux, urbains en «mettant de l'huile dans les rouages» du déroulement de la chaîne de mise en œuvre.

### ▶ Proposition 8

Conforter l'implication de l'Etat, en tant que partenaire au service du projet tant dans ses compétences régaliennes (éducation, sécurité, justice...) que dans son rôle d'incitateur et de garant. Éviter autant que possible, un positionnement de co-pilote qui peut être source de confusion voire de retrait des élus.

- 9** ▶ Les bailleurs sociaux ne sont pas toujours préparés à la conduite de démarches combinant vision stratégique et montages opérationnels complexes. Certains d'entre eux sont fragilisés par une taille trop modeste.

Les bailleurs sociaux sont souvent confrontés à de fortes contraintes : équilibrer leur comptes, loger les ménages sociaux et très sociaux, gérer une demande qui choisit ou rejette certains sites. Ils ne sont pas toujours prêts à participer à des processus lourds de renouvellement urbain ; ceux-ci demandent une vision à long terme sur l'ensemble du patrimoine bâti ainsi qu'une capacité à conduire des montages d'opération complexes, induisant une part de risque et un pari sur l'avenir. Les qualifications requises pour de telles démarches ne sont pas forcément présentes au sein du personnel de

tous les organismes bailleurs. De plus, une vision inter-organisme est nécessaire sur un même bassin d'habitat, dans la mesure où la stratégie conduite sur un territoire entraîne des répercussions sur d'autres secteurs. Seul un nombre limité de bailleurs possède l'expérience et les atouts nécessaires pour faire face à ces nouvelles contraintes. Des coopérations doivent s'envisager, voire des regroupements et des échanges de patrimoine afin de surmonter ces difficultés techniques et financières.

#### ► Proposition 9

Les bailleurs sociaux doivent procéder aux changements propres à conduire des démarches lourdes de renouvellement urbain : adaptation des compétences techniques (ressources humaines, organisation...) et des capacités financières.

Des recapitalisations peuvent être nécessaires, des rapprochements et des regroupements en fonction des enjeux à traiter.

## Habitants et acteurs privés, partenaires à part entière.

*Les acteurs publics doivent développer la communication de projet, en vue de mobiliser l'intérêt et l'adhésion de toutes les parties concernées. Ils doivent apprendre à dialoguer, et construire des partenariats, tant avec la population qu'avec tous les acteurs économiques.*

- 10 ► La participation des habitants est un enjeu important mais difficile à concrétiser. Les habitants du quartier sont concernés au premier chef, mais aussi les habitants qui n'y habitent pas et qui construisent une image plus ou moins marquée des territoires dits sensibles.

Il ressort de toute analyse sur les territoires du renouvellement urbain que deux «populations» sont à prendre en compte : les habitants du site, ceux qui y vivent, mais aussi parfois ceux qui y travaillent et puis les «autres» à l'échelle de la ville, de l'agglomération, qui se font une idée du territoire qui véhiculent une image, un marquage du territoire.

L'implication de la population est un long et patient processus qui suppose de pratiquer, sous réserve bien sûr qu'il y ait projet en construction, une écoute attentive, écoute individuelle comme écoute collective, une information durable et accessible et de mener une communication régulière et solide selon des modes diversifiés et adaptés. Il y a nécessité d'un grand souci de pédagogie et de rapprochement des «langages» entre la population et l'ensemble des acteurs, maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre. Au delà, cela demande aussi de recourir à des formes diverses de participation et d'implication (conseils ou commissions, associations locales, manifestations ponctuelles, expositions, etc.). Une difficulté résidera dans la maîtrise du temps : il est donc très important de bien articuler les perspectives des actions de long terme et les résultats des actions à productivité rapide de court terme.

Des méthodes et des experts qualifiés existent pour aider les élus et responsables à déterminer une stratégie et mettre en œuvre les différents types d'action.

### ► Proposition 10

Développer avec détermination et professionnalisme les conditions d'une implication, forte et constante de la population pour une appropriation des projets et leur réussite. Ces démarches concernent non seulement les habitants qui sont touchés directement, mais aussi ceux qui n'habitent pas les sites de renouvellement urbain.

### 11 ► Les acteurs privés restent insuffisamment impliqués dans le renouvellement urbain, malgré l'existence d'expériences diverses et l'intérêt qu'ils peuvent avoir à s'engager dans les projets.

Les différents acteurs privés, propriétaires fonciers et immobiliers, entreprises industrielles, commerciales et de services peuvent être, selon les territoires, des acteurs très concernés et très utiles au renouvellement urbain. Même si, sur les territoires à renouveler, qui sont souvent des territoire sinon «hors marché» du moins en marge ou victimes de «sous-marchés» qui les tirent vers le bas, le rôle d'initiateur relève des pouvoirs publics, les acteurs privés ont un rôle important à jouer : ils ont à contribuer à remettre ces territoires «dans le marché», et doivent constituer un relais et un second souffle à l'action des pouvoirs publics, ils peuvent rendre crédible le renversement recherché de l'image du territoire et son «démarquage» des processus négatifs.

Leur implication est une condition de la réussite durable des projets et des politiques de renouvellement urbain.

### ► Proposition 11

Favoriser l'implantation d'entreprises et de services en mobilisant le plus en amont possible, les acteurs privés capables de modifier l'image et de renverser les tendances d'évolution des territoires des projets de renouvellement.

### 12 ► Les investisseurs privés et notamment les banques, sont encore trop peu présents dans les opérations de renouvellement urbain.

L'investissement privé proprement dit fait généralement défaut au démarrage des projets alors que son apport est indispensable au renouvellement durable des territoires. Cet investissement ne sera possible que si la

volonté politique de requalification urbaine est forte et si les projets sont d'une grande qualité urbaine et architecturale ; les mécanismes habituels du marché doivent alors être corrigés par des dispositifs de partenariat public privé permettant de mutualiser le risque, tels que ceux initiés par la Caisse des Dépôts qui sont à développer et démultiplier notamment au niveau régional.

Des mécanismes forts et des pratiques expérimentées existent dans d'autres pays européens, notamment en Grande-Bretagne. Les comparaisons européennes permettent de s'en inspirer pour développer, sans état d'âme ces démarches en France, à l'échelle nationale ou régionale. A ce jour, alors que les banques sont encore peu présentes, un nombre croissant d'investisseurs privés s'impliquent et sont prêts à jouer un rôle de «pionnier» au sein de projets globaux fortement portés par les collectivités publiques. Ceci suppose l'établissement d'un cadre d'action européen, que préconise aujourd'hui un nombre croissant de pays.

### ► Proposition 12

La qualité des projets et la mobilisation d'aides publiques, ainsi que les dispositifs de partenariats public-privé qui se mettent en place au niveau national ou régional, peuvent permettre de réduire les risques pris par les investisseurs «pionniers» ; des outils plus puissants doivent être progressivement développés pour faire monter en régime l'investissement privé dans le renouvellement urbain, dans le cadre d'une politique européenne concertée.

## Une culture nouvelle à inventer.

*Le renouvellement urbain appelle un renouvellement des pratiques et le partage d'une culture nouvelle de l'aménagement et du développement local.*

*Trois chantiers à ouvrir pour donner un coup de fouet à la mise en œuvre du renouvellement urbain.*

### 13 ► La montée en régime du renouvellement urbain demande une forte innovation culturelle et professionnelle pour tous les acteurs concernés.

Le renouvellement urbain n'est pas un processus répétitif et linéaire. On avance dans un environnement incertain, ce qui conduit à rechercher une adaptation permanente des programmes mis en œuvre aux caractéristiques mouvantes du marché, à l'émergence de besoins nouveaux, à l'incertitude de la conjoncture.

L'échelle locale est seule apte à résoudre une partie des problèmes rencontrés. Pour autant, la vision à moyen long terme est nécessaire pour donner des perspectives et des orientations, conduire des arbitrages. On doit «tenir les deux bouts de la chaîne» en même temps.

Le renouvellement urbain est au cœur du débat sur la décentralisation et l'évolution de l'intercommunalité : il touche toute une série de responsabilités locales comme des enjeux du domaine de l'Etat. Il met en œuvre des principes de subsidiarité active aux multiples échelles du territoire. Il offre sans doute un terrain exceptionnel d'expérimentations par la mise en œuvre de politiques décentralisées et de pratique de démocratie locale.

Une culture commune du renouvellement urbain est à inventer. Des outils techniques, juridiques, financiers, urbanistiques, architecturaux sont à construire.

#### ► Proposition 13

Susciter des clubs d'échange à l'échelle des régions ou des grandes agglomérations permettant la capitalisation et le développement d'une culture partagée entre les acteurs du public comme du privé. Les agences d'urbanisme, consultants, bureaux d'études, professionnels de l'architecture, de l'aménagement ou du développement économique et social peuvent constituer le support et les forces vives de ces lieux d'échange.

### 14 ► Le retour d'expérience est assez faible, il est de surcroît insuffisamment diffusé pour préparer la montée en régime du renouvellement urbain, il manque un droit à l'innovation permettant le développement d'un nombre significatif de projets de grande ampleur.

Le renouvellement urbain est une nouvelle forme de la gestion du territoire des villes, qui invente ses outils, ses méthodes, ses cadres de travail et d'action tout en faisant. On manque aujourd'hui d'un recul suffisant pour analyser en profondeur, et dans le temps, les véritables conditions de la réussite ou de l'échec de la démarche. Il serait utile que des territoires où se mettent en œuvre des politiques de renouvellement urbain, soient suivis par des experts sur une durée significative, durant le processus de renouvellement, mais aussi après que les projets aient été réalisés. Certaines agglomérations ou régions urbaines qui s'engagent dans des projets innovants pourraient être des terrains d'expérimentation prioritaires.

#### ► Proposition 14

Mener à bien une douzaine d'expérimentations sur des lieux dotés de moyens d'expertise que l'on s'efforcera de suivre et d'aider dans le temps afin d'en tirer les enseignements. Cette action devrait en priorité concerner des agglomérations qui ont l'ambition de développer des politiques de renouvellement urbain à grande échelle.

### 15 ► Une démarche de recherche action nécessaire

La recherche, la recherche-action sur l'urbain reste faible, même si on écrit relativement abondamment sur la ville. Bien des questions restent à explorer, à investir, à comprendre. Il paraît nécessaire, par rapport aux enjeux du renouvellement urbain de bâtir un véritable programme de «recherche-action» en priorité dans le domaine économique : économie du renouvellement urbain, question foncière, marchés de l'habitat, dynamique public-privé etc... Le monde universitaire, tout comme les structures nationales de recherche et d'études, doivent se saisir plus fortement de ces questions qui sont déterminantes pour l'avenir des villes et des agglomérations.

#### ► Proposition 15

Développer un corpus de connaissance dans le champ de l'économie afin de permettre d'établir des bilans de projets, des modes d'évaluation foncière et immobilières et de faire apparaître les arbitrages nécessaires au sein des budgets publics et des mécanismes de redistribution.

## Conclusion

▼ Le renouvellement urbain comme élément majeur d'une politique urbaine et d'une politique de la ville n'est plus seulement en France une avancée conceptuelle, une tentative localisée, un ensemble d'intentions des grands acteurs ou encore une panoplie «renouvelée» de démarches, de moyens de financements, de procédures. Il est devenu, récemment, une pratique qui se répand progressivement, il commence à être mis en oeuvre significativement dans nombre de villes et agglomérations.

▼ La démarche conjointe CDC-FNAU conduite en 1999, avait mis en évidence que toute une série de «conditions de réussite» nécessaires pour conduire de véritables politiques de renouvellement urbain, pour mener à bien des projets de renouvellement urbain. C'est au travers de la mise en oeuvre que l'on pourrait à la fois constater la plus ou moins grande réalisation de ces conditions de réussite et discerner les difficultés et écueils à surmonter.

▼ La présente expertise s'est donc attachée à cet examen, en prenant comme fil conducteur, le fait que la mise en oeuvre du renouvellement peut s'apparenter à une «chaîne» dont les différents «maillons» doivent être solides et efficaces. Fondée notamment sur des investigations de «terrain» menées sur quatre agglomérations différenciées (Lyon, Nantes, Clermont-Ferrand et Montbéliard), cette démarche a pu dégager toute une série de «maillons» faibles ou sensibles qui peuvent handicaper une mise en oeuvre efficace.

▼ Malgré les avancées constatées, on observe qu'il y a encore du chemin à faire pour se rapprocher des conditions de réussite énoncées, pour faire en sorte que la chaîne fonctionne sans rupture et sans «à coups» et pour que le renouvellement urbain puisse monter en régime.

▼ Ainsi une véritable vision du devenir souhaitable des territoires à l'échelle d'agglomération fait souvent défaut, ainsi les stratégies de renouvellement sont elles encore trop floues, ainsi les processus de pilotage et de conduite de projet sont-ils encore mal assurés, ainsi la mobilisation et le partenariat avec les acteurs privés est-il encore modeste, ainsi l'implication des habitants n'est pas vraiment efficiente, ainsi le rôle et l'adaptation des opérateurs tardent-ils à se faire, ainsi les différents acteurs ont quelques difficultés à changer leurs pratiques, leurs habitudes, leurs comportements, etc...

▼ Sur tous ces éléments, des évolutions et des adaptations, réglementaires, techniques, financières sont encore nécessaires et seront indispensables pour permettre des politiques de renouvellement urbain de grande ampleur.

▼ **Mais la conviction que l'on acquiert au fil de cette investigation est qu'il existe surtout un formidable besoin d'apprentissage et d'acquisition de savoir-faire. La complexité des projets de renouvellement urbain, leur diversité, leur durée, leurs enjeux multiples demandent très certainement de nouvelles pratiques des acteurs publics et privées qui savent s'adapter, ainsi qu'une culture «renouvelée» à la mesure de ce formidable enjeu.**

# La chaîne de mise en œuvre du renouvellement urbain

## RAPPORT

### s o m m a i r e

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Généralités</b>  | <b>31</b> |
| A • Essai de définition du renouvellement urbain.   | 33        |
| B • Rappel : « Douze propositions pour une ville renouvelée. » (1999)   | 35        |
| C • Le renouvellement urbain est engagé....   | 39        |
| D • ...Mais il a besoin d'une chaîne de mise en œuvre.  | 43        |
| E • Quatre agglomérations étudiées : Clermont, Lyon, Montbeliard, Nantes  | 47        |
| 1) Une diversité, reflet de l'histoire des villes.  |           |
| 2) Des convergences sur certaines problématiques.   |           |
| <br><b>Première partie :</b>  |           |
| <b>Le renouvellement urbain entre stratégie d'agglomération<br/>et pilotage politique du projet : une ambition à finaliser.</b> | <b>55</b> |
| 11 • L'amont : vision de la ville, stratégies urbaines, inscription du<br>renouvellement urbain.                                | 55        |
| 1.11 - L'abondance peu ordonnée des démarches et documents « amont ».   |           |
| 1.12 - La nécessaire clarification des ambitions.   |           |
| 1.13 - La recherche de véritables stratégies spatiales  |           |
| 12 • Le projet : une vision et une stratégie déclinées en orientations,<br>en objectifs, en programmes.                         | 61        |
| 1.21 - Les différentes notions de projets.  |           |
| 1.22 - Les projets urbains de renouvellement.   |           |
| 13 • Le pilotage politique du projet.   | 69        |
| 1.31 - Ce que recouvre le pilotage politique.   |           |
| 1.32 - Quelles pratiques du pilotage politique ?  |           |
| <br><b>Deuxième partie :</b>  |           |
| <b>Le renouvellement urbain entre projet et dispositifs opérationnels :<br/>une mise en œuvre à structurer.</b>                 | <b>75</b> |
| 21 • Le pilotage technique.   | 75        |
| 2.11 - Projets, démarches, procédures.  |           |
| 2.12 - Entre pilotage traditionnel et pilotage novateur...  |           |
| 2.13 - A propos des expériences locales.  |           |
| 2.14 - Direction de projets et équipe de projets.   |           |
| 22 • Le passage à l'opérationnel : dispositifs et opérateurs.   | 83        |
| 2.21 - Les dispositifs contractuels et financiers   |           |
| 2.22 - Les opérateurs   |           |

Clermont-Ferrand  
L'avenue de la République :  
axe du « quartier République ».  
Photo : Service Communication  
Ville de Clermont-Ferrand

## s o m m a i r e ( s u i t e )



*Clermont-Ferrand  
La nouvelle place du 1<sup>er</sup> Mai.  
Photo : Service Communication  
Ville de Clermont-Ferrand*

**TROISIÈME PARTIE :**

**Les acteurs locaux et nationaux, publics et privés face au renouvellement urbain : de nécessaires adaptations.** 89

**3.1•Les collectivités locales.** 89

- 3.11 - Les collectivités locales, acteur central du renouvellement.
- 3.12 - De quelques problèmes de fonctionnement

**3.2•L'Etat.** 97

- 3.21 - Un Etat fortement concerné.
- 3.22 - Un Etat soumis à de nouvelles logiques...

**3.3•Les autres acteurs.** 101

- 3.31 - Les autres pouvoirs publics.
- 3.32 - Les acteurs privés.
- 3.33 - Les habitants et la population.
- 3.34 - Les bailleurs sociaux.
- 3.35 - La Caisse des dépôts et consignations.
- 3.36 - Les outils d'aide à la décision notamment les agences d'urbanisme.
- 3.37 - Les opérateurs d'aménagement.

**QUATRIÈME PARTIE :**

**Mise en œuvre de la chaîne du renouvellement urbain : des problèmes latents importants** 111

**4.1•La bonne appréhension des échelles de temps et d'espace.** 111

**4.2•Le jeu des concurrences et des complémentarités spatiales, une des clefs du renouvellement urbain.** 113

**4.3•A propos des approches économiques et financières.** 117

**4.4•Quelle conjonction d'efforts publics et privés ?** 121

**4.5•La mise en œuvre du renouvellement urbain : une question «d'ascenseur».** 123

**4.6•Renouvellement urbain et freins culturels.** 125

**CONCLUSION** 129

*GPV  
Centre de Vaulx-en-Velin.  
Photo : © F. GUY/A.U.*



## GÉNÉRALITÉS



*Clermont-Ferrand  
Polydôme, le nouveau centre  
d'expositions et de congrès.  
Photo : Service Communication  
Ville de Clermont-Ferrand*

## A ▶ Essai de définition du renouvellement urbain.

▼ **La ville est vie, la ville est mouvement, la ville se transforme en permanence, la ville se renouvelle sans cesse.** Elle change certes plus ou moins régulièrement, plus ou moins rapidement mais une ville qui ne change pas et qui se fige devient une ville morte. Evoquer la ville renouvelée, parler de renouvellement urbain peut donc sembler une forme de «lapalissade». **Pourtant, depuis quelques années, une réflexion s'est engagée, une politique s'amorce autour d'une ambition : mener à bien du renouvellement urbain sur certains territoires.**

▼ **Le renouvellement urbain, en 2001, est effectivement entré largement dans les mœurs des acteurs de la ville, des responsables de leur développement, de leur aménagement, de leur adaptation aux besoins des populations.** Il constitue une des préoccupations majeures de beaucoup de villes et d'agglomérations, fait l'objet de toute une série de mesures législatives, de nouvelles démarches contractuelles, de procédures d'aides et alimente bon nombre de colloques et de journées d'études.

▼ **Il est nécessaire de préciser, ici et maintenant, ce que recouvre le renouvellement urbain.** En effet, ce terme correspond à un «moment» de l'histoire de nos villes, du moins d'une bonne partie d'entre elles, à une situation et à une évolution d'un certain nombre de quartiers ou de morceaux de ville aux caractéristiques particulières, à un «état» de l'action sur la ville montrant des limites inquiétantes.

▼ **Penser et agir pour le renouvellement urbain,** c'est observer qu'un certain nombre de quartiers et de morceaux de ville ne se renouvellent pas ou se renouvellent mal, sont fortement marqués et sont durablement dans une spirale négative, que les modes et le moyens d'action de pouvoirs publics pour y remédier ne donnent pas les résultats escomptés, ne gagnent pas la course poursuite entre la spirale de la déqualification et la dynamique de requalification. C'est aussi constater que cette situation est de moins en moins tolérée par les habitants aussi bien que par l'ensemble de la population et que donc, en conséquence, il est indispensable de «renouveler» objectifs, méthodes et moyens d'action des pouvoirs publics sur ces territoires pour les faire entrer dans un cercle vertueux de création de valeur.

▼ **Le renouvellement urbain entend prendre en compte différents types de territoires qui ne se renouvellent pas ou se renouvellent mal :**

- des quartiers anciens résidentiels dégradés, connaissant des processus de déqualification et/ou écartés des processus de valorisation,
- des quartiers (et souvent des « morceaux de ville ») anciens et mixtes (surtout du XIX<sup>ème</sup> ou du début XX<sup>ème</sup> siècle) associant de l'habitat souvent modeste et vétuste et des activités industrielles notamment, qui périclitent et/ou se délocalisent, quartiers dont la valorisation est particulièrement difficile,
- des quartiers récents, constitués d'ensembles de logements locatifs sociaux et parfois aussi de copropriétés, très marqués par l'urbanisme des « tours et des barres », affectés durablement par des processus de dégradation, de dévalorisation, de marquage, concentrant un certain nombre de dysfonctionnements sociaux.

▼ **En outre, si le terme de renouvellement urbain fait plus facilement écho à un renouvellement « physique »** au demeurant parfois bien nécessaire et pour partie naturel, s'inscrivant dans la logique de la transformation régulière des villes, des « établissements humains », **il fait écho aussi à d'autres formes de renouvellement** concernant les aspects sociaux, économiques, culturels de la vie des habitants, de la « vie en ville » : **le renouvellement urbain, c'est aussi une contribution à ce que la ville, cette ville-là, « fasse société »**. Pour reprendre la formulation des promoteurs de la « ville renouvelée » sur la métropole lilloise, initiateurs du renouvellement urbain : leur ambition était, est toujours de tendre à **« une ville renouvelée, accompagnant et étant accompagnée d'une société (et/ou d'une citoyenneté) renouvelée »**.

**B ► Rappel :**  
**« douze propositions pour une ville renouvelée » (1999).**

Comme cela a été évoqué dans l'avant-propos de cet ouvrage, la présente démarche s'inscrit comme une seconde étape d'une réflexion commune et continue de la CDC et de la FNAU sur le renouvellement urbain, ses finalités, ses objectifs, ses méthodes, ses moyens, etc...

La première étape, engagée début 1999, s'est attachée aux conditions de réussite d'une politique de renouvellement urbain dans les agglomérations françaises et s'est traduite par un ouvrage (paru en octobre 1999) intitulé : « Douze propositions pour une ville renouvelée ».

Il est utile de rappeler l'intitulé de ces propositions, leur degré d'appropriation par les partenaires et la manière dont elles sont mises en œuvre deux ans après (on rappellera que cet ouvrage est disponible à la FNAU et à la CDC).

• **Le cadre de référence territorial et politique**

**Le renouvellement urbain suppose une volonté politique forte de l'autorité d'agglomération.**

- ① Le périmètre de la politique de renouvellement urbain est nécessairement large, la responsabilité de sa définition et de sa mise en œuvre incombe à l'autorité d'agglomération.
- ② Une meilleure cohérence et une forte opérationnalité des documents de référence politique et stratégique s'impose.
- ③ Le renouvellement urbain suppose de renforcer les capacités d'agir des collectivités d'agglomération par de nouveaux transferts de compétences et de ressources.

*Vis à vis de ce thème et des propositions qui s'y réfèrent, un constat encourageant peut être fait, deux ans après : le contexte législatif et les pratiques vont nettement dans le sens d'une autorité politique d'agglomération plus forte, dans le sens de capacités d'agir plus substantielles des collectivités locales (communautés, communes).*

*Mais ce mouvement est en cours et, sur le terrain, il est loin d'avoir atteint un nouvel équilibre.*

### • La maîtrise d'ouvrage et le partenariat

Le pilotage stratégique incombe à l'autorité d'agglomération, la mise en œuvre opérationnelle des projets nécessite une organisation rigoureuse au niveau pertinent.

- 4 Un pilotage politique et stratégique d'ensemble au niveau de l'agglomération dans une organisation resserrée, apte à exercer pleinement les arbitrages.
- 5 A l'échelle de chaque projet de renouvellement urbain, un management spécifique assure la conduite de projet sous la forme d'une mission de renouvellement urbain clairement identifiée.
- 6 L'organisation effective du débat public et de la participation des habitants à l'échelle de l'agglomération et du quartier.

*Au regard des ambitions souhaitées, il se dégage une tendance de plus en plus nette pour assumer un pilotage politique et stratégique, pour mettre en place un vrai management spécifique, même si la mise en œuvre apparaît parfois lente et difficile. Vis à vis du débat public, de la participation et de l'implication de la population, force est de reconnaître qu'au delà d'expériences ponctuelles intéressantes, les avancées sont encore bien modestes.*

### • La gestion urbaine et sociale.

La gestion est à la fois un préalable et une composante essentielle du renouvellement urbain.

- 7 Des chartes de qualité engageant tous les partenaires à définir un niveau de service urbain à atteindre.
- 8 La création ou le renforcement d'une fonction de coordination en charge de suivre la gestion globale, sociale et urbaine sur les territoires en renouvellement.
- 9 Les structures de gestion des différents organismes concernés (collectivités, HLM, Etat, etc..) doivent être adaptées et renouvelées pour atteindre cet objectif de qualité.

*La gestion urbaine et sociale, la gestion de la proximité, la gestion du quotidien sont désormais reconnues et le plus souvent prises en compte dans presque toutes les politiques de renouvellement urbain ; pour autant, nécessitant des mutations d'organisation, de pratiques, de partenariat, des mutations de management, des mutations culturelles, la gestion urbaine et sociale met quelque temps à se mettre en œuvre efficacement.*

### • Les outils techniques et financiers

L'enjeu de renouvellement nécessite de mobiliser un investissement public fort et de longue durée sur les territoires concernés et d'attirer l'investissement privé.

- 10 Un investissement public fort sur les territoires concernés, mutualisé au niveau de l'agglomération.
- 11 Des conditions de financement sur la longue durée permettant un portage des opérations ainsi que la création de fond d'aide à la mobilisation du foncier.
- 12 Le rôle de l'investissement privé est indispensable pour développer un processus de valorisation auto-reproductible. Il convient de repenser les modes de partenariat public-privé.

*L'adaptation des outils et des méthodes est nettement engagée : les outils financiers se développent et s'affinent, le partenariat entre public et privé se construit mais dans le même temps, au fur et à mesure que les projets et les opérations se mettent en place, on se rend compte que les outils techniques et financiers sont insuffisants ou n'ont pas assez de capacités d'adaptation, d'anticipation, de portage ou de réactivité, que la mobilisation du privé est partielle, que l'enchaînement public-privé n'est pas assez préparé, lisible, etc....*



Lyon  
Projet d'espace public de la  
Montée de la Grande Côte.  
Photo : © F. GUY/A.U.

## C ▶ Le renouvellement urbain est engagé...

Depuis le précédent travail de recherche et d'expertise, les conditions de réussite du renouvellement urbain, ont pu progresser même si cette progression est partielle et parfois balbutiante. Cependant, il est opportun de souligner que le renouvellement urbain peut s'inscrire, de plus en plus, dans un cadre et dans un contexte qui lui sont plus favorables, du moins qui répondent mieux aux questions alors évoquées. En effet, on peut citer dans cette perspective les éléments suivants :

- **L'évolution du contexte législatif.**

**La question du gouvernement des villes, de leur développement, de leur transformation comme de leur gestion s'inscrit actuellement dans une évolution significative du contexte législatif.**

En effet, les lois Voynet ( en termes de projet et de gouvernance) et Chevènement ( en termes de compétences, de moyens et de pouvoirs) incitent globalement à un développement de l'intercommunalité, à un renforcement des compétences et des moyens à l'échelle de l'agglomération, à un accroissement de la solidarité à cette échelle, à l'existence de véritables politiques de développement. Ces lois, surtout si on les comprend comme une étape vers une véritable décentralisation (et dont la prochaine étape serait l'élection au suffrage universel de l'échelle de l'agglomération), constituent des marches importantes vers une «gouvernance» des villes, vers une responsabilité accrue des acteurs locaux, tous éléments dont on a souligné qu'ils constituent des conditions de réussite d'une politique ambitieuse de renouvellement urbain.

D'autre part, la loi «Solidarité et Renouvellement Urbain» apporte dans ses principes et dans ses modalités (dont certaines sont encore à préciser) toute une série d'éléments qui prennent en compte comme une des finalités et un des moyens d'action pour les villes le renouvellement urbain. Tant en termes d'orientations qu'en termes de mesures, la loi et son application sont susceptibles d'inciter et de favoriser des politiques et des actions contribuant au renouvellement urbain. Elle traduit et signifie une évolution des pouvoirs publics pour donner ou redonner aux quartiers existants plus ou moins en difficulté plus de possibilités de se renouveler, d'être mieux «traités», de devenir une offre plus concurrentielle.

#### • De nouvelles démarches orientées vers le renouvellement urbain.

La problématique du renouvellement urbain amorcée et expérimentée sur quelques sites, les évolutions des idées liées aussi à la prise de conscience des limites des actions menées sous le vocable «politiques de la ville» (cf. le rapport «Sueur» de février 1998), l'évolution du contexte législatif, le regard sur les pratiques d'autres pays, tous ces éléments concourent à aborder autrement les dysfonctionnements de certains territoires.

▼ L'Etat (Ministère délégué à la Ville) a lancé en décembre 1999 une nouvelle démarche à destination des collectivités locales : elle désigne 50 villes ou agglomérations qui bénéficient d'une démarche «Grand Projet de Ville de renouvellement urbain» (GPV) et une trentaine d'autres (la liste n'étant pas limitative) qui bénéficient d'une démarche «Opérations de Renouvellement Urbain» (ORU). En outre, à l'automne 2001, trente nouvelles «ORU» sont initiées. Sous réserve de «dossiers» concrétisant une politique et une mobilisation locales de renouvellement urbain sous forme de «projets» circonscrits qui devront recourir à des «conduites de projet», l'Etat mobilise des moyens spécifiques propres à aider les projets et à faire aussi effet de levier vis à vis des participations d'autres partenaires (différentes collectivités territoriales, Europe, etc...).

Sur la plupart des villes et agglomérations retenues pour ces démarches, des conventions sont signées ou vont l'être. Le renouvellement urbain a pris corps : des politiques se formulent, des stratégies s'esquissent, des projets se concrétisent, des opérations se précisent. Les dossiers font certes apparaître des insuffisances de vision, de projet, de passage à l'opérationnel, de moyens mobilisés, d'interaction, d'adaptation des méthodes et des pratiques de traitement de quartiers au demeurant très diversifiés, mais ils constituent une avancée appréciable et sont un point d'accroche important pour donner toute sa place à l'ambition d'un renouvellement urbain qui «remette dans la ville» toute une série de quartiers ou de morceaux de ville «habités» qui peinent à sortir de leur «blocage».

#### • Un accroissement des outils techniques et financiers.

**Pour l'ambition du renouvellement urbain, ces deux dernières années ont été marquées par des progrès substantiels en outils techniques et financiers.**

▼ L'Etat, notamment au travers du financement du logement et au travers des procédures GPV et ORU, améliore sensiblement le financement du renouvellement urbain, à la fois, pour le montage financier des opérations et pour les aspects ingénierie (études, conduite de projet, etc..)

▼ La Caisse des Dépôts et Consignations qui a fait du renouvellement urbain en accord avec l'Etat, une de ses grandes missions d'intérêt général, apporte dans le cadre de ses fonctions de prêteur et de ses fonctions d'investisseur des méthodes et un ensemble de produits qui contribuent au montage des projets et des opérations.

*Sans conteste, le renouvellement urbain bénéficie de conditions financières sensiblement plus favorables. Cela permet-il de répondre suffisamment aux enjeux et aux défis ? Sans doute pas encore et au regard des territoires très marqués, des villes ou agglomérations qui accumulent des héritages urbains lourds et des situations socio-économiques pesantes, il faut envisager, au fur et à mesure de la montée en régime des politiques locales et des projets des apports techniques et financiers plus importants.*



Montbeliard  
Le centre commercial  
du quartier Champvallon à Béthoncourt.  
Le renouvellement urbain au service  
de la vie économique et du lieu social.  
Photo : A.U.B.

## D ▶ ...mais il a besoin d'une chaîne de mise en œuvre.

Avant de s'intéresser plus précisément à la notion de «chaîne» de mise en œuvre du renouvellement urbain, il peut être utile d'évoquer deux questions préalables que ne manquent pas de se poser les acteurs locaux :

- ▶ *Qu'est ce qu'une politique de renouvellement urbain dans une ville, dans une agglomération ?*
- ▶ *Qu'est ce qu'un projet de renouvellement urbain ?*

- D'une manière schématique, une politique de renouvellement urbain sur une ville, sur une agglomération, cela doit être et commence à être un volet important, une des quelques orientations majeures de la vision d'avenir à moyen et long terme de l'agglomération, d'une vision véritablement prospective, fondement de ce qu'on appelle généralement un «projet d'agglomération».

Un volet qui, sous la problématique générale de ne pas laisser à l'écart des territoires qui ne se renouvellent pas ou se renouvellent mal, participe aussi à la mise en œuvre de grands objectifs d'aménagement et de développement sociaux et économiques :

- ▶ mieux utiliser et valoriser les territoires urbains existants par rapport au développement périphérique,
- ▶ insérer et/ou réinsérer des populations en difficulté ou «marquées»,
- ▶ faire participer ces territoires au fonctionnement économique d'ensemble,
- ▶ renouveler un urbanisme et un cadre de vie insatisfaisants.

L'idée de «construire» une politique de renouvellement urbain à l'échelle de l'agglomération qui soit un des volets prioritaires d'une politique d'ensemble de développement et qui conduit à rendre un arbitrage en faveur du renouvellement urbain fait lentement son chemin. On imagine que les futurs SCOT (Schéma de cohérence territoriale) devront traduire les arbitrages en faveur du renouvellement urbain.

En observant les différentes situations locales, au travers notamment des dossiers des Grands Projets de Ville de Renouvellement Urbain et des Opérations de Renouvellement Urbain, l'impression prévaut que les politiques de renouvellement qui se mettent en place de manière plus ou moins explicites, ont désormais besoin de se formuler plus nettement, plus explicitement, de figurer comme un volet délibéré d'une politique

d'ensemble, de se définir comme un facteur de développement. Pour autant, sur chaque agglomération, l'expression et la traduction de cette ambition sont encore émergentes, ont besoin de progresser, s'affiner et s'approfondir.

#### • Qu'est ce qu'un projet de renouvellement urbain ?

En préalable sans doute convient-il de dire ou de redire que le renouvellement urbain, plus qu'une pratique de l'aménagement est une conception de la politique urbaine et aussi une philosophie de la gestion urbaine.

**Ceci étant précisé, quelques éléments de définition et quelques ingrédients d'un «projet de renouvellement urbain» peuvent en être rapprochés, au travers des regards sur les situations locales, parfois par des échos «a contrario».**

Un projet de renouvellement urbain nécessite de pouvoir s'inscrire dans une politique d'ensemble de développement et de renouvellement urbain, dans les orientations majeures sociales, économiques et urbaines. D'autre part, un tel projet doit pouvoir se définir à une échelle suffisante, non seulement sur le territoire «bloqué» et/ou qui fonctionne mal, mais aussi sur les espaces proches, voisins, contigus qui peuvent participer et contribuer à sa réussite (ou à ses difficultés). Sur la vision du projet ou sur son dessein, il est essentiel que soient définis et cadrés ambitions, perspectives, objectifs à différents termes, notamment à moyen et long terme, car «l'échéance» de tels projets est, le plus souvent, le temps long, au moins d'une quinzaine d'années et ceci, même si certaines ambitions et perspectives seront «ouvertes», pourront s'infléchir et se modifier au fil du temps.

Quant au contenu, qui doit alimenter le «dessein», il lui faut prendre en compte, articuler et «mixer» différents volets : habitat, aménagement urbain, activités, équipements et services, espaces publics, desserte, peuplement, etc...

Tout ceci doit s'insérer dans une «stratégie», stratégie de conception, apte à transformer rapidement et significativement certaines conditions de vie et l'image locale, stratégie de mise en œuvre, articulante et programmant les projets, les opérations, les actions. Dans la phase d'élaboration d'un tel projet, à partir du moment où les lignes directrices de l'ambition et du dessein sont définies, où les éléments du contenu sont cadrés, où la stratégie de mise en œuvre est esquissée, il est sans nul doute opportun de recourir au «dessin», de faire appel à un concepteur (via un marché de définition).

**Il peut y avoir alors une interface fructueuse, entre «dessein» et «dessin» et ceci dans le bon ordre.**

**Enfin, qui dit projet dit aussi conviction, volonté et capacité de portage.**

• Evoquer le terme de «chaîne» comme fil conducteur de la réflexion et de l'analyse sur la mise en œuvre du renouvellement urbain nécessite quelques commentaires.

La métaphore veut indiquer que, depuis l'idée d'une politique de renouvellement urbain, d'un projet et/ou d'une opération ou d'une action contribuant au renouvellement urbain jusqu'à leur réalisation concrète, jusqu'au fonctionnement qui signifie que les objectifs sont tenus, la mise en œuvre repose sur un ensemble d'acteurs, de démarches, d'outils, de pratiques qui doivent constituer une chaîne dont ils sont des maillons qui, s'ils sont bien accrochés, apportent la solidité nécessaire pour «tirer» le renouvellement urbain.

Dans cette approche de la mise en œuvre, il est d'autre part nécessaire de bien comprendre que les politiques et les projets de renouvellement urbain se réfèrent à des modes de faire assez différents des politiques et des projets du développement urbain assez classiques de la période des «trente glorieuses». A l'époque, les politiques et les projets pouvaient se dérouler de manière logique et séquentielle, on pouvait «enchaîner» les phases de mise en œuvre l'une après l'autre : maîtrise foncière, préparation et équipement du terrain, construction, finition des aménagements, mise en place de la gestion.

Avec le renouvellement urbain, nous ne pouvons plus être sur le même mode de faire : la situation est plus complexe, plus mouvante, il faut faire avec du bâti existant, avec des usages, avec des habitants, avec des images et du marquage ; le schéma séquentiel ne fonctionne plus guère. Entre l'amont et l'aval, entre les différentes échelles spatiales et temporelles, entre les différentes logiques et thématiques (sociales, économiques, urbaines, patrimoniales, culturelles, etc.), il existe bien des interactions et il faut faire constamment «l'ascenseur». Des contraintes et des opportunités imprévues ou peu prévisibles apparaissent, des actions ou des opérations rencontrent des difficultés ou au contraire bénéficient de nouvelles facilités, etc.... Il devient essentiel dans ce contexte de pouvoir remonter la chaîne et la redescendre à nouveau, de pouvoir exercer un «va et vient» permanent ce qui suppose que les différents maillons de la chaîne sont bien accrochés.



Nantes  
L'île de Nantes, le site  
des anciens chantiers navals.  
Photo : AURAN

## E ► Quatre agglomérations étudiées : Clermont, Lyon, Montbéliard, Nantes.

### 1) Une diversité, reflet de l'histoire des villes.

Les quatre agglomérations, base de ce travail d'investigation, font apparaître une assez forte diversité lorsqu'on les examine sous l'angle de la problématique du renouvellement urbain. Cette diversité apparaît au travers des différentes approches qu'il faut pratiquer pour bien cerner localement la problématique du renouvellement urbain.

• Si on s'intéresse d'abord au contexte, à l'environnement, au «stade» de développement de la ville et de l'agglomération, la diversité émerge nettement.

Ainsi, en étant très schématique peut-on souligner que :

- **Lyon** est une métropole de plus d'un million d'habitants, métropole d'échelle européenne à vocation internationale, métropole à la fois industrielle et de services, ayant connu déjà reconversion et redéploiement d'activité, métropole dynamique et influente d'une vaste région, bénéficiaire du phénomène de métropolisation.
- **Nantes** est ce qu'on pourrait appeler une grande ville de Province devenue une métropole régionale voire interrégionale, acquérant un rôle de pôle européen de l'ouest français, réussissant, à l'échelle de l'ensemble Nantes - Saint-Nazaire, à développer et/ou redéployer un pôle industriel et à être aussi un pôle de services assez complet et de bon niveau.
- **Clermont-Ferrand** est ce qu'on peut appeler une capitale régionale de province. Elle combine un rôle de pôle de services qui s'est bien renforcé ces dernières années et un rôle de ville industrielle très liée à une activité dominante, les pneumatiques avec Michelin. Son arrière-pays n'est pas très important.
- **Montbéliard** est une ville de taille moyenne (agglomération de 120.000 habitants). Cette agglomération est composée d'un ensemble de petites villes autour de Montbéliard, ville-centre de 30.000 habitants. C'est ensemble urbain s'est développé autour de l'industrie automobile (Peugeot) qui reste l'activité largement dominante.

• **Si on s'intéresse aux types et à l'importance des secteurs à renouveler, il est indéniable qu'ils offrent une forte diversité :**

Ainsi, sans vouloir être exhaustif, doit-on remarquer que nous rencontrons :

► des différences de «degré» de difficultés, en ce sens que certains secteurs sont ou peuvent être assez rapidement et sans surinvestissement (5/6 ans) dans une perspective de renouvellement «normal» s'intégrant au marché, dans la dynamique de transformation quasi-naturelle de la ville (secteur République-Montferrand à Clermont-Ferrand), d'autres au contraire ne se renouvellent guère, sont durablement «hors marché», nécessitent et nécessiteront des investissements importants de «renouvellement» qui auront des résultats à moyen et long terme (10/20 ans) .

► des différences de «nature» : quartiers voire secteurs entiers de ville (comme l'île de Nantes), secteurs dominés par des activités industrielles qui déclinent et/ou se délocalisent et qui sont dans une forme de grande «entreprise de reconquête» à 20 ans, grands ensembles HLM des années 60 à 75, éternels sujets des politiques de la ville pour lesquels les spirales de déqualification empêchent en quelque sorte le renouvellement de ces territoires (grands ensembles lyonnais de la première couronne est, quartiers Nord de Clermont-Ferrand, etc...), des ensembles HLM de taille moyenne dans de petites communes (cas de l'agglomération de Montbéliard) qui se déclassent et deviennent hors échelle au regard du contexte physique et humain, etc...

• **Si on prend en compte l'organisation des collectivités locales, la structuration de l'intercommunalité ainsi que les compétences acquises et exercées, il apparaît des différences substantielles.**

Ainsi doit-on évoquer pour illustrer que nous sommes en présence :

► d'une **Communauté Urbaine, ancienne**, de «plus de trente ans», particulièrement développée, très structurée et bien équipée sur la métropole lyonnaise, exerçant fortement et pleinement depuis quelque temps déjà l'intercommunalité dans les compétences d'aménagement, d'urbanisme, d'habitat, de politique de la ville.

► d'une **Communauté Urbaine, toute récente**, qui se met en place avec ambition sur l'agglomération de Nantes, qui fait suite à un District à dominante technique et qui peut prendre appui sur une base solide d'intervention jusqu'alors localisée dans les services de la ville de Nantes et sur une agence d'urbanisme bien présente en amont.

► d'une **nouvelle Communauté d'agglomération** sur l'agglomération de Clermont-Ferrand qui vient d'être constituée et qui est en cours d'organisation. Il existait un District à dominante technique et l'agence d'urbanisme est de création très récente.

► d'une **nouvelle Communauté d'agglomération sur l'agglomération de Montbéliard**, la première mise en œuvre à la suite de la loi Chevènement faisant suite à un District qui a été très présent dans le champ du développement économique mais peu présent dans le champ de l'urbanisme et de la politique de la ville. Cette intercommunalité bénéficie d'une agence d'urbanisme fort présente dans tout l'amont des politiques urbaines.

*Ces quelques observations, sur quatre agglomérations, montrent que bien des éléments de diversité existent qu'ils soient liés au contexte, aux secteurs eux-mêmes à renouveler, à l'organisation des collectivités locales, en particulier en termes d'intercommunalité. Ces constats interpellent les acteurs, les acteurs locaux pour qu'ils sachent prendre en compte et faire prendre en compte leurs spécificités, leurs caractéristiques propres, les acteurs des échelles supérieures de solidarité et de compétence pour que leurs actions et leurs interventions sachent et puissent prendre en compte ces diversités. Cela suppose des modes d'approche et de négociation «renouvelés», assez différents de ceux auxquels bien des intervenants sont culturellement habitués.*

## 2) Des convergences sur certaines problématiques.

Dans la mesure où on s'intéresse sur ces agglomérations aux problématiques de renouvellement urbain, on s'aperçoit, malgré les différences évoquées ci-dessus, qu'il existe bien des éléments de convergence sur un certain nombre de problématiques.

• **Si on prend comme angle d'approche l'énoncé des enjeux, on doit constater qu'ils convergent assez fortement sur les points suivants :**

► le renouvellement urbain (encore une fois au sens de traiter délibérément les territoires ou sites qui se renouvellent pas ou mal ou pas assez vite) fait partie, sans conteste, des grandes orientations de l'agglomération même s'il existe des «degrés» dans l'expression et la précision de cette orientation prioritaire,

► le renouvellement urbain est pris en compte comme une vision et une ambition nettement «renouvelées» des politiques traditionnelles sur les

territoires en difficulté et plus ou moins «en panne» : schématiquement, il ne s'agit plus de collectionner les pansements (ou de laisser plus ou moins à l'abandon en attendant des jours meilleurs) mais de reconstruire des quartiers, des morceaux de ville.

• **Si on s'intéresse à des éléments de stratégies et de contenu, on peut également observer des points de convergence sur :**

► la recherche (certes encore plus ou moins élaborée) de stratégies spatiales qui intègre le renouvellement urbain en général et les territoires de renouvellement en particulier dans le cadre d'une stratégie d'ensemble de l'agglomération et éventuellement de stratégies sur des secteurs ou des parties d'agglomération ; dans le même ordre d'idée, une attention particulière des lieux de renouvellement urbain avec toutes les franges et tout le voisinage des lieux,

► la prise de conscience des échelles de temps, des rythmes et des temporalités du renouvellement urbain ; les ambitions et les projets se formulent plus souvent à 10/15 ans, on phase les projets, on s'attache à bien maîtriser et à bien coordonner, selon les thématiques, les différentes temporalités des facteurs de renouvellement,

► l'interrogation assez fortement partagée sur les lieux les plus durs «physiquement» (urbanisme, nuisance, etc...) les plus marqués et les plus stigmatisés, les plus facteurs d'exclusion sur le «passage» par un renouvellement assez radical.

• **Si on examine plus précisément les aspects liés au comment faire et aux modes de faire, il est possible de relever, ici aussi, des points de convergence tels que :**

► le souci d'une maîtrise d'ouvrage forte, sinon unique, des collectivités locales sur la politique d'ensemble de renouvellement urbain et sur les projets de renouvellement urbain et, dans cette perspective, une certaine «refondation» du partenariat avec l'Etat et des rapports entre les principaux acteurs. Il existe un besoin de clarification sur le «qui décide de quoi ?» et sur «quels moyens pour instruire et faire respecter les décisions ?»,

► sensibilisation accrue des collectivités locales et des partenaires principaux : Etat, CDC, bailleurs, etc... sur la conduite de projet, sur l'ingénierie de l'élaboration à la mise en œuvre, sur le passage des ambitions et des intentions à de véritables projets et ensuite des projets aux mises en œuvre et aux réalisations.

*Il existe donc des éléments de convergence, des réflexions, interrogations, intentions qu'on retrouve dans les différentes agglomérations même s'ils ne sont pas exprimés toujours avec la même force et avec la même clarté. Ces points de convergence constituent un socle qui reste encore un peu flou mais qu'il faudrait «utiliser» pour contribuer à progressivement rendre plus performant, plus adapté, plus «impliquant» tout le mode de faire.*



*Lyon  
L'architecture du quartier des Canuts  
des pentes de la Croix Rousse.  
Photo : © F. GUY/A.U.*

## QUATRE AGGLOMERATIONS ENGAGEES DANS LE RENOUVELLEMENT URBAIN



Clermont-Ferrand  
 Les quartiers nord (le stade Gabriel  
 Montpied au premier plan).  
 Photo : Service Communication  
 Ville de Clermont-Ferrand

## PREMIÈRE PARTIE :

### Le renouvellement urbain entre stratégie d'agglomération et pilotage politique du projet : une ambition à finaliser.

#### 1.1 - L'amont : vision de la ville, stratégies urbaines, inscription du renouvellement urbain.

##### 1.11 - L'abondance peu ordonnée des démarches et documents «amont».

Le renouvellement urbain bien compris, parce qu'il nécessite de s'inscrire dans des politiques plus globales et dans des échelles spatiales larges, parce qu'il renvoie à de nombreux thèmes concernant le fonctionnement de la ville et de ses habitants (thèmes qui interfèrent d'ailleurs souvent) a véritablement besoin qu'un «corpus» amont cohérent existe, c'est à dire que les connaissances et les analyses générales et thématiques existent et soient clairement formulées, que la vision et les perspectives souhaitées de moyen/long terme de développement et de transformation ainsi que les grandes orientations soient définies et affichées, que les déclinaisons spatiales et thématiques de court /moyen terme soient au moins cadrées et mieux fassent l'objet de plans/programmes.

##### • Si on examine les situations locales, on peut faire les constats suivants :

- ▶ les documents présentant de véritables diagnostics, esquissant de grandes orientations, définissant vision et ambition en matière de développement et d'aménagement de la ville existant et/ou ont existé à travers différentes démarches telles les schémas directeurs ou les projets d'agglomération. Pour autant rien n'est vraiment satisfaisant : certains sont obsolètes, d'autres dépassés par les démarches sectorielles ou contractuelles, etc... On ne trouve pas vraiment de document unique de référence à partir duquel, le reste pourrait s'articuler. Ce «tout amont» est plutôt défailant (ce qui ne veut pas dire qu'il n'y ait pas parfois une certaine abondance de réflexions). La métropole lyonnaise se dote sans doute de ce document de référence (ou de ses bases) avec Millénaire 3.
- ▶ les documents à caractère contractuel existent ou existeront, nécessairement et expriment de manière plus au moins nette une certaine vision du devenir de l'agglomération, de ses orientations mais, il est devenu banal de

le constater, ces démarches - contrat d'agglomération, contrat de ville, GPV/ORU notamment - **ne s'articulent pas de manière satisfaisante, qu'il n'y a pas ou peu de mise en conformité des différents niveaux territoriaux et stratégiques**. La logique voudrait qu'en ce domaine, il n'y ait qu'un document contractuel entre la collectivité locale d'agglomération, l'Etat et, en tant que de besoin, d'autres partenaires associés.

► **les documents à finalité sectorielle**, tels les PLH, les PDU ou autres schémas divers (environnement, implantations commerciales, etc..) **s'élaborent et se finalisent souvent de manière assez indépendante sans beaucoup de transversalité et sans de références claires à une politique d'ensemble**. Ceci ne veut pas dire qu'il n'existe pas d'efforts substantiels et perceptibles de mise en relation et de mise en cohérence, notamment lorsqu'il existe des agences d'urbanisme, mais les temporalités multiples et parfois aléatoires, les géographies diverses et les verticalités institutionnelles et parfois culturelles rendent la tâche difficile.

• **Au delà de ces constats, ce qui fait sans doute le plus défaut et, d'une certaine manière, le plus désordre, c'est que ces documents de référence ne s'appuient pas assez sur «une reconnaissance partagée» de la part des acteurs**. Les comités de pilotage souvent pléthoriques sont plus des chambres d'enregistrement que des lieux d'appropriation et d'adhésion. Deux phases semblent manquer ou être insuffisantes dans ces démarches pour que l'ensemble des acteurs adhèrent, «partagent» :

- une phase d'explication et de compréhension
- et une phase de vrai débat et de négociation

*Ces constats ne sont pas vraiment nouveaux et se vérifient sur ces quatre agglomérations comme ils avaient été soulignés dans le travail précédent FNAU/CDC. Cet amont de toute politique de renouvellement urbain reste donc imparfait et, d'une certaine manière, on peut souligner que le premier maillon de la chaîne du renouvellement urbain manque quelque peu de formalisation, de clarté, de lisibilité et surtout de «reconnaissance partagée». La mise en place des nouvelles intercommunalités et l'élaboration des Schémas de Cohérence Territoriaux constituent une opportunité pour reconstituer ce «maillon».*

## 1.12 - La nécessaire clarification des ambitions :

• **Qu'il existe plus ou moins de documents de référence, l'inscription d'une politique et de projets de renouvellement urbain a besoin de se référer à l'existence d'une véritable vision du devenir de la ville, de l'agglomération, de prendre appui sur la présence et la formalisation d'ambitions suffisamment définies.**

Au bout du compte, les territoires bloqués, qui ne se renouvellent pas, les populations «marqués» et en difficulté, compte tenu des enjeux importants qui existent en la matière dans beaucoup de villes et d'agglomérations ne pourront entrer dans un processus favorable de valorisation que si la vision du devenir et les grandes ambitions existent et les prennent en compte.

• **L'examen des situations locales, à partir de cette forme de postulat, laisse une impression de «clair-obscur»** : pour résumer, et au delà des différences importantes qui existent d'une ville ou d'une agglomération à une autre, le lecture ou l'audition de cette vision et des ambitions ne dégagent pas toujours ou pas suffisamment un horizon clair.

► **Sur l'agglomération de Montbéliard**, on dispose d'un «corpus» de réflexions globales et sectorielles, lié notamment à la présence de l'agence d'urbanisme et à son implication dans pratiquement toutes les démarches de développement, d'aménagement, d'urbanisme, de politiques de la ville. Réflexions et débats stratégiques sont pratiqués à l'échelle intercommunale, à l'échelle de l'agglomération.

Pour autant vision claire et ambitions fortes restent quelque peu en demi-teinte. Il est vrai que la structure même de l'agglomération, le poids de l'activité dominante et ses évolutions conjoncturelles, la proximité de Belfort ne rendent pas la tâche facile. On a la conviction qu'il ne manque pas grand chose pour qu'une «en tête» forte de vision et d'ambitions se formalise.

► **Sur l'agglomération de Clermont-Ferrand**, il n'existe pas ou guère de manière très perceptible, d'expression nette d'une vision de l'avenir et d'ambitions fortes. Pour autant le regard sur le passé laisse entrevoir qu'au travers des mutations et des transformations de la ville-centre et de quelques communes périphériques, la ville et son agglomération ont acquis quelques «galons» dans la hiérarchie métropolitaine.

On pourrait dire qu'il a existé une «gestion» relativement efficace de transformation sans vision nette et ambitions fortes exprimées et affichées.

Pour autant, on observe qu'un besoin de réflexion et de formalisation émerge en la matière.

► **Sur l'agglomération de Nantes**, il s'agit d'un autre cas de figure. D'une part, l'agglomération et la région nantaise sont durablement dans une conjoncture économique favorable, dans une dynamique de développement, d'autre part, l'existence de services forts et structurés à la fois à la communauté urbaine et à la ville de Nantes et d'une agence d'urbanisme d'agglomération permettent d'atteindre un seuil significatif en matière de réflexion et de prospective. L'expression d'une vision nette et de fortes ambitions ont pu apparaître cependant assez discrètes (le faire a pu l'emporter sur le dire) sans doute parce que la dynamique de développement était suffisamment entraînante. Cependant, la prise en compte plus importante de l'échelle Nantes - Saint-Nazaire et la création de la Communauté Urbaine relancent l'opportunité d'une expression plus forte et plus nette de la vision d'avenir et des ambitions prioritaires.

► **Sur l'agglomération lyonnaise** et plus globalement sur la région urbaine de Lyon, nous sommes en présence d'une certaine abondance de prospective, de réflexions, de définitions d'ambitions et de lignes de force et ceci à différentes échelles. Là où les visions du devenir et les ambitions majeures s'expriment, s'affichent mais il faut prendre en compte que nous sommes en présence d'un ensemble complexe où de fortes contradictions peuvent exister, où les complémentarités ne sont pas évidentes, où l'articulation des différentes échelles pertinentes et légitimes n'est pas simple. On ressent qu'il faut constamment nourrir les visions et les ambitions...

### 1.13 - La recherche de véritables stratégies spatiales :

• **Au delà de la vision d'avenir et de l'existence de quelques grandes ambitions ou orientations, le point de passage logique et nécessaire d'une politique de développement urbain, semble devoir être la recherche et la formalisation de stratégies spatiales concrétisant ambitions et orientations de manière cohérente sur un certain de territoires et de sites.** Ce volet des stratégies spatiales a connu une certaine traversée du désert. Après la grande période de la planification et des schémas des années 67-75, où les stratégies spatiales fortes, essentiellement d'extension, étaient affichées, les revers de la croissance, le développement de certains dysfonctionnements «internes» affectant des territoires anciens mais aussi des territoires récents, les progrès bien lents de l'intercommunalité et les intérêts assez divergents des communes centres et des communes périphériques ont souvent abouti à ce que les stratégies spatiales et notamment les stratégies spatiales d'ensemble, à l'échelle de l'agglomération, soient mis relativement en veilleuse, ne soient pas véritablement approfondies et encore moins affichées. Il n'est sans doute pas excessif de souligner que les vingt dernières années ont plutôt misé sur des priorités spatiales sur des territoires ciblés et délimités que sur des stratégies spatiales de moyen et long terme. Ce contexte préalable est à rappeler ce qui ne veut pas dire qu'ici ou là des débats ou des réflexions n'ont pas eu lieu, comme sur la région lyonnaise, au début des années 90.

• **Pour autant, récemment, il semble bien que revienne fortement la volonté de réfléchir et de définir de véritables stratégies spatiales, comme support d'ambitions de développement, d'aménagement et de renouvellement urbain.**

► De manière assez récente, **sur Clermont-Ferrand**, est-on conduit peu à peu à s'interroger sur la structuration des espaces entre Clermont et Montferrand, sur les grands équilibres Nord-Sud de la «métropole». Si le développement et la tertiarisation de la ville et de l'agglomération ont pu se faire, sans trop de mal jusqu'à présent, la poursuite de cette évolution confrontée à un certain nombre d'enjeux de renouvellement urbain fait émerger la nécessité de véritables stratégies spatiales.

► **Sur l'agglomération de Montbéliard**, on a l'avantage de disposer d'un fond solide d'analyses et de réflexions prospectives. On est cependant confronté à une structure urbaine difficile faite d'une ensemble de petites

62 villes et d'une ville-centre bien moyenne. Une stratégie spatiale d'ensemble est nécessairement plus difficile à élaborer et à définir. Les enjeux de renouvellement urbain poussent à préciser une stratégie d'ensemble plus forte qui suppose qu'existe aussi des stratégies spatiales fines sur chaque commune.

► **Sur l'agglomération de Nantes**, la situation de l'échelle d'agglomération peut apparaître comme «entre deux feux» du point de vue des stratégies spatiales. D'une part, la taille de la ville centre (surface, disponibilité foncière, population) lui permet, à elle seule, d'avoir une stratégie spatiale propre, d'autre part, les grands enjeux socio-économiques et de développement se passent à une échelle supra-agglomération, à l'échelle de la région urbaine Nantes - Saint-Nazaire. Cependant au regard de cette situation, les grands enjeux de renouvellement des rives de Loire notamment et le pouvoir d'agglomération renforcée avec le développement de la communauté urbaine replacent les stratégies spatiales au point de passage entre les ambitions et les projets.

► **Sur l'agglomération de Lyon**, nous sommes en présence d'un territoire qui a assez constamment réfléchi sur son avenir et sur son développement en termes de stratégies spatiales. Si, plus qu'ailleurs, des stratégies spatiales ont donc existé, leur mise en œuvre n'a pas toujours été simple ou suffisante. Elles se sont heurtées à différents obstacles, notamment si on considère un certain rééquilibrage est-ouest, aux logiques de valorisation/dévalorisation (logiques de marché d'autant plus fortes qu'il existe une dynamique de développement), aux logiques d'extension du développement au delà des limites de la communauté urbaine, vers le sud et l'est en particulier (plaine de l'Ain, l'Isle d'Abeau, etc..), aux politiques publiques « de la ville » aussi, très centrées sur des sites précis. Les réflexions en cours, accélérées par les enjeux de renouvellement urbain conduisent à reconsidérer et à redéfinir des stratégies spatiales plus fortes, plus élaborées, plus globales (croissant est), sans doute porteuses de nouveaux projets de développement et de renouvellement.

*De ce rapide examen, on ressent bien à la fois combien les stratégies spatiales ont fait assez souvent défaut, combien elles reviennent, même avec quelques hésitations ou difficultés, sur le devant de la scène, combien elles sont provoquées en amont par les enjeux de renouvellement urbain qui se font plus pressants, en aval par la « construction » de projets qui ne peuvent exister sans ce cadre de stratégie.*

## 1.2 - Le projet : une vision et une stratégie déclinées en orientations, en objectifs, en programmes.

### 1.21 - Les différentes notions de projet :

• Le terme de «projet» pour ce qui relève de la ville peut recouvrir un vaste champ et divers contenus. Il serait vain et fastidieux de faire le tour de toutes les définitions possibles. Nous nous contenterons ici de préciser les définitions des différentes utilisations du terme «projet» que nous emploierons ici et maintenant.

► **«Projet d'agglomération»** : ce terme correspond en terme d'objectifs et de contenu à la définition d'une «vision» globale de long terme sur l'avenir de la ville indiquant les grandes orientations de développement (économique, social, culturel, urbain et sociétal) et d'aménagement du cadre de vie et définissant les grandes stratégies spatiales dans la but de «guider» durablement le développement, la transformation et l'adaptation de l'agglomération aux besoins des populations et aux différentes contraintes et opportunités du milieu et du contexte.

A l'intérieur de ce projet d'agglomération, le renouvellement urbain peut être une des grandes orientations et une des grandes stratégies spatiales et peut être identifié comme «projet d'agglomération de renouvellement urbain».

► **«Projet urbain d'ensemble»** : ce terme correspond à ce qu'on pourrait définir comme un «projet-cadre» à moyen terme définissant, à l'échelle de l'agglomération, un plan-programme cohérent et articulé à la fois d'actions générales et de «projets urbains territorialisés» concourant au développement, à l'aménagement et au renouvellement, selon les orientations et les stratégies définies dans le projet d'agglomération : il peut constituer et constitue parfois l'annexe du projet d'agglomération traduisant spatialement et pour une première étape les grandes orientations et les grandes stratégies.

A l'intérieur de ce «projet urbain d'ensemble», un volet «projet d'ensemble de renouvellement urbain» peut être défini rassemblant en un plan-programme les différents projets urbains territorialisés de renouvellement. Ce volet correspond schématiquement à la démarche «Grand Projet de Ville de renouvellement urbain».

► **«Projet urbain»** : ce terme correspond à un projet (de développement ou/et de renouvellement) conduit sur un territoire défini, projet dont un des volets forts est l'action sur le physique sans que soient négligées les actions diverses qui participent au «progrès sociétal».

Vis à vis de ces définitions, il convient de noter, d'une manière générale, qu'une partie des villes et agglomérations se sont dotées de projet d'agglomération, plus rarement de projet urbain d'ensemble, même si certains projets d'agglomération pouvait en comporter une première phase correspondant à un projet urbain d'ensemble ayant vocation de plan-programme. Globalement, jusqu'à une période récente, ces projets ont cependant été relativement modestes au regard de leur impact et/ou de leur poids politique et technique «de cadre et de référence». D'autre part, le renouvellement urbain ne figurait qu'assez rarement de manière explicite comme un volet majeur du «projet», même si des orientations, des objectifs, des programmes l'alimentaient.

• **On peut formuler, à propos des agglomérations étudiées, quelques constats :**

► **Sur l'agglomération de Clermont-Ferrand**, il n'existe pas vraiment encore de projet d'agglomération et, a fortiori, de projet urbain d'ensemble, au sens où nous les avons défini : il est en cours d'étude, de préparation, de concertation. Il faut cependant noter que le renouvellement urbain qui se pratique et s'opère sur l'axe République-Montferrand et le projet d'ORU qui s'esquisse sur les quartiers Nord conduisent, pas à pas, de par les problèmes posés de cohérence, de synergie, de concurrence entre sites, etc..., à rendre de plus en plus nécessaire l'élaboration et la finalisation d'un projet d'agglomération (et de son volet «renouvellement urbain») et d'un projet urbain d'ensemble. Les enjeux de renouvellement urbain, pour être relevés, ont besoin de ce cadre.

► **Sur l'agglomération de Montbéliard**, les enjeux de renouvellement urbain ont été mis sur le devant de la scène depuis deux à trois ans alors même que l'agglomération réfléchissait et formulait le cadre d'un projet urbain d'ensemble. Le renouvellement urbain a contribué à consolider quelques orientations majeures telles que la nécessité d'acquérir une meilleure attractivité résidentielle par la diversification de l'offre d'habitat et par le renouvellement d'une partie de l'offre obsolète ou susceptible de le devenir.

Le passage à un véritable projet urbain plus formalisé de développement et de renouvellement urbain est complexe du fait de la texture urbaine (somme de petites villes), du fait aussi de la conjoncture économique (très liée à l'activité automobile) qui détend ou tend (en ce moment), l'ensemble du marché du logement.

► **Sur l'agglomération de Lyon**, on constate une certaine abondance et d'une bonne qualité, d'une part, de prospective, de vision d'avenir, de grandes orientations, donc de «projet d'agglomération» d'autre part, de projets urbains sur un certain nombre de sites. Entre les deux, l'existence d'un véritable projet urbain d'ensemble, projet-cadre, projet de référence n'est sans doute pas assez défini et précisé comme le font apparaître différentes investigations en cours ou envisagés pour y remédier. Ici aussi, la problématique du renouvellement urbain conduit à être plus ambitieux sur ce «maillon» de la chaîne.

► **Sur l'agglomération de Nantes**, il existe des matériaux importants de projet d'agglomération et sa traduction en «projet urbain d'ensemble». Compte tenu de la configuration de l'agglomération et du poids de la ville centre, le passage de la vision, des grandes orientations et stratégies vers un projet urbain d'ensemble s'est plutôt plus formalisé, assez discrètement, sur la ville-centre. Les enjeux majeurs de renouvellement urbain qui ont été mis en évidence, à grande échelle, sur l'île de Nantes et sur les rives de Loire, conduisent à développer la réflexion et la formalisation d'un vrai projet d'agglomération et de ses déclinaisons spatiales et temporelles..

Deux constats peuvent être mis en avant à propos de ces analyses : d'une part, la formalisation, le poids, l'impact d'un projet d'agglomération (long terme) et d'un véritable projet urbain d'ensemble (moyen terme) n'apparaissent pas suffisants, à des degrés divers bien sûr, pour donner un cadre de référence à une politique de développement et de renouvellement urbain, d'autre part, les réflexions, les ambitions et les projets « émergents » de renouvellement urbain (stimulés par les démarches GPV et ORU) font incontestablement « pression » pour que l'existence et le poids de tels projets urbains d'ensemble soient plus nets, plus prégnants.

On doit considérer que, dans la chaîne de mise en œuvre du renouvellement urbain, ce « maillon » est encore relativement faible, même si beaucoup de matériaux existent localement. Un vrai travail de « réflexions-échanges », de méthodes, de formalisation est sans doute à développer peut-être dans le cadre d'un programme organisé de trois ans de travail méthodologique de fond s'appuyant sur quelques agglomérations et sur une problématique renouvelée rendue justement nécessaire par les enjeux plus prégnants du renouvellement urbain.

## 1.22 - Les projets urbains de renouvellement.

• **Les projets urbains de renouvellement concernent des territoires ou des sites urbains existants pour lesquels la « transformation » d'une partie significative du tissu existant s'avère nécessaire.**

En rappelant que la réflexion ici conduite s'intéresse surtout aux territoires ou sites qui ne se renouvellent pas ou qui se renouvellent mal, et donc à des territoires ou sites où le besoin d'une action publique forte se fait sentir pour initier, réparer, accompagner, il faut préciser qu'il peut s'agir de projets de taille et d'importance très variable. Dans certaines villes et agglomérations, les projets de renouvellement urbain pourront concerner de grands quartiers, voire même de véritables « morceaux de ville » : il s'agit alors de projets de longue haleine qui doivent absolument s'inscrire dans la vision d'avenir de la ville, dans le projet urbain d'ensemble de la ville/agglomération et en relation avec tous les territoires du voisinage. Dans la plupart des villes et agglomérations des projets urbains de plus petite taille sont envisagés ou à envisager et concernent de petits quartiers ou morceaux de quartiers. Leur enjeu est à plus petite échelle mais leur impact dépassent leurs « frontières » : ils sont généralement un des vecteurs d'une revalorisation globale à une échelle plus vaste.

**Quelque soit l'ampleur des projets de renouvellement urbain, ils doivent d'abord permettre de donner pistes et réponses sur le pourquoi** (pourquoi intervenir fortement ? pour quels objectifs de traitement et de transformation ? en recherchant quelles vocations ? en l'inscrivant dans quelles politique d'ensemble ?) : trop souvent les réponses à ces questions sont vagues, ou trop générales ou trop abstraites. **Ils doivent aussi donner des réponses au quoi faire**, c'est à dire formuler un contenu et un programme d'opérations et d'actions porteur d'un « renouvellement ». **Ils doivent aussi dresser les lignes directrices du comment** : comment mettre en œuvre et réaliser ? avec qui et par quels moyens ?

**Quant au « dessein » du projet de renouvellement urbain** (le sens de ce que l'on veut faire et le contenu majeur), l'expérience montre qu'il est essentiel de bien définir et préciser les objectifs recherchés en ayant apprécié un degré correct de faisabilité, de bien mettre en relation les vocations économiques, sociales et socio culturelles souhaitables et possibles, les aspects résidentiels, les besoins d'aménagement urbain et du cadre de vie, les éléments de fonctionnement urbain (desserte, accessibilité, etc..).

L'écueil qui peut exister, faute d'un «projet» suffisamment conçu, étudié et défini, c'est qu'on soit ramené à la juxtaposition d'opérations et/ou d'actions ne se référant qu'à des objectifs sectoriels et partiels. Un autre écueil est celui qui consiste à recourir, sans avoir suffisamment travaillé et défini le projet dans le pourquoi et dans son contenu majeur (et donc sans avoir défini le «dessein»), à un ou des concepteurs qui vont définir un urbanisme, des formes, etc... qui vont établir un «dessin». Certes le dessin peut être séduisant et pourra sûrement répondre à certains objectifs de valorisation mais c'est prendre des risques que de recourir au dessin sans avoir défini un véritable «dessein» solide, argumenté, prenant en compte toutes les réalités physiques et humaines, toutes les conditions de marché, etc...

**D'autre part, puisque nous sommes sur des territoires encore, en bonne partie, habités et occupés (par des activités, par des fonctions, etc...), il est bien évident qu'une dimension sociale essentielle doit être prise en compte**, dimension socio-économique comme dimension socio-culturelle et ceci d'autant que ces quartiers sont «en difficulté» autant du fait de l'obsolescence ou de la dévalorisation de l'urbanisme et du bâti que du fait d'une certaine concentration de situations sociales lourdes et de dérives sociales (délinquance, drogue, insécurité, non-droit, etc..) et socio-économiques (chômage, économie parallèle, marquage, etc..). **Un projet de renouvellement urbain se doit de prendre appui sur un volet social** (socio-économique et socio-culturel) mais, à cet égard, il faut bien prendre en considération que les progrès du traitement de ces questions dépendent de facteurs largement extérieurs au territoire ou même à l'agglomération tels que la conjoncture économique et son influence sur le chômage, tels que l'amélioration de l'aide et de l'assistance à certaines catégories de populations et/ou vis à vis de tel ou tel problème, tels que la capacité des pouvoirs publics à adapter et ajuster son action aux réalités de terrain ; ceci étant dit, il ne faut pas négliger les capacités de progrès pouvant résulter de facteurs internes qui peuvent contribuer à repositionner et à démarquer les populations. Un interface fort doit donc exister entre volet urbain et volet social mais en prenant bien conscience que les choses ne se passent pas exactement sur le même plan.

• **Au regard des projets des agglomérations, quelques considérations sont à relever :**

► **Sur l'agglomération de Clermont-Ferrand**, le renouvellement urbain s'opère actuellement fortement sur l'axe République-Montferrand, longtemps relativement délaissé mais largement occupé par les activités des établissements Michelin et par ailleurs bien situé dans le contexte de la ville et de l'agglomération. Les libérations foncières progressives conduisent cet axe à se renouveler progressivement à un rythme correct et sans trop de difficultés, ce secteur étant dans le «le marché» et les acteurs locaux étant assez vigilants sur une certaine base qualitative. Néanmoins, un projet d'ensemble de renouvellement urbain sur ce vaste site n'est pas encore formalisé. Sur les quartiers Nord, lieu important de renouvellement urbain à moyen terme, un des points de passage indispensable sera sans doute un travail de fond pour établir un vrai projet de renouvellement urbain.

► **Sur l'agglomération de Montbéliard**, des projets de renouvellement urbain sur les quartiers plus difficiles des principales communes existent, ont fait l'objet de propositions, de concertation, d'éléments de programme. Sens et contenu de projets sont présents et le passage difficile à la réalisation semble relever de questions de mise en œuvre ; toutefois on peut se demander si ce sens et ce contenu sont suffisamment forts et ambitieux, suffisamment lisibles et porteurs de changements pour entraîner une dynamique forte de passage à l'opérationnel.

► **Sur l'agglomération de Lyon**, on peut considérer, d'une manière générale qu'il existe un bon niveau de «projets» et que plus récemment les démarches GPV ont accéléré et vivifié les projets sur les territoires et les sites retenus. Néanmoins, différents acteurs ressentent le besoin de poursuivre le travail sur le sens et le contenu du projet, sur son insertion dans des échelles plus vastes, etc..

► **Sur l'agglomération de Nantes**, les réalisations en cours sur Madeleine-Champ de Mars illustrent le double intérêt d'avoir en amont une base de projet suffisamment défini en termes d'objectifs et de contenu et en permanence une capacité d'adaptation du projet. Sur l'île de Nantes, vaste projet de long terme, se met en place un interface intéressant entre «dessein» et «dessin», entre, d'une part, les objectifs et le contenu et, d'autre part, le cadre des formes et des lignes conductrices urbaines.

*Les projets sur les territoires et les sites de renouvellement urbain prennent consistance progressivement et se renforcent dans le cadre des évolutions de l'intercommunalité, des démarches tels que les GPV et les ORU, des appuis apportés par un certain nombre d'acteurs et notamment la Caisse des dépôts. Les analyses menées dans les quatre agglomérations, rejoignant d'autres investigations, font apparaître la complexité et la multidimension (urbaine, économique, sociale, culturelle, environnementale) de ces projets, l'importance que le sens et le contenu de ces projets soient bien étudiés, débattus, formalisés pour permettre leur formalisation en dessin comme en opérations et actions. L'analyse montre aussi qu'il peut être essentiel de concevoir et de formaliser les projets de telle sorte qu'ils aient des possibilités de marge de manoeuvre et d'adaptation : l'expérience montre que des contraintes peu prévisibles ou des opportunités nouvelles peuvent apparaître et doivent pouvoir être prises en compte efficacement.*

*Il y a sans doute beaucoup à apprendre des expériences en cours des uns et des autres. La capitalisation et la valorisation de ceci restent un enjeu important au moment où ces projets se multiplient : les pouvoirs publics sous-investissent dans le regard critique au bon sens du terme, dans l'effort de restitution des enseignements des expériences, dans les échanges de fond entre acteurs, entre villes et agglomérations. Ceci est dommageable et on progresserait plus vite et on éviterait des faux-pas si cet effort était entrepris à la bonne dimension.*

### 1.3 - Le pilotage politique du projet

#### 1.31 - Ce que recouvre le pilotage politique :

- **Il faut inscrire, pour bien la comprendre, l'évocation forte de la nécessité du pilotage politique du ou des projets de renouvellement urbain dans une double perspective :**

- ▶ **d'une part, il est faut délibérément se situer dans la logique de la décentralisation**, dans cette évolution, certes lente mais continue, d'un accroissement du pouvoir local, des responsabilités des collectivités locales. Ceci, d'autant plus que nous entrons dans une deuxième phase de la décentralisation où les pouvoirs et les moyens des collectivités territoriales sont accrus et devraient l'être encore plus en particulier à l'échelle des agglomérations, à l'échelle des «communautés» (urbaines, d'agglomération, etc..).

Le vrai pouvoir légitime et démocratique sur les questions de développement, d'aménagement, d'habitat, de fonctionnement urbain (et donc sur les enjeux et les projets de renouvellement urbain) doit s'exercer et s'exerce de plus en plus à l'échelle des agglomérations et des communes,

- ▶ **d'autre part, nous sommes confrontés**, au regard des enjeux globaux du bien et du mieux vivre en ville, aux défis de l'adaptation de toutes les villes aux mutations techniques, économiques, sociales, culturelles, à plus de complexité de fonctionnement et de confrontation d'intérêts et d'usages, à plus d'incertitudes sur les évolutions des activités et leurs conséquences économiques, à plus de diversité de modes et de styles de vie, etc... Face à ces éléments, une ville, une agglomération si elles veulent «tenir, s'adapter, se transformer» doivent d'autant plus être «pilotées», notamment dans leurs projets majeurs que constitueront souvent les projets de renouvellement urbain.

- **Le pilotage politique peut recouvrir trois aspects :**

- ▶ Le maire et/ou le président de l'intercommunalité (avec ses adjoints et/ou vice-présidents) pilote s'il prend soin de regarder loin, d'avoir une vision, de se fixer un cap. C'est peut-être une évidence mais elle n'est pas si facile à atteindre : il faut y croire, il faut se donner les instruments nécessaires, il faut souvent persévérer malgré les vents contraires.

- ▶ Le maire et/ou le président de l'intercommunalité pilote, s'il sait piloter avec, avec d'autres, copilote, navigateur, équipage, passagers qui détiennent

certains savoirs, certaines clefs, certains moyens d'assistance et qui ont, d'autre part, des missions spécifiques à remplir.

► Le maire et/ou le président de l'intercommunalité pilote si effectivement il «tient le manche», s'il conduit son aéronef.

Si ces quelques points n'ont rien d'original, ils peuvent être cependant utilement rappelés à l'aune de ce que peut nous enseigner l'analyse des villes ou agglomérations qui arrivent à se transformer plus vite que les autres, toutes choses égales par ailleurs

### 1.32 - Quelles pratiques du pilotage politique ?

• **On rappellera une nouvelle fois que les situations locales très différentes et les degrés divers d'intercommunalité conduisent à évoquer les villes et agglomérations étudiées plus à titre illustratif qu'à titre représentatif ou comparatif.**

► **Sur l'agglomération de Clermont-Ferrand**, le pilotage politique a plutôt été un pilotage global mais prudent à dominante gestionnaire et qui ne réussit pas si mal : on ne s'est guère embarqué jusque récemment pour un autre vol. Le renouvellement urbain en cours sur l'axe République-Montferrand n'a pas, ou pas encore, bénéficié d'un pilotage politique fort, et on s'interroge sur les quartiers Nord.

► **Sur l'agglomération de Lyon**, l'intercommunalité ancienne et fort organisée, la présence durable d'un bon niveau de connaissance et de réflexions, l'existence de quartiers d'importance durablement difficiles et relativement «dominants» à l'échelle de certaines communes, ont régulièrement mobilisé les élus majeurs (maire/président, adjoint/vice-président à l'urbanisme, maires de communes plus concernées). Le pilotage politique des projets de développement et d'aménagement et maintenant de renouvellement urbain s'exerce donc régulièrement mais c'est un pilotage souvent complexe, pour lequel on cherche la meilleure formule (questions notamment posées : rapport communauté-urbaine commune, place de l'Etat, etc...).

► **Sur l'agglomération de Montbéliard**, les projets dominants dans les 20 à 25 dernières années ont été des projets essentiellement communaux d'assez faible ampleur, du moins dans le domaine de l'aménagement urbain et de l'habitat. Les projets ont donc pu avoir un certain pilotage politique, petite taille et proximité étant en l'occurrence des facteurs favorables. Le passage

en communauté d'agglomération (et les compétences liées), les différentes réflexions récentes sur l'habitat et le renouvellement urbain notamment changent la donne. Ainsi, un véritable projet de renouvellement urbain participant et accompagnant le besoin d'une nouvelle attractivité résidentielle a besoin d'une dimension d'agglomération et d'un pilotage politique fort à cette échelle. Cela exige une mobilisation nouvelle, une adaptation des pratiques, une bonne approche de l'association commune-communauté d'agglomération et suppose sans doute un temps d'apprentissage.

► **Sur l'agglomération de Nantes**, la dimension de la ville, la dynamique de développement de l'agglomération, la présence d'outils de réflexions et d'analyses, l'existence de différents grands projets ont été à la fois des stimulants et des supports au pilotage politique. Le passage du district à la communauté urbaine, l'émergence de grands projets stratégiques de renouvellement urbain donnent encore plus de poids et de nécessité au pilotage politique. Les orientations données pour l'organisation de la communauté urbaine font bien apparaître que les élus entendent exercer un pilotage politique fort des projets de renouvellement urbain.

74

*L'alliance d'une deuxième phase de la décentralisation et de l'importance et de la complexité des enjeux et des projets de renouvellement urbain conduisent incontestablement à mettre l'accent, pour la réussite des projets, sur l'existence d'un vrai «pilotage politique». Ce pilotage politique selon les lieux et leur histoire, selon les projets, a pu s'exercer plus ou moins fortement. Il est, dans tous les cas de plus en plus sollicité et devient un maillon essentiel de la «chaîne» de mise en oeuvre mais il n'est pas toujours d'exercice facile dans le cadre des enjeux et des projets de renouvellement urbain.*

*Le pilotage politique est bien entendu affaire d'hommes (et de femmes), affaire d'intuition et d'expérience mais c'est aussi affaire d'apprentissage et de savoir-faire. Echanges d'expériences et de pratiques, débats, recherche pragmatique de méthode pourraient utilement aider les élus qui seront de plus en plus sollicités pour «piloter».*



*Montbeliard  
A partir d'une barre des années 60,  
un travail de restructuration  
très lourde dans le quartier  
Champvallon du Pays de Montbeliard.*

*Photo : A.D.U.*



Nantes  
La transformation de l'ancienne  
gare de l'état en maison des  
syndicats sur l'île de Nantes.  
Photo : AURAN

## DEUXIÈME PARTIE :

### Le renouvellement urbain entre projet et dispositifs opérationnels : une mise en œuvre à structurer.

#### 2.1 - Le pilotage technique.

##### 2.11 - Projets, démarches et procédures.

- Un projet de renouvellement urbain, tel qu'il a pu être défini au début de ce rapport, doit résulter d'une vision politique de développement et des nécessaires mutations de l'agglomération, des principales orientations d'aménagement, et des grandes stratégies spatiales. Le choix et la volonté de conduire et de faire un effort particulièrement substantiel de renouvellement urbain sur certains territoires doit résulter du niveau local et, au premier chef, bien entendu, du pouvoir politique de l'agglomération et de la commune. C'est le diagnostic local sur la situation et les enjeux, c'est la recherche locale sur les perspectives et sur les pistes d'action possibles qui doivent induire le projet. Qu'il y ait ou non démarches et procédures d'autres «échelles», notamment l'Etat mais aussi l'Europe ou la Région, de tels projets doivent se faire et se monter et doivent donc bénéficier, en tout état de cause, de bonnes conditions de pilotage technique.

- Ceci étant dit, la pratique dominante des dernières décennies sur des territoires en difficulté a souvent été le lancement de démarches et procédures essentiellement d'Etat (compte-tenu notamment du croisement du registre des difficultés de ces territoires et du registre de compétences régaliennes de l'Etat et de certains domaines de compétences et de moyens partagés tels l'habitat), démarches et procédures, destinées à traiter des territoires «éligibles» et/ou désignés en l'occurrence par l'Etat. Sous de multiples dénominations, ces territoires ont fait l'objet de démarches et procédures initiées et souvent plus ou moins pilotés par l'Etat (HVS, DSQ, DSU, ZUS, ZRU, ZFU, GPU, etc.). **Plus récemment, le développement de la problématique du renouvellement urbain a conduit l'Etat à lancer les démarches/procédures de «GPV» (Grand Projet de Ville de renouvellement urbain) et d'ORU (Opérations de Renouvellement Urbain).**

78

- Ces démarches et procédures se sont souvent traduites par une forme de copilotage souvent «politico-technique» (comité de pilotage) et par l'existence de «chefs de projet» rattachés à l'Etat ou plus souvent à la commune ou à l'intercommunalité ou encore aux deux partenaires, voire parfois à une structure «tiers» (Agence d'urbanisme, SEM par exemple). Pour les projets plus importants, le pilotage technique a pu être mené par une «équipe de projet». Sur les nouveaux projets, l'établissement d'un pilotage technique fort, d'une direction de projets devient une priorité de la mise en œuvre, une condition de réussite.

## 2.12 - Entre pilotage traditionnel et pilotage novateur...

- Dans le champ de l'aménagement, de l'urbanisme, de l'habitat, il n'est donc pas vraiment nouveau de s'interroger sur le «pilotage technique» des projets et des opérations dès lors que ceux-ci ont une certaine ampleur et recouvre des enjeux importants. L'expérience des villes nouvelles et les expériences régulières menées sur certains centres-villes en sont des illustrations en ce sens que des pilotages spécifiques (techniques notamment) ont été mis en place ; dans les années récentes, le projet Euralille en est aussi un exemple significatif. Cependant, ces exemples restent relativement peu nombreux et les projets urbains, projets à dominante «extension urbaine» se sont déroulés et se déroulent encore largement sous une forme que l'on peut qualifier de traditionnel, c'est à dire dans une logique de conduite «administrative», le poids de l'Etat étant largement dominant dans les années 60 à 80, les collectivités locales étant plus fortement impliquées depuis une vingtaine d'années.

Certes, dans ce panorama, il ne faut pas manquer de mentionner toutes les démarches et les pratiques développées surtout dans les quartiers «grands ensembles» (HVS, DSQ, DSU, etc..) où ont été institués des «chefs de projets» pour exercer un certain pilotage technique mais il faut observer, à ce propos et d'une manière générale, que ce pilotage technique était plus centré sur un rôle d'animation par rapport notamment au volet social et ne modifiait guère la conduite technique et administrative traditionnelle.

- Si les projets de renouvellement urbain remettent en cause le pilotage technique traditionnel et si les différents acteurs insistent désormais beaucoup plus sur ces questions, c'est pour une ensemble de raisons qu'il convient de préciser ou de rappeler :

79

- ▶ les projets de renouvellement urbain (qui peuvent être, bien sûr, d'ampleur très différente) ont pour champ des territoires occupés et habités (ou s'ils sont en friches avec des «traces» importantes) : de ce fait, nécessairement, ils impliquent de multiples dimensions (urbaines, techniques, sociales, économiques, culturelles, etc..), bien évidemment ils sont complexes et doivent traiter des dysfonctionnements sociaux et urbains.

- ▶ les projets de renouvellement urbain veulent relever le défi d'une «transformation» notable, d'un changement d'image et de «marquage» : ils ne sont pas anodins, ils ont besoin de durée et donc de persévérance, d'autant qu'ils peuvent être momentanément «durs», ils demandent aussi un investissement ou un réinvestissement important pour lesquels il faut trouver des moyens en partie «hors des sentiers battus».

- Ces prémices suggèrent que le pilotage technique doit faire appel à toute une série de fonctions et de compétences telles que :

- ▶ «accoucheur» d'idées, de visions, de desseins relevant du pilotage politique et des concepteurs.

- ▶ «rassembleur et animateur» de toutes les compétences techniques et administratives

- ▶ «facilitateur» vis à vis de l'accès et de l'utilisation des démarches et procédures, des types et des moyens de financement.

- ▶ «médiateur» entre l'amont et l'aval, entre la maîtrise d'ouvrage et les opérateurs.

- Pour répondre efficacement à tous ces objectifs, il est nécessaire, à condition bien sûr qu'existe et que s'exerce un vrai pilotage politique, de mettre un œuvre un pilotage technique, sorte de «décalque» du pilotage politique, qui soit novateur et dans lesquels les différentes fonctions et compétences succinctement évoquées puissent véritablement s'exercer, d'une manière ou d'une autre..

## 2.13 - A propos des expériences locales.

• **Concernant les agglomérations étudiées, on peut faire état de quelques analyses et réflexions :**

► **Sur l'agglomération de Clermont-Ferrand**, le renouvellement urbain concerne actuellement le secteur République-Montferrand, secteur stratégique et assez porteur en attente depuis quelque temps de libérations foncières. Ce renouvellement urbain n'a pas spécifiquement bénéficié de projet d'ensemble, ni de pilotage politique et technique particulier. Cependant l'agence d'urbanisme s'efforce depuis dix-huit mois d'offrir une plate-forme d'échanges, de connaissance réciproque sur les projets. Les différents acteurs du renouvellement, s'ils s'efforcent d'inscrire leur action dans une vision plus large que celle de leur opération, considèrent dans leur ensemble que plus de projet et plus de pilotage pourraient donner plus d'impact et plus de force aux mutations de ce secteur.

► **Sur l'agglomération de Lyon**, la «culture» de projet et de pilotage est ancienne et la communauté urbaine s'est particulièrement impliquée, notamment dans tous les sites dits de «la politique de la ville», c'est à dire des sites dominés par de grands ensembles de logements. On peut souligner que dans l'ensemble projet, pilotage politique, pilotage technique ont existé, associant la communauté, les communes, l'Etat de manière relativement complexe et avec une présence assez forte de la communauté. Les GPV se situent, de ce point de vue, à la fois, dans la continuité des démarches antérieures, mais aussi dans les orientations vers des projets plus urbains et plus de «renouvellement». Les enseignements des expériences passées conduisent ou vont conduire à faire évoluer les façons de faire du pilotage politique et technique.

► **Sur l'agglomération de Montbéliard**, des pratiques de projet et de pilotage sur des quartiers difficiles d'ensembles HLM, avec des chefs de projet mais les projets étaient de dimension relativement limitée et le rôle du chef de projet portait plus sur les aspects sociaux. Le bailleur social agissait de manière relativement indépendante et le « pilotage » politique et technique est resté relativement lâche. Depuis deux ans, sous diverses influences, réflexions et études de l'agence d'urbanisme, notamment celles sur le renouvellement urbain, transformation du district en communauté d'agglomération, lancement de la procédure GPV, le pilotage technique se cherche.

► **Sur l'agglomération de Nantes**, le pilotage technique de la ville a été relativement important, qu'il ait été mené directement par les services de la ville ou qu'il ait été en partie au moins délégué, sur le projet Madeleine/Champ de Mars, à un opérateur (SEM Nantes-Aménagement). La transformation du district en Communauté urbaine, le lancement de grands projets sur les rives de la Loire et notamment l'île de Nantes conduit la communauté urbaine à se doter d'une organisation et de moyens capables de conduire un pilotage technique puissant.

## 2.14 - Direction de projets et équipe de projets.

• **S'il existe un certain consensus entre les grands acteurs du renouvellement urbain, c'est notamment à propos de la nécessité, dès que se définit un projet d'une certaine ampleur, d'une existence d'une direction et d'une équipe de projets.** Il apparaît de plus en plus nettement que la complexité de tout projet de renouvellement urbain comme sa spécificité et ses particularités, comme l'importance de la diversité des acteurs concernés et de leur mobilisation, comme le rôle des facteurs de marquage et d'image, etc..... exigent une ingénierie spécifique apte à permettre de passer de la stratégie et du projet à la mise en œuvre opérationnelle.

Les grands acteurs nationaux du renouvellement urbain - Etat et CDC - ont fait de la présence d'une direction et d'une équipe de projets un point nodal de la mise en œuvre du renouvellement urbain en insistant régulièrement sur cet «impératif» et en apportant moyens, contributions, assistance pour en faciliter la constitution et le fonctionnement. Les collectivités locales, premières concernées deviennent assez souvent «porteurs» de cette existence dès lors que le projet «progressive» et peut se mettre en œuvre.

• **La direction et l'équipe de projets se définit progressivement dans son rôle au travers des expériences qui se mettent en œuvre.** Elle peut s'inscrire dans deux types d'héritage : l'héritage des dispositifs des politiques de la ville devant s'appuyer sur ce qu'on appelle communément les «chefs de projet», l'héritage de certains projets d'aménagement urbain (grandes opérations d'urbanisme, grands projets urbains), ces deux types d'héritage étant d'ailleurs assez différents. Ce qui se dessine sur les projets importants de renouvellement urbain qui se mettent en œuvre, c'est, sous la férule du pilotage politique et en assistance à l'exercice de ce pilotage politique, d'animer le pilotage technique du projet ce qui conduit à une forme assez

large et assez ambitieuse de direction/équipe de projets si on en juge par un certain nombre d'attentes telles :

- ▶ assister et aider (parfois même guider) la maîtrise d'ouvrage politique et stratégique au passage de la vision et de grandes orientations au projet d'ensemble puis au projet-programme,
- ▶ aider et assister la maîtrise d'ouvrage politique à l'implication et à la mobilisation de tous les acteurs concernés ou susceptibles de l'être,
- ▶ contribuer et faciliter l'inscription du projet dans les dispositifs, procédures, financements, démarches européens, nationaux, régionaux, etc...
- ▶ initier souvent, animer, et suivre toutes les études et tous les travaux pré-opérationnels,
- ▶ assurer un bon passage entre maîtrise d'ouvrage politique, maîtrise d'ouvrage technique et opérateurs,
- ▶ veiller et suivre toutes les étapes de la mise en œuvre et des réalisations, dans ses différents aspects (administratifs, juridiques, techniques, financiers, etc..)
- ▶ contribuer à l'information et à la communication sur le projet.

• **Pour mener à bien ces tâches, il faut beaucoup de professionnalisme car il convient de savoir prendre la mesure :**

- ▶ des collectivités locales qui n'ont pas nécessairement d'exigences qualitatives élevées,
- ▶ d'administrations qui restent encore souvent très technocratiques,
- ▶ de bailleurs qui font «ce qu'ils savent faire»,
- ▶ du temps qui joue souvent contre le projet et qu'il faut maîtriser.

Par ailleurs, il faut se méfier de l'hyperprofessionnalisation qui peut aboutir à une technocratie lourde, à se couper des réalités et de relations saines avec les différents acteurs.

Ce double constat milite pour des équipes, bien évidemment très professionnelles, couvrant les différents champs du projet, mais légères, équipes de type «commando» à forte valeur ajoutée et sachant bien utiliser les compétences extérieures.

• **Ces énoncés rapides et non exhaustifs montrent bien que les tâches d'une direction et d'une équipe de projets sont nombreuses, diversifiées et doivent faire appel à différentes compétences.** Dès lors, quelques questions se posent : positionnement de cette direction/équipe de projets, importance et moyens directs à lui donner, degré d'autonomie, etc... On peut imaginer que cette direction/équipe de projets :

- ▶ Soit complètement intégrée dans la structure existante porteuse de la maîtrise d'ouvrage politique : par exemple être un service d'une direction de l'urbanisme ou de l'aménagement d'une communauté d'agglomération.
- ▶ Soit intégrée également dans cette même structure porteuse mais avoir un degré d'autonomie sous forme par exemple de «mission» directement rattachée à la direction générale ou à une direction stratégique et transversale de la ville et/ou de l'agglomération.
- ▶ Relève d'une structure «ad hoc» instituée pour ce projet : la formule juridique retenue actuellement est celle des G.I.P. qui associe notamment la (les) collectivité locale(s) et l'Etat mais aussi d'autres partenaires dans un esprit de «copilotage».
- ▶ Soit confiée à des organismes extérieurs, «tiers» mais cependant proches tels les agences de développement et d'urbanisme ou les sociétés d'économie mixte.

*Au regard des expériences et pratiques existantes ou se mettant en place dans les agglomérations étudiées, on retrouve les différents cas de figure et on n'observe pas de certitudes absolues sur la meilleure solution, que l'on tire des enseignements du passé ou qu'on se place dans l'avenir. Si on résume les opinions et les souhaits en la matière, on peut tenter la formulation suivante :*

- Les élus, d'une manière générale, considèrent, au nom de leur responsabilité politique et démocratique locale et de la décentralisation, qu'étant maître d'ouvrage politique et stratégique, ils doivent exercer pleinement le pilotage politique et s'appuyer sur une direction et équipe de projet qui soit placée sous leur responsabilité. Ils sont de plus en plus conscients de l'intérêt de «l'investissement» d'une direction/équipe d'étude et de la pertinence d'un positionnement spécifique. Pour autant, ils ne sont pas, pour la plupart, radicalement hostiles à une structure spécifique de type G.I.P. : ils reconnaissent que cela peut les aider et les pousser, peut aussi conduire l'Etat à plus jouer le jeu et s'engager, peut permettre un partenariat

plus large et plus fort mais ceci tout en s'interrogeant sur une certaine dépossession de la part de leurs services d'une implication de pilotage de projets majeurs et valorisants.

- L'Etat, en général incite ou recommande fortement pour les démarches GPV notamment (dans le fil des expériences de certains GPU) la création de G.I.P. Si on rassemble les argumentaires présentés ou sous-entendus ou perçus, on peut y voir le souci d'une meilleure efficacité de mise en œuvre et d'une plus grande implication des deux partenaires principaux : Etat et collectivités locales, la préoccupation d'exercer (ou de garder) un rôle fort dans ces projets alliée parfois à la conviction de pouvoir mieux exercer que les collectivités locales la fonction d'intérêt général, la lucidité aussi parfois de «s'obliger» à mieux agir (éviter les incohérences internes de l'Etat), l'affirmation de pouvoir mieux traiter ainsi les dossiers, administrativement et financièrement.

En prenant un peu de recul, en s'appuyant sur les agglomérations étudiées mais aussi sur d'autres situations, on peut faire les observations pragmatiques suivantes :

- Dans la logique démocratique, dans la logique de la décentralisation et du «sens de l'histoire» de tels projets peuvent et doivent relever d'une maîtrise d'ouvrage politique claire et unique de la collectivité locale, l'Etat exerçant ses responsabilités régaliennes et ses compétences dans une préoccupation d'être «au service de» des territoires, de «jouer le jeu» en faisant valoir un certain nombre de principes et utilisant ses capacités de régulation et de solidarité. Les collectivités peuvent et doivent avoir le souci d'efficacité, de mobilisation, de partenariat et de transparence vis à vis de ces projets, ce qui suppose de se donner les moyens d'une vraie direction de projets.

- Ceci étant dit, il est tout à fait possible, «qu'ici et maintenant», les collectivités locales, parfois l'Etat aussi, ne soient pas prêts, pas «mûrs» pour jouer ce jeu : dans ce cas, la solution du G.I.P. peut être opportune, peut-être une bonne transition, un point de passage qui peut à la fois faire mûrir les partenaires et les mobiliser et permettre plus rapidement une meilleure efficacité d'action.

## 2.2 - Le passage à l'opérationnel : dispositifs et opérateurs.

### 2.21 - Les dispositifs contractuels et financiers.

• **Nous ne sommes pas avertis de dispositifs, dispositifs contractuels notamment entre les collectivités locales et l'Etat, dispositifs comportant pour la plupart un volet financier devant préciser et formaliser les engagements de chacun et étant de ce fait une des bases du passage à l'opérationnel.** Ces dispositifs peuvent être généraux mais ils sont, pour une large part, tournés vers les territoires en difficulté dans lesquels l'essentiel des projets de renouvellement urbain sont concentrés. Ces dispositifs sont plus ou moins liés, s'emboîtent plus ou moins bien et bénéficient plus ou moins de «documents-cadres, de documents de référence». Ils sont présents dans la plupart des villes/agglomérations d'une certaine importance et donc, les projets de renouvellement urbain d'une certaine importance doivent, d'une manière ou d'une autre, s'inscrire dans ces démarches.

• **Sans souci d'exhaustivité, il faut évoquer à une échelle d'agglomération :**

▶ Les contrats de plan Etat-Région (CPER), actuellement 2000-2006 donnent un certain cadre et des possibilités d'actions et de moyens sur certaines thématiques. Ils doivent être complétés et précisés à l'échelle des villes par des contrats d'agglomération qui devraient être contractualisés en 2003.

▶ Les contrats de ville (2000-2006) s'inscrivent dans la politique dite de la ville, ciblée sur des quartiers dits «prioritaires», quartiers plus marqués par les difficultés sociales et économiques et par certains dysfonctionnements sociaux et urbains. Les contrats de ville sont par ailleurs définis comme étant le volet social des contrats d'agglomération.

▶ Les GPV (Grand projet de ville de renouvellement urbain) et les ORU (Opérations de renouvellement urbain), pour leur part doivent s'inscrire dans les contrats de ville et constituent une forme de «cœur de cible» de la politique de la ville s'appuyant sur un ou des projet(s) de renouvellement urbain.

• Ces dispositifs sont en principe conçus et pratiqués comme devant «aider» plus particulièrement certains territoires (si possible dans le cadre d'une politique globale) : le volet financier est généralement constitué de financements supplémentaires et/ou ciblés de financements de droit

commun, parfois des crédits spécifiques. Souvent les financements d'Etat au regard des actions mesures, projets, opérations définis sont partiels supposent un financement de la collectivité locale concernée, voire d'autres collectivités territoriales ; dans le cadre des GPV, ils sont définis comme devant avoir un « effet de levier » et permettre de mobiliser de la part des autres partenaires 3 à 4 fois plus que les financements d'Etat affectés.

- Du côté des collectivités locales, l'action des intercommunalités et parfois aussi des communes peuvent être fortement guidés, notamment dans le champ des grands projets de développement, d'aménagement, de renouvellement, d'équipement par des P.P.I. (Plan pluriannuel d'investissement)

- **Les quatre agglomérations étudiées sont concernées et pratiquent ces dispositifs.** Elles s'y sont toutes impliquées. [L'agglomération de Lyon](#) s'y est fortement investie, à l'échelle des communes et plus encore à l'échelle de la communauté urbaine qui s'est définie politique, actions, moyens et méthodes de mise en œuvre et de suivi et qui a constitué en interne une équipe conséquente pour conduire et gérer ces dispositifs aux côtés des communes. [La ville de Nantes](#) et le District de l'agglomération nantaise s'est impliquée également fortement, cette implication devenant actuellement une implication communautaire. [Sur Clermont-Ferrand et Montbéliard](#), les implications des intercommunalités étaient faibles, l'implication se faisant surtout au niveau communal à des degrés divers ; cependant l'échelle intercommunale s'implique désormais plus fortement avec la mise en place des communautés d'agglomération.

## 2.22 - Les opérateurs

- **Un projet de renouvellement urbain se met en œuvre au travers de toute une série d'actions, de mesures, d'opérations qui relèvent de différents maîtres d'ouvrage, qui doivent faire appel à divers opérateurs, sachant que pour certaines actions et opérations, des acteurs peuvent être à la fois maîtres d'ouvrage et opérateurs.**

- **Les principaux intervenants opérationnels et leur champ d'action :**

- ▶ Les collectivités locales et leurs services peuvent être opérateurs sur un certain nombre de champs qui relèvent de leurs compétences et pour lesquels elles ont la capacité technique de faire. Elles sont souvent en même temps, dans ce cas, maître d'ouvrage ou maître d'ouvrage partiel et

opérateur. C'est logiquement plus souvent le cas dans des communes ou intercommunalités importantes.

- ▶ L'Etat et ses services peuvent être sur certaines de leurs compétences et en fonction de leurs capacités techniques des opérateurs

- ▶ Les Sociétés d'économie mixte sont des outils opérationnels traditionnels des opérations d'aménagement et d'équipement. Détenues majoritairement par les collectivités locales, elles ont en charge de monter et de réaliser pour le ou les maître(s) d'ouvrage des opérations de viabilisation, d'aménagement ou de réaménagement, des réalisations d'équipements, de bâtiments pour différents usages, etc...

- ▶ Les bailleurs publics (organismes HLM) sont maîtres d'ouvrage des actions qui concernent leurs propriétés, leurs patrimoines mais ils peuvent être également opérateurs de certaines actions.

- ▶ Les entreprises (Promoteurs-constructeurs,...) sont aussi, notamment dans le domaine immobilier, des maîtres d'ouvrage et/ou des opérateurs.

- ▶ Les associations (ARIM,...) sont dans certains champs, par exemple, l'habitat privé, des opérateurs des opérations ou actions d'amélioration.

- ▶ Les propriétaires.

- **A propos des pratiques locales :**

Dans la plupart des villes d'une certaine importance et notamment dans les quatre agglomérations étudiées, les différents opérateurs évoqués œuvrent régulièrement. Dans les plus grandes villes et pour des projets/opérations de développement et d'aménagement d'une certaine ampleur, les SEM ont joué ou jouent un rôle très important (Lyon et Nantes). Dans ce qu'on appelle les territoires de renouvellement urbain, on rencontre la plupart du temps un ensemble d'opérateurs. Dans les territoires anciens mixtes (habitat/activité) en voie de désindustrialisation, la présence d'un aménageur peut être assez fréquente. Dans les territoires essentiellement constitués d'ensembles HLM, les SEM sont rarement présentes, les opérateurs sont les collectivités locales, les bailleurs sociaux, l'Etat. Dans ces quartiers, la question de l'opérateur : des bailleurs sociaux, très concernés, soulignent qu'ils n'ont pas assez la possibilité d'agir sur un champ suffisamment large, d'autres pensent que des opérateurs bien spécialisés et qualifiés de type SEM devraient intervenir. La question semble ouverte.

88

- **La question d'un «opérateur-ensemblier» :**

La complexité des projets et opérations de renouvellement urbain, leur durée, la mobilisation d'acteurs différents plaident pour se poser la question d'un «opérateur-ensemblier» qui peut avoir en charge d'organiser, d'animer, de suivre les opérateurs et donc d'aider la maîtrise d'ouvrage. Le débat peut être ouvert pour déterminer, selon les projets, le rôle respectif de la direction de projet, de la direction des services de la collectivité en charge du projet et de l'opérateur principal (par exemple, une SEM) pouvant être désigné comme opérateur ensemblier.

- **De quelques conditions de mise en œuvre opérationnelle**

La réussite de la mise en œuvre opérationnelle est liée à de nombreux facteurs parmi lesquels la clarté des ambitions et des visions de la collectivité locale, l'existence d'un projet d'ensemble solide, véritable cadre de référence, la qualité et l'adaptabilité du ou des projets urbains, la compétence de ceux qui ont en charge la direction de projets, le professionnalisme et le savoir-faire des opérateurs, leur capacité à bien utiliser les différents outils.

Au delà de ces conditions, il apparaît nécessaire de trouver les conditions de contacts et d'échanges réguliers et soutenus entre les différents maillons de la chaîne que sont la maîtrise d'ouvrage, l'assistance à maîtrise d'ouvrage et directions de projet et les opérateurs. Pour prévoir, pour anticiper, pour être réactif à toute opportunité nouvelle et à toute contrainte imprévue, pour s'adapter et s'ajuster au marché, à l'évolution des aides publiques, aux réactions des habitants, etc..., il est fort utile de trouver les moyens que les différents interfaces puissent bien se pratiquer.



*Clermont-Ferrand  
Frange Sud République :  
des îlots à restructurer.  
Photo : Service Communication  
Ville de Clermont-Ferrand*



Lyon  
L'opération de renouvellement  
urbain du centre de St Priest.  
Photo : © F. GUY/A.U.

## TROISIÈME PARTIE :

### Les acteurs locaux et nationaux, publics et privés face au renouvellement urbain : de nécessaires adaptations.

#### 3.1 - Les collectivités locales.

##### 3.11 - Les collectivités locales, acteur central du renouvellement.

• Les collectivités locales (communes et intercommunalité) sont, sans conteste, un acteur central de la chaîne du renouvellement urbain. Elles le sont, à y bien regarder, tout au long de la chaîne. En effet :

- ▶ Elles sont, en amont, inévitablement en première ligne face aux dysfonctionnements urbains, face aux dérives sociales, face à la déqualification et au dépérissement de certains sites, face à des demandes plus ou moins formalisées des populations et des activités.
- ▶ Elles le sont en tant qu'initiateur (ou en tant que porteur et indispensable relais) de projets et d'actions (ou mieux d'un véritable projet) destinés à apporter des solutions pour que ces sites fonctionnent mieux, puissent se renouveler, rentrent dans un processus de valorisation.
- ▶ Elles le sont en tant que maître d'ouvrage majeur du projet et de ses différentes composantes, en tant aussi que conducteur principal du projet.
- ▶ Elles le sont en tant que « responsables politiques » vis à vis des autres partenaires publics et privés et vis à vis des habitants du site et de l'ensemble de la population de la ville, de l'agglomération.
- ▶ Elles le sont vis à vis du suivi des opérations et des actions et de leur bonne mise en œuvre, de leur réalisation, de leur efficacité.

Bien entendu, cette responsabilité est partagée et d'autres acteurs (tel l'Etat qui, notamment dans le cadre de ses fonctions régaliennes, doit être en première ligne) mais ce ne peuvent être qu'elles qui assurent la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble de la chaîne. En observant cela, il faut bien sûr souligner que cela n'est pas vraiment nouveau mais remarquer que cela est renouvelé pour plusieurs raisons :

- ▶ D'une part, le renouvellement urbain, du moins dans sa bonne prise en compte, nécessite d'œuvrer sur de multiples domaines, à plusieurs

échelles, d'articuler des logiques différentes, de «fabriquer» en quelque sorte un nouveau processus de fonctionnement, de changer d'image, etc... et que pour ce faire il faut un maître d'ouvrage clair, politiquement responsable, qui soit au cœur de la démarche.

► D'autre part, toute une série de réflexions et de bilans (notamment le rapport de la commission Sueur) et toute l'évolution du contexte législatif (lois Chevènement, Voynet, Gaysot-Besson) incitent à cette «prise en charge» en première ligne.

Il est intéressant de noter que les collectivités locales les plus organisées et les plus équipées (comme la Communauté Urbaine de Lyon, et celle de Nantes) se situaient déjà assez fortement dans cette perspective mais les deux raisons d'évolution évoquées ci-dessus donnent un «coup de fouet» incontestable aussi bien à celles qui allaient déjà assez loin dans la maîtrise de l'ensemble de la chaîne, qu'à celles qui étaient moins présentes sur certains maillons de la chaîne ou qui ne pouvaient s'appuyer que sur une intercommunalité limitée.

### 3.12 - De quelques problèmes de fonctionnement

• **Les entretiens et les échanges menés localement font ressortir nettement, au regard du bon fonctionnement de la chaîne du renouvellement urbain, la question du rapport et des relations entre l'échelle intercommunale et les communes et cela d'autant que l'intercommunalité se structure ou se restructure.**

Cette question se pose d'autant plus que les projets de renouvellement urbain s'inscrivent de plus en plus, logiquement et heureusement, dans une double perspective : des projets qui participent, s'inscrivent et sont prioritaires à l'échelle de l'agglomération et des projets qui impliquent très fortement les communes, pour lesquelles la conduite et la gestion de tels projets est primordiale. De ce fait, il apparaît qu'à des degrés divers, mais sous la même problématique, la question du bon rapport «Communauté/commune» se pose : comment ces deux niveaux de collectivité locale peuvent-ils s'articuler le mieux possible pour être stratégique et efficace, près du terrain et attentif aux situations très locales, etc...

A cet égard le relevé de la perception de cette problématique sur les quatre agglomérations et de leurs réflexions et expériences est intéressant :

► **Sur Lyon**, nous sommes en présence d'une Communauté Urbaine ancienne, aux larges compétences, avec une intercommunalité qui a démontré son intérêt et son efficacité et qui a été «jouée» au delà des strictes compétences. Cette Communauté s'est structurée fortement, s'est investie largement et depuis longtemps dans le champ des politiques urbaines et des politiques de la ville et elle s'est donnée les moyens (compétences internes, appel à des compétences externes, dans le champ des études, préalables et pré-opérationnelles, de l'élaboration et de la conduite du projet, etc...) d'œuvrer, de participer, de suivre, voire de «mener» des projets et des actions sur ces questions.

Depuis quelque temps cependant, les élus éprouvent le besoin de «revisiter» les rapports «Communauté/commune» : schématiquement, la question suivante est posée : comment tendre à mettre en œuvre intelligemment les principes de la subsidiarité, d'une «subsidiarité active» qui permette de traiter et de gérer les projets, opérations, actions, mesures, etc... à l'échelle à laquelle ils se posent et de remonter l'échelle supérieure dès que les limites de l'action la plus locale sont atteintes ? Bien sûr, cette nouvelle approche n'est pas simple car elle n'est guère dans notre culture et nos pratiques de nos institutions et de nos formes d'organisation. Le débat est donc ouvert, de nouvelles pratiques sont recherchées, testées : les projets de renouvellement urbain sont sûrement un des lieux intéressants et pertinents pour expérimenter de nouvelles pratiques. Une conviction assez partagée existe que la chaîne de mise en œuvre de renouvellement urbain sera d'autant plus efficace qu'on aura trouvé progressivement, en référence aux principes de la subsidiarité active une nouvelle donne dans la manière de faire avancer et conduire les projets de ce type.

► **Sur Nantes**, le contexte est quelque peu différent : d'une part la ville-centre concentre assez largement les problèmes et les potentialités, d'autre part, l'intercommunalité était moins importante et plus ciblée vers le technique (transports en commune notamment qui est aussi générateur d'aménagement urbain...) que sur Lyon. Le passage vers la Communauté Urbaine, passage qui s'inscrit dans une certaine dynamique porteuse de développement et qui donne de fortes ambitions à l'échelle intercommunale, change la donne et pose aussi la question du rapport entre la Communauté et les communes, question qui ne se posait guère de manière aiguë. L'organisation de la Communauté urbaine qui se met en place cherche à prendre en compte cette question. Une entrée assez pragmatique et originale

sous l'angle de la gestion et de la proximité et selon un découpage infra communautaire qui franchit les limites communales se met en place et devrait être intéressante à suivre (cf. encart). Elle peut sans doute améliorer le fonctionnement de la chaîne de mise en œuvre dans la partie «aval».

► **Sur Clermont-Ferrand**, le contexte est assez proche de celui de Nantes en ce sens que la ville-centre est assez dominante et rassemble à la fois des problèmes et des possibilités foncières. Dans une certaine mesure, au moins sur une partie des problèmes, le besoins de solidarité intercommunale pouvait être moins prégnant que dans des agglomérations où les communes sont de plus petite taille (en surface) et où les fonctionnements sont plus imbriqués. L'intercommunalité était jusque récemment plus liée aux infrastructures et au technique.

Le passage en Communauté d'agglomération est désormais effectif. Les rapports «Communauté/communes» sont sans doute un des enjeux de cette mise en place.

► **Sur Montbéliard**, le district urbain s'est lui aussi développé sur des aspects plus techniques mais il a œuvré aussi, avec efficacité, sur des actions à finalité économique et avec, sur ce plan, une intercommunalité bien acceptée. D'autre part, l'intercommunalité a été très portée par l'agence d'urbanisme au travers de nombreuses commandes à dominante intercommunale. Dans les autres champs, notamment l'habitat, l'urbanisme et l'aménagement, l'intercommunalité a été moins présente.

Le district a été transformé récemment en Communauté d'agglomération. L'acquisition de nouvelles compétences va poser de manière plus forte le rapport «Communauté/communes» dans la mesure où sur les champs de l'habitat, de l'urbanisme, de l'aménagement, les communes ont fonctionné de manière assez autonome. La problématique peut être ainsi énoncée : les communes de par leur taille relativement limitée, leur donnant des moyens eux aussi limités sont confrontés à des enjeux forts et complexes de renouvellement urbain en ayant comme partenaires des intervenants assez puissants (notamment le bailleur) et ne sont pas toujours en mesure d'exercer une maîtrise d'ouvrage suffisamment forte. Une certaine logique voudrait que l'échelle de la Communauté permette d'avoir le cadre stratégique et les moyens de traiter les quartiers plus difficiles, les sites à renouveler et d'y exercer une maîtrise d'ouvrage plus efficace ; le risque, déjà plus ou moins ressenti, est que les communes se sentent délaissés et/ou ne s'impliquent que partiellement (ceci pouvant engendrer des relations

conflictuelles) et que, de ce fait, elle ne soit impliquée et/ou ne s'implique qu'en pointillé dans la chaîne de mise en œuvre du renouvellement urbain.

• **Un autre point mérite d'être évoqué, il concerne plus le champ de l'organisation interne. Sur des «politiques, projets, opérations de renouvellement urbain» qui nécessitent, comme on l'a vu, de la stratégie, de la transversalité, de la gestion de différentes échelles, de diverses procédures et des multiples sources de financement, un certain nombre de principes et de modes d'organisation apparaissent opportuns. Au vu des expériences et des pratiques, on peut évoquer notamment :**

► **A la fois, dans les structures intercommunales mais aussi dans les communes, il apparaît plus que nécessaire qu'existe une direction ou une mission qui ait en charge la stratégie**, la transversalité, qui s'efforce de prendre en compte les interférences entre les logiques sociales, économiques, urbaines, qui veille sur tous les chaînons, éventuellement défailants ou manquants de l'élaboration à la mise en œuvre des projets. Cette direction ou cette mission doit pouvoir se situer «au dessus» (sans que cela ait une signification hiérarchique et administrative), des directions plus thématiques et «verticales». Elle doit pouvoir guider, veiller, suivre les documents de référence des politiques, les grandes politiques contractuelles, les démarches de veille, de suivi, d'observation, etc.... Elle doit aussi se doter (ou recourir à) à des capacités d'ingénierie financière pour utiliser au mieux les moyens de financement des projets.

► Il s'avère important, sur de grands enjeux des politiques de développement, d'aménagement ou de réaménagement, qu'existent des missions dédiées à un grand projet (en particulier les grands projets de renouvellement urbain), missions en charge de diriger et de conduire le ou les projets, de s'assurer en permanence que la chaîne de la mise en œuvre s'exerce bien.

Ce type de mission doit avoir une certaine autonomie, une compétence reconnue, une souplesse d'action. Elle peut être intégrée (et rattachée à la direction générale ou à une direction des grands projets ou à une direction de la stratégie) ou externalisée ou se situer dans le cadre d'un G.I.P., elle doit surtout pouvoir prendre un appui sur une instance de pilotage politique et stratégique, aidée par une instance technique associant tous les partenaires concernés. L'important, c'est qu'elle puisse permettre un exercice dynamique et pointu de la maîtrise d'ouvrage.

Sur Lyon, il existe une assez longue expérience en la matière avec des modes d'organisation divers notamment dans le cadre de la politique de la ville. Il est sûr que la mise en œuvre de bien des projets en a été facilitée mais on s'interroge (et on expérimente) sur la nécessité d'aller plus loin. Sur Nantes, on s'oriente sur des «missions» fortes pour monter les grands projets. Sur Clermont-Ferrand et Montbéliard, on ressent peu à peu que ce type de «mission» pourrait bien être utile à la bonne mise en œuvre de la chaîne de mise en œuvre du renouvellement urbain.

*Les collectivités locales vis à vis du renouvellement urbain et de sa mise en œuvre sont un acteur central et décisif. Elles sont ou doivent être le maître d'ouvrage d'ensemble, elles doivent impulser, participer, suivre les différents maillons de la chaîne. Cette présence, à des degrés divers certes, sur tous les maillons de la chaîne, n'est pas acquise ou pas toujours dans les mœurs mais l'évolution des problèmes et du contexte y pousse fortement. Cela nécessite que les collectivités locales s'organisent à cet effet.*

*Sans conteste, et au delà même des répartitions de compétences, il faut inventer de nouveaux rapports entre l'échelle «communautaire» et les communes ; il faut appliquer progressivement les principes de la subsidiarité active, il faut expérimenter, tester pragmatiquement de nouvelles manières de faire et le renouvellement urbain est un champ privilégié dans cette perspective.*

*Sans conteste aussi, la complexité du renouvellement urbain, ses enjeux multiples, ses échelles diverses à prendre en compte demandent de revisiter la manière dont fonctionnent les collectivités locales : faire primer la stratégie et la transversalité sur les organisations et les pratiques plus verticales est un point de passage important, décisif pour le bon lancement de «la chaîne». Donner tout son poids à la direction et à la conduite de projets, s'appuyer sur des missions avec des objectifs de moyens et de résultats est également un point de passage majeur pour le déroulement de la chaîne jusqu'à la réalisation.*



Montbéliard  
Le renouvellement urbain  
nécessite des démolitions importantes :  
Quartier Champvallon à Bethoncourt  
dans le pays de Montbéliard.

Photo : A.U.B.



*Nantes  
La requalification de l'espace  
public le long du tramway:  
le cours des 50 otages.*

*Photo : AURAN*

## 3.2 - L'Etat.

### 3.21 - Un Etat fortement concerné.

• **L'Etat vis à vis du renouvellement urbain est concerné sous plusieurs angles :**

► Les territoires à renouveler sont par essence des territoires en difficulté dont les nécessaires transformations ont du mal à s'enclencher et à se réaliser, qui ont des «héritages» lourds à gérer qui se traduisent notamment par des conditions de vie difficiles voire précaires et pour lesquels les capacités locales de prise en charge sont souvent bien insuffisantes. Il doit intervenir pour aider ces territoires et leurs populations au titre de la solidarité.

► Sur ces territoires, une partie importante des difficultés et des dérives tiennent, outre le chômage, à l'échec scolaire et à la sous-qualification, aux incivilités et aux violences urbaines voire aux situations de non-droit, aux mauvaises conditions de logement. Ces problèmes relèvent fortement du champ de l'Etat du fait de ses compétences régaliennes (éducation, formation, police, justice) et de sa forte présence réglementaire et financière dans certains domaines (tel le logement). L'Etat est donc nécessairement impliqué.

► On doit observer sur ces deux à trois dernières années que l'Etat a amorcé une nette inflexion de sa politique vis à vis de ces territoires. Il a adhéré à la problématique générale du renouvellement urbain et a initié loi (S.R.U.) et démarches (G.P.V. et O.R.U.) ; il s'efforce donc d'être présent, dans le cadre des contrats de ville, sur les territoires à renouveler en priorité et ceci dès le début de «la chaîne».

### 3.22 - Un Etat soumis à de nouvelles logiques...

• **Au delà des observations sur le rôle de l'Etat, on pourrait dire que l'Etat est dans une situation en demi-teinte :**

► La logique de la décentralisation qui se traduit par un renforcement des capacités de réflexion, de projets, de gestion des collectivités locales conduit inévitablement et normalement à une certaine redéfinition du rôle de l'Etat. Ce nouveau rôle de partenaire, d'acteur au service de, etc... demande de quitter les vieux habits du pilotage «souverain», d'un faiseur infatigable de démarches et de procédures, d'un esprit de tutelle et de la

gestion administrative et unique pour revêtir les habits neufs du partenariat, de la négociation, de l'adaptation aux conditions locales, de l'expérimentation, de l'ouverture. Chacun sait qu'il s'agit d'une sorte de révolution culturelle qui est encore largement à faire.

► D'autre part, l'Etat est confronté à deux «pressions» des collectivités locales. D'une part, les collectivités locales demandent que l'Etat intervienne plus et mieux dans tout ce qui relève des compétences régaliennes de l'Etat (de l'examen de la situation des territoires en difficulté et à renouveler ressort souvent le constat que ces territoires n'ont pas suffisamment bénéficié de tout le droit commun). D'autre part, et notamment par rapport à des compétences partagées et aux moyens de solidarité de l'Etat, les collectivités locales considèrent qu'elles doivent être le maître d'ouvrage unique de la politique d'ensemble et des grands choix sur leurs territoires et que l'Etat, s'il doit exercer pleinement son rôle de leader sur ses compétences régaliennes, doit dans les autres champs plus se mettre au service du local, ce qui ne l'empêche pas de faire-valoir des priorités mais en référence à une situation locale qu'il prend en compte et non en référence à des directives et des modes d'emploi figé et obtus.

► En outre, sans trop forcer le trait, on est parfois en présence de différents «Etats». Entre les ministères plus «régaliens» et les ministères plus techniques, les objectifs et les contraintes ne sont pas identiques, les échelles de temps et d'espaces peuvent être différents et les pratiques de transversalité au plan local peuvent n'être pas encore très répandues.

► L'écho des situations locales à propos du renouvellement urbain que l'on peut transmettre en prenant un peu de recul c'est qu'une nouvelle donne va s'affirmer de plus en plus. Schématiquement, les collectivités locales définiront leur vision, leur ambition et les projets qui en découlent, l'Etat, en fonction de quelques lignes directrices, de ses compétences et de ses moyens d'action, cherchera à définir sa stratégie et son implication adaptées au territoire ; le ou les projets de renouvellement urbain des collectivités locales seront, après négociation se concrétisant par des engagements fermes et pluriannuels, enrichis de l'effort de l'Etat.

► D'une manière plus ou moins explicite, c'est ce schéma et cette forme d'action et de partenariat qui progressivement se mettent en œuvre notamment à Lyon et à Nantes qui ont des capacités et des moyens pour ce faire.

*La présence de l'Etat est assez constante d'un bout à l'autre de la chaîne de mise en œuvre, dans l'élaboration des projets, dans le passage à la mise en œuvre, sur certains aspects dans la réalisation et même dans la gestion. Cette présence, dans les projets de renouvellement urbain prioritaires à l'égard de la «politique de la ville» et notamment dans les sites de grands ensembles, peut prendre différentes formes : initiatrice parfois et contributive au projet, réglementaire et administrative (par exemple : autorisations de démolir), régalienne, financière, etc.... Ce qui est souhaité de l'Etat, c'est qu'il puisse bien prendre en compte la situation locale, qu'il évite ou prévienne les facteurs de blocage ou de retard porteur d'incohérence, qu'il apporte un regard objectif d'acteur éclairé sur les objectifs sociaux et urbains et qu'il puisse apporter de «l'huile dans les rouages» du déroulement de la chaîne de mise en œuvre.*

*Au regard du rôle de l'Etat vis à vis du renouvellement urbain, deux champs de «renouvellement» de son action sont sollicités : d'une part, qu'il exerce plus pleinement sur ces territoires souvent difficiles ses missions régaliennes en ayant un souci d'appliquer et de mettre en œuvre son action en fonction des situations locales, d'autre part, pour ses autres champs d'action, qu'il se mette au service du et des projets locaux, dans un esprit de décentralisation et en faisant valoir ses orientations traduites à la lumière des situations locales.*



*Audincourt  
Le quartier des champs-Montants :  
Le renouvellement urbain peut s'appuyer  
sur un environnement favorable.*

*Photo : Fabienne DESROCHES*

### 3.3 - Les autres acteurs.

#### 3.31 - Les autres pouvoirs publics.

- **D'autres «pouvoirs publics» sont à prendre en compte et en particulier les départements, les régions, l'Europe.** Compte tenu du champ du renouvellement urbain et des thématiques qu'il prend en compte, ces pouvoirs publics sont presque toujours concernés par rapport aux compétences qu'elles exercent, par rapport à leur association à certaines politiques ou démarches, par rapport éventuellement à leurs politiques ou procédures propres (ce peut être le cas de l'Europe).

- **Ces acteurs ne participent pas à tous les maillons de la chaîne de mise en œuvre mais sur certains maillons, en fonction de leurs compétences, de leurs objectifs de solidarité, ils peuvent un rôle important pour monter notamment financièrement un certain nombre de projets et d'opérations.** Ils peuvent donc favoriser la mise en œuvre du renouvellement urbain. Ces acteurs ont besoin d'une lisibilité de l'action des collectivités locales. Que l'ambition, les orientations, la stratégie du renouvellement urbain soient bien et clairement définies et ces acteurs pourront intervenir en connaissance de cause et de manière efficace et ceci d'autant plus s'ils se donnent la peine de le faire avec intelligence et souplesse en sachant s'adapter aux situations locales.

- Dans chacune des villes et agglomérations en question, ces «autres pouvoirs publics» sont conduits de plus en plus à intervenir sur ces territoires. Ils le font en partie sous forme de protocoles ou dans le cadre des démarches initiées par l'Etat. Il existe un besoin commun d'optimiser leurs possibilités d'intervention.

#### 3.32 - Les acteurs privés.

- **Les différents acteurs privés**, propriétaires fonciers et immobiliers, entreprises industrielles, commerciales et de services peuvent être, selon les territoires, des acteurs fort concernés, d'une part, et fort utiles, d'autre part, du renouvellement urbain. Même si, sur les territoires à renouveler, qui sont souvent des territoires sinon «hors marché» du moins en marge ou victimes de «sous-marchés» qui les tirent vers le bas, le rôle dominant relève nécessairement des pouvoirs publics, les acteurs privés ont un rôle important à jouer : ils peuvent aider et contribuer au renouvellement, à

remettre ces territoires «dans le marché», ils peuvent et doivent constituer un relais et un second souffle à l'action des pouvoirs publics, ils peuvent rendre crédible le renversement recherché de l'image du territoire et son «démarquage» des processus négatifs.

- Sur la métropole lyonnaise, les acteurs privés (grande distribution) ont contribué au «renouvellement» du centre de Vaulx-en-Velin. Sur Clermont-Ferrand, le renouvellement en cours du territoire situé entre Clermont et Montferrand s'appuie à la fois sur des acteurs publics et sur des acteurs privés (propriétaires, investisseurs, etc.). Sur Nantes, les grands secteurs de renouvellement en cours et en projet misent aussi sur un investissement ou un réinvestissement d'acteurs privés.

- **Les questions qui se posent pour les acteurs privés sont souvent celles de la confiance et du risque : comment sur des territoires marqués, bloqués, déqualifiés rendre crédibles un processus de création de valeur, une prise de risque raisonnable ?**

Les recettes qui émergent des expériences sont assez «classiques» :

- ▶ une forte volonté politique (et une force de conviction nette, bien perceptible) s'appuyant sur un et des projets lisibles, cohérents, conduits et gérés de près,
- ▶ une association et une implication des acteurs privés, générales sur les orientations et les opérations-clefs et spécifiques sur les projets et les actions où leur investissement et leurs activités sont nécessaires au processus de renouvellement,
- ▶ une coopération étroite pour des actions complémentaires, pour des prises de risque partagées, pour des gestions mises autant que faire se peut en cohérence.

Cet énoncé montre que les pouvoirs publics ont besoin d'associer les acteurs privés au déroulement de la chaîne de mise en œuvre du renouvellement urbain, notamment lors de la définition des stratégies et de l'élaboration des projets et lors de concrétisation des opérations et de leur mise en œuvre.

### 3.33 - Les habitants et la population.

- **L'implication de la population reste toujours un enjeu important mais difficile.** Il ressort de toute analyse sur ces territoires que deux «populations» sont à prendre en compte : les habitants du site, ceux qui y vivent mais aussi parfois ceux qui y travaillent et puis les «autres» à l'échelle de la ville, de l'agglomération qui se font une image du territoire et/ou qui véhiculent une image, un marquage du territoire.

- **Il est important d'impliquer ces deux types de population dans les processus de renouvellement.** Au regard de bien des expériences et des pratiques, il est assez évident que l'implication des habitants ne se décrète pas, pas plus qu'elle ne résulte d'incantations ou de trémolos.

L'implication de la population est un long et patient processus qui suppose de pratiquer, sous réserve bien sûr qu'il y ait projet, une écoute attentive, écoute individuelle comme écoute collective, une information durable et accessible et de mener une communication régulière et solide selon des modes diversifiés, adaptés et avec un grand souci de pédagogie et de rapprochement des «langages» entre la population et l'ensemble des acteurs, maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre. Cela demande aussi de recourir à de formes diverses de participation et d'implication (conseils ou commissions, associations locales, manifestations ponctuelles, expositions, etc.). L'objectif est d'arriver à des formes d'appropriation du projet, appropriation qui ne soit pas que purement locale. Selon les «moments» du déroulement de la chaîne de mise en œuvre, les implications peuvent être assez différentes. Une des fortes difficultés est celle du temps : il est donc très important de bien articuler les perspectives des actions de long terme et les résultats des actions à productivité rapide de court terme.

### 3.34 - Les bailleurs sociaux.

- **Les bailleurs sociaux constituent un acteur important du renouvellement urbain, presque toujours majeur lorsque les territoires sont des grands ensembles récents de logements locatifs sociaux publics.** Les bailleurs sociaux gèrent le «peuplement» et ont donc en charge un rôle important. D'autre part et dans une certaine mesure, ces acteurs ont géré et gèrent souvent les sols, leur utilisation et une partie du fonctionnement de ces «parties de ville». Dans ces territoires, la situation est souvent complexe, car les bailleurs peuvent être nombreux (jusqu'à une douzaine sur certains

ensembles). Les bailleurs sociaux sont souvent confrontés à des contraintes fortes : leur devoir d'équilibre de leur compte, leur vocation de loger les ménages sociaux et très sociaux, une demande difficile qui choisit ou rejette certains sites, des immeubles, des îlots voire des sites entiers qui peuvent être très marqués, très stigmatisés.

- **Sur de tels territoires** (et cela s'observe dans chacune des villes et agglomérations analysées), **les acteurs majeurs, c'est à dire les collectivités locales, l'Etat et les bailleurs sociaux ont une certaine tendance à «se renvoyer la balle»**. Les collectivités locales reprochent à l'Etat, la complexité, le manque de souplesse et d'adaptabilité et l'enchevêtrement de ses démarches et procédures et son incapacité à savoir «mettre le paquet» sur certaines défaillances ou dérives sociales et urbaines. Elles reprochent aux bailleurs sociaux de ne pas suffisamment bien gérer le peuplement et parfois aussi les parcs de logements, de n'avoir pas assez de vue à moyen terme, d'être parfois «opaques» sur leurs intentions quant au devenir du patrimoine. Les bailleurs sociaux et l'Etat reprochent aux collectivités locales de ne pas savoir ce qu'elles veulent, de ne pas toujours faire œuvre de projet, de projet clair, solide, validé. Les bailleurs sociaux reprochent aussi souvent à l'Etat un écart entre la gestion «politique» des projets et la gestion administrative de la mise en œuvre des projets et des opérations.

- **Le dialogue, l'échange, la «construction» commune et partagée d'une vision, d'une politique, d'un projet, d'une manière de mettre en œuvre semblent bien une des «pierres d'achoppement» de l'élaboration et de la mise en œuvre de vrais projets de renouvellement urbain.** Les différents acteurs, notamment les élus, l'Etat et les bailleurs le ressentent et l'expriment aussi bien à Montbéliard, qu'à Lyon, à Clermont-Ferrand qu'à Nantes. Certes, ces insuffisances sont plus ou moins fortes mais il existe là un maillon de la chaîne un peu faible qui pourrait expliquer que parfois la chaîne donne l'impression de s'enliser. Ce constat peut sembler paradoxal car ces acteurs se rencontrent souvent mais sans doute bien de ces rencontres restent institutionnelles et quelque peu formelles. Ce maillon quelque peu déficient est sans nul doute un maillon à traiter particulièrement.

- Encore une fois, le point de passage de la bonne mise en œuvre de la chaîne du renouvellement urbain se trouve, d'une part, dans la phase de préparation (pourquoi faut-il que l'on fasse quelque chose et que veut-on faire ?) et de formulation du projet (il faut qu'il y ait projet et un projet

«porté», concerté, ouvert dynamique), d'autre part, dans la phase de conduite du projet pour que l'implication de tous les acteurs et notamment des bailleurs sociaux soit soutenue et permanente.

### 3.35 - La Caisse des dépôts et consignations.

- **La Caisse des Dépôts et Consignations est un opérateur financier public, partenaire des collectivités locales et des différents acteurs en permettant notamment des financements privilégiés.** Elle s'est investie très tôt dans la problématique du renouvellement urbain en en faisant, dès 1998, en accord avec l'Etat, une de ses missions d'intérêt général et en mettant en place divers moyens de financement (aides à l'ingénierie, prêts à taux privilégiés, participation à certains investissements, etc..)

- Dans chacune des villes et agglomérations, elle propose des apports qui, sur différents maillons de la chaîne de mise en œuvre du renouvellement urbain, sont susceptibles de donner plus de densité et de faisabilité au projet, plus d'ambition et de moyens pour «conduire» le projet, plus d'ingénierie et de moyens de financement pour monter et réaliser projets et opérations. Dans cette perspective, en tant qu'investisseur public, elle s'efforce de susciter l'intervention d'acteurs privés grâce à des montages financiers publics/privés.

- **Pour ce faire, la CDC a engagé et doit poursuivre, sur le renouvellement urbain, une mutation qui la conduit à être autre chose qu'un guichet : il s'agit pour elle d'être un facilitateur de l'engagement et des projets et un assistant-monteur contribuant aux différentes opérations qui composent ces projets.**

### 3.36 - Les outils d'aide à la décision notamment les agences d'urbanisme.

- **Les politiques et les projets sur la ville et pour la ville peuvent résulter de l'intuition et du savoir-faire des responsables politiques et de leurs services propres. Si ces éléments peuvent être importants, il s'avère souvent que cela n'est pas suffisant. Des outils de connaissance, d'analyses, de réflexions prospectives, d'apporteurs d'idées et de projets sont utiles et même indispensables car les mutations sont rapides, les conjonctures changeantes, les perspectives ouvertes mais incertaines, les interrelations nombreuses et complexes entre les différents champs qui font et défont la ville.**

• On peut recourir pour ce faire à des outils «externes» : consultants, bureaux d'études, etc..., on peut aussi se doter d'un outil propre au plan local (ce qui n'exclut pas de faire appel à des compétences externes) : c'est ce qui existe dans toute une série d'agglomérations sous le nom **d'agence de développement et d'urbanisme**, outil des collectivités locales en association notamment avec l'Etat. Ces outils ont en charge des fonctions d'observation des différents domaines du fonctionnement des villes, des fonctions de réflexions prospectives, d'études sectorielles, d'études préalables à des projets ou démarches, d'animation de la «culture urbaine locale», etc....

• Les quatre agglomérations analysées sont dotées d'agences d'urbanisme d'âge et de taille assez différentes. **Si on se réfère à la problématique du renouvellement urbain, on peut constater que toutes «travaillent» sur cette question**, même si les angles d'approche et les «commandes» peuvent être différents. Elles sont plutôt en amont dans un rôle d'éveilleur et de sensibilisation, de formulation d'objectifs et de stratégies, de préparation de projets, parfois de médiateur et/ou d'intermédiaires entre acteurs. Elles sont, sur ce thème, un «acteur» reconnu et apprécié. Pour autant elles «souffrent» parfois d'être en même temps sollicitées pour diagnostiquer, suggérer, formuler mais peu impliquées dans certaines phases du passage à la mise en oeuvre. Ceci peut poser la question de l'élargissement de leur rôle et de l'adaptation de leurs compétences.

### 3.37 - Les opérateurs d'aménagement.

• **Dans les projets de renouvellement urbain, notamment quand les projets ont une certaine taille et une certaine complexité, la question des opérateurs se posent pour le bout de la chaîne, pour le passage à la réalisation et plus particulièrement la question des opérateurs aménageurs.** Si, sur certains projets et opérations relativement restreintes, les réalisations peuvent se faire par chacun des opérateurs concernés, pour des projets et opérations plus importantes et qui ont un volet «aménagement» conséquent, la question d'un opérateur-aménageur qui exerce aussi un rôle d'aménageur ensemble se pose ou peut se poser au regard des pratiques et des interrogations rencontrées dans les différentes villes et agglomérations.

• **Il est certain que les projets et opérations de renouvellement urbain demandent, pour être réalisés et menés à bien, compétences et savoir-**

**faire et ceci de manière «renouvelée»**, car sur un tissu existant que l'on veut réintroduire dans un processus de création de valeur, «dans le marché», il est essentiel de prendre appui sur une gestion très ouverte mais très serrée de la réalisation qui assemble, articule et fait converger contraintes et intérêts complexes. Bien des opérateurs doivent s'adapter à cette nouvelle donne mais il faut aussi leur permettre de s'adapter et les associer suffisamment en amont sur les projets.

• **Si la présence d'opérateurs-aménageurs est importante sur Lyon et sur Nantes dans des projets et opérations qui relèvent du renouvellement urbain, elle l'est beaucoup moins sur Clermont-Ferrand et sur Montbéliard.** Sur ces deux dernières agglomérations sans doute la plus petite taille des projets ou opérations et/ou la forte présence traditionnelle des services de la ville, la difficulté pour des opérateurs, souvent d'échelle départementale et œuvrant nécessairement de manière dispersée, de s'adapter aux missions et aux procédures qu'exigent le renouvellement urbain fournissent-ils des éléments d'explication. Des SEM d'aménagement importantes, telles celle qui existent sur Lyon et sur Nantes, ont plus les moyens de répondre aux besoins de la maîtrise d'ouvrage, elle-même plus en capacité de définir ses besoins et ses attentes en la matière.

• **Sur les projets et les opérations d'une certaine taille, l'existence d'un opérateur-aménageur qualifié (et le recours à cet acteur) est sûrement un atout pour que la chaîne de mise en oeuvre, notamment dans sa partie de passage à la réalisation, soit efficace.**

*Au terme de ce chapitre, il faut souligner que l'examen des situations locales montre avec évidence que l'association et la mobilisation des différents acteurs de la ville sont essentielles pour que les projets et les opérations de renouvellement urbain se réalisent de manière satisfaisante, pour que la chaîne du renouvellement urbain puisse fonctionner correctement.*

*Ce qu'il est possible de lire et d'interpréter des situations locales, c'est qu'il est primordial que les collectivités locales (Communauté/commune dans une indispensable synergie qui est partout à développer à des degrés divers) exercent sur les politiques et projets de renouvellement une vraie maîtrise d'ouvrage d'ensemble dans la définition de sa politique et des projets comme dans la conduite des projets et des opérations.*

*Corrélativement et de manière très complémentaire, une des conditions de réussite réside dans l'association et la mobilisation des différents partenaires tout au long de la chaîne avec une préoccupation très forte d'implication, d'ouverture et de transparence. Parmi ces acteurs, l'Etat est et doit être très présent en particulier dans tout ce qui relève de ses compétences régaliennes mais aussi dans les compétences partagées où se jouent notamment les enjeux de solidarité : son rôle devient un rôle au service du projet local, un rôle d'impulseur, de régulateur, de contributeur, d'assistant tout au long de la chaîne. Pour les autres acteurs, la problématique est assez proche même si les rôles sont plus ciblés et moins étendus.*

*Deux «acteurs» doivent faire l'objet d'un véritable «investissement» : les acteurs privés parce qu'ils seront, tôt ou tard, le maillon qui fera franchir l'étape du renversement du processus, du renouvellement banal et la population (ensemble de la population de la ville et habitants du site parce que leurs réactions et la plus ou moins grande appropriation seront le signe de la valorisation durable.*

*Enfin, il faut insister sur l'importance de pouvoir recourir à des opérateurs qualifiés et performants. Dans les projets importants, le recours à un opérateur-aménageur ensemble peut sûrement faciliter une réalisation efficace des projets de renouvellement urbain.*



*Montbeliard  
Le quartier de Champvallou.  
Le projet de renouvellement urbain  
doit aussi être pensé à l'échelle d'un  
quartier dans sa globalité.*

*Photo : A.U.B.*

## QUATRIÈME PARTIE :

### Mise en œuvre de la chaîne du renouvellement urbain : des problèmes latents importants

#### 4.1 - La bonne appréhension des échelles de temps et d'espace.

##### • Approche du temps et de l'espace : problématique et essai de grille

Le renouvellement urbain, comme désormais bien des problèmes de la ville ou sur la ville, interroge sur la question des échelles, aussi bien quand on examine la question du temps que lorsqu'on prend en compte l'espace. Tout au long de cette approche sur la chaîne de mise en œuvre du renouvellement urbain, comme dans d'autres investigations précédentes, il apparaît nettement que les décideurs et acteurs doivent réfléchir, projeter, choisir, mettre en œuvre en veillant à bien considérer et prendre en compte différentes échelles spatiales et temporelles, au delà même des échelles institutionnelles et contractuelles.

On peut reprendre, pour illustrer cet énoncé, les essais de grille qui avaient été formulées à l'occasion de la réflexion sur la ville renouvelée de la métropole lilloise. Elles sont perfectibles mais permettent de se rendre compte que faire bien fonctionner la chaîne de mise en œuvre du renouvellement, c'est pour une part, savoir travailler avec les différentes échelles spatiales et temporelles.

##### • Illustrations

Les illustrations de cette nécessité de traiter des différentes échelles sont multiples dans les agglomérations concernées. On évoquera que les échelles spatiales, les échelles de temps étant très partagées.

Sur [Lyon](#), il est, par exemple, certain que la question du renouvellement urbain sur tout le croissant Est de l'agglomération demande de travailler aussi bien à l'échelle d'une partie de la ZUP (Le Mas du Taureau par exemple) qu'à l'échelle de la métropole élargie, intégrant les évolutions de l'urbanisation située à l'Est des limites de la Communauté urbaine. Sur [Nantes](#), les problématiques du renouvellement urbain doivent se poser à la fois à l'échelle de secteurs de l'île de Nantes comme à l'échelle de la métropole Nantes - Saint-Nazaire. Sur Montbéliard, il existe des enjeux particuliers sur chaque ensemble HLM dans le cadre de «sa» commune



*Nantes  
L'île de Nantes, le nouveau  
palais de justice et  
la nouvelle passerelle.  
Photo : AURAN*

mais une des questions dominantes est l'avenir global de ce parc dans le cadre de la reconquête d'une attractivité résidentielle de l'ensemble de l'agglomération. Sur [Clermont-Ferrand](#), le renouvellement urbain qui se pose, entre autres, sur les quartiers Nord de la ville, nécessite d'être, à la fois, traité îlots par îlots mais aussi dans le cadre d'une vision/projet prenant en compte l'ensemble des territoires voisins.



*Nantes  
Projet Rives de Loire, le site de  
l'ancienne usine Tréfinmétaux et  
les quais à Couéron.  
Photo : AURAN*

## 4.2 - Le jeu des concurrences et des complémentarités spatiales, une des clefs du renouvellement urbain.

• **La problématique du renouvellement urbain, dès qu'elle concerne des espaces, des territoires importants en surfaces et/ou en population ou un ensemble de sites qui constituent une part non négligeable d'une ville, d'une agglomération, engendre nécessairement questionnements et débats sur le jeu des concurrences et des complémentarités spatiales.**

Si on tire quelques enseignements du passé, c'est bien qu'on ne peut plus vraiment traiter ces territoires qui ne se renouvellent plus ou qui se renouvellent mal sans s'interroger sur la manière dont on traite par rapport à eux les concurrences et les complémentarités spatiales. En effet, si certains territoires sont bloqués, deviennent obsolètes, c'est bien qu'ils ne sont pas ou plus concurrentiels avec d'autres territoires nouveaux ou anciens qui se renouvellent, c'est bien aussi qu'ils ne sont pas ou trop peu en capacité de jouer de complémentarités avec d'autres territoires proches ou voisins.

• **Il est possible d'illustrer cette situation, à partir des agglomérations examinées, comme sur bien d'autres agglomérations.**

► **Sur l'agglomération de Clermont-Ferrand**, les tendances générales comme les opportunités ont poussé et poussent le sud de la ville et de l'agglomération à la fois à s'étendre, à s'équiper, à commencer aussi à se renouveler ; en outre, plus récemment, l'axe central République-Montferrand, sous l'effet notamment des libérations foncières progressives de Michelin est entré dans une dynamique de renouvellement. Corrélativement, les quartiers Nord de Clermont-Ferrand, le secteur Nord de l'agglomération plus globalement sont confrontés à une certaine décadence, à une dévalorisation. Les enjeux futurs sont probablement le renouvellement de ces territoires ce qui suscite une double interrogation : comment rendre ces territoires concurrentiels avec les reste de la ville et de l'agglomération, comment jouer la complémentarité avec d'autres territoires et notamment le secteur République-Montferrand ?

► **Sur l'agglomération de Lyon**, à l'attraction « naturelle » et continue du secteur ouest, à l'attraction renouvelée de la ville-centre (étendue à Villeurbanne) s'est ajoutée, vis à vis du secteur Est de l'agglomération, l'attraction nouvelle de la deuxième couronne Est (plaine de l'Ain, l'Isle d'Abeau, etc.). Le secteur Est devant toutes ces « concurrences » et malgré l'action continue et soutenue qui y est portée reste « déclassée ». La convic-



*Clermont-Ferrand  
Opération Carré Jaude, centre ville  
et avenue de la République  
en arrière plan.*

*Photo : Service Communication  
Ville de Clermont-Ferrand.*

tion progresse donc pour engager une action plus forte, plus rapide de «renouvellement» destinée à mieux se situer «concurrentiellement» et corrélativement à trouver une complémentarité et une place reconnue par rapport au centre et par rapport à la deuxième couronne (cf. les travaux de l'Agence).

► **Sur l'agglomération de Montbéliard**, un des enjeux forts du développement de l'agglomération est de trouver une diversité et une qualité résidentielle plus forte, plus nette, plus apte à répondre aux évolutions de la demande et à endiguer les «fuites» au delà de l'agglomération. Cela passe par un renouvellement d'une série de territoires, souvent dominée par l'urbanisme/habitat des années 60 à 70 et donc par une «transformation» suffisante de ces sites pour qu'ils rentrent en quelque sorte dans le marché et pour qu'ils trouvent une place dans le fonctionnement d'ensemble de l'agglomération.

► **Sur l'agglomération de Nantes**, la croissance et le marché ont été porteurs pour l'extension périphérique, les efforts publics et le marché ont porté le centre-ville, les efforts publics ont limités les dévalorisations des ensembles HLM et corrélativement, les territoires anciens mixtes habitat/activité traditionnelle ont à la fois souffert des retraits d'activité et de la concurrence résidentielle. Les actions entreprises et qui vont s'amplifier tendent à remettre ces territoires à niveau, à les remettre en quelque sorte sur le marché, à leur trouver une place dans le fonctionnement urbain d'ensemble.

• **Ce rapide aperçu montre bien combien le renouvellement urbain ne peut se concevoir sans examiner, prendre en compte et essayer de «traiter» le jeu des concurrences et des complémentarités entre les différents territoires de la ville. Il suggère aussi qu'un effort très substantiel doit être effectué pour :**

- réfléchir, débattre, définir, engager de véritables stratégies spatiales : le renouvellement urbain ne peut s'en passer et il n'est pas excessif de dire que dans beaucoup d'agglomération ces stratégies spatiales sont embryonnaires ou floues.

- engager des projets et des actions qui non seulement «remettent à niveau», point de passage obligé, mais aussi créent une situation «concurrentielle», donnent des atouts par rapport à d'autres localisations dans l'agglomération

et hors de l'agglomération. Cela signifie sans doute que sur certains éléments, l'effort public à entreprendre dans certains domaines devra être nettement plus accentué (aides au logement, requalification d'espaces publics, aides au commerce, etc...)



*Le renouvellement urbain  
du centre de la commune  
de Vaulx-en-Velin.*

*Photo : © F. GUY/A.U.*

### 4.3 - A propos des approches économiques et financières.

- **Il n'est pas inutile de rappeler que**, s'il existe bien sûr des connaissances en termes d'économie immobilière, en termes d'économie de l'aménagement, **on manque sans doute de recherches, d'analyses, d'enseignements du passé en ce qui concerne l'économie urbaine**, l'économie plus globale de la ville. L'approche économique du renouvellement urbain ne peut que souffrir de cette insuffisance de connaissance.

- **Cependant quelques éléments d'analyses paraissent assez clairs au regard du passé** : on a pu observer que la croissance de l'activité économique générait des besoins en équipements publics et en investissements immobiliers, besoins qui se sont concrétisés pendant longtemps plutôt sur des zones d'extension ou sur des parcelles ou îlots du tissu existant bien placés et qui se libèrent. La conséquence bien connue de cette activité qui est une activité qui introduit de la qualité, de la modernité est de «développer» en parallèle un processus de déqualification, puis d'obsolescence sur les immeubles, îlots, voire quartiers qui ne peuvent suivre techniquement et en termes de rentabilité économique ( à cet égard, dans les années 70/80, le parallèle, sur la métropole lilloise, entre le développement de la ville nouvelle, Villeneuve d'Ascq et le dépérissement de Roubaix et Tourcoing est un cas d'école).

- **En termes économiques**, le raisonnement sur le renouvellement urbain, qui fut un des argumentaires de la ville renouvelée, sur la métropole lilloise, il y a quelques années, fut de considérer que puisque la croissance économique et la croissance urbaine qu'elle génère développent parallèlement et rapidement des phénomènes d'obsolescence sur un certain nombre de territoires urbains fragiles, démodés, vétustes, la croissance économique doit aussi participer pleinement au renouvellement de ces territoires plongés dans une spirale de déqualification.

- **Sur les quatre agglomérations concernées**, cet argumentaire commence à prendre corps : sur l'agglomération lyonnaise, on s'oriente vers une prise en compte par la «croissance» d'un redressement global et marqué de tout le croissant Est de l'agglomération, sur la région de Nantes, il est manifeste qu'une forte priorité est engagée pour un renouvellement lourd et de longue haleine des rives de la Loire, sur Clermont-Ferrand, on commence à s'interroger sur l'importance du renouvellement à entreprendre sur les

quartiers Nord de la ville, et plus globalement sur le Nord de l'agglomération, sur Montbéliard, une orientation de renouvellement des différents sites plus difficiles se cherche.

• **Il est toujours difficile de répondre de manière simple sur l'intérêt économique du renouvellement urbain.** En effet, bien des facteurs peuvent être plus ou moins pris en considération : quelle échelle de temps retient-on pour juger de la « création de valeur », du retour sur investissement ? sur quelle échelle spatiale de référence s'appuie t'on ? comment introduit-on des prises en compte plus urbaines, plus sociales, voire plus éthiques ? comment introduire des éléments comparatifs avec les coûts et les conséquences d'une non-intervention, d'un non-renouvellement volontaire ?

• **Les perspectives d'une politique de renouvellement urbain sont bien celles de retrouver un cercle vertueux de création de valeur ce qui conduit à considérer que les actions qui contribuent au renouvellement seront globalement et dans leur ensemble bénéficiaires.**

L'essentiel de l'enjeu est un problème de temporalité, qui se pose surtout dans les premiers temps du renouvellement : comment couvrir les pertes de départ, par exemple pour se donner les moyens d'avoir un bon niveau de diagnostic, d'études préalables, de débats entre acteurs, avec les populations, par exemple aussi pour faire ce qui a été appelé dans le Nord du « proto-aménagement » ? comment monter et financer un certain nombre d'actions collectives ? comment amorcer significativement de nouvelles dynamiques ?

• Comme cela a été évoqué à différentes reprises (ville renouvelée sur la métropole lilloise, rapport Sueur, divers rapports en cours) **le premier enjeu du renouvellement urbain est un enjeu qu'on pourrait dire basique de « remise à niveau ».** Cette remise à niveau, indispensable et coûteuse au départ, doit trouver un financement multiple, des collectivités locales bien sûr mais cela a des limites car ces collectivités souffrent souvent du handicap de retraits d'activités et de charges sociales lourdes, de l'échelle régionale, de l'Etat aussi, qui, outre son rôle de solidarité, détient des compétences et des moyens dans certains champs et notamment le logement et peut être considérée, par ailleurs, comme un responsables importants des dérives qui affectent certains territoires bloqués,

• **La mobilisation, l'adaptation, le réajustement des moyens de l'Etat, la poursuite et le développement des appuis de la CDC (prêts à taux préférentiel, fonds spécifiques, etc...), le recours « renouvelé » à l'instrument fiscal, le développement de la « mutualisation » des dépenses de renouvellement urbain à l'échelle de l'agglomération (ce qui commence à se pratiquer mais il existe encore bien des marges de manœuvre...) doivent contribuer à cette remise à niveau. Cette remise à niveau peut et surtout doit être le « bras de levier » d'investissements privés. Cela pourra d'autant plus se faire que dès « l'amont » sur lequel on aura suffisamment investi en diagnostic, concertation, études préalables, les partenaires privés et investisseurs possibles auront été associés.**



Lyon  
ZPPAUP des pentes  
de la Croix Rousse.  
Photo : © F. GUY/A.U.

#### 4.4 - Quelle conjonction d'efforts publics et privés ?

- D'une manière très résumée, **une bonne partie des territoires de renouvellement urbain** d'une certaine importance (donc de territoires actuellement bloqués dans le processus normal de renouvellement) **se situent dans des emplacements plutôt stratégiques mais ne peuvent être «utilisés»** parce **qu'un ensemble de problèmes** (cadre bâti dégradé et/ou dévalorisé, problème d'insécurité, marquage social accentué, image dégradée, etc...) **les conduit à une marginalisation durable qui a tendance à s'accroître.**

**Face à cette situation, il faut sortir de la spirale négative et renverser le cycle.** Les expériences montrent, quelques-unes en France (notamment récemment à Roubaix), d'autres à l'étranger, que **pour renverser un cycle de cette nature, il est nécessaire de recourir d'attirer un investissement privé qui pourra rompre la chaîne de la dépréciation et être un premier aimant d'une nouvelle chaîne d'investissements.**

- La question qui se pose alors souvent est du comment attirer l'investissement privé, un investissement privé qui soit le pionnier du «renversement», qui soit la «locomotive» qui amorce significativement un **renouvellement urbain durable.** Les expériences montrent bien, à cet égard, que l'investissement privé prendra des risques, certes en partie en fonction des conditions locales du marché, mais aussi et fortement en fonction de l'apport et du support que pourra offrir le secteur public directement sous différentes formes d'aides financières ou plus indirectement au travers de projets et d'opérations de valorisation. Il est important de redire ce qui avait été nettement affirmée (et qui se vérifie) comme une des clefs de la réussite de la «ville renouvelée» sur la métropole lilloise : un partenariat public/privé fort, dynamique, mettant en synergie des objectifs partagés et s'appuyant sur des stratégies qui concilient les intérêts légitimes de chacun.

- Dans cette perspective et notamment dans le cas de ce qu'on peut appeler des «investisseurs pionniers», il est patent que la confiance (décalque d'une perspective de risque limitée) **a besoin d'une politique claire, «initiale» en quelque sorte d'engagement et d'investissement de la part des pouvoirs publics** pour tout ce qui concerne la qualité urbaine (résidentiel, cadre de vie, espaces publics), le fonctionnement urbain (desserte, équipements), l'accompagnement social (insertion, soutien), la tranquillité (sécurité, ambiance). Cet engagement, dans les territoires plus marqués, doit donner une forme «d'assurance», de qualité, de seuil, de

durée. D'autre part, cet engagement, surtout s'il est le fruit d'une stratégie commune bien ciblée des pouvoirs publics (de l'Europe... à la commune) donne la perspective que le risque financier devrait se réduire dans le temps.

• **Deux catégories d'investisseurs sont souvent à prendre en compte :**

- d'une part, de grands investisseurs, souvent extérieurs qui ont la capacité de prendre certains risques, certains paris sur des territoires difficiles mais à potentiel (parce que sur d'autres lieux les risques qu'ils prennent sont minimes),

- d'autre part des petits investisseurs locaux, attachés aux territoires, parties prenantes du renouvellement urbain.

Chaque catégorie d'investisseurs a un rôle dans le renouvellement urbain : les grands investisseurs ont un rôle de locomotive, peuvent contribuer à créer un « effet de seuil », les petits investisseurs prenant des risques sur de petites opérations tissent la trame d'un renouvellement urbain progressif, s'adaptant au contexte local, saisissant des opportunités, etc... Selon chaque catégorie d'investisseur, le partenariat, l'apport et le support public peuvent et doivent être différents, s'adapter avec souplesse.

• **Dans les agglomérations concernées**, le partenariat public/privé existe sur les territoires à renouveler ou que l'on cherche à renouveler mais, globalement, comme dans bien des villes et agglomérations françaises, il est encore relativement modeste et ne donne guère lieu à de véritables stratégies partagées mettant en synergie une dynamique de relais et de complément entre investissement public et investissement privé. Les éléments d'une complémentarité se mettent cependant en place quant les secteurs de renouvellement ont un « potentiel » de marché proche, assez visible (secteur République-Montferrand à Clermont-Ferrand, secteur Ile de Nantes à Nantes, secteur Duchère-Vaise à Lyon, secteur de la Petite Hollande à Montbéliard), encore qu'on imagine qu'un partenariat plus fort, plus préparé, plus stratégique pourrait donné de plus amples résultats. Quant les secteurs sont plus marqués, plus isolés, on observe quelques difficultés à créer les conditions d'une plus forte implication des acteurs privés.

## 4.5 - La mise en œuvre du renouvellement urbain : une question « d'ascenseur ».

• **Le renouvellement urbain, dans l'acception qui est progressivement partagée, celle de territoires, dévalorisés, bloqués, dont on estime indispensable d'organiser le redressement, en rupture en quelque sorte avec le cours habituel des choses, est nécessairement et indubitablement une oeuvre complexe qu'on ne peut entreprendre et conduire de manière linéaire et séquentielle.**

En effet, et les exemples locaux l'illustrent bien, toute une série d'éléments ne se maîtrisent pas facilement : un marché foncier et immobilier qui n'existe guère et qui cependant est cher ou qui est affecté d'un fonctionnement pervers, des libérations de terrains qui peuvent être assez aléatoires, pas facilement programmables de la part d'activités en déclin et/ou dont les bâtiments sont obsolètes, une propriété des espaces qui ne favorise pas toujours l'action globale et qui aurait besoin d'être remembrée, des requalifications ou restructurations (infrastructures de base, desserte, équipements) qui peuvent être stratégiques pour la reconquête du territoire mais qui ne sont guère programmées ou qui ne le sont pas de manière logique, apte à atteindre des effets de seuil, des populations à la fois passives dans l'ensemble mais hyperréactives sur de questions et de problèmes souvent « non prévisibles », des changements d'image, de marquage qui ne se décrètent pas, etc...

• **Les débuts d'expériences de renouvellement urbain à une certaine échelle démontrent combien il est nécessaire que les différents acteurs et notamment les collectivités locales mais aussi l'Etat et d'autres doivent se préparer à « faire l'ascenseur », c'est à dire à faire constamment et sans se laisser des allers-retours, allers-retours entre :**

- l'échelle locale, l'échelle fine et toutes les échelles supérieures, seules aptes à résoudre une partie des problèmes rencontrés,

- la vision à moyen et long terme, le projet d'ensemble qui doivent donner des lignes de force claires, nettes, lisibles et les plan-programme qui doivent pouvoir s'adapter, s'ajuster, se réviser, de compléter,

- les objectifs à atteindre et une gestion performante des opportunités et des contraintes internes ou externes qu'il faut saisir au mieux ou maîtriser le plus possible,

- la nécessaire dynamique de renouvellement à engendrer (avec ses effets durs de démolition et transformation) et corrélativement l'indispensable gestion urbaine et sociale, fine, adaptée, réactive apte à donner une crédibilité de tous les jours à la revalorisation qu'on veut conduire,

- l'obligation de prendre des risques et de faire prendre des risques pour amorcer, entraîner de nouveaux processus et la nécessaire prudence d'apporter des assurances, des « primes » à ceux qui entrent et participent à la démarche.

• **Vis à vis de tous ces points, non exhaustifs, à propos desquels, il faut jouer l'ascenseur pour mieux résoudre les contradictions, mieux réagir, mieux s'adapter, il existe bien des savoirs-faires à développer et sûrement bien des échanges d'expériences et de pratiques à fructifier.**



Montbéliard  
Le projet de renouvellement urbain  
de «La Petite Hollande» :  
rapprocher le centre ville  
de la ville moderne.  
Photo : Dominique DELFINO

#### 4.6 - Renouvellement urbain et freins culturels.

• Le renouvellement urbain nécessite, sans aucun doute, toute une série de conditions de réussite qui demande assez fortement de revoir, de revisiter la manière d'agir, d'œuvrer sur l'urbain dans ses différentes dimensions. Cette «refondation» de l'agir sur l'urbain ne tient pas seulement bien sûr au renouvellement urbain, elle se situe dans un mouvement plus vaste mais le renouvellement urbain par sa complexité, ses enjeux, ses exigences, constitue en quelque sorte le fer de lance de cette refondation.

• Le renouvellement urbain met nécessairement en avant le caractère local et particulier de chaque territoire à traiter et donc la responsabilité du pouvoir politique local tout en même temps que par l'importance des enjeux de «redressement» et par l'imbrication des problèmes urbains et des problèmes de société, il touche d'autres échelles d'action, d'autres échelles de responsabilité (notamment les responsabilités d'Etat). Le renouvellement urbain en ce sens est au cœur de la décentralisation, de la mise en œuvre des principes de la subsidiarité active avec tout son volet d'exercice de la solidarité aux différentes échelles.

• Le renouvellement urbain doit traiter souvent avec des partenaires privés, qui sont d'ores et déjà partie prenante ou qu'on aimerait voir devenir partie prenante. En outre, le renouvellement urbain ne peut guère se faire s'il ne se met pas en place un processus de complémentarité public-privé, une synergie d'action dans le temps où la public s'efforce d'être «un bras de levier» vis à vis de l'investissement privé.

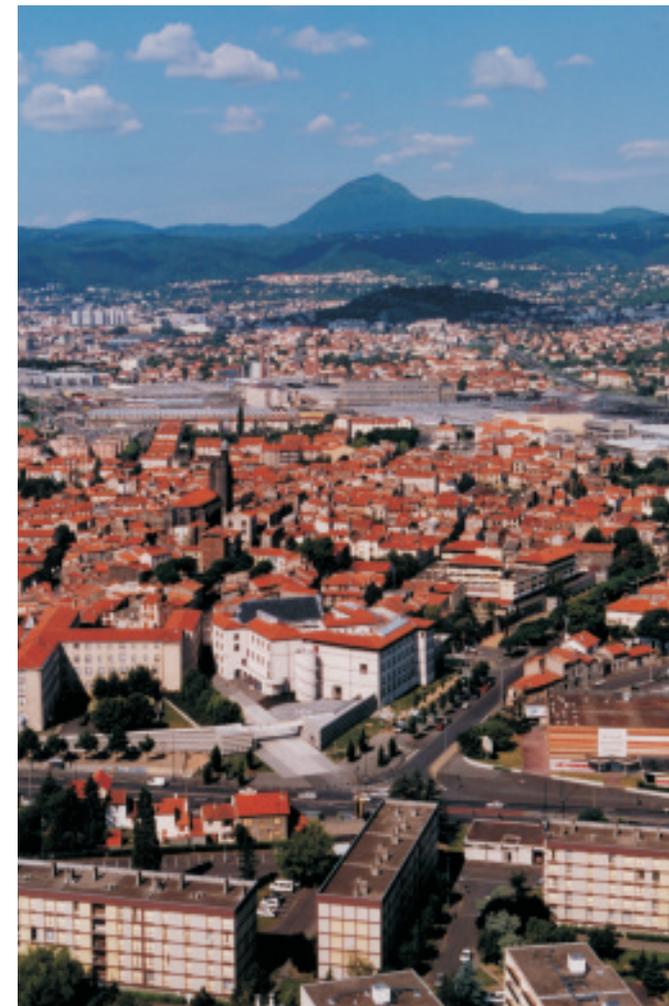
• Le renouvellement urbain doit «traiter» avec la population, avec bien sûr les habitants mais aussi, on l'oublie souvent, avec les autres habitants de la ville, de l'agglomération, qui sont porteurs et diffuseurs d'image et de marquage. Traiter avec la population, l'impliquer, l'intéresser demande autre chose que des incantations et des décrets. Il faut développer des processus diversifiés d'écoute individuelle, d'écoute collective, d'information, de communication, de débats dont on n'a pas beaucoup la pratique ou qu'on enferme parfois dans l'institutionnel ou dans un jeu restreint élus-associatifs en quête de pouvoir.

• On pourrait développer d'autres aspects, d'autres dimensions pour lesquels le renouvellement urbain, si on veut le conduire efficacement,

demande un certain nombre de refondation. **Ce qui apparaît, à l'expérience, celle de la présente démarche comme d'autres, c'est que s'il existe des freins institutionnels, techniques, financiers, économiques, etc... qu'il faut lever, les freins les plus importants sont peut-être des freins culturels.** Pour que la chaîne de la mise en oeuvre du renouvellement urbain fonctionne bien, fonctionne mieux sans doute faut-il insister sur le nécessaire effort «culturel» que les acteurs de la ville doivent accomplir.

- Quand on a l'occasion d'interroger les principaux acteurs du renouvellement urbain sur une ville, sur une agglomération, on comprend assez vite l'importance de cette «question culturelle». Chacun des acteurs a une assez bonne intelligence de la situation, des problèmes à résoudre, de quelques pistes d'action mais trop souvent il n'a pas l'occasion ou ne crée pas l'occasion de les afficher et de les expliquer, de les confronter, de les débattre, de les faire évoluer sans doute parce que le jeu institutionnel habituel freine cet exercice, sans doute aussi parce que les habitudes et les pratiques des institutions qu'ils dirigent ou qu'ils représentent pèsent très lourds, ne se remettent guère en cause.

- **Le renouvellement culturel serait donc un des points de passage du renouvellement urbain, une des clefs d'une mise en oeuvre plus rapide, plus efficace. Entreprendre plus délibérément cet effort culturel, ce qui demande des modes et des formes d'action très diversifiées est sans doute l'exigence première d'aujourd'hui.**



*Clermont-Ferrand  
Le musée Roger Quillot,  
Montferrand, les usines Michelin  
de Cataroux, la ville et  
la Chaîne des Puys.  
Photo : Service Communication  
Ville de Clermont-Ferrand.*



A suivre...

3 CHANTIERS A ENGAGER...

*Opération de  
réhabilitation du  
quartier Bel-Air de St Priest*  
Photo : © F. GUYA.U.



*Montbéliard  
L'université au milieu du quartier  
HLM «La Petite Hollande».  
Le renouvellement des fonctions  
dans la ville.  
Photo : A.U.B.*

- Le renouvellement urbain comme élément majeur d'une politique urbaine et d'une politique de la ville n'est plus seulement en France une avancée conceptuelle, une tentative localisée, un ensemble d'intentions des grands acteurs ou encore une panoplie nouvelle ou «renouvelée» de démarches, de moyens de financements, de procédures. Il est devenu, récemment, une pratique qui se répand progressivement, il commence à être mis en oeuvre significativement dans nombre de villes et agglomérations.
- La démarche précédente CDC-FNAU avait montré que toute une série de «conditions de réussite» étaient et seraient nécessaires pour conduire de véritables politiques de renouvellement urbain, pour mener à bien des projets de renouvellement urbain et suggérait que c'est au travers de la mise en oeuvre que l'on pourrait à la fois constater la plus ou moins grande mise en place des conditions de réussite et discerner ce qu'il faudrait encore faire pour les atteindre.
- La démarche présente s'est donc attachée à cet objectif, en prenant comme axe d'investigation, le fait que la mise en oeuvre du renouvellement peut s'apparenter à une chaîne qui a besoin pour jouer son rôle que les différents «maillons» soient solides et efficaces. Fondée notamment sur des investigations de «terrain» menée sur quatre agglomérations différenciées (Lyon, Nantes, Clermont-Ferrand et Montbéliard), cette démarche a pu dégager toute une série de «maillons» faibles ou du moins insuffisamment consolidés qui peuvent handicaper une mise en oeuvre efficace.
- Ces éléments, analysés dans ce rapport, se traduisent dans la note préalable de «synthèse» de ce rapport en une série de «constats-propositions» qui mettent en évidence qu'il y a encore du chemin à faire pour se rapprocher des conditions de réussite qui avaient été décelées et pour faire en sorte que la chaîne fonctionne sans rupture et sans «à coups».
- Ainsi une véritable vision du devenir souhaitable des territoires à l'échelle d'agglomération fait souvent défaut, ainsi les stratégies de renouvellement sont-elles encore trop floues, ainsi les processus de pilotage et de conduite de projet sont-ils encore timides et/ou mal assurés, ainsi la mobilisation et le partenariat avec les acteurs privés est-il encore modeste, ainsi l'implication des habitants n'est pas vraiment efficace, ainsi le rôle et l'adaptation des opérateurs tardent-ils à se faire, ainsi les différents acteurs ont quelques difficultés à changer leurs pratiques, leurs habitudes, leurs comportements, etc...

• Sur tous ces éléments, des évolutions et des adaptations législatives, réglementaires, techniques, financières sont encore nécessaires même si les deux dernières années ont permis déjà des avancées substantielles. Il faut donc encore oeuvrer en la matière.

• Mais la conviction que l'on acquiert au fil de cette investigation est qu'il existe surtout un formidable besoin d'apprentissage et d'acquisition de savoir-faire. La complexité des projets de renouvellement urbain, leur diversité, leur durée, leurs enjeux multiples demandent très certainement de nouvelles pratiques des acteurs publics et privées qui savent s'adapter, ainsi qu'une culture «renouvelée» à la mesure de ce formidable enjeu.

*A cet effet pourrait être lancée, dans les prochaines années, une entreprise visant à un «saut» de compréhension, de culture, de savoir-faire, d'innovation en multipliant les formes et les moyens d'échanges, d'expérimentations, de débats.*

*En sus des chantiers d'adaptation et de formation-qualification propres à chacune des quatre institutions concernées par le renouvellement urbain, une telle entreprise pourrait mettre en oeuvre trois grands chantiers transversaux :*

#### *Une démarche de «clubs»*

*Donnons nous l'objectif de créer et de faire vivre une dizaine de «clubs» réunissant des acteurs performants en petit nombre, aidés par une bonne ingénierie d'assistance et d'accompagnement (préparation, animation, restitution) et tirons en le maximum.*

#### *Une démarche d'expérimentations.*

*Il convient d'expérimenter non pas au cas par cas ou à titre exceptionnel mais comme une démarche à échelle significative pour laquelle on se donnera des marges de manoeuvre, donc des marges d'expérimentations et d'innovations importantes. Donnons nous l'objectif de mener à bien une bonne douzaine de lieux d'expérimentations que l'on s'efforcera d'aider, de suivre... et d'en tirer les enseignements.*

#### *Une démarche de «recherche-action»*

*La recherche, la recherche-action sur la ville reste faible, même si on écrit relativement abondamment sur la ville. Bien des questions restent à explorer, à investiguer, à comprendre. Il paraît nécessaire, par rapport*

*aux enjeux du renouvellement urbain, de bâtir un véritable programme de «recherche-action» sur toute une série de thèmes : «économie» du renouvellement urbain, question foncière, gouvernance, marchés de l'habitat, dynamique public-privé, etc....*



*Nantes  
Le tramway nantais, outil  
d'urbanisme, de requalification  
et de renouvellement urbain.*

*Photo : AURAN*

## Annexe

### ECHELLES TERRITORIALES ET RÉGÉNÉRATION URBAINE EN EUROPE DU NORD-OUEST

D'après extraits du rapport provisoire  
de Frédérique Boucher-Hedenström

Ce rapport a été commandité  
par la Caisse des dépôts et consignations,  
dans le cadre du Groupe de travail sur la régénération urbaine  
dans l'Europe du Nord-Ouest\*.

\* Partenaires : Ville de Birmingham, Région de Bruxelles-Capitale, Lille Métropole Communauté Urbaine, Ville de Manchester, Ville de Rotterdam, Ville de Valenciennes.  
Financeurs : FEDER - Interreg IIC, Gouvernement Français, Caisse des Dépôts et Consignations, villes partenaires.  
Leader : Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole.



Montbeliard  
Le quartier des Fougères  
à Grand-Charmont.  
Une typologie architecturale  
nouvelle dessine d'autres échelles.  
Photo : A.U.D.

## A propos de l'évolution du contexte institutionnel : les politiques urbaines et l'organisation territoriale, sont marquées en Europe, par une série impressionnante de réformes.

La décennie 1990 et le début de la nouvelle décennie sont particulièrement productrices de textes, législatifs et réglementaires, de recommandations et de guides qui ont pour objet la rationalisation tout à la fois des politiques urbaines et de l'organisation territoriale. Qu'on en juge :

▼ **Aux Pays-Bas**, en témoigne, la rationalisation des rapports «co-gestionnaires» entre l'État et les grandes villes néerlandaises en matière de politiques d'aménagement et de régénération, concrétisée dans ce que l'on appelle «la politique des grandes villes». Cette dernière reformule entièrement les rapports entre les trois niveaux agissant dans le domaine de la régénération urbaine : l'Etat, la Ville et l'arrondissement. Réforme «globale», elle s'attaque en même temps aux conditions d'octroi des financements, à leur intégration, à la définition d'approches intégrées, etc. Si une politique de l'État mérite le nom de «politique des villes», c'est bien la politique des grandes villes néerlandaise élaborée dès le début des années 1990.

▼ **En Grande-Bretagne**, les récentes réformes, quant à elles, présentent l'intérêt tout à la fois de toucher à la modernisation des formes de gouvernement et de gouvernance, notamment au plan local, et de poser, autour d'objectifs ambitieux, les grandes lignes d'une politique générale des villes. Deux «paquets» de réformes sont à cet égard d'une grande importance. Le premier concerne «la modernisation du gouvernement local», chantier lancé après son accession au pouvoir en 1997 par le nouveau gouvernement travailliste. Le second a pris la forme d'un récent «White Paper», précédé d'intenses travaux de commissions et consacré tout simplement à la «Renaissance urbaine» des villes anglaises<sup>(1)</sup>. De plus, l'échelon régional voit ses pouvoirs stratégiques s'accroître notablement, notamment dans le domaine du développement économique et de la régénération urbaine (grandes opérations structurantes et programmes d'aide aux quartiers en difficulté).

▼ **En France**, la série impressionnante de textes législatifs ou autres consacrés à l'aménagement et à la réorganisation territoriale concerne tout à la fois la «recherche» d'échelons territoriaux spatialement, fonctionnellement et, à terme, politiquement pertinents (décentralisation, transferts de compétences et intercommunalité), l'aménagement du territoire et la nouvelle politique de «renouvellement urbain», qui recadre les orientations de la politique de la ville de l'Etat<sup>(2)</sup>.

▼ **En Belgique**, le cas de Bruxelles région capitale relève d'un contexte politico-institutionnel particulier, celui d'un État fédéral encore jeune, aux enjeux fortement politiques. Depuis la création de la région de Bruxelles en 1989 et les changements constitutionnels de 1993, la répartition des pouvoirs et des compétences entre entités fédérées et entre ces dernières et leurs collectivités locales est loin d'être définitivement fixée. Ce qui ouvre la voie à d'intéressants développements sur l'aménagement du territoire en général et la revitalisation des quartiers difficiles en particulier.

<sup>(1)</sup> Urban White Paper «Our towns and Cities : the Future delivering an Urban Renaissance», accompagné du rapport de Michael Parkinson «The State of English Cities».

<sup>(2)</sup>Tous textes précédés, accompagnés ou suivis de rapports, recommandations, études, dont la liste est fort longue.

**Une observation assez partagée en Europe : les politiques publiques conduites sur les territoires urbains en difficulté des grandes villes n'ont pas donné tous les résultats escomptés : il faut les «renouveler».**

**Ségrégation spatiale et sociale accrues, absence de cohésion territoriale à l'intérieur des villes, disparités reconnues comme s'aggravant, sont autant de leitmotivs communs à nombre de grandes villes de l'Europe du Nord-Ouest.**

Ces constats s'observent et se formulent alors même que des injections très substantiels de fonds publics, y compris en provenance de l'Europe, ont été pratiquées. Nombre de rapports dans les différents pays soulignent que les politiques conduites (politique de la ville en France, régénération urbaine en Grande Bretagne, etc..) n'ont pas toujours atteint leurs objectifs : on déplore que d'importantes mobilisations d'énergie et d'argent n'ont conduit qu'à des résultats mitigés.

Certes, comme dans le cas - spectaculaire - des villes britanniques, les centres ont été rénovés, dotés d'une base économique, commerciale et culturelle, facteurs de régénération de la ville dans le futur. Certes les politiques de la ville en France ont permis à certains territoires en difficulté de «maintenir la tête hors de l'eau», certes il est aussi parfois difficile d'apprécier l'impact réel à long terme de politiques aussi lourdes, certes «si on n'avait rien fait, c'eût été pire» etc.... Mais les chiffres sont là pour attester que le rehaussement des territoires traités n'a guère permis de réduire les écarts. Dans le cas de Birmingham, par exemple 25 des 39 Districts de la ville sont aujourd'hui classés parmi les 10% des Districts les plus désavantagés du pays. Les mêmes types de données existent à Manchester, à Valenciennes, à Rotterdam et à Bruxelles, ont été particulièrement mis en évidence au début des années 90 sur la métropole lilloise.

*Une évaluation de 10 ans de régénération urbaine à Birmingham permet de dégager quelques pistes d'explication sur les raisons d'un bilan mitigé*

*Birmingham n'est pas un «modèle négatif» : au contraire, la ville a considérablement changée, elle arrive à la fin d'une phase, où, après une enquête exhaustive et des évaluations approfondies, elle prépare l'élaboration de nouvelles stratégies.*

*De ses politiques de régénération urbaine successives, la Ville de Birmingham a récemment tiré un bilan riche d'enseignements. En 1999, est lancé à l'initiative du Conseil de la Ville un «Regeneration Public Policy Review Panel»<sup>(3)</sup>, chargé de faire le point sur 10 ans de stratégies et de politiques de régénération urbaine et d'en tirer des propositions et des recommandations pour l'avenir. Les critiques faites par le groupe (composé de membres en provenance de tous niveaux et groupes d'intérêts concernés, politiques, entrepreneurs, habitants etc.) aux politiques passées sont intéressantes dans la mesure où, malgré des contextes nationaux différents, elles résument en partie la situation des grandes villes en voie de désindustrialisation et en processus permanent de régénération. Nous en résumerons quelques-unes.*

▼ *Les régénérations physiques l'ont largement emporté, se traduisant par le lancement en divers points de la ville de très gros projets, dans des sites centraux ou économiquement «opportuns». Rappelons au passage l'étendue des problèmes à traiter à Birmingham hérités des politiques urbaines des années 1960 axées autour de la circulation automobile, y compris à l'intérieur des centres. Les grandes opérations ont été certes simultanément accompagnées dans les parties les plus dégradées de programmes contre l'exclusion ou la pauvreté, mais le lien entre «l'économie» - avec appel massif aux investisseurs privés - et le «social» ne s'est pas fait à l'échelle de la ville, selon les participants au panel. C'est donc un puzzle complexe et gigantesque qu'il s'agit aujourd'hui de réorganiser<sup>(4)</sup>.*

▼ *Les opérations lancées l'ont été en fonction des fonds disponibles et des exigences des principaux fournisseurs de fonds, le niveau central d'une part, par le biais du «Single Regeneration Budget» (principal fonds public central de soutien à la régénération urbaine) et les investisseurs privés d'autre part.*

<sup>(3)</sup> Les critiques ici énumérées sont tirées des conclusions de ce panel. En France, nombreux sont les rapports critiques qui, toutes proportions gardées, aboutissent aux mêmes constatations.

<sup>(4)</sup> A Manchester, il peut arriver que 60% des résidents vivent dans des zones désignées comme zones de régénération.

▼ *L'exigence systématique de la mise en concurrence des collectivités pour obtenir un bout de financement de-ci de là a contribué à la parcellisation et à la non-cohérence des multiples initiatives ainsi effectuées, privilégiant le court terme et empêchant toute intégration des dits programmes à la fourniture «normale» des services publics. Cependant, l'obligation exigée des «candidats» aux financements de collaborer dans un partenariat intersectoriel (public, privé, bénévole) tempère quelque peu les aspects négatifs de cette constatation.*

▼ *Les stratégies rassemblées dans le DOCUP de l'objectif 2 géré par les Government Offices régionaux avec la Commission ont souvent été traitées à côté des autres stratégies de la ville.*

▼ *Effet pervers sur le plan opérationnel : la multiplication des «spécialistes» de la mise en cohérence et de la coordination des initiatives de quartier et des grands projets structurants.*

La plupart des critiques ci-dessus citées s'appliquent, au moins partiellement, à bien d'autres villes européennes:

- Non-cohérence entre les grands projets (le macro) et le traitement de quartiers en «discrimination positive» (le micro);
- Prégnance des régénérations «physiques», encore qu'il faille ici distinguer de quel «physique» il s'agit - ensembles de logements dégradés à rénover ou opérations de constructions de bureaux et commerces centraux, par exemple;
- Manque d'une stratégie d'ensemble ou multiplicité de stratégies concurrentes et contradictoires, absence d'une stratégie d'aménagement globale;
- Dépendance des initiatives programmées vis-à-vis des financements disponibles, influant sur la durée des opérations
- Trop court terme de certains financements;
- Difficulté à fixer des horizons de temps et incohérences temporelles (de l'urgence à court terme, aux projets sur 5 ou 10 ans);
- Gestion «externe» à la ville des fonds européens;
- Caractère morcelé des approches de régénération et inflation des découpages administratifs, etc.

**Ces constats ont conduit les villes à s'interroger sur les «stratégies» nouvelles ou renouvelées de régénération urbaine, de politiques de la ville qui seraient susceptibles de résoudre le dilemme «compétitivité économique» versus «pauvreté» et «exclusion» de groupes de populations.**

## De quelques orientations partagées pour de nouvelles stratégies de renouvellement urbain.

• **La nécessité de donner un cadre général et «global» d'intervention aux stratégies de régénération, - ou de les inscrire dans une «vision» - pour tempérer la dichotomie sociale induite par les interventions et la ségrégation territoriale est partout reconnue.**

▼ Autour de ce thème, on peut regrouper les débats et propositions tournant autour de la «discrimination positive», du «spécifique», du «ponctuel», du «ciblé» ou encore du «thématique», versus les politiques urbaines comme élément intégrateur des politiques de régénération urbaine, (ou les politiques de régénération urbaine comme levier des politiques urbaines, suivant l'angle de vue choisi).

▼ C'est aussi dans ce cadre que s'inscrivent les réformes législatives françaises en cours, qui font entrer la maîtrise simultanée du développement économique et de l'aménagement du territoire dans les compétences obligatoires pour les nouvelles entités urbaines, créées en 1999.

▼ On y trouve également la «vision» des villes hollandaises, et peut-être plus partiellement la politique de la «Ville renouvelée» à Lille. On peut y adjoindre la politique de revitalisation des quartiers à Bruxelles conçue en concomitance avec le Plan de Développement de la Région.

• **Au travers de ces débats, des ces orientations, de ces réformes les questions suivantes sont posées : comment mettre en cohérence les politiques et «normaliser» la production de la régénération urbaine (ou du renouvellement urbain), comment «fondre» les politiques spécifiquement menées en son nom avec les politiques courantes de la ville ?**

• Comment également normaliser les rapports entre la fourniture générale de services publics et les «services» partiels, ponctuels, temporaires, etc..., offerts par les initiatives, ciblées, thématiques, au niveau d'un îlot ou d'un quartier ? Ce thème est récurrent et commun à beaucoup de villes<sup>(5)</sup>. Le plan de renforcement des services publics français, sous l'égide des préfets, au bénéfice des quartiers de la politique prioritaire de l'Etat mais conçus au niveau de la ville ou de l'agglomération, va peut-être aussi dans ce sens.

<sup>(5)</sup> En Angleterre, plus de 90% de la dépense publique se ferait à travers les budgets normaux et généraux. Chiffre cité par Michael Carley, dans «Urban Regeneration through partnership», Michael Carley et alii, Joseph Rowntree Foundation, 2000.

• Au Royaume-Uni, les nouvelles politiques urbaines s'appuient sur un mot d'ordre «général» fixé aux villes par l'échelon central : assurer le bien-être (économique, social et environnemental) des populations, de la manière la plus intégrée possible. Ce qui leur imposerait entre autres de revoir les conditions de délivrance des services publics<sup>(6)</sup>. La politique des «main stream services» versus celle des «area-based initiatives» est au cœur de ce débat<sup>(7)</sup>.

### Comment, finalement, revenir progressivement au «droit commun»?

### Une orientation forte et partagée : accroître la capacité des villes à agir.

• **L'élaboration de stratégies de régénération urbaine signifie insérer dans un cadre d'intervention d'ensemble les politiques à mener, quelle que soit la nature territoriale de ce cadre. Mais si elle dépend de l'échelon central et des échelons intermédiaires, la ville n'en est pas moins le maître d'ouvrage essentiel de la régénération urbaine. Bien des transformations dans l'organisation territoriale aboutissent à modifier les rapports de dépendance de la ville ou tout au moins à fixer des règles de relations claires avec ses partenaires et à renforcer sa capacité d'action.**

▼ C'est bien dans cette perspective que [le gouvernement britannique](#) réaffirme le rôle, y compris politique, des grandes villes, longtemps brimées par le pouvoir central, pour leur donner la capacité d'élaborer des stratégies de régénération urbaine conformes aux besoins des communautés qui y vivent et y travaillent. L'élection à terme des maires des grandes villes va dans ce sens. Cependant, la régionalisation en cours parallèlement est contradictoire avec cette tendance.

▼ [Aux Pays-Bas](#), la politique de régénération urbaine s'inscrit dans une «vision» générale pour la ville (sans laquelle le gouvernement ne donne pas les financements supplémentaires nécessaires), qui de plus s'accompagne de «visions» à l'échelle inférieure, celle des arrondissements. Des programmes pluriannuels sont engagés en collaboration étroite entre les deux instances.

▼ C'est aussi dans cette perspective [qu'en France](#) on s'efforce d'harmoniser la production des documents d'urbanisme dans des champs divers - habitat, utilisation des sols, restrictions de construction sur les espaces non urbanisés, taxation du développement urbain, etc.

De plus, dans ce pays qui compte 36.000 communes, on se préoccupe de la taille et de la population jugées suffisantes pour conduire, en collaboration avec les autres échelons, des politiques d'ensemble. On considère que pour acquérir une véritable identité, les nouvelles structures urbaines se doivent de maîtriser tout à la fois l'aménagement du territoire et le développement économique. Le problème, au moins pour le moment, est que ces entités urbaines dotées de la capacité spatiale et de compétences pour mener leurs politiques, n'ont pas une légitimité politique suffisante.

<sup>(6)</sup> Suivant la procédure des «Local Service Agreements» LSA, les contrats entre autorités locales et gouvernement central aux termes desquels les premières s'engagent à améliorer la fourniture des services essentiels en échange d'une plus grande liberté opérationnelle et de financements. Lancés sous la forme de projets pilotes (20) pour les années 2001-2002.

<sup>(7)</sup> «Report on the most disadvantaged neighbourhoods», Social Exclusion Unit.

• **Il ne suffit pas que la ville se dote de structures «stratégiques» internes pour mener ses politiques de régénération** ni qu'elle renforce à cet effet les pouvoirs de son Conseil et de son Exécutif, les dotant de missions ou d'unités stratégiques, comme c'est de plus en plus souvent le cas, ni même qu'elle définisse des «visions». **Il faut aussi qu'elle revoit ses modes de fonctionnement interne** (sectorisation et fonctionnement vertical, chasses gardées entre services). Les habitudes dans ce domaine évoluent, plus ou moins lentement en France, en Angleterre ou à Bruxelles. Aux Pays-Bas, l'intégration horizontale semble s'ancrer dans les mœurs municipales.

On s'achemine aussi vers une coordination accrue au niveau local des politiques sectorielles (logement, environnement, espaces publics, aspects sociaux, etc.), corrélative à la définition d'approches intégrées (les trois «piliers» néerlandais : économique, social et physique). En ce qui concerne le premier point, la question est de savoir qui va «coordonner» et suivant quelles formes. Quant au second, il pose le problème du (des) niveau (x) territoriaux auxquels cette intégration doit et peut se faire: l'Etat, la Ville, le District, le quartier, un échelon intermédiaire entre l'Etat et la Ville? Le niveau du quartier est souvent insuffisant s'il ne se réfère pas aux cadres stratégiques des autres échelons.

• **La multiplication des procédures « territoriales» reposant sur des partenariats complexes** - plus de 40 procédures contractuelles à Roubaix en France, par exemple - sur un même espace est un des problèmes concrets les plus souvent relevés dans toutes les villes ici étudiées. Cette multiplication et cette complexité peuvent, au bout du compte, limiter les capacités d'action des villes.

Comment remettre en ordre et simplifier l'écheveau complexe des procédures, programmes, initiatives ciblées et autres financements ponctuels, reflets de la fragmentation des politiques ? Avec de nouvelles procédures ? Avec de nouveaux acteurs ? Comment enfin piloter les interventions sur le territoire ? À quel niveau ? Dans quel cadre de relations avec les acteurs impliqués ?

**Cette question opérationnelle est certes récurrente mais elle a d'autant plus d'importance que les transformations territoriales, leurs causes et leurs effets demandent d'agir avec d'autres acteurs différents ce qui complice considérablement la gestion même des territoires.**

**L'insertion de «nouveaux» acteurs devient une préoccupation de plus en plus répandue.**

**La volonté d'insérer, si possible dès l'amont, d'une part le «secteur privé», d'autre part des acteurs locaux, peu impliqués ou écartés des processus de décision et de réalisation fait partie des tendances les plus courantes.**

#### A • LE SECTEUR PRIVÉ

L'intervention des acteurs privés dans la régénération urbaine faisant l'objet d'un rapport spécifique dans le même cadre que cette étude, nous nous contenterons ici de quelques constatations simples<sup>(8)</sup>.

▼ Les rapports entre acteurs privés et acteurs publics sont différents d'un pays à l'autre. Du rapport classique de «concession» français au partenariat public privé (PPP) à l'anglaise, de multiples variations et dégradés existent.

▼ Il revient au **Royaume-Uni** d'avoir le premier introduit massivement le **secteur privé** dans la rénovation et la régénération des grandes villes : le «libéralisme» marque les politiques d'aménagement et en particulier les politiques de traitement des quartiers en difficulté dès les années 1980. C'est par exemple l'époque des grandes opérations d'aménagement structurantes, comme les UDC (Urban Development Corporations). Elles sont directement placées sous le contrôle du gouvernement ou d'une agence gouvernementale, les collectivités locales n'y jouent qu'un rôle de «figurant». Leur objectif est d'attirer les «gros» investissements et les objectifs poursuivis sont surtout économiques et physiques. À l'époque, l'appel au secteur privé est justifié par l'incapacité des collectivités locales à gérer leurs territoires et s'accompagne d'une diminution drastique de leurs pouvoirs et d'un contrôle accru de l'échelon central sur leurs ressources. Le mode de collaboration utilisé est le «partenariat» public privé. Une formule analogue de régénération «structurante» a été récemment introduite avec les URC (Urban Regeneration Companies)<sup>(9)</sup>.

Les récents développements des politiques urbaines britanniques ne renient pas, loin de là, l'appel au secteur privé (promoteurs, investisseurs de bureaux ou commerciaux, etc.), mais une tentative d'équilibrer pouvoirs publics et privés se remarque dans la volonté de redonner à la collectivité locale un rôle central dans la conduite du développement urbain.

<sup>(8)</sup> Voir «The involvement of private sector sectors in regeneration projects : a European study», Hichem Trache & Howard Green, Leeds Metropolitan University, Caisse des Dépôts et Consignations, 2001.

<sup>(9)</sup> Dans la mesure où elles s'inscrivent dans la régénération économique du niveau régional, nous y reviendrons quand nous présenterons cet échelon.

▼ **Les Pays-Bas** ont de même, à l'initiative des communes, privatisé un certain nombre d'organismes ressortant auparavant de la sphère auparavant publique ou semi-publique et utilisent les formules de PPP dans la conduite opérationnelle de leurs régénérations. Il est prévu dans l'accord de coopération entre l'État néerlandais et les villes que celles-ci précisent avec quels partenaires privés elles entendent mener à bien les programmes proposés. Les autres autorités publiques, les organisations sociales, les établissements d'éducation, les entreprises et tous autres intérêts publics ou privés sont invités à participer à la politique de revitalisation. Dans la Région de Bruxelles, diverses formules de PPP sont mises en place dans la politique de revitalisation des quartiers.

▼ Presque partout, la privatisation sous toutes ses formes, incluant des services publics ou collectifs<sup>(10)</sup>, est un autre élément susceptible de modifier la conduite des politiques locales.

## B • LE SECTEUR BÉNÉVOLE, HABITANTS, COMMUNAUTÉS LOCALES

Le **secteur bénévole** qui va de l'association de quartier aux groupes d'intérêts et «lobbies» charitables est aussi un partenaire requis pour obtenir certains programmes et fort actif en Angleterre. Il l'est aussi aux Pays-Bas (forte responsabilisation des communautés de base) et en France (les Conseils de Quartier, les associations locales, etc.). Il l'est particulièrement à Bruxelles, où les associations locales ont toujours joué un rôle fondamental dans la politique des quartiers en revitalisation.

Où que ce soit, les questions se posant à ce propos sont celles du niveau auquel introduire ces nouveaux partenaires dans le processus de coproduction de la régénération urbaine, sous quelles formes d'intervention, de la simple participation ou consultation à l'insertion dans la conception du projet<sup>(11)</sup>.

Plus généralement, les **mots d'ordre actuels des politiques nationales mettent l'accent sur les habitants ou, dans le monde anglo-saxon ou néerlandais, sur les communautés**. En Angleterre, des programmes spécifiques, ou des fonds dont les communautés auraient l'entière maîtrise, sous l'animation de la collectivité locale, sont prévus par les plus récentes dispositions sur le «Neighbourhood Renewal» ou le «New Deal for Communities». Ce dernier programme, généreusement alimenté, s'applique aux communautés de 4000 habitants environ (il en existe un à Manchester).

L'accent mis sur les acteurs du quartier reflète à la fois la conviction que les problèmes sont d'abord locaux (effondrement des marchés des logements, par exemple), et le souhait de combler l'écart entre les politiques de régénération urbaine «macro-économiques» et la revitalisation de quartiers. Il peut s'agir de créer ou de renforcer des structures représentatives - conseils d'arrondissement ou de quartiers élus - (sujet actuellement débattu à Birmingham) ou de la recherche de méthodes de «participation» plus efficaces pour associer les populations locales aux opérations : Pays-Bas ; Bruxelles avec par exemple la CILD (Commission Locale de Développement Intégré) dans les programmes de revitalisation (contrats de quartier), etc.

▼ **Enfin, l'évolution du rôle des collectivités territoriales transforme leurs rapports avec les principaux opérateurs, publics, semi-publics ou privés, actifs dans la régénération urbaine** : Agences de régénération en Angleterre (English Partnerships, par exemple), Société de Développement de la Région de Bruxelles (SDRB), Sociétés d'économie mixte en France, bailleurs sociaux, sociétés de logement aux Pays-Bas, entreprises (promoteurs -constructeurs), etc.

▼ **Quand bien même les villes maîtriseraient à leur niveau la «globalité» des services et des stratégies, elles restent encore dépendantes d'éléments exogènes venus «d'en haut»** - Etat, Région, Province, Département, etc..., sans oublier «l'Europe». Dans quelle mesure leur dépendance opérationnelle et financière des autres échelons ou des acteurs privés, leur permet-elle de jouer pratiquement et «efficacement» leur rôle de maître d'ouvrage, c'est toute la question de base pour le futur des villes européennes et de leurs régions.

<sup>(10)</sup> Voir à ce sujet les travaux de l'Union européenne sur la question des services d'intérêt général.

<sup>(11)</sup> Voir à ce sujet les travaux du séminaire du groupe nord Ouest consacré à la participation.

## L'Etat et les Villes : un autre partage des rôles, des relations qui évoluent.

**La dernière décennie est caractérisée par les transformations que subissent les relations de l'Etat avec les collectivités territoriales et les nouvelles formes de co-production de la régénération urbaine que ces changements ont induit.**

Si la ville est la détentrice légitime de la maîtrise d'ouvrage, l'Etat conserve (sauf dans le cas particulier de l'Etat fédéral belge) une place dominante dans la production de la régénération, par le biais de la définition des politiques générales et des directives de cadrage des politiques urbaines et de l'octroi des principaux financements à la régénération urbaine.

C'est en général à ce niveau que sont définies les grandes orientations influant directement ou indirectement sur la régénération urbaine (aménagement du territoire, politiques de transports, objectifs généraux des politiques de régénération urbaine, etc.), en particulier aux Pays-Bas<sup>(12)</sup> et en France. Les échelons intermédiaires des Régions (France, Angleterre avec les «Regional Planning Guidances») ou des Provinces (Pays-Bas) en assurent le relais territorial. En dehors des fonds injectés par le privé, l'Etat est le principal pourvoyeur des ressources en la matière, par l'intermédiaire de ses budgets généraux, de dotations ou subventions spécifiques. Il intervient aussi indirectement dans le financement des collectivités locales.

*Cependant, avec des nuances suivant les pays, il semblerait que l'on s'achemine vers la perte par l'Etat du «monopole» de la conception et de la mise en œuvre des politiques nationales. D'autres acteurs territoriaux interfèrent et jouent un rôle politique grandissant en la matière.*

**De manière générale, on peut dire que les relations de hiérarchie de l'échelon supérieur aux échelons inférieurs ont tendance à s'amenuiser au profit de processus de «dévolutions» (décentralisations, déconcentrations, transferts de compétences et financiers) vers les dits échelons, sans oublier l'amplification de mouvements de déconcentrations.**

▼ On citera pour mémoire les décentralisations entamées dans les années 1980 en France, avec la création de Régions élues, l'extension progressive de la part prise par ces dernières - et par les départements - dans les politiques de la ville.

▼ On n'oubliera pas les décentralisations infra municipales vers les Districts, arrondissements ou quartiers (Angleterre, Pays-Bas, partiellement France, Bruxelles). Aux Pays-Bas, dès 1990, il était proposé à Rotterdam de créer des conseils élus au niveau de 11 «sous-municipalités» chose faite depuis.

▼ Il y a aussi les «relations» directes de l'Etat central à l'échelon infra municipal (comme en Angleterre). Souvent, l'Etat subordonne l'octroi de fonds aux quartiers dégradés à leur utilisation directe par les échelons infra municipaux.

▼ L'accès aux ressources ne suit plus tout à fait de la même manière la voie hiérarchique du «financeur» central au «dépensier» local, en passant par les contributeurs des échelons intermédiaires. Il emprunte des circuits compliqués (peut-être moins aux Pays-Bas où le nombre de partenaires est moindre que, par exemple, en France ou en Angleterre). De plus en plus, plusieurs acteurs d'échelles territoriales différentes mobilisent ensemble les ressources et en décident de concert l'affectation - dans le cadre d'un contrat ou d'une convention par exemple.

▼ **La gestion et l'attribution des ressources peuvent ainsi prendre les voies suivantes :**

- Déconcentrations de compétences ou de crédits (affectés à la régénération urbaine) en Angleterre vers le niveau régional (Bureaux du Gouvernement ou Agences Régionales)

En France, vers la Région pour les actions relatives aux projets de quartiers dans le cadre des Contrats Etat Région, par exemple, et vers les Départements avec la place grandissante accordée aux préfets et aux sous préfets à la ville dans la mise en œuvre de la politique de la ville<sup>(13)</sup>.

▼ **Les transferts de compétences** (compétences décisionnelles, financières, opérationnelles, thématiques ou globales) se font le plus souvent du haut vers le bas (France, Angleterre, Pays-Bas), mais ils peuvent aussi partir du bas vers le haut, comme en France, où les communes délèguent des compétences aux communautés urbaines.

<sup>(12)</sup> Les rapports soumis à diverses instances et votés par le parlement. On en est au «5<sup>th</sup> report on the spatial development of Netherlands».

<sup>(13)</sup> 90% des crédits du ministère de la Ville français sont délégués aux préfets du département, par exemple, - Source DIV

Ces transferts de compétences peuvent aussi emprunter la voie de la création de nouveaux niveaux territoriaux d'intervention. Le plus remarquable exemple actuel est celui de la Région anglaise. En France, avec les derniers développements sur l'intercommunalité, plusieurs entités existantes (les communes) s'associent en un nouvel échelon dont les compétences et le champ territorial d'action sont élargis (nouvelles communautés urbaines et communautés d'agglomération). Dans ces deux cas, se pose (au moins théoriquement) la question de la représentativité politique du niveau en question (assemblées régionales bientôt directement élues en Angleterre, éventuelle transformation future des communautés urbaines et des communautés d'agglomération françaises en échelons démocratiquement élus).

## L'Etat et ses implications dans les politiques de la ville et de renouvellement urbain.

### A • DES EFFORTS DE CONCENTRATION, D'INTÉGRATION, DE GLOBALISATION.

Il existe un Ministre de la Ville en France et un Ministre de la Ville et de l'Intégration aux Pays-Bas. Depuis 1999, le Ministre fédéral de l'Economie belge est aussi «chargé de la politique de la ville». C'est le ministère de l'Environnement, des Transports et des Régions (DETR) qui, au Royaume-Uni, est plus principalement chargé des questions relatives à ces sujets<sup>(14)</sup>. Partout, les différents Ministères (Éducation, Formation, Emploi, Affaires sociales, Économie, Intérieur, etc.), engagés dans des actions en relation avec les politiques urbaines et de régénération urbaine travaillent en général de façon plus ou moins concertée.

▼ Cette concentration est très avancée aux Pays-Bas, puisque les Ministères concernés ont globalisé et leurs interventions et leurs financements, système de «joining-up» que l'on retrouve aux échelons locaux, la ville et le district.

▼ Le «joining-up» britannique se fait à l'échelon régional auprès des «Government Offices» créés pour déconcentrer les activités des Ministères les plus concernés par la régénération urbaine, dont le DETR, le Ministère pour l'Industrie et le Commerce, le Ministère pour l'Éducation et l'Emploi, etc...

▼ Ces concentrations s'accompagnent souvent d'un regroupement de financements jusque-là gérés par plusieurs Ministères ou départements séparés, ou d'une globalisation pure et simple des principaux financements destinés à la régénération urbaine.

▼ Aux Pays-Bas, les opérations de régénération urbaine étaient auparavant financées par différentes subventions en provenance de la dizaine de Ministères concernés. Les subventions principales ont longtemps été celles attribuées à la politique du logement, extensive encore dans les années 1980.

► Désormais, il existe un budget unique : le budget d'investissement pour la «réhabilitation» urbaine (IVS - Investeringsbudget Stedelijke Venuwing). Ce budget regroupe presque tout l'ensemble des fonds destinés

<sup>(14)</sup> Le DETR (DETR: Department of the Environment, Transport and Regional Affairs) a été récemment transformé en DTLGR, Ministère des Transports, du Gouvernement local et des Régions

aux municipalités et concernant le logement, l'environnement, les espaces publics et les activités économiques.

▼ **En Angleterre**, la principale source de financement étatique de la régénération urbaine est, depuis 1994, le SRB (Single Regeneration Budget).

- Le SRB globalise 20 subventions gouvernementales à destination des programmes de régénération urbaine en un seul budget, géré par le DETR au niveau central. Le SRB vient tout récemment d'être réorienté en faveur de zones de concentration étendues de pauvreté (80% des fonds), au détriment des petites «poches de pauvreté» qui bénéficient de financements spécifiques.

- Le SRB est géré au niveau régional par les Agences de Développement Régional.

- Il est ensuite distribué à l'intérieur de chaque région, suivant les méthodes du «competitive bidding» ouvert à une large panoplie d'acteurs (partenaires régionaux, collectivités locales, UDC, secteur privé etc...), et sur des territoires non limitatifs.

## B • L'ÉTAT ET LES POLITIQUES DE LA VILLE

▼ **L'État se manifeste aussi, de manière plus ou moins formelle, dans l'existence de «politiques de la ville» au sens de politiques prioritairement destinées à lutter contre les exclusions et les discriminations sur le territoire des villes.** Leurs objectifs ont évolué au fil des expériences et des strates de procédures et programmes créés. Dans ce domaine, les modes de mobilisation des acteurs autour d'objectifs ou de «projets» ont également changé, soit du fait de l'insertion d'un plus grand nombre de partenaires, soit du fait des formes de coopération utilisées. Les politiques de ville sont d'abord des politiques «sociales», mais de plus en plus «intégrées» (les «trois piliers» néerlandais) et de plus en plus «élargies» (thèmes, territoires). Leurs thèmes principaux sont l'emploi, le développement économique, l'éducation, la sécurité, le social, le renouvellement urbain.

▼ Elles prennent souvent la forme d'une convention entre l'État et ses partenaires locaux : conventions entre l'État et les grandes villes aux Pays-Bas, accord de coopération entre l'État et la région bruxelloise, contrats français.

▼ **La France a une longue tradition dans le domaine de la politique de la ville**, autour de laquelle se mobilisent un grand nombre de partenaires,

nationaux, régionaux et locaux, suivant la formule de la contractualisation. En 2000, elle a introduit une nouvelle politique, la «politique du «renouvellement urbain», concernant les sites les plus dégradés, et mobilisant des moyens exceptionnels pour des actions lourdes sur le bâti, les équipements publics, sans compter certaines actions plus spécifiquement sociales ou économiques. Cette politique concerne entre autres les GPV, Grands Projets de Ville, que l'on trouve notamment à Lille et à Valenciennes.

▼ **Les Anglais n'ont pas une «politique de la ville» en tant que telle, mais s'acheminent vers la définition à l'échelon central de politiques urbaines**, comme le prouve le récent «White Paper» déjà mentionné. Histoire industrielle et urbaine oblige, celles-ci sont centrées sur «l'existant», les centres et les «inner cities», les «brownfield lands», c'est-à-dire sur des territoires industrialisés/désindustrialisés et urbanisés plus tôt que dans le reste de l'Europe.

▼ **La «politique de la ville» est très partielle à Bruxelles.** Concrétisée par un accord de coopération renouvelé annuellement entre l'État fédéral et la Région, elle consiste surtout à doter la Région de financements supplémentaires (infrastructures en particulier) pour lui permettre de jouer son rôle de capitale européenne et internationale. Cette année cependant une part de crédits fédéraux a été accordée à Bruxelles Capitale directement au titre de la revitalisation des quartiers.

▼ Les Pays-Bas interviennent fortement au travers de la politique des grandes villes. Faire converger les interventions physiques, économiques et sociales, résoudre par une approche «intégrée» les problèmes économiques et sociaux des grandes métropoles et trouver des modes de développement urbain susceptibles d'en améliorer la qualité de la vie : tels sont les objectifs sous-jacents à la politique dite des Grandes Villes (Grosse Steden Beleid - GSB) formellement lancée en 1994.

En schématisant ou en exagérant quelque peu, on pourrait dire qu'il s'agit de concevoir une «ville complète» ou une «politique complète» pour la ville ou la grande métropole, dont la régénération urbaine serait en quelque sorte la «clé». Car c'est bien en s'attaquant prioritairement aux quartiers les plus démunis mais en les insérant simultanément dans un ensemble de politiques «intégratives» touchant au support économique de la ville et aux éléments relatifs à la qualité de la vie, qu'elle est conçue.

Créée pour s'adresser d'abord aux quatre principales villes du pays, la politique des Grandes Villes, à la suite des succès rencontrés, a été étendue jusqu'à englober aujourd'hui 25 villes<sup>(15)</sup>.

Elle est fondée sur un accord de coopération entre l'État central et la Ville pour élaborer, concevoir et réaliser les politiques de renouvellement. L'État fixe les orientations principales et fournit l'essentiel des ressources nécessaires, tandis que la ville a la charge des stratégies locales et de la réalisation des politiques de régénération urbaine. Il est, de plus, prévu dans l'accord de coopération entre l'État et la ville que celle-ci précise avec quels partenaires privés elle entend mener à bien les programmes proposés<sup>(16)</sup>.

### C • ESSAI DE SYNTHÈSE SUR LES ÉVOLUTIONS DES RÔLES DE L'ÉTAT ET DES VILLES.

▼ Les évolutions générales ci-dessus constatées dans la transformation à partir de l'amont des rôles - dévolutions et remodelage des articulations territoriales - ont beaucoup de points communs entre elles. Elles n'en sont pas moins engagées dans des contextes politico-décisionnels et des structures institutionnelles variables d'un pays à l'autre. Ceci ne sera pas sans influencer sur le choix des niveaux territoriaux d'engagement des stratégies et des cadres d'intervention privilégiés, pour répondre au double défi de la compétitivité et de la cohésion sociale.

▼ Une chose est certaine, c'est que partout l'État agit moins - en déléguant, transférant, déconcentrant etc. - et, en tous cas, agit autrement. La «perte» de monopole de l'État et la moindre hiérarchisation des politiques modifient ses rôles, et cela d'autant plus qu'il doit s'inscrire en intermédiaire entre «ses» échelons territoriaux et l'échelon supranational européen. Où que ce soit cependant, l'État est un des principaux producteurs de la régénération urbaine, il en définit les financements, les règles d'attribution, et surtout contribue fortement à l'aspect social et au rattrapage de populations ou de quartiers en difficulté. La question est de savoir comment s'inscrivent ces «politiques de la ville» centrales dans l'ensemble des politiques urbaines et surtout dans quelle mesure et à quel rythme elles contribuent à la cohérence globale au niveau local.

▼ S'achemine-t-on doucement vers une transformation des «politiques de la ville» nationales - conçues souvent comme une addition de politiques prioritaires, de quartiers, et plus ou moins coordonnées - vers des «politiques urbaines» nationales, vers une vision stratégique globale, vers un cadre d'intervention général autour duquel les collectivités territoriales articuleront leurs interventions?

Est-ce ce qui se dessine aujourd'hui au Royaume-Uni ? «We need an urban policy, not a neighbourhood policy»<sup>(17)</sup>. Difficile à dire dans un contexte marqué par la prégnance du niveau central et la force de l'intervention privée. L'existence d'une politique d'aménagement du territoire et de planification nationale est de surcroît peu développée dans ce dernier pays, au contraire de la France et des Pays-Bas, atout certain pour tout à la fois «repositionner» et régénérer les grandes villes et agglomérations.

▼ La réponse néerlandaise est claire, puisqu'elle délimite rationnellement le partage des tâches entre les niveaux privilégiés des interventions, stratégiques, politiques et de mise en œuvre. De plus, elle met en cohérence les moyens, y compris financiers, avec ces objectifs. Enfin, elle repose sur un accord, une cogestion dans laquelle les engagements des partenaires sont nettement définis. Elle s'inscrit de surcroît dans un cadre de planification relativement ordonné (État, provinces, ville). Reste une question souvent abordée, quelquefois «expérimentée», rarement réellement «résolue», celle de la «création» ou du renforcement d'un niveau régional fort.

▼ La réponse britannique introduit une forme de cohérence, en liant la réflexion sur les problèmes d'ensemble des villes avec leurs modes de gouvernance et leur capacité politique de maîtriser leurs territoires. Reste une question non encore tranchée, le partage du «pouvoir» entre l'échelon régional, actuellement privilégié, et celui de la grande agglomération ou de la conurbation, vieux débat toujours actuel.

▼ Compte tenu de la complexité du contexte territorial français, la réponse de ce pays est... compliquée et apparemment contradictoire. Le premier problème à résoudre est celui de la création, processus institutionnel et juridique, d'un niveau d'intervention adéquat en termes de territoire et de compétences, bref la création de véritables «agglomérations». Dans ce

<sup>(15)</sup> On peut dire que la politique des grandes villes est aussi, partiellement, une politique à l'usage des villes moyennes, puisque les 25 villes en relevant ont une population allant de 60.000 à 600.000 habitants.

<sup>(16)</sup> Le partenariat ne concerne pas les deux seuls acteurs publics signataires de l'accord de coopération. Les autres autorités publiques, les organisations sociales, les établissements d'éducation, les entreprises et tous autres intérêts publics ou privés sont invités à participer à la politique de revitalisation.

<sup>(17)</sup> Response to the Environment, Transport and Regional Affairs Select Committee on the proposed White Paper, DETR

cadre, une question reste cependant irrésolue, celle de la «légitimité» politique de ces nouvelles entités. Le second concerne plus spécifiquement les politiques de la ville étatiques. Celles-ci s'orientent dans le même sens que les réformes en cours sur l'intercommunalité, à savoir que les procédures de la politique de la ville étendent tout à la fois leur champ d'action et le territoire sur lequel elles interviennent. Ce faisant, outre la complexification sur le terrain de l'empilement des procédures, est-ce une façon pour l'Etat d'accroître son rôle au niveau du territoire et de «mettre la main» sur les politiques de la ville ? Est-ce au contraire le début d'un processus de retour vers le droit commun, dont les villes ont chez elles la maîtrise ? L'évolution des futures «agglomérations» (nous entendons par là aussi bien les Communautés urbaines que les Communautés d'agglomération), désormais dotées des compétences de l'aménagement du territoire et du développement économique va peut-être dans ce sens.

## Les différentes échelles des villes posent la question des emboîtements territoriaux.

▼ Les villes centres fonctionnent dans des ensembles géographiques socialement et économiquement interdépendants. Cela s'applique aux villes ici étudiées, situées, comme nous l'avons rappelé au début, dans ce que les documents européens qualifient de «régions centrales» de l'Europe. C'est-à-dire imbriquées dans un complexe polycentrique et ramifié de villes centres, de centres secondaires, de capitales régionales, de petites villes et de réseaux à l'intérieur des frontières nationales, mais les débordant parfois. Capitales régionales, ou sous régionale dans le cas de Valenciennes, ce sont des centres d'activités dynamiques, lieux d'attraction des investissements et des emplois les plus qualifiés, et, de ce fait, moteurs de l'économie régionale. Leur rayonnement dépasse largement leurs limites politico-administratives, pour atteindre leurs agglomérations fonctionnelles (bassins d'emploi etc.) et les régions dans lesquelles elles se situent. À l'inverse, les villes centres se «nourrissent» de leur hinterland.

▼ Un fait est certain, c'est que les régénérations des dernières années ont parfois spectaculairement transformé les villes. Elles ont accru considérablement le pouvoir d'attraction des villes centres, en termes d'espaces publics, d'environnement, de rénovation des centres urbains, de création d'emplois de haut niveau et de services et de diversification de l'habitat (non sans dysfonctionnements et disparités internes).

▼ Hors la ville, les régénérations ainsi entreprises ont bénéficié à la sous région et à la région alentour et, de ce fait, «profité» à une population bien supérieure à celle de la ville centre proprement dite (tout en «délaissant» des fractions importantes des habitants de cette dernière). Les investissements tant en formations, en emplois qualifiés qu'en équipements et en logements à destination de la classe moyenne et des détenteurs des dits emplois ne sont pas toujours parvenu - malgré certains renversements de tendances fort négatives à l'origine - à attirer ou à conserver sur place des populations plus prospères. Or rénover, créer, gérer et entretenir des services, qui plus est utilisés par une population supérieure en nombre à celle de la ville proprement dite, cela coûte cher.

▼ Dans les villes, les disparités sociales (mesurées en termes de taux de chômage et d'allocataires sociaux par exemple) se sont aggravées, non seulement à l'intérieur du territoire urbain stricto sensu, mais aussi par rapport aux périphéries sous régionales ou régionales.

▼ Ces dysfonctionnements se voient dans la composition des différents espaces et les modes d'urbanisation. Pour schématiser à l'extrême, à la ville centre complète - emplois, loisirs, culture, services publics, réseaux de transports urbains - s'oppose «l'hinterland» de la suburbanisation ou de la rurbanisation, la discontinuité des espaces bâtis, sans compter l'imbrication éventuelle des espaces ruraux.

Ces déséquilibres sont visibles également dans les migrations alternantes habitat travail. Pour prendre l'exemple de Bruxelles, 50% environ des personnes travaillant à l'intérieur de la région capitale habitent dans les communes périphériques plus riches - phénomène dit des «navetteurs». En Grande-Bretagne (moyenne des grandes villes), un tiers des emplois sont situés dans les villes centres, alors qu'un quart seulement de la population active y réside.

▼ Dans l'espace régional de même, le développement économique et social n'a pas suivi partout les mêmes rythmes, la rationalisation des territoires a entraîné ou accentué des «hiérarchies» ou des spécialisations spatiales de territoires plus ou moins marquées, entre la ville centre et son hinterland immédiat (conurbation) et créé des poches de développement différenciées à l'intérieur des régions.

▼ Des dysfonctionnements géographiquement marqués sont «lisibles» dans les marchés du travail, la répartition des emplois («modernes» et «technologiques» versus emplois «obsolètes» et encore marqués par industrialisation lourde du passé, etc.); accompagnés de déséquilibres démographiques et sociaux. Les disparités sociales sont tout autant une donnée à l'intérieur des conurbations et des régions qu'à l'intérieur des villes elles-mêmes.

*Dans ce contexte de «non coïncidence» entre agglomérations fonctionnelles et leurs villes centre, la recherche des articulations territoriales ou des échelles de cohésion les plus adaptées est fondamentale. Pour bénéficier tant à la ville centre qu'à l'ensemble sous régional et régional, assurer simultanément la complémentarité et la concurrence des éléments urbains, rééquilibrer l'ensemble démographique et compenser les charges. Mais à quels niveaux : la Région ? La Cité région, autour de la ville centre ? L'Agglomération «reconstituée» et renforcée à la française ? Sans oublier les autres formes d'alliances et de regroupements, limités ou permanents, de co-administration ou de collaboration, à court ou moyen terme, entre entités de taille, d'envergure et de statuts variables, comme il en existe partout.*

## De quelques enseignements d'un regard sur les pratiques de politiques de la ville et de renouvellement urbain de villes de l'Europe du Nord-Ouest.

### A • LA RECHERCHE DE MEILLEURES ARTICULATIONS ENTRE LES ÉCHELLES TERRITORIALES.

Dans un contexte économique et institutionnel aussi mouvant que celui à l'intérieur duquel les villes tentent de se renouveler aujourd'hui, il est difficile de tirer des conclusions « définitives ». Une tendance est commune à l'ensemble des pays et des villes de ce sous-ensemble européen : la recherche de meilleures articulations entre les échelles territoriales, du quartier à l'Europe. Aucun pays n'offre de solutions directement transférables. En revanche, les villes ont beaucoup à échanger sur les aspects plus « concrets » de la gouvernance ou de la conduite des opérations sur le terrain. Aucun pays ne semble avoir résolu le problème de l'échelle ou du « cadre » d'intervention harmonieux, même les Pays-Bas où le débat sur la « régionalisation » est périodiquement relancé.

Cependant, tous « cherchent », et bien souvent dans le même sens, à partir de l'objectif qui leur est commun - régénérer leurs villes. Certains points forts émergent : reconnaissance de la ville comme l'échelon « légitime » de la régénération urbaine, tentatives de mieux intégrer les communautés locales aux stratégies d'ensemble et recherche de modes de gouvernance associant une pluralité de partenaires territoriaux.

Au-delà, se profile la nécessité de réfléchir et de débattre sur les échelles de prise en compte de la régénération urbaine. Car la régénération urbaine, outil majeur dont disposent les villes de cette partie du monde pour rester « européennes », est un perpétuel chantier et un chantier qui coûte cher.

### B • RESTRUCTURATIONS ET REMISE À NIVEAU DES VILLES : UN MOUVEMENT PERPÉTUEL

Dans cette partie de l'Europe, les restructurations économiques n'ont cessé de se succéder et leurs impacts successifs ont drastiquement transformé le tissu urbain et les espaces ruraux alentour. C'est plus particulièrement dans les deux à trois dernières décennies que ces transformations, sous

l'effet des désindustrialisations structurelles, ont marqué les dits espaces, dégradant des territoires autrefois prospères, en revitalisant d'autres.

Pour lutter contre ces phénomènes, des générations de régénérations urbaines (et/ou de politiques de la ville) se sont succédé, aux objectifs variables (économiques, physiques, grandes opérations restructurantes, actions de quartiers, etc.). Les villes ont investi massivement dans le renouvellement urbain, aidées en cela par les financements européens, gouvernementaux et régionaux, mais aussi privés. Au fil du temps, certains quartiers, certains pans de ville ou certains espaces régionaux n'ont pas « tenu » et sont redevenus obsolètes et retombés dans l'ornière de la dégradation.

De ces allers et retours de « succès » et « d'échecs », des leçons ont été tirées, les objectifs et les méthodes remis en cause. Cela a conduit à la recherche de stratégies intégratives (physiques, économiques, sociales, culturelles) et tendant à concilier, au moins à l'intérieur des villes, le « micro » et le « macro ».

### C • LE RENFORCEMENT DU RÔLE DES VILLES

▼ La ville est clairement reconnue comme l'échelon légitime, non seulement pour mener et coordonner localement la régénération urbaine, mais pour en définir en maître d'ouvrage responsable les stratégies essentielles. Cela semble évident, mais il ne faut pas oublier, par exemple, le peu de pouvoirs dont disposaient les grandes villes britanniques dans les années 1980, coincées entre le « central » et le « privé ». Ni les difficultés des « agglomérations » françaises pour gérer des territoires morcelés entre plusieurs dizaines de communes. La reconnaissance que c'est dans la ville et avec la ville que se fait la régénération urbaine aboutit partout à des changements des formes de pouvoirs et des compétences tant « politiques » que « fonctionnelles ».

La représentation politique sera très bientôt renforcée au Royaume-Uni avec l'élection au suffrage universel direct des maires des grandes villes. Dans un processus en cours depuis une dizaine d'années, les villes néerlandaises voient leur rôle se clarifier et s'accroître, par délégation depuis l'échelon central de pouvoirs globaux et intégrateurs, dans le cadre de la Politique des Grandes Villes notamment.

Aux nouvelles «métropoles» françaises (communautés urbaines et d'agglomération) sont octroyées des compétences supplémentaires dans les domaines clés du développement économique et de l'aménagement du territoire.

Outre les aides affectées à travers les procédures et financements généraux de la régénération urbaine, les villes obtiennent des moyens supplémentaires et une plus grande liberté dans la gestion des fonds centraux, par exemple au Royaume-Uni pour l'amélioration des services de base.

Des «visions» pour la ville, intégrant les aspects relatifs à la régénération urbaine, comme les «visions» discutées entre l'échelon central et la ville aux Pays-Bas, s'élaborent.

Grâce, en partie, aux nouvelles orientations des planifications nationales (et à l'absence de pressions démographiques), les priorités d'aménagement portent de plus en plus sur la revitalisation des espaces urbains existants et sur la lutte corollaire contre la dispersion urbaine et la suburbanisation.

Bref, une certaine cohésion entre politiques de régénération urbaine, politiques urbaines et politiques générales de la ville semble s'affirmer. Mais les politiques des villes doivent prendre en compte deux niveaux fondamentaux, à l'intérieur de leurs frontières d'abord - les «quartiers», au-delà ensuite - les espaces voisins, tout à la fois concurrents et partenaires.

#### D • L'INTÉGRATION DES QUARTIERS

▼ L'accent mis sur les quartiers délaissés et les communautés locales n'est pas un thème particulièrement nouveau (participation, gestion locale, partenariats, etc.). Mais à la suite des évaluations faites sur les opérations de régénération urbaine des dix à quinze dernières années, aux effets sociaux souvent négatifs malgré l'ampleur des financements mobilisés, ce thème a pris une ampleur nettement supérieure.

▼ Le renforcement institutionnel des structures représentatives - conseils d'arrondissement ou de quartiers élus - (actuellement débattu à Birmingham) s'accompagne de la recherche de méthodes de «participation» plus efficaces pour inclure les populations locales. L'approche la plus aboutie dans ce sens est sans doute celle des Pays-Bas : régénérations intégrées (les «trois piliers») au niveau de l'arrondissement et du quartier

renové. Rappelons aussi le rôle fondamental des associations locales à Bruxelles, dont la participation est une «condition» de la revitalisation des quartiers. Les «politiques de la ville» françaises s'efforcent, sur le terrain, d'intégrer ou de faire participer les habitants du quartier aux opérations.

Au Royaume-Uni, des ressources sont directement ciblées de l'échelon central à l'échelon infra municipal et il est exigé de créer des partenariats incluant les communautés locales pour obtenir des fonds centraux. Les nouvelles «Stratégies pour la Communauté» sur l'ensemble de la ville, doivent intégrer les stratégies locales élaborées avec les intéressés.

#### E • AMÉLIORER LA GOUVERNANCE

▼ Dans les sous régions et les régions, des ensembles territoriaux, plus ou moins institutionnels, se constituent pour mieux «gouverner» et renforcer la compétitivité de l'ensemble des partenaires. La recherche d'un cadre territorial de complémentarité, de solidarité et de cohésion est manifeste.

La France crée des unités de taille et de compétences en meilleure concordance avec les territoires fonctionnels, se dotant ainsi de métropoles régionales plus puissantes et, un jour peut-être, dotées de la légitimité politique correspondante à leur poids. La Grande-Bretagne crée un échelon intermédiaire supplémentaire de poids - la Région - doté, en principe, de pouvoirs stratégiques en matière de régénération urbaine. Les Pays-Bas tentent régulièrement d'ouvrir leurs (grandes) villes sur les régions avoisinantes. Entre régions, sous régions, conurbations, villes centres et communes, diverses formes d'association et de coopération se constituent, de plus en plus dans un cadre transfrontalier, pour tenter d'assurer la coordination stratégique des activités de régénération locales.

▼ La tendance est à la recherche de modes de gouvernance «inter partenariaux» plus flexibles : clarification des «politiques de la ville» et de la «contractualisation» en France, rationalisation des partenariats britanniques, à quelque niveau territorial que ce soit. Le dernier développement intéressant à cet égard est le «Local Strategic Partnership», qui donne la possibilité d'agir sur le «local» en «dépassant» les frontières de la ville.

▼ Concernant l'échelon supérieur central s'exprime le besoin de politiques nationales clairement «cadrées», de même que celui de politiques d'amé-

166 nagement de l'espace prenant en compte dès le niveau national les stratégies de régénération urbaine. Des «politiques de la ville» plus intégratives ou intégrées, mais non conflictuelles ou contradictoires avec la gestion «normale» de la ville (services) sont encore à concevoir.

▼ Le lien reste encore très fort entre les financements, centraux notamment, disponibles et les types d'opérations réalisées. Les premiers continuent à découper le territoire en tranches administratives, qui plus est surajoutées les unes sur les autres. Là encore, les Pays-Bas sont en avance, grâce à une globalisation financière et une intégration ministérielle et municipale très poussée. La même réflexion peut être faite à propos des aides européennes, souvent traitées «à part» et dont les villes n'ont pas la maîtrise.

#### F • QUELLES ÉCHELLES DE COHÉSION POUR LA RÉGÉNÉRATION URBAINE ?

Si les opérations de régénération sont fortement dépendantes des procédures et financements nationaux, passés, actuels et à venir, elles le sont aussi à l'égard des Fonds européens. Mais les financements lourds en provenance de l'Europe (Objectifs 1 et 2) à la régénération urbaine sont en sursis - l'horizon 2006 est proche.

D'autres formes d'aides, d'autres formes d'intercession et de médiation et d'autres modes de gouvernance vont se mettre en place. Des critères de répartition et de distribution des fonds plus favorables la régénération doivent être trouvés pour aider les villes à supporter le poids continu du renouvellement.

▼ D'énormes progrès ont été faits jusqu'à présent dans la tentative de conserver le caractère si spécifiquement «urbain» des villes européennes et d'affirmer en même temps leurs potentialités concurrentielles. Un instrument y a contribué : la régénération urbaine. C'est là un acquis fondamental, mais au moment où se raréfient les financements et s'intensifie la concurrence économique, la réflexion sur l'aménagement de l'espace en général et la régénération urbaine en particulier devrait prendre une bien autre dimension. Dans cette optique, tous les acteurs, l'Europe, l'État, les anciennes et les «nouvelles» agglomérations et régions et last but not least les villes elles-mêmes seront conduites à se positionner et à se «responsabiliser» de manière nouvelle.

167 ▼ Les acteurs territoriaux ont déjà commencé à changer leurs rôles et à transformer leurs relations et leurs modes d'action et de participation. Beaucoup a déjà été fait, la similarité des problèmes aujourd'hui rencontrés par les villes européennes et des solutions proposées le prouve. Ce n'est sûrement pas un hasard qu'après des décennies de tâtonnements «nationaux», les pays ou les villes en arrivent à se poser à peu près les mêmes questions sur les réussites et les échecs des politiques de régénération urbaine et à s'engager dans des voies de réformes similaires, y compris dans leurs composantes institutionnelles. À cela, la multiplication des échanges entre les villes, directs ou à travers des réseaux divers, et la construction européenne ont aussi contribué.

▼ **Ce qu'il convient de faire désormais c'est d'élargir plus encore le cadre d'ensemble stratégique dans lequel inscrire la régénération urbaine, dont les acquis et les potentialités pour l'avenir des villes européennes sont importants. C'est à l'échelle du territoire européen que les collectivités territoriales, les États et les institutions européennes doivent contribuer à la coproduction de la régénération urbaine.**

Ceci n'implique nullement le lancement de nouvelles réformes institutionnelles ou de directives «impératives», ni la création de procédures formelles (la régénération urbaine souffre suffisamment de la multiplication des procédures).

Le renforcement de formes transnationales d'échanges, de collaboration et de partenariats (y compris au niveau professionnel) constitue un début de solution, les relations transfrontalières en sont un exemple. Sur le plan de la planification à l'échelle européenne, le Schéma Directeur de l'Espace Communautaire (SDEC) peut fournir un cadre, certes vague mais ayant au moins le mérite d'être souple, pour aider à repenser les relations entre les territoires.

168

Au niveau européen, il faut surtout reconnaître le rôle stratégique que joue la régénération urbaine dans le renouvellement des villes et des régions européennes et ne plus en faire une politique d'exception, temporairement limitée et ne concernant que des territoires «exceptionnels». Les politiques de cohésion économique et sociale des décennies à venir doivent aussi prendre en compte le traitement de territoires par définition fragiles économiquement et socialement, les territoires «urbains». À quelle (s) échelle (s) et suivant quelles articulations territoriales sur l'ensemble européen ? C'est un point dont il conviendrait de débattre plus avant.

## Le Groupe d'expertise

### ▼ Commanditaires :

- Caisse des dépôts et consignations  
Direction du Renouvellement Urbain  
Pierre Narring
- Fédération Nationale des agences d'urbanisme  
Marcel BELLIOT

### ▼ Animateurs de la mission :

- François-Xavier ROUSSEL - SCET
- Dominique SCHAUSS - Agence de développement et d'urbanisme Montbéliard avec la collaboration de Laurent BÉCHAUX - SCET
- Frédérique BOUCHER-HEDENSTRÖM

### ▼ Agences d'urbanisme participant à la mission :

#### • Clermont-Ferrand :

Claude SCHWARTZMANN - Directeur de l'Agence Clermont Métropole et Dominique ADENOT, Directeur à l'urbanisme Ville de Clermont-Ferrand  
Alain BARDOT, Adjoint aux finances Ville de Clermont-Ferrand  
Xavier-marie GARCETTE, Directeur régional CDC  
Patrick BEAU, Directeur général HM 63  
Gérard GUYOT, Directeur général OPAC du Puy de Dôme  
François MOULIN, Directeur général SMTC

#### • Montbéliard

Dominique SCHAUSS, Directeur de l'Agence de développement et d'urbanisme et Jean-Georges LOYER, Directeur du Développement et de l'Aménagement de la CAPM  
François MONIN, Directeur de l'Animation et de la Solidarité CAPM  
Christine LEBOCO-CESTAN, Directrice de projet du Contrat de ville  
Jean-Jacques ARGENSON, Directeur de la SAFC  
Georges MASSACRIER, Ancien Maire de Valentigney  
Michel CORNEC, Secrétaire Général Ville de Montbéliard  
Serge PAGANELLI, Ancien Vice-Président de la Communauté d'Agglomération

#### • Nantes :

Jean-Yves PAILLOUX - Directeur de l'agence  
Bruno JULLIEN - Directeur d'études  
et Michel-François BUSNEL, Directeur général adjoint de la communauté urbaine de Nantes  
Louis-Pierre TRET, Directeur de l'urbanisme de la communauté urbaine  
Bernard MILLET, Directeur de la SEM Nantes Aménagement  
Gabriel LE FUR, Chargé de mission à la SEM  
Jean-Marie DULUARD, Chargé d'opération à la SEM

#### • Lyon

Jean-Pierre DESCOMBES - Chargé de mission du président de l'Agence d'Urbanisme  
François BREGNAC - Directeur de l'Agence d'Urbanisme  
Maurice BARDEI - Directeur d'études pour l'Agence d'Urbanisme  
et Mamadou MAÏGA, Chargé d'études  
Annie GUILLEMOT, Maire de Bron  
Jacky DARNE, Maire de Rillieux-La-Pape

Organismes consultés : OPAC de Villeurbanne, LOGIREL, SERL, Communauté Urbaine Caisse des Dépôts et Consignations, Direction Régionale de l'Équipement.

### ▼ Séminaire de juin 2001

Acteurs et experts issus des Ministères de l'Équipement et de la Ville, de l'Union Nationale HLM, de la FNSEM, de la Caisse des dépôts et consignation, des agences d'urbanisme et de la FNAU.

Pierre Accard Communication

valérie szewcyk | création graphique

Exécution graphique : Pleine Lune ● Besançon

Imprimerie Schraag - 90300 Valdoie