



Helsinki ★ Montpellier ★ Copenhague ★ Munich ★ Liverpool ★ Brno ★ Ludwigsburg ★ Murcie ★ Londres ★ Amsterdam ★ Fribourg ★ Grenoble ★ Barcelone ★ Sutton ★ Paris ★ Stockholm

# Les dynamiques des quartiers en difficulté dans les villes URBACT

Résultats des réseaux thématiques URBACT II



Secrétariat général du CIV

Collection **Villes**

les Éditions du CIV

# Les dynamiques des quartiers en difficulté dans les villes URBACT

Résultats des réseaux thématiques URBACT II

**Rapport final réalisé par :**

**Cabinet Fors**

Benjamin Badia

Damien Bertrand

Florence Brunet

Rémi Mazet

**Cabinet Eurêka**

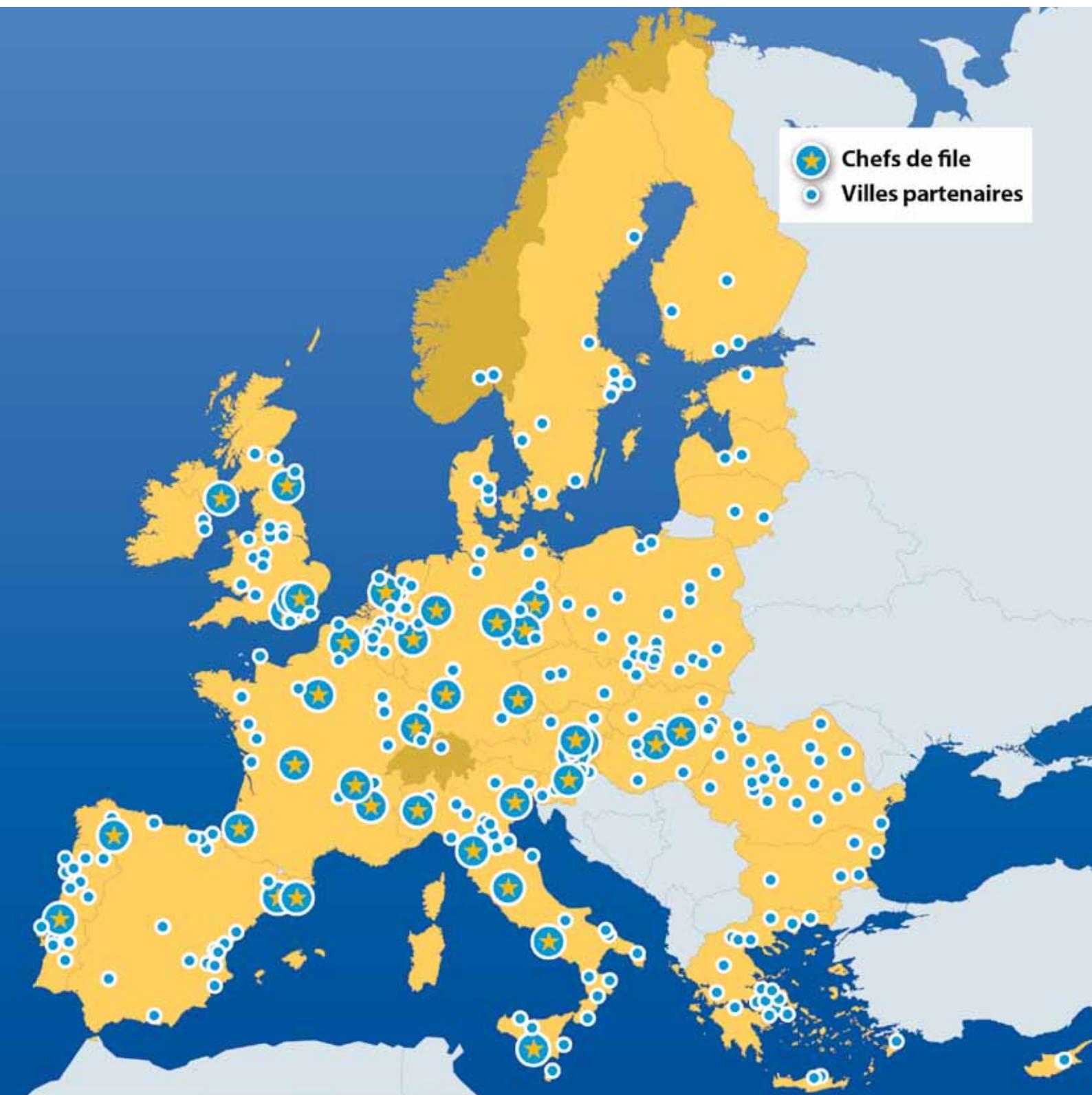
Séverine Bressaud



Connecting cities  
Building successes



<b>PRÉFACE</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>11</b>
- Les quartiers en difficulté : l'un des neuf domaines d'expertise du programme URBACT II	11
- Valoriser les résultats des réseaux thématiques URBACT portant sur les quartiers en difficulté en Europe	14
<b>I. LE DÉVELOPPEMENT URBAIN INTÉGRÉ EN FAVEUR DES QUARTIERS EN DIFFICULTÉ :</b>	
<b>ÉTAT DE LA RÉFLEXION EN EUROPE</b>	<b>17</b>
1/1. L'approche intégrée : une notion partagée, à mettre en œuvre concrètement	18
1/2. Les échelles d'intervention de l'approche ciblée sur les quartiers en difficulté	21
1/3. Quelle « gouvernance » ?	23
1/4. De la participation à l'implication des habitants : diversité des objectifs politiques et des cultures professionnelles	24
<b>II. POUR UNE GOUVERNANCE DE PROJET ADAPTÉE AUX QUARTIERS EN DIFFICULTÉ :</b>	
<b>RÉFLEXIONS ET ACTIONS DÉVELOPPÉES DANS LE CADRE DES RÉSEAUX URBACT</b>	<b>27</b>
2/1. Des cadres d'intervention et des outils au service des projets urbains intégrés	27
2/2. L'influence des réseaux URBACT sur la question des partenariats à développer	37
2/3. La démarche participative adaptée aux quartiers en difficulté	51
2/4. L'évaluation des projets, un outil pour l'action	56
<b>III. L'APPORT DES RÉSEAUX D'ÉCHANGE URBACT SUR LES PROJETS LOCAUX</b>	<b>63</b>
3/1. De nouvelles méthodes d'intervention en faveur des quartiers défavorisés	65
3/2. Offre de service, développement communautaire et intégration des minorités ou des jeunes : les champs d'intervention et les publics ciblés	70
3/3. S'inspirer des autres pour s'améliorer localement : un échange d'expériences et d'actions innovantes	77
<b>CONCLUSION</b>	<b>83</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>86</b>
Cahier de présentation du programme URBACT et des réseaux mobilisés pour la publication	86



Villes partenaires et chefs de file du programme URBACT II au 31/12/2011

## Préface

**L**es images des émeutes urbaines en France en 2005, et à Londres en 2011 ont fait le tour du Monde et marqué les esprits en Europe. Elles constituent pour nos voisins des signaux d'alerte qui les concernent autant que nous.

On sait moins que la Politique de la ville en France est une référence dans de nombreux pays, et que notre façon de faire converger les financements français et communautaires dans les projets urbains intégrés est montrée en exemple.

Il y a une longue histoire entre la Politique de la ville française et l'Europe. Au début des années 1990, des acteurs de terrain, chefs de projets, représentants des habitants, des chercheurs et des fonctionnaires ont activement participé à la création européenne de *Quartiers en crise*, avec leurs collègues belges, britanniques et néerlandais. Ce sont eux qui ont convaincu la Commission européenne de lancer les programmes d'initiative communautaire URBAN I (1994-1998) et URBAN II (2000-2006), consistant en un financement spécifique et, surtout, en une méthode pour la régénération des quartiers en difficulté.

Ce travail de terrain, appuyé sur des travaux de recherche en sociologie, en urbanisme et en économie, a progressivement convaincu les états membres qui ont tous adopté en 2007 la *Charte de Leipzig*, pour la ville européenne durable.

URBACT a été créé pour mettre en réseau tous les sites urbains bénéficiant du programme URBAN. On l'a rapidement étendu à l'ensemble des villes européennes intéressées pour développer des politiques urbaines intégrées. Sa gestion a tout naturellement été confiée par l'ensemble des états membres à la Délégation interministérielle à la Ville, aujourd'hui Secrétariat général du Comité interministériel des villes.

Le programme européen de coopération territoriale URBACT est chargé de promouvoir un développement urbain intégré et durable. À travers les échanges qu'il organise, ce sont vingt-sept états membres plus la Norvège et la Suisse, près de trois cents villes, une communauté de travail de presque cinq mille personnes en Europe, qui sont ainsi mobilisés.

S'inspirant des acquis de la Politique de la ville et du programme URBAN, le programme URBACT a développé une méthode de travail exigeante qui valorise au maximum les échanges transnationaux, développe systématiquement une méthode participative, et souvent obtient des résultats concrets pour les acteurs concernés.

Les villes partenaires d'URBACT reçoivent, échangent et donnent.

Lors de leurs rencontres avec d'autres villes européennes, elles apprennent de leurs collègues, elles échangent avec eux, et elles transmettent à d'autres leurs pratiques et les leçons, positives ou négatives, qu'elles tirent de leurs expériences.

URBACT veut être le réceptacle de cet immense savoir acquis depuis plusieurs décennies, et le producteur de connaissances, non seulement utiles aux villes partenaires, mais aussi aux autres villes européennes à la recherche de solutions nouvelles.

Nous savons tous qu'apprendre n'est pas copier, et que telle action réussie à Séville, à Angers ou à Rudla Slavska n'est jamais transposable, à l'identique, au Havre ou à Marseille. Par contre, nous avons tous fait l'expérience d'idées et d'approches nouvelles qui nous sont venues en observant les autres.

Il est important de diffuser ces résultats aux acteurs français de la Politique de la ville, de les discuter et de s'en inspirer dans la mesure où ils constituent des références en terme de bonnes pratiques.

Le tout dans un contexte général de crise qui nous pousse à être plus créatifs dans les réponses à apporter aux problèmes des territoires urbains les plus en difficulté.

Le moment est venu de valoriser les apports majeurs du programme URBACT II en termes d'apprentissage sur les dynamiques des quartiers en difficulté en Europe. Il s'agit alors pour le ministère de la Ville de mettre en lumière les résultats des réseaux URBACT qui ont travaillé sur ces questions.

Nous avons lancé la réflexion et ouvert des débats sur les évolutions nécessaires de la Politique de la ville, sur l'acte II du Programme national de rénovation urbaine (PNRU). En outre, nos représentants participent activement aux négociations sur la place qui sera accordée aux zones urbaines en difficulté dans la future politique de cohésion. Les réseaux créés par URBACT, les expériences accumulées, les connaissances produites, nous sont plus que jamais nécessaires.

Parmi les réseaux thématiques créés par URBACT, cinq d'entre eux ont centré leur approche sur le développement urbain intégré des quartiers les plus en difficulté des villes européennes : CONET<sup>1</sup>, REGGOV<sup>2</sup>, TOGETHER<sup>3</sup>, LC-FACIL<sup>4</sup> et NODUS<sup>5</sup>.

En s'appuyant sur les différents résultats et productions de ces réseaux et groupes de travail, le Secrétariat général du Comité interministériel des villes a entrepris la réalisation d'une synthèse en français qui éclaire les pratiques des villes européennes et leurs interrogations face à des situations qu'elles ne maîtrisent pas totalement.

Ce document fait œuvre utile, il est riche en informations et en réflexions. Élus, praticiens de terrain, responsables associatifs, tous trouveront dans cet ouvrage matière à progresser.

Je vous en souhaite une bonne lecture.

**Maurice Leroy, ministre de la Ville, en charge du Grand Paris**

---

1 <http://urbact.eu/fr/projects/disadvantaged-neighbourhoods/conet/homepage/>

2 <http://urbact.eu/fr/projects/disadvantaged-neighbourhoods/reg-gov/homepage/>

3 <http://urbact.eu/fr/projects/quality-sustainable-living/together/homepage/>

4 <http://urbact.eu/fr/projects/disadvantaged-neighbourhoods/lcfacil/homepage/>

5 <http://urbact.eu/fr/projects/metropolitan-governance/nodus/homepage/>



# Les quartiers en difficulté : l'un des neuf domaines d'expertise du programme URBACT II

La question du traitement des zones défavorisées en Europe a toujours été au cœur des préoccupations des réseaux d'échange URBACT et les quartiers concernés un objet de réflexion privilégié pour les villes partenaires. Alors que les politiques de développement durable des quartiers prennent une place de plus en plus importante dans le débat public, que parallèlement l'on s'interroge en France sur les évolutions nécessaires de la «politique de la ville» et, qu'à l'échelle de l'Union européenne, l'on débat de la place et de la plus-value des fonds européens dans le développement des villes et de leurs quartiers en difficulté<sup>1</sup>, il semble plus que jamais nécessaire de s'inspirer de nos voisins européens et plus largement d'innovations sociales, politiques et institutionnelles remontant des réseaux d'échange. Cet exercice apparaît aujourd'hui salutaire pour redonner une dimension plus «intégrée» aux politiques publiques concernant ces quartiers et poser les jalons d'un véritable «projet de territoire» s'appuyant sur les potentiels de ces quartiers et réaffirmant leur position dans le fonctionnement et le devenir de l'agglomération.

Cela étant dit, la question du traitement des zones défavorisées recouvre, selon les pays européens, des réalités et des territoires très divers. Certains pays, comme la France, ont connu un développement massif de grands ensembles d'habitat social d'après-guerre, concentrant aujourd'hui les populations les plus en difficulté et issues de l'immigration<sup>2</sup>. Ces quartiers constituent en France

l'essentiel des quartiers prioritaires de la politique de la ville et sont ceux sur lesquels se sont penchés les différents projets URBACT. Ailleurs en Europe, les territoires considérés comme défavorisés par les politiques publiques et concernés par les réseaux d'échange URBACT sont également des territoires «habités» mais regroupent, plus fréquemment qu'en France, des copropriétés en difficulté, des portions de centre ancien dégradé, des grands territoires de l'industrie en reconversion (par exemple la Rhur), voire même des périphéries urbaines résultant d'une urbanisation anarchique.

Pour autant, ces différents territoires en difficulté ont tous pour point commun de constituer la manifestation spatiale de problématiques sociales. Les mutations économiques et la montée d'un chômage de masse, conjuguées aux politiques de peuplement, d'immigration et de logement, ont contribué à consolider des phénomènes de ségrégations socio-spatiales et à accentuer les problèmes d'éducation, de chômage et de santé sur un même territoire. Dans le même temps, la montée des individualismes, les logiques résidentielles d'accès à la propriété et de périurbanisation contribuaient à attirer les classes moyennes de ces quartiers et favorisaient la constitution d'enclaves résidentielles aisées, loin des quartiers en difficulté et des objectifs de mixité sociale affirmés par les politiques publiques. Ces tendances de fond ont accentué encore un peu plus la spécialisation sociale de certains territoires dans l'accueil des populations les plus défavorisées et, par là même, leur image négative aux yeux d'une population qui n'a que peu de raisons de s'y rendre si elle n'y habite pas.

1- Cf. cinquième rapport sur la cohésion, propositions budgétaires de la Commission européenne de juin 2011 et propositions législatives de la Commission européenne de juin 2011.

2- À ce sujet, on se référera notamment au dernier rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles.

Bien sûr, la nature et l'ampleur des difficultés sociales ne sont pas les mêmes selon le niveau de richesse et de développement des différents pays et régions européens. Par exemple, nombre de quartiers d'Europe de l'Est souffrent de déficits majeurs en termes d'infrastructures de transport, de conditions de logement et d'accès aux services pour les populations (énergie, nouvelles technologies, santé...), alors que les quartiers défavorisés de pays d'Europe de l'Ouest comme la France doivent, par delà les enjeux de rénovation urbaine, résoudre avant tout des problèmes de chômage, d'image et d'intégration des populations, notamment des jeunes issus de l'immigration. Dans tous les cas néanmoins, la crise économique touchant actuellement l'Europe a eu ses conséquences les plus visibles et les plus tangibles dans les villes et sur les populations les plus précaires, qui se concentrent en grande majorité dans les zones défavorisées.

Le niveau d'antériorité des politiques publiques en faveur des quartiers prioritaires varie également fortement d'un pays à l'autre et notamment entre l'Ouest et l'Est de l'Europe, où nous verrons tout au long de cet ouvrage que la culture du développement urbain « intégré » n'est pas aussi ancrée dans les pratiques. Dans des pays comme la France ou l'Allemagne, en revanche, des politiques publiques t ciblées sur des territoires tentent depuis parfois près de 40 ans – et avec plus ou moins de succès – d'enrayer voire de contenir ces problèmes.

Les politiques de traitement des quartiers ont certes varié dans le temps et dans leurs objectifs, comme le programme URBACT le rappelle, en distinguant trois périodes majeures en la matière :

- jusque dans les années 1970 : un renouvellement urbain privilégiant un traitement essentiellement physique des symptômes de la dégradation urbaine ;
- dans les années 1980 : un renouvellement urbain plus soucieux du maintien des populations sur place et du décloisonnement de l'intervention sociale, mais

incapable de proposer de véritables alternatives en matière de cadre de vie et de perspectives de développement économique ;

- depuis les années 1990 : un essor des politiques dites de développement urbain intégré, c'est-à-dire tentant de trouver un subtil équilibre entre des logiques de traitement physique de quartiers d'une part, et des logiques de développement social et économique d'autre part.

Dans le cadre du programme URBACT, nombreux de projets se sont focalisés sur cette démarche de développement urbain intégré et sa déclinaison concrète à l'échelle des territoires les plus en difficulté des villes européennes, en partant du principe selon lequel les populations doivent rester au cœur des politiques publiques en charge de traiter les problèmes de chômage, de santé, de sécurité et de prévention de la délinquance et, plus largement, de dégradation des conditions de logement et de cadre de vie. Des exemples choisis illustreront tout au long de l'ouvrage la diversité des zones dites « défavorisées » ou « en difficulté », ainsi que celle des approches privilégiées par les villes européennes en fonction de contextes et de cultures spécifiques.

L'enjeu de la gouvernance, et plus particulièrement celui de l'implication du monde économique et de la société civile dans les projets et la gestion de ces territoires, est également affirmé par le programme URBACT, avec le souci d'atteindre un point « d'équilibre » entre des logiques institutionnelles descendantes (dispositifs et financements) et des logiques dites ascendantes issues du partenariat local. Aujourd'hui, nombreux sont les projets soutenus par l'Union européenne, associant des partenaires privés (promoteurs, acteurs de l'emploi, mais aussi bénévoles...) ou cherchant à s'appuyer sur les financements et les réseaux européens pour innover en matière d'implication des habitants. Le chemin est long cependant, tant les acteurs du développement économique et ceux du développement social des quartiers travaillent généralement à des échelles géographiques et

dans des cadres institutionnels différents selon des logiques qui ne convergent pas forcément.

La question de l'offre de services à l'échelle de la ville et celle de son accessibilité physique, économique et culturelle pour les habitants des quartiers sont également au cœur des réseaux d'échange URBACT. Cette approche vise la mise en œuvre du principe de cohésion sociale, par le traitement différencié de ces territoires (la discrimination territoriale positive) pour

leur intégration dans le «droit commun» de la ville en tant qu'espace démocratique. La question de l'accès aux nouvelles technologies donne lieu à des expériences intéressantes dans plusieurs projets soutenus par l'Union européenne, alors que la mise en place de solutions technico-environnementales innovantes dans les nouveaux quartiers d'habitat pose également la question de leur appropriation par les populations les plus défavorisées et celle de l'adaptation de leurs comportements et des modes de vie pouvant en découler.



# Valoriser les résultats des réseaux thématiques URBACT portant sur les quartiers en difficulté en Europe

*Parmi les 44 projets soutenus par le programme URBACT II, cinq réseaux d'échange et deux groupes de travail ont eu pour objet central ou secondaire les politiques en faveur des territoires en difficulté :*



**Le réseau CONET** s'est plus particulièrement intéressé au développement social et à la gestion de ces quartiers, en privilégiant la question des coopérations horizontales entre acteurs intervenant sur un même territoire ;



**Le réseau TOGETHER**, s'est attaché à travailler sur la notion de « co-responsabilité » entre les autorités publiques, les acteurs privés et le citoyens, dans l'optique de renforcer la cohésion sociale locale, notamment dans les quartiers en difficulté ;



**Le réseau REGGOV** s'est focalisé sur les coopérations dites verticales entre les différents échelons institutionnels d'un projet de développement urbain intégré en faveur des quartiers en difficulté, et notamment sur la question des partenariats avec les autorités régionales de gestion des fonds européens ;



**Le groupe de travail JESSICA for Cities** a tenté d'analyser la manière dont les villes pouvaient se saisir de l'outil européen JESSICA<sup>1</sup> pour mettre en œuvre des stratégies de développement intégré, notamment en faveur des quartiers les plus défavorisés ;



**Le réseau NODUS** s'est plus spécifiquement intéressé à la gouvernance multi-niveaux qui pouvait se mettre en place pour piloter les projets de régénération urbaine, avec notamment la question de la coordination des démarches au niveau régional ;



**Le groupe de travail LC-FACIL** a produit une réflexion sur la manière de décliner concrètement la charte de Leipzig<sup>2</sup> au niveau local et a plus spécifiquement alimenté les réflexions portant sur l'élaboration d'un Cadre de référence européen pour les villes durables.



**Le réseau SURE** est toujours actif et a pour objet de développer un modèle de développement urbain intégré adapté aux villes moyennes, en mettant l'accent sur cinq problématiques particulières que sont l'amélioration du cadre physique, le développement touristique, l'entreprise, le partenariat stratégique et le développement communautaire ;

Suite à l'analyse de l'avancement des travaux des réseaux, de la qualité de leur production et de la priorité donnée aux quartiers en difficulté dans les échanges et dans les plans d'action locaux, cinq projets ont été plus spécifiquement mobilisés pour élaborer la présente publication : CONET, REGGOV, TOGETHER, LC-FACIL et NODUS. Ils sont ainsi présentés de manière plus détaillée en annexe.

1- [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/instruments/JESSICA\\_fr.cfm#1](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/JESSICA_fr.cfm#1)

2- [http://www.eukn.org/France/fr\\_en/E\\_library/Urban\\_Policy/Leipzig\\_Charter\\_on\\_Sustainable\\_European\\_Cities](http://www.eukn.org/France/fr_en/E_library/Urban_Policy/Leipzig_Charter_on_Sustainable_European_Cities)

En s'appuyant sur les différentes productions de ces réseaux, la présente publication ne cherche pas à aborder l'ensemble des dysfonctionnements rencontrés dans les quartiers en difficulté, au risque d'aboutir à un catalogue d'actions peu pertinent, mais bien plutôt à donner de nouvelles perspectives de réflexion et d'intervention sur des problématiques communes à l'ensemble des acteurs du développement des quartiers. Cette publication a également le souci de valoriser les apports majeurs du programme URBACT en termes d'échange et d'apprentissage, et ce sur trois registres différents constituant les trois grandes parties de l'ouvrage :

- 1/ La production de connaissances et d'analyses concernant le développement urbain intégré des quartiers en difficulté ;
- 2/ La réflexion sur des méthodes de gouvernance visant à développer ces zones urbaines dégradées ;
- 3/ La conception et la mise en œuvre de nouvelles approches et actions en faveur de leur développement.

En conclusion du présent ouvrage, nous remettrons en perspective un certain nombre de constats et de recommandations faits dans le cadre des réseaux d'échange et susceptibles d'intéresser les professionnels de la ville, les élus locaux et les gestionnaires de fonds européens impliqués dans le traitement des quartiers en difficulté.



## 1



## Le développement urbain intégré en faveur des quartiers en difficulté : état de la réflexion en Europe

L'approche intégrée appliquée aux politiques urbaines a vu le jour en réponse aux dispositifs de renouvellement urbain des années 1970 et 1980, marqués par une intervention portant essentiellement sur l'environnement physique des quartiers défavorisés. Il s'agissait alors de rompre avec une logique sectorielle et de dépasser la simple amélioration du bâti pour intégrer aux programmes une approche transversale prenant en compte les dimensions physiques, sociales et économiques du développement urbain.

À l'échelle européenne, le concept d'approche « intégrée » s'est progressivement affiné s'appliquant aux projets urbains en général (et non plus aux seuls projets ciblant les quartiers en difficulté) et à l'ensemble des dimensions du développement urbain : les transports, la planification, le développement économique, etc. Les programmes URBAN I et II ont largement favorisé la diffusion de cette approche intégrée. Ainsi, l'Acquis URBAN rappelle l'importance du développement urbain intégré, multisectoriel et participatif dans l'amélioration des conditions de vie au sein des quartiers en difficulté. Au concept d'intégration horizontale des différents secteurs de l'intervention publique s'est ajouté celui d'intégration verticale, renvoyant au décloisonnement des niveaux de gouvernance territoriale (local, régional, national) et des acteurs impliqués (publics, privés, société civile...).

Cet Acquis URBAN a été repris, pour la période 2007-2013, dans la définition des programmes opérationnels de la politique de cohésion et constitue le fondement de la charte de Leipzig adoptée par les États membres de l'Union européenne en 2007. Avec le souci de la prise en compte de l'impact environnemental des projets urbains et de la qualité de vie des habitants, la charte de Leipzig inclut la dimension de la « durabilité » des projets et pose les principes fondamentaux du développement urbain intégré : *« Par une politique de développement urbain intégré, nous entendons la prise en compte simultanée et équitable des impératifs et des intérêts essentiels au développement des villes. La conception d'une politique de développement urbain intégré est un processus qui implique l'étroite coordination des dimensions spatiales, sectorielles et temporelles. Dans ce contexte, l'association des acteurs économiques, des groupes d'intérêt et du public s'avère indispensable. »*

Dans sa publication *Promouvoir un développement urbain durable en Europe* (2009), la Commission européenne renseigne de façon plus détaillée les principes de l'approche intégrée et définit les cinq dimensions que les projets intégrés doivent s'efforcer de prendre en compte : le volet économique, l'emploi, l'environnement, le « capital social », les valeurs et activités culturelles. La Commission rappelle ainsi que *« le défi du développement urbain intégré consiste à promouvoir la compétitivité et l'inclusion sociale tout en améliorant le bâti et l'environnement naturel, afin d'offrir aux habitants de meilleures conditions de vie »*.

### 1/ 1. L'approche intégrée : une notion partagée, à mettre en œuvre concrètement

La production des réseaux URBACT montre comment l'approche intégrée en matière de développement urbain s'est progressivement répandue – et poursuit sa diffusion – au sein des villes européennes, pour devenir à la fois un objectif et une doctrine d'action partagée. C'est tout particulièrement au sein des réseaux CONET et REGGOV et du groupe de travail LC-FACIL que l'accent a été mis sur l'analyse de l'approche intégrée, ses apports et les obstacles auxquels se confrontent les villes qui s'efforcent de la mettre en pratique.

La nécessité d'une approche multidimensionnelle, seul mode de compréhension permettant d'appréhender des problématiques complexes et étroitement imbriquées qui caractérisent ces quartiers, est un constat qui ne semble plus faire débat aujourd'hui. Dans le cadre du réseau CONET, les partenaires rappellent ainsi que la pauvreté est un phénomène complexe qui ne se réduit pas au simple manque de ressources financières. L'exclusion dont souffrent les populations des quartiers défavorisés n'est pas seulement liée à leur pauvreté monétaire, mais relève d'une exclusion globale de la vie active, des services éducatifs, de la vie civique, des conditions de logement décentes, de la santé... ces différentes dimensions se renforçant mutuellement. Dans les quartiers où les problèmes sociaux se concentrent, la valeur des biens et des logements se déprécie, le développement urbain et l'économie locale connaissent malheureusement une même spirale négative et contribuent à créer des ghettos où s'enkystent durablement les situations de précarité. Par conséquent, les membres du réseau CONET rappellent que, dans de tels contextes, une approche intégrée est susceptible d'avoir un impact beaucoup plus fort qu'un ensemble de mesures prises isolément et sans coordination entre elles.

Les partenaires du réseau REGGOV formulent des constats en tous points similaires. Toutes les villes européennes rencontrent des difficultés liées à l'accumulation de problèmes économiques, sociaux et environnementaux au sein des quartiers défavorisés. Selon les membres du réseau, le principal défi du développement intégré des quartiers est de promouvoir la compétitivité économique et l'inclusion sociale tout en perfectionnant le cadre bâti et l'environnement physique, afin d'améliorer significativement les conditions de vie des habitants. Or, l'argument majeur en faveur d'une approche intégrée réside dans la capacité de cette dernière à générer des synergies ainsi qu'une valeur ajoutée qui surpassent les effets et bénéfices possibles des traditionnelles interventions monosectorielles : «*Dans la mesure où les projets de régénération urbaine sont aussi complexes que les problèmes qu'ils entendent résoudre, l'approche intégrée s'avère être un outil nécessaire pour faire évoluer les quartiers défavorisés*», affirment ainsi les membres du réseau.

À cet égard, les programmes URBAN I et II ont eu un impact important en termes d'évolution des pratiques et des mentalités, montrant que des approches intégrées innovantes pouvaient avoir des effets positifs à long terme, dépassant les améliorations immédiates relevées dans le quartier. À l'occasion de ces programmes communautaires, de nouvelles formes de procédures locales et de coopérations ont ainsi été testées, avec succès. Cependant, si la nécessité et la plus-value d'une approche intégrée sont largement reconnues et mises en exergue dans le cadre des échanges au sein des réseaux URBACT, un chemin important reste à parcourir pour que la référence omniprésente au «développement urbain intégré» ne reste pas sur un registre incantatoire, mais se décline concrètement dans les stratégies mises en œuvre localement au sein des quartiers défavorisés.

### Les membres du réseau CONET

*«Des efforts notables et des progrès ont été réalisés pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion au sein des quartiers défavorisés. Mais nous ne pouvons nous satisfaire de ce qui a été fait, car la ghettoïsation et la ségrégation sont toujours une réalité au sein de ces quartiers qui rassemblent les habitants les plus pauvres. Aujourd'hui, le concept d'approche intégrée demeure plus que jamais à l'ordre du jour, à l'heure où la crise économique, financière et sociale impose la recherche d'une efficacité toujours plus grande et d'un réel impact des actions entreprises.»*



### Brigitte Grandt, chef de file du réseau REGGOV

Brigitte Grandt préfère, aux «quartiers sensibles», utiliser les termes de «zones prioritaires» : «Ils sont identifiables uniquement à travers une analyse approfondie de la situation socioéconomique de la ville dans son ensemble. Ensuite, l'analyse comparative peut permettre de déterminer les quartiers ou les zones les plus à risques et au sein desquels des mesures d'urgence doivent être prises. Pour réaliser ces études, des outils statistiques performants sont essentiels. Dans cette optique, les professionnels de terrain restent les sources principales d'information dans le cadre de toute analyse efficace et réaliste des quartiers ; ils sont les plus aptes à souligner les carences de chaque zone urbaine préalablement identifiée».



Sur ce plan, les villes européennes se situent à différents degrés d'avancement, dans leurs pratiques comme dans leur «acculturation» au concept de développement intégré. En effet, si les villes des anciens États membres ont pu profiter de deux générations d'expériences conduites dans le cadre des initiatives communautaires URBAN et du développement des Acquis URBAN, les villes des nouveaux États membres ont, de fait, été exclues de cet apprentissage. Or, les nouveaux États membres de l'Union européenne font face à des défis spécifiques en matière de développement et de régénération urbaine. Dans la plupart des cas, les États ayant transféré aux autorités locales des prérogatives en matière d'urbanisme. Par ailleurs, ces derniers doivent faire face à des problèmes structurels tels que déclin démographique, des problèmes économiques et un besoin urgent d'investissements.

Le groupe de travail LC-FACIL a réalisé une enquête par questionnaire auprès des villes européennes, afin d'analyser leur expérience dans la mise en œuvre du développement urbain intégré durable. Quarante-cinq villes européennes ont répondu au questionnaire envoyé par les membres du groupe de travail. Reflétant la composition du réseau LC-FACIL, une grande partie des villes répondantes sont des villes espagnoles, tchèques, lituaniennes et allemandes : 47 % d'entre elles appartiennent à des régions de l'objectif «Compétitivité régionale et emploi» et 53 % à des régions de l'objectif «Convergence»<sup>1</sup>, et sont donc situées dans les pays nouveaux entrants ou les régions les moins développées.

Les résultats de l'enquête du groupe LC-FACIL indiquent que la grande majorité des villes (80 %) affirment avoir une expérience en matière de stratégie de développement urbain intégré, à l'échelle de la ville entière comme à celle des quartiers. En revanche, les villes interrogées font part d'une moindre expérience en matière de suivi et d'évaluation des programmes.

Des différences existent entre les villes concernées par l'objectif «Compétitivité régionale et emploi» et celles par l'objectif «Convergence». Si les grandes villes de manière générale, et celles appartenant aux régions de compétitivité en particulier, ont davantage d'expérience en matière de développement urbain intégré, les villes des régions de convergence sont plus avancées lorsqu'il s'agit de mobiliser des financements à différents niveaux. Pour les auteurs de l'enquête, cela montre que les fonds européens, disponibles de manière plus conséquente dans les régions de convergence, ont favorisé la mise en œuvre d'actions et de stratégies intégrées et durables ; et c'est, en effet, un constat que partagent les villes européennes : les fonds européens ont eu un impact majeur dans la mise en œuvre, au plan local, de nouvelles façons de penser et d'approches innovantes telles que l'approche intégrée. Cependant, les villes répondantes soulignent que le

1- [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/atlas2007/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/index_fr.htm)

transfert du programme d'initiative communautaire (PIC) URBAN vers des fonds européens de droit commun a amoindri l'accent qui, auparavant, était mis sur les quartiers défavorisés et sur l'approche intégrée. Elles remarquent par ailleurs que les moyens consacrés au développement urbain intégré sur la période 2007-2013 ont significativement décrue, comparativement à ce qu'ils représentaient dans le cadre du programme d'initiative communautaire URBAN.

Aujourd'hui, les villes européennes interrogées affirment être encore confrontées à plusieurs obstacles dans la mise en œuvre d'une approche intégrée :

- la persistance de modes de fonctionnement ou de pensée sectoriels, au sein des administrations et parmi les élus ;
- la logique du «court terme» qui guide encore souvent les choix et les décisions politiques ;
- le manque de flexibilité budgétaire et le cloisonnement des lignes de financement ;
- l'absence d'outils de suivi et d'évaluation permettant de visualiser les bénéfices du développement intégré.

Il est à noter que les éléments qualitatifs recueillis lors de l'enquête montrent que l'interprétation des notions d'approche intégrée et de développement urbain durable varie beaucoup d'une ville à l'autre. Ainsi, certaines villes mentionnent, dans le cadre de leurs «bonnes pratiques», des projets «durables» au plan environnemental, au sein desquels d'autres secteurs (économie, emploi...) ont été intégrés. D'autres villes mentionnent l'intégration de différents secteurs (réhabilitation physique, développement économique, inclusion sociale...) dans un document unique, mais indiquent clairement

qu'aucune stratégie ni aucun processus commun n'a accompagné la mise en œuvre de ces projets... Aussi, et c'est la conclusion qu'en tirent les membres du groupe de travail LC-FACIL, il reste encore des progrès à accomplir en matière de définition commune et partagée de la notion de développement urbain intégré durable à l'échelle européenne !



### Brigitte Grandt, chef de file du réseau REGGOV

*«À défaut d'atteindre l'unanimité, une démarche intégrée doit parvenir à un consensus afin de s'assurer de l'implication de l'ensemble des acteurs. Sans la participation des habitants et de l'ensemble des acteurs locaux, aucune activité intégrée n'est possible.*

*Les neuf partenaires du projet RegGov ont travaillé pendant trois ans sur les questions de coopération et de gouvernance dans les quartiers défavorisés, dans le contexte d'un développement intégré et durable. Cette démarche a été précédée par un long processus d'apprentissage. Certaines villes partenaires n'avaient en effet jamais été sensibilisées à l'approche intégrée. Des groupes de travail ont ainsi été formés pour permettre à l'ensemble des partenaires de se familiariser à ce type d'approche. Chaque groupe a travaillé sur un quartier sensible fictif dans l'optique de développer une démarche intégrée efficace et réaliste. Cet apprentissage par la pratique a permis à l'ensemble des partenaires de se rencontrer, de discuter et de débattre de ce que doit être une démarche intégrée.»*



### Juan Lopez, chef de file du réseau NODUS

*«Sur la base de leurs expériences, les sept partenaires du projet NODUS (trois régions et quatre villes) ont eu pour principale mission de définir une méthodologie permettant de développer une stratégie intégrée de régénération urbaine. Mais la trop grande diversité des acteurs (université, région, villes...) et de leurs attentes a considérablement complexifié ce travail de réflexion. En effet, certains souhaitaient travailler sur les méthodes de veille et d'évaluation, d'autres sur les techniques de développement urbain intégré. Les villes issues des nouveaux États membres de l'Union européenne ont ainsi beaucoup appris en termes de méthodes, l'apport pour les villes et régions des anciens membres ayant en revanche été plus limité.»*

## 1 / 2. Les échelles d'intervention de l'approche ciblée sur les quartiers en difficulté

Au sein des réseaux thématiques URBACT, tels REGGOV ou CONET, les villes partenaires sont confrontées à l'existence, sur leur territoire, de quartiers défavorisés voire de véritables « ghettos » qui font l'objet d'une attention particulière dans le cadre des projets de développement urbain intégré<sup>1</sup>.

L'identification des quartiers en difficulté s'opère à la fois qualitativement et quantitativement. De manière qualitative, les quartiers en difficulté se caractérisent par la nature des problématiques rencontrées : le faible niveau de ressource des résidents, la stigmatisation sociale du quartier dans les représentations des habitants, la dégradation du bâti, l'enclavement, le manque d'infrastructures et de services, l'insécurité... sont autant d'éléments permettant d'objectiver le caractère prioritaire d'un quartier pour l'intervention publique. De manière quantitative, c'est également la prégnance de ces problématiques qui est mise en avant à travers les écarts existants entre le quartier pris en compte et le reste de la ville, en ce qui concerne certains indicateurs clés (taux de chômage, part de populations immigrées, part de bénéficiaires de minima sociaux, etc.).

Ces quartiers ciblés dans le cadre des réseaux thématiques URBACT ont un dénominateur commun, celui du cumul des handicaps et de l'existence d'une forme d'exclusion globale et multidimensionnelle qui irrigue toutes les dimensions de la vie en société : exclusion économique, physique, sociale, politique, symbolique... À bien des égards, les quartiers en difficulté sont des « territoires d'exclusion » au sens large. C'est ce que résume Reinard Fischer, chef de file du réseau CONET : « *Un quartier sensible est avant tout une zone géographique où réside une part*

*importante de personnes défavorisées, exclues en termes d'éducation, d'emploi et de participation à la vie locale. »*

Ivan Tosics, expert principal du projet NODUS

### Débat ouvert sur l'intérêt d'une intervention « ciblée » en direction des territoires et populations défavorisées

La nouvelle génération de projets de rénovation urbaine géographiquement ciblés vise à améliorer les conditions de vie au sein des quartiers en difficulté par le biais d'approches multisectorielles et complexes. Leur intérêt est cependant remis en question, certaines de ces approches suggérant que les problèmes des quartiers défavorisés ne peuvent être résolus à l'intérieur de leur seul périmètre.

Les partisans d'une intervention géographiquement ciblée, s'ils ne remettent pas en question l'importance des programmes généraux de lutte contre la pauvreté, affirment le caractère essentiel des interventions directes au sein des quartiers les plus défavorisés. De telles interventions sont en effet nécessaires pour corriger les lacunes du fonctionnement naturel des marchés et pour donner aux résidents de ces quartiers les moyens d'accéder aux emplois de droit commun et aux institutions sociales. Ivan Tosics cite ainsi l'exemple berlinois des « Neighbourhoods funds » : sur la base d'indicateurs objectifs, les quartiers les plus défavorisés de la ville sont sélectionnés et peuvent avoir accès à des fonds spécifiques dont les modalités d'utilisation doivent être déterminées par les résidents eux-mêmes.

Ce type d'approche fait cependant l'objet de plusieurs critiques. En premier lieu, les approches ciblées sur certains territoires n'aboutiraient finalement qu'à déplacer les problèmes d'un site à l'autre, sans améliorer globalement la situation économique et sociale de la ville concernée et le bien-être de ses habitants. Par ailleurs, elles n'auraient de réel intérêt que dans le cas où les difficultés majeures d'un quartier sont liées à ses caractéristiques physiques : si les problèmes sont liés à l'emploi ou aux caractéristiques sociales des habitants, ces interventions seraient peu efficaces...

Les interventions dites « horizontales » sont conçues comme une alternative à l'approche territoriale. Elles partent en effet du principe que les problèmes des quartiers défavorisés ne peuvent être résolus au sein de ces quartiers. De telles approches peuvent prendre la forme d'interventions publiques sur l'ensemble d'un territoire urbain, ou encore se décliner sous la forme d'actions ciblant des catégories de populations particulières à partir de leurs caractéristiques individuelles et non de leur appartenance territoriale.

1- Ces territoires sont, de facto, la cible des plans d'action locaux élaborés à l'issue des réseaux ; nous y reviendrons plus en détail dans la troisième partie.

Si la plupart des villes partenaires des réseaux identifient des quartiers en difficulté et des poches de pauvreté sur leur territoire, il n'en demeure pas moins qu'au plan théorique, un certain nombre de questions se posent quant à l'échelle d'intervention la plus appropriée. Faut-il concentrer son action sur un quartier défavorisé et mettre en œuvre une politique intégrée décloisonnant les approches thématiques à l'échelle d'un quartier ? Ou faut-il plutôt envisager le développement urbain intégré à l'échelle d'une ville entière, voire d'une région, en partant du principe que les territoires sont étroitement interconnectés et qu'au plan social comme économique, on ne peut envisager de résoudre les difficultés d'un quartier sans prendre en compte son environnement global ? Au-delà, faut-il orienter l'action publique en direction des territoires ou des individus ?

L'une et l'autre des approches ont leurs partisans, et chacune dispose d'arguments en sa faveur. La charte de Leipzig s'efforce à cet égard d'opérer une synthèse entre ces différentes visions, en recommandant d'accorder une attention particulière aux quartiers défavorisés tout en se situant dans un contexte urbain global : les projets de régénération urbaine doivent ainsi s'efforcer d'établir des liens entre le développement des quartiers défavorisés et la croissance économique qui se joue à l'échelle urbaine, si ce n'est régionale. Ce positionnement fait écho aux réflexions menées dans le cadre du groupe de travail NODUS, dont l'objectif est justement de travailler sur la question de l'intégration externe des interventions ciblées sur les quartiers défavorisés, c'est-à-dire de réconcilier des approches « verticale » et « horizontale » dans le cadre d'une gouvernance « multi-niveaux ».



# 1 / 3. Quelle «gouvernance» ?

Le développement urbain intégré se présentant globalement comme un horizon pour l'action publique locale plutôt que comme un objet clairement défini, deux notions fondatrices du développement urbain intégré apparaissent particulièrement mouvantes et sujettes à débats : la gouvernance et la participation des habitants, notions qui se confondent d'ailleurs partiellement dans certains discours et projets.

La notion de gouvernance fait aujourd'hui partie intégrante de la terminologie URBACT, mais la naissance de ce terme est récente et les définitions qui en sont proposées apparaissent encore instables.

En France, les premières utilisations de la notion de gouvernance sont apparues dans les années 1990 afin de rendre compte de l'évolution de la mise en œuvre des politiques locales en matière de développement urbain. Voyant croître leurs compétences, les collectivités territoriales ont en effet dû chercher de nouvelles alliances pour que leurs programmes urbains voient le jour. La notion de gouvernance fait alors largement référence aux partenariats public-privé et à la part grandissante qu'ont pris les acteurs du marché à travers des phénomènes d'externalisation ou de délégation. La gouvernance peut être définie comme «*l'ensemble des arrangements et relations formels et informels entre intérêts publics et privés à partir desquels sont prises et mises en œuvre les décisions*<sup>1</sup>». Ces «intérêts privés» peuvent ainsi être portés par des entreprises, mais également par des associations ou des individus auparavant exclus des sphères décisionnelles. La transition d'un mode de gouvernement hiérarchisé, qualifié de descendant, à un système de gouvernance peut s'expliquer selon plusieurs hypothèses<sup>2</sup> :

- la nécessité, pour les pouvoirs publics, de faire face à la complexité des problématiques qu'ils ne peuvent résoudre seuls et uniquement selon des approches idéologiques ou standardisées ;
- le recul de l'État face à la montée en puissance d'autres instances telles que l'Union européenne, les collectivités territoriales ou les grandes compagnies industrielo-financières. Échelles locales, régionales ou continentales doivent donc être prises en compte, tout comme doit l'être la qualité des différents acteurs : institutions, acteurs du marché ou tiers secteur ;
- l'émergence d'une gouvernance urbaine caractérisée par le passage du «faire la ville», jusque dans les années 1930, au «faire avec la ville, ses territoires, ses populations et les acteurs qui y interviennent».

Ces mutations ont de multiples conséquences en termes de jeu d'acteurs et de stratégies dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques.

Au sein des réseaux URBACT, les enjeux liés à la gouvernance sont omniprésents, qu'ils soient au cœur des objectifs du réseau (REGGOV, NODUS) ou abordés de manière connexe au travers de la question de la participation des habitants, de la mobilisation des financements, des modalités de pilotage et de suivi des projets... Cette question de la gouvernance se trouve donc le plus souvent abordée sous des angles différents, mais dans une acceptation large (certains diront floue) du terme. Les réseaux REGGOV et NODUS mettent en avant l'importance d'une intégration verticale, à l'inverse du principe traditionnel de hiérarchisation descendante. Il s'agit notamment d'encourager la coopération entre les différents échelons territoriaux et institutionnels, mais également de promouvoir un rapprochement entre ces dernières et les autorités régionales. Tout en s'appuyant sur des principes d'intégration verticale, d'autres réseaux insistent davantage sur l'idée de transversalité et d'intégration horizontale. La notion de co-responsabilité développée par le réseau TOGETHER et l'accent mis par le réseau CONET sur la participation de la société civile rejoignent ce principe.

1- P. Le Galès, Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, Revue française de sciences politiques, vol. 45, 1995

2- La gouvernance urbaine : entre complications et complexités, comment s'orienter ?, communication de Claude Jacquier présentée lors du colloque «Vers une nouvelle gouvernance des territoires», organisé le 15 septembre 2008 à Reims par J.-M. Beaupuy, président de l'intergroupe Urban-Logement au Parlement européen.

### 1 / 4. De la participation à l'implication des habitants : diversité des objectifs politiques et des cultures professionnelles

Les études préalables élaborées par les réseaux URBACT mettent en avant le rôle premier que doivent jouer les habitants dans la construction d'une réponse adaptée aux problématiques rencontrées dans leurs quartiers. Mais si les travaux préparatoires des réseaux montrent un intérêt certain des partenaires URBACT pour la valorisation de l'intervention des habitants, les notions et les définitions développées sont encore très hétérogènes. «Empowerment» pour CONET, renforcement du «capital social» pour Sure, «co-responsabilité» pour TOGETHER... si nous reviendrons sur certaines de ces notions dans la seconde partie de l'ouvrage, il convient d'ores et déjà de fixer un cadre théorique permettant d'appréhender la place particulière qu'occupe la participation des habitants au sein de la recomposition de l'action publique, pour passer du «gouvernement» à la «gouvernance»<sup>1</sup>.

À ce titre, le risque qui pèse sur la gouvernance urbaine en matière de respect des processus démocratiques dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques. En effet, en sortant des circuits classiques de la prise de décision publique par l'implication grandissante des acteurs du marché et de la société civile, la gouvernance urbaine court un risque propre à tout processus de négociation directe entre acteurs. Ce risque concerne le niveau de représentativité des partenaires impliqués dans la négociation. D'une part, la rencontre de différents intérêts dans le cadre d'une négociation n'aboutit pas nécessairement à un accord et peut mettre en péril l'effectivité du processus de décision. D'autre part, la parole des habitants des quartiers en difficulté apparaît souvent faible par rapport à celle des gouvernements, des spécialistes de l'intervention en quartier sensible (architectes, sociologues, développeurs de quartier...) ou des groupes dominants évoluant dans le libre marché.

Pour autant, la gouvernance urbaine représente une opportunité majeure de relancer et diversifier des processus de démocratie participative souvent restés au stade d'intentions ou n'étant pas adaptés aux problématiques rencontrées dans les quartiers en difficulté. En effet, les professionnels œuvrant sur ces territoires constatent que l'offre participative trouve un écho limité auprès des populations ayant une appartenance marquée autour d'une communauté ethnique, religieuse ou encore territoriale. Les partenaires impliqués dans les réseaux URBACT insistent sur la nécessité d'associer les habitants dans la coproduction de l'action publique, sans quoi la gouvernance urbaine verrait son objet détourné et perdirait sa raison d'être.

Se démarquant d'un courant visant la normalisation des processus de démocratie participative – souvent synonyme d'un affaiblissement des responsabilités accordées aux habitants –, les partenaires du programme URBACT ont souhaité mettre en avant l'impératif expérimental porté par de telles démarches. Ainsi, s'il est difficile de distinguer une définition commune et structurée du principe de participation dans les travaux préparatoires des différents réseaux, il est en revanche aisément de faire ressortir une logique commune posant le renforcement des réseaux locaux comme principe fondateur. Nous verrons dans la seconde partie que ce cadre méthodologique relativement adaptable a permis d'explorer des pistes d'intervention différentes selon les problématiques locales et les contextes institutionnels.

La recherche d'un mode de gouvernance optimal des projets de développement intégré est un enjeu majeur et un sujet de préoccupation qui traverse l'ensemble des réseaux thématiques URBACT. À cet égard, la «méthode URBACT», par les outils et les processus qu'elle promeut dans le cadre de ces réseaux (mise en place de groupes d'appui locaux, élaboration de plans d'action...), joue un rôle d'aiguillon et participe sans aucun doute à la diffusion de bonnes pratiques au sein des villes partenaires.

1- P. Le Galès, op.cit.

Mais au-delà de ces effets de méthode, la question de la gouvernance de projet transparaît dans le contenu même des échanges et dans la production concrète de ces réseaux, lorsqu'elle n'en constitue pas le thème principal. En s'interrogeant, par exemple, sur les conditions d'implication des habitants dans les démarches de développement intégré, sur l'optimisation de l'ingénierie financière des projets ou encore sur les outils d'évaluation et de suivi les plus adaptés, les partenaires des réseaux URBACT renouvellent les termes du débat, soulèvent des questions et souvent, à l'aune de leur propre expérience, tentent d'y apporter des réponses et de définir des pistes pour l'avenir.





# 2



## Pour une gouvernance de projet adaptée aux quartiers en difficulté : réflexions et actions développées dans le cadre des réseaux URBACT

### 2/ 1. Des cadres d'intervention et des outils au service des projets urbains intégrés

Avant d'analyser plus en détail la teneur des échanges relatifs aux questions de gouvernance, il paraît nécessaire de revenir sur les cadres et procédures proposés par le programme URBACT, en ce qu'ils produisent de l'intelligence collective et structurent la gouvernance de projet en faveur des quartiers.

#### *2.1.1. Groupes d'appui et plans d'action locaux : un système de gouvernance innovant proposé par le programme URBACT II*

Avec l'idée que les réseaux d'échange ne doivent pas déboucher sur une réflexion « hors sol », menée entre experts et techniciens, la volonté d'URBACT II est d'impulser, via la constitution des groupes d'appui locaux, une dynamique impliquant les différentes parties prenantes des projets. La souplesse est de mise dans la détermination des membres susceptibles d'intégrer ces GAL (élus, opérateurs, représentants communautaires, associations...) et le choix doit avant tout être guidé par la pertinence et la cohérence de leur implication au regard des thématiques approfondies dans le cadre du réseau. Pour autant, les GAL ont bien pour vocation

première d'impliquer les décideurs et financeurs dans les projets afin d'obtenir le portage politique nécessaire et garantir le caractère opérationnel des PAL. Au-delà, l'idée est d'engager une dynamique durable : les GAL ont ainsi vocation à constituer une instance pérenne et peuvent, au terme du projet URBACT, constituer le socle d'une nouvelle gouvernance locale en faveur de l'élaboration des projets mais aussi de la gestion des quartiers en difficulté.

Déclinaison concrète des réflexions produites dans le cadre des réseaux, les plans d'action locaux doivent quant à eux constituer le volet opérationnel des réflexions engagées : à la fois programmes stratégiques, laboratoires pour l'expérimentation locale de bonnes pratiques et de méthodologies nouvelles, les plans d'action doivent faire la synthèse opérationnelle de ce qui a pu se jouer lors des échanges transnationaux, des séminaires et des groupes de travail, et constituent en quelque sorte la « feuille de route » des GAL.

L'articulation entre GAL et PAL est étroite, les PAL devant apporter un ensemble de solutions pour répondre aux enjeux du projet. Là encore, la souplesse demeure le maître mot, puisque le PAL doit être le résultat d'un processus de « cocréation » associant les membres du GAL.

Pour soutenir les villes partenaires dans la mise en œuvre de leur groupe d'appui et l'élaboration de leur PAL, le programme URBACT a créé une « boîte à outils » qui fixe des principes clés et apporte quelques éléments de méthode. Les villes partenaires sont ainsi invitées à faire la part belle aux méthodes d'animation de groupe axées sur la créativité (visites sur sites, « foires aux futurs », présentations interactives...), tout en limitant au maximum le caractère formel de ces rencontres.

La plupart des GAL sont composés de deux éléments : un noyau dur, impliqué dans la gestion du projet et la production du PAL, et un cercle plus large de personnes mobilisées lors des sessions de réflexion et de consultation. Dans la plupart des cas, la teneur des GAL s'avère donc évolutive, changeant au gré de l'intégration de nouvelles parties prenantes et de nouveaux acteurs au fur et à mesure que les partenaires avancent dans la définition de leur diagnostic et de leur plan d'action.

### Les groupes d'appui locaux : une nouvelle forme de gouvernance fondée sur la consultation et la négociation

Il est intéressant de constater que les réseaux URBACT portant sur les quartiers en difficulté ont su s'approprier ces éléments de méthode et les ont adaptés à leurs propres enjeux, produisant, à partir du cadre proposé par URBACT, une trame méthodologique commune pour l'action. Ainsi, le réflexe de la constitution systématique d'un GAL au lancement d'un projet s'ancre-t-il dans les pratiques locales et devient alors un élément de la « boîte à outils » mobilisée par les partenaires du réseau. C'est le cas du réseau TOGETHER qui, dans son *Guide méthodologique pour la création d'un territoire de co-responsabilité*, affirme comme principes fondateurs de la démarche la détermination d'un territoire d'intervention et la mise en place d'un GAL rassemblant les acteurs clés du territoire.

Dans leurs productions écrites, les membres du réseau REGGOV placent eux aussi la création d'un groupe d'appui

local comme l'un des éléments fondateurs d'une démarche de développement urbain intégré. Dans certains cas, et notamment pour les villes les moins « avancées » en matière de pratique du développement urbain intégré, la création même de ce GAL devient un objectif en soi et constitue, en quelque sorte, l'une des productions les plus intéressantes du travail en réseau.

En témoigne l'exemple de la ville roumaine de Satu Mare, peu expérimentée en matière de projets urbains et dont le plan d'action réaffirme l'importance cruciale de s'appuyer sur une dynamique locale mobilisatrice : « *La création d'un groupe d'appui et la mise en œuvre d'un processus intensif visant à faire de ce groupe une entité efficace et opérationnelle constitueront deux des tâches les plus importantes de ces prochains mois.* » La création du GAL de Satu Mare a été longuement préparée, par le biais de multiples rencontres avec les opérateurs locaux et les potentiels partenaires (commerçants du quartier ciblé, investisseurs potentiels, propriétaires publics et privés, etc.), et par le biais d'un diagnostic réalisé avec l'aide d'un consultant externe. Au terme du travail accompli, la ville de Satu Mare souligne la plus-value d'un tel procédé qui a bouleversé les habitudes de travail locales et engagé une nouvelle façon de considérer la gouvernance de projet :

« *L'implication dans le réseau REGGOV nous a donné l'opportunité de créer un groupe d'appui local qui rassemble toutes les parties prenantes ayant leur importance dans le développement et, au-delà, dans la mise en œuvre du PAL. Ce travail en commun pour l'élaboration d'un projet a constitué une expérience totalement nouvelle pour Satu Mare. Plus de 30 représentants des institutions ont été impliqués dans le GAL, tout comme le représentant de l'autorité de gestion. Avant RegGov, l'implication des entrepreneurs locaux et des habitants prenait uniquement la forme de pétitions ou de débats publics sur des thématiques spécifiques. Le GAL s'est révélé être un bon modèle de coproduction de projet avec le secteur privé, en raison des discussions ouvertes et des idées qui ont émergé durant les rencontres.* »

Selon les villes partenaires – en fonction de leur ancienneté et leur expérience –, la constitution d'un GAL a eu un impact différencié dans la mise en œuvre de projets urbains intégrés. Si elle a pu avoir un véritable effet «levier» dans certaines villes partenaires d'Europe centrale et de l'Est, dans d'autres villes comme Berlin ou Liverpool – qui disposaient déjà de groupes de travail et de réflexion de ce type –, la constitution du GAL s'est largement appuyée sur l'existant ; elle a pu cependant, dans certains cas, contribuer à renforcer ces groupes par l'arrivée de nouveaux membres, favorisant le décloisonnement des approches et des représentations.

#### TOGETHER: les groupes d'appui locaux, outils de professionnalisation des acteurs

Le projet TOGETHER s'organise autour d'actions expérimentales développées par chaque partenaire. Ces actions doivent ensuite servir de socle pour l'élaboration d'une méthodologie commune pour la mise en place de territoires de «co-responsabilité».

Chef de file du projet, la commune de Mulhouse a choisi quatre actions pilotes. Pour une mise en œuvre effective, elle a constitué un GAL par action ainsi qu'un GAL transversal croisant les différents résultats. Chacun d'entre eux regroupe les acteurs clés concernés par les actions pilotes. Le GAL devient alors un outil opérationnel et une véritable méthodologie pour la mise en œuvre d'actions intégrées. Même si ces groupes existaient plus ou moins, ils se sont, via URBACT, professionnalisés et structurés (méthode d'animation, comptes-rendus systématiques, etc.).

Ce fut le cas de la ville de Kirklees (Grande-Bretagne), membre du groupe de travail LC-FACIL. Son groupe d'appui local, initialement un groupe de professionnels et de techniciens du développement urbain travaillant sur la définition d'un plan d'action pour la renaissance du quartier de Dewsbury, est devenu une entité communautaire (*community lead entity*) connue sous le nom de «*Dewsbury Town Team*». Cette «town team», qui se réunit tous les mois, comprend aujourd'hui une quarantaine de citoyens locaux aux intérêts divers qui travaillent, en collaboration avec la mairie, les élus locaux et d'autres acteurs privés et

publics, à la définition du plan de développement urbain du quartier. La constitution de cette équipe est le résultat d'un processus de consultation très large, engagé par le GAL avec l'aide d'un consultant externe qui a organisé une série d'ateliers de travail thématiques avec des entrepreneurs locaux, des jeunes et des étudiants, des commerçants, voire même des enfants rencontrés dans les écoles locales.

La première université d'été des groupes d'appui locaux URBACT, qui s'est déroulée à Cracovie en août 2011, a représenté un temps fort et riche en partage d'expériences. Les membres des GAL des divers réseaux thématiques ont pu échanger sur leurs perceptions et leurs attentes. La plus-value des GAL a ainsi été mise en avant à plusieurs niveaux : dans le décloisonnement des approches professionnelles et la mise en œuvre d'une logique ascendante partant de la société civile, dans la planification de projet, le partage de connaissances, la création de passerelles nouvelles entre autorités locales et habitants... Quelques difficultés rencontrées dans la création des GAL ont aussi émergé : le manque de temps ou, parfois, le besoin d'un soutien méthodologique plus conséquent. Par ailleurs, les membres des réseaux ont pu évoquer l'implication des autorités de gestion au sein des GAL qui, si elle n'a pas toujours été à la hauteur des attentes (les autorités n'ont été présentes qu'au sein d'un GAL sur deux), s'est avérée très profitable lorsqu'elle a pu être mise en place.

### Les groupes d'appui locaux par l'exemple :

#### **NODUS : un GAL très mobilisateur et mobilisé à Katowice (Pologne)**

Le GAL de la ville de Katowice comprend plusieurs cercles de réflexion dont les missions et la mobilisation furent, selon les rencontres, variables. Un noyau dur constitué d'une équipe de travail, «groupe de travail», comprenant notamment des élus locaux, a été mis en place afin de suivre l'intégralité des échanges et des débats menés dans le cadre du réseau. Un cercle plus large, composé de différents services municipaux indirectement liés à la thématique développée par le groupe NODUS, a également été créé afin d'intervenir à titre consultatif. Le troisième cercle se compose quant à lui d'acteurs divers : partenaires publics et privés, opérateurs locaux, porteurs de projets, etc.

Depuis 2009, 15 rencontres du GAL ont été organisées. Durant les premières rencontres, le GAL s'est lancé dans l'élaboration de méthodes d'évaluation statistique de la situation socioéconomique des quartiers. Ce premier travail a débouché sur le choix du quartier cible qui fera l'objet, par la suite, d'un plan d'action local : la majorité des membres du GAL ont choisi le quartier de Nikiszowiec. Cette proposition a été soumise à l'approbation du maire de la ville de Katowice pour valider formellement le lancement des étapes suivantes. Au stade final de la démarche, les élus du quartier «cible» de Nikiszowiec ont été invités à rejoindre le GAL et à participer activement à l'élaboration du PAL.

#### **CONET : une composition très stratégique du GAL de Vaulx-en-Velin (France)**

Pour la municipalité de Vaulx-en-Velin, la composition des GAL est une donnée primordiale : il est essentiel de mobiliser des décideurs comme les directeurs des différentes structures (PLIE, Pôle emploi...), un membre du cabinet du maire et un directeur général des services de la mairie. L'implication de ces acteurs est obligatoire pour transformer les échanges de bonnes pratiques développés dans le cadre d'URBACT en actions concrètes sur chaque territoire. Sans cette mobilisation, cette instance n'est qu'un lieu d'échanges non opérationnel, un exercice théorique. L'autorité de gestion joue également un rôle important dans le GAL, et son implication – qui n'a pas toujours été évidente selon les projets – est une condition de réussite, notamment en orientant le financement des actions vers certaines lignes budgétaires.

#### **NODUS : un GAL opérationnel à Barcelone (Espagne)**

En Catalogne, la composition du GAL doit permettre d'apporter aux professionnels de l'aménagement du territoire une série de recommandations sur la prise en compte des quartiers en difficulté. Ces recommandations doivent découler de l'analyse et de la synthèse des débats menés au sein du GAL. Ce dernier a donc été minutieusement constitué, regroupant en son sein des représentants du gouvernement régional et des différents services administratifs locaux dont l'expertise de terrain se révéla par la suite essentielle. Enfin, soucieux d'enrichir le débat par une approche plus théorique, l'université de Barcelone a également été associée au groupe d'appui local de Catalogne.

### Des plans d'action locaux très divers, dans leur forme comme dans leur contenu

Concernant l'élaboration des plans d'action locaux, la «doctrine» URBACT n'établit pas de cadre trop contraint, invitant les membres des groupes d'appui à faire preuve de créativité afin de déterminer le format correspondant le mieux à leurs besoins. Les PAL différeront ainsi en fonction du partenaire, des politiques locales existantes, des problèmes et des défis spécifiques à chaque contexte. Si leur contenu et leur forme restent libres, ils doivent néanmoins répondre à des objectifs précis : apporter, pour les partenaires, des solutions

concrètes aux problèmes identifiés ; améliorer les politiques locales ; créer des liens étroits entre la ville et les autorités de gestion ; imaginer des actions avec de réelles opportunités de financement ; et enfin, constituer des instruments de changement.

Si toutes les méthodes sont envisageables pour travailler à l'élaboration de ce plan (jeux de rôles, méthode de l'arbre à problèmes...), les membres des réseaux ont bien souvent mobilisé leurs propres compétences techniques, avec le soutien des experts thématiques et de partenaires associés (consultants et bureaux d'études spécialisés). Le travail sur les plans d'action locaux a

ainsi permis aux membres de mettre en commun leurs connaissances en matière d'animation de groupe et de se former à certaines techniques : l'analyse AFOM<sup>1</sup> pour certains, « l'atelier du futur »<sup>2</sup> pour d'autres. Aussi, le temps de la production des PAL a représenté un moment formateur et riche en enseignements pour les membres des GAL qui ont pu s'approprier de nouvelles méthodes de diagnostic ou d'animation.

Pour la définition d'un plan d'action visant le quartier rom de Lumea Noua, qui souffre de conditions de logement difficiles et d'un taux de chômage important, la ville roumaine d'Alba Iulia (CONET) a par exemple choisi de mettre en œuvre la méthode de « l'atelier du futur » (*«future workshop»*) créé par un intellectuel autrichien du siècle dernier, Robert Jungk. Cette méthode permet d'impliquer de larges groupes d'acteurs dans un processus de planification de projet. Elle comprend trois phases distinctes : une phase « critique » destinée à identifier les problèmes devant être résolus ; une phase « d'utopie » lors de laquelle les participants sont invités à laisser parler librement leur imagination pour développer des solutions ; et une phase « pratique » lors de laquelle sont examinées les conditions de mise en œuvre des pistes proposées.

La construction des plans d'action locaux s'est aussi nourrie des échanges entre villes partenaires. De manière originale, les membres du réseau REGGOV ont mis en place des sessions de formation, sous la forme de groupes de travail conduits dans le cadre de leurs séminaires thématiques, afin de produire une analyse structurée et un échéancier pour leurs plans d'action locaux. Ces groupes de travail ont réuni à chaque fois trois villes partenaires, se coachant et s'alimentant mutuellement en idées et réactions sur les actions à mettre en œuvre. Par ailleurs, l'implication des autorités de gestion a permis de s'assurer que les plans ne resteraient pas qu'un exercice théorique.

1 - Atouts Faiblesses Opportunités Menaces, ou «SWOT analysis» en anglais.

2- Projet CONET

À ce titre, le label européen Fast Track attribué au réseau RegGov a été particulièrement bénéfique en incitant les autorités de gestion à s'impliquer réellement dans les LAP des villes partenaires.

### Fast Track : le label mobilise les autorités de gestion

Grâce au label Fast Track, certains projets URBACT, comme REGGOV par exemple, bénéficient d'un accompagnement et d'une participation active de la Commission européenne à leurs travaux. Ce label est attribué aux réseaux thématiques faisant une large place aux autorités de gestion de programmes opérationnels. Il contribue à les impliquer dans l'élaboration et le déroulement du projet, mobilisation bénéfique pour la mise en place des plans d'action locaux et la concrétisation des mesures préconisées.

### Les plans d'action locaux : révolution des pratiques urbaines

Peter Ramsden, responsable de pôle thématique URBACT, souligne les excellents outils que représentent les PAL et les GAL, permettant à des territoires de cibler certaines thématiques des quartiers en difficulté. Même s'il existe déjà dans de nombreux pays d'Europe, ce processus a permis, notamment dans les nouveaux États membres, d'aborder des problématiques et défis non traités auparavant par les collectivités. Pour lui, les PAL sont une véritable « révolution pour les villes peu expérimentées dans le domaine ».

Au final, les plans d'action locaux s'avèrent très variés dans leur contenu, reflétant en cela les besoins et l'état d'avancement des villes partenaires dans la mise en œuvre de projets urbains intégrés. Certains plans d'action, extrêmement détaillés, sont de véritables projets de régénération urbaine : axés sur la revitalisation d'un quartier cible, ils développent une stratégie d'intervention précise, mettent en place un échéancier et, pour certains, vont jusqu'à définir les conditions de financement des actions prévues. D'autres plans d'action locaux concernent davantage le raffinement de méthodes d'intervention : la mise au point d'un observatoire socioéconomique des quartiers, par exemple, ou d'un dispositif d'évaluation.

Les plans d'action sont très divers dans leur forme comme dans leur contenu : il y a ceux qui se concentrent sur une thématique bien spécifique (les publics jeunes, les Roms...) et ceux qui privilégient une approche multi-dimensionnelle, ceux qui se focalisent sur la méthode d'intervention et ceux qui sont ciblés sur des actions opérationnelles. Dans la troisième partie de cet ouvrage, nous verrons de manière plus détaillée que les LAP correspondent aussi au format spécifique des groupes de travail et des réseaux thématiques URBACT. Dans le cadre des groupes de travail, la production est davantage axée sur la théorie, la recherche et l'innovation méthodologique que sur la dimension territoriale. Aussi les PAL n'ont-ils pas la même teneur : ils visent à affiner des outils, à améliorer des pratiques plutôt qu'à engager des démarches concrètes sur des quartiers ciblés.



### Quelques exemples de plans d'action locaux :

#### **RegGov : le PAL de Nyiregyhaza (Hongrie) centré sur la régénération sociale et urbaine**

Le plan d'action de la ville de Nyiregyhaza cible le quartier de Huszartelep, caractérisé par la pauvreté, la ségrégation, un taux de chômage élevé, un habitat très dégradé et des infrastructures en mauvais état. La régénération sociale et urbaine du quartier doit enrayer le déclin socioéconomique du quartier à travers l'amélioration des caractéristiques physiques et de la qualité de vie de ses habitants. Le plan entend ainsi associer étroitement des interventions d'investissement et des actions additionnelles («soft») sur le volet humain. Il se fixe plusieurs objectifs : la réhabilitation de l'habitat, l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des services publics dans le quartier, la réhabilitation des espaces publics et des infrastructures, le développement durable du quartier et la mise en place d'une réelle égalité d'accès aux services et à l'emploi pour les habitants du quartier. Le plan prévoit ainsi la fermeture d'une école et sa transformation en centre socioculturel, la création de nouvelles centralités et d'espaces partagés (aires de jeux, etc.).

#### **CONET : le PAL d'Alba Iulia, (Roumanie), outil de développement local intégré**

Selon le chef de file du réseau, le PAL d'Alba Iulia est un bon exemple de la valeur ajoutée de ce processus. Ainsi, la commune a formalisé un document en rédigeant et en identifiant :

- un diagnostic et des indicateurs pertinents,
- les axes stratégiques,
- les solutions proposées sur lesquelles il y a consensus et celles où il y a divergence entre les habitants et les différentes parties prenantes de la concertation,
- les actions à mettre en place, formalisées à travers un plan d'action détaillé.

L'élaboration de ce plan d'action local a permis à la commune d'engager un processus de concertation autour d'un projet de quartier impliquant habitants et acteurs des différents secteurs... premiers pas pour une approche intégrée.



### 2.1.2 Les jalons proposés par URBACT pour faire progresser la connaissance et évoluer les mentalités

Les groupes d'appui et les plans d'action locaux constituent bel et bien la « cheville ouvrière » du travail réalisé au sein des réseaux du programme URBACT. Cependant, d'autres outils et documents cadres proposés par URBACT aux membres des réseaux sont également générateurs de connaissance et participent au décloisonnement des approches et des cultures professionnelles, si ce n'est des mentalités. Ces différents documents et instances d'échange/apprentissage sont repositionnés dans la démarche de mise en œuvre des réseaux présentée ci-après.

Peter Ramsden,

expert responsable de pôle pour URBACT

« L'étude préparatoire a eu un bénéfice certain pour le réseau. Dans la plupart des cas, elle impliquait que l'expert thématique et parfois le chef de file se déplacent pour rencontrer les représentants de chaque ville partenaire. Connaître et voir la situation sur place est très important. Cela a également beaucoup aidé les partenaires locaux de pouvoir nous questionner directement sur des points méthodologiques et pratiques, notamment sur la constitution des groupes d'appui locaux. En définitive, l'étude préparatoire a peut être contribué à clarifier les thématiques principales du projet, en permettant à l'expert thématique d'analyser et de synthétiser les besoins et les attentes de chaque ville partenaire. »



### Des études préalables et un regard d'expert

À cet égard, la phase de diagnostic initial des enjeux et des problèmes propres à chaque ville partenaire, formalisée dans le cadre des études préalables, constitue un élément important car elle contribue sans nul doute à renforcer et à structurer la façon dont les villes partenaires conçoivent les dysfonctionnements et les atouts de leur territoire. Le rôle de l'expert est ici important car c'est lui qui, à partir des éléments de diagnostic fournis par les villes, va donner du sens aux informations apportées, les interpréter à l'aune de ses connaissances et les prioriser de manière à organiser la réflexion menée dans le cadre du réseau autour de quelques axes thématiques clés. Ainsi, les villes<sup>1</sup> partenaires ressortent de ce processus avec, déjà, quelques éléments de stratégie quant aux actions prioritaires qu'elles devront ensuite mettre en œuvre.

Certes, les villes participantes ne partent pas toutes du même point de départ en termes de connaissances et de stratégies territoriales. Les villes les plus avancées en matière de développement urbain intégré disposent déjà d'éléments de diagnostic précis et étayés, voire de démarches que l'on peut qualifier d'intégrées ou de durables. Cependant, le travail réalisé dans le cadre des études préalables – et plus largement lors des premières rencontres du réseau – leur apporte un regard nouveau sur leur situation, car nourri des comparaisons entre villes et mis en perspective par les connaissances de l'expert.

En effet, il faut rappeler ici l'existence d'un expert principal d'URBACT chargé de copiloter chacun des réseaux avec les villes partenaires, mais aussi la possibilité, pour les réseaux, de s'adjoindre en tant que de besoin les compétences d'experts thématiques afin de travailler sur des problématiques particulières.

1- Le plus souvent, à partir d'une grille questionnaire. Ce recueil d'informations est approfondi par une visite de l'expert dans chacune des villes partenaires concernées.



#### Trois questions à...

##### Ivan Tosics, expert principal du projet NODUS

###### Selon vous, quelle est la valeur ajoutée des études préalables ?

*La particularité du projet NODUS a tenu en grande partie à la diversité du partenariat mis en place. Celui-ci comprenait des villes et des régions expérimentées, mais incluait également des municipalités n'ayant aucune expérience en matière de réhabilitation urbaine. Cette diversité a sensiblement compliqué notre tâche, les partenaires les plus expérimentés souhaitant avancer rapidement sur des questions techniques comme la mise au point d'indicateurs de performance et d'évaluation.*

*Concrètement, l'étude préparatoire a donc permis de convaincre les différents acteurs de travailler ensemble sur un projet commun prenant en compte les forces et les faiblesses de chaque partenaire. Elle a contribué à clarifier les thématiques principales du projet à la lumière des besoins et des attentes de chacun. Elle a également permis aux représentants des différents partenaires de nous questionner directement sur des points méthodologiques et pratiques, notamment sur la constitution des groupes d'appui locaux dont il a été établi qu'ils intégreraient à la fois des représentants locaux et régionaux afin de favoriser la coopération entre les différentes collectivités territoriales.*

*En définitive, je pense sincèrement que cette étude a été d'une grande importance pour le réseau. Outre le fait qu'il présente, comme la plupart des études préparatoires, un profil détaillé de chaque partenaire, le document revient sur les raisons sous-jacentes à l'évolution du projet. De plus, il intègre une feuille de route fixant, pour l'ensemble des partenaires, des objectifs à atteindre avant la clôture du projet.*

###### Quel a été votre rôle en tant qu'expert principal de NODUS ?

*À l'inverse des responsables thématiques d'URBACT, l'expert référent a l'opportunité d'intervenir directement au sein du projet. Son rôle se résume essentiellement à conseiller les différents partenaires et à contribuer à accroître leurs attentes qualitatives. Ainsi, nous agissons un peu comme un second chef de file participant à la mise en place et à l'animation des conférences organisées régulièrement tout au long du projet. Lors des réunions, nous tentons de répondre aux questions liées à la méthodologie. Par la suite, nous résumons et synthétisons les résultats de ces rencontres afin d'établir la marche à suivre. Enfin, nous intervenons lors de la publication des résultats intermédiaires et finaux dont nous rédigeons le plus souvent la conclusion.*

###### Avec le recul, comment analysez-vous cette expérience au sein de NODUS ?

*Dans son ensemble, mon expérience au sein du réseau NODUS a été des plus positives. Je pense qu'il est essentiel d'établir des groupes de travail réunissant des partenaires issus de divers pays européens ; cela favorise l'échange d'expériences ainsi que le transfert de compétences. Il aurait été probablement plus facile, pour les partenaires les plus avancés (en matière de développement urbain intégré), de travailler en groupes plus restreints afin d'avancer rapidement sur certaines questions techniques. Néanmoins, la présence dans ces groupes de travail de partenaires plus novices apporte une diversité culturelle non négligeable. De plus, elle offre la possibilité aux régions les moins avancées d'acquérir une expertise unique pouvant se révéler essentielle pour leur développement.*

Souhaitée par URBACT, cette organisation contribue non seulement à produire une expertise technique et méthodologique au bénéfice des projets locaux, mais peut également fournir une assistance aux partenaires dans la production et l'animation de la réflexion.

### Des conférences et des groupes de travail transnationaux

Tout au long du processus du travail en réseau, les villes partenaires sont invitées à partager bonnes pratiques et réflexions. Outre les séminaires d'échanges transnationaux destinés à assurer le pilotage général du réseau, des «groupes thématiques» (par exemple les *thematic clusters* du réseau REGGOV associent quelques villes partenaires partageant un certain nombre de caractéristiques et d'intérêts communs. À géométrie variable et fondés sur le principe de la souplesse et de l'ouverture, ces groupes de discussion permettent aux partenaires d'explorer plus en détail certains thèmes ou méthodes avec leurs collègues d'autres villes. Se déroulant parallèlement aux ateliers transnationaux et aux visites sur sites par le biais de forums de discussion en ligne, les échanges au sein des groupes thématiques sont régulièrement alimentés par l'expert qui facilite les contributions en apportant des éléments d'analyse sur les pratiques et les politiques actuelles.

#### URBACT : premières universités d'été à Cracovie

Plusieurs partenaires et chefs de file de projets URBACT ont souligné le succès des universités d'été qui se sont déroulées à Cracovie du 29 au 31 août 2011. Cet événement a été l'occasion d'échanger sur les apports et les difficultés rencontrées ainsi que de croiser les différents projets. Les réunions informelles entre GAL ont notamment été fortement appréciées.

### Des outils pour capitaliser et diffuser la connaissance et les savoir-faire

Au final, la diversité des cadres proposés aux partenaires doit permettre aussi bien le travail en commun que les échanges bilatéraux, les discussions théoriques que les visites sur sites et l'analyse d'exemples concrets, la production de solutions locales au travers des PAL et d'outils méthodologiques plus généraux et capitalisables à l'échelle européenne : guides méthodologiques, chartes, études de cas, fiches de synthèse, mini-site Internet URBACT... Sans fournir ici une liste exhaustive de la production des réseaux susceptible d'être diffusée à l'échelle locale ou européenne, on rappellera que la réalisation de supports de communication est une exigence du programme URBACT et l'on trouvera ci-après quelques exemples remarquables en la matière.

#### Les réseaux URBACT communiquent sur leurs résultats

##### **TOGETHER** mise sur la vidéo !

Dans le cadre du projet TOGETHER, les partenaires ont prévu, en plus de la brochure de présentation réalisée dès le lancement du projet, la conception d'une vidéo présentant chaque territoire de co-responsabilité impliqué dans le projet. Selon eux, il est important de réfléchir aux moyens de diffusion des résultats vers son propre territoire et vers ses acteurs pour que les résultats d'URBACT soient optimisés et appropriés par tous. Par ailleurs, le chef de file complétera ce support avec une autre vidéo présentant plus précisément sa démarche de territoire de co-responsabilité.

#### LC-FACIL échange sur ses bonnes pratiques

Dans le cadre du projet LC-FACIL, une conférence intitulée «*Régénération et développement durable*» a été organisée à Kirklees, en Grande-Bretagne, afin de stimuler les discussions et les réflexions sur l'adoption de pratiques de régénération en Europe. Destinée aux praticiens de la régénération, aux experts et aux décideurs de toute l'Europe, la conférence a été l'occasion pour les participants de découvrir les bonnes pratiques mises en place par les villes partenaires du projet LC-FACIL.

### La capitalisation des réseaux URBACT

#### NODUS fait le bilan !

Le réseau NODUS a produit un document intitulé « *Finaloutput Factsheet* ». Cet ouvrage fait le bilan des productions du réseau au regard des défis initiaux et des actions concrètes inscrites dans les LAP, résultats de trois années de travail. Il met aussi en valeur les leçons et les apports du projet pour chaque partenaire, et interroge chacun sur l'atteinte de ses objectifs.

#### CONEt renforce la cohésion sociale

Le réseau CONET a coproduit le Guide pour la cohésion sociale, un document présentant et valorisant les modalités de gouvernance dans les quartiers. Résultat de trois années de coopération et d'apprentissage entre 11 villes partenaires, il confronte leurs différentes réflexions et s'organise autour de sept axes principaux :

- 1/ améliorer l'inclusion dans tous les domaines importants de la vie ; procéder de la manière la plus globale possible ;
- 2/ inclure et motiver toute les personnes susceptibles de contribuer à donner au citoyen un rôle actif, en particulier les jeunes ;
- 3/ renforcer les réseaux locaux d'habitants et leur sentiment d'appartenance au quartier ;
- 4/ ouvrir et adapter les services et les équipements aux besoins des habitants afin que les personnes défavorisées puissent aussi y avoir accès ;
- 5/ les jeunes et les enfants d'abord : miser sur leur potentiel et renforcer la compréhension intergénérationnelle ;
- 6/ combattre la ségrégation, développer la qualité de vie des habitants et prendre en main la lutte contre les discriminations ;
- 7/ améliorer les connexions entre le quartier et le reste de la ville et encourager la solidarité entre la ville et le quartier.



## 2/ 2. L'influence des réseaux URBACT sur la question des partenariats à développer

Nous avons vu comment les cadres et procédures proposés par le programme URBACT aux différents réseaux européens ont permis d'échanger des méthodes et des connaissances en matière de développement urbain intégré et durable. L'examen attentif du contenu de ces échanges entre villes participantes souligne également que les réseaux traitant des quartiers défavorisés ont principalement mis à l'ordre du jour quatre problématiques majeures du développement intégré :

- la mobilisation d'une ingénierie financière en faveur des quartiers en difficulté ;
- les modalités d'implication de la société civile dans la conception et la mise en œuvre des projets ;
- la mise en place de coopérations dites « verticales », c'est-à-dire mobilisant les différentes échelles institutionnelles et territoriales au service du développement des territoires les plus défavorisés ;
- le bon positionnement de démarches de veille et d'évaluation pour réorienter les actions et stratégies locales.

### 2.2.1. Mobiliser et optimiser l'ingénierie financière en faveur des territoires en difficulté

L'Europe est actuellement frappée de plein fouet par une crise économique mondiale qui non seulement met en péril la stabilité des États, mais touche aussi durement leurs populations et notamment les plus pauvres, qui se concentrent fréquemment dans les

quartiers les plus dégradés de nos villes. Si la question du financement des projets de développement dans les quartiers en difficulté est toujours une gageure, elle se pose avec d'autant plus d'acuité que les effets de la crise économique se font sentir, imposant à la puissance publique une certaine rigueur budgétaire etachevant de dissuader des acteurs privés par nature peu enclins à investir sur des territoires où le temps de la revalorisation excède bien souvent les logiques de rentabilité financière. Ainsi, la réflexion développée dans le cadre des réseaux URBACT ne pouvait faire abstraction de ce contexte économique difficile.

Au-delà d'une conjoncture économique n'incitant pas à l'optimisme, cette question de la mobilisation des financements en faveur des territoires les plus dégradés renvoie plus largement à la capacité des porteurs de projet – au premier chef desquels les villes – d'impliquer financièrement les acteurs privés dans le développement des quartiers, alors même que les investissements publics sont globalement orientés à la baisse ou, dans le meilleur des cas, restent stables pour ce qui concerne les fonds européens. Ces difficultés d'ingénierie financière peuvent en partie s'expliquer par le peu d'habitude de travail existant entre les acteurs du développement des quartiers et les acteurs du développement économique, qui s'inscrivent bien souvent dans des réseaux et des échelles territoriales différentes.

À ce titre, les réseaux d'échange URBACT constituent une opportunité formidable d'échange et d'action concertée entre les acteurs du développement des quartiers et du développement économique, mais aussi entre les différents échelons institutionnels susceptibles d'intervenir dans le développement des quartiers, avec notamment la question cruciale du partenariat entre les autorités régionales de gestion des fonds européens et les collectivités en charge des projets.

### Les partenariats publics et privés (PPP) dans les projets de développement urbain : éléments de définition et questionnements du réseau

La question des partenariats entre la sphère publique et privée a été abordée de manière transversale par l'ensemble des réseaux URBACT consacrés aux quartiers en difficulté, et les groupes d'appui locaux avaient pour vocation de faire dialoguer les acteurs publics et privés, condition d'une démarche urbaine intégrée. Néanmoins, la réflexion a trouvé des développements plus conséquents dans le cadre du réseau REGGOV avec, entre autres, un séminaire de travail consacré à l'implication de la sphère privée dans la requalification des quartiers défavorisés et un rapport d'expert consacré à cette question<sup>1</sup>. Si le groupe de travail a pâti du manque d'expérience concrète en matière de partenariat public-privé, un guide de bonnes pratiques destiné à informer les collectivités sur les opportunités et les risques des PPP a par ailleurs été élaboré sous une forme collaborative.

En réponse à la crise, les instances européennes ont souhaité promouvoir les PPP comme un mode de financement innovant du développement urbain face à des fonds publics que l'on prévoit en baisse, et comme un levier d'investissement dans des travaux d'infrastructure et la fourniture de services urbains pouvant soutenir l'économie. L'hypothèse généralement retenue est que les fonds publics des collectivités, des États et de l'Union européenne ne seront pas suffisants pour faire face aux enjeux de la ville de demain. L'implication du secteur privé est ainsi recherchée pour ses capacités d'investissement, mais aussi et surtout pour son expertise et son savoir-faire ; avec l'idée selon laquelle des PPP bien pensés permettraient de conjuguer les avantages respectifs des secteurs publics et privés sur les sites les moins en difficulté, les territoires les plus stigmatisés

nécessitant, quant à eux, la mobilisation de subventions publiques pour impulser un redéveloppement.

Le réseau REGGOV définit globalement les PPP comme des arrangements contractuels où se combinent les moyens des acteurs publics et privés pour améliorer l'efficacité d'un service conformément aux enjeux sociaux, économiques et environnementaux portés par les politiques publiques. L'intérêt public est garanti par un contrôle sur la qualité du service et ses développements. Les parties prenantes (l'autorité publique, l'entreprise privée et les bénéficiaires) doivent ainsi pouvoir recueillir les bénéfices de l'action commune à part égale. À ce titre, différents types de PPP peuvent être identifiés en fonction du degré d'implication du privé et de sa prise de risque : de la simple conception du service à sa privatisation totale, en passant par des formes intermédiaires de PPP où le privé est en charge de la mise en œuvre du service, voire de son financement puis de son exploitation (concession).

Les raisons d'un recours aux PPP et les bénéfices envisagés paraissent donc multiples, comme l'identifie clairement le réseau URBACT *Partners for action* lors d'un sondage réalisé auprès de villes, évoquant notamment une amélioration de la qualité de service et une meilleure allocation des ressources.

Dans quels domaines d'action les pouvoirs publics ont-ils besoin de l'aide du secteur privé ? Et sous quelle forme ? Peuvent-ils déléguer certains aspects ou intégrer des forces potentielles dans les quartiers ? Qu'apportent les interventions du secteur privé dans le développement intégré de la ville et des quartiers ? Ce sont là quelques exemples de questions sur lesquelles le réseau REGGOV s'est penché.

Des échanges produits dans le cadre des réseaux, il ressort que les PPP – sujets de débat majeur au cours des dix dernières années – ont surtout été mis en œuvre pour de grands projets d'infrastructure de transport, de gestion des déchets et de fourniture d'énergie. De manière

1 - *Les acteurs privés de la gestion des quartiers, outil pour un développement urbain intégré*, Petra Potz, expert référent du réseau REGGOV, Berlin, 2011.

globale, la pertinence et l'efficacité des PPP demeurent un sujet de controverse, y compris en Grande-Bretagne où ils sont nés et aujourd'hui critiqués (par exemple, à Manchester). Ce qui fait débat, c'est notamment le coût social et financier que devra supporter la collectivité sur le long terme, dans un contexte économique particulièrement morose.

La mise en œuvre des PPP se heurte par ailleurs au manque d'acculturation de certaines villes ou à une législation nationale qui n'a autorisé que récemment ce type de partenariat. C'est par exemple le cas de la Pologne qui a légitimé fin 2008 seulement sur le sujet, ce qui a empêché la ville de Ruda Śląska (partenaire dans le réseau REGGOV) de véritablement développer des partenariats solides avec la sphère privée.

Et si la plus-value des PPP dans le renouvellement urbain semble reconnue par certains, sa pertinence dans le développement des quartiers défavorisés reste à démontrer à grande échelle.

### Les partenariats publics et privés : de nouvelles perspectives pour les quartiers en difficulté ?

La constitution de groupes d'appui locaux impliquant des acteurs locaux du domaine public aussi bien que privé a pu permettre d'explorer de nouvelles pistes de collaborations en faveur du développement des quartiers. Du point de vue de la gouvernance, la valeur ajoutée d'une vaste plateforme réunissant acteurs publics et privés, intervenant à tous les niveaux utiles et mettant en commun leurs résultats et leurs expériences, est malheureusement trop souvent sous-estimée.

Mais qui sont les acteurs du secteur privé susceptibles d'être mobilisés dans les projets de développement des quartiers ? Le réseau REGGOV propose une définition très large du partenariat avec la sphère privée, englobant habitants et propriétaires, sociétés de logement,

entrepreneurs et investisseurs. Il distingue plus précisément deux types d'acteurs composant la « sphère privée », dont les attentes et les intérêts divergent en termes de développement du quartier :

- Les sociétés, entrepreneurs et investisseurs privés à même d'améliorer la structure économique, et pouvant également prêter main forte sous forme d'activités que l'on peut rassembler sous le terme de « responsabilité sociale des entreprises » ;
- les associations, organisations et citoyens, déterminés à améliorer l'aspect social du quartier, décrits de façon générale comme la société civile ou le « troisième secteur ».

Nous nous attarderons ici plus particulièrement sur la première catégorie d'acteurs, la question de la collaboration avec la « société civile » étant plus spécifiquement abordée dans la partie suivante.

REGGOV a identifié un certain nombre de champs d'intervention caractéristiques des attentes et du rôle portés par les entrepreneurs privés en termes de gestion des quartiers. Ces champs d'intervention couvrent un large spectre d'actions et portent sur des thématiques diverses :

- le logement et la revitalisation des zones défavorisées
- le développement de l'économie locale
- la formation qualifiante et l'emploi

Dans le cadre des actions destinées à améliorer l'économie locale et le marché local du travail, il s'agit de mobiliser de nouvelles constellations d'acteurs publics et privés travaillant de concert à divers niveaux. Cet objectif ambitieux vise notamment à permettre un meilleur accès au marché de l'emploi pour les habitants des quartiers en difficulté en améliorant l'attractivité de la zone auprès des entreprises et en réduisant les discriminations.

En se rapprochant des partenaires intervenant sur le marché, les objectifs exprimés par l'administration locale visaient à créer des stratégies conjointes et des consensus, à promouvoir une image positive du quartier et à améliorer les possibilités d'investissement privés sur ces territoires.

De fait, l'implication des partenaires privés dans les réseaux d'échange s'est faite selon différents registres et niveaux :

- implication informelle des entreprises privées dans le groupe d'appui local
- coopération volontaire
- contrats et accords formels

De manière plus générale, les experts des réseaux URBACT semblent dans l'expectative quant à l'avenir des PPP et des nouvelles formes de partenariats avec le privé qui pourraient émerger de la crise économique et institutionnelle actuellement traversée par l'Europe.

En tout état de cause, la mobilisation des acteurs privés en faveur des quartiers en difficulté interroge. Pour Edoardo Reviglio, expert référent du groupe de travail JESSICA for Cities, les sombres perspectives économiques (et notamment la raréfaction du crédit) incitent à penser que seuls des projets bénéficiant de financements croisés et d'un fort potentiel de retour sur investissement sont susceptibles d'attirer des investisseurs privés ; et la mise en place de PPP dans les quartiers dévalorisés en termes d'attractivité et d'image lui paraît peu adaptée au temps long du renouvellement urbain et du changement d'image.

Il n'en demeure par moins que les partenaires mobilisés dans le cadre de ces réseaux conservent leur intérêt pour des modèles alternatifs susceptibles d'impliquer la sphère privée dans la fourniture de services publics de qualité, dans le cadre de contrats plus équilibrés et davantage soucieux de l'impact sur les générations futures.

Les réseaux d'échange ont par exemple pu constater la réussite de projets portés par un seul acteur privé prenant en charge la fourniture de l'offre de service, garantissant ainsi une meilleure répartition du risque tout en maintenant la responsabilité publique sur les aspects essentiels.

### REGGOV : une mobilisation générale des bailleurs sociaux à Duisburg (Allemagne)

En Allemagne, la municipalité de Duisburg a lancé, en partenariat avec des bailleurs sociaux, le projet «Gestion des quartiers» dont l'objectif est d'améliorer la qualité de vie des quartiers en difficulté de la ville. Pour ce faire, un programme de participation des habitants a été mis en place avec les bailleurs sociaux, prévoyant notamment la création d'un centre d'information et de rencontre. Désormais ouvert, ce lieu contribue à l'émergence de groupes de travail citoyens sur diverses thématiques comme la jeunesse, l'éducation, le sport et la participation citoyenne. Y sont aussi développés des services comme un conseil financier ou un soutien psychologique. Convaincus par cette collaboration, les bailleurs sociaux ont depuis repris l'initiative à leur compte et l'ont généralisée à l'ensemble des quartiers de la ville.

### REGGOV : un centre d'affaires transfrontalier pour dynamiser l'économie locale à Nyiregyhaza (Hongrie/Roumanie)

En 2007, la municipalité de Satu Mare en Roumanie s'est associée à la commune hongroise de Nyiregyhaza afin de créer un centre d'affaires pour l'innovation technologique. Mené en partenariat avec les entreprises locales, ce projet a permis de mettre en valeur le potentiel et le dynamisme de cette région transfrontalière, et donnera lieu par la suite à la création d'un service administratif centralisé pour l'ensemble des démarches des entreprises régionales ainsi que d'un service d'assistance et de conseil professionnel. Via URBACT, ce projet contribuera à renforcer le transfert de connaissances entre entreprises hongroises et roumaines et à redynamiser les villes jumelles. Il devrait voir le jour en 2012.

### Améliorer les relations entre les différents financeurs du développement intégré des quartiers

Au-delà de l'implication de la sphère privée dans les projets, c'est plus largement la problématique de la

mobilisation des financements en faveur des quartiers dévalorisés qui interroge les partenaires des réseaux.

Dans cette optique, les fonds européens peuvent constituer une marge de manœuvre budgétaire pour améliorer la qualité des projets. Car si les financements européens potentiellement mobilisables pour le développement

des quartiers peuvent apparaître comme une «goutte d'eau» dans l'océan des fonds investis par les États et les collectivités locales sur ces mêmes territoires, ils peuvent aussi être perçus comme l'une des seules marges de manœuvre qu'offrent des budgets publics très contraints dans leurs affectations et en recul constant face aux impératifs budgétaires.

### JESSICA : un soutien communautaire conjoint pour un investissement durable dans les zones urbaines

JESSICA est une initiative de la Commission européenne, élaborée en coopération avec la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB). Elle soutient le développement et la revitalisation durables des villes par le biais de mécanismes d'ingénierie financière.

Les pays de l'Union européenne peuvent choisir d'investir une partie des aides reçues au titre des fonds structurels de l'Union européenne dans des fonds renouvelables, contribuant ainsi à recycler des moyens financiers en vue de stimuler l'investissement dans les zones urbaines d'Europe.

Les contributions du Fonds européen de développement régional (Feder) sont allouées aux fonds de développement urbain (FDU) qui les investissent dans des partenariats public-privé ou dans d'autres projets faisant partie d'un programme intégré en faveur du développement durable en milieu urbain. Ces investissements peuvent prendre la forme de fonds propres, de prêts et/ou de garanties.

Les autorités de gestion peuvent également décider de mettre les ressources du Feder à la disposition des FDU en utilisant des fonds de participation établis en vue de réaliser des investissements dans différents FDU. Cette démarche n'est pas obligatoire, mais présente l'avantage de permettre aux autorités de gestion de déléguer à des experts professionnels certaines tâches nécessaires à la mise en œuvre de l'initiative JESSICA.

En raison de la nature renouvelable des instruments, le retour d'investissements est réinjecté dans de nouveaux projets de développement urbain, ce qui permet de recycler les fonds publics et de favoriser la durabilité et l'impact des fonds publics d'origines communautaire et nationale.

#### Les avantages du recours à JESSICA sont multiples :

- **Viabilité** – Les instruments d'ingénierie financière tels que JESSICA reposent sur la fourniture d'une aide remboursable émanant des fonds structurels pour des investissements qui devraient générer des recettes et permettre ainsi de rembourser les investisseurs. Il s'agit d'une alternative plus durable à l'assistance traditionnellement fournie sous la forme de subventions.
- **Effet de levier** – En combinant les fonds structurels avec d'autres sources de financement déjà existantes, JESSICA pourrait permettre d'accroître les ressources et facilitera l'apport d'un soutien à un plus grand nombre de projets.
- **Flexibilité** – JESSICA offre une flexibilité, tant du point de vue de sa structure que de l'utilisation des fonds par le biais d'investissements sous la forme de fonds propres, de prêts et/ou de garanties, pouvant être adaptés aux besoins spécifiques des différents pays ou régions.
- **Expertise** – Grâce à JESSICA, les autorités de gestion des fonds structurels, les villes et les villages peuvent nouer des liens avec les secteurs privé et bancaire. Cela permet de stimuler d'autres investissements et de créer un effet de levier sur les capacités techniques et financières en matière de mise en œuvre et de gestion des projets.
- **Partenariats** – JESSICA est le résultat du partenariat instauré entre la Commission européenne, la BEI et la CEB. Cette initiative peut également constituer un puissant catalyseur pour l'établissement de partenariats entre les pays, les régions, les villes, la BEI, la CEB ainsi que d'autres banques et investisseurs, en vue de résoudre les problèmes rencontrés en milieu urbain.

*Source : [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/instruments/JESSICA\\_fr.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/JESSICA_fr.cfm)*

Le groupe de travail LC-FACIL a interrogé 45 villes sur la question des ressources financières mobilisées dans les projets urbains intégrés, dont un peu plus de 50 % étaient concernées par l'objectif « Convergence » et plus de 70 % faisaient partie de difficultés à s'inscrire dans les cadres budgétaires (notamment ceux de l'Union européenne).

De ce point de vue, deux problématiques majeures ont été exprimées dans le cadre du réseau REGGOV :

- Comment pérenniser les financements croisés et temporaires pour garantir la pérennité des projets dans leur dimension intégrée ?
- Comment faciliter l'articulation FEDER/FSE et la coopération entre villes et autorités de gestion, avec notamment la question de la prise en compte par ces dernières de l'expertise locale ?

Si JESSICA se veut être un outil au service du développement intégré, les partenaires des réseaux considèrent dans leur majorité qu'il doit encore trouver sa place dans le développement des quartiers.

L'un des groupes de travail URBACT, JESSICA for Cities, a souhaité réfléchir à la manière dont les villes pouvaient mobiliser en pratique JESSICA et produire en retour une expertise pour améliorer le fonctionnement de cet outil. Si ce groupe de travail n'a pas centré son analyse sur les quartiers défavorisés, il n'en demeure pas moins qu'il rejoint l'analyse de nombreux acteurs européens en constatant :

- des difficultés à collaborer entre le niveau national et le niveau local ;
- un besoin d'assistance technique des villes pour statuer sur l'éligibilité des projets et la mise en œuvre des fonds ;
- un outil de financement que l'on peut juger opportun au niveau local (par exemple à Porto), mais qui

peut ne pas susciter le même engouement politique au niveau national ou européen.

Le sondage mené par le groupe de travail LC-FACIL montre pour sa part que, si l'outil JESSICA était mentionné par certaines villes, il n'était pas utilisé en raison de problèmes de compatibilité avec les lois nationales, d'un manque de volonté locale, de difficultés techniques de mise en œuvre ou du fait d'un accès à des taux d'intérêt plus intéressants que ceux potentiellement proposés au travers de JESSICA. Les autres instruments de financements prévus par l'Union européenne tels que JASPERS, JASMINE ou JEREMY ne paraissent également que peu mobilisés par les villes interrogées<sup>1</sup>.

Ainsi l'outil JESSICA, qui visait à optimiser l'ingénierie financière dans les projets de développement locaux, semble poser plus de questions à ceux qui l'ont expérimenté qu'il n'apporte de réponses en faveur du développement urbain intégré. Pour les réseaux d'échange, l'outil JESSICA présente des avantages mais doit être reconstruit à la lumière de la crise économique actuelle, alors que l'Europe semble se préparer à plusieurs années de rigueur budgétaire et d'ajustement fiscal.

Envisager les PPP dans une perspective plus large de valorisation économique des atouts des quartiers et de développement d'une économie sociale et solidaire.

Plus que jamais en temps de crise, les partenariats avec la sphère privée apparaissent donc nécessaires, même si la volonté de s'impliquer dans ces projets n'apparaît pas évidente, alors même que des études de cas montrent un intérêt certain pour la sphère privée à s'impliquer. Pour prospérer, un PPP nécessite que chacune des parties prenantes y trouve un intérêt visible, c'est-à-dire mesurable et reconnu par les autres partenaires. Comme cela a pu être démontré précédemment, l'avantage d'impliquer la sphère privée n'est pas toujours financier, mais peut également

1- [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/instruments/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/index_en.cfm)

alimenter l'expertise ou avoir des effets mobilisateurs sur la société civile locale. La problématique d'implication des acteurs privés dans la coproduction de services à destination des quartiers en difficulté fait ainsi écho à celle, plus large, de la participation de la société civile dans la conduite globale des projets développés en faveur des quartiers, qui sera plus amplement développée par la suite.

#### REGGOV publie un guide du partenariat public-privé

C'est dans l'optique de démontrer l'utilité de certains PPP et de développer une culture commune que les partenaires du réseau REGGOV se sont engagés dans la rédaction d'un guide pratique à l'attention des villes. Celui-ci décline les étapes et les aspects à prendre en compte dans la mise en place de PPP et montre, par des études de cas concrets, que l'intervention des partenaires privés au service des quartiers en difficulté peut produire des effets bénéfiques, pour peu que certaines conditions et circonstances soient réunies.

Ainsi, les membres du réseau REGGOV mettent en avant deux types de questions essentielles auxquelles doivent répondre les villes souhaitant développer ce type de partenariats :

- Quel est le rôle joué par l'autorité locale et quels objectifs sont portés par le PPP ? Sur quels champs d'intervention l'autorité locale attend-elle une participation du privé et quelles structures de gestion doivent être développées dans les quartiers en difficulté ?
- Quels sont les arguments pour convaincre la sphère privée de s'impliquer, sachant que la question des quartiers en difficulté ne peut plus être uniquement traitée selon une approche descendante et institutionnelle, mais requiert l'implication de la sphère privée tant dans le temps de la conception que dans celui de la gestion ?

Un groupe de travail du réseau REGGOV a plus spécifiquement envisagé un certain nombre de pistes d'amélioration possibles dans les villes participantes, dont notamment :

- impliquer de manière plus significative les acteurs privés extérieurs au quartier ;

- renforcer le travail de formation afin de proposer des compétences et des qualifications susceptibles d'intéresser les grandes entreprises ;
- permettre à la sphère privée d'être davantage impliquée dans la gestion quotidienne du quartier ;
- permettre aux habitants de créer leur propre entreprise et ainsi devenir acteurs de leur quartier ;
- travailler à l'évolution de l'image des quartiers, condition nécessaire à l'implication du privé ;
- rénover l'habitat comme levier d'implication du secteur privé.

Une fois analysés les potentiels de développement, des stratégies de développement local doivent être envisagées par les villes partenaires du réseau URBACT. À ce titre, un ensemble d'expériences intéressantes est mis en avant dans le réseau REGGOV.

#### REGGOV : un partenariat public-privé innovant à Södertälje (Suède)

La ville de Södertälje, en Suède, est une commune de 85 000 habitants confrontée à d'importants problèmes économiques : 8 % de sa population est au chômage et plus de 15 % dans les quartiers en difficulté. Afin d'apporter des réponses concrètes, la municipalité a fondé en 2004 une entreprise de services publics, Telge AB Group, dont l'objectif était d'accroître l'attractivité du territoire pour les entreprises et d'accompagner les personnes en recherche d'emploi, les jeunes immigrés mais aussi les entreprises en recherche de main-d'œuvre, tout en dégageant des profits. L'entreprise a ainsi développé plusieurs projets basés sur ce partenariat public-privé : le programme Telge Manpower Jobbstart par exemple, lancé en partenariat avec l'entreprise américaine Manpower, vise à assurer aux jeunes immigrés une formation ainsi qu'un suivi personnalisé lors de leur recherche d'emploi ; un partenariat avec une entreprise de construction contribue aussi à l'inclusion des jeunes... autant d'initiatives développées grâce à ce fructueux partenariat public-privé.

Partant de ces études de cas et du contexte local des villes partenaires, le groupe de travail initié dans le cadre de REGGOV a fait plusieurs constats :

- Si de nombreuses barrières doivent être levées afin de parvenir à une véritable implication du secteur privé dans le développement des quartiers, la première des conditions est une implication substantielle du secteur public pour crédibiliser la démarche et réduire le niveau de risque.
- Il existe ensuite un enjeu important de connaissance du marché potentiel, sur les capacités économiques des sites concernés, ces éléments de diagnostic étant généralement peu renseignés. Le niveau d'information sur les opportunités de développement est essentiel, tant celles existant sur l'agglomération que celles situées sur le quartier.
- Les problématiques liées aux troubles à l'ordre public constituent des réalités souvent largement amplifiées dans le discours public et peuvent également fortement dissuader les investisseurs.
- La stabilité du contexte législatif et institutionnel local peut jouer en faveur de l'investissement privé, tout comme la qualité et l'étendue du partenariat pouvant préexister entre la sphère publique et privée.
- Plus largement, la création de PPP est un processus long qui demande patience, compromis et confiance mutuelle.

De manière plus globale, les réseaux REGGOV et JESSICA for Cities se rejoignent sur quelques opportunités de développement de l'intervention de la sphère privée dans les quartiers en difficulté, en mettant en avant :

- le développement de commerces bon marché comme «locomotives» de polarités commerciales susceptibles de proposer des services induits et des emplois aux communautés résidentes ;

- le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) dans certains quartiers européens en difficulté, afin de développer le potentiel de communication et de réseaux pour leurs habitants ;
- le soutien à l'implantation de petites entreprises (notamment de petits commerces de proximité pouvant trouver, dans ces quartiers, un terreau favorable à leur développement au cours de leurs premières années d'existence) ;
- la valorisation du potentiel lié à la diversité culturelle de ces quartiers, susceptibles de trouver des prolongements commerciaux et touristiques dans ce que l'on appelle aujourd'hui la «ville créative» ;

D'autres initiatives de partenariat public-privé ont été valorisées dans le cadre des réseaux URBACT, notamment dans le domaine des prêts financiers.

### LC-FACIL: renforcer les partenariats bancaires à Kirklees (Grande-Bretagne)

Les habitants de Kirklees confrontés à des difficultés pour obtenir un crédit se tournent régulièrement vers les boutiques de prêt sur gage, de prêt sur salaire et d'encaissement de chèque. Face à l'absence d'alternatives pour ces personnes, la municipalité a donc décidé de réunir les banques mutualistes présentes sur son territoire afin de les inciter à répondre favorablement aux demandes des habitants par le biais de crédits à court terme à taux raisonnable.

### REGGOV : relancer l'économie locale grâce aux microcrédits à Duisburg (Allemagne)

Le projet de microcrédits mis en place à Duisburg offre aux petites entreprises et aux startups la possibilité de souscrire à un crédit de 5 000 euros dans un premier temps, puis de 10 000 euros ; dans ce cadre, un service d'assistance et de conseil professionnel est également mis à leur disposition. Ce programme s'adresse aux entreprises qui éprouvent de grandes difficultés à obtenir un prêt de la part des banques à cause de leur implantation dans des quartiers sensibles. À terme, ce mécanisme devrait aussi soutenir le développement économique local et redynamiser ces quartiers en marge de la ville.

### **2.2.3. La question des coopérations « verticales » ou comment faire travailler ensemble les différentes échelles institutionnelles et territoriales**

La coopération entre les villes et les autorités régionales apparaît, aux yeux des différents partenaires URBACT, comme un facteur décisif dans le développement, la mise en œuvre et le financement des politiques de développement urbain intégrées. L'amélioration de la coopération verticale a ainsi été largement promue, au sein des réseaux REGGOV et du groupe de travail NODUS, comme partie intégrante d'une nouvelle gouvernance multi-niveaux, intégrant à la fois différents échelons territoriaux et institutionnels mais reposant également sur une coopération horizontale, c'est-à-dire sur les différents acteurs d'un même territoire (qu'il s'agisse du quartier, de la ville ou de la région).

Au regard des différentes politiques territorialisées portant sur les quartiers en difficulté, le rôle des autorités de gestion des programmes opérationnels devient de plus en plus important dans le cadre des initiatives portées par l'Union européenne. Rappelons que les autorités de gestion sont responsables de la mise en œuvre des programmes européens. En France, ce sont notamment les services de l'État en région qui sont responsables de la gestion et du paiement des fonds structurels destinés aux bénéficiaires finaux. À ce sujet, on soulignera la difficulté de mettre en œuvre des projets urbains intégrés alors que les fonds européens sont eux-mêmes cloisonnés entre le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE), chacun ayant ses propres objectifs et modalités de mise en œuvre.

Soucieux de renforcer ces autorités de gestion dans leur rôle tout en améliorant la coopération avec les assemblées régionales et les villes qui mettent en œuvre les projets urbains, les partenaires du réseau REGGOV ont mis en avant la plus-value d'un tel rapprochement vertical. En parvenant à une meilleure intégration de l'échelon

régional, il s'agit d'apporter un meilleur soutien politique et stratégique aux projets locaux. Les conséquences positives pour les quartiers en difficulté seraient alors nombreuses.

D'une part, les réseaux d'échange soulignent que la réunion d'acteurs intervenant sur des échelles territoriales différentes peut permettre de former une coalition forte autour de l'objectif de développement intégré des quartiers en difficulté. Fort d'un tel support politique et technique, les projets développés dans le cadre de cet objectif seraient susceptibles de recueillir un plus grand soutien financier et de bénéficier d'une plus grande rapidité dans les délais d'instruction et de versement, facilitant ainsi une mise en œuvre plus efficace.

D'autre part, avec l'appui d'une réflexion portée à un niveau régional, les projets de développement urbain pourraient gagner en portée stratégique et prendre plus largement en compte l'importance de l'intervention intégrée dans les quartiers, en dépassant une approche trop souvent sectorielle et centrée sur la géographie prioritaire.

**Peter Ramsden,**

**responsable de pôle thématique pour URBACT**

*« Les partenaires du réseau REGGOV ont réellement essayé d'aborder la question de la gouvernance dite "verticale". Pour ce faire, ils se sont basés sur l'expérience de villes telles que Duisburg en Allemagne et Nijmegen aux Pays-Bas, mais aussi comme Satu Mare en Roumanie et Kobanya en Hongrie, villes moins expérimentées. Dans certains cas, il semblerait que ce partenariat ait eu un impact considérable. Le plan d'action local de Kobanya, qui prévoit des mesures de réhabilitation urbaine dans un quartier de la ville, a ainsi été approuvé par l'autorité de gestion en charge du Feder. Une première pour le pays ! »*

Le réseau REGGOV rejoint ici les réflexions portées par le groupe de travail NODUS qui entend promouvoir l'articulation entre des projets de renouvellement urbain réalisés au niveau local avec les politiques sectorielles d'envergure métropolitaine ou régionale.

La coopération verticale renvoie ainsi à deux types d'enjeux pour ceux qui sont en charge de la conduite de tels projets :

- L'allocation de ressources financières suffisantes dans un temps adapté aux projets ;
- la mise en œuvre d'une démarche intégrée, ciblée sur le traitement d'une problématique territorialisée, mais prenant également en compte les enjeux et stratégies portés par des échelles de territoire différentes – principalement l'échelle régionale – à travers leurs politiques sectorielles.

### Une coopération verticale pour une meilleure allocation des fonds européens

Le processus d'allocation des fonds européens au niveau local soulève un certain nombre de questions qui ont alimenté les réflexions du réseau REGGOV : comment installer une compétition profitable entre les différentes villes d'une même région ? Comment accompagner ces villes dans la définition de leurs projets et dans leur demande de financement ? Comment raccourcir les délais au sein du circuit de financement tout en préservant le rôle des autorités de gestion ?

Les pistes de réflexion proposées par les partenaires du réseau REGGOV dans ce domaine sont doubles :

- D'abord, les autorités de gestion devraient être à même d'offrir aux partenaires locaux une vision sur le long terme leur permettant de renforcer leurs projets en bénéficiant d'un processus moins bureaucratique d'allocation des ressources financières. Le modèle polonais de « prise de décision en deux temps » est ainsi mis en avant. Dans un premier temps, les municipalités déposeraient une liste proposant une brève description des projets qu'elles entendent soumettre à l'allocation de financements. À partir de cette liste, l'autorité de gestion pourrait choisir les projets qu'elle entend financer

et offrir rapidement une réponse aux partenaires locaux. Pour les communes, il s'agirait de recevoir la garantie que le temps et l'énergie à investir dans la définition et la mise en place de ces projets ne le sont pas à fonds perdus. Cela permettra par ailleurs aux autorités de gestion d'accompagner les collectivités locales dans la construction de leurs demandes de financement afin qu'elles répondent aux orientations européennes.

- Ensuite, pour les projets approuvés, la coopération entre l'autorité de gestion et les villes est perçue comme la condition essentielle au succès et à l'efficacité de la mise en œuvre des projets urbains intégrés. Les autorités de gestion doivent ainsi pouvoir bénéficier d'informations précises et actualisées quant à la teneur et l'évolution des projets locaux. Leur rôle est en effet central afin de garantir une utilisation équilibrée et efficiente des fonds publics, conformément aux objectifs de départ.

### La coopération verticale comme composante essentielle d'une approche intégrée en faveur des quartiers en difficulté

Les travaux du groupe de travail NODUS introduisent la question des politiques de renouvellement urbain pour en souligner les limites intrinsèques. En effet, ces interventions étant par définition ciblées sur un territoire précis, souvent un quartier, elles produisent un certain nombre d'externalités négatives en « déplaçant » parfois les problématiques d'un site à un autre. Par ailleurs, le choix d'intervenir sur un territoire d'une échelle si limitée implique d'ignorer d'autres territoires présentant des indicateurs sociaux et économiques tout aussi alarmants (ou risquant de le devenir).

Les partenaires du groupe entendent promouvoir une « nouvelle génération » de programmes de développement urbain. Cette approche combine à la fois une coopération horizontale (entre villes et au sein des villes), verticale (entre les différents niveaux de gouvernement) et

transversale (entre les différents domaines d'intervention des politiques publiques). Il s'agit essentiellement de combiner interventions territorialisées de renouvellement urbain et politiques stratégiques de planification souvent portées au niveau régional.

Le contexte européen en la matière est fortement contrasté. Tandis que les pays de l'Europe des Quinze (en l'occurrence l'Italie, les Pays-Bas et l'Espagne) présentent une organisation institutionnelle et des expériences susceptibles de permettre la mise en œuvre des politiques dans une démarche de gouvernance multi-niveaux, les nouveaux États membres (dans le cas du groupe de travail NODUS, la Pologne, la Roumanie et la Bulgarie) présentent une administration régionale largement affaiblie par la chute des régimes socialistes.

#### **REGGOV : des bureaux de gestion de quartier pour dynamiser les coopérations verticales à Satu Mare (Roumanie)**

La municipalité de Satu Mare a implanté, dans chacun de ses huit districts, un bureau de gestion de quartier doté de son propre budget. Ce projet est une conséquence directe du programme URBACT qui a entraîné la création d'un groupe d'appui local dans une première zone cible. La municipalité souhaite à présent établir un réseau urbain composé de tous les groupes d'appui locaux, afin de constituer un groupe de travail capable de communiquer sur les activités de chaque quartier au niveau de la commune tout en prenant en compte leurs spécificités.

Les expériences partagées dans le cadre des échanges entre les partenaires du groupe de travail NODUS montrent toutefois que l'allocation de ressources financières à l'échelon régional peut être un point de départ vers une réflexion stratégique au sein des projets de renouvellement urbain dans les quartiers en difficulté. Les fonds européens jouent en ce sens un rôle considérable dans les nouveaux États membres. Mais une telle démarche doit être accompagnée d'un renforcement des compétences professionnelles et de l'expertise

développée au niveau supra-local (dans ce cas l'échelon régional). Les travaux du groupe de travail NODUS mettent ainsi en avant les différentes étapes pour lesquelles cet échelon devrait être mobilisé :

- La réalisation d'un cadre général dans lequel les opérations de renouvellement urbain s'inscriront, en posant les principaux objectifs d'une telle intervention et les méthodes de sélection des quartiers pouvant en bénéficier.
- L'échelon régional devrait également pouvoir participer au choix final des sites sélectionnés, mais également aider à la mise en œuvre des programmes de rénovation urbaine et exercer un contrôle sur leur exécution.
- Enfin, le niveau supra-local devrait avoir une place prépondérante dans l'évaluation des résultats de ces démarches et leur impact au niveau du territoire régional (cf. partie suivante sur l'évaluation).

Dans les pays disposant d'une autorité régionale structurée et impliquée, un certain nombre d'obstacles restent à surmonter, dont les plus problématiques semblent être l'empilement des différents niveaux de collectivités territoriales, le manque de définition claire de leurs compétences et leurs difficultés à couvrir l'ensemble de leur territoire d'intervention.

Pour les partenaires du groupe de travail NODUS, les problématiques liées aux blocages administratifs causés par la multiplication des niveaux d'acteurs trouvent leurs réponses dans une réorganisation de la gouvernance susceptible de redéfinir les échelles d'action pertinentes et renforcer les liens informels entre les différents niveaux.

En revanche, la question du manque de coopération multi-niveaux en matière de réflexion stratégique suscite encore le débat chez les différents partenaires

des réseaux URBACT. Tandis que certains envisagent un renforcement de l'échelon régional en élargissant ses compétences en matière de planification, d'autres s'orientent davantage vers la mise en œuvre d'outils innovants en termes de coopération et de participation au niveau communal, afin de proposer une approche intégrée au sein de la démarche de renouvellement urbain et ainsi limiter les externalités négatives habituellement observées. Ces débats sur la place des régions dans le fait urbain, aux côtés des villes, dépassent d'ailleurs largement le cadre des réseaux URBACT et peuvent constituer des points de divergences majeurs.

### *2.2.4. Comment impliquer concrètement la société civile dans le pilotage et le suivi des projets ? Les enseignements des réseaux*

Les réseaux CONET et TOGETHER ont produit une réflexion particulièrement riche sur la question de la participation de la société civile. À travers l'objectif de cohésion sociale intégrée porté par le premier réseau et le principe de co-responsabilité défendu par le second, on entend redonner à la société civile une place centrale dans le pilotage et le suivi des projets au sein des quartiers en difficulté.

#### La légitimité de la participation dans le pilotage et le suivi des projets intégrés

Les réseaux URBACT portent la volonté commune d'intervenir de manière transversale sur tous les domaines de la vie des habitants : l'économie et l'emploi, l'éducation, la vie en communauté, l'environnement, le logement et la santé. L'approche intégrée est indissociable de la mise en œuvre d'un nouveau mode de gouvernance plus participatif, associant aussi bien les partenaires privés que la société civile et les habitants des quartiers.

Afin de redonner son sens au concept parfois dévoyé de « participation des habitants », les membres du réseau

CONEt ont mis en avant les objectifs et la plus-value d'une démarche participative dans l'intervention sur les quartiers en difficulté. Les partenaires du réseau rappellent ainsi qu'une meilleure participation des habitants aux projets les concernant renforce leur légitimité et contribue à davantage de justice sociale et d'efficacité dans les processus de prise de décision. Souvent isolés du reste de l'agglomération, cumulant de multiples problèmes économiques et sociaux, les habitants des quartiers en difficulté se sentent rarement intégrés aux processus de prise de décision et perçoivent parfois l'intervention des pouvoirs publics comme une intrusion. D'un tel contexte peuvent naître des protestations plus ou moins organisées, plus ou moins violentes et constructives. La mise en œuvre d'un processus participatif doit permettre aux décideurs d'accéder aux avis d'un large public sur des questions pouvant donner lieu à des controverses, et de s'assurer un soutien populaire ou, du moins, un certain degré de consensus.

Les démarches participatives garantissent ensuite une plus grande justice sociale. Disposant souvent de faibles ressources sociales et économiques, les habitants des quartiers en difficulté peuvent rencontrer d'importants obstacles à faire reconnaître et accepter leurs revendications dans l'agenda politique. La participation des habitants au processus décisionnel doit permettre de rétablir cette injustice en donnant une véritable portée à leurs doléances tout en renouvelant la composition des instances décisionnelles.

La participation des habitants œuvre enfin en faveur d'une plus grande efficacité des politiques publiques. Détenteurs d'un savoir local difficilement accessible aux élus et aux professionnels, les habitants des quartiers peuvent apporter des solutions innovantes aux problématiques locales. Des dynamiques de coproduction dans le domaine de la sécurité et du respect du cadre de vie ont déjà prouvé leur efficacité.

Malgré l'apport considérable que l'intervention des habitants pourrait avoir en matière de légitimation, de lutte contre les injustices et d'efficacité de l'action publique, les élus et les professionnels expriment souvent des doutes quant à son impact. Le travail entrepris au sein des réseaux a permis d'identifier trois points essentiels d'inquiétude :

- Les habitants disposent-ils des connaissances nécessaires pour comprendre la complexité des enjeux ?
- Les habitants sont-ils assez intéressés pour se mobiliser ?
- La participation des habitants reflète-t-elle suffisamment l'intérêt général ? Dans quelle mesure bénéficie-t-elle d'une véritable légitimité démocratique ?

Les réseaux d'échange locaux montrent que différentes pistes d'intervention permettent de répondre à ces

inquiétudes exprimées par les élus et professionnels. Pour que la participation des habitants apporte une réelle plus-value, plusieurs leviers peuvent être identifiés :

- un travail préalable sur le renforcement des réseaux locaux d'habitants ;
- un travail de communication préalable à la participation effective des habitants ;
- les formes de la participation étant nombreuses, une nécessaire adaptation de la démarche aux contextes locaux, une définition claire des responsabilités, des tâches et des instances de décision ;
- une offre aux habitants d'un véritable pouvoir d'agir sur leurs quartiers.



### Une communication adaptée pour assurer un bon lancement et une meilleure appropriation de la démarche

Les élus et les professionnels ont souvent fait le constat du manque d'implication des habitants dans le cadre de démarches participatives. La tentation est grande de rejeter la responsabilité sur les populations en leur reprochant leur manque d'intérêt pour le projet, quand les méthodes et les moyens mis en œuvre sont en réalité les premiers responsables. Lors des débats menés au sein du réseau CONET, les participants ont pu lier ce manque d'implication à des lacunes dans la communication autour de la démarche.

Le constat a été fait que les méthodes traditionnelles déployées pour inviter les habitants à participer sont souvent coupées des réalités de la vie quotidienne des personnes concernées. Tant le niveau de langage que la présentation de l'objet de la démarche se doivent d'être davantage adaptés aux publics visés. Le langage de l'intervention publique doit pouvoir être à la portée d'habitants qui n'en maîtrisent pas la totalité des paramètres : organisation institutionnelle, déclinaison concrète du projet, déroulement dans le temps... Par ailleurs, l'objet de la démarche mérite d'être clairement exprimé en amont : les modalités de la première rencontre et du reste du processus de participation, sa place au sein du projet, les suites attendues de la démarche, etc.

Les moyens de communication doivent surtout pouvoir répondre aux questions que se posent les habitants et les encourager à poursuivre une démarche dont ils pourront tirer un bénéfice (pour eux et leur quartier). Afin de répondre au mieux à ces attentes, les participants au réseau CONET ont souligné la nécessité de poursuivre une action de terrain visant à nouer des relations avec des groupes locaux ou des réseaux susceptibles de s'adresser à des personnes ayant un accès limité aux moyens traditionnels d'information. Affiches et tracts ne constituent pas des médias suffisamment directs ; il semble nécessaire

d'investir les lieux fréquentés par les habitants au quotidien afin d'aller à la rencontre du plus grand nombre.

Il apparaît, en particulier, essentiel de s'adresser aux jeunes des quartiers en difficulté, qui trop souvent absents des démarches participatives alors même qu'ils font partie des publics les plus touchés par l'exclusion économique et sociale. Comme le rappelle Bertil Nilson, directeur de projet à Malmö (Suède), ville partenaire CONET :

*«Le regard porté sur les jeunes de ces quartiers est souvent négatif, ils sont considérés comme des charges plus que comme des atouts, comme un problème plutôt que comme un potentiel.»*

Marginaux parmi les exclus, les jeunes sont moins susceptibles de prendre part aux activités et aux ateliers proposés. Il est donc parfois nécessaire de mettre en œuvre des actions de communication dédiées, accompagnées de moyens incitatifs.

## 2/ 3. La démarche participative adaptée aux quartiers en difficulté

La grande majorité des villes participant au programme URBACT affichent une expérience limitée en matière de mise en œuvre de démarches participatives. L'acculturation des professionnels comme des habitants reste bien souvent à faire. Comme en témoignent les échanges du réseau CONET, le renforcement des réseaux locaux et le développement communautaire doivent faciliter la participation des habitants. Les participants au réseau CONET ont également insisté sur l'importance d'adapter les formes de participation aux contextes locaux et aux objectifs portés.

Avant tout, il s'agit de répondre à trois questions qui permettront de bâtir l'architecture de la ou des démarches de participation que l'on entend mener. Préalable essentiel, ces questions doivent permettre de définir une démarche participative susceptible de générer des effets positifs.

### REGGOV : un programme d'insertion scolaire pour intégrer les jeunes Roms à Nyiregyhaza (Hongrie)

Au-delà de la réhabilitation physique d'un quartier en difficulté, la municipalité de Nyiregyhaza a mis en place un programme d'insertion scolaire afin d'améliorer les conditions de vie des jeunes Roms. Les élèves de l'école élémentaire du quartier ont ainsi été scolarisés dans les autres établissements de la ville afin d'accroître la mixité sociale des écoles municipales. Un programme, intitulé « Mon type d'école », a accompagné cette initiative pour sensibiliser les autres jeunes aux difficultés rencontrées par la communauté rom. Il repose sur une approche ludique visant à instaurer, dans les cours, une plus grande coopération et compréhension entre les élèves à travers diverses activités de groupe. L'ancienne école élémentaire du quartier, quant à elle, a laissé place à un centre culturel proposant un ensemble de formations devant permettre aux habitants d'améliorer leurs compétences à l'écrit et à l'oral et ainsi de faciliter leur recherche d'emploi.

Les habitants cumulant les problématiques sociales méritent une attention particulière et il convient

d'appréhender les spécificités de la population locale afin d'être en mesure de s'adresser directement aux membres qui la compose. Par ailleurs, il convient de s'interroger sur la pertinence de s'adresser ou non à des groupes constitués, tels que des associations ou des collectifs plus informels. On est ainsi en mesure de proposer des démarches adaptées aux attentes des habitants concernés par le projet, tout en s'adressant à des publics susceptibles d'enrichir la démarche.

Tandis qu'un dispositif largement régulé et formalisé de type « comité de quartier » risque de rebuter les habitants de par l'engagement qu'il suppose, les modes de participation informels aboutissent plus difficilement à des productions concrètes. Évitant d'apporter une réponse définitive, nécessairement trop normative, les participants aux réseaux URBACT mettent en avant la complémentarité des deux types d'approches.

### CONET : confrontations de méthodes de mobilisation citoyenne

En matière d'implication de la population dans la mise en œuvre de projets, la ville de Vaulx-en-Velin témoigne avoir découvert avec intérêt, à l'occasion d'échanges au sein du réseau CONET auquel elle participe, la démarche proactive de mobilisation des citoyens mise en place par la municipalité de Malmö, en Suède. Là-bas, le chef de projet ne se contente pas d'inviter les citoyens à des réunions publiques mais va au-devant de la population : une maquette du quartier sous le bras, il se rend à toutes les manifestations et événements du territoire (marchés, concerts, etc.), monte sur une estrade et présente ses projets. Un moyen bien plus efficace de toucher des citoyens habituellement « silencieux ». Stéphane Bienvenu, adjoint au maire de Vaulx-en-Velin, reconnaît toutefois que l'utilisation de telles méthodes implique que les chefs de projet « politique de la ville » y aient été formés au préalable.

Face au dilemme précédemment évoqué dans la mise en œuvre des démarches participatives se pose la question du pouvoir d'influence des habitants sur la décision publique. Comment les opinions exprimées et les

conclusions proposées dans le cadre d'une démarche participative influencent-elles les politiques publiques et l'action politique ?

Il peut ainsi être profitable, au niveau des GAL ou des PAL, de s'appuyer sur des formes de participation variées afin d'attirer des populations différentes tout en leur donnant les moyens de s'exprimer au sein d'instances adaptées. En intégrant des habitants non préparés aux instances de réflexion et de décision constituées principalement de professionnels, le risque est grand d'aboutir à une autocensure et à des frustrations. Certains membres des réseaux URBACT recommandent ainsi la mise en place ponctuelle de groupes accueillant uniquement des habitants.

Quelques exemples de démarches sont dès lors proposés :

- des événements publics et informatifs offrent à un large public la possibilité de dialoguer ;
- des forums, des auditions et des conférences de quartier offrent la possibilité de débattre de questions précises ;
- les cafés peuvent être utilisés pour organiser des discussions autour de sujets précis ;
- des marches dans le quartier offrent aux jeunes et aux séniors l'occasion de se rencontrer, de faire connaissance et de découvrir le quartier ensemble ;
- des ateliers productifs sur le futur, l'urbanisme ou l'histoire sont autant de cellules de préparation à d'autres ateliers ;
- la participation peut être concrète et pratique (construire des aires de jeux, parrainer la plantation d'arbres, nettoyer les allées).

### SURE : une initiative ludique mobilise l'ensemble des acteurs à Gheorgheni (Roumanie)

Le Future City Game est une méthode originale visant à stimuler l'imagination des participants quant à la manière d'améliorer la qualité de vie au sein d'un quartier ou d'une ville. Testé par la commune de Gheorgheni, l'exercice a su réunir des habitants mais aussi des représentants des diverses villes et institutions socioéconomiques partenaires. Répartis en petits groupes, les habitants ont d'abord essayé d'imaginer l'avenir d'un quartier en difficulté de leur ville ; les projets ont ensuite été évalués et testés collectivement avant d'être présentés aux différents partenaires. L'événement a ainsi permis aux villes participantes de prendre conscience de l'importance que revêt la participation citoyenne dans l'élaboration et la mise en place d'un projet de réhabilitation urbaine.

### REGGOV : Budapest implique les jeunes dans un programme de réhabilitation

Au cours du programme de réhabilitation du quartier de Kobanya, la commune de Budapest a engagé un processus participatif avec la population. En tant qu'utilisateurs habituels des espaces de jeu, les élèves des écoles du quartier ont également été impliqués dans le dispositif consultatif : au total, 25 enfants, âgés de 8 à 14 ans, ont été invités à donner leur avis sur l'aménagement de ces aires et à laisser leur imagination s'exprimer au cours d'une réunion de travail avec les chefs du projet. La réunion a permis de souligner les difficultés rencontrées quotidiennement par les enfants et de mieux répondre par la suite à leurs attentes.

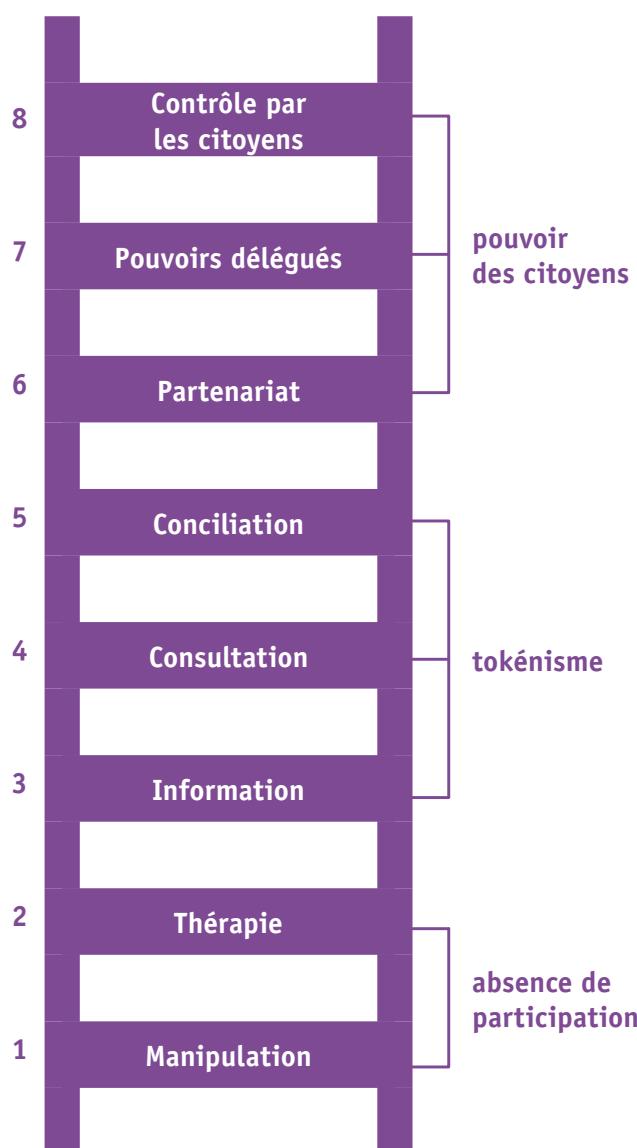
### Permettre aux habitants d'agir sur leur cadre de vie, en dépassant une vision trop « linéaire » et « normative » de la participation

Les réflexions sur la participation des habitants développée dans les réseaux s'appuient largement sur l'échelle réalisée par Sherry Arnstein, qui dessine huit niveaux de participation allant de la manipulation au contrôle par le citoyen du processus décisionnel. Au sein du réseau CONET, les réflexions ont permis de relativiser la portée de cet outil, certes aisément transposable et relativement

intuitif mais considéré comme trop normatif et linéaire pour refléter la complexité des situations auxquelles les démarches participatives doivent être adaptées.

L'intérêt de la participation des habitants ne se mesure pas à l'aune de l'échelon atteint par une démarche ponctuelle. Au contraire, elle doit être entendue comme un processus, une combinaison d'interventions aux formes diverses et mettant en œuvre des degrés de participation variés.

#### [L'échelle de la participation, Arnstein, S.R.](#)



Les débats menés au sein des réseaux URBACT tendent à promouvoir un processus de production, de pouvoir et de changement fondé sur une action commune.

Le projet URBACT TOGETHER met en avant le principe de co-responsabilité comme fondement méthodologique pour une meilleure participation des habitants dans la définition et la mise en œuvre de projets dans leurs quartiers. Le renforcement des réseaux et de l'action des communautés d'habitants tient, quant à lui, une place prépondérante dans les réflexions menées par le réseau CONET. Considérant que ces deux processus de réflexion et d'échange reflètent assez justement la plus-value des réseaux URBACT pour les différents partenaires dans le domaine de la participation des habitants, il convient d'en détailler le contenu et les principales conclusions.

#### [Une communauté forte pour une plus grande implication des habitants dans les projets locaux](#)

Le cadre d'action qui a longtemps prévalu à l'intervention publique dans les quartiers en difficulté affichait une certaine méfiance vis-à-vis du développement des réseaux locaux et de la vie communautaire. Les participants aux différents réseaux URBACT entendent défendre une participation accrue des habitants les plus défavorisés au sein des projets locaux. Or, les échanges entre partenaires ont permis de faire apparaître comme impératif à cette intervention des habitants l'existence de réseaux locaux et de solidarités au sein des quartiers. Soulignant que les démarches de participation publique sont généralement dominées par des personnes issues des classes moyennes, les membres du réseau CONET ont rappelé que, pour attirer les habitants les plus défavorisés, les modalités de la participation doivent s'inscrire dans une procédure plus large de développement de la communauté.

Les travaux effectués au sein de CONET ont permis d'identifier quatre approches visant à relancer les réseaux locaux et l'engagement citoyen :

- l'approche par le biais des relations informelles (encourager la convivialité et les contacts informels) ;
- l'approche via des personnes clés et les relations interpersonnelles ;
- l'approche par le groupe : encourager les groupes locaux, les associations, les clubs et le travail de projet pour renforcer la coopération entre les groupes, par exemple en organisant des événements ponctuels, des activités culturelles et des actions bénévoles ;
- l'approche par le biais des comités : encourager les comités et tables rondes existants, donner la parole aux habitants, comme par exemple les comités de voisinage et les groupes d'appui locaux.

### La co-responsabilité pour associer les habitants à la définition des cadres de la concertation et à la mise en œuvre des actions

Le principe de co-responsabilité s'inscrit dans une démarche « ascendante ». Les citoyens et les différents partenaires institutionnels doivent se voir associés dans la définition et la promotion de l'inclusion et du bien-être au sein de leur territoire. Le réseau TOGETHER se fonde sur une conception précise de ce principe défini dans la Charte des territoires de co-responsabilité :

« Un territoire de co-responsabilité est un territoire (quartier, municipalité, ensemble de communes, etc.) dans lequel un processus de concertation se met en



route pour élaborer et réaliser de nouvelles formes de co-responsabilisation de l'ensemble des acteurs publics et privés et des citoyens, visant à assumer les changements nécessaires à l'assurance du bien-être de tous, y compris des générations futures, dans une relation inclusive et d'équité, et à participer à la construction de la co-responsabilité pour le bien-être de tous au niveau local et global.»

La démarche se distingue des processus classiques de participation dans le sens où les habitants participent à la définition même du cadre des projets qui seront menés, à l'élaboration et au choix d'indicateurs de bien-être. Invités au sein de groupes de travail, les habitants des quartiers en difficulté ont pu donner leur propre définition du bien-être et débattre de la pertinence des indicateurs élaborés conjointement avec les autres partenaires locaux. Dépassant une perception parfois strictement quantitative de l'exclusion, les réflexions menées par les habitants ont permis d'arriver à la prise en compte d'indicateurs plus qualitatifs, immatériels, tels que le niveau de confiance en soi ou l'épanouissement professionnel et familial. Ces indicateurs devront ensuite servir à construire des politiques publiques partagées visant notamment à lutter contre l'exclusion dans les quartiers dévalorisés.

Portée par le Conseil de l'Europe et mise en œuvre dans le cadre du réseau TOGETHER, la méthodologie SPIRAL s'appuie sur ce principe de co-responsabilité. Elle propose ainsi :

- une première phase portant sur «la construction et l'utilisation des critères et des indicateurs de progrès», au sein de laquelle trois groupes d'échanges de méthodes (GEM) permettront aux partenaires d'aboutir à la conception d'indicateurs après avoir bénéficié d'un cycle de formation ;
- une deuxième phase devant permettre la «construction des plans d'action de co-responsabilité» fondés sur des

objectifs partagés, impliquant les habitants dans leur mise en œuvre et l'évaluation de leurs résultats ;

- une dernière phase visant à transférer la méthodologie dans le droit commun en s'appuyant sur l'expérience tirée de l'application de l'action expérimentale que constituent les plans d'action de co-responsabilité. Il s'agit alors d'appliquer la démarche à d'autres acteurs collectifs avec des problématiques spécifiques (entreprises, lycées, hôpitaux), toujours en préservant une logique participative.

#### TOGETHER : la co-responsabilité dans tous les domaines, à Mulhouse (France)

Le projet TOGETHER promeut les démarches de co-responsabilisation, faisant des citoyens des acteurs et non plus seulement des bénéficiaires des actions. La ville de Mulhouse, en particulier, a mis en place plusieurs actions pilotes contribuant à ce principe de co-responsabilité, avec notamment la création d'un contrat social multipartite. Ce dernier vise à réaliser un travail étroit avec les bénéficiaires du RSA pour faire évoluer l'accompagnement dont ils bénéficient en les faisant participer. On passe alors d'un accompagnement lié exclusivement à l'accès à l'emploi à un accompagnement prenant en compte le bien-être des personnes. Cela se concrétise par la mise en place de parcours de dix mois organisés en plusieurs étapes :

- a) définition, par les bénéficiaires, du bien-être et du mal-être avec un metteur en scène et un psychologue ;
- b) définition d'un parcours sous la forme d'un contrat d'engagement réciproque se concrétisant par la conception et la planification d'ateliers (actions communes et individuelles) ;
- c) mise en place des ateliers dès que le contrat est signé entre les parties prenantes.

## 2/ 4. L'évaluation des projets, un outil pour l'action

### La nécessité d'évaluer l'impact des projets de développement : une préoccupation de l'ensemble des réseaux URBACT

Grâce à la mise en œuvre des fonds structurels, il existe d'ores et déjà en Europe une certaine culture et des habitudes de travail en matière d'évaluation. Cependant, l'évaluation de projets intégrés et multidimensionnels s'avère le plus souvent une entreprise complexe. Mais que cherche-t-on à évaluer, précisément, et pour quoi faire ? Souhaite-t-on évaluer la définition du programme (quelle organisation, quels partenariats ?) et ses objectifs (adéquation entre les objectifs et les moyens, efficience...) ou évaluer l'impact global du projet en termes de cadre de vie, d'attractivité ou d'image ? Doit-on évaluer les actions une par une, ou réaliser une évaluation thématique, voire une évaluation de l'impact global de l'ensemble du projet ? Et, une fois sa finalité et son objet arrêtés, quelles méthodes privilégier pour mener à bien cette évaluation ?

La mise en place d'une approche évaluative pertinente et adaptée est un souci transversal à l'ensemble des réseaux. Cette préoccupation, omniprésente, s'exprime à la fois dans les échanges et les réflexions théoriques qui ont eu lieu entre villes partenaires et dans le cadre des plans d'action locaux et des actions concrètes déclinées au plan territorial. Ainsi, le groupe de travail LC-FACIL a consacré un atelier à cette question de l'évaluation ; le réseau REGGOV a conduit plus spécifiquement un séminaire de réflexion sur un dispositif d'évaluation en faveur des quartiers ; tandis que le réseau NODUS a plutôt axé son approche sur le suivi des projets de chaque site.

Un sondage, réalisé dans le cadre du groupe de travail LC-FACIL, a permis aux villes participantes d'exprimer les principaux objectifs d'une démarche d'évaluation :

- élaborer un diagnostic de la situation sociale, économique et écologique du territoire ciblé pour orienter la stratégie ;
- évaluer la durabilité des plans stratégiques mis en œuvre ;
- identifier les tendances, enjeux, priorités et opportunités qui se dessinent ;
- cibler les populations et les communautés en fonction de leurs besoins ;
- évaluer l'impact des politiques publiques sur un territoire, ses faiblesses mais aussi ses forces au regard d'objectifs locaux ou nationaux.

Chaque ville du groupe de travail LC-FACIL a ensuite défini un objet plus ou moins précis à évaluer. Pour Rennes ou Göteborg (Suède), il s'agissait du «développement durable» en général. Pour d'autres, les thématiques envisagées étaient plus ciblées : l'économie pour la ville de Kirklees (Grande-Bretagne), la planification réglementaire ou les conditions sociales pour Leipzig (Allemagne), etc. Quel que soit l'objet de l'évaluation, ces dispositifs ont tous pour point commun de mobiliser des ressources et des acteurs à différents niveaux, du quartier à l'échelon régional, administratif ou financier. Ensuite, la responsabilité du processus d'évaluation peut être interne (un service dédié à Göteborg ou Leipzig) ou externalisée dans le cadre d'un comité de pilotage partenarial (Rennes).

Le groupe de travail souligne aussi et surtout un certain nombre de difficultés en matière d'évaluation :

- un manque d'indicateurs constitués concernant, par exemple, la culture et l'environnement ;
- des difficultés de comparaison entre villes ou entre différentes échelles territoriales ;

- une insuffisante mise à jour des données, notamment en ce qui concerne la population ou l'emploi.

Le groupe de travail LC-FACIL tire plus largement un certain nombre de leçons sur la question du suivi et de l'évaluation des projets intégrés, avec notamment les questions du temps nécessaire pour développer un processus cohérent et des réticences de certains acteurs à participer. Forts de ce constat, les participants ont insisté sur la nécessité de mettre en place des outils d'identification des besoins, de remontée de l'information et de comparaison avec d'autres exemples réussis, afin de dépasser les incompréhensions et assurer la crédibilité des stratégies et des plans d'action élaborés. Pour LC-FACIL, la réussite d'une démarche de suivi ambitieuse nécessite que soient réunies quatre conditions : de réels moyens pour la mise en œuvre, un processus transparent, une confiance mutuelle dans le partenariat et, enfin, le recours à une expertise extérieure.

### Vers la mise en place d'indicateurs pour évaluer le bien-être social et environnemental

Depuis plusieurs années déjà, le souci nouveau de la mise en œuvre d'un développement « durable » oriente la réflexion vers la définition et la mise en place d'indicateurs qualitatifs permettant d'apprécier la cohésion sociale ou, plus largement, le « bien-être » des populations, en réponse aux indicateurs économiques traditionnellement utilisés (le PIB étant le plus emblématique), mais également en réponse aux approches techniques et environnementales axées sur les enjeux climatiques et énergétiques.

L'indice de développement humain, utilisé depuis 1990 dans les rapports publiés par les Nations Unies, fut un premier pas dans ce sens, suivi par d'autres indicateurs comme le taux de participation des femmes à la vie politique et économique ou encore l'indice de santé sociale, aujourd'hui utilisé au Canada et pouvant évoluer fort différemment du PIB. En France, le baromètre des

inégalités et de la pauvreté cherche également à mieux appréhender la notion de « cohésion sociale », la commission Stiglitz ayant proposé des solutions pour mesurer la performance économique et sociale d'une société. Soulignons enfin qu'en 2005, le Conseil de l'Europe a proposé une méthode d'élaboration concertée des indicateurs de cohésion sociale, testée ensuite dans plusieurs pays comme la France, le Portugal, la République tchèque et la Bulgarie ou, à une échelle plus locale, à Strasbourg ou à Mulhouse.

Si de nombreuses propositions d'indicateurs existent à différents niveaux institutionnels, il n'existe pas, à proprement parler, de consensus sur des indicateurs nationaux ou internationaux permettant de mesurer les enjeux et l'efficacité des politiques de développement durable. Trop souvent, malheureusement, ces démarches sont :

- trop cloisonnées dans leur conception et leur mise en œuvre, par exemple entre les approches de la cohésion sociale et du développement durable ;
- l'affaire d'experts plutôt que celle des citoyens ;
- complexifiées par le caractère à la fois subjectif et objectif du bien-être, qui ne se résume pas en un seul indicateur mais oscille entre l'évaluation que font les populations de leur vie et des indicateurs de mesure plus concrets (par exemple de la santé physique ou encore des conditions de logement).

C'est dans ce sens que la méthode proposée en 2005 par le Conseil de l'Europe est véritablement innovante, en ce qu'elle propose un processus participatif d'élaboration d'indicateurs mettant en avant les notions de capital social ou encore de co-responsabilité, en décloisonnant les dimensions économiques, sociales et environnementales du développement durable. C'est en partie cette démarche que le réseau TOGETHER a souhaité tester et réinterroger sur un certain nombre de sites.

### Exemple d'indicateurs de mesure du bien-être et de la cohésion sociale

Le groupe de travail LC-FACIL a réfléchi à la mise en place d'indicateurs de mesure de la « durabilité » de la cohésion sociale ou du bien-être des populations habitant ces quartiers, dans l'optique de promouvoir une évaluation plus qualitative des projets de développement intégré. Une partie de ces travaux a contribué à faire évoluer le Cadre de référence pour les villes européennes durables, dont nous présentons ici un extrait relatif aux indicateurs de cohésion sociale :

#### **Le Cadre de référence pour les villes européennes durables, qu'est-ce que c'est ?**

En mai 2007, les ministres européens en charge du développement durable ont signé la « charte de Leipzig sur la ville européenne durable » visant à l'amélioration des politiques en matière de développement urbain intégré, en portant une attention particulière aux quartiers défavorisés. En novembre 2008, les ministres européens réunis à Marseille ont appelé à la mise en application de la charte pour et dans les villes, en reconnaissant les implications du changement climatique et environnemental pour les villes et la nécessité d'adopter des mesures d'adaptation. Les ministres ont convenu de la nécessité d'un outil pratique permettant de transférer les objectifs communs de développement durable et les recommandations de la charte de Leipzig. Le Cadre de référence a justement été créé pour répondre à cette exigence. Il est le fruit d'une étroite collaboration, à plusieurs niveaux, entre les États membres de l'Union européenne, les institutions européennes et les organismes européens représentatifs des villes et des gouvernements locaux.

**Source : <http://rfsc.tomos.fr/>**

#### Exemples d'indicateurs retenus :

- Sur le volet économique : nombre d'entreprises localisées dans les quartiers prioritaires, taux de création d'activité, taux de chômage, taux d'emploi des entreprises locales parmi les populations cibles, taux de bénéficiaires des aides sociales.
- Sur le volet social : taux d'équipement en ordinateurs et taux de connexion Internet, taux de réussite au diplôme national et rôle des structures éducatives, indicateurs de santé, nombre de mètres carrés par habitant, taux de pauvreté, opinion des citoyens concernant l'identité et l'image du quartier, distribution des revenus au sein de la population, moyenne et médiane des revenus par unité de consommation, taux de logement social.
- Sur le volet environnemental : nombre de crimes (prouvés par tests ADN) ou d'infractions, taux de victimes déclarées de crimes ou d'infractions.

### Articuler les échelles d'analyse et résister l'observation des quartiers dans le cadre d'une veille territoriale globale

Les réflexions menées dans le cadre des réseaux ont soulevé la question des échelles territoriales d'observation et d'analyse de l'impact des projets mis en œuvre ainsi que de leur articulation. Quel est le sens, en effet, d'une démarche d'évaluation qui ne prendrait en compte que le quartier, conçu isolément, en dehors de son contexte urbain global ? Comment combiner les démarches d'évaluation inscrites dans la géographie des quartiers avec les outils de veille et d'alerte mis en place à l'échelle des villes, voire des agglomérations ? Comment combiner, de la façon la plus pertinente possible, les approches ciblées et les approches plus générales ?

Au sein du réseau REGGOV, les partenaires se sont ainsi employés à définir quels pouvaient être les contours d'un dispositif de veille urbaine (ou « city wide monitoring system »), à partir duquel chaque ville pourrait mettre en place un système d'évaluation ad hoc ; l'idée mise en avant étant justement celle de l'articulation entre un dispositif de veille urbaine à l'échelle de la ville et un dispositif d'évaluation fine et ciblée à l'échelle des quartiers en difficulté.

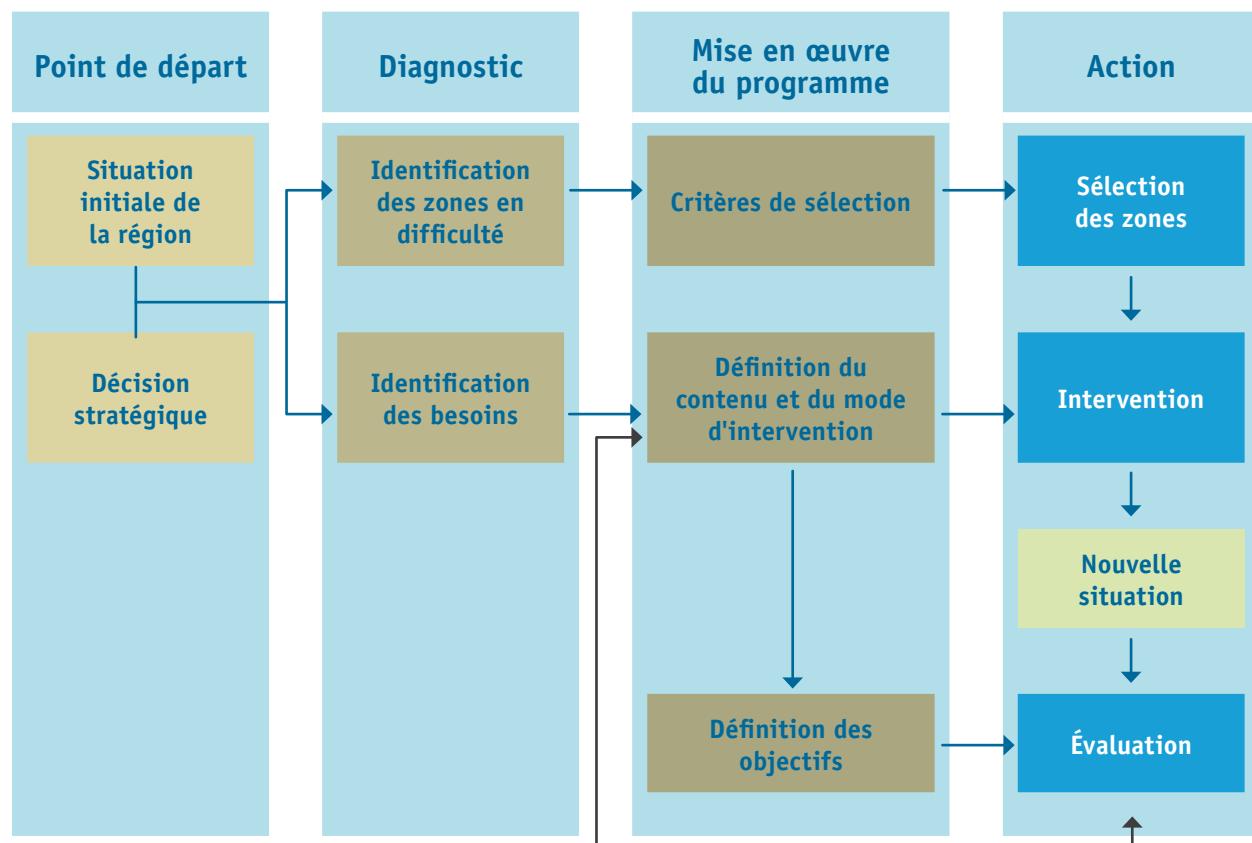
Si les systèmes de veille et d'alerte mis en place à l'échelle des villes ne sont pas directement liés à un projet de régénération urbaine précis, le réseau REGGOV estime qu'ils doivent néanmoins alimenter la conduite des différents projets en faveur des quartiers et alerter les professionnels et les décideurs lorsque la situation nécessite une intervention publique. Le réseau REGGOV s'est également focalisé sur la nécessité de mettre en place ce type de dispositif pour suivre la mise en œuvre des plans d'action locaux, notamment dans les villes les moins expérimentées en matière de développement urbain intégré.

Les partenaires du réseau NODUS ont insisté, pour leur part, sur l'importance de positionner l'évaluation à un niveau supra-local, une approche déjà développée dans le cadre du premier programme URBACT par le réseau Civitas. Partant du constat que le niveau municipal est le plus légitime pour détecter les problèmes, le manque de compétences ou de capacités financières de celui-ci – tout comme son territoire trop restreint – nécessitent en effet d'en passer par un niveau d'analyse et d'action régionales. Ainsi, l'indentification au niveau régional des territoires d'intervention prioritaire et la définition du contenu de ces interventions étaient au cœur des préoccupations du réseau NODUS.

Pour les partenaires de NODUS, il ne s'agit pas de s'en tenir à une approche comparative des différents sites au niveau national, mais bien plutôt de promouvoir une approche globale et systémique des territoires

prioritaires et de leurs relations avec les autres territoires et projets au niveau régional. Dans une logique de veille, il convient également d'identifier non seulement les territoires en difficulté, mais aussi ceux qui risquent de s'inscrire dans une spirale de déqualification. Dans une même perspective temporelle, il faut anticiper le fait que le programme de développement urbain va lui-même influer sur les critères de sélection des zones prioritaires, sur le quartier en lui-même (processus d'évaluation dynamique) ainsi que sur les secteurs non concernés, avec un certain nombre d'effets négatifs. Tout système de veille, même ciblé sur certains quartiers, doit ainsi prendre garde à ce que les problèmes soient réglés plutôt que déplacés, à ce que les différents projets ne se concurrencent pas entre eux ou à ce que l'effort fait sur un secteur réponde à des enjeux plus globaux, par exemple en termes d'équipement ou de limitation de l'étalement urbain.

### Le processus d'évaluation d'un projet de renouvellement urbain – NODUS



Pour le réseau NODUS, l'objet de l'évaluation est donc bien le territoire dans son ensemble et non pas uniquement ses zones d'intervention prioritaire. Cela implique de mettre en œuvre un certain nombre de coopérations verticales entre les différents acteurs et institutions en charge du développement urbain intégré.

Les données à collecter doivent ainsi être :

- disponibles pour l'ensemble du niveau régional ;
- standardisées pour pouvoir établir des comparaisons ;
- récemment mises à jour ;
- liées aux zones d'intervention et aux problématiques rencontrées par ces territoires.

### NODUS : un plan d'action local novateur pour la ville de Katowice (Pologne)

Pour ses projets de régénération urbaine, Katowice est confrontée à un double défi : gérer son héritage postindustriel et palier le manque de statistiques socioéconomiques exploitables sur les quartiers les plus défavorisés. Dans le cadre de NODUS, la municipalité a créé une méthode combinant diverses informations et données quantitatives et qualitatives issues de ces quartiers, assorties d'une échelle de 0 à 2 mesurant le degré d'urgence de l'intervention publique. L'originalité de cette cartographie est d'avoir permis d'identifier les faiblesses et les potentialités de chaque quartier afin de créer, à terme, des passerelles entre les quartiers dans le cadre d'une stratégie supra-locale.

### La production des données et l'importance d'une appropriation locale de la démarche d'évaluation

La question des modalités de production des données nécessaires à l'évaluation et de leur réactualisation et, plus généralement, celle de l'appropriation de la démarche d'évaluation par les acteurs locaux ont également été soulevées et débattues dans le cadre des réseaux.

En effet, un système d'observation et de veille ne doit pas se borner à collecter des données existantes. Des démarches de production de données nouvelles et de mise à la réflexion collective de la question du suivi-évaluation doivent être envisagées. Néanmoins, les villes membres des réseaux se trouvent à des points de départ différents : les villes d'Europe de l'Ouest disposent déjà d'outils de monitoring qu'il s'agit d'affiner et de rendre plus performants ; pour les villes d'Europe centrale et de l'Est, en revanche, tout reste parfois à construire.

### LC-FACIL: un système d'évaluation pour analyser l'évolution de Bytom (Pologne)

Membre du réseau LC-FACIL, la ville de Bytom, en Pologne, a fait le constat d'un manque d'approche systémique et intégrée permettant d'évaluer le développement urbain à l'échelle de la ville. Les membres du GAL ont identifié plusieurs problèmes : la dispersion des données entre différents services, agences et institutions ; l'absence de statistiques locales disponibles par quartier ; et, de manière générale, l'absence d'une culture de l'évaluation parmi les élus locaux et les services de la ville. Face à ces lacunes, les membres du GAL se sont accordés sur un objectif global : celui de créer un outil permettant de collecter et de partager les informations nécessaires à l'évaluation et à la planification du développement intégré de la ville ainsi qu'à sa dissémination dans les processus de prise de décision.

Le système d'évaluation mis en place collectera des données permettant d'analyser 26 dimensions différentes du développement de la ville, ces dimensions étant déterminées pour s'intégrer dans le cadre des recommandations de la charte de Leipzig. Elles incluent par exemple les items suivants : les données financières et d'investissement ; la santé ; le marché du logement ; les espaces publics ; les infrastructures ; la culture ; la protection de l'environnement ; le développement économique ; les transports et l'accessibilité ; le marché de l'emploi, etc. Pour concevoir ce système, les membres du GAL de Bytom se sont inspirés des expériences des villes partenaires et notamment du Baro'Métropole de Rennes, mais aussi de l'outil Statistics eXplorer mis en place à Göteborg.

Pour les membres du GAL, le facteur clé dans la mise en œuvre d'un tel projet réside avant tout dans l'implication des différents élus ainsi que des experts concernés par la question. Au départ dubitatifs quant à l'utilité d'un tel outil, les membres des administrations locales sont aujourd'hui convaincus de son apport pour la ville.

Les membres du réseau REGGOV se sont penchés sur la question de la pérennisation des démarches d'évaluation et leur réactualisation régulière. Les données et les statistiques produites doivent être orientées vers une vision prospective à long terme, ce qui signifie notamment de prévoir les conditions de leur mise à jour pour faire vivre le dispositif dans le temps. Les producteurs de données statistiques doivent ainsi être étroitement associés au dispositif et les différentes échelles d'observation doivent être définies localement dans le sens où il n'existe pas de définition unique du quartier.

La question de l'anonymat et de la protection des données est également essentielle lorsque l'on travaille à des échelles géographiques fines et sur des données sociales sensibles. Mais pour les villes les moins expérimentées

en la matière, la tâche la plus difficile est sans doute celle qui consiste à convaincre les élus de la pertinence de mettre en place un système de veille à l'échelle des quartiers, la plus-value d'un tel système s'appréciant sur le long terme en permettant d'évaluer la pertinence des actions mises en œuvre. Ainsi, l'évaluation serait moins une affaire de technique – même si nombre de villes participant au réseau REGGOV en sont encore aux premices d'une démarche d'évaluation – qu'une affaire de volonté et d'ouverture d'esprit.

L'élaboration des indicateurs est également un moment clé dans le sens où leur renseignement doit nécessairement être sécurisé (il existe toujours un conflit entre les données recherchées et les données disponibles) et leur nombre limité, quand chaque service ou institution a ses propres priorités d'intervention ou exigences en matière d'évaluation. La collaboration étroite entre les services en charge des statistiques et de l'urbanisme prend alors toute son importance.

Les réflexions du réseau REGGOV mettent enfin en avant la nécessité pour tout processus d'évaluation de distinguer clairement les «outputs», que l'on peut définir comme les résultats directs de l'intervention, des «outcomes», qui sont les changements ou la situation induits par l'intervention, qu'ils soient ou non attendus par leur promoteur.



#### NODUS : des outils d'évaluation pour améliorer les politiques locales en Catalogne (Espagne)

En Catalogne, l'élaboration du plan d'action local a permis de mettre en place un groupe de travail sur l'évaluation des politiques d'aménagement du territoire. Celui-ci doit permettre la définition de critères d'évaluation, l'identification de sources d'information, la création d'une méthodologie d'analyse des données ainsi que la publication d'une analyse régulièrement actualisée sur l'état de la région dans plusieurs secteurs : qualité du bâti, emploi, etc. Les études effectuées par le groupe de travail seront alors transmises aux administrations concernées avant d'être publiées. L'objectif est d'améliorer et de faciliter le travail des administrations responsables de l'aménagement urbain.



# 3



## L'apport des réseaux d'échange URBACT sur les projets locaux

Cette troisième partie de l'ouvrage s'intéresse plus particulièrement à l'influence qu'a pu avoir un programme d'échange et d'apprentissage tel qu'URBACT sur le contenu même des projets locaux et leurs modalités de pilotage. Si nous avons pu constater, dans la deuxième partie, que la plus-value d'URBACT se situait principalement dans la réflexion sur la gouvernance de projet, quelles sont plus précisément les méthodes, réflexions et actions concrètes dont les partenaires se sont saisies localement afin d'améliorer leurs projets en faveur des quartiers en difficulté ? Une partie de la réponse à cette question se trouve dans l'examen du contenu des plans d'action locaux (PAL), innovation majeure du programme URBACT II par leur caractère obligatoire, mais aussi parce qu'ils ont vocation à synthétiser l'ensemble des échanges et projets développés dans le cadre des réseaux.

Néanmoins, la tâche n'est pas des plus aisées. D'abord parce que les PAL venaient d'être finalisés au moment où nous rédigions la présente publication et, pour la plupart d'entre eux, restaient à mettre en œuvre localement ; ensuite parce qu'une démarche d'échange et d'apprentissage, qui plus est au niveau européen, a très rarement un impact direct et mesurable à court terme sur un projet opérationnel. Elle nécessite d'en passer par un processus non linéaire d'acculturation et de conviction des partenaires au niveau local, avec parfois un long cheminement des idées entre les contraintes

technico-financières et les résistances au changement de certains élus et professionnels de la ville.

Si, faute d'une évaluation projet par projet, l'ensemble des impacts des réseaux d'échange sur les projets locaux ne pourra être détaillé ici, nous proposons de rendre compte de l'apport des réseaux URBACT selon trois registres et au travers d'exemples jugés remarquables concernant :

- les nouvelles méthodes d'intervention en faveur des quartiers en difficulté, dont certains sites se sont saisis localement ;
- les champs d'intervention privilégiés et les publics ciblés par les différents réseaux et leurs PAL ;
- les échanges d'expériences et d'actions innovantes, via les retours des partenaires et experts de ces réseaux d'échange, qui témoignent mieux que quiconque de ce qu'ils ont gagné à participer à ces démarches.

Au cœur de l'analyse de l'impact local des réseaux, les PAL ont permis aux partenaires locaux de s'appuyer sur des éléments concrets pour valoriser au mieux les réflexions issues des travaux menés en commun. Pour autant, comme nous l'avons souligné plus haut, cette méthodologie pose un cadre général mais laisse aux groupes d'action locaux (GAL) une certaine liberté dans

la réalisation des PAL et la définition de leur contenu. Ces derniers s'avèrent donc très variables, mais peuvent toutefois être classés selon deux axes :

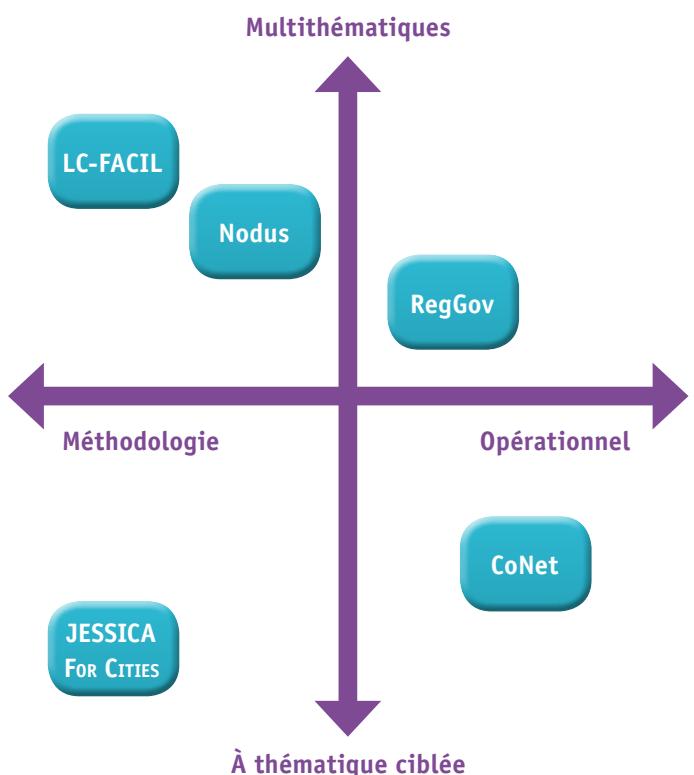
- D'une part, **en fonction de leur degré d'opérationnalité**. Certains PAL visent en effet l'amélioration des modes d'intervention en proposant de nouvelles méthodes, de nouveaux outils pour le pilotage du projet de développement intégré. D'autres sont davantage dans le « faire ». Prenant pour cible un quartier en difficulté, ils déclinent des actions concrètes et opérationnelles devant être mises en place selon un planning précis.
- D'autre part, **en fonction de leur degré de spécialisation** sur des thématiques particulières. Certains PAL se focalisent sur une thématique précise : l'emploi, l'éducation, l'inclusion des jeunes, les modalités de financement des projets, etc. D'autres s'inscrivent au contraire dans une approche globale et multidimensionnelle, s'attachant à prendre en considération l'ensemble des dimensions du développement urbain (régenération physique, inclusion sociale, développement économique, etc.), qu'il s'agisse d'actions concrètes sur les quartiers ou de réflexions méthodologiques.

En fonction de ces deux axes, nous pouvons ainsi tracer une typologie des PAL des réseaux, qui met en lumière sur quel registre se situe la plus-value des échanges et des travaux menés lors des rencontres entre territoires partenaires. Pour certains (LC-FACIL ou NODUS), elle se situera dans l'amélioration des méthodes d'intervention en faveur des quartiers (identification des zones défavorisées, pilotage des projets, évaluation, etc.), dans une démarche globale. Cela est plus particulièrement observable dans les villes d'Europe de l'Est, où la culture du développement intégré est moins ancrée. Pour d'autres réseaux, la plus-value résidera davantage dans la mise en œuvre concrète d'actions ciblées sur les quartiers en difficulté, qu'il s'agisse de véritables plans de

développement intégré (REGGOV) ou d'expérimentations thématiques particulières (CONET).

### Typologie des réseaux URBACT en fonction de l'orientation et du contenu de leurs plans d'action locaux

*NB : Les réseaux TOGETHER et SURE n'ont pas à ce jour élaboré de PAL.*



## 3 / 1. De nouvelles méthodes d'intervention en faveur des quartiers défavorisés

Du fait de leur organisation particulière, les «groupes de travail» NODUS, LC-FACIL et JESSICA for Cities proposent une réflexion sur la ville marquée par l'élaboration ou le renforcement de méthodologies transférables. Par ailleurs, bien que les partenaires du réseau TOGETHER n'aient pas encore formalisé leurs PAL, les travaux menés jusqu'à présent

### NODUS : des variables pour définir les zones sensibles

L'identification des zones sensibles n'est jamais une démarche totalement objective ; leur définition relève en partie des objectifs et des priorités des responsables politiques, ce qui explique l'absence d'une définition commune. Dans ce contexte, le réseau NODUS a proposé une liste non exhaustive de critères de sélection qui permettraient d'identifier objectivement les zones sensibles impliquant une démarche de régénération urbaine. L'objectif de ce travail préparatoire a été de fournir aux collectivités locales un document adaptable à toute situation, quelle qu'elle soit.

L'ensemble des partenaires a proposé des critères de sélection devant, selon eux, être impérativement pris en compte dans toute démarche d'identification d'une zone d'intervention prioritaire. Ce travail a été réalisé par les partenaires à travers leur groupe d'appui local, une liste résumant l'ensemble des propositions a été élaborée. Ces critères d'évaluation ont ensuite été regroupés au sein de trois grands groupes thématiques (économique, social et environnemental) eux-mêmes subdivisés : le logement, les espaces publics, etc. Chaque partenaire était invité à noter chaque critère d'évaluation de 0 à 3. Au final, une liste de 95 critères a été formalisée.

Le groupe de travail NODUS a conclu qu'il n'existe pas réellement, a priori, de critère permettant d'identifier objectivement une zone prioritaire, chaque collectivité possédant un contexte et des objectifs différents. Toutefois, il est essentiel pour chaque sous-thème sélectionné de combiner et prendre en compte des critères quantitatifs (nombre de personnes actives, par exemple) et qualitatifs (type d'emplois, par exemple).

Dans le cadre de ce projet, l'échange d'expériences a permis à chaque partenaire de comprendre comment articuler ces différents indicateurs pour définir des critères de sélection des zones prioritaires.

montrent une véritable plus-value en matière de diffusion de la démarche des «territoires de co-responsabilité» proposée par le Conseil de l'Europe. Les partenaires de ces différents réseaux ont ainsi pu échanger et penser de nouvelles méthodes de travail permettant d'améliorer la gouvernance et l'intervention publique dans les territoires en difficulté.

Les PAL des villes partenaires du groupe de travail NODUS déclinent ainsi une réflexion visant à préparer la réalisation de documents stratégiques de planification sur le long terme et à l'échelle d'agglomérations métropolitaines, voire de régions. Les thématiques abordées sont ainsi multiples et marquent la volonté des équipes locales de mener une réflexion sur une approche intégrée de développement urbain.

Au-delà de ce cadre général, l'exemple du plan d'action de la région Catalogne montre comment cette réflexion peut être menée au niveau local et conduire à une amélioration des outils d'observation, pour permettre un meilleur ciblage des quartiers en difficulté et améliorer l'efficacité des politiques publiques en matière de planification.

### NODUS : Le PAL de Catalogne (Espagne) vise la production d'outils pour une meilleure planification stratégique

Le groupe d'action local de Catalogne a regroupé des professionnels appartenant à des échelles administratives variées (région, comté, métropole de Barcelone et ville de Terrassa) en partenariat avec des universitaires. Ensemble, ils ont réalisé un plan d'action local dont les réflexions ont mené à plusieurs réalisations :

- la mise en place d'un groupe d'analyse chargé de l'observation des territoires en difficulté à l'échelle de la région métropolitaine de Barcelone ;
- le développement d'instruments pour une meilleure analyse des difficultés et problématiques urbaines et sociales ;
- l'identification des territoires en difficulté dans le plan spatial régional de la région métropolitaine de Barcelone. Ce document n'a pas de valeur obligatoire mais sert de cadre de référence, notamment en matière de diagnostic du territoire ;
- l'ajout de nouveaux indicateurs à prendre en considération dans le cadre du programme de régénération urbaine de la région métropolitaine de Barcelone.

Les membres du groupe de travail LC-FACIL ont participé à la définition et au renforcement du Cadre de référence pour la ville durable européenne. Comme pour le groupe de travail NODUS, la plus-value des PAL repose principalement sur la contribution des partenaires locaux à la réalisation d'un outil permettant de mutualiser des données objectives sur des thématiques variées (logement, emploi, délinquance...) pour mieux guider l'action publique.

### LC-FACIL : bâtir le Cadre de référence de la ville durable européenne

Ce projet a pour origine une proposition de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, adoptée par les ministres chargés du développement urbain, réunis à Marseille le 25 novembre 2008. Il s'agissait de créer des groupes de travail en vue de bâtir ensemble le Cadre de référence de la ville durable européenne, mise en œuvre opérationnelle de la charte de Leipzig signée le 2 mai 2007. La méthode proposée prévoit la mise en place de groupes de travail regroupant notamment des représentants des villes partenaires du réseau LC-FACIL du programme URBACT. Plus de 70 outils existants des différentes villes partenaires ont été étudiés, dont 12 ont fait l'objet d'une évaluation approfondie, notamment via des entretiens menés avec les porteurs de projet. L'outil Statistics eXplorer développé par la municipalité de Göteborg (Suède) a par exemple fait l'objet d'une analyse approfondie, tout comme le baromètre du développement durable mis en place par la ville de Rennes (Baro'Métropole). Ces outils visent à fournir aux collectivités locales des données fiables et précises sur la situation des quartiers sensibles à un moment donné, à travers un ensemble d'indicateurs socioéconomiques parmi lesquels le taux de logements sociaux, de chômage, de délinquance, etc. D'autres bonnes pratiques ont par la suite été testées et évaluées dans diverses villes européennes. Celles-ci regroupent quatre domaines : le suivi, le financement, l'implantation et l'évaluation des stratégies locales en faveur des quartiers sensibles. Ce travail a permis de créer une base solide et de structurer l'architecture, le contenu et l'ergonomie du Cadre de référence européen qui doit, à terme, aider les autorités locales, les décideurs et les acteurs publics à prendre des décisions sur leurs stratégies, politiques ou projets.

Bien que les villes partenaires du réseau TOGETHER n'aient pas encore terminé la phase de formalisation des PAL, les travaux menés jusqu'à présent permettent de faire écho aux pratiques des différents territoires ayant mis en œuvre le principe de territoire de co-responsabilité.

### TOGETHER : un réseau européen de territoires de co-responsabilité

Pour la ville de Mulhouse, le quartier Drovot-Barbanègre est le lieu d'expérimentation de la démarche «territoires de co-responsabilité» proposée par le Conseil de l'Europe. Ce quartier cumule de nombreuses difficultés : concentration d'une population défavorisée, parc de logement social le plus faible de la ville, image très négative au sein et à l'extérieur du quartier, problèmes de sécurité, taux de décrochage scolaire important. Toutefois, c'est un quartier à taille humaine, accessible et doté de commerces, d'un tissu associatif dense et d'habitants mobilisés.

L'objectif du projet est de rendre les habitants acteurs des projets sur leur quartier – notamment pour la mise en place d'un centre social associatif – et de s'appuyer sur eux pour construire un véritable projet de territoire.

#### Ce travail s'est structuré en plusieurs étapes :

a) La définition du bien-être chez les habitants, y compris chez les habitants «silencieux». Ce travail s'est déroulé en sous-groupes homogènes de six à dix personnes autour de trois questions :

- 1) Pour vous, qu'est ce que le «bien-être» ?
- 2) À l'inverse, qu'est-ce que le «mal-être» ?
- 3) Qu'êtes-vous prêt(e) à faire pour être bien ?

Les groupes ont ensuite confronté leurs visions via des restitutions croisées suscitant de nombreux échanges. Cette démarche a abouti à une définition partagée du bien-être.

b) La construction d'indicateurs de bien-être et de progrès via un logiciel et à partir de 1 800 critères énoncés par les habitants du quartier.

c) La formalisation d'un diagnostic du quartier basé sur l'appréciation des habitants, le croisement avec des données statistiques et l'évaluation des actions par les acteurs. Pour ce travail, plusieurs méthodes ont été utilisées pour impliquer les habitants : interviews de 120 habitants (de 10 à 97 ans), porte-à-porte, réunion type «Tupperware», appui sur les personnes ressources du quartier et notamment le tissu associatif.

d) La formulation d'un plan d'action concerté avec des actions pilotes via une classification et une priorisation des idées et actions. Le contrat social multipartite est une des actions pilotes menées dans ce cadre.

Cette expérimentation a été lancée par Mulhouse en 2008 et la municipalité a souhaité enrichir le projet via la constitution d'un réseau européen de territoires de responsabilité. Elle a donc pris la tête du projet TOGETHER dans le cadre du programme URBACT, dans lequel chaque partenaire teste cette méthode du Conseil de l'Europe dans différents contextes et croise ses résultats avec les autres afin d'améliorer, à terme, la mise en application des territoires de co-responsabilité. S'inspirer des autres pour progresser localement... est la devise de ce projet !

## REGGOV : Le Land de Rhénanie-du-Nord – Westphalie (Allemagne) partage ses acquis méthodologiques

Le dispositif élaboré et mis en œuvre par le gouvernement du Land de Rhénanie-du-Nord – Westphalie constitue un cas exemplaire de la manière dont l'approche intégrée et la coopération verticale permettent de répondre de manière efficace à des problématiques partagées par plusieurs échelles de territoire. Grâce à l'intervention du Land, qui utilise les fonds du programme de compétitivité 2007-2013, 80 quartiers ont pu bénéficier d'un programme de régénération urbaine mobilisant les échelles régionale et municipale ainsi que les services de l'État local. Le paysage institutionnel et le rôle de chaque partenaire se déclinent ainsi :

- les différents arrondissements préparent et formalisent des plans intégrés d'action locale et déposent un dossier de candidature afin d'obtenir des financements pour la mise en œuvre du plan ;
- les municipalités participantes (55 à l'échelle du Land) sont chargées de superviser la mise en œuvre des plans et de s'assurer que les besoins et objectifs municipaux sont bien pris en compte ;
- le gouvernement du Land conseille les municipalités sur les questions de distribution des fonds et des modalités de financement possibles ;
- le niveau fédéral contrôle le programme et commande les évaluations des différents plans ;
- l'Europe intervient dans le financement du programme à travers le FSE et le FEDER.

Fort d'une expérience de plus de dix ans, ce programme de régénération urbaine décliné en plans locaux a su évoluer pour améliorer les dispositifs d'échange et de gouvernance. Les villes qui en bénéficient sont aujourd'hui regroupées dans un réseau transversal de coopération et d'apprentissage qui regroupe également des villes autrichiennes.

Au niveau local, le programme a permis de promouvoir la mise en place de coalitions regroupant les collectivités locales mais également le secteur privé (entreprises et promoteurs) et les membres de la société civile implantés dans les territoires ciblés. La participation des habitants occupe une place centrale dans les plans locaux. Pour les équipes locales en charge de la définition et de la mise en œuvre des plans, il s'agit de pouvoir prendre en compte leurs préoccupations quotidiennes au côté des orientations portées par les autres partenaires.

En septembre 2010 et suite à ce travail d'échange, le ministère des Affaires économiques, à l'Énergie, à la Construction, au Logement et au Transport de Rhénanie-du-Nord – Westphalie a publié un document intitulé *Socially Integrative City in North Rhine-Westphalia – getting deprived urban areas back on track* présentant le programme et regroupant les bonnes pratiques menées au niveau local.

En conclusion, la réflexion méthodologique apparaît comme un élément transversal à l'ensemble des réseaux (y compris ceux dont les PAL sont très opérationnels) et un préalable à la mise en œuvre d'actions concrètes visant les quartiers en difficulté. Ainsi, le réseau REGGOV a permis de mettre en valeur les travaux réalisés dans le Land de Rhénanie-du-Nord – Westphalie (Allemagne) en matière d'intervention dans les quartiers en difficulté. Un recueil de bonnes pratiques regroupant les différentes actions menées par les partenaires locaux a ainsi été publié et sert encore aujourd'hui de document de référence sur des thématiques allant des interventions sur le bâti au renforcement de l'économie locale, en passant par la mobilisation des habitants. Ce travail a permis d'appuyer les partenaires du réseau lorsqu'ils ont élaboré leurs plans d'action locaux au sein des quartiers en difficulté.

Le réseau CONET, pour sa part, porte son attention sur le renforcement de la cohésion sociale dans les quartiers en difficulté en mobilisant une approche intégrée portant à la fois sur le développement économique et l'emploi, sur l'éducation et sur le renforcement des réseaux locaux. Dans leurs PAL, les territoires partenaires ont principalement cherché à répondre à une problématique appartenant à l'un ou l'autre de ces champs et représentant un enjeu significatif sur leur territoire. Comme nous le verrons dans la partie suivante, les PAL du réseau sont ainsi marqués par une forte composante opérationnelle. Mais la question des méthodes, loin d'être éludée, occupe une place importante en amont de la mise en œuvre des PAL. Les travaux au sein du réseau ont notamment permis de compiler un ensemble de bonnes pratiques en matière d'organisation de dispositifs et d'actions concrètes, qui ont donné naissance à la rédaction d'un Guide de la cohésion sociale.

### CUNET : un guide pour accroître la participation des citoyens

Une des conclusions du réseau CONET est qu'il n'existe aucun modèle rigide de la participation. Les techniques visant à impliquer les acteurs socioéconomiques et les citoyens doivent être systématiquement adaptées au contexte et aux spécificités locales. Selon Peter Ramsden, manager du pôle thématique lié à l'inclusion sociale, le *Guide de la cohésion sociale* publié par le réseau est à ce titre des plus intéressants. Il réunit un ensemble de techniques visant à accroître la participation des acteurs locaux. Ces techniques, qui ont toutes été testées localement au sein des différentes villes partenaires, soulignent pour la plupart le rôle et l'influence que peuvent exercer les personnes ressources au sein d'un quartier.

Ce phénomène a été parfaitement bien illustré par la campagne berlinoise des mères de quartier, une des expériences les plus intéressantes du guide. Cette campagne, qui débuta en 2004, visait à mobiliser les femmes d'un quartier en difficulté de la capitale allemande pour tenter de rompre l'isolement des communautés étrangères. Pour ce faire, la municipalité a recruté des femmes parlant couramment le turc et l'arabe afin de faciliter l'intégration de femmes immigrées tout juste arrivées en Allemagne. Les « mères de quartier » ont ainsi organisé une dizaine de visites chez des familles, pendant lesquelles elles ont orienté la conversation sur des questions de santé, d'éducation, d'emploi, d'égalité femmes/hommes et surtout de la maîtrise de la langue allemande. L'objectif était à terme d'amener ces femmes à se confier, à exprimer leurs besoins et leurs préoccupations, afin de mieux les connaître, les aider dans leurs démarches et contribuer à leur intégration dans la société allemande.

Le *Guide de la cohésion sociale* – réalisé dans le cadre du réseau CONET – et les travaux qui ont permis sa réalisation, en valorisant des actions mises en œuvre par les différents partenaires du réseau, constituent donc un outil méthodologique de premier ordre qui a pu servir aux GAL dans la réalisation des PAL et pourra constituer un document de référence pour les professionnels intervenant dans les quartiers en difficulté.



Pour les villes d'Europe de l'Est, les apports du programme URBACT se sont traduits également par la mise en place de principes d'action et d'une philosophie générale de la conduite des projets. La ville de Ruda Ślaska en Pologne, dont la participation au réseau REGGOV constituait la première expérience de coopération internationale, affirme ainsi que l'un des apports importants du réseau a été la prise de conscience de la nécessité de procéder progressivement, «à petits pas», afin que les premiers succès suscitent une dynamique positive et motivent les parties prenantes des projets.

Pour la commune d'Alba Iulia en Roumanie, la participation au réseau NODUS a été l'occasion de travailler sur les outils du diagnostic, par la réalisation d'une enquête sociologique et statistique menée sur un groupe d'immeubles présentant d'importants dysfonctionnements. Il s'agit d'une première en Roumanie, où aucune enquête aussi complexe et détaillée n'avait été conduite jusqu'alors à l'échelle d'un simple quartier. En outre, c'est la première fois qu'un plan d'action publiquement débattu et validé par les habitants est mis en place.

#### NODUS : le PAL d'Alba Iulia (Roumanie), de l'écoute à l'implication des quartiers sensibles

Pour endiguer une importante précarité urbaine, la municipalité d'Alba Iulia s'est investie dans un quartier sensible se caractérisant par la présence d'immeubles massifs, souvent inhabités et construits pendant la période communiste, et de constructions sauvages dressées par les habitants entre les immeubles. Dans le cadre de NODUS, la municipalité a élaboré un PAL centré sur un immeuble intitulé le G2, rassemblant 105 appartements d'une pièce et concentrant, dans des conditions d'extrême pauvreté, une importante communauté rom. Aux mauvaises conditions de logement s'ajoutent un fort taux de chômage, de situations d'impayés et de comportements violents.

L'objectif du PAL est d'améliorer les conditions de vie, d'hygiène, d'éducation et d'emploi des habitants de ce bidonville vertical en se basant sur la réalisation d'une étude statistique et sociologique détaillée.

La priorité est de produire une vue d'ensemble de la qualité de vie dans cet immeuble et de connaître la perception qu'en ont à la fois ses habitants et ceux des quartiers voisins. L'enquête sociologique a été menée par une équipe mixte, composée d'experts en sociologie urbaine et de statisticiens. Ces derniers ont collaboré pour rassembler des indicateurs concrets et identifier les problèmes de la communauté rom.

L'autre originalité du projet est d'avoir fait participer la population, grâce notamment au groupe de soutien local mis en place dans le cadre du programme URBACT. Celui-ci a rassemblé des élus, parmi lesquels le maire, un groupe de volontaires du G2, les associations de propriétaires du quartier voisin, la police de proximité, les représentants des écoles fréquentées par les enfants de l'immeuble, le centre d'éducation spécialisée, la compagnie locale d'électricité et des volontaires de l'Unicef.

Après la phase d'enquête ayant permis d'identifier les principales causes d'insatisfaction, des règles communes ont été définies de manière collective à travers une charte, l'objectif étant de favoriser l'émergence de relations apaisées entre résidents par le biais d'incitations et de sanctions. Le comportement de chaque famille est ainsi évalué par les volontaires de l'Unicef au regard de cette charte. Des points de couleur « blanche » ou « noire » sont attribués à chaque membre avec une attention particulière apportée au comportement des plus jeunes. Les familles dépassant un certain nombre de points de couleur noire sont sanctionnées financièrement par la municipalité et peuvent, dans certains cas, être exclues de l'immeuble. Les plus méritants, quant à eux, gagnent un voyage au bord de la mer. L'intitulé du projet « *Hello, G2, goodbye black doves!* » reflète parfaitement cette approche qui, sans surmonter tous les problèmes, a eu un impact des plus positifs, permettant par exemple de régler des problèmes de vol d'électricité, d'amorcer la rénovation des appartements ou encore de lancer des activités pour les enfants.

## 3/ 2. Offre de service, développement communautaire et intégration des minorités ou des jeunes : les champs d'intervention et les publics ciblés

### a) Des actions adaptées à différentes catégories de quartiers en difficulté

Dans le cadre des réseaux thématiques comme REGGOV ou CONET, les PAL ont porté sur des quartiers en difficulté préalablement identifiés. Avant d'en aborder le contenu, il est important de préciser sur quels types de territoires les villes partenaires ont souhaité porter leurs efforts. En effet, les quartiers en difficulté ciblés par les villes partenaires des réseaux URBACT ont des problématiques, des configurations et des échelles très variables qui sont liées à la taille, au dynamisme économique et à l'histoire propre à chaque ville. Certains territoires ciblés concernent ainsi la quasi-totalité de la ville, d'autres concernent un quartier voire un sous-ensemble immobilier ou une friche industrielle...

Les principales problématiques rencontrées sont également diverses. Entre les villes moyennes et les grandes métropoles, comme entre les villes d'Europe occidentale ou d'Europe

de l'Est, des différences émergent quant à la configuration physique des lieux et à la nature des difficultés sociales des habitants, à leur profil et à leurs besoins :

- Les quartiers ciblés par les villes d'Europe centrale et de l'Est connaissent des problématiques d'infrastructures très importantes (mauvais état des réseaux viaires, absence de systèmes de collecte des eaux usées ou de raccordement aux réseaux électriques...) et souffrent de l'absence de services publics élémentaires. Ils se caractérisent par un habitat très dégradé, voire insalubre, une population d'origine locale anciennement implantée, parfois vieillissante et généralement très peu qualifiée. Dans certains cas, les territoires ciblés sont ceux qui rassemblent des populations spécifiques telles que les Roms.
- Les quartiers ciblés par les villes d'Europe occidentale sont plutôt des quartiers périphériques d'habitat social, construits dans les années 1960 et 1970, qui regroupent une proportion importante de populations immigrées. Ces quartiers souffrent d'une forte stigmatisation sociale, d'un enclavement physique et social important. Le taux de chômage des jeunes y est particulièrement élevé. Malgré une longue histoire dans la mise en œuvre de politiques urbaines, les acteurs locaux se confrontent à des difficultés récurrentes : absence de plurifonctionnalité des quartiers, concentration des populations les plus précaires, délinquance, etc.

#### Exemples de territoires ciblés par les villes partenaires des réseaux REGGOV

**REGGOV : en Hongrie, la ville de Kobanya** a défini comme territoire d'intervention l'ensemble immobilier de Pongrac qui comprend une vingtaine d'immeubles, en majorité des copropriétés, et regroupe 1 700 habitants. Le quartier souffre d'une ségrégation sociale et spatiale importante et se caractérise par un fort enclavement : entouré de zones non résidentielles, il est encerclé par les réseaux autoroutiers, le chemin de fer et le tramway. Déserté par les jeunes diplômés et par les couples, il subit un vieillissement et une précarisation croissante de sa population. Les indicateurs montrent ainsi que le taux de chômage y est de 5 % supérieur à la moyenne de la ville, et que le pourcentage de personnes ayant un niveau d'éducation peu élevé y est de 7 % supérieur. La plupart des actifs de Pongrac bénéficient d'emplois peu qualifiés et faiblement rémunérés.

**REGGOV : en Suède, la ville de Södertälje** a choisi comme territoire d'intervention le quartier de Ronna qui comprend majoritairement de larges barres d'immeubles construites dans les années 1960. La plupart des services publics (bureau de poste, bibliothèque...) et des commerces initialement implantés dans le quartier ont fermé leurs portes au fil des ans. Accueillant à l'origine un nombre important de travailleurs immigrés employés dans les industries environnantes, le quartier de Ronna a ensuite servi de lieu d'accueil pour des immigrants primo-arrivants réfugiés d'Irak, du Moyen-Orient, du Liban, etc. Les minorités ethniques représentent aujourd'hui 85 % de la population du quartier. Le taux d'emploi y est de 45 % et le niveau de qualification des habitants particulièrement bas. Malgré une desserte correcte en transports en commun, le quartier souffre d'un fort isolement social, spatial et fonctionnel.

### Exemples de territoires ciblés par les villes partenaires des réseaux CONET

**CONET : en Roumanie, la ville d'Alba Iulia** a choisi le quartier de Lumea Noua qui regroupe environ 1 900 personnes, à 97 % roms. La population du quartier se caractérise par l'importance de familles nombreuses dont la plupart des enfants ne sont pas scolarisés, et par un nombre élevé de personnes sans emploi et peu qualifiées. Par ailleurs, ce quartier connaît de lourds déficits en matière d'infrastructures de base : 12 % des ménages n'ont pas d'électricité et 17 % n'ont pas accès à l'eau courante. Les conditions d'habitat sont précaires, marquées par la suroccupation, et la majorité des habitants de disposent pas de documents officiels d'occupation de leur habitation.

**CONET : Au Royaume-Uni, la ville de Liverpool** est officiellement reconnue par le gouvernement britannique comme le territoire le plus défavorisé du Royaume. Ce partenaire du réseau CONET a choisi comme territoire d'intervention le site de Pinehouse Estate, qui n'est pas à proprement parler un quartier mais plutôt un îlot de 650 logements sociaux situé dans le quartier défavorisé d'Anfield. Ce dernier fait déjà l'objet d'un programme de rénovation urbaine visant à restructurer le marché du logement et à améliorer ses caractéristiques physiques, sociales et économiques. Ce secteur est caractérisé par un habitat ancien datant d'avant-guerre, des infrastructures dégradées et un fort taux de chômage.

#### b) Des domaines d'action privilégiés et des publics ciblés

L'analyse des PAL les plus opérationnels permet de mettre en avant les problématiques identifiées par les différentes villes partenaires et auxquelles elles entendent répondre. En ce sens, les réseaux REGGOV et CONET apparaissent comme les plus avancés, ce dernier ayant produit un *Guide de la cohésion sociale* qui synthétise un certain nombre de réflexions et de débats locaux, et dont nous reprenons ici certains éléments. Sans faire l'inventaire de l'ensemble des thèmes et actions traités par les réseaux d'échange, il apparaît que certains domaines d'intervention ont été plus particulièrement ciblés : l'offre de service à destination des habitants des quartiers, la question du développement communautaire des populations ou encore celle de l'intégration des publics prioritaires.

#### Des actions en faveur des publics prioritaires et de leur insertion

Comme le rappelle le réseau d'échange CONET, la concentration de populations paupérisées et de minorités ethniques et culturelles dans les quartiers défavorisés a pour effet d'intensifier les disparités sociales. À ce titre, le renouvellement urbain intégré apparaît comme un remède possible face aux discriminations à

l'origine de la ségrégation spatiale. Pour les acteurs du réseau, il s'agit de changer le regard porté sur les groupes défavorisés, d'être moins exigeant sur la forme que doit prendre l'intégration des minorités et de montrer plus de compréhension à l'égard des points de vue des minorités.

La plupart des PAL traitent d'ailleurs de l'inclusion sociale des minorités, et notamment des populations roms. À ce titre, les recommandations formulées par le réseau CONET pour le développement du quartier de Fakulteta dans le district de Krasna Poliana, à Sofia (Bulgarie), peuvent contribuer au débat général, même si l'exemple en question apparaît extrême de par la dégradation des conditions de vie et le niveau de concentration des populations roms. Les partenaires du réseau distinguent dix étapes pour qu'un quartier presque complètement ségrégué sur le plan ethnique s'engage sur la voie du changement :

- 1/ Endosser la responsabilité publique de la situation
- 2/ Ne pas négliger l'importance des besoins de première nécessité
- 3/ Fournir des exemples positifs
- 4/ Assurer une école de qualité supérieure pour les quartiers en difficulté
- 5/ Définir les aspects de la diversité qui sont tolérés (et ceux qui ne le sont pas)
- 6/ Éviter les frustrations causées par les promesses non tenues

- 7/ Favoriser la créativité et le dialogue
- 8/ Apprendre des autres communautés roms qui fonctionnent mieux
- 9/ Dans le domaine social, encourager l'expression d'une opinion publique tolérante
- 10/ Définir un projet de territoire fiable, qui repose sur un travail sérieux de coproduction avec les habitants.

La question de la jeunesse et de son intégration apparaît également comme une préoccupation récurrente des réseaux d'échange URBACT. Les villes de Berlin, de Vaulx-en-Velin et de Malmö, en Suède, se concentrent ainsi sur la problématique du décrochage scolaire et du chômage des jeunes. Il s'agit notamment d'accompagner les jeunes dans le passage d'une formation professionnalisaante au monde du travail. À Kobanya, en Hongrie, il s'agissait de faire participer les enfants des

écoles du quartier dans le processus de renouvellement urbain, alors qu'à Nyiregyhaza – également en Hongrie – on travaillait sur la question de l'intégration des enfants roms à l'école.

La principale conclusion énoncée par le réseau européen CONET en matière d'inclusion des jeunes consiste à promouvoir le «potentiel positif» présent chez les jeunes, «afin qu'ils décident par eux-mêmes de monter à bord, au lieu d'être poussés à le faire à "titre symbolique" ou au prétexte qu'ils constitueraient un "groupe cible"». Les réflexions sur l'intégration des publics jeunes se sont ainsi orientées dans deux directions :

- Rapprocher les différentes dimensions du processus d'apprentissage : les compétences intellectuelles, pratiques et sociales ;

### TOGETHER : rompre l'isolement des personnes âgées à Covilha (Portugal)

Dans le cadre du projet TOGETHER, des voyages d'études ont été organisés dans chaque ville partenaire. Cette initiative devait permettre aux partenaires d'apprendre des uns et des autres en offrant à certaines villes l'occasion de valoriser leurs pratiques les plus innovantes. C'est dans ce cadre que la municipalité de Covilha a décidé de mettre en avant son action en faveur des séniors tout en impliquant le principe de co-responsabilité.

Un cinquième des habitants de Covilha étant âgés de plus de 65 ans, le vieillissement de la population est en effet un enjeu prioritaire pour la commune. Ces dernières années, la ville a donc développé une politique sociale volontariste à destination des personnes âgées. Un plan d'action a été élaboré conjointement avec la société civile et les acteurs économiques régionaux afin de mettre en place des actions en matière de logement, de santé et de formation. Les deux actions les plus significatives et symboliques sont le «supermarché social» et la «carte sociale».

**Le supermarché social** : situé au centre de Covilha, un ancien supermarché mis à disposition par la commune a été transformé en centre de rencontre social et culturel. Il permet à chacun de valoriser ses savoir-faire et compétences en développant des services et activités destinés aux séniors. L'offre est donc gratuite et très diversifiée : cours de musique, d'informatique et de dessin, cercles littéraires. Chacun met ses savoir-faire au service des autres sur le principe de co-responsabilité. Divers services sont également disponibles : dentistes, ophtalmologistes, coiffeurs... Le centre est devenu un point de rencontre incontournable pour tous les séniors de la région et est perçu par la municipalité comme un moyen efficace pour réduire l'isolement et améliorer les liens sociaux ainsi le bien-être des personnes âgées. Depuis son ouverture, il est un exemple de bonne pratique en matière de cohésion et d'inclusion sociale.

**La carte sociale** : pour conforter cette offre de service, la municipalité a créé une carte sociale dédiée aux plus de 60 ans et aux personnes handicapées. Cette carte leur permet de voyager gratuitement sur l'ensemble du réseau de transport public, d'obtenir des réductions sur leurs factures d'eau et de gaz, et d'accéder librement à l'ensemble des événements culturels et sportifs de la municipalité. Actuellement, 17 000 personnes en bénéficient. La carte sociale permet aux personnes âgées de rompre leur isolement en leur offrant la possibilité de se déplacer facilement sur l'ensemble du territoire régional et en leur permettant d'accéder aux mêmes services que les moins de 60 ans.

Cette action pilote portugaise a été valorisée auprès des partenaires du projet TOGETHER. Elle sera enrichie par les leçons et résultats des expérimentations de chacun à la fin du programme d'échange.

- Rapprocher différentes manières d'apprendre, la majorité des apprentissages étant des apprentissages informels.

Depuis des années, de nombreux pays ont essayé de bâtir et d'étendre les structures destinées à améliorer la préparation des jeunes et les aider à franchir l'étape délicate qui mène de l'école à l'emploi. À ce sujet, les villes partenaires du réseau CONET s'accordent à dire que « *le plus difficile, c'est la coopération horizontale entre les différentes professions et les différentes organisations (établissements scolaires ou de formation, projets d'inclusion sociale et professionnelle, secteur économique), en raison des barrières hermétiques qui s'élèvent entre les différentes cultures professionnelles, les traditions des uns et les pressions exercées par les autres. Une coopération de qualité suppose que tous acceptent que la multiplicité des points de vue n'empêche pas de poursuivre un objectif commun.* »

Dans une moindre mesure, les femmes des quartiers en difficulté ont pu apparaître comme le public prioritaire à cibler. Dans son PAL, la ville de Ruda Slaska, en Pologne, a ainsi mis en avant la volonté d'impliquer les habitants dans la régénération de leur quartier via la mobilisation d'un petit groupe de femmes relais qui ont su faire le lien entre les autorités locales et les résidents du quartier. Les populations les plus défavorisées ont également pu être ponctuellement ciblées, comme à Satu Mare, en Roumanie, via la création d'un refuge de nuit pour les personnes sans domicile fixe et d'un accompagnement social adapté. Enfin, les personnes âgées ont également pu être considérées comme un public prioritaire, comme à Covilha, au Portugal (cf. page précédente).

De manière générale, les PAL ont ciblé différentes catégories de publics prioritaires (les jeunes, les enfants, les femmes, les minorités ethniques...) en cherchant à les impliquer dans le renouvellement urbain de leur quartier, comme à Ruda Slaska, en Pologne, ou à Syracuse en Italie.

Nicolaie Moldovan, expert en gestion de projets européens,  
conseil de quartier d'Alba Iulia

*« La volonté de la communauté et des jeunes à promouvoir les talents est absolument primordiale. Les exemples donnés par des personnes venant d'un quartier défavorisé et ayant professionnellement réussi jouent un rôle non négligeable. Ces exemples encouragent les autres à s'engager dans la même voie. La créativité est un facteur essentiel pour développer l'économie des savoirs pour le futur, et il faut également souligner l'importance qu'il y a à investir les ressources disponibles non seulement dans des améliorations d'ordre matériel mais également pour l'éducation des citoyens. »*



## Le développement communautaire des populations

Les réseaux d'échange ont éclairé d'un jour nouveau l'importance des réseaux locaux d'habitants et de l'engagement citoyen, tout en donnant des détails plus précis sur leur fonctionnement. Quatre approches ont ainsi été débattues dans le cadre du réseau CONET :

- l'approche par le biais des relations informelles : encourager la convivialité et les contacts informels ;
- l'approche par le biais des personnes clés et les relations interpersonnelles, dans une logique de soutien et de développement (comme le centre familial de Liverpool ou l'expérience des femmes de « Kaufhaus » développée ci-après) ;
- l'approche par le groupe : encourager les groupes locaux, les associations, les clubs et le travail de projet pour renforcer la coopération entre les groupes, par exemple l'organisation d'événements ponctuels, d'activités culturelles ou d'actions bénévoles ;
- l'approche par le biais des comités : encourager les comités et tables rondes existants, donner la parole aux habitants, par exemple les comités de voisinage ou les groupes d'appui locaux.

### REGGOV : les femmes de « Kaufhaus », relais du réaménagement urbain à Ruda Slaska (Pologne)

« Kaufhaus » est un ancien quartier ouvrier de Ruda Slaska situé à côté d'une aciéries datant du début du XXe siècle. La plupart de ses résidents disposent de très faibles revenus et bénéficient de l'aide publique. Depuis sa construction, aucune rénovation importante de logements n'a été entreprise : les appartements sont chauffés au charbon et chaque étage ne dispose que d'une seule salle de bains commune à tous les habitants du pallier.

Pour surmonter ces difficultés, la municipalité a mis en place un programme de réhabilitation ambitieux. Les premiers projets de conception des espaces publics sont actuellement en cours ; un centre de travail social et un centre de soins de jour ont été construits. Mais les promesses d'intervention ayant été longtemps vaines, la municipalité éprouve certaines difficultés à reconquérir la confiance des habitants. Elle a donc conçu un programme visant à impliquer les habitants dans la rénovation et le réaménagement de leur habitat. Difficile à mettre en place, cette initiative s'est avant tout reposée sur un petit nombre d'habitants, relais au sein de la communauté parmi lesquels les femmes du quartier. En vue de valoriser cette initiative au sein d'URBACT, la mairie a impliqué une dizaine d'entre elles aux réunions du GAL.

Au cours de ces réunions organisées sous l'égide d'URBACT, les femmes ont souligné certaines difficultés. En premier lieu, elles ont mentionné l'absence d'accompagnement social lors du relogement dans le quartier de personnes en très grande difficulté, un facteur de très forte tension entre ces nouveaux arrivants et les habitants du quartier. Elles ont aussi réaffirmé l'importance de disposer plus rapidement d'espaces publics rénovés, de créer des aires de jeux pour les enfants et de bénéficier de fonds pour les activités de loisirs telles que des défilés de mode, des fêtes et des festivals.

Mais les femmes de « Kaufhaus » n'ont pas fait que souligner les difficultés. Elles ont joué un rôle important dans l'organisation et l'animation du lieu de rencontre récemment mis en place par la municipalité à la demande des habitants. Elles y réalisent divers projets tels que des activités d'arts et d'artisanat, des services de garde d'enfants et des petits déjeuners pour la communauté. Elles ont également construit un jardin et planté une petite forêt autour du site, qui fait la fierté des habitants du quartier.

La responsabilisation des habitants pour entretenir et respecter leur espace de vie, allant de la mise en œuvre du principe de co-responsabilité décliné autour des différents thèmes (retour à l'emploi, logements, services aux habitants...) jusqu'aux actions de coaching familial déjà évoquées, qui peuvent apparaître à certains comme un contrôle social des populations.

### L'adaptation des services et du cadre de vie aux besoins des habitants

Améliorer les équipements polyvalents, la coproduction et la diffusion de l'information permet aux services de proximité de devenir familiers aux usagers. Des lieux comme les mairies, les bibliothèques, les centres de formation pour adultes ou les salles de sport évoluent pour devenir des équipements de proximité intégrés et intégrateurs. Dès lors, comment adapter au mieux les offres d'emploi et de formation aux besoins des quartiers défavorisés ? Comment tirer le meilleur parti des politiques d'aide à la recherche d'emploi et obtenir des résultats à long terme ? Pour les partenaires du réseau CONET, on peut y parvenir en s'appuyant sur trois approches distinctes :

- L'amélioration des équipements et des services polyvalents : il convient de faire évoluer les infrastructures et les services en associant différentes fonctions et différents objectifs, afin d'attirer davantage d'usagers et d'augmenter la fréquentation des lieux et la productivité du personnel présent.
- La coproduction : il convient d'impliquer les usagers, les associations et les entreprises dans la recherche de lieux et de services, chacun devant apporter sa contribution en mobilisant ses propres réseaux.
- La diffusion de l'information : il convient de faire le lien entre les services, les personnes et les lieux afin d'augmenter le taux de participation et de fréquentation, et ainsi attirer de nouveaux usagers et les guider vers l'offre de services existante.

Les «centres intégrés de proximité» mis en avant dans le guide CONET permettent de tirer le meilleur parti des équipements culturels et sociaux. En effet, la plupart des villes développent une grande variété de lieux décentralisés à l'échelle de chaque quartier et destinés à la vie sociale et culturelle ainsi qu'à l'entraide sociale, chacun conservant un caractère particulier. Les exemples fournis par le quartier de Fosie à Malmö, en Suède, et par la ville de Berlin peuvent être considérés comme illustrant ce qui peut être fait de mieux pour apporter une réponse ciblée et personnalisée, bien adaptée aux conditions locales. Le PAL de la ville de Liverpool et celui de la ville Zabrze, en Pologne, visent quant à eux à améliorer la qualité des services accessibles aux habitants des quartiers fragiles. À Liverpool, il s'agit notamment de rapprocher les bailleurs et les locataires afin d'optimiser l'entretien quotidien des bâtiments tout en améliorant le cadre de vie des résidents.

Une toute autre stratégie a été adoptée par la ville de Gijón, en Espagne, et le quartier d'Apeldoorn-Zuid aux Pays-Bas, où ont été développés de grands centres municipaux intégrés dans chaque quartier et dotés de nombreux services et équipements de grande qualité afin d'opérer une mutualisation des services. Par exemple, la création d'un guichet unique à Södertälje (Suède) a permis de regrouper l'information et les services en direction des personnes en recherche d'emploi.

D'autres types d'actions ont davantage porté sur l'amélioration du cadre de vie dans le quartier, avec par exemple l'action «Green Life» à Halandri (Grèce), ciblée sur le respect de l'environnement et amélioration de l'espace public. Les actions centrées sur le changement d'image des quartiers, via un travail sur la mémoire avec les habitants, sont également nombreuses.

Dans son acception large, les réflexions sur la question de l'offre de service ont inclus l'accès à l'emploi jusque dans les activités de proximité. Les réseaux d'échange comme CONET ont ainsi orienté leur réflexion dans plusieurs directions :

- améliorer l'aide à la recherche d'emploi en offrant des services plus complets et individualisés, notamment à l'intention des chômeurs de longue durée ;
- développer des structures de coordination, à la fois à l'échelle de la ville et au niveau du quartier, pour associer l'expertise du bas vers le haut et celle du haut vers le bas ;
- développer des formations et des emplois qualifiants dans le cadre des programmes d'aide à la recherche d'emploi, pour apporter une aide individualisée et amener pas à pas les personnes vers des qualifications «réalistes» ;
- ouvrir des formations de proximité et offrir des emplois en s'appuyant sur les réseaux, la coopération, les agences de proximité et le travail des entreprises sociales.

Dans le cadre des procédures intégrées, on peut d'ailleurs citer des exemples de coopération riches de promesses :

- la coopération avec les bailleurs sociaux ou les services municipaux chargés du logement, pour élaborer des stratégies d'aide à la recherche d'emploi ou des formations et pour entrer en relation avec des chômeurs de longue durée ;
- la coopération avec les entreprises d'une zone industrielle pour développer des possibilités de stage, d'apprentissage voire d'emploi ;
- la coopération avec des prestataires de services aux personnes âgées pour les mêmes raisons ;
- la coopération avec des cabinets d'ingénierie civile pour développer la coproduction avec les habitants et améliorer les services de fourniture d'eau, de ramassage d'ordures et d'entretien des espaces publics, en particulier dans les bidonvilles.



### Trois questions à...

**Tomasz Rzezucha, responsable du programme REGGOV à Ruda Ślaska (Pologne)**

#### Comment avez-vous constitué votre groupe d'appui local ?

*Depuis plusieurs années, la municipalité tente d'améliorer la situation de ce quartier sensible lourdement touché par la fermeture des activités liées à l'exploitation minière. Toutefois, seul un ensemble d'immeubles d'habitations avait été jusqu'alors rénové. Le projet REGGOV a représenté une opportunité unique pour la municipalité d'engager un processus intégré prenant en compte à la fois la dimension économique, architecturale et sociale de la réhabilitation urbaine.*

*Afin de légitimer sa démarche et d'en renforcer la dimension intégrée, la municipalité a donc réuni, au sein du GAL, un certain nombre d'acteurs locaux issus aussi bien de la sphère publique que de la sphère privée. Les associations et les habitants impliqués dans le projet ont ainsi contribué à définir une vision stratégique du développement du quartier à 20 ans. De plus, ils ont permis de mieux comprendre les attentes et les besoins des résidents en partageant avec les autres acteurs leur propre perception du projet de renouvellement urbain.*

*Dans ce quartier pauvre de la banlieue de Ruda Ślaska, le centre de santé et des services sociaux de Kaufhaus est un acteur clé. Son rôle est de prendre en charge, d'accompagner et de soutenir les personnes les plus vulnérables. Afin d'assurer l'accès à ces services pour l'ensemble des habitants, depuis une dizaine d'années, plusieurs projets ont été mis en place avec le soutien d'associations et de bénévoles résidant dans le quartier. Parmi ces bénévoles, essentiellement des femmes, certains se sont particulièrement démarqués par leur engagement et leur influence au sein du quartier. Ces personnes ont été très rapidement associées au GAL en tant que personnes ressources mais aussi en tant que relais au sein du quartier pour l'action de la municipalité.*

#### Quel a été le rôle des citoyens dans le projet de réhabilitation du quartier ?

*L'implication des habitants était pour nous une condition sine qua non du processus de réhabilitation engagé dans le quartier Kaufhaus. Mais obtenir l'adhésion des résidents s'est révélé extrêmement complexe. Les raisons sont multiples mais tiennent essentiellement à l'exclusion croissante à laquelle est confrontée une grande partie de la population ainsi qu'à un manque de confiance envers les autorités locales. Convaincre les habitants de l'utilité de l'action mise en place a donc été une de nos priorités.*

*L'implication de personnes actives au sein du quartier et ayant une certaine influence a facilité l'adhésion des habitants au projet. Les résidents montrent aujourd'hui de plus en plus d'intérêt pour les initiatives entreprises par la municipalité. Un nombre toujours plus important d'entre eux n'hésitent d'ailleurs plus à s'investir, en participant par exemple à des ateliers de formation ou en contribuant à la mise en place d'événements culturels.*

#### Quel a été l'apport de REGGOV pour la municipalité ?

*L'échange d'expériences avec les différents partenaires du réseau REGGOV a considérablement influencé la stratégie de développement de la ville. Cela a en effet contribué à ce que la municipalité adopte une approche intégrée en matière de réhabilitation urbaine. De plus, REGGOV a permis aux autorités locales d'être constamment en relation avec d'autres villes européennes ayant mis en place des projets d'aménagement similaires, leur offrant ainsi l'occasion de confronter leurs idées et de s'inspirer des initiatives menées ailleurs. Cet échange d'expériences a également constitué une opportunité pour formuler un certain nombre de recommandations qui, pour la plupart, ont été prises en compte lors de l'élaboration du plan d'action local : impliquer les acteurs privés, coordonner les actions des différents services administratifs, etc.*

## 3 / 3. S'inspirer des autres pour s'améliorer localement : un échange d'expériences et d'actions innovantes

Que ce soit dans le cadre des plans d'action locaux ou de manière plus informelle, lors des échanges de bonnes pratiques, l'influence des réseaux URBACT s'est traduite par l'importation, par certaines villes, d'actions ou d'expériences remarquables mises en place par d'autres partenaires et analysées lors des échanges et des visites sur sites. Ainsi, les partenaires ont découvert l'existence, dans certaines villes, de lieux plurifonctionnels contribuant à la fois à l'insertion sociale ou professionnelle de catégories de population spécifiques (les personnes âgées, les personnes handicapées...), au dynamisme économique du territoire et à l'amélioration de son image. Citons ici l'exemple de

### CONEt : la «ferme sociale», une action pilote à diffuser entre les partenaires

Le projet CONET a permis aux partenaires d'échanger sur des pratiques développées par chacun. Au cours des réunions européennes, la municipalité de Vaulx-en-Velin a découvert «la ferme Nos Pilifs», une initiative wallonne de ferme sociale résumant très bien l'approche intégrée. Étendue sur un terrain de 5 hectares avec un parc animalier en plein cœur de Bruxelles, cette ferme est une entreprise d'insertion, cultivant des produits biologiques avec l'aide de personnes handicapées mentales. Elle offre un emploi rémunéré à des personnes déficientes dans des domaines tels que le jardinage, l'élevage, la jardinerie, le restaurant, la boutique... Elle est par ailleurs un lieu attractif pour le voisinage ; les habitants la visitent régulièrement et participent aux actions liées à la sensibilisation à la faune et à la flore locale. Cette ferme emploie aujourd'hui 150 personnes dont 120 porteuses d'un handicap. Outre les objectifs sociaux et environnementaux, ce projet est économiquement viable. URBACT a permis de valoriser cette expérience auprès des partenaires. Très intéressée par cette initiative, la ville de Vaulx-en-Velin réfléchit à un transfert de cette pratique sur son territoire, pratique exemplaire en matière de développement intégré. Elle souhaite aujourd'hui développer les circuits courts et vient donc de modifier son plan local d'urbanisme pour mieux valoriser les zones maraîchères. Premier pas vers une importation de cette initiative bruxelloise ?

la ferme sociale de Bruxelles (CONEt), qui a fortement intéressé la ville partenaire de Vaulx-en-Velin, ou encore celle, déjà présentée, du supermarché social de la ville portugaise de Covilha, que certains partenaires du réseau CONET envisagent d'ores et déjà d'importer sur leurs sites.

### REGGOV : une approche pluridisciplinaire pour gérer la précarité des ménages à Nijmegen (Pays-Bas)

La municipalité de Nijmegen a mis en place, sur un quartier sensible, un projet pilote visant à répondre aux difficultés liées à la précarité de certains ménages (violences conjugales, alcoolisme, dépendance aux drogues chez les jeunes, nuisances sonores, petite délinquance, dégradation des espaces publics...). L'objectif est de mobiliser une équipe d'intervention pluridisciplinaire composée de travailleurs sociaux, d'agents de police et de bailleurs sociaux intervenant au sein des familles sur des situations spécifiques de précarité.

L'initiative consiste, dans un premier temps, à identifier les difficultés auxquelles sont confrontés individuellement ou collectivement les membres d'une famille. Un plan d'action est ensuite élaboré par l'équipe d'intervention pluridisciplinaire qui, pour finir, mobilise l'ensemble des membres de chaque famille à travers une série d'entretiens et de réunions collectives afin d'obtenir, parfois par le biais de la coercition, des engagements concrets.

L'équipe d'intervention a également créé un système d'enregistrement et de suivi administratif des familles en difficulté. Une fois par mois, elle se réunit pour discuter, analyser et évaluer l'évolution des familles accompagnées. En parallèle, un travailleur social est mis à la disposition de chaque famille 24h/24 et 7j/7 afin de conseiller, d'accompagner et de s'assurer du respect des engagements initiaux.

Très chronophage, cette initiative s'est toutefois révélée extrêmement rentable pour la municipalité grâce à une concentration des financements sur ces équipes, évitant ainsi des doublons de coordination entre les différents secteurs. En 2009, 290 familles ont été prises en charge par sept équipes pluridisciplinaires et 40 travailleurs sociaux se sont investis à plein temps dans le suivi de ces familles. L'initiative a permis à ces dernières de se sentir écoutées et de prendre conscience des solutions possibles ; mais elle a surtout contribué à améliorer le cadre de vie de l'ensemble des habitants du quartier et à renforcer les liens.

Si toutes les villes partenaires n'ont pas directement importé de bonnes pratiques sur leurs territoires, elles se sont inspirées des idées, des méthodes et des modes de faire mis en œuvre sur d'autres sites pour améliorer leurs propres actions. Cette amélioration a parfois porté sur des points de détails : ainsi, la ville de Nijmegen, aux Pays-Bas, s'est inspirée des « Kulturhus » (maisons de la culture) de la ville suédoise de Södertälje pour concevoir le design et la configuration de son propre centre communautaire intégré. Ce centre, qui sera construit en 2012 dans le quartier défavorisé de Waterkwartier, aura pour objectif de constituer un lieu éducatif ouvert à tous les habitants comprenant une école, un centre artistique et culturel, et une bibliothèque.

De manière plus globale, la participation au réseau URBACT a permis à certaines villes de mettre en place leur premier plan de développement urbain intégré. C'est notamment le cas pour les villes d'Europe de l'Est qui n'avaient que peu d'expérience en la matière et qui ont tiré des enseignements conséquents des échanges de bonnes pratiques et des apports théoriques conduits au sein des réseaux thématiques.

Ainsi, certaines villes ont été amenées à reconstruire la notion même de régénération urbaine. La ville de Kobanya, en Hongrie (REGGOV), affirme avoir ainsi grandement bénéficié des échanges transnationaux dans la production de son PAL : « *Les réunions REGGOV nous ont convaincus de l'intérêt d'élaborer un projet de renouvellement urbain complexe incluant la dimension sociale, plutôt qu'un simple projet de rénovation du quartier. Puis, durant l'élaboration de notre PAL, les rencontres thématiques ont constitué un outil important pour voir si nos idées s'avéraient pertinentes ou non. Par exemple, nos partenaires REGGOV affirmaient qu'à long terme, le centre de soins pour toxicomanes qui posait problème dans le quartier devait être relocalisé. Nous avons aussi établi une collaboration informelle avec la ville hongroise partenaire de Nyiregyhaza. Nous y envisageons une visite prochaine avec certains membres de notre GAL, afin d'examiner quels sont leurs résultats. »*

Aujourd'hui, le PAL de la ville de Kobanya pour le quartier de Pongrac est le résultat d'une forte mobilisation des habitants qui ont été étroitement associés à sa conception et seront également impliqués dans sa mise en œuvre concrète. Ce processus très participatif représente pour la ville un changement d'horizon majeur et constitue une première expérience en matière de développement urbain intégré, qui fera sans doute référence pour de nouveaux projets urbains.

### REGGOV : des relais citoyens pour participer au projet de réhabilitation du quartier de Pongrac à Kobanya (Hongrie)

Dès le lancement du projet URBACT de réhabilitation du quartier de Pongrac à Kobanya, la municipalité a souhaité impliquer dans le groupe d'appui local, en plus de l'autorité de gestion, des représentants (souvent les concierges) de chacun des 20 immeubles concernés. Pendant ces réunions, un bureau de planification a formulé des propositions pour la rénovation du quartier, et les 20 représentants relais des citoyens ont pu poser des questions et faire part de leur perception du projet, des besoins et priorités des habitants : augmentation de la sécurité dans le quartier, diminution du trafic, création d'aires de jeux pour les enfants et de lieux de rencontre pour les jeunes, réaménagement des parcs et jardins publics. Les réunions du GAL ont été le lieu de nombreux débats sur ce projet de réhabilitation.

La mobilisation de ces représentants d'immeuble ne s'est pas arrêtée là et s'est poursuivie en leur faisant jouer un rôle de relais d'information vers les habitants. Ils ont participé à la présentation du projet auprès des citoyens via des réunions publiques, des maquettes et des plaquettes d'information. Le consensus a été parfois difficile à trouver car la conciliation des besoins des différents publics (personnes âgées, familles avec enfants et jeunes) n'est pas toujours aisée.

Pour finaliser ce processus de participation, la municipalité de Kobanya a ensuite organisé deux forums. Le premier était dédié à tous les résidents, et plus de 70 y ont participé. Le second forum, organisé par l'école primaire locale pour sensibiliser les enfants de la région aux enjeux de la rénovation urbaine, a rencontré un vif succès. Les enfants ont été très actifs, créatifs et enthousiastes à l'idée de participer, par exemple, à l'aménagement de leurs terrains de jeu.

## b/ Recevoir et donner : la question des équilibres dans les échanges

Au regard de l'impact du programme URBACT sur les villes d'Europe de l'Est, il est à souligner que les apports concrets des réseaux pour les villes partenaires d'Europe occidentale apparaissent moins lisibles et, sans doute, moins consistants. Ils portent davantage sur des détails de mise en oeuvre que sur des actions structurantes, ces villes étant déjà expérimentées et bien outillées. Ainsi, dans le cadre du réseau REGGOV, la ville suédoise de Södertälje estime avoir obtenu une aide substantielle de la part du chef de file (Duisbourg) pour tenter d'impliquer l'autorité de gestion suédoise dans les réunions et les échanges. Elle estime par ailleurs que les échanges transnationaux ont suscité une forme d'émulation positive, chaque partenaire souhaitant élaborer le meilleur PAL possible, ce qui s'est avéré très stimulant pour les villes partenaires.

En revanche, la ville de Södertälje avait des attentes très précises en intégrant le réseau REGGOV : elle souhaitait améliorer ses connaissances sur la façon de travailler avec les minorités ethniques afin de les rendre partenaires des processus de rénovation urbaine, disposer de méthodes nouvelles visant à créer des réseaux durables entre les habitants et, enfin, disposer d'outils sur la façon d'élaborer des projets de rénovation urbaine qui attirent de nouveaux investisseurs, habitants et entreprises. Sur ces différents aspects, la ville de Södertälje n'a pas eu les réponses escomptées, ce qui l'amène à souligner la nature quelque peu dissymétrique des échanges menés dans le cadre des réseaux URBACT : « *Dans une certaine mesure, le processus d'échange transnational s'est quelque peu apparenté à une "leçon" donnée par les États anciens de la zone de compétitivité aux nouveaux membres de l'Union européenne. Pourquoi pas ? Mais cela crée un déséquilibre entre ceux qui donnent et ceux qui reçoivent. C'est sans doute quelque chose qui mérite réflexion. De manière plus précise, les réunions se sont souvent fondées sur le « bon modèle » de gouvernance* »

*des partenaires allemands et hollandais, avec l'idée que de tels modèles devaient être appliqués chez tous les partenaires. Il ne s'agit pas d'une critique mais plutôt d'un constat sur lequel il faut réfléchir.»*

Si les échanges se sont avérés parfois quelque peu déséquilibrés entre les villes concernées par l'objectif « Convergence » et celles concernées par l'objectif « Compétitivité régionale et emploi », il semble néanmoins que chacun y ait trouvé, peu ou prou, matière à réflexion et à progrès. Pour les villes d'Europe occidentale, les apports ont concerné des points très particuliers des projets de développement intégré et notamment des questions de gouvernance analysées dans la deuxième partie de l'ouvrage : comment améliorer la coordination des différentes échelles d'intervention nationale, régionale et locale ? Comment décloisonner les modes de financement des projets ? Comment mobiliser les acteurs privés dans le développement urbain ? C'est également par le partage d'expériences que certaines villes ont pu affiner des méthodologies ou des concepts particuliers, comme en témoigne l'expérience de la ville de Mulhouse et son « contrat social multipartite », retravaillé dans le cadre du réseau TOGETHER.

### Ivan Tosics, expert principal du projet NODUS

« *Initialement, NODUS visait à étudier les liens entre les politiques régionales en matière de planification urbaine et les politiques locales de réhabilitation, en montrant leur apport mutuel. On a constaté que la plupart du temps, les programmes de réhabilitation n'avaient que très peu d'impact sur la politique locale et régionale. Une approche intégrée pouvait donc être appliquée localement sans prendre en considération le niveau régional. Le projet NODUS a mis en valeur, au regard des expériences étudiées, le rôle essentiel de la politique régionale. Il apparaît en effet important que les quartiers sensibles soient reliés à des zones urbaines offrant de réelles opportunités économiques. Pour ce faire, la vision d'ensemble stratégique des autorités régionales paraît cruciale. Il a donc été décidé que chaque GAL intégrerait des représentants issus à la fois des autorités locales et régionales. L'impact a été non négligeable pour certains partenaires et notamment pour la Catalogne où les villes sont dorénavant intégrées au programme d'aménagement régional. En Pologne, la ville de Katowice a impliqué pour la première fois dans son PAL les acteurs des différents échelons territoriaux.»*



### TOGETHER : pour Mulhouse (France), l'expérience URBACT apporte une valeur ajoutée pour l'expérimentation de la co-responsabilité en Europe

Sébastien Houssin, coordinateur de la démarche de co-responsabilité au sein de la municipalité de Mulhouse, a mentionné plusieurs apports importants de sa participation au réseau URBACT :

- Une amélioration de la méthode de co-responsabilité du Conseil de l'Europe, car chaque pays l'expérimente à travers des actions pilotes. Cela permet de croiser les indicateurs et de comparer les résultats de chacun. Le partenariat est en cela très riche et des relations bilatérales se développent et se prolongeront probablement au-delà du projet, avec les Belges par exemple. Ces derniers expérimentent de manière très rigoureuse la méthode du Conseil de l'Europe et à une échelle géographique assez large, élément nouveau pour la ville de Mulhouse.
- Un enrichissement des actions pilotes menées au sein de chaque ville partenaire grâce aux échanges transnationaux, contribuant à identifier de nouvelles idées.
- L'apport d'un regard extérieur via l'expert thématique du projet permettant d'évaluer les actions mises en place.
- La diffusion plus large d'expérimentations. Le contrat social multipartite, par exemple, avait été testé avant URBACT. Le projet TOGETHER a permis de généraliser l'expérimentation et de formaliser une méthodologie via la rédaction du PAL.

### c/ Une acculturation progressive au développement urbain intégré

La valeur ajoutée des échanges menés dans le cadre des réseaux d'échange et d'apprentissage URBACT se situe essentiellement dans la confrontation de chaque ville partenaire à d'autres modes de faire et d'autres principes d'intervention. Cet échange permet de questionner ses propres pratiques et de remettre en question un certain nombre de stéréotypes et d'idées préconçues, comme l'explique l'expert thématique Peter Ramsden, responsable du pôle Intégration sociale et gouvernance pour URBACT : «URBACT permet d'ouvrir les yeux des partenaires

### NODUS : l'apprentissage par l'échange d'expériences en Émilie-Romagne (Italie)

La participation au réseau NODUS a permis à la région Émilie-Romagne de comparer plusieurs de ses approches à celles d'autres collectivités européennes partenaires du projet. L'analyse des pratiques de chaque ville et région partenaire lui a permis de questionner ses propres initiatives.

Le projet a mis en lumière les similitudes des enjeux et la diversité des réponses apportées par chacun. Les origines du déclin socioéconomique des zones résidentielles construites dans les années 1960 sont les mêmes, quelle que soit la ville. Succès ou échecs, les initiatives des collectivités locales ont démontré l'importance de coordonner l'action des différentes administrations et de prendre en compte le rôle des acteurs privés. Le projet a également souligné la nécessité d'engager un travail d'évaluation et d'ajustement des politiques publiques dans les démarches de réhabilitation.

Ce projet aura permis à la région Émilie-Romagne de confronter son expérience à celles des autres partenaires, d'améliorer sa stratégie de développement urbain en apprenant des erreurs et des succès de chaque partenaire.

### NODUS : l'échange vecteur d'excellence urbaine en Pologne

Si la trop grande diversité des partenaires au sein du réseau NODUS a été un frein, elle a également été un atout considérable pour les villes et régions les moins expérimentées. Le projet a effectivement représenté une opportunité unique pour les partenaires d'échanger et de valoriser leurs expériences et leurs pratiques. L'implication d'experts dans divers domaines et la mise en place d'un groupe d'appui local dans chaque ville partenaire a permis de disséminer les travaux effectués au sein du réseau et d'en accroître l'influence. En élaborant son plan d'action local, la ville de Katowice, par exemple, espère ainsi développer le premier modèle d'intervention cohérent et intégré de Pologne. Il sera en effet le tout premier programme de réhabilitation urbaine à avoir été élaboré en partenariat avec l'ensemble des autorités locales et régionales.

sur l'existence d'autres expériences européennes pertinentes et pouvant les aider à améliorer leurs politiques locales. URBACT contribue à les faire progresser.»

### Juan Lopez, chef de file de NODUS

*«La diversité des interprétations faites initialement de certains concepts clés comme les zones urbaines sensibles, la planification urbaine ou l'approche intégrée, a obligé l'ensemble des partenaires à revoir leurs conceptions préétablies. Cette diversité a permis d'enrichir la réflexion du groupe en ajoutant une certaine complexité. Au final, celle-ci contribue à ce que chaque partenaire ait une meilleure compréhension de la réhabilitation urbaine et de ses enjeux.»*



### URBACT en quelques mots ?

#### Paroles de chefs de file...

- «Apprendre, réfléchir, agir», Reinhard Fischer, Berlin, chef de file du projet CONET.
- «Citoyenneté européenne – l'Europe existe», «Histoire et destin commun – nos sorts sont liés !» et «On a envie d'y retourner – l'épanouissement personnel doit devenir collectif!», Stéphane Bienvenue, Vaulx-en-Velin, partenaire du projet CONET.
- «URBACT permet de partager, de mieux se comprendre et surtout de développer de nouvelles idées», Brigitte Grandt, Duisburg, chef de file du projet REGGOV.
- «Européen», «Groupe d'appui local» et «Plan d'action local», Sébastien Houssin, Mulhouse, chef de file du projet URBACT.



Pour certaines villes partenaires, les apports des réseaux URBACT se situent également dans la valorisation de ce qui existe déjà et des éléments positifs sur lesquels on peut s'appuyer pour avancer. Le regard des villes partenaires et leur intérêt joue un rôle d'encouragement dont les bénéfices ne sont pas négligeables, comme l'explique la ville de Nyiregyhaza, en Hongrie (REGGOV) : «*En plus de nous aider à découvrir de nouvelles solutions et des exemples de bonnes pratiques chez nos partenaires, le réseau nous a aidés à reconnaître que, bien que nous ayons encore beaucoup à apprendre, nous avons déjà accompli de nombreuses choses intéressantes. Cette reconnaissance nous donne la confiance nécessaire pour initier, dans le futur, de nouvelles actions et expérimentations innovantes.*» À ce titre, les villes participant aux réseaux URBACT estiment que cette démarche constitue un point de départ, un socle pour le développement de projets futurs, davantage qu'elle ne signe l'aboutissement d'un processus.

### Trois questions à...

#### Reinhard Fischer, chef de file du projet CONET

##### Quel est l'impact du projet CONET sur la stratégie de la ville de Berlin ?

*Le schéma de gestion des quartiers de Berlin, qui a débuté en 1999, s'est poursuivi et a été ajusté en continu. Intégrer le programme URBACT nous a permis de présenter notre approche et d'apprendre des autres. Nous avons gagné un nouveau regard, de nouvelles idées. Je citerai trois exemples précis pour illustrer ce point : à travers la participation de la ville de Malmö comme partenaire du projet, nous avons été incités à réfléchir à de nouveaux concepts de connaissance et d'éducation ; avec notre partenaire espagnol, la ville de Gijón, nous avons été amenés à repenser la relation entre la gestion des quartiers et les quartiers de centre-ville ; pour le développement d'un nouveau projet visant à améliorer la situation sociale et éducative des familles roms, apprendre de nos partenaires roumains et bulgares a été très enrichissant.*

*Mais ce serait une erreur de penser que les échanges européens et les programmes comme URBACT apportent des solutions «uniformes» qu'il suffirait de copier-coller.*

##### Comment la diversité des approches et l'échange d'expériences ont influencé vos propres actions ?

*Naturellement, la diversité de modes de gouvernance et des personnalités dans de tels échanges amène à un caléidoscope d'opportunités à découvrir et à saisir. Mais ce sont les similarités de nos problèmes qui étaient les plus frappantes : le chômage, les discriminations, la mauvaise image des quartiers en difficulté... Le Guide de la cohésion sociale, produit du projet collectif CONET, montre à la fois la diversité des approches et offre de nombreux exemples grâce aux 11 villes que compte ce réseau URBACT.*

##### Qu'est-ce que vous a apporté le réseau CONET ?

*L'implication dans le réseau et dans le groupe d'appui local nous a apporté des contacts, des nouvelles idées et a stimulé nos projets. Être sollicité pour présenter son travail et ses actions à d'autres participants de pays européens, répondre à leurs questions nous aide à prendre de la distance et à améliorer notre travail en continu. Visiter les villes de ses partenaires et découvrir leurs approches est très utile, cela donne l'opportunité de réfléchir aux dimensions de leur travail qui pourraient être adaptées et utiles pour votre propre politique.*

*L'université d'été de Cracovie a apporté, de surcroît, un appui méthodologique pour le travail en groupe et s'est révélée être une très bonne occasion de rencontrer des participants d'autres réseaux URBACT.*



Au-delà, les participants aux réseaux mettent en avant la construction d'une « culture commune » du développement urbain et la prise de conscience d'une communauté d'intérêt entre villes européennes. Il suffit, pour s'en convaincre, d'écouter les chefs de file des différents réseaux lorsqu'ils résument, en quelques mots, ce que représente pour eux le programme URBACT. Les échanges permettent non seulement de s'améliorer individuellement, mais aussi de comprendre collectivement qu'en

dépit des contextes politiques géographiques ou économiques singuliers, les villes européennes partagent de nombreuses préoccupations communes et ont certainement beaucoup à apprendre les unes des autres.

Au final, c'est bien la somme des échanges et l'ensemble des jalons posés par le programme URBACT qui contribuent à produire une plus grande intelligence collective et à faire évoluer les pratiques professionnelles.



# CONCLUSION

En France, la notion de quartier défavorisé renvoie communément à ces espaces de ségrégation urbaine et sociale, situés le plus souvent aux franges des métropoles et qui font aujourd’hui l’objet de projets de rénovation urbaine conséquents visant à les redynamiser et à en modifier durablement l’image. Ces quartiers et leurs caractéristiques actuelles s’inscrivent dans l’histoire socio-urbaine du siècle passé : ils sont liés à des déterminants politiques et sociaux (les vagues d’immigrations et les politiques successives de regroupement familial), à des stratégies d’aménagement urbain (la création des grands ensembles au cours des années 1960 et 1970), à la désindustrialisation et à ses conséquences, la polarisation spatiale des difficultés économiques au cours de ces dernières décennies.

Longtemps sous la loupe des chercheurs et des analystes urbains, faisant l’objet de dispositifs d’intervention spécifiques (politique de la ville, rénovation urbaine...), ces quartiers connaissent pourtant une situation qui tend à se dégrader, faisant de certains d’entre eux des espaces ségrégés concentrant les populations les plus fragiles et les plus exclues. Confrontés à ces constats, les élus mais aussi les techniciens en charge du développement urbain, les bailleurs sociaux, les associations et l’ensemble des acteurs qui interviennent dans ces quartiers s’interrogent et remettent en question leurs modes de faire, sans toutefois trouver aisément des réponses pour enrayer durablement les processus de marginalisation qui affectent ces quartiers et répondre aux difficultés pluridimensionnelles (sociales, économiques, sanitaires, etc.) auxquelles se trouvent exposés leurs habitants.

À cet égard, la participation aux réseaux d’échange URBACT permet aux villes françaises de décaler le regard porté sur leurs propres difficultés et de réinterroger leurs pratiques et leurs représentations. Apportant un souffle nouveau, elle leur fournit de nouvelles

perspectives de réflexion et d’intervention sur des problématiques communes à l’ensemble des acteurs du développement des quartiers.

En effet, si les villes participantes aux réseaux d’échange URBACT n’ont ni la même envergure, ni les mêmes caractéristiques urbaines et socioéconomiques, elles se trouvent confrontées à des problématiques similaires, liées à l’accumulation de problèmes économiques, sociaux et environnementaux au sein des quartiers. L’examen des rapports préliminaires le montre clairement, les points de convergence entre les professionnels français et les homologues européens sont nombreux, qu’il s’agisse d’aborder la question de l’insertion des jeunes, de la façon de lutter contre la monofonctionnalité des quartiers, ou qu’il s’agisse encore de la question de l’intégration des populations roms.

Si les problématiques rencontrées sont souvent communes, les réponses imaginées diffèrent en revanche d’un pays à l’autre, d’une ville à l’autre : cette diversité d’idées, de concepts et d’approches compose sans nul doute la richesse essentielle des réseaux URBACT. Le contenu des échanges met ainsi en relief les différentes « manières de faire » en matière de développement des quartiers, qui sont autant de sources d’inspiration possibles pour les professionnels de la politique de la ville, qu’il s’agisse des notions de « co-responsabilité », de « capital social », etc.

Au-delà de ces constats, les réseaux d’échange URBACT affirment et réaffirment l’impérieuse nécessité de promouvoir en Europe un développement plus intégré des quartiers. Si cette position de principe ne semble plus faire débat aujourd’hui, il n’en demeure pas moins que des progrès sensibles restent à réaliser pour qu’une telle approche soit effectivement mise en œuvre au sein des quartiers défavorisés, en Europe comme en France. Au sein des projets de rénovation urbaine

français, où un effort massif est porté sur la restructuration de l'habitat et des espaces publics, certaines dimensions doivent encore être pleinement intégrées, comme l'articulation entre projet social et projet urbain, le développement économique des quartiers dans le cadre d'une approche stratégique communale, voire intercommunale, ou encore la participation effective des habitants aux projets qui les concernent et à la vie de leur quartier.

Sur ce dernier point, les réseaux URBACT s'avèrent là en coresources d'inspiration. Soulignant que les démarches de participation publique sont généralement dominées par des personnes issues des classes moyennes, les membres du réseau CONET ont ainsi rappelé que, pour attirer les habitants les plus défavorisés, les modalités de la participation doivent s'inscrire dans une procédure plus large de développement de la communauté : par le biais des relations informelles, des relations interpersonnelles, de groupes ou de comités locaux. Cette approche anglo-saxonne de la démocratie participative, qui s'appuie sur des communautés ethniques ou d'intérêt, est encore peu mise en avant dans les quartiers français, mais ne fait pas moins pour autant l'objet de vifs débats entre les professionnels de la politique de la ville.

Nous avons vu cependant qu'une démarche d'échange et d'apprentissage, qui plus est au niveau européen, a très rarement un impact direct et mesurable à court terme sur un projet opérationnel, en ce qu'elle nécessite d'en passer par un processus non linéaire d'acculturation et de conviction des partenaires au niveau local, entre contraintes technico-financières et résistances au changement. La véritable plus-value se situe dans la production de connaissances et les échanges qui permettent aux professionnels de terrain de mieux convaincre leurs élus, de nouer des partenariats bilatéraux avec des villes rencontrant des problématiques similaires, voire de bénéficier d'un meilleur accès aux financements européens par l'accès à l'information et aux réseaux. À cet égard, la participation aux réseaux URBACT constitue un premier pas, un « socle » à partir duquel peuvent s'élaborer de nouveaux projets, de nouveaux échanges.

Dans ce processus d'acculturation et de production d'une intelligence collective, l'une des principales plus-values du programme consiste à interroger les villes sur leur façon de concevoir les projets urbains et les incite à réfléchir, au travers de la formation des GAL et de l'élaboration des PAL, à de nouvelles manières de concevoir la gouvernance, non pas comme le constat d'échec des politiques publiques ou des gouvernements mais comme le moyen de recréer une capacité d'action collective et démocratique. C'est également la question des coopérations verticales qui est abordée au travers du concept de « gouvernance multi-niveaux » promu par certains réseaux qui réaffirment l'importance des coopérations entre le niveau local et régional, mais aussi des coopérations horizontales, au travers des principes de co-responsabilité et de développement communautaire. À ce titre, la mise en place de coopérations dites « verticales » semble achopper sur la difficulté de mettre en œuvre des projets urbains intégrés alors que les fonds européens sont eux-mêmes cloisonnés entre Feder et FSE, autant que sur les désaccords constatés entre ceux qui prônent le renforcement de l'échelon régional, ceux qui défendent la mise en œuvre d'outils de coopération et de participation au niveau communal, afin de dépasser les limites d'une intervention à cet échelon territorial.

Les partenaires des réseaux se sont également beaucoup questionnés sur le bon positionnement des démarches de veille et d'évaluation qui soient susceptibles à la fois de produire une approche globale et systémique des territoires prioritaires, tout en réorientant les actions et les stratégies locales. La mise en place d'indicateurs pour évaluer le bien-être social et environnemental a d'ailleurs été au cœur des débats en écho au processus d'élaboration du Cadre de référence pour la ville européenne durable.

Au-delà de l'impact immédiat des échanges, URBACT contribue à faire évoluer les cultures professionnelles et à construire l'Europe de demain : s'inspirer des autres pour s'améliorer localement (*prendre*) et promouvoir la culture du développement urbain intégré en direction des pays moins développés ou plus récemment entrés dans l'Union (*donner*),

constituent la pierre angulaire des réseaux thématiques et des groupes de travail. Au terme du travail effectué, et riches de leurs expériences et de leurs échanges, les villes participantes aux réseaux URBACT ont ainsi affirmé un certain nombre de principes et d'actions pour un développement urbain plus intégré au service des quartiers défavorisés.

Des stratégies et des principes d'intervention sont donc établis. Mais au-delà des injonctions à «toujours mieux faire», il reste cependant à poser les bases de leur mise en œuvre effective et, plus largement, à répondre à la question

aigüe du financement des stratégies et des actions de développement urbain intégré. À l'heure où la plupart des pays européens sont frappés par la crise économique et voient se réduire leurs marges de manœuvre budgétaires, où la politique de la ville à la française cherche à réformer ses modes d'intervention, il apparaît plus que jamais urgent de retrouver l'esprit d'innovation et d'expérimentation nécessaire au développement des quartiers en difficulté. Parce qu'ils promeuvent de nouvelles réflexions et méthodes d'intervention, les réseaux d'échange URBACT semblent nous montrer le chemin à suivre.

#### Synthèse des recommandations effectuées par les réseaux REGGOV et CONET

- **Les projets locaux doivent être intégrés dans une stratégie globale à l'échelle de la ville :** les PAL doivent tenir compte des interdépendances avec les autres quartiers et s'intégrer dans la politique globale de la ville.
- **Développement urbain intégré : des projets axés sur les quartiers et une approche transsectorielle.** L'acceptation de cette stratégie par les communautés locales et les médias constitue également un soutien primordial. Être dans une logique d'amélioration des connections et des solidarités entre la ville et le quartier.
- **Motiver et associer les habitants et plus largement toutes les personnes susceptibles de contribuer à donner au citoyen un rôle actif,** en particulier les jeunes gens. Renforcer les réseaux locaux d'habitants et leur sentiment d'appartenance au quartier. Miser sur le potentiel des habitants, lutter contre toutes les formes de discrimination et renforcer la compréhension intergénérationnelle. Des résultats à court terme doivent être assortis d'une vision à long terme : les autorités de gestion doivent articuler soutien aux «projets courts» et «projets longs».
- **Ouvrir et adapter les services et les équipements aux besoins des habitants** afin que les personnes défavorisées puissent aussi y avoir accès.
- **Une mise en réseau du travail des villes au niveau régional :** cet échange continu d'idées et d'informations favorise également le développement d'un climat de confiance mutuelle à tous les niveaux d'intervention, du quartier à l'autorité de gestion des fonds européens.
- **Coconstruction : la coopération comme principe de travail.** Le succès et l'efficacité d'un projet intégré de régénération repose sur la coopération entre les villes et leurs autorités de gestion, mais aussi entre les villes elles-mêmes au niveau régional.
- **Les investissements de régénération physique doivent être assortis d'actions d'insertion sociale :** ce type d'action devrait être rendu obligatoire par l'allocation à cet effet d'une quotité des fonds consentis par les programmes structurels européens.
- **Un système de surveillance à tous les niveaux :** pour alerter les autres quartiers confrontés à des problèmes similaires, pour piloter des politiques de développement urbain à long terme et les pérenniser.
- **Les programmes spéciaux de financement : une opportunité d'innovation qui doit s'insérer dans la politique globale des villes.** Il est nécessaire de trouver des solutions pour maintenir des projets et des structures de gestion durables dans les quartiers, et d'intégrer ces actions dans la politique globale de la municipalité.
- **La performance des programmes opérationnels peut être optimisée :** les municipalités doivent être mieux informées sur le fonctionnement des programmes opérationnels. Ces derniers devraient également offrir plus de possibilités de combiner des financements FEDER et FSE. De plus, les autorités de gestion devraient consulter les villes sur leurs expériences et besoins sur le terrain avant d'établir les règles d'utilisation des programmes opérationnels.
- **Agenda urbain européen : un rôle renforcé pour les villes** (la stratégie Europe 2020). Dans cette optique, l'identification des champs de politique de cohésion pouvant être du ressort des villes revêt une importance majeure.

# CAHIER DE PRÉSENTATION DU PROGRAMME URBACT ET DES RÉSEAUX MOBILISÉS POUR LA PUBLICATION

## URBACT, c'est quoi ?<sup>1</sup>

En 2002, l'Union européenne s'engage sur le terrain en faveur d'un développement urbain équilibré et dynamique : elle crée URBACT, un programme d'échange de bonnes pratiques qui place les villes au cœur de sa démarche. URBACT permet à ces villes de travailler ensemble pour construire et partager des réponses aux grands enjeux urbains. Il fait émerger des solutions urbaines transversales, nouvelles et durables. URBACT prend la suite des programmes européens URBAN qui visaient une approche intégrée et participative de la régénération urbaine dans les quartiers en difficulté. URBACT est cofinancé par le Fonds européen de développement régional (FEDER) et les États membres et partenaires.

Le 2 octobre 2007, la Commission européenne donne le coup d'envoi d'URBACT II, qui prendra fin en 2013. Chaque projet URBACT II réunit six à douze partenaires qui travaillent ensemble pendant deux à trois ans. URBACT II se positionne comme un programme européen d'échange destiné à favoriser le «développement urbain durable» des villes. Il fait émerger des solutions concrètes, partager les bonnes pratiques et enseignements tirés des échanges à quelque 300 villes, 29 pays et 5 000 participants actifs. URBACT permet à de nombreuses villes européennes de travailler ensemble dans le cadre de projets d'échange et de capitalisation d'expériences. Chaque projet se consacre à une problématique urbaine spécifique, comme par exemple l'insertion des jeunes (My Generation), l'habitat social (Suite) ou la prise en compte du patrimoine historique dans le développement urbain (Hero).

## Un projet URBACT, ce sont :

- 6 à 12 villes (ou autres partenaires)
- qui échangent, partagent et travaillent ensemble pendant deux à trois ans,
- autour d'une thématique urbaine spécifique
- liée au développement urbain durable ;
- des partenaires locaux qui élaborent des plans d'action locaux (voir glossaire) concrets
- et élaborent des outils et recommandations pour les autres villes européennes.

1 - La présentation d'URBACT proposée ici reprend les éléments d'information disponibles sur le site Internet d'URBACT : <http://urbact.eu/fr/homepage-2/>

Pour cela, URBACT remplit quatre missions :

#### Animer et concrétiser

Les projets URBACT réunissent principalement des villes mais aussi d'autres collectivités locales, des universités ou des centres de recherche. Ils utilisent des méthodologies éprouvées pour coordonner les échanges de ces nombreux partenaires, diversifiés et physiquement éloignés. URBACT s'assure de la qualité et du réalisme des résultats en impliquant des acteurs clés de chaque ville partenaire à travers les groupes de soutien locaux qui définissent un plan d'action local pertinent et efficace.

#### Analyser et capitaliser

URBACT met en commun les enseignements issus des projets, en faisant émerger des réponses transversales intégrant les dimensions économiques, sociales, culturelles et environnementales du développement urbain. Ce programme d'échange mobilise des expertises complémentaires : celles des praticiens dans les villes partenaires, celles d'experts de chaque projet mais aussi celles de « managers » de pôles thématiques.

#### Valoriser et diffuser

URBACT met les résultats des travaux à disposition de tous les acteurs de la ville en Europe. Face aux grands enjeux

urbains, URBACT ne propose pas de recettes universelles « prêtées à l'emploi » mais donne accès à des solutions qui se sont révélées efficaces dans certains contextes. Le programme s'appuie pour cela sur son site web et ses relais – les points de dissémination nationaux – qui permettent d'offrir des informations dans la langue de chaque pays. Il organise régulièrement des conférences ouvertes à tous les publics et diffuse des publications.

#### Financer

URBACT finance le fonctionnement des projets, avec des budgets maximaux compris entre 300 000 et 710 000 euros. En revanche, il ne finance pas la mise en œuvre des plans d'action locaux qui est prise en charge par les partenaires ou par d'autres programmes (FEDER, Fonds social européen, etc.).

### URBACT, comment ça marche ?

Les opérations d'échange et d'apprentissage sont mises en œuvre au travers de réseaux thématiques et de groupes de travail. Le programme met particulièrement l'accent sur la qualité des résultats des échanges et la large diffusion des enseignements tirés et des pratiques pertinentes identifiées, notamment en matière de politiques développées par les villes partenaires.

	Réseaux thématiques	Groupes de travail
Composition	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 8 à 12 partenaires d'au moins trois États différents</li> <li>• 1 chef de file</li> <li>• 3 partenaires au maximum peuvent ne pas être des villes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6 à 8 partenaires d'au moins trois États différents</li> <li>• 1 autorité publique chef de file</li> <li>• au moins 2 partenaires doivent être des villes</li> </ul>
Durée	<p>3 ans</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• phase de développement : 6 mois</li> <li>• phase de mise en œuvre : 30 mois</li> </ul>	<p>2 ans</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• phase de développement : 4 mois</li> <li>• phase de mise en œuvre : 20 mois</li> </ul>
Budget	Entre 300 000 et 710 000 euros	Entre 150 000 et 300 000 euros

Chaque projet URBACT est piloté par un chef de file responsable de la mise en œuvre du projet et de sa gestion administrative et financière. Chacun mobilise un expert référent qui l'accompagne pendant toute la durée de ses travaux et dont la connaissance pointue et l'expérience concrète des questions traitées par le projet constituent des critères de sélection essentiels. L'expert soutient le projet tant sur le fond que sur les méthodes ; il contribue aux réflexions du programme au nom du projet. Au fil de ses travaux, chaque projet peut aussi faire appel à un nombre limité d'experts thématiques pour un apport thématique spécifique.

Au total, URBACT II soutient 44 projets regroupés dans plusieurs zones d'expertise<sup>1</sup>. Neuf domaines thématiques ont été identifiés et regroupés en trois pôles thématiques qui réunissent les projets URBACT travaillant sur des sujets similaires ou complémentaires.

Chaque pôle thématique comprend les partenaires chefs de file et les experts référents des projets URBACT qui lui ont été rattachés, ainsi qu'un responsable de pôle thématique chargé de coordonner et de contribuer aux activités du pôle. Une première série de trois pôles thématiques a été mise en place au lancement du programme afin que tous les projets approuvés pour la phase de développement aient pu être rattachés dès le début à l'un de ces pôles. Les pôles thématiques créés sont les suivants :

- Les villes, moteurs du développement économique et de la création d'emplois
- Les villes, l'intégration sociale et la gouvernance
- Les villes, plateformes pour un développement urbain intégré et durable

### Les instances de pilotage du programme URBACT II

#### La Commission européenne

La Commission européenne définit et assure la coordination globale de toutes les actions liées aux fonds structurels dans les régions européennes. Partie prenante de ces actions, le programme URBACT et ses projets bénéficient d'un cofinancement – à hauteur de 78 % du budget – de la part de la Commission (à travers le Fonds européen de développement régional – FEDER). Elle a aussi un rôle de conseil au sein du comité de suivi d'URBACT II, où elle est représentée par la Direction générale de la politique régionale (DG REGIO).

#### Le comité de suivi

Il fixe les orientations stratégiques d'URBACT et, par ses décisions, assure l'efficacité et la qualité de ses travaux. Par exemple, il approuve les projets URBACT, décide du lancement d'un nouvel appel à projets, vérifie régulièrement l'avancement des projets et le suivi des budgets, prend toutes les décisions nécessaires à la mise en œuvre du programme, etc. Conformément aux principes d'action de l'Union européenne, il exerce ses activités en toute transparence. Il met en place des processus de validation rigoureux, avec des contrôles à différents niveaux et moments de la vie du programme.

#### L'autorité de gestion : le SGCIV

Le Secrétariat général du Comité interministériel des Villes (SGCIV) est sous la responsabilité du ministère français en charge de la Politique de la ville. Responsable de la mise en œuvre du programme, le CIV s'assure que ce dernier est géré conformément à la loi et aux procédures financières européennes.

#### Le Secrétariat URBACT

Le Secrétariat URBACT assure la mise en œuvre et le suivi des principales activités d'URBACT :

- Il coordonne et anime le suivi des travaux des projets et du processus de capitalisation et de dissémination des connaissances à l'échelle du programme ;
- Il diffuse les résultats des travaux et des projets auprès des acteurs des villes en Europe ;
- Il assure la gestion administrative et financière du programme.

Par ailleurs, le Secrétariat prépare les travaux du comité de suivi du programme et l'assiste dans son fonctionnement.

1- <http://urbact.eu/fr/header-main/nos-projets/liste-des-projets/>

# REGGOV

## *Une gouvernance régionale pour un développement intégré et durable des quartiers défavorisés*

Le réseau REGGOV rassemble neuf villes autour d'un constat partagé : l'approche intégrée en matière d'intervention dans les quartiers défavorisés a montré son efficacité dans de nombreux pays fondateurs de l'Union européenne. Pour autant, les différents moyens de mettre en œuvre, de développer et de financer de telles politiques restent peu connus dans le reste de l'Europe. Le réseau REGGOV entend rendre ce savoir pratique accessible et permettre aux différentes villes partenaires de définir et de mettre en œuvre leurs propres stratégies de développement intégré.

Les partenaires du réseau partagent en effet une interrogation commune : comment établir et mettre en œuvre un modèle efficace de gouvernance du développement intégré des quartiers défavorisés afin d'aboutir au succès durable de l'intervention dans ces territoires ?

L'expérience portée par la ville allemande de Duisburg, chef de file du réseau, en matière de développement intégré des quartiers défavorisés montre l'importance d'une double réponse à cette question :

- Il s'agit, d'une part, de **permettre une coopération horizontale efficace et durable au niveau local** en s'assurant que le développement et la mise en œuvre des PAL intégrés que mobilisent l'ensemble des partenaires (associations, personnes ressources, organisations privées ou institutionnelles) afin de prendre appui sur l'ensemble des ressources d'un territoire et de favoriser une véritable synergie.
- D'autre part, il s'agit de **renforcer les formes de coopération verticale** – en partant du quartier jusqu'au niveau de l'autorité régionale de gestion et en passant par la commune. La coopération verticale apparaît comme cruciale dans la mesure où elle peut permettre un meilleur support technique et financier des programmes mais également de porter une intervention



mieux coordonnée et plus efficace des différents partenaires, quels que soient leurs champs d'intervention.

Cette double approche, qui allie coopération verticale et horizontale, se retrouve dans la notion de gouvernance multi-niveaux largement mise en avant dans les travaux du réseau. À partir de cette notion partagée, chaque ville a défini un **modèle de gouvernance adaptée** et un PAL intégré dans au moins un des quartiers fragiles qu'elle comprend sur son territoire.

La place accordée aux autorités de gestion au sein du projet REGGOV a permis au réseau de bénéficier du **label Fast Track** qui garantit un accompagnement et une participation active de la Commission européenne à ses travaux.

La conférence finale du réseau REGGOV s'est tenue à Duisburg le 12 mai 2011 et a réuni plus de 150 participants autour des questions de coopération et de gouvernance dans les quartiers fragiles, dans un contexte de développement intégré durable. Cette rencontre a également été l'occasion de présenter les dix recommandations portant sur les «**obstacles à dépasser et conditions de réussite pour une bonne gouvernance multi-niveaux**».

### EN BREF

- Avril 2008 – 2011
- Expert leader : Petra Pottz
- Chef de file : Duisburg (Allemagne)
- <http://urbact.eu/fr/projects/disadvantaged-neighbourhoods/reg-gov/homepage/>

# CONET

**Le réseau thématique CONET a été lancé en 2008 avec l'objectif d'explorer de nouvelles approches visant à renforcer la cohésion sociale au sein des quartiers défavorisés. Le réseau réunit 11 villes partenaires de taille moyenne ou importante dont Liverpool, Berlin et Vaulx-en-Velin.**

Face à l'aggravation des phénomènes de polarisation et de ségrégation dont souffrent les territoires en difficulté, les villes partenaires ont entamé un processus de réflexion sur l'intervention publique dans les quartiers en difficulté afin de promouvoir une approche intégrée prenant en compte l'ensemble des acteurs locaux et de leurs problématiques. Conscients de la nécessité de porter l'effort sur des champs précis avant de pouvoir l'étendre à l'ensemble des actions mises en œuvre dans les quartiers, les membres du réseau ont retenu **trois thématiques principales :**

- L'éducation
- L'emploi
- Le renforcement des réseaux locaux

Les cinq communes à l'origine du projet (Berlin, Alba Iulia en Roumanie, Liverpool, Sofia et Vaulx-en-Velin) se sont d'abord rencontrées une première fois, en septembre 2008, avant de décider d'intégrer six autres villes partenaires. Le rapport préliminaire consignant les objectifs du réseau et des différents partenaires a donc été présenté en octobre 2008 à Berlin, lors de la conférence de lancement réunissant les 11 villes participantes.

La candidature du réseau à l'entrée dans le programme URBACT ayant reçu un avis positif en novembre 2008, la seconde phase a ensuite pu débuter. Elle s'est articulée sur trois niveaux :

- **La mise en place, dans chaque ville partenaire, d'un groupe d'action local (GAL) en charge de réaliser**



**un plan d'action local (PAL).** Appliquant la méthodologie URBACT et s'appuyant sur les expériences des autres partenaires, le GAL réunit une expertise locale afin de définir un programme susceptible d'être financé par le FSL ou le Feder. Si elles répondent toutes à l'objectif de renforcement de la cohésion sociale, les thématiques abordées dépendent largement des problématiques locales et peuvent être influencées par des orientations politiques portées par l'équipe municipale en place. Les PAL de Vaulx-en-Velin et de Berlin traitent ainsi principalement de la question du chômage des jeunes, tandis que Gijón et Alba Iulia ont davantage porté leur attention sur la problématique de la participation des minorités.

- **Des échanges entre villes partenaires afin de confronter des expériences sur une thématique ou une problématique partagée par ces territoires.** En janvier 2009, des membres de GAL de Liverpool et d'Alba Iulia ont ainsi pu observer sur place les dispositifs de participation des habitants et l'ingénierie mis en œuvre à Berlin pour promouvoir le développement des quartiers.
- **Des réunions thématiques organisées dès le mois de mars 2009 dans chacune des villes partenaires.** Ces réunions rassemblent, autour d'un sujet déterminé par la ville hôte, les représentants des autres villes partenaires et les membres du GAL organisateur.

Parmi les sujets traités se retrouvent notamment la problématique de l'emploi des jeunes, la question du financement intégré des projets de cohésion sociale ou encore le développement des réseaux locaux d'habitants. Ces échanges ont permis de partager et de discuter des études de cas concrets présentant des actions menées dans les villes partenaires ou des territoires extérieurs au réseau.

La conférence finale du réseau CONET s'est tenue le 31 mars 2011 à Berlin et a réuni une centaine de participants. Cette conférence a notamment permis de présenter le Guide CONET *pour une approche intégrée des quartiers défavorisés* qui rassemble différents outils méthodologiques et de nombreuses études de cas portant notamment sur le renforcement du lien social, de la participation des habitants ou encore de la lutte contre les discriminations. Il constitue ainsi un document de référence pour les acteurs qui interviennent en faveur des quartiers fragiles.

#### EN BREF

- Avril 2008 – 2011
- Expert associé : Prof. Dr. Rotraut Weeber
- Chef de file : Berlin (Allemagne)
- <http://urbact.eu/fr/projects/disadvantaged-neighbourhoods/reg-gov/homepage/>

# TOGETHER

## Territoires de co-responsabilité

### *Développer la co-responsabilité pour l'inclusion sociale et le bien-être de chacun*

Le projet TOGETHER est né en novembre 2009 au lendemain de la première Rencontre internationale des territoires de co-responsabilité, qui s'est déroulée à Mulhouse en septembre 2009. Il réunit huit villes européennes autour du principe de co-responsabilité. L'objectif partagé par ces villes est donc de mettre en place un processus de concertation visant à élaborer et mettre en œuvre de nouveaux modes d'agir «co-responsable», faisant en sorte que l'ensemble des acteurs publics et privés et des citoyens assument les changements nécessaires à l'inclusion sociale et le bien-être de chacun.

Depuis 2005, ce concept de co-responsabilité avait d'ores et déjà été mis en œuvre par plusieurs territoires en Europe sous l'impulsion du Conseil de l'Europe. La ville de Mulhouse, chef de file du projet, s'était ainsi engagée dès cette date dans l'expérimentation de la démarche.

Les différents territoires de co-responsabilité participant au projet partagent la vision selon laquelle, face à l'accentuation des inégalités sociales et des phénomènes d'exclusion, toutes les ressources disponibles doivent être mises à profit. Au-delà des partenaires classiques de l'action publique (institutions, monde économique...), il s'agit donc de prendre en compte les citoyens et de leur permettre de participer à la construction de réponses aux différentes problématiques qu'ils rencontrent. C'est dans cet objectif que les villes partenaires reprennent et mettent en œuvre, en trois phases, la méthodologie SPIRAL portée par le Conseil de l'Europe. Celle-ci propose ainsi :

- une première phase portant sur «la construction et l'utilisation des critères et des indicateurs de progrès» au sein de laquelle trois groupes d'échanges de méthodes (GEM) permettront aux partenaires d'aboutir à la conception d'indicateurs après avoir bénéficié d'un cycle de formation ;



- une deuxième phase devant permettre la «construction des plans d'action de co-responsabilité» fondés sur des objectifs partagés, impliquant les habitants dans leur mise en œuvre et l'évaluation de leurs résultats ;
- une dernière phase visant à transférer la méthodologie dans le droit commun en s'appuyant sur l'expérience tirée de l'application de l'action expérimentale que constituent les plans d'action de co-responsabilité. Il s'agit alors d'appliquer la démarche à d'autres acteurs collectifs avec des problématiques spécifiques (entreprises, lycées, hôpitaux), toujours en préservant une logique participative.

Durant la première année, les partenaires du réseau ont pu formaliser un état de l'art sur la question de la co-responsabilité, une Charte des territoires de co-responsabilité et un guide méthodologique complétant et détaillant la méthodologie proposée par SPIRAL.

Après ce premier temps de réflexion et d'échanges, **les différentes villes sont aujourd'hui en phase d'élaboration des plans d'action, en partenariat avec les habitants des quartiers concernés.**

#### EN BREF

- Novembre 2009 – 2012
- Expert leader : Evelyne Perrin
- Chef de file : Mulhouse (France)
- <http://urbact.eu/fr/projects/quality-sustainable-living/together/homepage/>

# NODUS

## Faire le lien entre renouvellement urbain et planification spatiale régionale

Le groupe de travail NODUS a mobilisé **trois régions et quatre villes** dans une réflexion commune sur la coordination entre les politiques de renouvellement urbain et les stratégies régionales ou métropolitaines de planification urbaine (ou «aménagement du territoire»). Deux constats ont guidé les travaux du groupe :

- D'une part, l'importance de la relation entre régénération urbaine et politiques sectorielles (logement, transport, etc.) mises en œuvre à une plus large échelle (métropole ou région).
- D'autre part, la difficulté résidant dans le fait que ces politiques sont souvent définies par différents services ou agences qui dépendent eux-mêmes de différentes échelles administratives manquant souvent de coordination, voire de cohérence.

Les partenaires du groupe de travail ont ainsi cherché à répondre à deux grandes problématiques :

- Dans quelle mesure les acteurs de l'aménagement du territoire prennent en compte les politiques de renouvellement urbain dans la définition de leurs propres politiques ?
- Quels effets les politiques d'aménagement du territoire à grande échelle peuvent-elles avoir sur la définition ou les résultats des projets de renouvellement urbain ?

Pour renforcer les liens entre politiques d'aménagement à l'échelle régionale ou métropolitaine et intervention dans les quartiers fragiles, les partenaires du groupe de travail NODUS ont mis en œuvre **une approche en quatre étapes** :

- Explorer, à une échelle supra-locale et à l'occasion du processus de définition ou de mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire, les différentes problématiques du territoire (friches, centres anciens, quartiers périphériques pauvres...) et déterminer leur poids respectif sur la stratégie de développement de l'ensemble de l'aire urbaine.
- Identifier et sélectionner les territoires fragiles en fonction des objectifs du renouvellement urbain et à partir d'une analyse territoriale à une large échelle.



- Définir les modalités de mise en œuvre du renouvellement urbain dans les sites sélectionnés en prenant en compte la question de leur attractivité, afin de déterminer les démarches d'intervention les plus pertinentes (action sociale, développement économique, stricte réhabilitation...). Selon les cas, ces interventions doivent être intégrées dans des stratégies d'aménagement du territoire à une échelle plus large.
- Organiser une veille permettant de mesurer les effets de l'intervention dans les sites fragiles et la manière dont ces effets peuvent être appréhendés au niveau régional comme faisant partie d'une stratégie plus globale d'aménagement du territoire.

Lors de la dernière conférence à Barcelone, en mars 2010, les différentes réalisations du groupe de travail ont été présentées à l'ensemble des partenaires. Le rapport final a été publié en mai 2010. Il reprend à la fois **les avancées théoriques qu'ont pu permettre les réflexions du groupe de travail**, notamment **dans le domaine de l'identification des quartiers fragiles et des objectifs du renouvellement urbain**, et des études de cas détaillant entre autres **la mise en œuvre de ces réflexions par les différents partenaires à travers PAL**.

### EN BREF

- Avril 2008 – 2010
- Expert leader : Ivan Tosics
- Chef de file : Generalitat de Catalogne (Espagne)
- <http://urbact.eu/fr/projects/metropolitan-governance/NODUS/homepage/>

# LC-FACIL

## *Faciliter la mise en œuvre du développement urbain intégré et durable selon la charte de Leipzig*

Le groupe de travail LC-FACIL a été lancé en 2009 dans le sillage de la mise en œuvre de la charte de Leipzig sur les villes européennes durables, adoptée lors d'une réunion des ministres du développement urbain des États membres en 2007.

La charte de Leipzig pose plusieurs principes d'action : réaffirmant l'importance de la mise en œuvre d'un développement urbain véritablement intégré, elle souligne l'attention politique particulière qui doit être portée aux quartiers défavorisés. La déclinaison concrète de cette charte s'opère par la création d'un « Cadre de référence européen pour une ville durable et inclusive », véritable outil destiné aux villes européennes pour analyser l'avancement de leurs projets grâce à la définition d'une série d'indicateurs pertinents.

L'objectif de LC-FACIL est de travailler à la préparation du Cadre de référence en alimentant les réflexions sur son élaboration et en constituant un « terrain test » pour son expérimentation.

Lors d'une première réunion des partenaires à Leipzig, en juillet 2009, ces derniers se sont fixé les objectifs suivants :

- Créer et promouvoir une doctrine commune sur les bénéfices de l'approche intégrée ;
- Faire du Cadre de référence un outil de pilotage et d'évaluation des projets de développement intégré pour les villes européennes, et montrer qu'il peut servir à évaluer les liens entre stratégie et réalité ;
- Faire émerger les besoins des villes à différents niveaux, notamment du point de vue des praticiens du développement urbain ;



- Réfléchir conjointement sur les prérequis à la mise en œuvre d'une approche intégrée : stratégie, gouvernance, coopération, pilotage et évaluation.

Après une phase préalable de **recensement des expériences des villes partenaires** en termes de processus de développement urbain intégré et durable et des défis auxquels elles se trouvaient confrontées, il est apparu que diverses bonnes pratiques existaient à travers l'Europe, mais qu'il importait de les faire connaître et, surtout, d'ancrer ces pratiques intéressantes dans un cercle plus large de villes européennes.

Afin de répondre à ces objectifs, **quatre groupes de travail thématiques** ont été créés, chacun se trouvant placé sous la direction d'une ville partenaire. Ces groupes de travail ont donné lieu à des **ateliers transnationaux** au cours desquels les échanges se sont fondés sur l'analyse de bonnes pratiques et d'expériences remarquables menées par des villes partenaires. L'objectif était d'alimenter, par ces réflexions communes, les travaux menés par les États membres pour la réalisation du Cadre de référence européen. Le travail de collecte des expériences intéressantes a donné lieu à la création d'une « **bibliothèque des bonnes pratiques** ».

Au terme de ces groupes de travail, chaque ville partenaire a élaboré un plan d'action local. Ainsi, Rennes Métropole a décidé de mettre en place un **schéma de référence**

Groupe de travail n°1 <b>Diagnostic et évaluation</b>	Groupe de travail n°2 <b>Financements et coopération</b>	Groupe de travail n°3 <b>Stratégie et mise en œuvre</b>	Groupe de travail n°4 <b>Bilan et analyse des impacts</b>
Göteborg	Vitoria-Gasteiz	Kirklees	Leipzig
<b>Objectifs :</b> trouver des moyens de visualiser l'état actuel du développement urbain intégré à différents niveaux territoriaux	<b>Objectifs :</b> définir des stratégies pour lutter contre l'approche sectorielle et le manque de coordination entre acteurs institutionnels et organismes financeurs à différents niveaux	<b>Objectifs :</b> améliorer le lien entre stratégie et action et trouver le moyen d'impliquer les différentes parties prenantes des projets	<b>Objectifs :</b> analyser les impacts de son intervention et en tirer des leçons pour réorienter l'action
<b>Exemples d'outils de pilotage :</b> le Baro'Métropole (Rennes), Statistics	<b>Exemples de financements croisés :</b> création de banques de crédit coopératif (Kirklees), programme public-privé (Leipzig)	<b>Exemples de plans de développement urbain durable :</b> plan de déplacements et de transports durable (Vitoria-Gasteiz)	<b>Exemples d'outil d'évaluation de l'impact :</b> projet Quick Scan (Bytom), Agenda 21 (Rennes)

**local du développement durable**, sur le modèle de Cadre de référence européen. La ville de Vitoria-Gasteiz a souhaité que son PAL porte sur la création d'un **système d'indicateurs** d'évaluation pour ses projets en cours. La ville de Göteborg a décidé, quant à elle, d'améliorer son **outil de visualisation spatiale** du développement urbain en prenant en compte davantage d'indicateurs de développement durable et intégré.

Le programme s'est achevé en **mai 2011** lors d'une conférence finale à Leipzig intitulée « **Mettre en œuvre**

**la charte de Leipzig : le point de vue des villes** ». Des spécialistes de toute l'Europe se sont réunis durant deux jours afin de débattre des conditions de mise en œuvre du développement urbain intégré, à partir des résultats issus des groupes de travail LC-FACIL.

#### EN BREF

- Avril 2009 – 2011
- Expert leader : Daniel Kampus
- Chef de file : Leipzig (Allemagne)
- <http://urbact.eu/fr/projects/disadvantaged-neighbourhoods/lcfacil/homepage/>



**Directeur de la publication**

Hervé Masurel

**Responsable des éditions**

Corinne Gonthier

**Coordination de l'ouvrage**

Valérie Lapenne, Marie Bertrand (stagiaire)

**Rapport final réalisé par :**

**Cabinet Fors**

Benjamin Badia

Damien Bertrand

Florence Brunet

Rémi Mazet

**Cabinet Eurêka**

Séverine Bressaud

**Crédits Photos :**

Réseaux URBACT : CONET, REGGOV et TOGETHER

**Conception et réalisation graphique :**

épiceum†

**Imprimeur :**

IME





Helsinki ★ Montpellier ★ Copenhague ★ Munich ★ Liverpool ★ Brno ★ Ludwigsburg ★ Murcie ★ Londres ★ Amsterdam ★ Fribourg ★ Grenoble ★ Barcelone ★ Sutton ★ Paris ★ Stockholm



Secrétariat général à la Ville  
5, rue Pleyel  
93283 Saint-Denis Cedex  
Tél : +33 (0)1 49 17 46 46  
[www.ville.gouv.fr](http://www.ville.gouv.fr)

ISBN : 978 2 11 128173 8  
ISSN : 1629 0305  
Dépôt légal : janvier 2012