

CPDT Subvention 2006-2007/ 2007-2008 • Expertise Politique de la Ville

ANALYSE CROISEE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN FRANCE, AU ROYAUME-UNI ET EN FLANDRE

Rapport au 30 juin 2008

Statut du document : provisoire

Auteurs : Thomas CHEVAU - LEPUR ULg
Veronica CREMASCO - LEPUR ULg
Raphaëlle HAROU - CREAT UCL
Sophie MARISCHAL – LEPUR ULg
Jacques TELLER - LEPUR ULg

RESUME EXECUTIF.....	4
LES OPTIONS ET PRIORITES	4
LES LEVIERS DE L’ACTION.....	5
LA STRUCTURE INSTITUTIONNELLE.....	7
1. INTRODUCTION.....	9
2. FRANCE : POLITIQUE DE QUARTIER VERSUS CONTRATS DE VILLE	10
2.1 LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL FRANÇAIS	10
2.1.1 LES NIVEAUX DE POUVOIR.....	10
2.1.2 LES OUTILS ET LA CONTRACTUALISATION EN MATIERE D’AMENAGEMENT	10
2.2 HISTORIQUE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN FRANCE	11
2.3 LES FINALITES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE AUJOURD’HUI	14
2.4 L’ORGANISATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	15
2.4.1 ACTION TERRITORIALE ET TRANSVERSALITÉ DES POLITIQUES SECTORIELLES	15
2.4.2 LES PRINCIPAUX ACTEURS ENCADRANT LA POLITIQUE DE LA VILLE.....	15
2.4.3 LE PARTENARIAT ENTRE L’ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS.....	16
2.4.4 LA GEOGRAPHIE D’INTERVENTION.....	16
2.5 LES OUTILS ET LIGNES DE FINANCEMENT	17
2.5.1 LES CONTRATS URBAINS DE COHESION SOCIALE.....	17
2.5.2 LA RENOVATION URBAINE MISE EN ŒUVRE PAR L’ANRU.....	18
2.5.3 LE ROLE DE L’ANAH (AGENCE NATIONALE DE L’HABITAT) ET LES OPERATIONS PROGRAMMEES D’AMELIORATION DE L’HABITAT (OPAH)	21
2.5.4 LE ROLE DES SOCIETES D’ECONOMIE MIXTE (SEM).....	22
2.6 BILAN DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN FRANCE	23
2.6.1 LES EFFETS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE SUR LE TERRITOIRE ET LES HABITANTS	23
2.6.2 LES EFFETS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE SUR L’ACTION PUBLIQUE.....	26
2.7 GOUVERNEMENT SARKOZY : DE NOUVELLES PERSPECTIVES	27
2.8 LA POLITIQUE DE LA VILLE A LA FRANÇAISE : L’EXEMPLE DU VALENCIENNOIS.....	29
2.8.1 VALENCIENNES METROPOLE : UNE SUPERSTRUCTURE AU SERVICE DES VILLES	29
2.8.2 LA VILLE DE VALENCIENNES : UN DYNAMISME EXEMPLAIRE	32
2.8.3 VALENCIENNES : UN CENTRE- VILLE REPENSE	33
2.8.4 BEUVRAGES : « MERCI A LA METROPOLE »	34
3. ANGLETERRE : LA « RENAISSANCE URBAINE »	37
3.1 CONTEXTE	37
3.1.1 LA SITUATION DES VILLES ANGLAISES	37
3.1.2 LE SYSTEME DE L’AMENAGEMENT EN ANGLETERRE.....	38
3.2 HISTORIQUE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN ANGLETERRE	39
3.2.1 LES DEBUTS	39
3.2.2 1979-1997 – LES ANNEES THATCHER	39
3.2.3 LA DEUXIEME MOITIE DES ANNEES 90.....	42
3.2.4 1997-2007 – VERS LES OUTILS ET PROGRAMMES ACTUELS	42
3.3 LES FINALITES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE AUJOURD’HUI.....	43
3.4 LES PRINCIPAUX DOCUMENTS DE REFERENCE GOUVERNEMENTAUX	43

3.4.1	URBAN TASK FORCE : “TOWARDS AN URBAN RENAISSANCE” (1999).....	43
3.4.2	THE URBAN WHITE PAPER : “OUR TOWNS AND CITIES : THE FUTURE” (2000).....	45
3.4.3	THE URBAN WHITE PAPER IMPLEMENTATION PLAN (2001, MIS À JOUR EN 2003).....	46
3.4.4	SUSTAINABLE COMMUNITIES : BUILDING FOR THE FUTURE (2003).....	47
3.5	LES PRINCIPAUX OUTILS ET ACTEURS ACTUELS DE LA REGENERATION URBAINE.....	48
3.5.1	L’APPROCHE TRANSVERSALE AU SEIN DES QUARTIERS DEFAVORISES.....	48
3.5.2	LES AUTRES ACTEURS DU DEVELOPPEMENT URBAIN.....	52
3.5.3	LES AUTRES OUTILS ET PROGRAMMES EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT URBAIN.....	53
3.6	BILAN DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN ANGLETERRE.....	56
3.6.1	LES ANNEES THATCHER : LES URBAN DEVELOPMENT CORPORATIONS, LA SEPARATION ENTRE POLITIQUES D’AMENAGEMENT ET POLITIQUES SOCIALES.....	56
3.6.2	LE RETOUR A UNE POLITIQUE PLUS TRANSVERSALE.....	56
3.6.3	L’EVALUATION DES URBAN REGENERATION COMPANIES.....	58
3.6.4	L’ÉVALUATION DES HOUSING MARKET RENEWAL PATHFINDER.....	58
3.6.5	LE REGARD DES MEMBRES DE L’URBAN TASKFORCE.....	59
3.7	POLITIQUE DE LA VILLE ANGLAISE : L’EXEMPLE DE SHEFFIELD.....	60
3.7.1	INTRODUCTION.....	60
3.7.2	UNE URBAN REGENERATION COMPANY DYNAMIQUE OU LE MARKETING URBAIN.....	60
3.7.3	LOGEMENT : UNE VOLONTE ECONOMIQUE FORTE.....	65
4.	LA FLANDRE.....	67
4.1	LE CADRE DU CHANGEMENT : QUATRE PILIERS.....	67
4.1.1	LE RUIMTELIJK STRUCTUURPLAN VAN VLANDEREN (RSV).....	67
4.1.2	LE LIVRE BLANC COMME DOCUMENT D’ORIENTATION.....	67
4.1.3	DU SIF A L’ACTUEL STEDENFONDS.....	67
4.1.4	LA MISE SUR PIED DES STADVERNIEUWINGSPROJECTEN.....	67
4.2	LES OUTILS MIS EN PLACE PAR LA REGION.....	67
4.2.1	UN CADRE DE TRAVAIL POUR LA DEFINITION D’UNE POLITIQUE DANS CHAQUE VILLE.....	67
4.2.2	DES CONTRATS STRATEGIQUES QUI FORMALISENT L’INVESTISSEMENT DE LA REGION DANS LES VILLES ET VICE-VERSA.....	67
4.2.3	DES OUTILS POUR STIMULER LES ECHANGES ET LES CHANGEMENTS DE MENTALITES.....	67
4.2.4	DES OUTILS POUR COMMUNIQUER UNE AUTRE IMAGE.....	67
4.3	LA POLITIQUE DE LA VILLE EN FLANDRE : LE CAS DE GAND.....	67
4.3.1	APPLICATION DES OUTILS REGIONAUX.....	67
4.3.2	APPLICATION DES OUTILS COMMUNAUX.....	67
5.	ANNEXES.....	67

RESUME EXECUTIF

Partant du constat que les grandes villes cumulaient une série de difficultés, la France, la Flandre et l'Angleterre ont mis en place, à partir des années 1980, des dispositifs de développement social et économique centrés, dans un premier temps, sur des quartiers dits « en difficulté » pour s'étendre ensuite à des unités urbaines plus vastes - des villes voire des agglomérations urbaines entières.

Ces initiatives, que nous avons regroupées sous le vocable français de « politique de la ville », bien qu'il n'ait pas de correspondance directe en Angleterre, se sont développées selon des approches et des modalités assez différentes dans ces trois régions. Ainsi, alors que l'apparition de la politique de la ville en France est d'abord liée à la crise des banlieues et à la réponse que souhaitait lui donner le gouvernement socialiste de l'époque, en Angleterre elle va plutôt s'inscrire dans une approche néo-libérale des questions urbaines, approche qui privilégie le recours au marché pour redynamiser le tissu social et économique des zones en difficulté. En Flandre la mise en place d'une véritable politique de la ville est plus progressive et son développement actuel nous paraît lié à une volonté d'émancipation des autorités flamandes vis-à-vis du pouvoir fédéral.

Au delà de différences liées à leur origine, le rapport s'attache à retracer la genèse de ces politiques et à identifier leurs principales orientations actuelles. Nous avons également cherché à cadrer les structures institutionnels et les volants budgétaires sur lesquelles elles s'appuient, sachant que, dans ce domaine également, il existe de grandes « lignes de partage » entre les trois régions étudiées.

Dans l'optique d'une recherche opérationnelle, nous avons cherché à extraire de ce rapport les grandes lignes de partage entre ces différentes politiques, ainsi qu'entre différentes « générations » de politiques de la ville, sachant que l'on observe également des phénomènes de convergence entre les différents modèles proposés. Ces lignes de partage sont au nombre de trois : les options et priorités, les leviers d'action et la structure institutionnelle.

LES OPTIONS ET PRIORITES

La politique de la ville pratiquée dans les régions et pays étudiés est généralement territorialisée. Une géographie prioritaire est définie pour cibler les espaces d'intervention et canaliser l'attribution de moyens publics.

Ainsi le terme « politique de la ville » recouvre-t-il souvent une conception plus réduite, se concentrant sur les quartiers à problèmes, comme par exemple en France la politique de développement social des quartiers mise en place dans les années 80 et le ciblage actuel des opérations ANRU vers les banlieues dévalorisées, ou encore la politique du « *Neighborhood Renewal* » en Angleterre.

On distingue des conceptions diverses au sein même de l'action sur les quartiers défavorisés.

- L'option « *Place* » (intervention vigoureuse sur l'espace bâti avec des programmes urbanistiques ambitieux), l'option « *People* » (discrimination positive destinée à apporter plus de moyens aux habitants des quartiers) ou l'option « *Community* » (développement communautaire basé sur la mise en capacité des habitants et leur participation à la définition et à la réalisation des projets).¹

¹ Voir à ce sujet DONZELOT J., MEVEL C., La politique de la ville, une comparaison entre les USA et la France, in 2001 PLUS, veille internationale, n°56, mai 2001, Centre de prospective et de veille scientifique (DRAST), plan Urbanisme, construction et architecture (DGUHC), Ministère de l'équipement, des transports et du logement.

- L'accent peut-être mis sur les handicaps (il s'agit de remettre à niveau certains quartiers défavorisés et de les réinsérer dans le tissu urbain et territorial) ou sur les ressources (le développement s'ancre dans la prise en considération des ressources du milieu local pour en faire l'ingrédient principal de la renaissance urbaine).

Au delà de ces clivages, il est communément admis que les territoires sont traversés par des problématiques structurelles qui les dépassent et qu'une action trop ciblée territorialement est vouée à l'échec. Tant le diagnostic que les réponses mises en place ne peuvent se centrer uniquement sur une approche par quartier. La ville est un ensemble, qui dépasse souvent les frontières administratives de la localité concernée, un tout à considérer comme un système. Les quartiers n'en sont que des parties, susceptibles d'interagir à la fois avec les autres quartiers et sur la ville dans son ensemble.

L'approche initiale de la politique de la ville, orientée vers le développement local intégré des quartiers, est en perte de vitesse. Il ne faudrait toutefois pas occulter certains de ses bons côtés : l'accent mis sur la préoccupation sociale à une époque où l'économique domine, l'intérêt pour la préservation des cultures locales qui pourrait freiner quelque peu la tendance à la normalisation et la standardisation des espaces et des pratiques, le souci de participation et d'éducation permanente, la mise en synergie des forces vives.

Par ailleurs, si une approche essentiellement centrée sur la lutte contre l'exclusion sociale privilégie les quartiers en difficulté, une approche avant tout économique comme on en trouve certains exemples en Angleterre, privilégie les centres. Le centre-ville est considéré comme le moteur de l'attractivité des investisseurs, et il importe de redorer son image à travers des interventions de prestige, sur des lieux emblématiques et à travers la mise en place d'infrastructures d'accueil des entreprises, mais aussi de logements de standing et d'équipements culturels et de loisirs destinés à satisfaire les attentes des cadres que l'on souhaite attirer. La recherche d'une mobilité plus fluide entre la ville et les autres villes présentes dans le réseau territorial est aussi une composante essentielle de l'efficacité économique recherchée. La réflexion sur les centres-villes est également, il faut le souligner, une des nouvelles priorités mises à l'honneur par le Gouvernement français.

La dimension d'agglomération a également fait son apparition ces dernières années. Le cas français témoigne d'une volonté de penser à une échelle suffisamment vaste la conception de la ville, notamment face aux charges disproportionnées qui pèsent sur les centres alors qu'ils répondent aux besoins de tout un hinterland. Face au constat de l'existence de cités ghettos, l'instauration d'un principe de mixité sociale et le désenclavement sont devenus les principes de référence. La répartition du logement social au sein des agglomérations fait l'objet d'une réflexion d'ensemble et chaque localité se voit imposer un quota minimal de logements sociaux. Les cités elles-mêmes font l'objet de déconstructions et de restructurations au profit de plus de mixité sociale. C'est ainsi tout le territoire qui se voit peu à peu réorganisé.

LES LEVIERS DE L'ACTION

L'approche initialement appliquée aux quartiers urbains défavorisés était celle d'un développement endogène, basé sur la mise en valeur des ressources locales au service de la transformation du quartier : valorisation de la culture des habitants, de l'entrepreneuriat local, des associations présentes, promotion de la participation et du partenariat à l'échelle du territoire visé. Ce type d'approche a donné des résultats tout d'abord dans les communes rurales des pays en voie de développement où il a connu ses premières applications, mais aussi dans des quartiers urbains défavorisés qui ont pu se bâtir une identité nouvelle, et ont vu leurs habitants se souder et prendre en mains leur avenir.

Cependant, cette approche a également montré ses limites :

- Connotation négative des quartiers faisant l'objet de ces politiques et labellisés comme tels ;

- Renforcement de l'exclusion territoriale suite à un développement autarcique des quartiers ;
- Développement d'une auto-organisation susceptible de renforcer le communautarisme ethnique ;
- Justification du désinvestissement des pouvoirs publics et/ou développement d'un contre-pouvoir ;
- Développement insuffisant de l'emploi pour les populations en difficulté, tentatives apparentées au micro-projet et à l'économie sociale, mais en marge de l'économie mondialisée ;
- ...

Aujourd'hui le maître mot est devenu le désenclavement des quartiers en difficulté pour en faire des espaces traversés, intégrés au reste du territoire. Les équipements culturels, de loisirs ou commerciaux, outre leur fonction de proximité, se doivent aussi d'accueillir des visiteurs extérieurs et leur localisation est réfléchi en ce sens. La mobilité et les transports en commun sont repensés de façon à relier les quartiers au reste de la ville.

Ce n'est plus aux seules ressources du territoire visé qu'on fait appel. Il s'agit de mobiliser des ressources extérieures (entreprises, investisseurs, habitants plus aisés, voire visiteurs ou touristes...) qu'on va tenter d'attirer sur le territoire. La mixité sociale est désormais recherchée ouvertement. La volonté de maintien à tout prix des habitants dans leur quartier disparaît au profit d'un souci de faciliter le relogement d'une partie d'entre eux ailleurs tout en en accueillant de nouveaux.

Partant de cette réorientation assez générale de la politique de la ville, les principaux leviers d'action suivants ont été identifiés dans les trois régions que nous avons abordées. Mise à part la fiscalité, on constate qu'ils sont toujours mobilisés de manière conjointe de manière à maximiser leurs effets.

- Fiscalité : Dans des dispositifs comme les Zones Franches Urbaines (France), les entreprises, sous certaines conditions, bénéficient d'avantages fiscaux non négligeables. Elles ont souvent tendance et intérêt à s'installer dans de tels périmètres. Il s'agit de donner un nouveau souffle économique à ces zones défavorisées de manière à ce qu'elles reprennent une place dans la ville et la Région.

- Logement : Agir sur le logement renforce principalement la qualité de vie, le confort et le sentiment de sécurité : des valeurs importantes pour les populations. A l'instar de ce qui se fait en Angleterre (*Housing Market Renewal Pathfinder*), des démarches de rénovation et de démolition-reconstruction contribuent à redorer le blason de quartiers entiers et permettent d'attirer de nouveaux habitants dans un souci de mixité sociale et culturelle. La question du maintien d'un parc suffisant de logements sociaux reste toutefois cruciale pour garantir l'accès de tous à un logement décent.

- Espaces publics : La qualité des espaces publics participe souvent à la qualité de vie au sein de la ville et à la valorisation de son image, notamment auprès des touristes et des investisseurs. L'aménagement et la rénovation des places publiques nécessitent souvent l'avis des populations. Leur conception relève d'un maximum de compétences. A Sheffield, par exemple, le parcours gare - centre ville a été redessiné en un cheminement piéton composé d'une succession d'espaces publics permettant au visiteur d'admirer l'ensemble des grandes réalisations architecturales de ces dernières années.

- Marketing Urbain : Promouvoir la ville c'est la valoriser et, de plus en plus, « vendre son image ». Il est nécessaire de donner une image positive de la ville à ses habitants, mais également aux visiteurs, aux investisseurs et aux consommateurs. Comme observé en Flandre et en Angleterre, améliorer l'image d'une ville passe le plus souvent par le visuel, c'est-à-dire de la rénovation physique. Deux modus operandi se dégagent : soit les grands chantiers (Sheffield), soit un ensemble d'actions ciblées et ponctuelles (Gand).

- Equipements socio-culturels : La création de grands équipements sportifs, de salles de spectacles, de foires, d'expositions en tous genres concourt aussi à attirer l'attention et à modifier l'image de marque d'une ville. En outre, la valorisation des richesses culturelles peut également constituer un atout précieux.

- Mobilité urbaine : Rendre une ville accessible c'est l'ouvrir à tous. La gestion de la mobilité est un élément capital dans les choix à opérer. Une mobilité intelligente se doit donc d'offrir un optimum de qualité dans la nature des déplacements intra-urbains (rapidité, couverture et fréquence importante des transports en commun, valorisation des modes lents, mise à disposition du citoyen de moyens de transports non-polluants...) et extra-urbains (le visiteur de passage, l'investisseur et le travailleur-navetteur doivent trouver leur compte au sein du compromis coût - vitesse - confort). Dans les trois centres visités pour notre expertise (Sheffield, Gand, Valenciennes), nous avons pu remarquer l'implantation d'un réseau de transport en commun performant durable (tramway) et une valorisation importante des modes lents en centre - ville (marche et vélo).

- Education : Une politique de l'emploi pour tous dans le futur ne peut se faire sans un renforcement des politiques d'éducation et l'amélioration du niveau de qualification des populations. Plus généralement, il s'agit d'intervenir en amont sur le système éducatif afin d'éviter les effets d'accentuation des discriminations territoriales en luttant contre la ségrégation scolaire.

L'ensemble de ces leviers relèvent de compétences différentes. Penser la ville demande une coordination de ces politiques. La structure fédérale belge actuelle rend son application fastidieuse en raison de la structure institutionnelle complexe : compétences fédérales, régionales et communautaires. Néanmoins, la Flandre a su vraisemblablement davantage faire face à ces barrières, pourquoi pas la Wallonie ? Ces leviers constituent autant de pistes pour la mise en place de cellules de coordination en matière de politique de la ville, que ce soit à l'échelle régionale ou locale.

LA STRUCTURE INSTITUTIONNELLE

Agir sur la ville passe par la mise en œuvre de politiques sectorielles (urbanisme, travaux publics, mobilité, emploi, affaires sociales,...) certes, mais aussi et surtout par leur coordination au service d'un projet de ville global.

La coordination de différentes politiques au service d'un projet global requiert la mise en place d'une organisation institutionnelle adaptée qui peut prendre diverses formes. Différents modèles sont concevables pour implémenter une politique de la ville coordonnée :

- **La mise en place d'un ministère spécifique** consacré à la ville, avec ses dispositifs et son financement propre. En Belgique, la politique fédérale des grandes villes fonctionne essentiellement de cette manière (financement de deux dispositifs, les contrats de ville et les contrats de logement, qui apportent des moyens supplémentaires aux communes). Bien que des missions de coordination soient dévolues à la politique de la ville, elles sont peu mises en œuvre actuellement.²
- **Le « mainstreaming »** ou la mise en place d'une plate-forme de coordination entre les ministères existants et les dispositifs de droit commun.
- **Une formule mixte entre les deux premières**, à l'instar de ce qui se fait en France : un ministre de la ville est nommé. La délégation interministérielle à la ville (DIV) organise des dispositifs spécifiques (réussite éducative, adultes-relais, etc) mais tente également de mobiliser et coordonner les diverses mesures de droit commun au service d'une

² Voir à ce sujet le rapport de la Cour des comptes sur la politique fédérale des grandes villes adopté le 21 novembre 2007

politique cohérente en faveur des quartiers défavorisés (mais pas de la ville dans son ensemble).

- **Le recours à un opérateur intermédiaire, supra-communal**, chargé de fédérer les dispositifs et financements existants au service d'une politique intégrée à un niveau régional et de les redistribuer aux collectivités locales. C'est le rôle que jouent les « Integrated Regional Offices » en Angleterre.

Quel que soit le modèle adopté, la mise en place d'une politique de la ville requiert les quatre éléments suivants que l'on retrouve à des degrés divers dans les trois régions étudiées :

1. Une stratégie de développement du territoire à un niveau supra-local : Quelque soit la stratégie adoptée (restructuration de friches industrielles, interventions sur les quartiers défavorisés etc.), celle-ci gagne à être replacée dans un cadre supra-local. On se référera à ce sujet au rôle du Ruimtelijk Structuurplan en Flandre ou de la politique de cohésion territoriale en France. Dans cette optique, la prise en compte de la question du développement intégré des villes dans le cadre du SDER paraît un point de passage obligé.
2. L'affectation coordonnée de moyens : fixation d'objectifs territorialisés à atteindre par les différentes administrations (que ce soit pour rétablir l'équité ou pour contribuer à structurer la hiérarchie urbaine), mise en commun de financements émanant de différentes politiques sectorielles (voir la création de l'ANRU en France), préaffectation territoriale sous forme d'enveloppes prenant en compte la spécificité des grandes villes (parts de budget destinées aux différentes régions / villes / zones en difficulté), attribution finale à des projets dans le cadre d'un programme.
3. Une contractualisation entre l'État ou la Région et les villes : le programme d'action doit mettre en cohérence les diagnostics territoriaux plus précis et les initiatives communales avec la stratégie de développement du territoire supra local énoncée plus haut. Il fera l'objet d'un accord entre les parties. Les contrats urbains de cohésion sociale entrés en vigueur en France récemment définissent par exemple plus précisément les types d'actions que l'État souhaite voir mener dans les quartiers que les contrats de ville qui les ont précédés.
4. Des dispositifs de partenariat public-privé. Ceux-ci permettent de démultiplier l'impact des investissements publics, mais aussi de mobiliser l'ensemble des ressources et des compétences nécessaires à certaines opérations d'envergure. Des dispositifs similaires aux *Urban Development Corporation*, destinés à attirer et canaliser les investissements privés, ont ainsi été mis en place dans les trois régions étudiées.

1. INTRODUCTION

La politique de la ville reste, pour partie, une compétence fédérale en Belgique. Il apparaît toutefois que des pans entiers de sa mise en œuvre reposent sur les épaules des Régions, pour ce qui est du logement, de l'urbanisme ainsi que du développement social et économique, et des Communautés, pour tout ce qui touche à l'éducation et à la culture.

Un ambitieux programme de soutien au développement des principales villes flamandes a été mis en œuvre. Dans ce cadre, un Livre Blanc en matière de politique de la ville particulièrement étoffé a été publié.

La Région Wallonne ne peut manquer de s'intéresser à cette évolution et il a dès lors semblé utile de proposer un premier tour d'horizon des dispositions prises par nos voisins en matière de politique de la ville. Nous nous sommes ainsi attachés à reconstruire la genèse et les principales options de cette politique dans trois contextes bien distincts, à savoir la Flandre, mais également la France et le Royaume-Uni, deux pays dans lesquels la politique de la ville a atteint un niveau de maturité considérable par rapport à ce que nous connaissons en Région Wallonne et qui se caractérisent par des approches assez distinctes en la matière.

Ce rapport est basé sur le dépouillement de sources bibliographiques (documents d'orientation politique, production scientifique, internet). Il a été complété sur base de contacts directs avec les administrations en charge de la mise en œuvre de ces politiques, afin de mesurer d'éventuels écarts entre l'image qui ressort de cette bibliographie et ce qui ressort de son application sur le terrain.

Nous avons par ailleurs réalisé quelques études de cas plus approfondies afin de mettre en relief l'articulation de différents outils sur le terrain.

2. FRANCE : POLITIQUE DE QUARTIER VERSUS CONTRATS DE VILLE

2.1 LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL FRANÇAIS

Pour commencer, quelques mots sur le système institutionnel français, qui diffère du nôtre à plusieurs égards. Une note plus détaillée sur la question figure en annexe 1.

2.1.1 *Les niveaux de pouvoir*

La France conserve un système plus centralisé que le nôtre. Elle est divisée en 26 régions, 100 départements et 36682 communes.

Les régions ne sont pas dotées de la même autonomie qu'en Belgique mais prennent une importance croissante. Elles sont dotées d'un conseil régional élu au suffrage universel ; le Président du conseil en est l'Exécutif. Par ailleurs, dans chaque région un préfet de région représente l'État. Les départements, dirigés par un Conseil général également élu, ont des compétences propres notamment en matière socio-culturelle ou de voiries. Ils disposent également d'un représentant de l'état en la personne du préfet de département.

La France n'a pas connu de fusions de communes, ce qui explique leur nombre très élevé et leur taille plus réduite que les communes belges. Toutefois des regroupements de communes existent. Ainsi, la forme la plus élaborée de coopération intercommunale est l'EPCI : établissement public de coopération intercommunale. Selon l'importance de la population regroupée, peuvent être créées des communautés urbaines, des communautés d'agglomération et des communautés de communes. Les pays et les agglomérations se sont fortement développés à partir de la loi Voynet (1999). Début 2007 on comptait 334 pays reconnus et 183 agglomérations organisées.³

2.1.2 *Les outils et la contractualisation en matière d'aménagement*⁴

Neuf Schémas de services collectifs couvrent la planification territoriale de l'ensemble des politiques sectorielles structurant le territoire français à 20 ans. Au niveau régional, le Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire fixe les grandes orientations qui doivent être compatibles avec les Schémas de services collectifs.

Les contrats de plan État-Région, devenus depuis 2007 « contrats de projet », entérinent un accord sur un programme pluriannuel d'actions en matière d'aménagement et de développement du territoire *régional*.

Les SCOT, ou schémas de cohérence territoriale, fixent pour les 10/15 ans à venir les orientations générales de l'organisation d'un territoire *intercommunal*, en mettant en cohérence les politiques sectorielles comme l'habitat, les déplacements, l'environnement, les équipements commerciaux. Il comporte un diagnostic et un projet partagé appelé PADD (Projet d'aménagement et de développement durable). Un Plan de déplacement urbain (PDU) est également obligatoire dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants.

Au niveau local, les outils stratégiques se composent également d'un Plan local d'urbanisme (PLU) et d'un Programme local de l'habitat (PLH), qui assure notamment la répartition territoriale du logement social.

³ La lettre du développement local, hors série, Territoires de projet et perspectives, 2007, p. 6

⁴ voir notamment à ce sujet : DGATLP-MRW et Direction régionale de l'Équipement du Nord-Pas-de-Calais, Atlas transfrontalier, tome 5 : planification territoriale, Namur, DGATLP, 2006.

2.2 HISTORIQUE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN FRANCE

La politique de la ville, nommée ainsi dès 1988, fait suite aux émeutes de 1981 de la banlieue lyonnaise et résulte de la prise de conscience par l'État, au début des années 80, de l'existence de déséquilibres urbains, bien que des mesures, on le verra, aient été prises auparavant. La majorité des quartiers en difficulté sont les « grands ensembles » des villes créés après la seconde guerre mondiale et destinés aux populations issues de la croissance démographique et de l'exode rural. Ces logements, à l'origine destinés aux ouvriers qualifiés, aux employés et aux cadres moyens, connurent un exode de ces populations dès les années 70, conjointement à l'amélioration des revenus. Le choc pétroliers et le chômage qui s'en suivit toucha principalement les populations immigrées qui se concentrèrent alors dans ces logements collectifs. Commença alors un processus de paupérisation de ces grands ensembles appelés communément « cités ».

La première mesure fut prise dès 1977 avec le programme « Habitat et Vie Sociale » (HVS) Cette procédure proposait déjà d'opérer un dépassement de la logique d'action sectorielle dans le domaine des politiques urbaines et proposait un ciblage sur des quartiers défavorisés, une approche globale et transversale, et un recours aux associations. Les résultats consistèrent principalement en la réhabilitation de grands ensembles.

On situe les véritables débuts de la politique de la Ville avec la création entre 1981 et 1983 de la Commission Nationale de Développement Social des Quartiers (CNDSQ), de la Commission des Maires de France sur la sécurité, du Conseil national de la prévention de la délinquance (CNPD), de la Mission Banlieues 80 et enfin du Fonds social Urbain et du Comité interministériel pour les Villes (1984).

Les conventions « Développement Social des Quartiers » (DSQ, 1982-1988), avaient quant à elles l'ambition de traiter les problèmes à l'échelle du quartier de manière participative et transversale en intégrant les problèmes sociaux, éducatifs, économiques et de tranquillité publique. Dans une philosophie apparentée au développement communautaire, les quartiers prioritaires sont considérés sous l'angle de leurs ressources : on peut parler de soutien aux initiatives des quartiers populaires, à travers une approche participative visant idéalement une coproduction de projets. Dans les approches qui suivront, on le verra, les quartiers seront considérés progressivement plutôt sous l'angle de leurs handicaps par rapport aux autres territoires, l'objectif poursuivi devenant la remise à niveau des quartiers défavorisés.

Avec la décentralisation de 1982, les maires acquièrent davantage d'autonomie ce qui explique la multiplication des DSQ entre 1984 et 1988 Au cours de cette période, on constate que la principale échelle d'intervention reste le quartier.

C'est avec la conception d'un outil plus global et le passage des opérations de Développement Social des Quartiers aux contrats de ville (expérimentaux dès 1988, généralisés en 1993) que l'entité pertinente et cohérente fut constituée par l'agglomération. Ces contrats de ville sont définis comme un acte d'engagement exceptionnel par lequel une ou plusieurs collectivités locales et l'État décident de mettre en œuvre conjointement un programme pluriannuel de développement social urbain destiné à traiter les quartiers les plus défavorisés à l'échelle de l'agglomération ou de la commune.

Cette approche considère davantage les quartiers prioritaires comme les symptômes d'une crise dont les causes sont à trouver dans les mécanismes d'agglomération. Cependant des interventions ciblées sur des parties spécifiques du territoire continuent à être mises en place.

Ainsi, le programme des « Grands Projets Urbains » (apparu dès 1991), vise à répondre à des dynamiques de déclin que les instruments traditionnels de la politique de la ville ne permettent pas d'enrayer. Il concentre des investissements massifs sur une quinzaine de sites dévalorisés spatialement, socio-économiquement et en termes d'image. L'objectif est de réinsérer le quartier dans son agglomération, en s'appuyant sur des opérations lourdes

de transformation urbaine inscrites dans la durée (10 à 15 ans). Les 15 sites rassemblent une diversité de situations (grands ensembles à dominante HLM ou copropriétés dégradées, ainsi que tissus anciens mélangés à des formes d'urbanisation récente, comme à Roubaix-Tourcoing ou Marseille). On y trouve également des « objets urbains difficiles » tels que dalles et coursives sans rapport à la rue, ilots urbains-forteresses, jamais traversés par les circulations urbaines, centres commerciaux conçus comme des espaces fermés et introvertis,... Les réalisations visent l'ouverture vers l'extérieur, le remembrement, la création de nouvelles trames de rues, de boulevards urbains... On procède à de nombreuses démolitions.

Par ailleurs, les contrats de ville affichent pour la première fois des objectifs de réduction des écarts territoriaux (entre les quartiers sensibles et le reste du territoire).

En 1996, le « Pacte de Relance pour la Ville » (PRV) instaure une politique fondée sur un zonage (751 Zones Urbaines Sensibles, 416 zones de redynamisation urbaine, 44 Zones Franches Urbaines...) malheureusement souvent établi sans considération des réalités et des politiques d'agglomérations. La priorité est donc à nouveau donnée aux quartiers et l'on constate que la politique des villes en France oscille toujours entre deux orientations : soit créer des mesures destinées à être appliquées sur des territoires infra-communaux, soit mener une politique de développement social à plus grande échelle (commune, agglomération).

Le pacte de relance pour la ville marque une première rupture avec la logique contractuelle de la politique de la ville. Il va également plus loin dans la logique de réduction des écarts territoriaux en hiérarchisant les quartiers en fonction d'un indice synthétique d'exclusion dont dépend le bénéfice de diverses mesures d'exonération fiscale.

En 1998 paraît le rapport de Jean-Pierre Sueur, "Demain la ville" Comité interministériel des villes du 30 juin, "une nouvelle ambition pour les villes". Ce rapport constitue principalement en un bilan de l'existant. Il pointe du doigt l'insuffisance des financements (financements importants mais insuffisants, notamment en provenance de l'État, moyens institutionnels peu adaptés...), des résultats obtenus... Le rapport se termine par 50 propositions pour l'avenir des villes.

De 1998 à 2002, la politique de la ville s'oriente à nouveau vers une approche d'agglomération lors de la relance des contrats de ville ; ceux-ci doivent dès lors privilégier une approche intercommunale.

L'échelle du quartier n'est cependant pas mise de côté étant donné que 50 d'entre eux, à travers le Programme national de renouvellement urbain, bénéficient de « Grands Projets de Ville » et 60 d'« Opérations de Renouvellement Urbain ».

Les « Grands Projets de Ville » (GPV) ont succédé en 1999 aux « Grands Projets Urbains ». Ils concernent des sites plus nombreux, mais présentant le même type de caractéristiques que les précédents et nécessitant des moyens exceptionnels pour leur requalification. L'objectif reste de réintégrer ces quartiers à l'agglomération, tout en mettant l'accent autant sur le volet social que sur le volet urbain. Il s'agit de prendre en compte les besoins d'amélioration de la vie quotidienne des habitants, tout en agissant à plus long terme sur les principales fonctions du quartier, dans le but de l'ouvrir à des populations nouvelles. Un dispositif de conduite de projet intégré fort, du type « Groupement d'intérêt public »⁵ est préconisé.

Les « Opérations de Renouvellement Urbain » (ORU) concernent des sites et projets dont

⁵ En France, le groupement d'intérêt public (GIP) est une personne morale de droit public dotée d'une structure de fonctionnement légère et de règles de gestion souples. Partenariat entre au moins un partenaire public et des organismes privés ayant un objectif déterminé. Le groupement d'intérêt public a une mission administrative ou industrielle et commerciale. Il met en commun un ensemble de moyens et existe pour une durée limitée.

la taille est plus modeste que celle des GPV, tout en dépassant les moyens classiques d'intervention du contrat de ville en investissement. Il s'agit en quelque sorte de « mini » GPV, qui ne font pas appel à une gestion par un groupement d'intérêt public.

Le programme initial de 1999 (50 GPV et 30 ORU) bénéficiait d'un budget de 762 millions d'euros. 40 nouvelles ORU ont été ajoutées au programme en 2001 et le budget a bénéficié d'un complément de 244 millions d'euros pour la période 2001-2006.

Trois grandes lois de 1999 et 2000 traiteront de la question de la solidarité territoriale : la loi Voynet, instituant des contrats d'agglomération intégrant progressivement les contrats de ville, la loi Chevènement, qui faisait de la politique de la ville et de l'équilibre social de l'habitat des compétences obligatoires des communautés d'agglomération ; et la loi Solidarité et renouvellement urbain, qui oblige à une meilleure solidarité intercommunale en matière de répartition du logement social.. Cette dernière loi impose aux communes des agglomérations urbaines une offre d'au moins 20 % de logements sociaux sur leur territoire.

En 2003, la Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (dite loi Borloo) est consacrée à la lutte contre les inégalités sociales et territoriales et donne naissance à l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU). Avec cette loi, les ORU situées dans des zones urbaines sensibles (ZUS) seront transformées en opérations de rénovation urbaine et les ORU hors ZUS également, sous réserve d'une demande formelle de dérogation. Les opérations de rénovation urbaine visent, la transformation en profondeur des quartiers tant par des interventions spatiales que par la diversification de l'habitat. Ce sont des opérations d'investissement qui permettent la réalisation d'un projet urbain global, à savoir :

- les interventions de démolition, reconstruction, réhabilitation, résidentialisation, ou de changement d'usage ;
- les aménagements nécessaires et la restructuration du réseau de voiries ou consécutifs aux démolitions ;
- les équipements nécessaires aux habitants du quartier ;
- la réorganisation des espaces liés aux activités économiques et commerciales.

Le Programme National de Rénovation Urbaine en cours actuellement⁶, s'étalant sur une durée de cinq ans, a pour but principal la suppression des ghettos urbains. 150 quartiers seront restructurés via un réaménagement des espaces publics, des espaces verts, des espaces de loisirs, des voiries, des équipements publics (écoles, services publics...). L'habitat sera également touché avec la démolition-reconstruction de 200 000 logements, la réhabilitation d'un nombre de logements identiques. C'est notamment pour instruire les dossiers et attribuer les subventions qu'à été créée l'ANRU. Lors de sa création, l'agence disposait de 5,5 milliards d'euros de crédits nationaux sur 5 ans, ce budget devant jouer le rôle de levier dans la mobilisation des 30 milliards d'euros prévus pour l'ensemble des travaux. Aussi, dans ce cadre, une nouvelle génération de zones franches urbaines (41 ZFU s'ajoutant au 44 existantes) a vu le jour. Les entreprises qui s'implantent dans ces zones bénéficient pendant 5 ans de diverses exonérations de charges, à condition de réaliser un tiers de leurs embauches parmi les habitants des Zones Urbaines Sensibles de l'agglomération.

La création de l'Observatoire National des Zones Sensibles⁷ permet quant à elle de mesurer l'évolution des inégalités sociales et les écarts par rapport au reste du territoire dans les

⁶ Tel que défini par la loi du 1er août 2003, amendée par la loi du 18 janvier 2005 et, prolongée par l'accord Etat/UESL de mai 2006.

⁷ Voir à ce sujet <http://www.ville.gouv.fr/infos/dossiers/observatoire-des-zus.html>

domaines de l'emploi, du développement territorial, de l'habitat, de la santé... Plus localement, des programmes d'actions pour chaque ZUS sont mis sur pied par l'État et les collectivités locales et sont destinés à fixer, pour une période de 5 ans, des objectifs de résultats chiffrés dans divers domaines.

Selon certains analystes⁸, la loi Borloo marque la fin de la politique de la ville telle qu'elle avait été conçue en tant qu'approche contractuelle, transversale et expérimentale. Si antérieurement, les enjeux, objectifs et réalisations étaient définis localement, les programmes sont désormais beaucoup plus cadrés par le Gouvernement et peu de marge est laissée pour leur modulation par les partenaires locaux. Une dissociation est également opérée entre l'investissement sur le cadre bâti qui s'opère dans un nouveau dispositif recentralisé et les interventions à caractère social. Priorité semble donnée à la restructuration urbaine des quartiers et à la réduction de la concentration spatiale des populations défavorisées, notamment via les démolitions⁹. On peut davantage parler de politique nationale des ZUS.

Les Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS) succèdent en 2007 aux contrats de ville comme cadre du projet de territoire développé au bénéfice des quartiers en difficultés. Une circulaire du 24 mai 2006 a posé les principes et le calendrier de la mise en œuvre des CUCS.

Les outils actuels de la politique de la ville feront l'objet d'une approche plus détaillée ci-après.

2.3 LES FINALITES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE AUJOURD'HUI¹⁰

La politique de la ville française est essentiellement centrée sur l'apport de réponses à la crise des banlieues, et vise à réduire les inégalités territoriales au sein des agglomérations.

« La politique de la ville vise à rompre et à inverser la spirale de dévalorisation dans laquelle ont été entraînés certains territoires urbains en intégrant ces derniers dans la dynamique de développement environnante. La politique de la ville a donc pour ambition de réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires, et de traiter les effets comme les causes de la dégradation des conditions de vie dans les quartiers défavorisés. »¹¹

Cette grande finalité se traduit en différents objectifs :

- lutter contre la vulnérabilité sociale et économique des habitants des ZUS. En complément des interventions de droit commun, il s'agit de soutenir une adaptation de l'offre de services aux besoins spécifiques de ces quartiers, de renforcer la lutte contre l'échec scolaire, l'analphabétisme, d'accompagner les démarches d'insertion et de favoriser l'emploi ;
- renforcer la mixité fonctionnelle de ces quartiers : ouvrir ces zones sur le reste de l'agglomération en y attirant les habitants des autres secteurs.

⁸ Voir à ce sujet, Renaud Epstein, Groupe d'analyse des politiques publiques (CNRS, ENS Cachan), Acte II, scène première : la fin de la politique de la ville ? in Informations sociales n° 121

⁹ La DIV tente de pallier ce clivage ayant mis récemment à l'ordre du jour une rencontre sur le thème : « Projet de rénovation urbaine et contrat urbain de cohésion sociale, comment faire levier ? » Rencontre de la DIV, Paris, 19 décembre 2007

¹⁰ Ce rapport présente la situation en vigueur début 2008 ; les nouvelles perspectives amorcées par le Gouvernement Sarkozy figurent au point 2.6.

¹¹ République française, Document de politique transversale, projet de loi de finances pour 2008, Ville, p. 9

2.4 L'ORGANISATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

2.4.1 Action territoriale et transversalité des politiques sectorielles

La politique de la ville associe des dispositifs de droit commun des ministères et des dispositifs spécifiques, souvent interministériels. Le document de politique transversale 2008 concerne ainsi 26 programmes ministériels relevant de dix missions de l'État : la ville et le logement, le travail et l'emploi, la sécurité, la justice, la solidarité et l'intégration, l'enseignement scolaire, le développement et la régulation économiques, la santé, la culture, le sport, la jeunesse et la vie associative. Son intention est de lier les actions publiques tournées vers les citoyens les plus vulnérables et les politiques locales menées en partenariat avec les collectivités territoriales.

Des inflexions des mesures de droit commun visant une approche territorialisée ont parfois été décidées : politique d'éducation prioritaire, conclusion des contrats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, élaboration de contrats éducatifs locaux.

Des **dispositifs spécifiques et complémentaires supervisés par la politique de la ville** s'efforcent en outre de répondre aux difficultés particulières des habitants de quartiers défavorisés : soutien à la territorialisation des politiques sectorielles (équipes de réussite éducative, ateliers santé-ville,...), mise en synergie de celles-ci (établissement d'un diagnostic territorial), appui à l'innovation.

Quelques exemples de ces dispositifs spécifiques :

- les **ateliers santé-ville** mettent en réseau tous les professionnels de la santé d'un territoire pour développer des projets de santé répondant aux besoins des publics en situation de précarité. Budget 2007 : 11 millions d'euros ;
- le **programme de réussite éducative**, lancé en 2005, prévoit la création de 750 équipes pluridisciplinaires (enseignants, éducateurs, psychologues,...) pour prendre en charge individuellement et hors temps scolaire les enfants et adolescents les plus en difficulté. Budget 2007 : 109 millions d'euros ;
- les **adultes-relais** : en confiant des missions de médiation sociale et culturelle à des habitants des quartiers sans emploi, ce dispositif permet d'améliorer les rapports sociaux et de faciliter les relations des habitants avec les services publics. Budget 2007 : 91 millions d'euros ;
- le dispositif **Ville-Vie-Vacances** (VVV) s'adresse aux jeunes de 11 à 18 ans des quartiers sensibles qui ne partent pas en vacances. Il permet à 800000 d'entre eux de pratiquer des activités ludiques et sportives. Il est porté par près de 2200 associations. Budget 2007 : 10 millions d'euros.

2.4.2 Les principaux acteurs encadrant la politique de la ville

Au niveau national, la DIV (Délégation Interministérielle à la Ville) est responsable de l'élaboration, de l'animation interministérielle et de l'évaluation de la politique de la ville. Elle s'appuie sur deux opérateurs dont elle assure la tutelle.

- **L'ANRU** (Agence Nationale de Rénovation Urbaine) est responsable des opérations de rénovation urbaine dans les ZUS et à titre exceptionnel dans les quartiers qui connaissent des difficultés similaires. Elle rassemble les financements de différents partenaires : État, 1% logement, Caisse des dépôts et consignations, Caisse de garantie du logement locatif social). L'ANRU a le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial.
- **L'ACSE** (Agence nationale de la Cohésion Sociale et de l'Égalité des chances) est chargée d'actions visant à l'intégration des populations immigrées, la lutte contre les

discriminations et l'illettrisme. Elle mène des interventions en faveur des habitants des ZUS.

Le CIV (Comité Interministériel des villes), composé de différents ministres du Gouvernement et présidé par le premier ministre ou le Ministre chargé de la politique de la ville, arrête les grandes orientations de la politique, tandis que le CNV (Conseil National des Villes) émet des avis et propositions sur la politique de la ville, sur saisine ou d'initiative. Il est quant à lui composé d'élus, de représentants d'associations et d'organismes participant à la politique de la ville, et de personnalités qualifiées.

Enfin, au niveau territorial, la conduite de la politique de la ville et en particulier la mise en œuvre et le suivi des CUCS (voir ci-dessous) relève de la responsabilité des préfets de département, qui sont également les délégués territoriaux de l'ANRU et de l'ACSE.

2.4.3 Le partenariat entre l'État et les collectivités

L'intervention de l'État s'inscrit dans le cadre de partenariats locaux par le biais de contrats entre l'État et les collectivités territoriales (communes, et le cas échéant leurs groupements compétents) : les CUCS ou contrats urbains de cohésion sociale, signés pour trois ans et renouvelables une fois. Ils comportent des programmes d'actions sur chaque champ prioritaire, assortis d'objectifs directement évaluables, pour les différents quartiers concernés. Les champs prioritaires sont les suivants : habitat et cadre de vie, emploi et développement économique, citoyenneté et prévention de la délinquance, réussite éducative et santé. 495 CUCS ont été signés en 2007, concernant un total de 2200 quartiers. C'est principalement l'ACSE qui supervise cette politique.

2.4.4 La géographie d'intervention

La politique de la ville se concentre sur des territoires prioritaires dans le but de mieux orienter les moyens de l'état vers les quartiers qui en ont le plus besoin tout en tentant de concevoir des solutions à l'échelle de l'agglomération pour intégrer ces quartiers dans la dynamique environnante. Une politique de discrimination positive territoriale a progressivement été mise en place :

- les zones urbaines sensibles : 751 ZUS définies en 1996, et caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. L'évolution de ces quartiers (étendue à l'ensemble des territoires de la politique de la ville) est mesurée à travers l'observatoire national des zones urbaines sensibles pour évaluer entre autres l'impact de la politique de la ville. La superficie des ZUS varie entre quelques hectares et plusieurs centaines d'hectares ;
- des zones plus restreintes d'intervention fiscale et d'exonération de cotisations sociales définies aussi en 1996 : les zones de redynamisation urbaine et les zones franches urbaines (au nombre de 100 au 1^{er} janvier 2007).

Des territoires-cible ont été également définis spécifiquement pour le bénéfice de la politique de la ville. Les CUCS marquent l'entrée de nouveaux quartiers dans la politique de la ville : 2200 quartiers sont aujourd'hui concernés, contre 1500 quartiers bénéficiant antérieurement de contrats de ville, dont 750 ZUS. Le programme national de rénovation urbaine a également ajouté d'autres quartiers prioritaires. Une harmonisation de la géographie d'intervention est actuellement en cours.

2.5 LES OUTILS ET LIGNES DE FINANCEMENT¹²

2.5.1 Les contrats urbains de cohésion sociale

L'intervention de l'État s'inscrit dans le cadre de partenariats locaux par le biais de contrats entre l'État et les collectivités territoriales (communes, et le cas échéant leurs groupements compétents) : les CUCS ou contrats urbains de cohésion sociale, signés pour trois ans et renouvelables une fois. Le contrat est élaboré à l'initiative conjointe du maire (ou du président de l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale - EPCI) et du préfet de département. Il sera l'occasion d'associer les différents acteurs du territoire (bailleurs sociaux, CAF,...).

Les contrats urbains de cohésion sociale ont remplacé la dernière génération des contrats de ville. Ils constituent le cadre de mise en œuvre du projet de développement social et urbain HF faveur des habitants de quartiers en difficulté reconnus comme prioritaires ; ils définissent un projet de développement pour chaque quartier et programment des actions précises dans cinq champs prioritaires : habitat et cadre de vie, emploi et développement économique, éducation, citoyenneté et prévention de la délinquance, santé. Ces programmes comportent des programmes d'action sur chaque champ prioritaire, assortis d'objectifs directement évaluables, pour les différents quartiers concernés. Ils ont une durée de trois ans reconductible.

Le contenu du CUCS

Il comprend :

- la définition, dans une **convention-cadre**, du projet urbain de cohésion sociale, ses enjeux prioritaires, les champs d'intervention qui en découlent et les engagements des partenaires ;
- des **programmes d'action pluriannuels** sur les quartiers prioritaires et pour chacun des champs prioritaires, qui identifieront les actions à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs, les porteurs de projet, les financements attendus ;
- les **modalités d'évaluation** (indicateurs de suivi et de résultats).

Il est demandé de prendre en compte dans chaque thématique des **préoccupations transversales** telles que : l'intégration, la lutte contre les discriminations, l'égalité des chances. Sur les sites où intervient l'ANRU, il faut veiller à la cohérence avec le projet de rénovation urbaine ainsi que la définition d'une stratégie en matière d'habitat et de peuplement à l'échelle de l'agglomération.

La mise en œuvre d'un **programme de gestion urbaine de proximité** est demandée dans les quartiers de plus de 500 logements : l'amélioration de la gestion urbaine devient un axe d'intervention pour résoudre à l'échelle des quartiers les problèmes de la vie quotidienne tels que propreté, fonctionnement des équipements, enlèvement des déchets, stationnement, services de proximité...

Les recommandations pour l'élaboration des CUCS visent également à veiller à la prise en charge de la jeunesse.

Le financement des actions

Pour ce qui est du financement des actions, une priorité doit être donnée à l'engagement de crédits de droit commun (c'est-à-dire provenant d'autres budgets que la DIV), ce qui devrait par ailleurs permettre de mieux cibler les crédits spécifiques de la DIV sur les actions

¹² Idem p. 9

prolongeant ou renforçant les politiques de droit commun vers les quartiers en difficulté. L'objectif est aussi de recentrer les crédits spécifiques sur les territoires où la solidarité locale ne peut à elle seule assurer la cohésion sociale et territoriale, selon le principe de subsidiarité.

Le partenariat et la concertation

Il est enfin demandé de veiller à une bonne concertation avec les acteurs locaux concernés, tant pour la définition des projets que dans le suivi de leur mise en œuvre. Pour les associations des comités consultatifs locaux peuvent être créés¹³. Il faut en outre mettre en place les modalités d'une participation des habitants. Le guide méthodologique publié par la DIV invite à ne pas se contenter d'une information ou d'une simple consultation. Il prône une concertation permettant aux habitants de se prononcer, en amont de l'élaboration des projets, sur les priorités des programmes, mais aussi de les associer à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions. Dans ce sens, les porteurs de projet doivent s'attacher à associer l'ensemble des forces vives de la ville dans les instances participatives existantes (conseils de quartier, conseils de la vie associative, comités consultatifs des associations, conseils de développement,...). Une charte de la participation peut formaliser cette démarche et en fixer le cadre sur toute la durée du CUCS : « Elle énonce les principes généraux pour associer les différents acteurs concernés, elle contient les modalités d'information préalable des divers partenaires, elle précise les règles organisant la coopération, le rôle et les prérogatives de chacun. Elle est l'occasion, pour le maire ou le président de l'EPCI, de préciser de qui est négociable ou ce qui ne l'est pas. Elle indique également les modalités d'association à la mise en œuvre et à l'évaluation en continu du contrat... Elle peut être annexée au contrat. Les services de l'Etat doivent être associés à la démarche et faire chaque fois qu'ils le jugent opportun ou nécessaire, des propositions pour améliorer la prise en compte des usagers dans les services publics. »¹⁴

2.5.2 La rénovation urbaine mise en œuvre par l'ANRU

Le Programme National de Rénovation urbaine

L'État français a adopté en 2003¹⁵ un Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) visant le réaménagement de 531 quartiers. En juillet 2007, il s'était étendu à 557 quartiers¹⁶. Le programme vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers où le cadre bâti est le plus dégradé. La stratégie de l'État est de :

- renouveler l'offre de logements sociaux ;
- améliorer les conditions de vie dans les quartiers en mettant fin à leur enclavement, en diversifiant leurs fonctions urbaines, et en offrant un environnement de qualité ;
- renforcer la mixité sociale en diversifiant l'offre de logements ;
- réduire la spécialisation fonctionnelle des quartiers en favorisant leur développement économique.

Le programme prévoit des aménagements d'espaces publics, de voiries et d'équipements publics ou commerciaux ainsi que l'amélioration de logements (400000 logements locatifs

¹³ en application de la CIV du 9 mars 2006.

¹⁴ Délégation interministérielle à la Ville, Contrats urbains de cohésion sociale, Guide méthodologique, novembre 2006, pp 19-20.

¹⁵ Programme National de Rénovation Urbaine, tel que défini par la loi du 1er août 2003, amendée par la loi du 18 janvier 2005 et, prolongée par l'accord Etat/UESL de mai 2006

¹⁶ Almanzor P., Habitat et Territoires Conseil, L'état d'avancement du programme national de rénovation urbaine, in Congrès HLM 18-20 septembre 2007, cahier 2 – p.1.

sociaux) et la démolition-reconstruction de logements (250000 logements sociaux). Parallèlement, des opérations de construction de logements privés (logements locatifs à loyer intermédiaire et logements destinés à l'accession à la propriété), portées en partie par « l'Association Foncière Logement », doivent permettre d'introduire de la diversité dans les quartiers concernés. Toutefois l'offre de logements sociaux doit être maintenue. Il faut rappeler également que la Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain, visant à promouvoir la mixité sociale au sein des agglomérations, fait obligation aux communes de plus de 50000 habitants d'atteindre, sur 20 ans, le seuil minimal de 20 % de logements sociaux. Il s'agit à la fois d'augmenter l'offre et d'en rééquilibrer la répartition entre les communes.

Le financement

Six milliards d'euros sont attribués par l'État à la politique de rénovation urbaine encadrée par l'ANRU, sur la période 2004-2010 ; les autres contributeurs apportent également 6 milliards d'euros.

L'ANRU joue le rôle de **guichet unique** recueillant les contributions de différents partenaires (État, Union d'Economie Sociale du Logement- gestionnaire du 1 % logement-, Union sociale pour l'habitat, le mouvement HLM, la Caisse des Dépôts, l'ANAH). Ainsi par exemple, l'agence regroupe l'ensemble des crédits consacrés au financement de la construction de logements locatifs sociaux, à l'amélioration du parc locatif social, à la démolition des logements sociaux, ainsi qu'aux travaux d'amélioration de la qualité de service dans les ZUS.

Les projets sont validés par le comité d'engagement de l'agence, réunissant les partenaires financiers, et sont mis en œuvre au plan local pour le compte de l'ANRU par les préfets de département.

La participation financière de l'agence est évaluée en fonction de la situation financière des collectivités locales. Le taux de financement moyen est de 34 %. Les interventions varient selon la nature des opérations. Ainsi, l'ANRU assure 85 % du financement des démolitions. Les collectivités locales doivent intervenir davantage dans les frais d'aménagement, d'équipement et d'intervention sur l'habitat dégradé.

Les actions financées

L'agence finance :

- la création d'espaces publics ;
- la réalisation d'infrastructures de réseaux ou de voies de communication ;
- le pré-aménagement des parcelles recyclées ou rétrocédées à la collectivité locale ;
- la construction, extension ou réhabilitation d'équipements publics (scolaires, administratifs, sportifs, sociaux, culturels,...) ;
- une participation à la subvention d'équilibre de l'investissement en vue de faciliter l'accueil de d'activités économiques, artisanales ou commerciales ;
- la construction, réhabilitation, démolition, résidentialisation de logements sociaux.

En ce qui concerne le logement, environ un quart de la « surface hors œuvre nette » créée par le projet de rénovation urbaine doit être cédée gratuitement à l'Association Foncière Logement pour permettre le développement d'une offre locative libre, alors que les investisseurs privés sont le plus souvent inexistants. Le but est de favoriser la diversification de l'habitat et la mixité sociale. Toujours dans le même but, une partie des logements programmés seront reconstruits en dehors du quartier, sur le territoire de la commune ou de l'agglomération.

La géographie d'intervention

La mise en œuvre du programme de rénovation urbaine est concentrée sur les secteurs les plus fragiles. 192 quartiers, soit 215 sites ont été reconnus comme nécessitant une intervention décisive et massive de l'État et doivent mobiliser 70 % des crédits de l'ANRU. Environ 350 autres quartiers font l'objet d'interventions plus légères.

Les modalités d'intervention

L'ANRU apporte son **concours financier** aux projets qui font l'objet d'un soutien marqué des collectivités locales, en particulier les régions et les départements.

L'ANRU **accompagne les acteurs locaux**, notamment via l'accompagnement des maires au lancement effectif des projets (ciblage sur collectivités ayant des difficultés à passer à la phase opérationnelle des projets, aide à la mise en place du dispositif de pilotage et assistance dans l'engagement de premières actions), des revues de projet régulières et l'organisation de journées régionales d'échange sur la concertation et la conduite de projets.

Trois centres de ressources thématiques constitués d'experts indépendants ont été mis à destination des porteurs de projet. Les thèmes de ces missions d'expertise et de conseil sont les suivants : la concertation, la qualité urbaine (via des architectes urbanistes et paysagistes) et le développement économique (en vue de garantir la solidité et la pérennité des projets de développement économique et commercial).

La place des équipements scolaires

Un aspect intéressant à souligner est la place des établissements scolaires dans la rénovation¹⁷. Une majorité de dossiers ANRU prévoient une intervention sur les équipements scolaires. Le besoin d'intervention avait déjà été reconnu et précédé d'un diagnostic. La rénovation des établissements scolaires est au cœur d'une stratégie de reconquête de l'attractivité (réorganisation de l'offre scolaire, relocalisations, aménagements, amélioration du service, souci d'ouverture de l'école sur son environnement) mais au-delà de la rénovation des murs, les acteurs locaux sont bien conscients du fait qu'il faut définir avec soin les programmes d'accompagnement qui apporteront le « plus » que le bâti ne peut apporter seul.

La DIV a mis en place en 2007 un groupe de travail associant l'éducation nationale. Les sujets prioritaires sont le lien entre le relogement et la gestion prévisionnelle des effectifs scolaires, ainsi que le rapport entre la mixité sociale et la mixité scolaire des quartiers.

La clause d'insertion par l'économique

La charte nationale d'insertion de l'ANRU vise à faciliter l'accès des habitants des ZUS aux emplois générés par la mise en œuvre des opérations de rénovation urbaine. A plusieurs reprises, des clauses d'insertion ont été mises en place dans les marchés de travaux.

Quelle place pour les centres anciens ?

Ce champ est à l'heure actuelle peu investi par l'ANRU. Le Gouvernement Sarkozy a mis à l'ordre du jour une réflexion sur ces centres. (Voir infra point 2.6. Perspectives)

¹⁷ Voir à ce sujet : Bureau d'études Tetra, La prise en compte des établissements scolaires dans les opérations de rénovation urbaine, DIV, janvier 2007

2.5.3 Le rôle de l'ANAH (Agence Nationale de l'Habitat) et les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH)

Les finalités de l'ANAH

L'ANAH est aujourd'hui tournée vers le développement d'un parc de logement social privé de qualité tout en favorisant un développement durable. Elle contribue à la remise sur le marché des logements vacants. L'amélioration du parc privé permet la création de logements à loyers maîtrisés dans des délais courts et favorise la mixité urbaine. Un nouvel axe d'intervention vise également à adapter les logements aux besoins des personnes âgées ou handicapées.

Les aides de l'ANAH

L'ANAH octroie des aides financières aux propriétaires occupants à revenus modestes et aux propriétaires-bailleurs pour réaliser des travaux d'amélioration des logements. Ces aides sont modulées en fonction d'un zonage du territoire, et pour les propriétaires-bailleurs, selon le fait que le loyer reste libre ou « conventionné » (trois degrés dans l'accès des publics à faible revenu : intermédiaire, social ou très social, qui donnent droit à un pourcentage d'intervention d'autant plus élevé que le loyer est social). En 2006, 478 millions d'euros ont été attribués aux propriétaires-bailleurs et propriétaires-occupants et 133.400 logements ont été réhabilités. 10.000 logements vacants depuis plus de 12 mois ont été remis sur le marché.

Une hausse du taux de subvention est également prévue si le logement est repris dans un périmètre d'opération programmée d'amélioration de l'habitat (voir ci-dessous).

Les communes peuvent être subventionnées (taux maximum de 50 %) pour certains travaux : travaux d'office en sortie d'insalubrité ou de péril ou mise en sécurité).

Une nouvelle formule gérée par l'ANAH est le conventionnement sans conditions de travaux. Enfin, des primes sont octroyées pour l'installation de matériels ou de composants à haute performance environnementale.

Les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat

L'OPAH vise la requalification de quartiers existants par la remise sur le marché de logements réhabilités ainsi que le maintien des services de voisinage et du cadre urbain. Elle résulte d'une convention entre la commune, l'état et l'ANAH. Pour inciter les propriétaires à réaliser des travaux, la collectivité met en œuvre des actions d'accompagnement : équipement, commerces, aménagement d'espaces publics, insertion de logements publics.

Outre les OPAH de droit commun dont la vocation est de revaloriser globalement des quartiers et d'en améliorer l'habitat, et ce aussi bien dans le monde urbain que le monde rural, certaines OPAH sont spécifiquement orientées vers la revitalisation rurale¹⁸, vers le renouvellement urbain (l'objectif est de traiter les situations urbaines et sociales les plus difficiles, qui nécessitent la mise en place d'interventions lourdes : démolitions, traitement de friches,...), vers les copropriétés dégradées (les aides visent alors les syndicats de copropriétaires). En 2006, 207 nouvelles opérations programmées ont vu le jour, et 774 opérations étaient toujours en vigueur sur le territoire français¹⁹.

¹⁸ L'OPAH de revitalisation rurale concerne les territoires ruraux confrontés à de graves problèmes économiques et sociaux, marqués notamment par des déséquilibres démographiques, le faible niveau des revenus et des conditions d'habitat inadaptées aux besoins. Sont visés les bourgs-centres ou les petites villes de moins de 10.000 habitants (à l'exception de ceux situés en Région Ile-de-France, dans les zones urbaines ou périurbaines, et les zones littorales ou à fort développement touristique.

¹⁹ Voir à ce sujet : <http://anah.fr/qui-sommes-nous/chiffres-cles/page-qui-chif.htm>

2.5.4 Le rôle des sociétés d'économie mixte (SEM)

Une Société d'économie mixte se caractérise par sa nature d'entreprise commerciale, son capital public majoritaire et sa vocation à satisfaire l'intérêt général.

Les Sem sont des entreprises publiques locales.

- **Entreprises** qui ont pris la forme de sociétés anonymes. Ce statut aux règles de fonctionnement dynamiques leur confère souplesse et réactivité qu'elles mettent au profit des collectivités locales.
- **Publiques** : le capital des SEM est majoritairement détenu par une ou plusieurs collectivités territoriales dont les compétences délimitent leur champ d'intervention. Les Sem se voient ainsi confier la réalisation ou la gestion de multiples missions et services d'intérêt général²⁰.
- **Locales** : l'une des principales forces des SEM réside dans la connaissance du territoire dans lequel elles sont enracinées. Leurs réponses aux problématiques sont adaptées à ses enjeux et non standardisées.

Les SEM d'aménagement

L'aménagement est l'un des secteurs d'intervention traditionnel des SEM. Dans les années 60, l'activité des Sem d'aménagement était essentiellement consacrée à l'urbanisation périphérique (ZUP puis ZAC et zones d'activités). Elles se sont adaptées aux nouvelles compétences des collectivités locales en matière d'urbanisme, d'équipement et de développement économique issues de la décentralisation. Les SEM d'aménagement accompagnent désormais les intercommunales dans la mise en oeuvre de leurs projets de territoire.

Faisant preuve d'adaptation, elles répondent aux nouveaux besoins des collectivités et se diversifient dans le renouvellement urbain, la restauration immobilière, la réalisation d'équipements en mandat ou en montages complexes (BEA, PPP) et l'immobilier d'entreprises. De nombreuses opérations urbaines d'envergure sont actuellement menées par des SEM : Terrains Renault et Ile de la Jatte à Boulogne, Ile de Nantes, Lyon Confluence, ZAC Rive Gauche à Paris.

Les 284 SEM d'aménagement réalisent chaque année un investissement de 4,9 milliards d'euros et emploient environ 5 000 personnes.

Les SEM immobilières

Les SEM immobilières ont d'abord été créées pour répondre à la crise du logement à Paris dans l'entre-deux-guerres. Elles se sont ensuite développées durant les Trente glorieuses en contribuant au développement de l'urbanisation. Depuis 1977, elles ont bâti un parc de logements locatifs sociaux.

²⁰ telles que : Construction et gestion de logements ; Aménagement ; Développement économique ; Promotion et animation touristique ; Habitat ; Stationnement et déplacement ; Immobilier d'entreprises ; Gestion de remontées mécaniques ; Clubs et complexes sportifs ; Transports urbains et interurbains ; Réseaux câblés et télécoms locaux ; Environnement ; Port de plaisance ; Palais des congrès ; Parcs d'exposition ; Musées et conservatoires ; Animations et centres culturels ; Marché d'intérêt national ; Energie ; Gestion des déchets ; Bases et parcs de loisirs ; Financement ; Hôtellerie ; Thermalisme ; Cinémas, théâtres et opéras ; Réseaux d'eau potable ; Abattoirs ; Chauffage urbain ; Etudes urbaines et économiques ; Compagnies aériennes ; Pompes funèbres ; Campings ; Communication ; Aéroports ; Restauration sociale ; Actions sociales de proximité ; Informatique télématique.

269 SEM immobilières gèrent aujourd'hui 522 000 logements et mettent chaque année en chantier près de 10 000 logements.²¹

Pour développer la construction de logements sociaux dans les grandes agglomérations, les SEM immobilières ont renforcé leurs interventions sur le marché immobilier privé. Pour répondre à la diversité des attentes des élus locaux, elles ont poursuivi la diversification de leur champ d'intervention (accession à la propriété, immobilier d'entreprise, renouvellement urbain, traitement des copropriétés dégradées), reconversion de bureaux et de logements libres en logements sociaux, lutte contre l'habitat indigne).

Les SEM et le renouvellement urbain

Le renouvellement urbain englobe différentes formes d'interventions sur la ville : restructuration de quartiers, résorption de l'habitat indigne dans les centres anciens, traitement des friches industrielles,...

Les actions prennent la forme d'opérations complexes, mêlant requalification de bâti ancien, création de nouvelles fonctions urbaines, réalisation d'équipements structurants, démolitions/reconstructions de logements sociaux inadaptés, accompagnés très souvent d'une recomposition du quartier.

De nombreuses SEM immobilières et SEM d'aménagement conduisent ces opérations de véritable régénération de la ville : réorganisation spatiale, mixité des programmes, revitalisation du commerce et des activités économiques, réalisation d'équipements structurants, amélioration de l'habitat.²²

2.6 BILAN DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN FRANCE

Les effets de la politique de la ville française sur le territoire sont difficilement identifiables, étant donné la complexité de cette politique qui touche à de nombreux domaines d'action publique et la difficulté d'identifier ses effets spécifiques. On peut plus aisément répondre à certaines questions sur ses effets institutionnels.

2.6.1 Les effets de la politique de la ville sur le territoire et les habitants

Dans son rapport 2006²³, l'observatoire des Zones Urbaines Sensibles estime que sur la période 2003-2005, la plupart des indicateurs de résultats²⁴ n'attestent pas d'une réduction des inégalités entre les ZUS et leur ville d'appartenance. L'ONZUS considère ainsi pour l'accès à l'emploi, la réussite scolaire, la concentration spatiale des situations de pauvreté ou l'insécurité ressentie par les habitants, que le processus de décrochage entamé depuis des années n'est pas encore enrayé. Les écarts entre les quartiers classés en ZUS et les autres quartiers des agglomérations auxquelles ils appartiennent se creusent même dans certains domaines.

²¹ Parmi les principales Sem immobilières, on peut citer la SNI, Adoma, la RIVP, la Semcoda, la SIDR, la Sig, la SGIM, la Siemp, la Simar et la SACVL.

²² Parmi ces Sem : la Siemp (Paris), la Sem Ville Renouvelée (Tourcoing), la SIDR (Saint-Denis de La Réunion), la Semcoda (Bourg-en- Bresse), Marseille Aménagement, Serl (Lyon), In Cité (Bordeaux), Semag (Guadeloupe), Sem 92 ou encore la Semaad (Dijon).

²³ Observatoire national des Zones urbaines sensibles, rapport 2006, éditions de la DIV, février 2007

²⁴ de la loi du 1^{er} août 2003

Ces constats doivent être complétés par d'autres approches thématiques et locales²⁵. Si de telles évaluations existent, elles sont incomplètes et il est difficile de dégager des constats transversaux à partir des évaluations locales. La DIV a cependant réalisé une synthèse des évaluations à mi-parcours des *contrats de ville*. Il en ressortait deux constats principaux : la quasi absence d'actions à caractère économique et tournées vers l'emploi et le recentrage sur une offre d'insertion sociale, ainsi qu'un manque d'articulation avec les contrats de sécurité. Il existe aussi un manque d'évaluations thématiques complémentaires par dispositifs d'intervention. Toutefois on mentionnera l'évaluation de la *gestion urbaine de proximité* (juillet 2005) et celle des *équipes de réussite éducative* (juillet 2006).

Comme le dit Renaud Epstein²⁶, « de nombreuses évaluations posent la question de l'impact du contrat de ville sur l'évolution de l'exclusion sociale et spatiale, mais restent le plus souvent au stade de l'interrogation...du fait de la difficulté d'identifier ce qui, dans les évolutions sociales observées, est imputable en propre au contrat de ville. »

Il est toutefois évident que la politique de la ville a conduit à un retour de l'action publique sur les quartiers²⁷ et notamment du service public : « les services publics, dont l'absence était communément dénoncée, sont désormais concentrés sur ces quartiers au travers de multiples relais de proximité. » L'observatoire national des ZUS le confirme²⁸ : « de façon générale, les zones urbaines sensibles ont mieux dotées en équipements publics que les autres quartiers : équipements de sport, de culture et de loisirs, infrastructures d'accueil pour les enfants, bureaux de poste sont très présents dans ces territoires. »

Par contre le même rapport constate une sous représentation des équipements marchands : « si le niveau de présence des commerces alimentaires et des pharmacies y est proche de celui des autres quartiers, il est inférieur pour les autres types de commerce. Et c'est surtout le manque de choix qui caractérise l'offre commerciale des ZUS. »

Sur le plan économique, on s'interrogera sur les effets du dispositif de *Zone Franche Urbaine*. Un premier train de ZFU a été mis en place en 1997. En 2001 il avait, selon la DIV, permis la création de 10.000 entreprises et de 45000 emplois sur les sites retenus²⁹. Plus récemment, le rapport 2006 de l'ONZUS atteste encore du fort dynamisme des ZFU en termes de création d'entreprises, même si la proportion d'entreprises y reste bien inférieure à la moyenne des villes de référence. Enfin, une étude plus spécialisée³⁰ identifie un impact positif et significatif de la mesure sur le taux de croissance des flux d'établissements et du stock d'emplois. Néanmoins cet impact est économiquement faible lorsqu'on le rapporte au coût de la mesure : ainsi par exemple, le coût net des ZFU créées en 2004 est d'environ 125 millions d'euros pour l'année 2005, pour le maintien ou transfert de 4000 emplois et 600 établissements.

Sur le plan physique, la politique de la ville, à ce jour, « n'a pas réussi, en s'attachant à requalifier le cadre bâti et urbain des grands ensembles sans toucher à la structure et à l'organisation originelles, à y stopper la spirale de dévalorisation. Elle n'est pas parvenue à modifier leur image, à y inverser les tendances de la ségrégation socio-spatiale et à éviter que ne s'y installe un fonctionnement social en marge de la ville dans les situations les plus

²⁵ Sénat français, Rapport d'information n°71 (2007-2008) de M. Philippe Dallier, fait au nom de la Commission des finances, déposé le 7 novembre 2007 (<http://www.senat.fr/rap/r07-071.html>)

²⁶ EPSTEIN R., « Les leçons paradoxales de l'évaluation de la politique de la ville. », Dossier Villes et logements, Recherches et prévisions n°62, 2000, p. 37

²⁷ idem, p. 37

²⁸ Délégation interministérielle à la ville, « Zones urbaines sensibles : un enjeu territorial de la cohésion sociale. », Premier état des lieux de l'observatoire national des ZUS, septembre 2004

²⁹ Délégation interministérielle à la ville, Les politiques de la ville depuis 1977, Chronologie des dispositifs.

³⁰ RATHELOT R., SILLARD P., Zones franches urbaines : quels effets sur l'emploi salarié et les créations d'établissements ?, INSEE, Direction des Etudes et Synthèses économiques, G2007/11

reléguées. »³¹ Ceci met en évidence « les limites de politiques reposant sur la seule réhabilitation du parc de logements et visant à conserver une structure urbaine et résidentielle aujourd'hui dévalorisée. » Le but est désormais d'introduire une plus grande diversité dans ces quartiers : diversité des statuts d'occupation, des fonctions, des formes urbaines et architecturales,... C'est dans la perspective d'une nouvelle approche de transformation et de restructuration en profondeur que se sont inscrits les Grands Projets de Ville et aujourd'hui le Programme National de Rénovation Urbaine. Un des défis de ces opérations est de passer de grands espaces indifférenciés à un maillage foncier reposant sur un parcellaire.³²

Quelques commentaires sur la mise en œuvre de ce programme. Au 31 mai 2007, 270 dossiers étaient approuvés, correspondant à 461 quartiers. Le nombre de logements programmés se répartissait comme suit : 96.527 démolitions, 95.055 reconstructions, 201.366 réhabilitations, 222.457 résidentialisations.

Différents problèmes à gérer apparaissent. Des mesures sont nécessaires notamment pour permettre le maintien d'une offre à loyer minoré : « en effet, même si les volumes en cause sont faibles au regard du stock, la démolition des logements en ZUS conduit à supprimer la part la moins coûteuse de l'offre, alors que la paupérisation de la demande en logement social s'accroît »³³. L'amélioration des conditions de logements se traduit par une augmentation du budget logement pour un peu plus de 50 % des ménages d'après une étude menée sur 11 agglomérations.³⁴ Les reconstructions ne se font pas au même rythme que les démolitions³⁵, ce qui conduit à un déséquilibre temporaire. On observe également que les reconstructions s'orientent vers de plus petits logements que les logements démolis, ce qui pose la question d'un suivi de l'adéquation de l'offre en constitution à la demande³⁶.

Par ailleurs une difficulté à conserver une approche suffisamment intégrée entre les volets physique et social des opérations est mentionnée de divers côtés.

Le processus de redéploiement géographique de l'offre sociale s'enclenche. Le taux de reconstitution de l'offre dans le cadre des opérations ANRU est actuellement³⁷ de 46 % hors site et de 54 % sur site. Les relogements se font à part égale sur site et hors site. Toutefois les ménages sont encore majoritairement relogés en ZUS et très peu ont accédé à la propriété.³⁸

Toujours en ce qui concerne le rééquilibrage des logements sociaux dans les agglomérations, la loi Solidarité et renouvellement urbain oblige les communes³⁹ comptant moins de 20 % de logements sociaux à atteindre ce pallier. Selon le dernier recensement de l'habitat social, le taux moyen de logements sociaux dans les communes concernées

³¹ Union sociale pour l'habitat, Rénovation urbaine : comment confirmer les premiers résultats ? in Actes du congrès 2007, « Rénovation urbaine, éléments de bilan à mi-parcours du PNRU », p. 3

³² Ce qui suppose des procédures techniques et juridiques de division foncière et la préparation de la gestion ultérieure du territoire (ventes, baux, conventions, commercialisation,...), tout comme un travail de « couturage » aux franges du quartier.

³³ Idem, p. 15

³⁴ Union sociale pour l'habitat, Relogement : évaluation des opérations menées dans 11 agglomérations. in Actes du congrès 2007, « Rénovation urbaine, éléments de bilan à mi-parcours du PNRU », cahier 3, p. 4

³⁵ Observatoire national des zones sensibles, rapport 2007, octobre 2007, p.59

³⁶ Idem, p.63.

³⁷ Mi 2007, sur 270 dossiers

³⁸ Union sociale pour l'habitat, Relogement : évaluation des opérations menées dans 11 agglomérations. in Actes du congrès 2007, « Rénovation urbaine, éléments de bilan à mi-parcours du PNRU », cahier 3, p. 4

³⁹ De plus de 3500 habitants faisant partie d'une agglomération de plus de 50000 habitants comptant moins de 20 % de logements sociaux

progresse, mais très légèrement (de 13.17 à 13.72 % entre 2003 et 2006). Il faut mentionner en outre que 243 communes concernées sur 724 n'ont financé aucune construction de logement social en 2006.

38.7 % des logements dans les ZUS relèvent du parc privé. Pour ce qui est du parc locatif, l'ANAH accorde des aides, le cas échéant moyennant conventionnement (loyer maîtrisé). Au total, près de 13000 logements locatifs ont été réhabilités en ZUS avec les aides de l'ANAH en 2006. Les aides pour les propriétaires-occupants y demeurent faibles.⁴⁰ Par ailleurs, l'action plus générale de l'ANAH en milieu urbain ancien s'inscrit fréquemment dans le cadre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (outil traditionnel d'intervention en centre ancien). Fin 2007, 92 OPAH de renouvellement urbain étaient en cours, et plus d'une trentaine en préparation. Une quinzaine de sites en quartiers anciens ont par ailleurs reçu l'appui de l'ANRU.⁴¹

2.6.2 Les effets de la politique de la ville sur l'action publique

Effets sur la prise en compte institutionnelle des territoires de l'exclusion

La politique de la ville française est une politique incitative cherchant à mettre les politiques publiques à la hauteur de l'enjeu de l'exclusion territorialisée et non à se substituer à elles.

- A-t-elle permis d'orienter les politiques sectorielles vers la prise en compte des territoires de l'exclusion et de préciser leurs enjeux propres en cette matière ? oui, « elle aura permis de spécifier, pour chaque grand thème d'action nationale, l'objectif à poursuivre au nom de la lutte contre l'exclusion. »⁴² Autrement dit, « la politique de la ville a produit une interpellation spécifique en direction de l'ensemble des administrations et politiques sectorielles, sommées d'intégrer la solidarité au rang de leurs préoccupations ordinaires. Au travers de cette interpellation, la politique de la ville introduit dans chacune de ces politiques un concept mobilisateur, précisant les enjeux de l'action : l'insertion par l'économique, le désenclavement, la requalification du service public, ... »⁴³
- A-t-elle réussi à impulser une dynamique sans toutefois en venir à se substituer aux administrations traditionnelles ? Selon Epstein, la diffusion des approches de la politique de la ville au sein des politiques sectorielles conduit à sa déstabilisation dans la mesure où, concurrencée par ces nouveaux dispositifs qu'elle a conduit à générer, elle est tentée par la multiplication d'outils labellisés « politique de la ville » pour justifier son existence. De même, la Cour des Comptes, en 2002⁴⁴, critiquait « le développement de procédures spécifiques conduites par la politique de la ville dans des domaines où les ministères normalement compétents ont déjà déployé leur propre mode d'intervention, ce qui ne peut que rendre confuse l'action de l'état ». Les crédits spécifiques gérés par le ministère chargé de la ville doivent servir à initier et coordonner les programmes, accompagner leur mise en œuvre et traiter les problèmes particuliers mal ou non pris en compte par les lignes budgétaires dont disposent les ministères concernés. La mise en œuvre de la politique de la ville nécessite donc l'identification des carences des autres dispositifs existants. Même critique en 2007 dans le rapport d'information de Philippe Dallier au nom de la

⁴⁰ Observatoire national des zones sensibles, rapport 2007, octobre 2007, pp 67 et suivantes.

⁴¹ ANAH, Dossier de presse, Conférence de presse de l'ANAH, Résultats 2007 et Perspectives 2008.

⁴² DONZELOT J., ESTEBE P., « Le développement social urbain est-il une politique ? Les leçons de l'évaluation. Regards sur l'actualité, 1993, n°196

⁴³ EPSTEIN R., « Les leçons paradoxales de l'évaluation de la politique de la ville. », Dossier Villes et logements, Recherches et prévisions n°62, 2000

⁴⁴ COUR DES COMPTES, « rapport public particulier sur la politique de la ville », synthèse, p. 22

commission des finances⁴⁵ ;, comme en témoigne ce titre de rubrique : « les crédits spécifiques : un principe de complémentarité non respecté. »

Effets sur la gouvernance

Epstein voit également la politique de la ville comme une scène de construction du partenariat, qui a largement contribué au dépassement des cloisonnements sectoriels.

Sur le plan *local* deux modèles sont présents : celui d'une gestion spécifique de l'exclusion territorialisée qui conduit à la mise en place d'une équipe spécialisée dédiée au territoire et paradoxalement au désengagement des autres services, et celui d'une gestion intégrée qui vise à esquisser de nouvelles logiques d'interdépendance entre territoires et groupes sociaux.

La Cour des comptes estime aussi que les caractéristiques de la politique de la ville en font un terrain d'expérimentation privilégié de la réforme de l'état : les services déconcentrés ont été conduits à recourir à des modes de fonctionnement originaux afin d'en assumer les spécificités.⁴⁶

De façon générale cependant, l'enchevêtrement de dispositifs divers et de plusieurs zonages d'intervention a conduit à une grande complexité et à un problème de lisibilité de la politique de la ville.

2.7 GOUVERNEMENT SARKOZY : DE NOUVELLES PERSPECTIVES

Christine Boutin, Ministre du logement de l'actuel gouvernement, souhaite repenser la politique de la ville en mettant l'accent, non plus sur les territoires, mais sur les personnes. L'enjeu principal est le désenclavement : « privilégier l'échange, la circulation et la relation, combattre le repli sur soi qui biaise les esprits. »⁴⁷ Priorité sera donnée aux initiatives menées hors quartier accueillant des habitants des quartiers, et inversement.

L'accent est mis sur une série de thématiques.

- la préservation et la dynamisation des centres anciens : la Ministre a demandé à l'ANRU et à l'ANAH de conjuguer leur savoir-faire et coordonner leurs actions pour élaborer ensemble un programme de restauration des centres, avec un volet important de construction d'habitat social. Elle a confié également une mission préparatoire à la mise en place d'un grand plan national de valorisation des centres-
villes ;
- le commerce : la Ministre veut redonner toute sa place au commerce à travers ses trois fonctions : lieu de rencontre et d'échanges, lieu créateur d'emploi et source d'attractivité pour la ville. Elle a lancé une étude sur la meilleure place à donner au commerce dans les villes et les outils à mettre en place pour le développer, dans une perspective d'intégrer les quartiers fragiles à l'ensemble de la ville ;
- le renouveau de l'architecture : le nouveau gouvernement en appelle à un profond renouvellement architectural, notamment en ce qui concerne les projets immobiliers à caractère social ;
- l'environnement : en matière d'environnement, l'ambition est de créer 10 « Ecopolis », villes d'au moins 50000 habitants intégrant haute qualité environnementale et nouvelles technologies de communication. Un appel à projets sera lancé au cours du premier trimestre 2008.

Le nouveau « Plan Banlieues » sorti en février 2008 repose sur quatre axes principaux.

⁴⁵ Voir <http://www.senat.fr/rap/r07-071/r07-071.html>

⁴⁶ Idem, p. 23

⁴⁷ Discours de Christine Boutin lors du colloque « Comment vivre ensemble le temps des villes », au Conseil Economique et Social, le 29 novembre 2007 à Paris

-
- La lutte contre l'échec scolaire par le développement d'une mixité scolaire : les établissements de l'éducation prioritaire pâtissent d'une image négative accrue par leur « marquage ». Il s'agit de les rendre à nouveau attractifs et notamment de créer 30 sites d'excellence dans les quartiers prioritaires, jumelés avec des établissements d'enseignement supérieur de renom ou des entreprises. Les écoles de la deuxième chance seront également généralisées et les internats de réussite éducative développés et mieux répartis. Enfin, le système de « busing » sera expérimenté : il s'agit de déplacer les élèves scolarisés dans des établissements à fort taux d'échec dans d'autres écoles de la même ville, afin de leur donner la possibilité de découvrir un autre environnement social et scolaire.
 - La formation et l'emploi, via des contrats d'autonomie passés entre les jeunes et des entreprises spécialisées dans l'insertion chargées de les « coacher », mais aussi via l'accompagnement de 20.000 créateurs d'entreprises dans les « quartiers sensibles ».
 - Le désenclavement : 500 millions d'euros seront mobilisés par l'État dans le cadre du Grenelle de l'environnement pour aider les collectivités à développer les transports (voies de bus, tramways,...).
 - Le renforcement de la sécurité notamment par l'augmentation des effectifs policiers.

2.8 LA POLITIQUE DE LA VILLE A LA FRANÇAISE : L'EXEMPLE DU VALENCIENNOIS

La Politique de la ville française est riche et complexe. Cette complexité s'explique principalement par la multiplication des programmes et des nombreux organismes susceptibles de l'appliquer. Ainsi, pour le spécialiste comme pour le non-initié, une analyse des outils français demeure particulièrement difficile.

Il était intéressant de focaliser notre illustration sur un choix proche des villes wallonnes. Dès lors, la ville de Valenciennes s'imposait à nous. Le Valenciennois a connu un passé industriel quasi identique qu'en Wallonie (mines à charbon et sidérurgie) et a subi un déclin important dans les années 80 et 90. Mais depuis quelques années la ville et toute son agglomération semblent prendre son redéploiement en mains.

Nous avons tenté de présenter une courte monographie des programmes et outils de la Politique de la ville de Valenciennes. Pour ce faire, nous décrivons les outils attachés à Valenciennes Métropole ainsi que ceux attachés à la ville de Valenciennes. Pour terminer, nous abordons, en exemples, une illustration du projet du centre-ville de Valenciennes et de la commune de Beuvrages (en périphérie).

2.8.1 Valenciennes Métropole : une superstructure au service des villes



Valenciennes métropole est une communauté d'agglomération (EPCI) qui compte près de deux cents mille habitants et 35 communes. Les domaines d'intervention de Valenciennes Métropole sont multiples⁴⁸. Parmi ceux-ci, certains programmes méritent d'être cités. Il n'était pas possible d'énumérer et de décrire la totalité des projets en cours ou en voie de réalisation chapeauté par la communauté urbaine. Dès lors, nous avons reporté ici les programmes et outils qui constituent matière à la politique de la ville au sein de la métropole.

⁴⁸ <http://web1.rvvn.org/metropole>

Grand projet de ville du valenciennois (GPV)

Sur le territoire de Valenciennes Métropole, dix ensembles urbains sont classés en Grands Projets de Ville (GPV).

Les conventions OPAH –RU

Valenciennes Métropole a engagé, depuis 2005 et pour une durée de 5 ans, deux Opérations programmées d'amélioration de l'habitat - renouvellement urbain (OPAH-RU) sur 9 communes de son territoire. Le premier concerne les quartiers historiques de la ville. Le second concerne des quartiers de villes périphériques⁴⁹. Pour ces deux programmes qui concernent 1300 logements, Valenciennes Métropole a engagé 3,5 millions d'euros et a mobilisé 10 millions d'euros de financement public extérieur (ANAH, Département, Région, Caisse d'allocations familiales...).

ZAC

Par sa compétence d'aménagement du territoire, Valenciennes Métropole a entrepris la réalisation de zones d'aménagement concerté (ZAC) d'intérêt communautaire. La Communauté d'agglomération y intervient pour corriger les déséquilibres territoriaux et doter l'agglomération d'infrastructures sportives, culturelles ou dédiées aux nouvelles technologies.

La Zone Franche Urbaine (ZFU)

La Zone franche urbaine NéOval a vu le jour le 1er janvier 2004. Elle s'étend sur un périmètre de 500 hectares qui sont répartis sur les communes d'Anzin, Beuvrages, Bruay-sur-l'Escaut et Valenciennes⁵⁰. Le valenciennois a mis en place d'importantes mesures d'aides et d'accompagnement à l'implantation d'entreprises. De nombreux parcs d'activités y sont proposés. Elle compte plus de 800 entreprises. En deux ans, 1500 emplois ont été créés, dont 35% ont bénéficié à la population des Zones Urbaines Sensibles.

Gestion des espaces naturels

La politique de la ville traite aussi cette matière. Un exemple de projet : « le schéma de Trame Verte ». L'élaboration d'un schéma Trame Verte urbaine a débuté en 2006 afin de proposer des aménagements qui recréeront des liaisons vertes entre les différentes zones du territoire. En termes d'actions concrètes, il s'agira par exemple de transformer les anciennes friches industrielles en espaces verts. Ce schéma mettra également en avant des potentialités qui, même si elles ne correspondent pas aux compétences de Valenciennes Métropole, pourront être développées et exploitées par d'autres acteurs du territoire.

CUCS / PUCS

En 2006, l'État et Valenciennes Métropole ont signé un Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS). Une nouvelle géographie prioritaire a ainsi été négociée et arrêtée avec l'État. Parallèlement, les élus des communes et de Valenciennes Métropole ont souhaité élaborer conjointement un Projet Urbain de Cohésion Sociale d'agglomération. En effet, au-delà des objectifs du CUCS, Valenciennes Métropole a souhaité connaître les besoins et les difficultés sociales et urbaines des populations. Ainsi, des statistiques ont été recueillies et des groupes de travail ont été formés pour élaborer les enjeux et les stratégies possibles pour ce PUCS.

Il s'agissait de savoir comment mobiliser l'ensemble des politiques de la Communauté d'agglomération (développement économique, logement, emploi, etc.) pour renforcer la cohésion sociale et lutter contre les exclusions. Quatre axes stratégiques pour le PUCS ont ainsi été définis conjointement par Valenciennes Métropole et les communes de l'agglomération :

⁴⁹ http://web1.rvvn.org/metropole/IMG/pdf_VM_PROJET_BIS_de_Convention_d_OPAH-RU_avril_2005.pdf et http://web1.rvvn.org/metropole/IMG/pdf_CONVENTION_OPAH_RU_VALENCIENNES_CENTRE.pdf

⁵⁰ <http://web1.rvvn.org/metropole/spip.php?article1334>

- assurer les effets d'entraînement sociaux et territoriaux du développement économique ;
- faire du renouvellement urbain un levier de la promotion sociale et de l'attractivité des territoires ;
- assurer les conditions de la promotion sociale et de l'autonomie des individus ;
- valoriser les ressources et la diversité de la société locale.

Le programme local de l'habitat (PLH)

Approuvé par le Conseil communautaire en décembre 2003, le PLH définit pour six ans les orientations et actions en matière d'habitat à l'échelle de Valenciennes Métropole. Ce document doit répondre aux besoins en logement et favoriser la mixité sociale par une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre résidentielle entre les communes et entre quartiers d'une même commune⁵¹.

Le protocole de lutte contre l'insalubrité

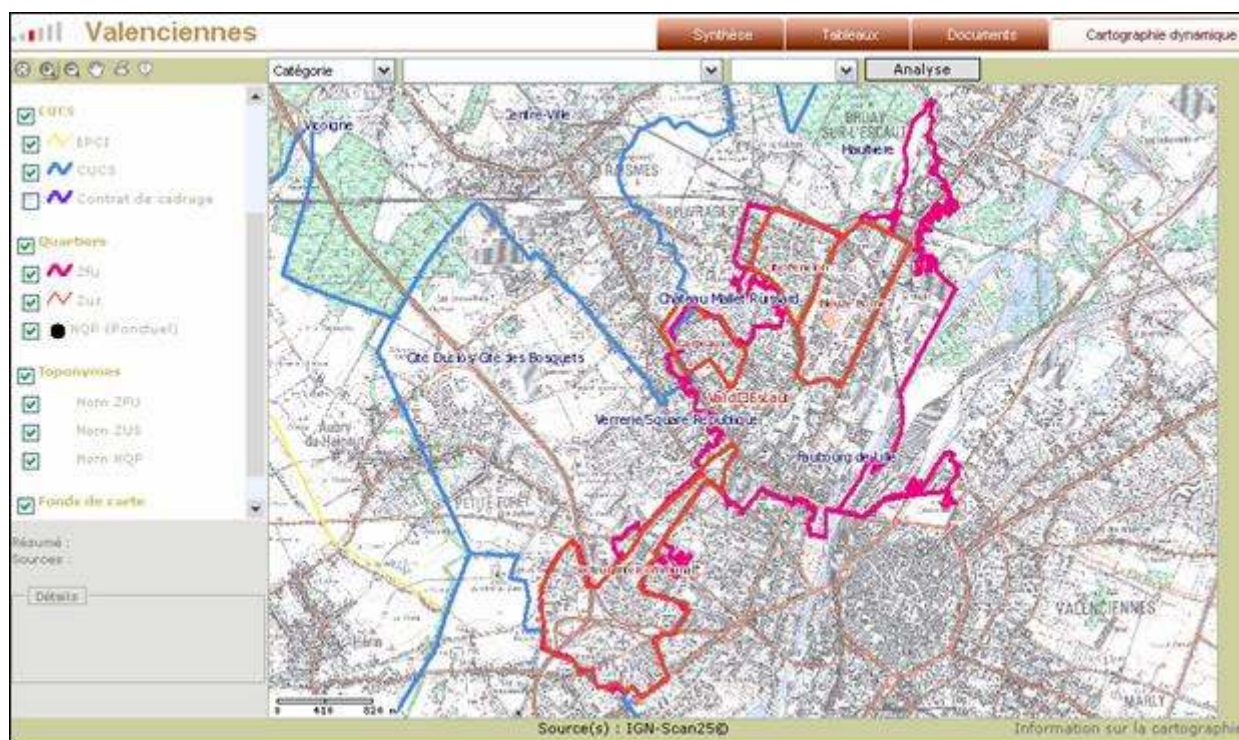
Dès 2003, la Communauté d'agglomération Valenciennes Métropole s'est engagée dans la lutte contre l'insalubrité. Avec la mise en place d'un protocole et l'engagement d'une Maitrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS), Valenciennes Métropole souhaite aujourd'hui aider les propriétaires d'habitations reconnues insalubres par les organismes compétents, à rénover durablement leur logement⁵².

Le protocole inter-organismes

Valenciennes Métropole a signé une convention inter-organismes pour mutualiser l'offre de relogement aux échelles communale et intercommunale.

La charte de relogement

Dans le but de favoriser le relogement des ménages issus de logements insalubres, Valenciennes Métropole a établi une charte de relogement avec les organismes logeurs.



Extrait du portail cartographique de la politique de la ville : <http://sig.ville.gouv.fr/>

⁵¹ <http://web1.rvnv.org/metropole/spip.php?article1335>

⁵² <http://web1.rvnv.org/metropole/spip.php?article1343>

2.8.2 La ville de Valenciennes : Un dynamisme exemplaire

La ville de Valenciennes est une ville de 43 000 habitants. De nombreux projets à vocation urbaine ont pris ou prennent vie au sein de la ville. On observe un dynamisme économique important. On retiendra particulièrement la spécialisation de la région dans la construction automobile et ferroviaire.

CUCS local (plan de cohésion social local)

La Ville de Valenciennes a élaboré un plan de cohésion sociale local, dont les objectifs sont de lutter contre la fracture territoriale, économique, sociale, culturelle et ce de manière durable. Ce plan de cohésion sociale comporte quatre axes principaux d'intervention que sont : l'emploi, le logement, l'égalité des chances, la prévention (délinquance, santé).

Ces axes de travail ont pour but de lutter contre les exclusions, de développer l'emploi, de coordonner les activités de développement local et de cohésion sociale. C'est également l'occasion de mener des actions d'éducation et de sensibilisation à l'éco-citoyenneté, afin d'assurer la pérennisation des grands investissements de rénovation urbaine. Ce plan est l'aboutissement d'un énorme travail des services de la ville et fait suite aux réunions de concertation avec l'ensemble des acteurs locaux tels que les associations, les comités de quartier, les centres sociaux, les partenaires institutionnels... Il a été bâti avec une approche par thématique d'âges. La grande innovation est basée sur une vision pluridisciplinaire des actions engagées. Ce travail en commun a abouti à l'élaboration de 60 fiches actions pour la période 2005/2008.

La lutte contre les immeubles à l'abandon

Malgré les procédures et les aides financières mises en place pour faciliter la réhabilitation du patrimoine privé, bon nombre d'immeubles restent à l'état d'abandon sur le territoire de la Ville. L'état d'abandon est préjudiciable pour les voisins qui subissent les nuisances causées par le manque d'entretien de ces maisons mitoyennes ou par le squat. Ces immeubles contribuent également à dévaloriser l'image des rues dans lesquelles ils se situent.

C'est pourquoi, en 1996, la Ville a décidé de mettre en œuvre la procédure dite d'état d'abandon manifeste. Ainsi en cas de non exécution de travaux par les propriétaires, la Ville peut pousser la procédure jusqu'à l'expropriation pour cause d'utilité publique. A ce jour, ce sont près de cent cinquante immeubles qui ont fait l'objet de cette procédure. Cependant, la Ville n'a dû en exproprier qu'une très faible proportion.

La rénovation urbaine

La Ville de Valenciennes a signé une convention financière avec l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU) en juin 2005 pour la rénovation des quartiers du Faubourg de Cambrai, de Dutemple, de Saint Waast et du centre-ville (OPAH-RU n°1). Le projet urbain de Valenciennes a pour ambition d'offrir les meilleures conditions d'habitat, d'environnement, de service, d'activités et de citoyenneté pour les habitants de ces quartiers. Il comprend l'ensemble des actions à mener dans ces quartiers pour garantir leur transformation en profondeur et leur inscription dans les objectifs de développement durable de la Ville : démolition – reconstruction et réhabilitation de logements, aménagements des espaces publics, construction ou extension d'équipements structurants (écoles, salles de sport et lieux de vie pour les jeunes...).

Il est ainsi prévu la démolition de 302 logements sur les quartiers de Dutemple et du Faubourg de Cambrai, la construction au total de 535 logements, la réhabilitation de 772 logements dont 560 sur le centre-ville et 212 sur Dutemple, ainsi que la résidentialisation de 212 logements à Dutemple.

Les aides à la rénovation de façades (OPAH-RU)

Dans le cadre des deux OPAH-RU (voir ci-dessus), la Ville associée au Conseil Régional du Nord-Pas-De-Calais, peut octroyer des aides aux propriétaires souhaitant ravalier ou restaurer la façade de leur immeuble. Une liste des rues concernées par ces subventions a été établie.

Le Périmètre de Restauration Immobilière (PRI)

Le PRI est une procédure d'aménagement visant la restauration et la remise en état d'habitabilité d'immeubles dégradés. Il a été instauré par la Loi Malraux de 1962. Le périmètre retenu à Valenciennes correspond au secteur du centre historique situé globalement à l'intérieur des boulevards. A l'intérieur de ce périmètre, les travaux de réhabilitation d'immeubles clairement identifiés sont déclarés d'utilité publique par arrêté préfectoral. Les propriétaires ont alors deux ans pour réaliser les travaux prescrits. En cas de non exécution, la Ville a la possibilité d'entamer une procédure d'expropriation à l'encontre de ces propriétaires.

Le but de la procédure est avant tout d'inciter les propriétaires à exécuter les travaux eux-mêmes. Pour cela, ils peuvent bénéficier d'avantages fiscaux importants, rendus possibles à Valenciennes par le couplage entre le PRI et la Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP), à la condition que les logements soient ensuite mis en location. Par ailleurs, une OPAH-RU permet aux propriétaires réalisant des travaux de réhabilitation d'obtenir des subventions.

Valenciennes est, en outre, une ville qui favorise le développement durable et la gouvernance à l'image de sa participation au projet Sustainable Cities (www.sus-cit.org), et de ses outils de communication (bulletin trimestriel, télévision locale, concertation citoyenne, ateliers de travail urbains...).

2.8.3 Valenciennes : un centre-ville repensé

« Tous les observateurs vous le diront : la vitalité et le caractère d'une ville se mesurent au nombre de ses commerces et à la qualité de ses enseignes. Aujourd'hui, le visiteur de passage dans le centre-ville rénové de Valenciennes, découvre une cité attrayante, un cadre de vie soigné, des aménagements adaptés où l'offre commerciale est particulièrement dense, accessible et diversifiée. Le visiteur ne se doute pas que le cœur de la capitale du Hainaut vient d'achever une longue et douloureuse métamorphose. Les couleurs qui pigmentent ses ailes fraîchement déployées, sont bien celles d'un commerce heureux de retrouver la lumière⁵³ ... »



Il est clair que le visiteur a le droit de se poser quelques questions en ce qui concerne le passé du centre-ville de Valenciennes. Il est difficile d'imaginer à quoi devait se résumer la fonction commerciale du centre-ville et les aménagements urbains y réfèrent. Après les travaux de requalification du centre-ville, l'ouverture du centre commercial Place d'Armes, ses 60 nouvelles enseignes et ses 20 000 entrées par jour, l'instauration d'un nouveau Plan de Déplacement Urbain et la mise en service du tramway... un nouveau souffle a balayé les vieilles habitudes des consommateurs valenciennois. Cette modification des flux a même incité le commerce "historique" de la ville à s'adapter et à évoluer (ravalement de façades obligatoire place d'Armes, rénovation des terrasses commerciales obligatoires dans les rues aux alentours).

La construction du centre commercial « cœur de ville » a permis de transformer une friche urbaine du centre ville datant de la dernière guerre mondiale, en un espace des plus attractifs : un centre commercial de 16 000m² sur deux niveaux, ouvert sur la Place d'Armes, des logements sociaux et en accession à la propriété en plein cœur de Valenciennes et plus de 600 places de stationnement. En parallèle, la requalification de la rue du Quesnoy, de la Paix et d'Amsterdam, et la rénovation de la place du Hainaut concourent maintenant à la cohabitation harmonieuse entre automobilistes et piétons.



Au final, on retiendra que la ville de Valenciennes a su changer son image de ville du Nord. Aujourd'hui elle apparaît comme ville-cœur d'une métropole en croissance économique. Elle attire de plus en plus d'investissements étrangers et se polarise industriellement dans les secteurs porteurs de la construction ferroviaire et automobile. Elle a su tirer profit des outils et moyens financiers qui s'offraient à elle pour reconvertir son centre-ville et redynamiser son économie.

2.8.4 Beuvrages : « merci à la métropole »

Beuvrages est une commune d'histoire minière de 8000 habitants située à l'ouest de Valenciennes. Spatialement isolée du reste de la communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole, elle présente un taux de chômage important (22%) et un nombre de rmistes conséquent (10%). Son parc immobilier est composé d'environ 50% de logements sociaux, ceux-ci correspondent principalement à des cités de maisons dites « minières » et à des « barres ».

⁵³ <http://www.valenciennes.fr>

Elle porte encore les stigmates physiques de la crise économique des années 80. Malgré une prise de conscience nette des politiques, mais par manque de moyens financiers, aucune planification de rénovation ou d'aide au quartier n'a pu être entreprise. Dès lors, la création de la communauté d'agglomération Valenciennes Métropole en 2001 a été accueillie à bras ouverts. Le transfert de certaines compétences territoriales à la métropole a permis à Beuvrages son inscription en projet de rénovation urbaine (ANRU).



En effet, suite au classement de Beuvrages en ZUS, ZRU et en GPV, la ville, en partenariat avec la Métropole, a pu monter un dossier rénovation urbaine et capter ainsi les moyens financiers de l'ANRU. La convention signée entre Valenciennes Métropole et l'ANRU indique : *"La nécessité d'une revalorisation du territoire communal et des quartiers d'habitat social mitoyens pour permettre à Beuvrages et à ses quartiers de retrouver une attractivité résidentielle et y développer la mixité sociale, ce qui implique une dé-densification de l'habitat social dans tout le secteur, le confortement du centre ville de Beuvrages dans toutes les dimensions de la qualité urbaine (équipement, services, commerces, image du cadre bâti, espaces publics...) et le désenclavement de Beuvrages vis-à-vis des axes urbains structurant, le tout s'inscrivant dans le cadre d'une restructuration urbaine profonde de ce grand quartier intercommunal (Beuvrages – Anzin – Raismes) de l'agglomération centrale, en rive gauche de l'Escaut"*.

La convention financière de rénovation urbaine de Beuvrages a été signée en 2006. Financée par Valenciennes Métropole, la ville de Beuvrages, l'ANRU, le conseil régional Nord – Pas-de-Calais, les bailleurs sociaux, la Caisse des dépôts et consignations, le SIARB, la Caisse d'allocations familiales, l'EPARECA et le conseil général du Nord, le projet de rénovation urbaine, porté par Valenciennes Métropole, s'élève à plus de 100 millions d'euros.

Il prévoit à terme la démolition de 450 logements HLM et miniers, la reconstruction de 291 logements sociaux neufs auxquels s'ajoutent dans un souci de diversification de l'offre, 150 logements en locatif intermédiaire, la réhabilitation de 221 logements et la résidentialisation de plusieurs centaines d'habitations.

Aux yeux des aménageurs locaux, la rénovation de la ville aurait pu être entreprise sans Valenciennes Métropole, mais la vitesse d'exécution des opérations n'aurait pas été si importante.

En outre, la structure Valenciennes Métropole permet de repenser le territoire dans sa globalité. La ville de Beuvrages fait l'objet de priorités aux yeux de la Métropole. On retiendra également que certains projets menés au sein de l'agglomération sont territorialisés au sein de la commune de Beuvrages et ce, dans une vision globale. Le projet de Trame verte et la Zone Franche Urbaine NéOval en constituent des exemples.

Néanmoins, on perçoit que, malgré quelques références au sein du projet ANRU de la ville de Beuvrages, le volet social ne semble pas être articulé avec le volet rénovation physique. Là où une collaboration devrait exister, il ne subsiste que quelques avis et dialogues informels. Deux équipes locales se partagent donc le volet Politique de la ville. L'une aborde le volet rénovation physique. L'autre territorialise le CUCS de la Métropole au sein de la ville de Beuvrages. Cet exemple n'a rien de particulier et illustre la politique de la ville française : on y rencontre deux équipes dépendant de deux institutions différentes (ANRU, ACSE) ouvrant pour un même objectif.



3. ANGLETERRE : LA « RENAISSANCE URBAINE »

3.1 CONTEXTE

3.1.1 La situation des villes anglaises

Les villes rassemblent 90 % de la population du Royaume Uni, génèrent 91 % des outputs économiques et concentrent 89 % des emplois. On constate depuis plusieurs décennies un déclin de l'industrie lourde traditionnelle au profit d'une croissance de l'industrie technologique et des services. En ont résulté des pertes d'emplois dans certaines branches d'activités et des concentrations de populations défavorisées à proximité des chancres industriels⁵⁴

D'après le tout récent rapport « Développement urbain intégré, condition indispensable à la durabilité des villes européennes »⁵⁵, « l'apparition de quartiers urbains défavorisés se concentre en Angleterre surtout sur les villes structurellement défavorisées du Nord et de l'Ouest du pays (notamment Liverpool, Hull, Newcastle, Birmingham, Manchester), où les répercussions de la désindustrialisation sont particulièrement frappantes. Dans le Sud-Est prospère, c'est surtout la métropole londonienne qui présente des tendances relativement marquées à la polarisation socio - géographique... »⁵⁶

Parmi les principaux problèmes des quartiers défavorisés des villes anglaises, le rapport pointe le chômage, le manque de qualification, la pauvreté et l'exclusion, souvent liés à d'autres problèmes sociaux tels que le surendettement, l'alcoolisme et la drogue, la délinquance... On note aussi dans ces quartiers une concentration de minorités ethniques défavorisées et le manque de services publics et d'infrastructures. En outre un des moteurs de la régression de la mixité sociale dans les quartiers est la ségrégation scolaire.

Mais ce n'est pas uniquement le centre-ville qui a subi les effets néfastes de la crise : les espaces périurbains sont caractérisés par une faible cohésion économique et sociale étant donné la séparation des différentes fonctions dans l'espace et la tendance à la dispersion qui y dominant.

Entre les régions, on constate également de grandes disparités, encore accentuées par les migrations régionales des populations et des activités. Ainsi, les fermetures des industries dans les villes du nord ont laissé derrière elles bon nombre de bâtiments vacants tandis que la plupart des villes du sud (Londres, par exemple) connaissent une pénurie d'espace. On constate également que les logements sociaux sont mal répartis sur le territoire : le sud-est est caractérisé par des prix du sol extrêmement élevés où les plus défavorisés ne peuvent accéder à un logement. Dans le reste du royaume par contre, il existerait encore des zones urbaines centrales dans lesquelles l'offre en logements sociaux excède très largement la demande.

En ce qui concerne le contexte social, les migrations des classes aisées se sont principalement effectuées au détriment des centres-villes et en faveur de la périphérie ou des petites villes. Parallèlement à cela, les minorités ethniques se sont installées dans les centres-villes. Ce n'est que récemment que la population des centres-villes s'est remise à augmenter légèrement. Ainsi, sous l'impulsion des migrations internationales (haut niveau

⁵⁴ Urban Taskforce, Towards an urban renaissance, Final Report of the urban taskforce chaired by Lord Rogers of Riverside, 1999.

⁵⁵ FRANCKE T., STRAUSS W., REIMANN B., BECKMANN K., Le développement urbain intégré, condition indispensable à la durabilité des villes européennes, étude réalisée pour l'Office fédéral de la construction et de l'aménagement du territoire, Institut allemand d'urbanisme, 26 mars 2007.

⁵⁶ Urban taskforce, idem

de scolarité), on observe ce phénomène dans quelques faubourgs centraux londoniens. Même si leur croissance est moindre qu'auparavant, un effectif supplémentaire de 3,8 millions de nouveaux ménages est prévu entre 1996 et 2021, ce qui correspond à une augmentation de 19 % en référence au début de la période. Ce sont ces ménages qui devront procéder au choix de leur futur logement, et pour cette raison, les villes se doivent de devenir plus attractives, plus sécurisées...

3.1.2 Le système de l'aménagement en Angleterre⁵⁷

Le « planning and compensation act » de 2004 est le dernier acte législatif en date à avoir modifié le système de planification anglais. Les différents niveaux de planification sont les suivants :

L'État

L'État édicte des Planning Policy Statements (antérieurement appelés Planning Policy Guidance Notes). Il s'agit de directives⁵⁸ qui précisent les objectifs sur un certain nombre de thèmes d'aménagement du territoire : transports, commerce et distribution, protection du patrimoine, espaces ouverts, ceinture verte, etc. De manière générale, ces directives prônent le redéveloppement de la ville sur elle-même. Les communes doivent s'en inspirer lors de leurs propres démarches stratégiques.

Les Régions

Au niveau régional, l'année 2004 a vu l'introduction de « Regional Spatial Strategies ». Les Government Offices (bureaux régionaux de l'Etat), travaillent avec les partenaires régionaux au développement, à la mise en œuvre et au monitoring de telles stratégies, qui appliquent la politique de planification et de transport du Gouvernement selon une échéance de 15 à 20 ans. Ces stratégies incluent entre autres des thématiques telles que l'ampleur et la distribution des nouveaux logements et de l'emploi, les priorités pour l'environnement, les infrastructures-clé destinées à supporter le développement, le traitement des déchets,...

Les autorités locales

Les autorités locales établissent des documents à leur échelle et à un horizon de 10 ans au moins qui doivent tenir compte des directives du Gouvernement et de la stratégie régionale. Ces documents identifient des localisations spécifiques pour les aménagements. Le « Local Development Framework » remplace les anciens « Local plans »⁵⁹, « Structure plans »⁶⁰ et « Unitary development plans »⁶¹. Ce LDF inclut plusieurs documents :

- un plan de développement incluant une stratégie, le traitement de sites spécifiques, une carte des propositions et des plans d'action sur certaines zones ;

⁵⁷ Il ne s'agit donc pas du Royaume Uni dans son ensemble (incluant l'Ecosse et le pays de Galles).

⁵⁸ « Cette documentation n'a pas de portée juridique. Mais la jurisprudence a très tôt reconnu qu'elle peut compter parmi les « considérations pertinentes » que les collectivités locales sont censées prendre en considération aux termes de la loi. De plus les effets des Planning Policy statements et de leurs prédécesseurs sont également pris en compte lors des recours administratifs auprès du Ministre. Il en résulte que l'effet de levier de ces documents de politique nationales est considérable dans le déroulement des processus décisionnels et impose des contraintes importantes au pouvoir discrétionnaire des collectivités locales. (voir Philip Booth, professeur à l'université de Sheffield, « Le droit de l'urbanisme en Grande-Bretagne » in GRIDAUH, *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat*, chroniques de droit comparé, Paris, éditions du Moniteur, 2007, pp 835 et suivantes.)

⁵⁹ Établis à l'échelle du district.

⁶⁰ Établis à l'échelle du Comté.

⁶¹ Document unique établi à l'échelle des metropolitan districts et des boroughs de Londres.

- des documents de planification supplémentaires précisant les premiers ;
- un rapport sur la participation des communautés concernées ;
- le schéma de développement local (local development scheme), qui informe des politiques communales d'urbanisme en cours et met en place un programme de trois ans pour la préparation des autres documents (Ces schémas ont dû être présentés au Gouvernement au printemps 2005) ;
- un rapport d'évaluation annuel.

A l'heure actuelle, seule une douzaine de Local Development Frameworks ont été approuvés. Leur élaboration s'est révélée plus difficile que prévu.

La planification en Angleterre est avant tout un acte politique. En ce qui concerne l'octroi des permis, les plans constituent un élément de référence parmi d'autres considérations pertinentes. On peut donc parler pour le système britannique de caractère discrétionnaire. Les avantages du système sont la flexibilité et la capacité d'adaptation aux besoins et opportunités, la contrepartie étant un manque de certitude juridique.

En ce qui concerne l'encadrement du développement des centres urbains, diverses villes ont opté pour l'élaboration d'un « masterplan » qui donne une vision future de l'utilisation des sols.

3.2 HISTORIQUE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN ANGLETERRE

3.2.1 Les débuts

Dès les années d'après-guerre le Royaume Uni se consacre à la reconstruction et à l'aménagement des quartiers insalubres.

Dans les années soixante, la politique consiste, notamment, à construire un habitat vertical dans les villes et à la périphérie mais aussi à créer des "villes nouvelles" dans les zones rurales. Devant les problèmes sociaux qui se posent, et particulièrement dans les "inner cities" (quartiers défavorisés en centre-ville), la politique urbaine commence à prendre en compte la dimension sociale.

1970 - C'est à partir de cette période que naît véritablement une politique globale de développement urbain. Sont mis en place des programmes ciblés privilégiant les partenariats d'acteurs locaux. Liverpool, Birmingham, Salford, Manchester offrent alors des exemples de mise en œuvre de ces partenariats. Avec l'introduction des notions de **concentration de l'action sur certains territoires identifiés pour leurs difficultés**, de **partenariat** et d'**approche globale**, l'orientation de la politique urbaine actuelle est déjà donnée.

3.2.2 1979-1997 – Les années Thatcher

Avec l'arrivée des Conservateurs au pouvoir, **l'angle économique et foncier est privilégié pour traiter des questions urbaines et l'État opère une recentralisation des décisions**. Il s'agit désormais de permettre la régénération urbaine en intervenant sur les conditions nécessaires au redéveloppement ; réaménagement et commercialisation des friches, traitement de l'environnement, encouragement fiscaux pour les promoteurs et les entreprises, allègement des procédures administratives, etc.

« L'Inner city policy reposait sur un partenariat entre gouvernement central et gouvernement local afin de faire face aux conséquences sociales de la crise économique qui frappait les grandes villes industrielles. Après 1979, le Gouvernement Thatcher met en place la centralisation des procédures, et impose des mécanismes de marché pour forcer l'adaptation des villes en crise aux nouvelles conditions de la compétition économique par la

*réduction des investissements publics et la mise à l'écart des autorités locales*⁶²».

Le Gouvernement met en place des structures para-gouvernementales et des équipes légères pour s'assurer que ses objectifs soient bien suivis par les autorités locales.

Les compétences en matière de régénération physique et économique des autorités locales sont transférées à de nouveaux organismes : les « Quangos » (quasi non governmental organisations), dont les 13 « **Urban Development Corporations (U.D.C.)** », qui tout en se situant en dehors du contrôle des autorités locales, ont peu à peu commencé à collaborer avec elles. « *Des sociétés de promotion sont désignées et financées par le Gouvernement, habilitées par lui et placées sous sa responsabilité directe. Elles disposent de vastes pouvoirs en matière d'acquisition foncière, de financement et d'aménagement. Elles supervisent les opérations de relance immobilière et décident des modalités d'aménagement dans leur zone. Elles sont gérées par les membres d'un conseil nommé directement par le Gouvernement, et en général largement représentatif des petites entreprises locales* »⁶³.

Liste des UDC's des années 80 - 90 :

Birmingham Heartlands	1992-1998
Black Country (Sandwell et Walsall, in West Midlands)	1987-1998
Bristol	1989-1995
Cardiff Bay	1987-2000
Central Manchester	1988-1996
Leeds	1988-1995
London Docklands	1981-1998
Merseyside	1981-1998
Plymouth (Docklands)	1993-1998
Sheffield (Lower Don Valley)	1988-1997
Teesside	1987-1998
Trafford Park	1987-1998
Tyne and Wear	1987-1998

Nombre d'UDC's ont été mises en place dans des anciens quartiers industriels nécessitant une restructuration de grande ampleur. Une des réalisations-phare est l'opération du quartier des Docklands à Londres. Ces sociétés ont mis généralement l'accent sur l'accès à la propriété et sur la recherche du prestige, reléguant au second plan le volet social. On leur reproche également un manque de visée stratégique et de coordination avec le contexte plus large de leur périmètre d'action.

⁶² MOLIN Aude, Etude de la politique de la ville en Grande Bretagne et plus particulièrement en Angleterre, Délégation Interministérielle à la Ville, janvier 2003

⁶³ Idem

Cette politique a toutefois contribué de manière considérable à la réhabilitation architecturale des espaces ciblés⁶⁴, et sur les 13 périmètres, 3556 hectares de terrains dégradés ont été reconquis, dont 776 pour les Docklands.⁶⁵ Les Urban Development Corporations de cette première génération se sont éteintes une fois leur mission réalisée. Le système a été relancé il y a quelques années cependant. Nous y reviendrons dans la section consacrée à la situation actuelle.

De 1985 à 1987 des « **City Action Teams** » sont créées dans une dizaine de villes. Ce sont des équipes de fonctionnaires locaux qui travaillent en concertation avec le gouvernement pour stimuler l'investissement privé dans les « inner cities ». Dans une quinzaine de sites ciblés, des « **Task Forces** » sont créées pour susciter des idées nouvelles et renouveler les méthodes de développement urbain. Les secteurs privé et associatif s'organisent autour de ces task forces, les pouvoirs locaux en sont absents.

Par ailleurs, 25 « **Entreprise zones** » sont créées, au sein desquelles la législation en matière d'aménagement et de sécurité industrielle est plus souple. Les entreprises qui s'y implantent bénéficient d'avantages fiscaux et d'un apport en capital égal au coût des bâtiments commerciaux et industriels.

Le programme « **Urban development** » encourage les autorités locales à coopérer avec le secteur privé pour monter des projets immobiliers. Le programme « **Urban regeneration Grant** » subventionne directement les entreprises privées, laissant de côté les autorités locales. En 1988 le programme « **City Grant** » remplace les deux premiers, mettant un terme au rôle des pouvoirs locaux dans l'attribution de subventions.

Des audits menés à la fin des années 80⁶⁶ remettant en cause le système des UDC et l'éparpillement des politiques en petits programmes ponctuels ; des remaniements sont apportés. Les programmes « **City Challenge** » (1991) et « **Single regeneration budget** » (SRB) (1994) introduisent deux notions : celle de la compétition entre les villes pour obtenir les subventions (ce qui conduit malheureusement à laisser de côté les villes les plus en crise comme Liverpool) et celle d'une approche intégrée (économique, environnementale et sociale). Le rôle des collectivités est toujours faible, les décisions restent centralisées.

Le programme « **City challenge** » accorde une attention prioritaire aux aspects sociaux et humains au delà de la réhabilitation physique des espaces. Il prône des actions concertées et négociées entre les différents acteurs du renouvellement urbain.

En 1994, les 20 programmes de financement de la régénération urbaine, issus de plusieurs institutions différentes, sont regroupés au sein d'une seule ligne budgétaire, le « **Single Regeneration Budget (S.R.B)** », afin de financer des démarches intégrées de développement des quartiers urbains défavorisés. Les « Integrated Regional Offices » regroupent en sept régions administratives « *les quatre ministères dont l'action a des répercussions manifestes sur la ville (ministère de l'environnement, de l'emploi, de la formation et de l'industrie et des transports), chapeautés par un directeur général régional* »⁶⁷. Ces organismes sont chargés de la répartition du budget et de l'élaboration d'une stratégie de développement pour la Région. Au niveau local doivent être constitués des « *partenariats de régénération (« regeneration partnerships ») rassemblant des représentants des institutions politiques et administratives locales, de l'économie locale, du*

⁶⁴ FRANCKE T., STRAUSS W., REIMANN B., BECKMANN K., Le développement urbain intégré, condition indispensable à la durabilité des villes européennes, étude réalisée pour l'Office fédéral de la construction et de l'aménagement du territoire, Institut allemand d'urbanisme, 26 mars 2007, p. 73.

⁶⁵ MOLIN A., op cit

⁶⁶ National Audit Report on urban development corporations, 1988.

⁶⁷ Idem

*troisième secteur et de la population locale, pour pouvoir, en concurrence avec d'autres partenariats, solliciter des ressources du SRB ».*⁶⁸

Par ailleurs, l'« **English Partnership** », créé en 1993, joue un rôle d'agence pour la régénération urbaine intervenant dans le réaménagement des friches industrielles et leur réinsertion sur le marché. Son action doit être menée en partenariat public-privé.

3.2.3 La deuxième moitié des années 90

On évolue peu à peu vers l'affirmation d'une stratégie régionale pour résoudre le problème urbain : « *Durant les deux dernières décennies, la pression pour résoudre les problèmes urbains sur des zones plus importantes que les villes prises individuellement a conduit à une focalisation sur les régions. La dimension régionale inclut à la fois la décentralisation de certaines prérogatives du Gouvernement aux Go's et de nouvelles RDA's avec des stratégies globales de régénération physique, sociale et économique.* »

Des chevauchements et conflits de compétence existent cependant entre ces RDAs et les Government Offices.

Les « **Government Offices (Go's)** » rassemblent les bureaux régionaux des ministères de l'environnement et des transports, du commerce et de l'industrie, et du ministère de l'Emploi. Il s'agit de l'administration déconcentrée de l'État. Ces organes doivent assurer un travail de coordination et d'intégration entre les politiques de l'État, dans l'objectif de favoriser la compétitivité, le développement durable, l'intégration sociale et la régénération.

Les « **Régional Development Agencies (RDA's)** » ou agences régionales de développement, structures mixtes associant l'ensemble des partenaires économiques et sociaux locaux, mais contrôlées de près par l'État, sont également créées en 1997 et chargées du développement économique du territoire. Six fonctions spécifiques leur ont été attribuées : l'élaboration d'une stratégie régionale sur leurs domaines d'intervention, la régénération régionale (dont la reconversion des sites industriels et des zones en friche), la mise en œuvre de politiques pour attirer les investissements, l'élaboration d'un plan régional dans le domaine de la formation, un rôle moteur dans les financements européens et la mise en œuvre du programme de compétitivité du Gouvernement au niveau régional. Elles administrent des fonds publics en provenance de l'État et de l'Union européenne, dont le « Single Regeneration Budget ». Les stratégies doivent revêtir une approche intégrée et durable des questions économiques. Elles doivent être établies en concertation avec les partenaires régionaux et locaux et notamment les collectivités locales, dans un souci de subsidiarité ; l'ensemble des stratégies régionales ont été présentées au Gouvernement en octobre 1999.

Le Single Regeneration Budget est actuellement géré par les RDAs. Des programmes SRB ont été développés dans les 88 districts bénéficiaires du Neighborhood renewal Fund. Les engagements devraient se terminer cette année.

Les RDAs travaillent également en partenariat pour régénérer des sites désaffectés et améliorer la qualité et l'attractivité de l'espace public.

3.2.4 1997-2007 – Vers les outils et programmes actuels

Le gouvernement travailliste, élu en 1997, montre une volonté de chercher un nouveau partenariat et une nouvelle confiance avec les autorités locales. On constate un retour à la décentralisation. Toutefois, l'ouverture aux pratiques du management privé reste une

⁶⁸ FRANCKE T., STRAUSS W., REIMANN B., BECKMANN K., Le développement urbain intégré, condition indispensable à la durabilité des villes européennes, étude réalisée pour l'Office fédéral de la construction et de l'aménagement du territoire, Institut allemand d'urbanisme, 26 mars 2007, p. 74

tendance prégnante.

3.3 LES FINALITES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE AUJOURD'HUI

Il n'existe pas en Angleterre une seule « politique de la ville » appelée comme telle et identifiable par un dispositif précis comme en France. Par analogie avec la France, on peut mettre l'accent sur la politique du « neighborhood renewal » qui poursuit les mêmes finalités que la politique de la ville française tout en portant sans doute mieux son nom puisqu'il s'agit effectivement d'une politique du renouveau des quartiers en difficulté. L'objectif est de remettre à niveau les quartiers qui souffrent de carences par rapport à la moyenne. Environ 80 districts défavorisés ont été identifiés, sur lesquels on souhaite une concentration de moyens. Ces zones sont souvent la résultante de la crise économique qui a frappé les villes industrielles et de l'image désastreuse de ces territoires qui a continué à faire fuir habitants et investisseurs, laissant notamment de nombreux logements vides. L'approche préconisée est intégrée, partenariale et participative. On insiste sur la coordination des services publics, la gestion de proximité, la définition d'un plan d'action en partenariat avec les forces vives locales et la population dont on vise la « mise en capacité » (« empowerment »).

A côté de cela, le recours à l'intervention du secteur privé pour la régénération physique des territoires est très présent. L'objectif visé par de nombreux dispositifs d'action publique est de « remettre les territoires dans le marché » afin que le secteur privé puisse jouer son rôle. On souhaite relancer le marché du logement là où la demande est la plus basse.

Par ailleurs, une tradition de réflexion sur la ville s'est instaurée à travers la publication de différents documents (voir infra 3.4). La promotion du développement durable est dans tous les discours, préconisée comme solution au déclin des « inner cities » et à l'important phénomène de suburbanisation. La volonté de reconstruire la ville sur la ville est bien présente. Il s'agit de créer des villes attractives (notamment grâce à un design architectural et des espaces publics de qualité), sûres, bien tenues, valorisant les déplacements à pied et les transports en commun.

3.4 LES PRINCIPAUX DOCUMENTS DE REFERENCE GOUVERNEMENTAUX

3.4.1 *Urban Task Force : "Towards an urban renaissance"*⁶⁹ (1999)

En 1998, Richard Rogers fut invité par le Gouvernement à présider une task force chargée de décliner les principes d'un développement urbain durable en recommandations pour les autorités chargées de la politique d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Les trois principaux défis auxquels le pays se voyait confronté étaient les suivants : le déclin des zones de « inner cities » (zones centrales des grandes villes), des prévisions pointant la nécessité de 4 millions de logements supplémentaires, et une suburbanisation consommant les espaces verts à une vitesse alarmante, à la source d'un déclin socio-économique des centres-villes. Il s'agissait donc d'identifier les causes du déclin des villes, de proposer des solutions et une vision pour la régénération urbaine basée sur des principes de design d'excellence, de bien-être social, de responsabilité environnementale, dans le cadre d'un schéma économique et législatif viable.

Le rapport de la Task Force urbaine⁷⁰ contient plus de 100 recommandations couvrant les domaines de l'architecture, des transports, de la gestion, de la rénovation, des compétences, de la planification et de l'investissement.

⁶⁹Urban taskforce, Towards an urban renaissance. Final Report of the urban taskforce chaired by Lord Rogers of Riverside, 1999

⁷⁰ Urban taskforce, Towards an urban renaissance. Final Report of the urban taskforce chaired by Lord Rogers of Riverside, 1999

On trouvera ci-après les thèmes principaux et les mesures préconisées pour chacun d'eux :

Rénover le paysage urbain et les bâtiments

Si le gouvernement désire atteindre son objectif de 60 % de nouvelles constructions au sein d'espaces déjà urbanisés, il convient d'utiliser au mieux les espaces et bâtiments déjà disponibles, vacants ou sous-utilisés, avant d'investir sur les espaces péri-urbains :

- limiter l'utilisation d'espaces péri-urbains et canaliser le développement dans les espaces urbanisés⁷¹ ;
- utiliser les pouvoirs et outils publics pour favoriser la régénération ;
- lancer une campagne nationale afin de rendre disponibles les sites pollués d'ici 2030 ;
- mettre sur pied une politique relative aux logements vides ;
- harmoniser la TVA sur les nouvelles constructions et les reconversions résidentielles.

Améliorer l'environnement urbain

Ici, les objectifs principaux reposent sur le constat de la nécessité d'une certaine qualité de vie en milieu urbain. Il s'agit de créer des quartiers favorisant la densité qualitative, la mixité des fonctions et des populations, l'amélioration des transports en commun, la sécurité... Ceci pourrait notamment se faire via les actions suivantes :

- la mise sur pied d'une campagne nationale ayant pour but l'amélioration de l'urbanisme ;
- planifier et orienter les investissements dans une optique d'atteinte de densité critique et durable ;
- utiliser 65 % des dépenses publiques en transport pour des projets destinés aux piétons, cyclistes et utilisateurs des transports en commun ;
- créer des zones résidentielles au sein desquelles le piéton est roi.

Favoriser la participation et la gestion

Etant donné que ce sont principalement les autorités locales qui seront destinées à mener à bien le projet de renaissance urbaine, il convient dès lors de renforcer leurs compétences, leurs ressources... afin de leur permettre d'assurer pleinement ce rôle en partenariat avec la population et les communautés la représentant. Dans ce but, les actions suivantes sont proposées :

- changer les pratiques de la planification en descendant jusqu'à l'échelle du quartier dans laquelle la population pourrait être davantage impliquée dans les processus de prise de décision ;
- renforcer la gestion stratégique et le rôle des autorités locales sur tout l'environnement urbain ;
- créer des quartiers mixtes en ce qui concerne la population et ses revenus ;
- créer des centres de ressource régionaux de développement urbain.

⁷¹ les anglais utilisent la notion de « previously-developed land » ou de « brownfield land » pour signifier des espaces déjà développés, mais vides ou abandonnés ou encore en activité mais avec un potentiel de redéveloppement reconnu. Une base de données nationale les recense. L'objectif affirmé est d'y concentrer les nouvelles constructions. Selon l'Office Deputy Prime Minister, 72% des nouvelles constructions y ont été réalisées en 2004 (conversions incluses) , en comparaison avec 70% en 2003 et 67% en 2002.

Favoriser la régénération urbaine

Il convient d'attribuer aux autorités locales ainsi qu'à leurs partenaires davantage de marge de manœuvre à long terme dans l'obtention des ressources nécessaires à la régénération. Les investissements publics devraient idéalement permettre d'obtenir davantage d'investissements privés pour la régénération urbaine. Ceci pourrait être envisagé grâce aux options suivantes :

- établir des zones urbaines prioritaires au sein desquelles la régénération peut être endossée par des sociétés privées et facilitée via diverses mesures telles que définition précise de la planification, facilitation de l'acquisition de terrains, incitations fiscales, ressources supplémentaires... ;
- faire de la régénération urbaine le principal objet des dépenses publiques au Gouvernement ;
- établir un Fonds de Renaissance urbaine afin que les collectivités locales puissent améliorer leur cadre de vie.

Chaque ville anglaise pourra jouer un rôle dans cette renaissance urbaine : le statut de ville mondiale de Londres doit être renforcé et protégé. Les principales villes régionales comme Newcastle, Birmingham, Manchester et Leeds doivent quant à elles devenir de véritables capitales régionales et contribuer à leur développement propre mais également à celui de leur périphérie. Quant aux plus petites villes, elles doivent se forger une identité économique, mais également retenir et attirer des habitants et des travailleurs grâce à la qualité de vie qu'elles fournissent.

3.4.2 *The Urban White Paper : "Our towns and cities : the future"*⁷² (2000)

The "*Urban White Paper*" a été publié par le Gouvernement anglais en 2000, en vue de promouvoir une renaissance urbaine menant de pair une amélioration du cadre de vie et de la qualité de vie. La vision proposée se décline en cinq éléments :

- implication des populations concernées dans le développement d'une stratégie locale de développement social, économique et environnemental ;
- développement de villes attractives et bien tenues, grâce à une fiscalité et une planification favorisant la reconstruction sur les friches urbaines ;
- qualité du design et de la planification en vue de permettre une vie plus durable centrée sur des déplacements à pied et en transports en commun (voir notamment le programme Millenium communities) ;
- création et partage de la prospérité grâce à la promotion des entreprises, notamment dans les centres-villes ;
- bonne qualité de services avec des objectifs à atteindre, notamment pour mettre à niveau les quartiers les plus défavorisés en ce domaine.

Toutes les villes sont invitées à développer une vision de leur futur et un programme pour y arriver, en mettant sur pied un **partenariat stratégique local** impliquant la communauté locale, le conseil, les services publics et privés, les groupes volontaires, les chefs d'entreprises et en consultant toutes les personnes concernées.

⁷² Our Towns and Cities: The Future - Delivering an Urban Renaissance, ODPM, London, November 2000

3.4.3 *The Urban White Paper implementation plan*⁷³ (2001, mis à jour en 2003)

Le "Urban White Paper implementation plan" va plus loin dans l'opérationnalisation du livre blanc. Ainsi, il insiste sur le rôle des partenariats stratégiques locaux pour la définition collective d'une vision locale et la définition des « Local Neighborhood Renewal Strategies » dans les 88 districts défavorisés.

Pour créer des villes attractives, le document insiste sur la place centrale du design urbain et des guides sont publiés en la matière. Il s'agit également d'adapter les procédures d'autorisations d'urbanisme afin qu'elles soient plus rapides et réactives aux changements. Différents programmes visent l'objectif de renouveler les villes : le « **Millenium communities programme** » (création de nouveaux quartiers durables, voir annexe 2), les « **Town center management schemes** » (stratégies d'amélioration des quartiers –cadre de vie, sécurité, marketing,...- menées en partenariat avec les résidents, les propriétaires, les entreprises et financées en partie par des souscriptions de ces entreprises. Six autorités locales ont ainsi été reconnues comme centres d'excellence.), les « **Business Improvement districts** » (contractualisation entre les conseils locaux et les entreprises pour fournir des services ou des améliorations à travers un supplément des taux d'imposition existants concernant ces entreprises), les « **Street Warden Schemes** » (anciennement neighborhood wardens : présence de gardiens dans les espaces publics pour lutter contre les incivilités, installations de caméras de sécurité pour lutter contre l'insécurité et le sentiment d'insécurité, le développement de « **Home zones** » ou zones résidentielles avec des aménagements pour réduire la vitesse des véhicules et améliorer la qualité de l'espace public. Un groupe de travail (Urban Green Spaces Task Force) a été chargé de faire des propositions sur la qualité de l'espace public, parues en 2002 sous le titre : « **Green places, better places** ».

Pour ce qui est de l'objectif de prospérité, il s'agit de recréer les conditions du succès économique et d'aider particulièrement les communautés les plus pauvres à attirer des investisseurs. Pour ce faire, des changements physiques importants sont nécessaires en certains lieux. La création de « **Urban Regeneration Companies** »⁷⁴ a été soutenue à cet effet. Par ailleurs, l'établissement d'un Fonds d'investissement spécifique, le « **English Cities Fund** », est prévu. Il s'agit d'une entreprise commune entre English Partnerships⁷⁵ et deux compagnies importantes (AMEC et Legal and General plc), destinée à fournir une assise financière à des projets de régénération dans des aires identifiées comme prioritaires par les RDAs⁷⁶ et leurs partenaires.

On vise des projets qui n'attirent pas habituellement les investisseurs tels que des développements mixtes avec logements, magasins et bureaux localisés en bordure des centres-villes, le but étant de leur prouver que des retours sur investissement raisonnables peuvent être obtenus. On attend en effet une augmentation des valeurs immobilières grâce à des projets d'une masse critique suffisante pour passer durablement à une étape suivante de développement et avoir un large effet d'entraînement sur le secteur privé. Les communautés doivent être intégrées dans le processus de développement. Les projets en cours actuellement sont situés dans les villes de Liverpool, Plymouth, Wakefield, Canning Town, Central Salford et Manchester.

⁷³ *Our Towns and Cities - the Future - the Urban White Paper implementation plan (ODPM)*, published by the ODPM on 23 March, 2001, and updated on 23 January, 2003

⁷⁴ (voir 3.5.2. infra)

⁷⁵ (voir 3.5.2. infra)

⁷⁶ (voir 3.2.3. supra)

L'appui aux entreprises dans les zones en difficulté est également encouragé par diverses mesures, telles que le « **Phoenix Development Fund** » qui a soutenu de nombreux projets entre 2000 et 2006. La formation professionnelle est soutenue également. Enfin l'accent est mis sur des transports performants et la nécessité d'une procédure plus rapide pour la mise en place de nouvelles infrastructures en la matière.

Autre objectif : la qualité des services publics et privés. Différentes initiatives existent pour promouvoir les services en matière de santé, de prévention,... Un projet original vise également à permettre à des enfants de quartiers défavorisés d'expérimenter une approche artistique et créative grâce à des partenariats entre écoles et organisations culturelles : le « **Creative Partnerships** ».

3.4.4 **Sustainable communities : building for the future (2003)**⁷⁷

Le Gouvernement du Royaume Uni a développé en février 2003 un programme intitulé : « sustainable communities : building for the future ». Ce programme aborde deux problèmes contrastés concernant le marché du logement en développant des stratégies différentes selon les zones concernées. A Londres et dans le Sud-Est, l'offre de logement est insuffisante pour combler la demande galopante, tandis que dans le Nord du pays en pleine désindustrialisation et les Midlands, l'offre est en excès et l'on trouve de nombreux logements abandonnés. Le rapport annonce le chiffre de 730.000 logements vacants.

Les principaux objectifs poursuivis sont :

- d'assurer à tous un logement et un environnement décent ;
- de redonner vie aux quartiers qui se sont vidés ;
- de relancer l'offre de logements, principalement à Londres et dans le Sud-Est ;
- de préserver la campagne et d'éviter la dispersion de l'urbanisation.

Redonner vie aux régions et quartiers qui se sont vidés, notamment en supportant la Stratégie nationale pour le Renouveau des quartiers. Par ailleurs, neuf zones-pilote (« **Housing Market Renewal Pathfinder** ») ont été déterminées dans les lieux où la demande est la plus basse. Des plans stratégiques doivent y être développés pour remplacer les habitations obsolètes par du logement moderne et soutenable, de grande qualité.

La relance de l'offre de logement est prévue principalement à Londres et dans le Sud-Est, dans un esprit de développement durable et d'amélioration de l'environnement. Ces nouveaux logements vont être concentrés dans quatre « zones de croissance » : Thames Gateway, Milton Keynes/South Midlands, Ashford, et London-Stansted-Cambridge. Le plan inclut un vaste programme de logements abordables. English Partnerships est chargé de soutenir le développement de ces zones de croissance, en partenariat avec les Regional Development Agencies.

Il s'agit de préserver la campagne et d'éviter la dispersion de l'urbanisation, en concentrant les nouveaux développements sur des terres ayant été antérieurement urbanisées. English Partnerships reçoit pour ce faire le rôle stratégique de trouver et préparer les terrains (remembrement, etc.). Le « **Land Restoration Trust** » est chargé d'aménager des espaces verts sur certains de ces terrains. Une base de données recense tous les terrains anciennement urbanisés et English Partnership tient également un registre des terrains publics en surplus.

Enfin, le sustainable communities plan veut favoriser son programme d'actions par une

⁷⁷ "Sustainable communities : building for the future", ODPM, London, 2003

réforme du système de planification, l'attribution de plus de pouvoir aux régions et aux gouvernements locaux.

3.5 LES PRINCIPAUX OUTILS ET ACTEURS ACTUELS DE LA REGENERATION URBAINE

3.5.1 *L'approche transversale au sein des quartiers défavorisés*

Les évaluations des politiques menées par le Gouvernement Thatcher ont pointé des manques de cohérence, une orientation trop à court terme et une concentration trop exclusive sur le volet physique du renouvellement urbain. A partir de 1997, les travaillistes impriment de nouvelles orientations, notamment une priorité à l'inclusion sociale et un ciblage sur les zones les plus en difficulté. Le « **Single Regeneration Budget** » est ainsi **réorienté vers les zones les plus défavorisées**. On prône l'action à travers des partenariats locaux intégrés.

Les « **Floor Targets** » sont les objectifs minimums à atteindre par chaque politique sectorielle dans les zones défavorisées. L'ensemble des neuf ministères concernés se sont engagés à atteindre ces objectifs et à augmenter leurs dépenses spécifiquement sur ces quartiers.

Les ressources du Gouvernement pour améliorer les quartiers en difficulté sont principalement : le « **Neighbourhood Renewal Fund** », les différents fonds sur des programmes spécifiques, les fonds réservés dans les départements ministériels pour être distribués dans les zones les plus en difficulté.

Deux instances interministérielles sont mises en place : la "Social Exclusion Unit" et "Neighbourhood Renewal Unit".

La « **Social Exclusion Unit** », créée en 1997, est une unité interministérielle placée sous l'autorité du vice-premier Ministre. Elle a conçu une stratégie nationale (« **National strategy for neighborhood renewal** ») prônant des améliorations dans cinq domaines-clé : travail/emploi, sécurité, éducation/formation, santé, logement/habitat, ceci avec avec l'aide de 18 équipes, les Policy Action Teams, installées pour examiner les problèmes des quartiers en difficulté. Elle publie des rapports sur des thèmes spécifiques. La « Social Exclusion Unit » a notamment formulé une série de critiques par rapport aux démarches politiques antérieures : *inefficacité et mauvaise intégration des politiques nationales, solutions basées sur des démarches hiérarchiques au lieu de faire appel aux communautés locales, mise en avant des perspectives urbanistiques au détriment des aspects sociaux,...*⁷⁸

La nouvelle démarche politique a été concrétisée par le lancement en 1998 du programme pilote « **New deal for communities** », centré, comme avant lui le SRB, sur la constitution de partenariats pour les quartiers urbains défavorisés. Il s'agit de créer des partenariats locaux à long terme (10 ans) impliquant les communautés sur 5 thèmes : emploi, formation, sécurité, santé, logement et milieu physique. Après la sélection de 39 zones éligibles sur base de critères de « déprivation » et de critères de dispersion géographique, les résidents ont été invités à choisir quel quartier au sein de la zone recevrait le financement. Il s'agissait de quartiers d'une taille inférieure à 4000 ménages de manière à encourager la participation communautaire.

Le but étant de combler le fossé entre ces quartiers et le reste de la ville, et notamment d'y améliorer la qualité du service public. Les partenariats gèrent tout le processus de changement, depuis l'identification des priorités à la mise en œuvre de stratégies sur un terme de 10 ans. Chaque partenariat bénéficie d'un budget de 35 à 60 millions de livres

⁷⁸ FRANCKE T., STRAUSS W., REIMANN B., BECKMANN K., op. cit. P. 74

sterling. Les projets menés sont très divers : aide extra-scolaire, mise en place d'un bus communautaire, d'une équipe locale chargée de promouvoir la sécurité, actions en matière de déchets,... Des équipes de conseillers aident les partenaires locaux à développer leurs compétences. L'impact des projets est évalué.

En 2001 est créée la « **Neighborhood Renewal Unit** », également une unité interministérielle placée sous l'autorité du vice-premier ministre⁷⁹. Elle doit chapeauter la stratégie nationale en faveur des quartiers les plus en difficulté, favoriser le développement au niveau local des stratégies de régénération urbaine, et gérer les principaux fonds chargés de financer les actions. Le budget propre de la NRU s'élevait à 3.9 milliards d'euros pour la période 2003-2004.⁸⁰

L'approche nouvelle vise à aborder le problème à son échelle réelle, c'est-à-dire non pas une dizaine, mais une centaine de secteurs défavorisés. Elle se centre non seulement sur le milieu physique, mais aussi sur différents problèmes tels que le chômage, la criminalité, les carences du service public. Elle recourt aux budgets de différentes politiques sectorielles. Enfin elle promeut de nouveaux outils pour favoriser l'empowerment et le travail en partenariat.

Le paysage actuel des acteurs, outils et programmes mobilisés en faveur du « Neighborhood renewal » en Grande Bretagne peut se résumer comme suit : (voir tableau page suivante).

⁷⁹ Celle-ci fait aujourd'hui partie de la section des communes et du gouvernement local.

⁸⁰ In <http://www.ville.gouv.fr/infos/dossiers/Grande-Bretagne.html>

Niveau national	Niveau régional (Angleterre)	Programme	Objet	Bénéficiaires	Acteurs	Budget	Modalités d'action
Neighborhood renewal Unit	Neighborhood renewal teams (dépendant des Go's) : chargées d'intégrer les politiques au niveau régional et local	Neighborhood renewal	Fournir des ressources complémentaires en faveur des quartiers défavorisés via les autorités subsidiaires traditionnelles	86 « local authorities districts » déterminés sur base d'indices de « deprivation »	Local Strategic Partnerships rassemblant autorités locales, services publics, résidents, associations et secteur privé	1875 billions £ de 2001 à 2005	Avoir un LSP est une condition pour obtenir des fonds. Les LSPs sont chargés de développer et mettre en oeuvre des stratégies locales
Neighborhood renewal Unit	Neighborhood renewal teams	New deal for communities	Créer des partenariats locaux à long terme impliquant les communautés sur 5 thèmes : emploi, formation, sécurité, santé, logement et milieu physique	39 zones-pilote éligibles sur base de critères de « deprivation » et de critères de dispersion géographique quartiers d'une taille inférieure à 4000 ménages	NDC Partnerships	35 à 60 millions £ par partenariat.	
Neighborhood renewal Unit	Neighborhood renewal teams	Neighborhood management schemes	Coordination et mise en réseau des services publics afin de mieux répondre aux besoins.	Quartiers localisés dans les 88 districts (35 quartiers en 2005)	Organe à l'échelle du quartier 1 manager temps plein Le board est composé de représentants des services publics, des conseillers locaux et des résidents	82 millions £ (2004)	
Neighborhood renewal Unit	Regional Resource centres (dépendant des Go's)	Neighborhood wardens program	assurer une présence de proximité via des gardiens de quartier afin d'améliorer la sécurité, le lien social et la qualité de l'environnement		Gardiens de quartier	90.5 millions £ en 2004	

Des équipes « **Neighborhood Renewal Teams** » sont constituées au sein des Government Offices for the Regions (Go's) ; ces équipes supervisent les stratégies locales en matière de régénération urbaine dans leur région, gèrent certains fonds (New deal for communities, Neighborhood renewal fund, Neighborhood management,...) et rendent compte des besoins locaux. Elles sont chargées d'intégrer les politiques au niveau régional et local.

Le « **Neighbourhood Renewal Fund** » (N.R.F.), mis en place en 2001, finance l'amélioration des services publics dans les 88 secteurs les plus défavorisés⁸¹.

Des partenariats stratégiques locaux (« **Local Strategic Partnership** » ou LSP) réunissent et coordonnent les entreprises, les collectivités territoriales, les organisations communautaires et toutes autres parties prenantes, en vue de définir une stratégie locale à développer. « *Parmi les principales missions de ces partenariats figure l'élaboration commune d'un cadre d'action ciblé sur le quartier, comportant une analyse des problèmes locaux et des potentiels de développement et formulant des objectifs échelonnés selon des priorités. Pour participer au programme, il faut en outre préciser quelles missions seront assumées par quels partenaires et établir que les objectifs formulés pourront effectivement être atteints au moyen des ressources sollicitées. L'aide est attribuée sur une période de dix ans* »⁸². Il est recommandé de veiller à ne pas se focaliser uniquement sur les territoires les plus en difficulté, mais aussi sur les composantes du territoire qui sont les moteurs du développement et du changement. Les LSP jouissent d'une grande liberté pour choisir leurs priorités. Celles-ci peuvent toucher à des domaines aussi divers que la lutte contre l'absentéisme scolaire ou les problèmes de santé.

A partir de 2007-2008, toutes les aires éligibles au NRF et leurs LSP's vont opérer dans le contexte de « **Local Area Agreements** », conclus entre le Gouvernement et la commune, avec une contrainte de résultats.

La participation des groupes d'intérêt communautaire est jugée primordiale. Les membres du LSP doivent favoriser leur participation. Des agences locales de management des quartiers urbains défavorisés (« **Neighbourhood Management** ») ont été créées dans les quartiers pour favoriser le dialogue avec la population et établir le contact entre le quartier et l'administration communale. Une unique personne est l'interlocuteur des habitants pour comprendre leurs priorités, leurs besoins et gérer les services locaux. D'autre part, le « **Community empowerment Fund** », géré au niveau régional par les Go's, a été mis en place pour financer des réunions de quartier, la diffusion d'informations auprès des personnes en difficulté, des études pour connaître les vues des habitants, etc...⁸³ Un autre fonds, le « **Community Chest** » finançait certains projets des communautés qui se trouvent dans les 88 secteurs éligibles au Neighborhood Renewal Fund. Les fonds étant administrés par le secteur associatif et le système reposant sur l'idée que la meilleure façon de promouvoir la participation des groupes est de financer les projets qu'ils ont élaborés.

En avril 2005 ces programmes destinés à soutenir la participation communautaire ont été fusionnés en un seul : le « **Single Community Programme** ». qui fournit un financement aux « Community Empowerment Networks ». Le programme a quatre objectifs :

- Soutenir ces réseaux de manière à ce qu'ils puissent s'engager pleinement dans les LSP's
- Soutenir l'apprentissage des communautés à travers la mise à disposition de petits financements

⁸¹ Ces zones ont été choisies selon une série de critères (chômage, salaire, etc...)

⁸² FRANCKE T., STRAUSS W., REIMANN B., BECKMANN K., op. cit. P. 76

⁸³ Selon Tom Hinds, de la Renewal Unit, une publicité assez offensive est faite pour pousser les habitants à assister aux réunions du partenariat local. Ainsi on sollicite parfois les habitants directement dans la rue pour les inviter à participer.

- Soutenir de la même manière le développement de communautés actives
- Soutenir l'engagement communautaire dans les partenariats locaux de manière à ce que les résidents puissent jouer un rôle central dans la conduite du processus de renouvellement du quartier.

D'autres acteurs, programmes et mesures nationaux jouent par ailleurs aujourd'hui un rôle dans le développement des quartiers urbains défavorisés, la lutte contre la polarisation socio-géographique et le renouvellement urbain en général. Citons notamment l' « **English partnerships** » (National Regeneration Agency) venant en appui aux 20 « **Urban Regeneration Companies** » (partenariats public-privé indépendants, mises sur pied par les autorités locales et les RDAs, et chargés d'engager le secteur privé dans une stratégie de régénération soutenable). Les « **Urban Development Corporations** »⁸⁴ avaient disparu quant à elles depuis 1998 suite à l'accomplissement de leur objet. De nouvelles UDCs ont été créées récemment par le Gouvernement central, mais elles sont davantage encadrées.

Nous en parlerons dans le cadre de la section suivante.

3.5.2 Les autres acteurs du développement urbain

L'English Partnerships

« *English partnerships* » est l'agence nationale de régénération urbaine « aidant le gouvernement à soutenir une croissance soutenable de haute qualité en Angleterre ». Pour ce faire, selon leurs propres mots :

- ils développent les sites stratégiques de leur propre patrimoine ;
- ils agissent comme conseillers-spécialistes gouvernementaux en matière de « brownfield land » (friches) ;
- ils assurent que le terrain gouvernemental en surplus soit utilisé à soutenir les objectifs gouvernementaux, spécialement le « Sustainable Communities Plan » ;
- ils aident à créer des communautés où les gens ont les moyens d'habiter et où ils souhaitent vivre ;
- ils supportent la renaissance urbaine en améliorant la qualité des villes (towns and cities).

Leurs principes d'intervention sont :

- le travail en partenariat public-privé ;
- la référence à de hauts standards en matière de design, de construction et de « soutenabilité environnementale » ;
- le souci du long terme ;
- l'exercice d'un rôle de catalyseurs du développement, en intervenant en amont des partenaires public et privés pour acquérir les sols, les remettre, les assainir (« land remediation ») et produire un master plan ;
- l'encouragement de méthodes innovantes et de l'implication des communautés locales.

Ils disposent des ressources financières et humaines pour travailler sur des projets complexes de grande ampleur.

Les Urban Regeneration Companies

Les URC's ont été créées en 1999 pour stimuler les investissements privés dans les

⁸⁴ Voir point 3.5.2.

quartiers en déclin et coordonner les plans pour leur régénération. Trois projets-pilote ont été lancés à Sheffield, Manchester Est et Liverpool. L'expérience donnant de bons résultats, elle a été étendue et il existe actuellement 20 URC's en Angleterre.

Ces organes sont des compagnies indépendantes, établies par les autorités locales et les Regional Development Agencies, travaillant aux côtés d'English Partnership et d'autres parties prenantes (employeurs, représentants de la communauté,...). Elles sont chargées d'engager le secteur privé dans une stratégie de régénération soutenable, travaillant dans le cadre plus large d'un plan stratégique ou « masterplan » prenant en compte les atouts et faiblesses de la région concernée. Ces URC visent entre autres la création d'emplois, de nouveaux logements, etc.

Les Urban Development Corporations

Les « Urban Development Corporations » sont des organes publics à durée limitée, établis en vertu du « local Government Planning and Land Act » de 1980. Les anciennes avaient disparu depuis 1998 suite à l'accomplissement de leur objet. De nouvelles UDCs ont été créées récemment par le Gouvernement central dans les zones de croissance identifiées par le « Sustainable Communities Plan ». Elles ont largement les mêmes objectifs que les plus anciennes : conduire à une utilisation effective des terrains et des constructions, encourager le développement de l'industrie et du commerce, créer un environnement attractif et assurer la disponibilité de logements et services afin d'encourager les gens à vivre et travailler dans la zone. Mais elles sont davantage encadrées, avec moins de pouvoir de planification, et une incitation à la collaboration avec les parties prenantes au niveau local, régional et national.

Les UDC's peuvent :

- acquérir, détenir, gérer, récupérer (« reclaim ») des terrains et autres propriétés et en disposer ;
- mener à bien des constructions et autres opérations ;
- faire assurer l'approvisionnement en eau, électricité, gaz, l'égouttage et d'autres services ;
- mener n'importe quelle affaire ou entreprise destinée à la régénération de la zone ;
- faire toute chose nécessaire à leur objet.

Ces agences sont fondées par le Gouvernement central. Elles sont gérées par des conseils assurant une représentation des autorités locales.

3.5.3 Les autres outils et programmes en matière de développement urbain

Un nombre important de programmes sont administrés par l'English Partnerships et ses agences régionales :

Le Land Stabilisation Programme

Ce programme, managé par English Partnerships, octroie des subventions (jusqu'à 100 %) aux autorités locales pour l'acquisition éventuelle et la remise en état de sites miniers, à l'exception des mines de charbon. Ce sont par exemple des mines de sel, métal, pierre, craie... Le programme couvre toute l'Angleterre.

Le National Coalfield Programme

Ce programme qui a fêté son dixième anniversaire en 2007 vient en aide aux anciennes villes minières en visant la création d'emplois, logements, équipements de loisirs et nouveaux espaces publics. English partnership gère 107 sites en partenariat avec les

« Regional Development Agencies », la campagne « Coaldfields Communities », les « Coaldfields Regeneration Trusts » et d'autres partenaires locaux et du secteur privé. Il s'agit de trouver des voies créatives et soutenables pour rebâtir ces communautés et les engager dans la définition d'une vision de leur avenir.

En 10 ans (janvier 2008), ce programme a recyclé et mis en valeur 1962 ha de terrain, créé 789.368 m² d'espaces commerciaux, bâti 2343 logements et créé 16345 emplois.

Les Market Renewal Pathfinders

Comme on l'a vu, le Gouvernement veut combattre l'abandon d'immeubles et la faiblesse de la demande dans certaines zones où le marché est déprimé et arriver à renverser cette spirale de déclin, la traditionnelle approche par quartiers s'avérant insuffisante à cet égard.

Neuf zones-pilote ont été créées à cet effet depuis 2002 : les « Pathfinder market renewal areas ». Il s'agit de Birmingham and Sandwell, East Lancashire, Humberside, Manchester and Salford, Merseyside, Newcastle and Gateshead, North Staffordshire, Oldham and Rochdale, South Yorkshire. Il faut noter que ces zones, basées sur des indicateurs statistiques de déclin du marché du logement, ne coïncident pas avec les limites communales.

Des plans stratégiques en partenariat entre les autorités locales et les principales parties prenantes (dont English partnerships, the Housing corporation et les Regional Development Agencies) doivent y être développés pour remplacer les habitations obsolètes par du logement moderne et soutenable, de grande qualité. Le tout devant mener à une meilleure mixité, et parfois à une certaine dédensification.

A cette fin, un nouveau fonds, le Market Renewal Fund, a été créé avec une dotation de 500m£ pour trois ans. En 2005, la dotation du fonds a été accrue ce qui mène à un total de 1,2 bn£ pour la période courant jusque mars 2008. Une petite partie en a été réservée pour trois régions en dehors des 9 pathfinders.

Une évaluation nationale⁸⁵ a été menée fin 2005. Elle révèle des améliorations notables dans les indicateurs démographiques et économiques relatifs à ces quartiers. Les prix du logement y ont presque doublé depuis 2003 et le « gap » entre les zones en question et le reste de leur région est en passe de se réduire. Une question cruciale reste toutefois posée : celle de l'accessibilité des logements pour les personnes à faibles revenus.

Town Centre Regeneration

English Partnerships, les RDA's et les principales parties prenantes entreprennent des stratégies de régénération dans un certain nombre de centres de petites villes, particulièrement dans les quatre zones de croissance identifiées dans le Sustainable Communities Plan. Plusieurs villes nouvelles situées dans ces zones de croissance vont devenir des lieux d'attraction pour de nouvelles populations. On veut en faire des centres offrant de bonnes opportunités d'emploi, un bon niveau de commerces et services, et une qualité de vie attractive.

⁸⁵ National Evaluation of the HMR Pathfinder Programme – Baseline Report, Communities and local Government, 1 mars 2007

Résumé des dispositifs menés par English Partnerships

Niveau national	Niveau régional	Programme	Objet	Bénéficiaires	Acteurs	Budget	Modalités d'action
English partnerships		Land Stabilisation Programme	Subvention à la remise en état (stabilisation) d'anciens terrains miniers (50 à 100 %) et à l'acquisition de ces terrains	Autorités locales, pour des anciens terrains miniers (à l'exception des mines de charbon) dont elles sont ou non propriétaires			Outre le financement, le partenariat avec EP permet de drainer d'autres partenaires et financements
English partnerships	Regional Development Agencies	National Coalfield Programme	Création d'emplois, logements, équipements de loisirs, espaces publics	Anciennes villes minières, 107 sites			
English partnerships Department of Communities and local Development		Millenium communities Programme	Création de nouveaux quartiers durables	7 expériences en cours	EP, RDA's, communes, sociétés de logement social, promoteurs		English Partnerships encadre, édicte les normes à respecter, assainit les brownfields
English partnerships Department of Communities and local Development		Carbon challenge	Création de nouveaux quartiers « zero carbone » ou « near zero carbone »	Appel à projets auprès des autorités, RDAs, propriétaires publics, promoteurs	EP, Autres propriétaires publics, Promoteurs		English Partnerships encadre, met à disposition certains sites, un pool d'expertise, une mise en réseau Le financement est essentiellement local.
English partnerships		Market Renewal Pathfinders	Amélioration et démolition-reconstruction de logements, dans une optique de mixité sociale	9 zones sous-régionales où le marché est déprimé	Partenariats sous-régionaux incluant les autorités locales concernées, EP, Housing Corporation, RDAs + équipes locales	1,2 bn£ pour la période 2005-2008	Etablissement d'un diagnostic et d'une stratégie globale en partenariat à l'échelle de la zone Financement : Market Renewal Fund
English partnerships		Town centre regeneration		Centres de petites villes (8) dans les 4 zones de croissance	EP, RDAs, autorités locales et autres parties prenantes		EP donne des financements et des conseils ('notamment pour le design et la recherche d'autres financements)

3.6 BILAN DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN ANGLETERRE

3.6.1 *Les années Thatcher : les Urban Development Corporations, la séparation entre politiques d'aménagement et politiques sociales*

Pendant les années 80, on pensait surtout que les quartiers défavorisés devaient réussir à prendre part à l'essor économique global du pays. Les instruments fondamentaux de cette politique étaient les agences de développement économique urbain (Urban Development Corporations) et les zones de promotion destinées aux entreprises (Entreprise Zones). Cette politique « a certes contribué de manière considérable à la réhabilitation architecturale afin de palier à l'échec du marché, mais n'a toutefois guère apporté d'avantages économiques à la population locale des quartiers environnants. »⁸⁶

Pour rappel, les Urban Development Corporations étaient des sociétés de promotion placées sous la responsabilité directe du Gouvernement, avec de grands pouvoirs en matière d'acquisition, d'expropriation, de financements et d'aménagements (y compris l'octroi de permis). Leur conseil d'administration était représentatif des entreprises locales. Leurs périmètres d'action se trouvaient au sein des principales grandes villes à revitaliser.

Pour ce qui est des résultats matériels de cette politique, selon A. Molin⁸⁷ 3556 ha de terrains dégradés ont été reconquis sur les 13 périmètres des UDC, dont 776 pour les docklands. Si on prend l'exemple de Londres, 1,38 millions de m² de plancher destinés à usage de bureaux ont été réalisés, ainsi que plus de 20.000 logements supplémentaires. Cependant, « les emplois qui ont été créés (ou souvent déplacés) sont des emplois de cadre dans le domaine de services requérant un haut niveau de compétence. Quant aux habitations construites, elles font également partie du haut de gamme du marché immobilier privé. »

Le Galès et Parkinson⁸⁸ sont également critiques, considérant que les URC « ont préconisé la recherche de solutions immédiates et de résultats tangibles, souvent par l'intermédiaire de projets de relance prestigieux et tape-à-l'œil dont l'objectif principal est de redorer le blason d'un secteur donné et de retrouver la confiance nécessaire au retour des investisseurs privés »

3.6.2 *Le retour à une politique plus transversale*

En janvier 2001, le rapport de la Social Exclusion Unit : « A New Commitment to Neighborhood Renewal » affirme le souci de réduire le « gap » entre les quartiers pauvres et le reste du pays, dénonce l'échec des politiques précédentes et identifie six facteurs principaux à ces difficultés :

- Échec pour faire face aux problèmes des économies locales liés notamment à l'accès à l'emploi (déficit de transports, manque de compétences, discrimination...), au manque de souci de liaison entre l'économie des quartiers et celle de la ville ou de la région, au manque de lien entre aménagement et développement économique, à la difficulté d'attirer des entreprises susceptibles de capitaliser sur les ressources sous-utilisées et les marchés pour lesquels l'offre est insuffisante...

⁸⁶ FRANCKE T et al., Le développement urbain intégré, condition indispensable à la durabilité des villes européennes, Institut allemand d'urbanisme, 26 mars 2007, p. 73

⁸⁷ MOLIN A., Etude de la politique de la ville en Grande-Bretagne et plus particulièrement en Angleterre, janvier 2003.

⁸⁸ LE GALES P., PARKINSON M., « L'inner city policy » en Grande Bretagne, in Revue française d'administration publique, juillet-septembre 1994, n°71, p. 492.

- Problèmes de sécurité et d'instabilité des populations à mettre en lien avec le cadre bâti tout comme les aspects humains ;
- Insuffisance du service public dans les quartiers en difficulté ;
- Echec de l'engagement des communautés, imposition unilatérale de changements de la part des autorités ;
- Manque de dévolution claire de responsabilités pour la prise en compte des quartiers défavorisés, de stratégies claires et de transversalité... ;
- Manque d'information sur les problématiques des quartiers.

Les nouveautés de l'approche sont essentiellement au nombre de trois :

- Objectifs planchers concernant les quartiers défavorisés pour les différentes administrations : les services ne sont plus jugés sur des moyennes nationales, mais sur les progrès faits dans les zones les plus en difficulté ;
- Ancrage local des actions, soutenu aux niveaux national et régional, et promotion du partenariat local via les « local strategic partnerships » ;
- Actions multisectorielles, et non seulement axées sur le milieu physique.

En 2004 le bureau du premier ministre publie "making it happen in neighborhoods, The national strategy for neighborhood renewal – four years on", bilan provisoire des premiers acquis du programme⁸⁹. En voici les principaux apports.

Le travail en partenariat entre différents services et administrations progresse, les LSP's s'avèrent être un modèle utile de leadership et de coordination au niveau du district⁹⁰. Tous ces LSP's ont développé des plans d'amélioration de leur zone. Ils progressent dans l'implémentation de systèmes de management de performance ; la commission d'audit confirme leur niveau croissant de maturité organisationnelle. 43 millions de livres sont octroyés chaque année pour développer des « community empowerment networks » qui développent des projets locaux et doivent renforcer la participation communautaire aux LSP's.

La répartition thématique des fonds du Neighborhood Renewal Fund en 2003-2004 était la suivante : 19 % pour la lutte contre la délinquance, 18 % pour l'éducation, 17 % pour les priorités locales et le développement communautaire, 16 % pour la santé, 13 % pour l'emploi, 7 % pour le logement et le cadre de vie, 3 % pour le support aux LSP et l'administration, 7 % pour le reste.

Depuis 97, les performances des 88 secteurs les plus défavorisés qui font l'objet d'interventions du neighborhood renewal sont comparées à la performance moyenne du pays. Si en termes d'espérance de vie rien n'a changé, le « gap » commence à se réduire légèrement entre 1997 et 2003 pour d'autres indicateurs : éducation, grossesses chez les teenagers,... mais tout cela reste encore très ténu (différences de 2 % maximum). Quelques villes cependant, dont Manchester, ont fait des progrès remarquables sur certains indicateurs.

Des enquêtes d'opinion sont faites auprès des ménages dans les 39 quartiers aidés par le New Deal of Communities. Plusieurs indicateurs manifestent une amélioration entre 2002 et 2004 : la satisfaction à l'égard du quartier augmente de 60 à 66 %, le sentiment que le NDC a amélioré la situation passe de 33 à 51 %,... Le « New Deal for Communities evaluation report » montre des améliorations modestes mais réelles. Le programme de « neighborhood

⁸⁹ Office of the Deputy Prime Minister, Making it happens in neighborhoods, the national strategy for neighborhood renewal-four years on, Neighborhood Renewal Unit, January 2005.

⁹⁰ Les exemples de Liverpool et Sheffield sont notamment cités.

wardens » (gardiens de quartier) tout comme celui des « neighborhood management pathfinders » (management de quartier) ont apparemment conduit à réduire le taux de criminalité dans les zones concernées. De nouveaux défis apparaissent, auxquels il faudra également faire face, tels que le développement de tensions interreligieuses.

Le programme des « Neighborhood management pathfinders » a fait l'objet d'une évaluation de suivi pour l'année 2003-2004, 2 ans après sa mise en route dans 20 quartiers en difficulté comptant une dizaine de milliers d'habitants. Un manager à temps plein est au travail avec une petite équipe et des groupes de travail pour améliorer les services locaux grâce à la construction d'un partenariat local entre les services publics et privés. Les « boards » sont constitués de représentants des résidents locaux, de la commune et des fournisseurs de service. Les services les plus impliqués sont la police, les écoles et les services communaux de l'environnement, du logement et des loisirs. La qualité de vie et la sécurité sont les thèmes d'action majeurs de ces groupes. Plusieurs expériences ont conduit à des changements de pratiques intéressants de la part des prestataires de services (coordination, réorientation, lancement d'expériences-pilote,...), notamment suite à des réflexions en commun à partir des besoins exprimés et une analyse de la performance des services. Le travail en réseau continue à se développer.

3.6.3 L'évaluation des Urban Regeneration Companies⁹¹

Les Urban Regeneration Companies sont des entreprises indépendantes incluant des partenaires des secteurs public et privé, dont la mission principale est de ramener les investisseurs dans les zones défavorisées des centre-ville, en vue d'obtenir une masse critique d'investissements, jusqu'au moment où ce processus s'entretiendra de lui-même. Elles sont focalisées sur la régénération du milieu physique et la régénération économique.

Il est communément admis que les URCs ont contribué à améliorer la confiance des investisseurs dans leur zone d'action et ce modèle, qui est à adapter à chaque fois aux conditions locales, est généralement considéré comme assez efficace : les dépenses consenties sont juste les dépenses de fonctionnement de la structure et la valeur ajoutée réside principalement dans le rôle de coordination, de conviction et de facilitation que jouent les URC's. Certains voudraient qu'elles aient davantage de pouvoirs et de ressources propres, mais ce serait alors leur donner un rôle d'opérateur plus direct qui ferait facilement double-emploi avec celui des RDA's et de English Partnerships. Dans leur conception les URC's sont des structures légères et temporaires.

Les conditions du succès sont les suivantes : un engagement réel de partenaires-clé de haut niveau, un travail en partenariat étroit avec les autorités locales (notamment en vue de valoriser leurs possessions foncières) et avec les Regional Development Agencies, la définition d'un programme avec des priorités claires, bien communiqué à l'extérieur, un staff de professionnels performants, une stratégie de marketing et de communication, des hauts standards de qualité en termes de design et d'architecture, une aire d'action suffisamment large pour offrir des opportunités, et suffisamment ciblée pour éviter le saupoudrage, une coordination avec les autres initiatives générées sur le territoire, ...

3.6.4 L'évaluation des Housing Market Renewal Pathfinder

Ce programme, entamé en 2003, vise à relancer le marché du logement dans 9 zones particulièrement déprimées, en travaillant à une échelle sous-régionale, avec le souci d'améliorer les équipements et l'environnement, de régénérer l'économie et de réaliser un

⁹¹ Nous nous inspirons ici des publications suivantes : Transport Local Government Regions, Regeneration Research Summary, number 42, 2001, et Office of the Deputy Prime Minister, Urban Regeneration Companies Policy Stocktake, Final Report, May 2004

changement radical dans la nature du stock de logement. Il vient de faire l'objet d'une première évaluation nationale, même si c'est à plus long terme qu'il faudra évaluer ses effets. Les principales tendances actuelles dans les zones HMR sont une amélioration des indicateurs économiques, moins de turn over, et dans certains cas une légère croissance de population, une augmentation des prix de l'immobilier qui deviennent plus proches de la moyenne régionale, une diminution de la vacance et une augmentation de la demande de logement social. Il est difficile cependant de savoir dans quelle mesure ces évolutions sont attribuables au programme HMR lui-même. Un certain nombre de défis restent à relever, notamment en lien avec l'augmentation des prix qui fait que l'accessibilité des logements décline. La gestion humaine du processus a parfois été sous-estimée, car des oppositions se font jour contre certaines démolitions et certains déplacements de population. Un élément-clé pour le bon déroulement des programmes est l'existence d'un stock suffisant de logements sociaux disponibles pour réguler les ajustements aux changements affectant le marché du logement et permettre des relogements temporaires.

3.6.5 Le regard des membres de l'Urban Taskforce

En novembre 2005, Richard Rogers, Président de l'Urban Taskforce réunie en 1999 a fait de nouveau appel au même groupe pour établir un bilan de la renaissance urbaine six ans après. Il en est ressorti un rapport indépendant basé sur l'expérience personnelle des membres du groupe, de quoi alimenter quelques remarques conclusives.

Il s'agit d'un bilan en demi-teintes :

- D'un côté, la culture a changé et témoigne d'une vision plus positive des villes. On observe un certain retour en ville. Ainsi, le centre de Manchester est passé de quelques centaines d'habitants en 1990 à 25000 âmes en 2005, tandis que le centre de Liverpool quadruplait sa population. La moyenne nationale de construction de nouveaux développements en sites anciennement urbanisés est passée de 56 % en 1997 à 70 % en 2005, tandis que les densités passaient de 25 à 40 logements à l'hectare. Les autorités locales améliorent leur savoir-faire et leurs performances tout en se voyant confier de plus grands pouvoirs pour contrôler leur destinée. Un code de la construction durable est sorti. L'investissement dans les transports publics s'est accru, ainsi que l'attention aux piétons. L'investissement privé s'est accru dans les villes également.
- D'un autre côté, de nouvelles questions émergent et d'autres restent non résolues : le défi du changement climatique, l'émigration des classes moyennes hors des centres-villes, la persistance d'inégalités massives en lien avec des valeurs immobilières galopantes et un accès de plus en plus difficile au logement, un manque criant de logements sociaux... Le constat d'une focalisation sur le développement économique (notamment en lien avec le rôle des Regional Development Agencies) parfois aux dépens d'un développement urbain soutenable, et d'un design de qualité, et enfin la pléthore de dispositifs visant la régénération urbaine qui se recourent tout en provenant de différentes sources de financement, ce qui nuit à leur efficacité.

3.7 POLITIQUE DE LA VILLE ANGLAISE : L'EXEMPLE DE SHEFFIELD

La sélection d'une ville anglaise demeure un travail d'investigation relativement difficile. Dans ce vaste territoire, de nombreuses villes ne correspondent pas à un profil wallon. En effet, nombre d'entre-elles sont dites « en croissance » (sud et est de l'Angleterre), d'autres sont localisées sur la côte. Dans les premières, les aménagements correspondent en grande majorité à de l'urbanisme d'extension et non à des recyclages urbains. Et dans les secondes, l'existence d'un port induit une structure spatiale urbaine différente et revêt une dimension internationale et commerciale spécifique présente nulle part en Wallonie.

Dès lors, nous avons choisi Sheffield pour sa localisation centrale, son passé industriel minier et sidérurgique et ses programmes voués aux recyclages morphologiques urbains et périphériques (*Urban Regeneration Company* et *Housing Market Renewal Pathfinder*).

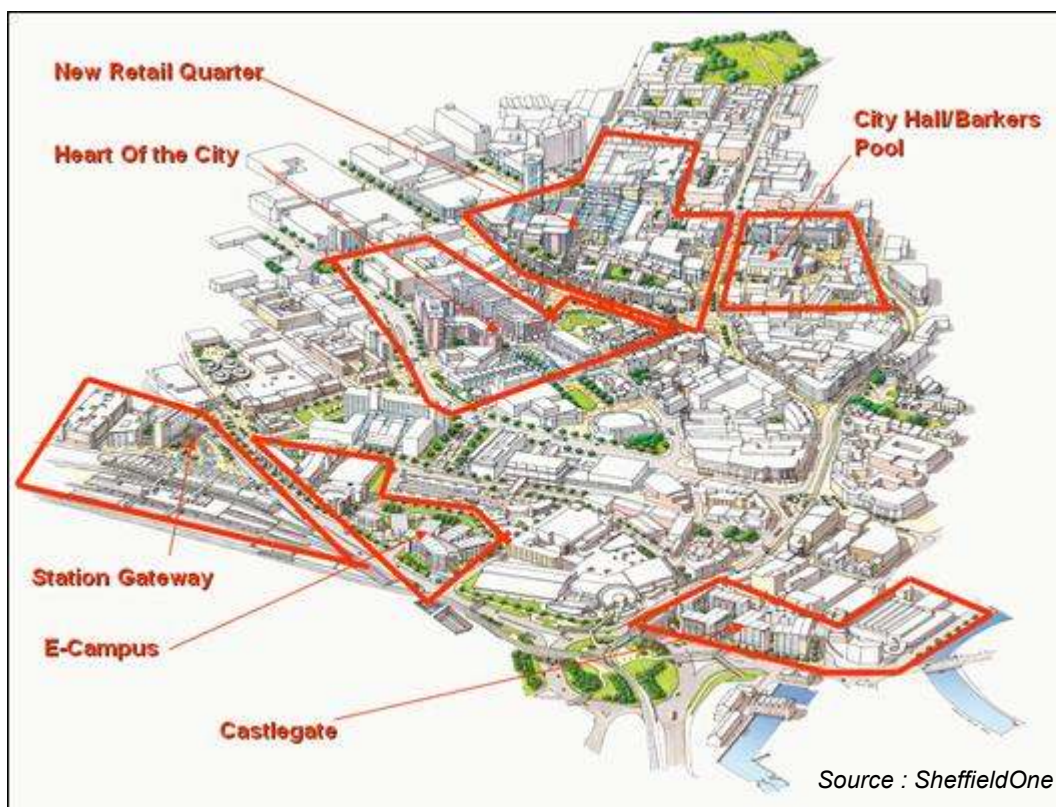
3.7.1 Introduction

Sheffield est une ville de 520 000 habitants du nord de l'Angleterre, située sur la rivière *Don*. Dans les années nonante, la ville de Sheffield jouissait d'une image néfaste. Au regard des quelques séquences du film *The Full Monty*, la ville se présente comme sombre, peu attractive, économiquement et socialement en retard. La crise économique des années 80 s'est fortement faite ressentir dans cette ville intérieure économiquement tournée vers l'acier (notamment l'acier inoxydable). Les fermetures se succédant, le chômage a fait son apparition (le taux a parfois atteint jusqu'au double de la valeur de la moyenne nationale) et avec lui les effets qu'on lui connaît. Aujourd'hui, grâce à une politique urbaine forte, la ville modifie son image et se reconstruit sur elle-même...

3.7.2 Une *Urban Regeneration Company* dynamique ou le marketing urbain

UN PREMIER CHANTIER : LE CENTRE-VILLE

SheffieldOne était une des trois premières *Urban Regeneration Company* qu'a connue la politique de la ville anglaise. Créée en 2000, cette URC avait pour objectifs principaux « *to develop Sheffield as a vibrant and attractive European City and a driver of regional economic growth and competitiveness* » via la requalification et la régénération des 220 ha du centre ville. Matérialisés au sein d'un *Masterplan*, ceux-ci visaient essentiellement à changer l'image de la ville, à recréer un centre dynamique en y maximisant les flux humains et à attirer de nouveaux investisseurs en vue de créer des emplois. Ce *Masterplan* se divise en 7 projets concrets (*The Magnificent Seven*). Ceux-ci permettent d'illustrer la vision différente des aménageurs anglais qui se fixent leurs propres objectifs stratégiques par l'application d'un nombre prédéterminé de projets ponctuels concrets à réaliser et non par des objectifs laissant encore place à une planification.



Chaque projet est chapeauté par l'URC, mais les fonds nécessaires à sa réalisation sont déterminés par projet via un accord entre des partenaires privés, l'English Partnership, le Yorkshire Forward (la Regional Development Agency locale), le City-Council et les fonds européens (objectif 1). A ce stade, 500 millions de livres sterling ont déjà été dépensés. A terme (programmé en 2013), on estime que la régénération complète de la ville aura coûté 1400 millions de livres sterling. Le financement se répartissant de la sorte :

Partenaires	Yorkshire Forward	English Partnership	Sheffield City Council	Objectif 1 (UE)	Single Regeneration Budget.	Autre Public	Privé
Apport en %	3,6	3,3	1,0	3,3	0,4	4,3	84,1
Soit, en millions de Livres	50,4	46,2	14	46,2	5,6	60,2	1177,4

Source : Creative Sheffield (via Ben MORLEY)

Le premier projet : « Heart of the City and St Paul Place »



Source : SheffieldOne

L'objectif de ce projet est de transformer le cœur commercial de la ville en un lieu multifonctionnel de haute qualité. Ainsi, 28 000 m² d'espaces commerciaux (commerces, bureaux et horeca), un hôtel de 4 à 5 étoiles, 322 logements, 4300 m² d'espaces publics (*Peace Garden, Winter Garden...*), 669 places de parking et 1635 emplois ont été créés. Les derniers aménagements (bureaux) sont prévus pour début 2009.

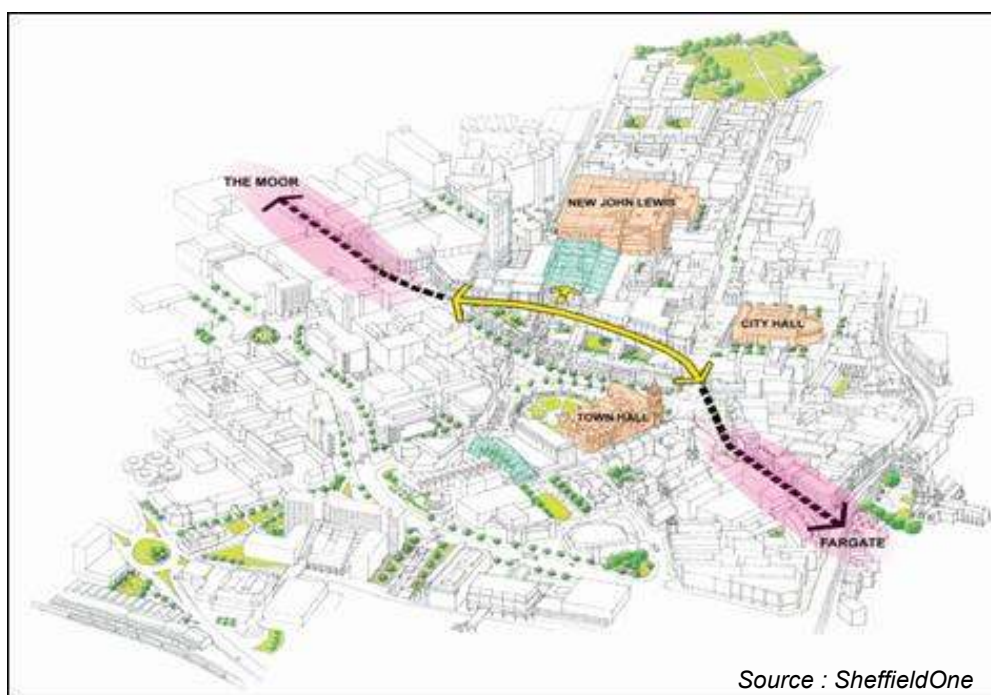
Le deuxième projet : « City Hall and Barker's Pool »

L'objectif de ce projet est de créer un espace multifonctionnel qui permettrait la jonction entre le *Devonshire Quarter*, le *Heart of the City*, le *Tudor Square* et le *New Retail Quarter*. Cet espace étant localisé à proximité des principaux *sightseeing* architecturaux de la ville, ce projet vise surtout à rénover les bâtiments et à créer des espaces publics de qualité. Ainsi, ont été créés : 90 logements, 25 000 m² d'espace commercial, 5000 m² d'espace voué aux conférences et expositions, un hôtel de 94 lits, 8500 m² d'espaces publics et 742 emplois.



Le troisième projet : « New Retail Quarter »

L'objectif de ce second projet est de réhabiliter le centre-ville comme un pôle régional commercial. Pour ce faire l'objectif est de reconstruire un quartier tout entier afin de créer une continuité entre les deux principales rues commerçantes de la ville déjà rénovées : *The Moor* et *Fargate*. Le chantier devrait démarrer en 2008.



Le quatrième projet : « Castlegate »

Castlegate est situé au nord de l'hypercentre de la ville à la jonction des quartiers de *Victoria Quays*, de *Riverside* et du centre. Dans le but d'une mixité fonctionnelle, ont été créés : bureaux, logements, hôtels et espaces publics.

Le cinquième projet : « Sheffield Digital Campus »

Ce projet vise à créer, sur un même lieu, un espace alloué à des entreprises de toutes tailles pionnières et innovantes dans le milieu du digital, des TIC, des médias wireless et des logiciels. Ce projet devrait permettre de requalifier 3 ha de friches et créer 50 000 m² de bureaux et 2300 emplois. A ce stade, seuls les terrains ont été acquis et assainis.



Source : SheffieldOne

Le sixième projet : « Sheffield Station Gateway »

Ce projet a permis de transformer la gare et ses environs en une porte de classe internationale sur la ville et sa région. Les espaces publics ont été réaménagés (6000 m²), 6000 m² d'espace voués aux commerces ont été rénovés ou créés et 1,2 ha de friches à proximité ont été assainis (en vue d'accueillir de nouveaux investissements).



Le septième projet : « Integrated Transport Strategy »

Ce projet concerne l'entièreté du centre-ville. Il s'agit un fait d'un plan de mobilité qui intègre les transports publics et privés, ainsi que les modes lents. Un maximum d'espaces voués aux piétons ont été créés, des sites propres au *supertram* et bus ont été aménagés, de même que des points d'informations pédestres chargés de guider le piéton dans la ville...



Source : SheffieldOne

D'autres projets sont menés en parallèle. Ils concernent essentiellement la rénovation de bâtiments publics (cathédrale, Musées...) ou de quartiers voués au logement (Park Hill, Norfolk...).

Selon ses promoteurs, chacun de ces sept projets interconnectés représente les composantes vitales du *Masterplan*. Celui-ci obtiendra le succès escompté si chacun des projets est réalisé. A ce stade, certains sont encore en voie de construction, mais la réalisation des autres permet déjà de mesurer les impacts positifs du *Masterplan*.

Alors que dans les années 1990, le centre ne présentait quasi pas d'espaces publics, que l'offre en commerces était faible et que la concurrence avec le centre-commercial Meadow Hall était rude, aujourd'hui, la ville est complètement différente. Grâce à la réalisation de ces projets, la ville est aujourd'hui devenue très attractive. Son centre renaît, de même que ses commerces. Ses espaces publics se voient réappropriés par la population. Son économie est relancée. Des emplois sont créés.

Conscient du rôle joué par l'image que rend la ville, un véritable marketing de la ville a été mis en place par les autorités. Ainsi l'investisseur peut se référer à de nombreuses brochures destinées à promouvoir toutes les facettes de la ville, à interpellier sur le dynamisme économique régional récent et à illustrer le renouveau de Sheffield sur différents plans. En parallèle, la priorité ayant été accordée aux chantiers de l'hyper-centre, les investisseurs peuvent déjà, par leur approche de la ville (limitée à la *Gold Route*⁹²), constater la volonté des autorités locales de redorer le blason physique et pictural de la ville.

UN SECOND CHANTIER : LA VILLE

La tâche de *SheffieldOne* étant achevée. En 2007, une nouvelle compagnie⁹³ est créée : *Creative Sheffield*. *Creative Sheffield* est une compagnie privée avec dans son conseil d'administration une série d'administrateurs issus du milieu public (*City Council, English*

⁹² Le trajet qui consiste à joindre le « Heart of the City » à partir de la gare : un piétonnier vert et artistique qui arpente l'ensemble des nouvelles réalisations et par lequel tout investisseur passe pour rentrer dans la ville.

⁹³ Cette compagnie espère s'inscrire dans la continuité des bons résultats de la précédente.

Partnership, Universités). Sa tâche relève davantage de l'économie par rapport à l'URC précédente et son échelle de travail concerne désormais l'entièreté du territoire de la ville. Dans son *Masterplan of Economy, Creative Sheffield* tente de promouvoir la ville afin d'attirer les investissements et les activités innovatrices. Son objectif principal est de faire de Sheffield une ville incontournable pour les investissements anglais et européens. C'est donc une fois encore en travaillant sur le volet économique que la ville espère réguler les problèmes sociaux. Clairement, en Angleterre, l'emploi est considéré comme le remède principal aux maux urbains.

3.7.3 Logement : une volonté économique forte

On connaît l'importance économique que revêt le marché de l'immobilier au Royaume-Unis. Dès lors, il est facile de comprendre que le premier objectif, pour tout aménageur en charge du logement, est d'arriver à augmenter les niveaux de prix.

HOUSING MARKET RENEWAL PATHFINDER

Le classement en zones sensibles s'élabore via des statistiques relatives au prix moyen du logement. Par exemple, les territoires concernés par le *Housing Market Renewal Pathfinder* présentent des niveaux de prix sensiblement inférieurs à ceux de la moyenne nationale et locale. Les objectifs de *Transform South Yorkshire*⁹⁴ visent donc à augmenter la qualité des logements et des services de proximité. Par ce biais, ils comptent rendre la région attractive et ainsi booster les niveaux d'enchères du marché du logement local et, au-delà, toute l'économie. On peut donc imaginer qu'une telle démarche ne présente des répercussions sociales positives qu'à la seule condition que des emplois soient créés.

Avec un tel programme, une gentrification des quartiers rénovés s'opère. Dans ces lieux, avec la volonté des autorités de voir diminuer l'offre en logement locatif sociaux, on peut néanmoins observer une fuite des populations les plus pauvres vers des lieux périphériques moins favorisés.

Si on prend l'exemple du South Yorkshire, où nous avons rencontré le directeur de l'agence chargée du Housing Market Renewal⁹⁵, Transform South Yorkshire, la zone concernée, en déclin de population en 2002-2003, comprend aussi bien des parties rurales (anciens charbonnages) qu'urbaines (quartiers de la ville de Sheffield). L'objectif affirmé est d'améliorer la qualité du logement, le choix de logements, et la diversité dans les quartiers. Cela passe par des démarches de rénovation, de démolition (notamment de tours et de logements de faible qualité), et des constructions neuves. Il s'agit d'élaborer une stratégie subrégionale à long terme, à travers un partenariat informel rassemblant les autorités locales, les associations de logement, le secteur privé, l'English Partnership, etc. Des équipes d'intervention dépendant des communes concernées mettent en œuvre les actions dans le cadre de 10 zones plus petites, les « Area Development Frameworks » pour lesquelles elles élaborent un « masterplan ».

⁹⁴ Agence chargée de mettre en œuvre l'*Housing Market Renewal Pathfinder* à une échelle sous-régionale.

⁹⁵ Entretien avec Jeff Goode, Transform south Yorkshire, 28.11.07

Il faut noter que les « masterplans » traitent de différentes matières, même si le market renewal pathfinder ne subventionne que le logement. Les équipes locales sont également subventionnées par le Housing Market Renewal. La population est consultée. Actuellement, on constate une légère croissance de population, encore fragile dans la mesure où les personnes dont le statut s'améliore ont tendance à quitter la zone pour des localisations voisines. Les prix augmentent désormais et le prix moyen d'un logement équivaut à 7 fois le revenu médian. Le problème de l'accès au logement n'est pas solutionné, d'autant que la philosophie est de diminuer le taux de logements sociaux au profit d'un réinvestissement du secteur privé. Il importe d'assurer un délicat équilibre entre l'offre et la demande, l'accessibilité et les nécessités de démolition... tout en s'assurant du soutien financier du Gouvernement, soutien réévalué tous les deux ans. Le principal défi est d'amener les investisseurs dans la Région, et l'existence du programme «HMRP » contribue à instaurer un climat de confiance. Ils doivent escompter en effet un retour sur investissement suffisamment intéressant. Des conventions sont signées avec les promoteurs pour mettre en œuvre les plans et les types de logements demandés.

Le terrain leur est vendu à prix réduit afin de leur permettre d'assurer la mise en place des infrastructures telles que les routes. Un pourcentage de logements à bas coût est imposé (dont une partie à mettre en vente et une partie à mettre en location). Le recours au Fonds est possible dans certaines parties de la ville de Sheffield seulement. L'idée est de travailler en coordination avec ce qui a déjà été mis en place dans le cadre d'autres initiatives.

NORFOLK

Norfolk est un quartier résidentiel du sud de la ville. Son parc de logement a récemment subi de fortes modifications. De nombreuses opérations de démolition/reconstruction y ont été menées. D'autres sont prévues. Les objectifs de la ville sont : augmenter la qualité et les niveaux de prix des logements, créer une mixité sociale et restreindre l'offre sociale.



4. LA FLANDRE



La Flandre est caractérisée par une urbanisation dense et un réseau de petites villes assez proches les unes des autres et en interaction étroite avec Bruxelles. Comme beaucoup d'autres régions la Flandre, dès les années '80, connaît des problèmes urbains grandissants avec notamment une péri-urbanisation qui s'accélère et des tensions sociales qui augmentent dans les centres-villes.

Pour faire face à cette problématique, la Flandre s'est d'abord cantonnée, jusqu'au début des années 1990, dans une politique sociale sectorielle de lutte contre la pauvreté. Le gouvernement flamand soutient alors cette démarche avec, par exemple, le fond Lenssens et Van den Bossche. En 1991, la région a lancé des programmes de lutte contre la pauvreté soutenus par le Fonds des communes (VFIA) et le Fonds Flamand pour l'Intégration des pauvres (VFIK : *Vlaams Fonds voor Integratie van kansarmen*).

Alors que l'extrême droite, par le biais du Vlaams Block, fait une forte poussée électorale dans les villes et notamment à Anvers, l'année **1995 marque un tournant des préoccupations flamandes vers la prise en compte de la dimension territoriale de la pauvreté**⁹⁶. Un accord gouvernemental qui vise explicitement à restaurer le bien-être et la sécurité dans les villes est signé. Cette orientation se traduit dans une note gouvernementale «*Beleidsbrief Voor Steden en Mensen*» du Ministre Léo Peeters (chargé de la compétence «politique urbaine») rédigée en accord avec le Gouvernement flamand et son administration.

Cette note souligne la nécessité d'adopter une approche intégrée au niveau local. Le quartier y est considéré comme l'échelle la plus pertinente pour prendre des mesures concrètes. Le logement et l'emploi sont reconnus comme des leviers de lutte contre la pauvreté. La note critique aussi l'attitude passive des pouvoirs publics et de la faiblesse de la politique de rénovation urbaine menée avec trop peu de moyens. Il est préconisé d'augmenter les responsabilités des autorités locales, des allocations financières étant distribuées par voie d'accord contractuel avec les communes.

Par ces dispositions, le Gouvernement cherche à mettre fin à des projets de développement à court terme et à une certaine dispersion des initiatives. Ce premier tournant dans la politique de la ville flamande débouche (toujours en 1995) sur une circulaire «*Voor Steden en Mensen*» qui prône la mise en œuvre d'une «Politique Urbaine Inclusive».

⁹⁶ Nov. 2003, C. Jacquier, Délégation Interministérielle à la Ville, *Un dispositif de veille internationale sur les approches intégrées de développement urbain en Europe*, rapport de synthèse, Belgique

Cette nécessité d'une politique urbaine forte et intégrée amène à faire évoluer la dotation. **En 1996, le Fonds d'Impulsion Social était créé (*het Sociaal Impuls Fond-SIF*)**. Il réunissait les dotations de différentes politiques d'aide dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Ce fond dispose alors de moyens importants: 7,5 milliards de BEF.

En ce début de XXIème siècle, la Flandre, économiquement prospère, affirme sa volonté d'une politique urbaine forte, inclusive et territorialisée, partant du principe que l'avenir économique, social et environnemental de la région dépend de ses villes. Les différents outils (Livre Blanc, Stedenfonds, Stadvernieuwings-projecten mais aussi le Stadmonitor, les Contrats Stratégiques, etc.) décrits dans la suite illustrent cette politique.

Ainsi, quatre éléments structurant permettent de comprendre le changement des mentalités et de politique qui s'est opéré depuis le milieu des années 1990. Ce sont en quelque sorte les quatre piliers qui portent la politique actuelle de la ville en Flandre. Ils sont de natures différentes et se complètent pour, à la fois, orienter, stimuler et financer le renouveau urbain :

- un plan stratégique de développement territorial qui s'appuie sur un réseau de villes, (Le RUIMTELIJK STRUCTUURPLAN van VLANDEREN RSV) ;
- un document d'orientation à la fois concret et ambitieux (Le LIVRE BLANC) ;
- une source de financement publique intégrée (Le STEDENFONDS) ;
- une collaboration organisée avec le privé (Les STADVERNIEUWINGS-PROJECTEN).

4.1 LE CADRE DU CHANGEMENT : QUATRE PILIERS

4.1.1 *Le Ruimtelijk structuurplan van vlanderen (RSV)*

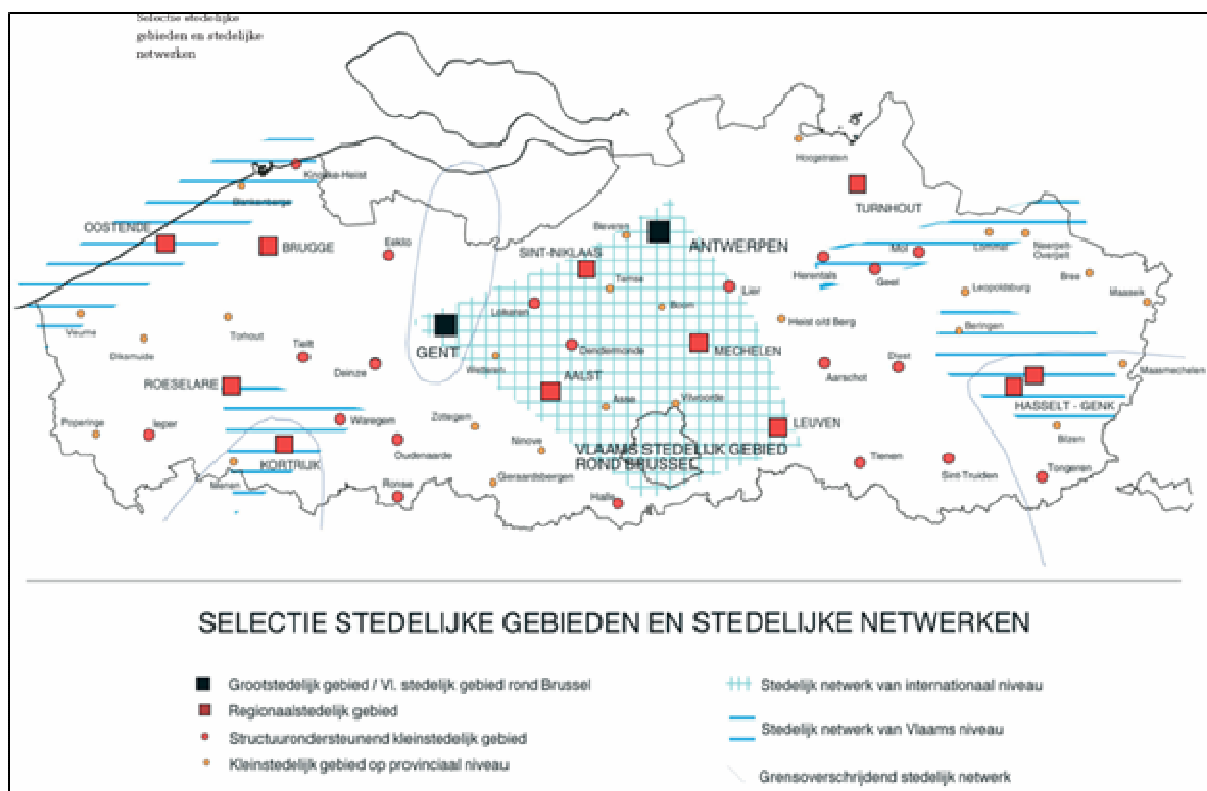
Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle législation en 1996 et 1999, un vrai système de subsidiarité a été mis en place en matière d'aménagement du territoire en Flandre. Aux trois niveaux administratifs (régional, provincial et communal) doivent être élaborés des plans de structure et des plans d'exécution. Ces nouveaux plans remplacent ainsi progressivement les plans existants.

Plus particulièrement, les plans de structure doivent comporter un volet informatif, un volet directif et un volet obligatoire. Les 2/3 des communes flamandes ont aujourd'hui le leur (c'est notamment le cas de Gand, illustré ci-après); toutes les provinces sont équipées et le gouvernement flamand a approuvé le «*Ruimtelijk Structuurplan van Vlaanderen* » (Plan structurel territorial pour la Flandre) le 23 décembre 1997.

Le «*Ruimtelijk Structuurplan van Vlaanderen* a l'ambition d'un développement territorial pour tous les secteurs sociaux tout en respectant des principes de décentralisation et de revitalisation du tissu urbain.

Ce plan de structure régional est un des piliers de la politique de la ville en Flandre car il préconise clairement une meilleure utilisation des structures urbaines existantes à savoir un développement, une concentration et une densification des zones urbaines afin de rendre les charges financières supportables.

L'accent est clairement mis sur le réseau de villes en interconnexion avec Bruxelles, comme soutien du développement de la région. On veut freiner la dispersion de l'habitat et la périurbanisation en renforçant l'attractivité des zones déjà urbanisées.



Carte du réseau urbain de Flandre, extraite du RSV

4.1.2 Le livre blanc comme document d'orientation⁹⁷

Ce livre est le fruit d'un processus lancé en 2000 qui chargeait une "task force" de réaliser un livre blanc sur la politique des villes. L'idée était de construire une vision d'avenir pour les villes de Flandre. Afin d'éviter que ce ne soit un exercice purement académique, il a été convenu que le livre blanc serait conçu en concertation avec les responsables politiques, les fonctionnaires et les acteurs locaux. En cours d'élaboration, 14 ateliers se sont alors tenus dans les 14 villes centres (pointées d'un carré sur la carte du réseau urbain de Flandre).

En Région flamande, il est communément admis qu'un livre blanc soit un document publié par le gouvernement. Ce livre fait exception à la règle dans le sens où le gouvernement n'est pas intervenu dans le processus d'élaboration du document, et se défend d'en avoir influencé le fond, par contre l'appellation mérite d'être maintenue, parce que le gouvernement cautionne le texte. C'est ainsi que le ministre compétent en matière de politique des villes soutient le livre et les choix qui y sont faits, d'autant que ces choix sont clairement traduits en options politiques et méthodologiques sur base d'un débat très largement ouvert.

Le livre blanc est un document majeur d'orientation qui ose poser le débat dans ses fondements sans a priori et idées toutes faites. Il interroge la ville bâtie bien sûr, son passé, son futur, les notions de villes historiques, mais aussi le regain d'intérêt pour les villes. Le livre blanc interroge aussi la ville publique et ses espaces, la ville entreprenante, ses dangers, ses atouts, la ville solidaire, la ville multiculturelle où l'on évolue d'un cadre univoque à une cadre multivoque, une ville participative.

⁹⁷ L. Boudry, P. Cabus, E. Corijn, F. De Rynck, C. Kesteloot, A. Loeckx (2004), "Le siècle de la Ville, Livre Blanc de la République urbaine et de la ville trame", Une publication du Projet Politique Urbaine, administration des Affaires étrangères, Ministère de la Communauté Flamande.

Le plaidoyer en faveur de la ville est clair: "la ville comme précurseur de la société nouvelle" et l'urbanité apparaît comme le levier de tout un projet politique de développement régional. "La Flandre préparera à nouveau son avenir par les villes".

Les 6 axes concrets d'une politique qui va dans ce sens sont tracés.

Axe 1 : Stratégie "glocale"

Il s'agit de développer une mentalité d'alliances urbaines, en Flandre mais également entre la Flandre et le monde. C'est la coopération urbaine qui est recherchée, plutôt qu'une concurrence non durable. Cette coopération doit s'appuyer sur le renforcement de l'urbanité dans le réseau et sur une politique flamande qui accorde une plus grande priorité à la ville. Il s'agit de renforcer les points forts du réseau (les villes) et leurs facettes spécifiques, de développer des stratégies économiques propres à chaque ville et de forte intensité de connaissances: « Faites de la ville le bouillon de culture de l'initiative économique locale »⁹⁸. Dans cette optique et plus globalement pour la viabilité du réseau la coopération avec Bruxelles est jugée indispensable.

Axe 2 : Cohésion territoriale

Ce second axe illustre l'intérêt de d'abord mettre sur pied des alliances à l'échelle de la ville trame, entre la ville et la périphérie, « *Il s'agit d'impliquer les usagers de la ville (souvent issus de la périphérie) dans la ville* »⁹⁹, de favoriser le dialogue entre les habitants et les usagers. Il convient de concevoir une politique à l'échelle de la « ville trame », d'ouvrir davantage la vision ségrégative ville - périphérie. Le rôle des pouvoirs publics est de réguler le marché et d'encadrer les partenariats public-privé dans cette optique. Il s'agit également de garantir une bonne infrastructure de liaison vers les centres et entre les centres de la ville trame, que ce soit via les infrastructures traditionnelles de transport mais aussi les (infra) structures bleues (eau) et vertes (nature).

Axe 3 : Densité qualitative

De façon générale, il s'agit de faire le choix de la qualité de la densité. La densité et la proximité ne peuvent s'envisager qu'avec une attention particulière pour l'espace public, l'habitat et la gestion écologique.

« La densité ne peut durer que s'il y a des espaces publics en suffisance et si nous sommes attentifs à leur qualité et leur sécurité. ». Cela signifie mettre un terme à la privatisation croissante des espaces et concrétiser des aménagements judicieux mais plus globalement c'est mené une politique de densité différenciée suivant les endroits et les besoins. La densité qualitative demande aussi d'investir dans un logement urbain de qualité, "au sens d'une vaste politique englobant logement et environnement".

Comme pour les espaces publics, il faut aussi élaborer une planification de projets d'envergure. Si la qualité du logement urbain est importante, le droit au logement l'est tout autant. La Flandre doit évoluer d'une politique principalement axée sur l'acquisitif vers une politique qui prend en considération l'important marché locatif. D'autre part, il est indispensable d'envisager des projets de construction de logements sociaux, qui privilégieraient de nouvelles formes d'habitat et seraient mis sur pied avec la participation d'une seule et solide société de logement par ville.

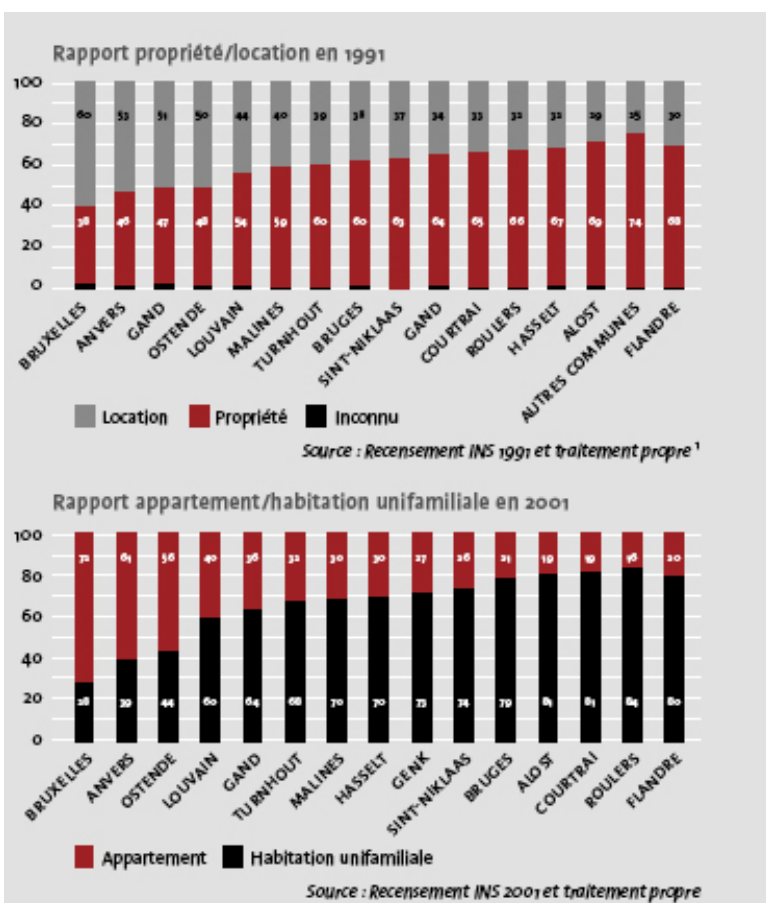
⁹⁸ Livre blanc, p. 111

⁹⁹ Livre blanc, p. 112

Enfin, la densité qualitative demande d'investir impérativement dans un environnement sain. Il s'agit ici de garantir des espaces verts et ouverts, d'investir dans des matériaux de construction durables, de réaliser des efforts en matière de gestion des déchets, etc.



Photos, "Le siècle de la Ville Livre Blanc de la république urbaine et de la ville trame", pp 137 et 79



La part du marché locatif est particulièrement importante en villes alors que la moyenne d'habitation en propriété (70%) de Flandre est particulièrement élevée par rapport aux pays voisins que sont les Pays-bas, la France et la Grande-Bretagne. Extrait de "Le siècle de la Ville Livre Blanc de la république urbaine et de la ville trame", p 121

Axe 4 : Force innovatrice et créatrice

« Les villes doivent choyer leurs concepteurs, leurs artistes et leurs intellectuels. Ils sont d'une importance essentielle pour le développement de l'urbanité. De plus, il semble exister un lien direct entre l'innovation et la croissance économique et la présence de « créatifs » dans la ville. »¹⁰⁰ Il s'agit d'encourager les pratiques innovantes, la recherche active de nouvelles fonctions urbaines et de soutenir les alliances créatrices. Il s'agit aussi de renforcer le rôle récréatif et touristique de la ville trame, pas uniquement en faisant de la ville une vitrine pour le touriste, mais d'impliquer les habitants, premiers « utilisateurs » de la ville en considérant la récréation comme un levier. Dans ce contexte, le patrimoine bâti revisité peut contribuer à nourrir les stratégies culturelles de la ville

Axe 5 : Identité basée sur la diversité

La diversité est une richesse qui devrait fonder l'identité urbaine. Mais, la densité urbaine ne conduit pas automatiquement à l'interaction et la confrontation constructives. Pour y arriver, il faudra rechercher de nouvelles formes d'identité individuelle et collective. Pour ce faire, on devrait notamment développer une base pour l'art et la culture dans toutes les couches de la société et investir dans l'espace public en tant que plate-forme de rencontre. Il faut en parallèle lutter contre toute forme d'homogénéisation tant sociale (en recherchant un dosage équilibré entre la gentrification et le brassage social) que spatiale et fonctionnelle (en mobilisant l'architecture et l'urbanisme à cette fin).

C'est une politique de brassage et d'interaction qui est prônée. Elle demande des révisions de fond comme l'introduction de plus de mixité des fonctions dans la ville, ou une gestion plus locale du temps pour que le rythme de l'activité urbaine soit varié et approprié.

Axe 6 : Politique de solidarité dans la ville

La vie associative ayant beaucoup changé (associations plus utilitaires que dans le passé), il s'agit ici de stimuler de nouvelles formes de solidarité entre les habitants. Outre les rencontres physiques, il convient de renforcer les rencontres virtuelles. Un autre champ d'action est le développement de coalitions, partenariats entre les acteurs publics et privés qui intègrent une participation citoyenne. La participation des catégories sociales les plus faibles qui est à la fois la plus délicate et la plus intéressante. La solidarité implique aussi une réflexion éthique des pouvoirs publics et d'y sensibiliser également le secteur privé. L'enseignement et plus largement toutes les stratégies informelles d'apprentissage doivent être considérées comme vecteur de l'intégration sociale. Enfin, plusieurs mesures fiscales sont proposées pour réorganiser la redistribution des flux entre le centre et la périphérie, stimuler l'habitat en ville, favoriser le logement social, renforcer l'économie de quartier, etc.

4.1.3 Du SIF à l'actuel Stedenfonds

Le « *Sociaal impulsfonds* (SIF) » a été mis en place de 1996 à 2002 (un programme d'un an et deux programmes tri-annuel) pour améliorer les conditions de vie et d'environnement dans les quartiers défavorisés et combattre la pauvreté. Il s'agissait d'un fonds de développement intégré. Il a bénéficié¹⁰¹ à trente villes qui ont fait l'objet d'un classement à partir de 10 indicateurs qui rendent compte de la pauvreté et de la dégradation des quartiers.

¹⁰⁰ Livre blanc p. 128

¹⁰¹ Le montant mis à disposition était d'environ 110 millions d'euros en 1996 et 185 millions en 1999.

Le SIF regroupait différentes sources de financement et les complétait. Il favorisait l'implication de divers domaines d'intervention, une importante participation des acteurs, et la mise en œuvre de projets englobant plusieurs domaines d'intervention. Les petites communes avaient toutefois des difficultés à satisfaire aux conditions requises pour en bénéficier.

Deux tiers des moyens allaient ainsi à Anvers et Gand. Le fonds prévoyait aussi une dotation annuelle pour Bruxelles via la Commission Communautaire Flamande (VGC-Vlaamse Gemeenschap Commissie).

En 2002, une étape supplémentaire a été franchie et le changement de vocable n'y est pas étranger. Le fonds est alors clairement dédié aux villes en tant que telles : on parle de *Stedenfonds*. Il financera une politique plus globale, de soutien aux quartiers défavorisés mais aussi aux initiatives structurantes. L'objectif est double: la remise à niveau de certaines situations mais aussi de saisies d'opportunités nouvelles.

Cette politique est soutenue par un financement de plus de 110 millions d'euros par an : Le *Stedenfond*. Régulé par un décret et ses arrêtés¹⁰², il supporte globalement le programme de développement des deux grandes villes de Flandre que sont Anvers et Gand, de onze villes régionales dites villes-centres, ainsi que de la commission communautaire flamande à Bruxelles (VGC).

Pour bénéficier de ce financement, les villes concernées établissent avec le gouvernement flamand un contrat de gestion (*beleidsovereenkomst*) dans lequel des indicateurs établis par la ville doivent permettre d'évaluer concrètement les retombées de leurs actions.

D'autres outils, tels que le monitoring urbain (*stadsmonitor*) ou la campagne de promotion "*thuis in de stad*", accompagne cette politique.

Modulation des financements du *Stedenfonds*

Les villes concernées (pointées d'un carré sur la carte du réseau urbain de Flandre). sont prioritairement Anvers et Gand (grandes villes), Alost, Bruges, Hasselt, Genk, Courtrai, Leuven, Malines, Ostende, Roeselaere, Saint-Nicolas, Turnhout (villes régionales) et la commission communautaire flamande de la région Bruxelles-capitale (*Vlaamse Gemeenschapscommissie* VGC).

Pour être sélectionnée, la ville doit remplir trois conditions typologiques:

- être inscrite comme ville d'intérêt régional au sein du *Ruimtelijk Structuurplan van Vlanderen* ;
- appartenir à la liste des villes et municipalités du conseil économique et social de Flandre ;
- être considérée comme municipalité au sein de la typologie socio-économique de l'ancien *Crédit Communal / Gemeentekrediet* (1998).

Le budget annuel du Fonds est de plus de 110 millions d'euros par an.

¹⁰² 13 december 2002 - Decreet tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds (BS 29 januari 2003)
programmadedcreet van 19 december 2003 houdende de uitgavenbegroting vande Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2004 (BS 31 december2003)
programmadedcreet van 24 december 2004 houdende de uitgavenbegroting vande Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2005 (BS 31 december2004)

Les villes ont un droit de tirage sur ce Fonds; c'est-à-dire qu'elles ont droit à une quote-part du crédit d'engagement annuel du *Stedenfond*. Ce crédit d'engagement est inscrit annuellement au budget de la Communauté Flamande et fixe le montant alloué chaque année aux villes et à la VGC.

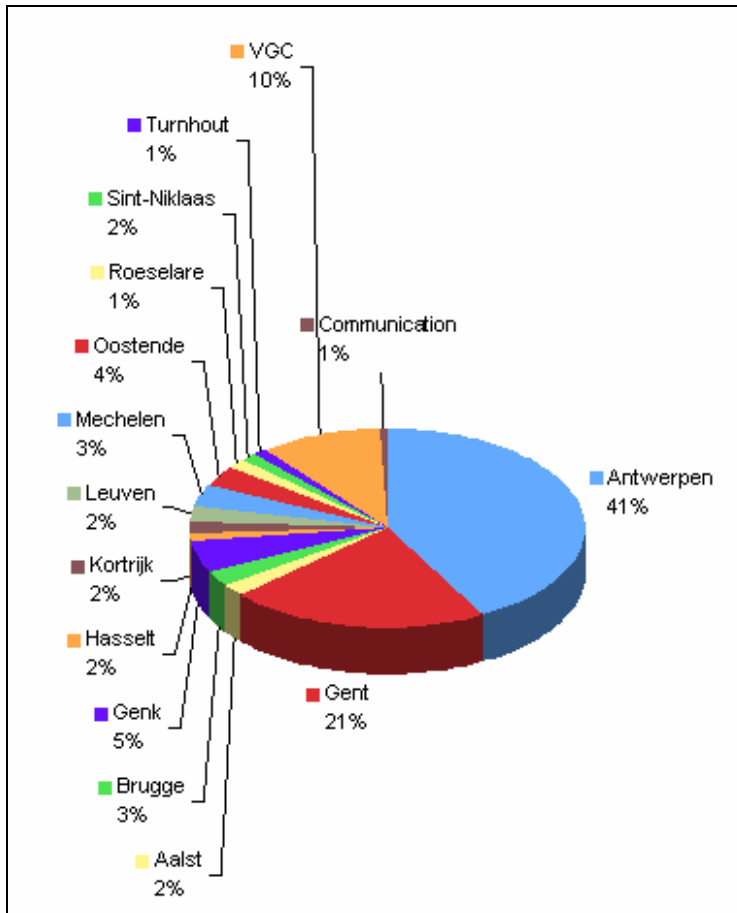
La répartition s'organise comme suit (voir illustration ci-après). Il est prélevé annuellement du crédit d'engagement 10% en tant que droit de tirage pour la commission communautaire flamande de la région Bruxelles-capitale (VGC) et 700.000 euros pour financer la formation, sensibilisation et la communication. Les trois quarts du budget diminué de ces deux prélèvements sont réservés aux villes de Gand et d'Anvers. Les moyens restants sont orientés vers les 11 centres-villes proportionnellement au nombre d'habitants¹⁰³.

Quelles sont les affectations des droits de tirage? Le droit de tirage doit être affecté aux objectifs généraux repris à l'art 3 du décret : améliorer la viabilité des villes, aussi bien au niveau de la ville, que du quartier; contrer la dualisation et améliorer la qualité de l'administration. D'autre part, le droit de tirage ne peut être attribué qu'après rédaction d'un contrat de gestion (cf. ci-après: *Beleidsvereenkomst*) et approbation de celui-ci par le conseil communal (ou la VGC) et le gouvernement flamand. Lors de l'approbation du contrat de gestion, le gouvernement flamand octroie une promesse de subvention égale au montant des droits de tirage cumulés pour la durée du contrat.

Le gouvernement flamand paie avant la fin du deuxième trimestre le droit de tirage annuel pour lequel il a autorisé l'affectation. Néanmoins cette liquidation est soumise à condition. En effet, à la moitié et la fin du contrat, la ville (ou la VGC) doit soumettre un rapport de suivi à l'approbation du conseil communal. Ce rapport (voir *visitatiecommissie* ci-après) contient une évaluation du contrat de gestion et est transmis au Ministre ayant la politique urbaine dans ses attributions. La ville (ou VGC) qui ne fournit pas les prestations convenues peut perdre tout ou partie de ses droits de tirage.

¹⁰³ Exemple pour 2006 où le budget a été réparti de la manière suivante:

Antwerpen 47.053.651 euros; Gent 23.872.289 euros; Aalst 2.044.780 euros; Brugge 2.998.524 euros; Genk 5.467.773 euros; Hasselt 1.728.296 euros; Kortrijk 2.074.956 euros; Leuven 2.655.403 euros; Mechelen 3.781.211 euros; Oostende 4.134.015 euros; Roeselare 1.379.216 euros; Sint-Niklaas 1.721.975 euros; Turnhout 1.143.811 euros et



Répartition des financements en pourcentage, Stedenfond 2006

4.1.4 La mise sur pied des stadvernieuwingsprojecten

En parallèle, le gouvernement flamand offre aux villes un appui pour la réalisation de projets de renouvellement urbain en partenariat avec le privé. Il encourage les villes susmentionnées ainsi que la Commission communautaire flamande à améliorer la qualité de l'environnement physique dans une certaine partie de la ville et à réaliser des projets innovateurs sur cette base. Ces projets (Stadvernieuwingsprojecten), bien étayés, au caractère multifonctionnel, doivent avoir un rôle de levier dans un quartier ou une partie de ville. Les villes éligibles sont les grandes villes d'Anvers et de Gand, les villes régionales (les mêmes que pour le Stedenfond), les villes provinciales (pointées d'un cercle sur la carte du réseau urbain de Flandre : Aarschot, Deinze, Dendermonde, Diest, Eeklo, Geel, Halle, Herentals, Ieper, Knokke-Heist, Lier, Lokeren, Mol, Oudenaarde, Ronse, Sint-Truiden, Tielt, Tienen, Tongeren, Vilvoorde, Waregem) et la commission communautaire flamande de Bruxelles (VGC).

Le panel des villes éligibles est donc plus vaste que pour le *Stedenfond* et 21 villes dites provinciales (villes pointées d'un rond sur la carte du *Ruimtelijk Structuurplan van Vlaanderen* reprise ci-avant) viennent s'ajouter à la liste de celles qui peuvent bénéficier du *Stedenfond*.

Modulations des financements d'actions

Selon l'article 5 du décret du 22 mars 2002¹⁰⁴ portant sur les aides au projet de rénovation urbaine, les projets sont évalués sur la base des critères suivants :

1° les projets sont des projets transversaux comprenant différentes fonctions. Ils sont axés sur la multifonctionnalité d'une partie définie de la ville. D'une part, les projets ont trait au logement, au shopping, à la récréation et à l'emploi, et d'autre part, à l'aménagement du domaine public et d'espaces verts ;

2° une bonne analyse est à la base des projets, résultant en une vision stratégique sur la partie de la ville en question ;

3° le projet doit être réalisé en concertation avec les habitants du quartier concerné ainsi qu'avec les groupes sociaux actifs dans le quartier en question ;

4° les projets aboutissent à des interventions structurelles et engendrent des améliorations visibles dans l'environnement physique ;

5° les villes et la Commission communautaire coopèrent avec le secteur privé et prévoient le cofinancement. La coopération avec d'autres autorités est également possible. Le secteur privé apporte au moins 30% des moyens. La régie du projet entier incombe aux villes.

Le budget total annuel pour la Flandre est d'environ 30 millions d'euros.

Les candidatures des villes sont examinées par un jury pluridisciplinaire qui en retiendra certaines. La subvention est accordée à condition que les villes acceptent d'être accompagnées dans la préparation du projet, tant au niveau régional qu'au niveau local : des équipes d'accompagnement sont alors créées, incluant des représentants de l'équipe régionale, de la ville, et éventuellement des partenaires. Une fois le projet lancé, la ville dispose d'une période de 3 à 5 ans pour le réaliser.

4.2 LES OUTILS MIS EN PLACE PAR LA REGION

La politique de la ville flamande et sa réorientation conduit depuis le début des années 2000 au développement de toute une série d'outils essentiels à sa bonne mise en place. Destinés aux villes, ces outils permettent à la politique régionale de se concrétiser dans la pratique des villes.

Ces outils sont regroupés ici par thématique suivant ...

qu'ils cadrent les politiques des villes et leur permettent de définir des buts opérationnels,

qu'ils formalisent l'investissement de la Région dans les villes et vice-versa,

qu'ils stimulent les échanges et les changements de mentalités,

qu'ils se focalisent sur la création d'une image de la ville différente.

4.2.1 Un cadre de travail pour la définition d'une politique dans chaque ville

La convention cadre ou contrat de gestion (Beleidsvereenkomst) passée entre la ville et le gouvernement flamand

¹⁰⁴ "Decreet houdende de ondersteuning van stadsvernieuwingsprojecten", promulgué le 22.03.2002, publié au moniteur le 7-5-2002

Il existe un cadre de référence, avec ses documents d'orientation tels que le livre blanc et le Ruimtelijk Structuurplan, qui structure la politique au niveau régional; cadre de référence dans lequel chaque ville doit bien entendu s'insérer. Mais plus particulièrement, chaque ville qui reçoit des financements du *Stedenfonds* doit établir une convention cadre (*beleidsovereenkomst*) qui lui est propre avec la Région flamande. Cette convention définit succinctement (une dizaine de pages) le cadre des actions de la ville et ses modalités d'exécution. Les premières ont été conclues pour la période 2003-2007, les suivantes porteront sur 2008-2013.

Ces conventions doivent, entre autres, expliciter les **objectifs stratégiques** de la ville. Celle-ci doit alors en estimer les effets attendus et proposer des indicateurs pour les évaluer (art15).

Ces objectifs stratégiques doivent ensuite être déclinés en **buts opérationnels**, qui seront détaillés en termes **d'actions concrètes** (*prestaties*) et de moyens affectés (art16). Ainsi on peut connaître la répartition des sources de financement : la part émergeant du Stendenfond, celle des fonds propres de la ville et celle apportée par des moyens extérieurs.

La ville s'engage également dans la participation. Elle doit identifier les acteurs (habitants, acteurs locaux économiques et sociaux, etc.) qu'elle s'efforcera d'impliquer dans la préparation, l'exécution et le suivi des opérations et s'engage sur les instruments qu'elle mettra en œuvre à cette fin (art 21).

Rappelons qu'à la moitié et à la fin du contrat, la ville sera soumise à une évaluation (voir chapitres sur les Modulations des Financements du Stedenfonds ci-avant et les Visitatiecommissies ci-après) qui conditionnera la liquidation des paiements auxquels la Région s'est engagée.

Pour illustrer ce point, on trouvera, un modèle de convention-type à l'url suivante: <http://www.thuisindestad.be/html/steden/index.html> .

Qui plus est, les conventions-cadres des différentes villes sont consultables en ligne (<http://www.thuisindestad.be/html/steden/beleidsovereenkomst.html>).

Les objectifs stratégiques de chacune de ces villes mais aussi les effets attendus et les indicateurs utilisés pour les évaluer sont portés à la connaissance de tous. Les buts opérationnels pour lesquels des actions concrètes sont formulées et budgétées peuvent être comparées, tout comme la politique en matière de participation.

4.2.2 Des contrats stratégiques qui formalisent l'investissement de la Région dans les villes et vice-versa

En Flandre, les villes sont considérées comme le moteur du développement. Dans cette logique, il est important que villes et gouvernement collaborent. Cette prise de position a conduit les autorités à mettre en place une nouvelle formalisation de l'investissement des deux parties : les **contrats stratégiques**.

Le contrat est passé entre le gouvernement flamand, qui s'engage à fournir support et collaboration aux villes sur ses projets structurants majeurs, et la ville, qui définit son/ses projet(s) prioritaire(s)¹⁰⁵ et s'engage à tout mettre en œuvre pour les mener à bien. Ces contrats contiennent donc une partie commune à toutes les villes et une partie spécifique à chaque ville¹⁰⁶ qui décrit son(ses) projet(s) prioritaire(s).

¹⁰⁵ Un projet par ville sauf pour Gand et Anvers qui ont droit à deux projets prioritaires

¹⁰⁶ L'entièreté des contrats stratégiques conclus, pour la période 2007-2012, entre le Gouvernement flamand et les différentes villes sont disponibles sur le site : <http://www.thuisindestad.be/html/actie/downloads/fiches%206%20april.doc>

Le gouvernement flamand conclut alors un contrat qui exprime à la fois une vision du développement de la ville et le soutien de la Région flamande à celle-ci.

Ces contrats sont appelés à jouer le rôle de conventions de référence pour d'autres conventions sectorielles, et sont un outil de négociation gouvernemental. Bien qu'ils ne soient pas directement financés, ces contrats seront amenés à jouer un rôle évident dans les arbitrages budgétaires. L'agenda des travaux est réalisé et évalué en commun avec la ville et le Gouvernement flamand et la période de contrat est de cinq ans (ex: 2007-2012).

Pour illustrer, le contrat conclu entre la ville de Gand et le Gouvernement flamand prévoit la rénovation du quartier *Oudedokken* et l'aménagement des alentours du *Flanders Expo*. L'ampleur de ces projets implique la mise à disposition de moyens importants (financiers mais aussi d'autorisations administratives, etc) de la part de divers ministères. Le contrat stratégique a pour but d'aider dans ce sens, mais aussi de donner à la Région une vision à long terme des projets urbains majeurs en cours sur son territoire.

4.2.3 Des outils pour stimuler les échanges et les changements de mentalités

La Flandre a su se doter d'outils efficaces en matière de suivi de l'évolution de ses territoires urbains. On citera ici:

- le monitoring urbain (*Stadsmonitor*) qui est un outil d'évaluation et de communication, sur l'évolution des 13 villes-centres. ;
- les commissions d'accompagnement (*visatiescommissies*) qui s'organisent dans le cadre de la convention de gestion passée entre les villes et la Région (*Beleidsvereenkomst*).

Ces deux outils structurent les échanges, favorisent leur fréquence et conduisent à une meilleure connaissance réciproque des villes. Ce sont la transparence des données et leur facilité d'accès, mais aussi les contacts humains et les visites sur place qui sont privilégiés pour renforcer cette connaissance réelle des autres et la constitution du réseau.

Le regroupement de ces deux outils ne doit pas cacher leurs niveaux d'action différents: l'un agissant au niveau régional et l'autre au niveau local. En effet, le *Stadsmonitor* se veut le moniteur de toutes les villes de Flandre, il définit un cadre stratégique commun dans lequel les 13 villes centres peuvent se situer tandis que les *Visaties Commissies* sont des rencontres organisées pour échanger sur les conventions cadres de chaque ville, c'est-à-dire sur la mise en œuvre d'un cadre d'action propre à chaque ville.

Le Stadmonitor

Ses origines, son but et sa fonction

Le *Stadmonitor* a été développé dans le cadre de la mission de la politique de la ville flamande par le ministre compétent dès 2001.

Une définition de travail a d'emblée été développée pour fédérer les nombreux acteurs impliqués dans le processus. Elle porte sur trois caractéristiques principales¹⁰⁷ que l'on reprend ici car elles permettent de savoir ce qu'est le moniteur urbain et ce qu'il n'est pas, son but et sa fonction.

¹⁰⁷ " Mesurer le développement durable en Belgique : quels rôles pour les processus participatifs ?" Etude réalisée à la demande du Conseil fédéral du développement durable par IDD et CDO, Mai 2003

1. Le moniteur urbain est un instrument de mesure, de communication et d'apprentissage au niveau stratégique destiné à tous les acteurs impliqués dans le développement urbain.
2. Le moniteur urbain n'évaluera pas les actions des programmes locaux, mais mesurera des indicateurs capables de montrer des évolutions socialement pertinentes.
3. Le moniteur urbain a pour but l'élaboration d'une politique stratégique par tous acteurs pertinents et l'amélioration de l'administration de la ville, en l'informant de données utiles pour les politiques de planification.

Les indicateurs du *Stadsmonitor* ne sont donc pas ceux utilisés dans la convention cadre (Beleidsvereenkomst). En effet, quand les premiers évaluent les actions des programmes locaux, les seconds montrent l'évolution de l'ensemble des villes flamandes vers des objectifs communs. C'est la distinction qui est clairement faite au point 2 .

Le développement de l'outil et le processus participatif

La série d'indicateurs a été développée en concertation avec quelques centaines d'experts des 13 villes centres, de l'administration régionale flamande, des organisations et du monde académique. L'intention était d'associer au processus un maximum de personnes concernées par le développement de la ville.

La méthode participative a fonctionné en trois temps

1. Des concepts "conteneurs" aux termes politiques

Lors d'une première étape, des experts locaux et de la région flamande, mais aussi des experts venant du monde politique, du monde de l'entreprise, de la société civile et du monde académique sont intervenus pour établir une "matrice des visions" (voir ci-après) qui donne les objectifs en terme de politique de la ville. Pour cette phase, aucun groupe cible n'a été appréhendé en particulier et les partenaires sociaux n'ont pas été convoqués.

2. Des termes politiques aux indicateurs

C'est la phase d'élaboration des indicateurs qui pourront illustrer les objectifs. Au départ, 640 indicateurs ont été listés mais une sélection a dû s'opérer sur base des critères de pertinence et d'interprétabilité pour n'en garder que 190. Pour cette phase, deux séries de réunions ont été organisées avec les mêmes experts qu'au premier tour. Cette consultation a été complétée par des interviews de spécialistes, des discussions via e-mail, en comité d'accompagnement, etc.

3. Des indicateurs aux données

La collecte des données nécessaires à l'établissement des indicateurs est une étape importante. Pratiquement, aucune source centralisée n'a pu être utilisée. Il a donc fallu collecter les données dans les 13 villes. Parfois les données existaient et il a fallu la collaboration des services locaux concernés. Parfois la récolte de l'information a nécessité une enquête dans chacune des villes. Tous les indicateurs n'ont pu être estimés, et fin 2005 sur 188 indicateurs, il manquait des données pour 53.

La double approche du Moniteur Urbain

Le *Stadsmonitor* comporte deux parties : la vision, traduite sous forme de matrice, et le système d'indicateurs qui en dépend.

La *VisieMatrix* croise les quatre grands principes du développement durable avec huit domaines d'actions.

Les quatre grands principes, qui constituent les intitulés de colonnes de la matrice, sont explicités en options politiques.

- Principes économiques: coordination entre l'offre et la demande (quantitatif et qualitatif)
- Principes sociaux: justice intra-générationnelle (égalité des chances, exclusion, tolérance, solidarité avec le Sud)
- Principes écologiques et physiques : justice inter-générationnelle (utilisation de l'environnement, qualité de l'environnement et de la nature, qualité de l'espace)
- Principes institutionnels: qualité de la gouvernance (responsabilité partagée, confiance, coopération, participation, réseau de contacts).

Les lignes de la matrice représentent les huit principaux domaines d'action d'une ville :

- Culture et loisirs,
- Apprentissage et éducation,
- Gestion de la nature & environnement,
- Entreprendre & travailler,
- Sécurité,
- Logement,
- Déplacements et la mobilité
- Aide sociale et l'accueil.

Ces domaines d'actions sont ensuite déclinés en 76 sous-domaines ou clusters issus des 8 champs principaux. Par exemple, "Culture et Loisirs", est subdivisé en 7 clusters dont l'un est "Le rayonnement et l'image positive de la ville au travers de la culture et des temps libres".

Au carrefour des 76 champs d'actions (lignes) et des 4 principes (les colonnes), on trouve un **set d'intentions politiques**, mis en parallèle avec un **set d'indicateurs**.

Pour chaque champs d'action, le *Stadmonitor* permet d'approcher le problème soit via un set d'objectifs politiques issus de la **matrice des visions**, soit via un **panel d'indicateurs chiffrés**. Les indicateurs ne correspondent pas unilatéralement aux objectifs, les deux approches se complètent pour donner une vision non réductrice de la ville et de son évolution.

Une matrice interactive pour les 13 villes centres est disponible en ligne à l'adresse suivante <http://www.thuisindestad.be/html/monitor/index.html>

	economische principes	sociale principes	fysiek-ecologische principes	institutionele principes
Cultuur & vrije tijd				
Leren & onderwijs				
Natuur & milieubeheer				
Ondernemen & werken				
Veiligheidszorg				
Wonen				
Zich verplaatsen / Mobiliteit				
Zorg & opvang				

3. Hieronder kan u de visie interactief verkennen. Klik op een activiteitsdomein (rij) of een principe (kolom), en vind vervolgens een thema aan. Ieder thema groepeerd een reeks bekommernissen en intenties waaraan de indicatoren gekoppeld zijn.

- Cultuur & vrije tijd
 - Bevorderen van het verenigingsleven
 - Cultureel erfgoed bewaren en ontsluiten
 - Positieve uitstraling van de stad op het vlak van cultuur & vrije tijd
 - Recreatief medegebruik van ruimte en infrastructuur stimuleren
 - Sport & spel bevorderen
 - Stimuleren van cultuuroversite en -participatie
 - Versterken van burgerparticipatie rond cultuur & vrije tijd
- Fysieke principes
- Institutionele principes
 - Administratieve dienstverlening op maat
 - Meer vertrouwen in samenleving en overheid
 - Netwerking versterken
 - Participatie en betrokkenheid
 - Waarden voor leefbaarheid en duurzaamheid versterken
- Sociale principes

[Selecteer het volledige domein](#)

- Leren & onderwijs
- Natuur & milieubeheer
- Ondernemen & werken
- Veiligheidszorg
- Wonen
- Zich verplaatsen / Mobiliteit
- Zorg & opvang

VisieMatrix, illustration de la matrice interactive disponible sur le site web <http://www.thuisindestad.be/html/monitor/index.html>

L'inscription de l'outil dans la durée

Le 23 juin 2004, une première édition du moniteur urbain a été présentée au gouvernement flamand. Suite à cela, les indicateurs du moniteur ont été présentés (jusqu'au printemps 2005) dans toutes villes centres flamandes.

Fin 2005, une version actualisée a été mise en ligne. Le ministre Keulen chargé de la politique des villes flamandes a ensuite jugé utile de faire une deuxième édition pour 2006. Ses résultats ont été présentés aux politiciens et aux fonctionnaires locaux préalablement à la présentation à un large public dans les 13 villes, le 27 mars 2007.

Le moniteur urbain aura une troisième édition. À partir de 2007, ce ne sont plus les chercheurs de l'Université de Gand, mais bien ceux de la politique des villes flamandes qui reprendront l'actualisation en collaboration avec le service d'études du Gouvernement flamand. En plus de son actualisation, la politique des villes flamandes continue à financer le développement du moniteur. Idea-consult a obtenu la mission pour 2007. Elle revisitera notamment le volet "Entreprendre et travailler dans la ville". Une charge similaire a été attribuée CLP-CDO (de Universiteit Gent) pour ré-examiner le domaine de "l'aide sociale et l'accueil".

Le Stadsmonitor est bien un outil qui s'inscrit dans la durée. Il continue à être mis à jour et même développé, ce qui lui donne du crédit comme outil de gestion stratégique.

Critique de l'outil et pistes de réflexion

Le *Stadsmonitor* constitue un pas tangible vers une nouvelle forme de gouvernance. Il explicite les intentions politiques flamandes au niveau des villes et les porte à la connaissance de tous. Des choix clairs ont été effectués. La matrice des visions ne décline pas tous les objectifs ou toutes les actions possibles, mais retient ceux et celles à mener dans les villes de Flandres. De plus, l'accessibilité de l'information participe à la responsabilisation des politiques.

Outre la transparence du processus et des résultats, le *Stadsmonitor* s'est donné pour but de fédérer différents acteurs autour des enjeux urbains, ce qui a mené (et mène toujours) les décideurs politiques, les chercheurs, les experts, les forces vives, etc. à collaborer pour son élaboration. L'idée est celle de la responsabilité partagée.

Pratiquement, les indicateurs chiffrés peuvent être obtenus pour chacune des 13 villes de Flandres et ce, depuis quelques années déjà (les premières données datent souvent de 2003) ce qui permet d'avoir une idée de la distribution de l'indicateur dans l'espace régional mais aussi une idée de son évolution dans le temps. L'inscription dans la durée et la capitalisation des données est une composante essentielle de l'outil.

Enfin, les corollaires de l'outil sont peut-être à mettre en évidence. Ainsi, le monitoring urbain a un effet stimulant sur la création d'autres plates-formes uniques dans les communes comme le SCAF+ (Sustainability Common Assessment + Participation) de la ville d'Anvers, le Gentse Duurzaamheidsbarometer, Duurzaamheidsbarometer Provincie Limburg (CDO, Gent) ou le Duurzaamheidsbarometer pour la région de Kortrijk.

Au delà d'une nouvelle forme de gestion basée sur l'évaluation, ou plus précisément sur le monitoring, il est reconnu que le *Stadsmonitor* a introduit un véritable changement de mentalité dans la culture politique des villes de Flandre.

Les visitatiecommissies

Dans le cadre d'un financement via la *Stedenfond*, le gouvernement a prévu une évaluation à la fin de la période établie dans la convention cadre. Mais, c'est aussi tout au long des cinq ans qu'une *visitatiecommissie* est chargée d'accompagner l'évolution de la ville vers les objectifs fixés. Cette commission d'accompagnement est spécifique à chaque ville et est constituée de politiques et de fonctionnaires d'autres villes, d'experts au sens large et d'académiques (au total, environ 7 personnes). Par exemple, la *visitatiecommissie* de Gand comptait dans ses rangs le bourgmestre d'Anvers et un fonctionnaire, représentant de l'AG Vespa, société communale de développement de projets immobiliers et des projets urbains de la ville d'Anvers.

Deux fois, en milieu et fin de projet, la commission vient rencontrer sur place durant une journée entière les représentants de toutes les parties concernées par la politique de la ville locale (collège échevinal, fonctionnaires, organisations de quartiers, habitants...). A la fin de la journée, les commissaires rédigent un rapport qui épingle les bons points, mais aussi les défaillances. Plutôt qu'une évaluation de l'efficacité, cette visite se veut davantage une estimation du progrès (*evalueren is leren*¹⁰⁸).

La composition de la commission, son jour de visite dans la ville et son rapport sont disponibles online : <http://www.thuisindestad.be/html/visitatie/index.html>

¹⁰⁸ C'est avec cette devise que sont introduites les visitaties

4.2.4 Des outils pour communiquer une autre image

Une part du *Stedenfond* (un montant annuel de 700.000 euros) est dévolu à la formation, la sensibilisation et la communication. Avec ce financement le Gouvernement flamand mène un important plan de communication nommé: « *Thuis in de stad* » afin de sensibiliser la population aux actions urbaines menées par les autorités, de changer l'image de la ville et d'augmenter son attractivité.

Le public-cible est celui des jeunes travailleurs avec enfants (qui traditionnellement ont tendance à quitter la ville) et celui des plus de 50 ans (généralement dotés d'un pouvoir d'achat important, et attirés par les activités et services que la ville peut offrir). On vise également à sensibiliser les médias et à attirer leur attention sur la politique de la ville.

Deux aspects de cette campagne seront ici mis en évidence: le concours projets innovants et le site internet.

La promotion de projets innovants

La Région attribue annuellement le prix « *Thuis in de stad* », dont le but est de stimuler les projets innovants pour étoffer et inspirer la politique de la ville dans le futur. Trois catégories sont proposées :

- catégorie 1 : 125 000 euros : projet d'infrastructure intégré qui change la ville tant sur le plan physique qu'environnemental, et qui met en œuvre différentes facettes de l'urbanité ;
- catégorie 2 : 25 000 euros, un thème particulier, différent chaque année (par exemple, en 2006 projets innovants concernant la jeunesse, initiés ou soutenus par la commune) ;
- catégorie 3 : initiatives de quartiers ou d'habitants. En 2006, les thèmes proposés étaient les suivants : propreté et attractivité du cadre de vie, lien social et sentiment d'appartenance communautaire, dialogue et communication avec les autorités, initiatives culturelles, organisation infrastructurelle du quartier.

Le site web <http://www.thuisindestad.be>

Le site web "*Thuis in de Stad*" fort complet et attractif donne un aperçu de la politique de la ville flamande. Il sensibilise aussi les utilisateurs aux enjeux de la ville durable; compile les informations et met ces villes en réseau.

Pour se rendre compte de l'interactivité et du parti - parfois un peu décalé - que prend le site pour promouvoir la ville dans toutes ses facettes, il faut surfer sur <http://www.thuisindestad.be/html/wedstrijd2007/> . "*Nomineer je favoriete plekje*" permet par exemple d'approcher les endroits préférés des citoyens. C'est un espace de rencontre online où chaque citoyen peut venir déposer une vidéo de quelques minutes avec laquelle il présente un endroit charmant de sa ville. Cette interface illustre alors les bons côtés de la vie citadine par un patchwork d'expériences vécues de l'intérieur. Chaque ville subventionnée par le *Stedenfond* possède son espace rencontre.

4.3 LA POLITIQUE DE LA VILLE EN FLANDRE : LE CAS DE GAND

4.3.1 Application des outils régionaux

La ville de Gand est plus que jamais consciente des opportunités et aubaines que le Gouvernement flamand met à sa disposition. Ainsi, elle s'efforce de répondre au mieux aux appels à subsides du Gouvernement en montant divers dossiers de candidatures. En outre, les nombreux bon (ré)-aménagements de ces dernières années ont également permis à la ville d'améliorer son image et ainsi d'attirer des investisseurs, importants lors de la mise en place de partenariats public/privé.

Pour illustrer l'importance de l'implication gantoise dans la politique de la ville, nous avons relevé quelques exemples.

Stadvernieuwingsprojecten: le cas de Zuurstof voor de Brugse Poort

En 2007, Gand est concernée par deux *stadvernieuwingsprojecten* : *Bruggen naar Rabot* et *Zuurstof voor de Brugse Poort*. Ce dernier projet fait l'objet d'une description sur le site www.thuisindestad.be, où l'on y retrouve l'argumentation du jury :



La ville de Gand projette de rénover le quartier populaire de Brugse Poort (19^{ème} siècle) en s'attaquant aux plus gros problèmes : habitations en mauvais états, absence d'espaces ouverts, absence ou quasi absence de souci paysager, problèmes de parking. Ce projet prône un renouvellement urbain intégrant la restructuration et la réévaluation du quartier tout en restant axé sur le renforcement du fonctionnel, du social et de la mixité culturelle.

Le jury a apprécié la riche diversité des volets de ce projet innovant et structurant (parc local, jardins privés, circulation lente et emplacements de parking, services culturels et sociaux, centre médical, logements sociaux, logements privés, grand parc de 6 ha). La ville de Gand investira dans les aménagements d'utilité publique et gèrera la participation de tous les acteurs.

L'investissement total se partage entre la ville, des partenaires privés, et le FFEU¹⁰⁹. Il s'élève à 51,8 millions (dont 41% seront consacrés aux logements sociaux).

Strategische contracten : le cas des Oude Dokken

Comme évoqué plus haut, la ville de Gand a conclu deux contrats stratégiques (portant sur deux projets structurants prioritaires pour la ville) avec le gouvernement flamand.

The Loop concerne l'aménagement des vastes espaces des abords du Flanders Expo dans l'optique de créer une zone de mixité fonctionnelle; l'autre, *Oude Dokken*, vise la requalification des trois plus vieux docks de la ville en espaces de logements

¹⁰⁹ *Financieringsfonds voor schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven* : Fond mis en place par le gouvernement flamand qui prend en charge le financement des *stadvernieuwingsprojecten*. Dans ce cas-ci, il interviendra pour la somme de 4,2 millions d'euros.

OUDE DOKKEN

Il s'agit d'un territoire qui englobe les trois plus vieux docks de la ville de Gand : le Handelsdok, le Houtdok et le Achterdok. Le projet s'appuie sur le Ruimtelijk Structuurplan de Gand et vise la reconversion de ce territoire, essentiellement industriel du 19^{ème} siècle, en un quartier d'habitation proche de l'eau. A ce stade, le projet est en cours de réalisation : un plan d'exécution urbain (RUP), une étude d'incidence sur la mobilité (MOBER) et une étude d'incidence sur l'environnement (MER) ont été réalisés.

4.3.2 Application des outils communaux

Toute cette dynamique ne porterait que très peu ses fruits si les villes elles-mêmes ne se structuraient pas, et ne développaient pas les outils d'une politique spécifiquement urbaine.

Gand est une ville qui bouge. Beaucoup de projets d'envergure sont en cours et d'autres attendent. Depuis quelques années déjà, en alliant image et opération de requalification du milieu de vie, Gand a su se positionner comme une place forte de Flandre. Elle apparaît aussi comme un pôle urbain vert (une des volontés de la ville aujourd'hui est d'arriver à 10m² d'espace vert par habitant!), au cadre patrimonial riche. Ce repositionnement est accompagné de retombées assez perceptibles notamment sur le pouvoir d'attraction de la ville sur les investisseurs et partenaires privés.

Pour mener ses politiques urbaines, la ville se repose sur diverses formes de financements (européen, fédéral, régional et communal)¹¹⁰, sur divers documents stratégiques (régionaux ou communaux) et, enfin, sur une société communale autonome en charge de la gestion des sols en matière aménagements urbains (l'AG SOB).

4.3.2.1 Les documents stratégiques

Des documents stratégiques encadrent les choix des aménageurs gantois. Ainsi, outre le *Ruimtelijk Structuurplan van Vlanderen* (RSV), d'échelle régionale, on peut retrouver à l'échelle de la ville :

- un schéma de structure : Ruimtelijk Structuurplan van Gent : RSG ;
- un plan de mobilité ;
- de nombreux PBA (équivalents des PCA en Wallonie).

Ces documents constituent de véritables aides aux aménageurs et aux décideurs politiques et sont utilisés comme cadre de référence pour l'élaboration des projets. La conformité aux documents cadre est un argument indispensable pour l'élaboration de dossiers de candidature aux aides régionales : *stadvernieuwingproject* ou encore *strategische contract*.

4.3.2.2 L'AG SOB

La société communale de développement autonome AG Stadsontwikkelingsbedrijf Gent (AG SOB) a été créée le 5 août 2003¹¹¹ dans un but de gestion et de saisie des sols en matière de politique urbaine. Elle est ainsi un organe de mise en œuvre la politique urbaine de la ville. Son conseil d'administration est composé de conseillers communaux, issus de tous les groupes politiques élus.

Ses missions consistent en la réalisation d'actions sur le territoire de la ville qui visent :

- l'amélioration du cadre de vie, en particulier la création d'espaces verts ;

¹¹⁰ Quatre brochures (une par source de financement) détaillant les actions menées sur la ville de Gand et leurs modes de financement seront édités dans le courant 2008 et distribuée aux habitants.

¹¹¹ C'est en fait l'ancienne société urbaine qui a été remodelée ce jour-là

- le développement économique ;
- le logement.

La dimension verte est une priorité pour l'AG SOB. Rappelons que la ville de Gand vise un objectif de 10m² d'espace vert par habitant ! L'AG SOB accorde donc une attention toute particulière à la création de parc dans chaque projet de rénovation urbaine. Lorsque c'est possible, elle se charge également de l'élargissement des espaces verts au sein des blocs d'habitations déjà existants.

Mais cette mission n'est pas la seule. L'AG SOB cherche en outre à créer de l'activité économique, notamment sur des terrains privés préalablement expropriés.

En ce qui concerne le logement, l'AG SOB s'occupe surtout de gérer les candidatures pour les *stadsvernieuwingsprojecten* et de mener à bien des projets de logements privés.

Pour toutes ses missions, l'AG SOB collabore avec le service d'urbanisme, les sociétés de logement sociaux, les développeurs et investisseurs privés.

Cette structure apparaît comme un outil rapide et efficace de gestion des sols. Enfin, leurs objectifs de durabilité n'étant pas toujours évidemment convergeant avec la rentabilité financière, les montages d'opération sont particulièrement soignés et équilibrés pour assurer à la société une rentabilité économique.

Pour en savoir plus, notamment sur leurs différents projets en cours : <http://www.agsob.be>

4.3.2.3 Redéveloppement du site industriel de Trefil Arbed

L'exemple de Trefil Arbed constitue une bonne manière d'illustrer le dynamisme de la ville de Gand. Ce projet d'envergure n'aurait pu être réalisé sans le concours des outils relatifs à la politique de la ville mis en place par la Région et la commune (4.3.1 et 4.3.2).

L'AG SOB a notamment joué un rôle important à toutes les étapes de la réalisation de ce projet : achat et commercialisation des terrains et bâtiments, montage financier du projet, gestion globale du projet (rôle délégué par la ville). Mais elle a également fait office de plaque tournante décisionnel entre les différents acteurs concernés (élus communaux, échevinats, sociétés de logements sociaux, développeurs et investisseurs privés). Cette société particulière a donc été un outil efficace de gestion et à permis des gains de temps non négligeables.

DESCRIPTION DU PROJET

La ville de Gand a pris en main le réaménagement d'un site industriel abandonné dans un quartier résidentiel du 19^{ème} siècle particulièrement fragile sur le plan socio-économique. Elle a ainsi promu et créé à la fois de l'activité économique, des logements et des espaces verts : une véritable mixité des fonctions au sein d'un milieu urbain.



MONTAGE DE L'OPERATION

En 2003, dans son Ruimtelijk Structuurplan, la ville de Gand a mis en évidence le manque de terrains adaptés à l'accueil de l'activité économique en milieu urbain (ce qui engendre une fuite vers les parcs d'activités de la périphérie). En outre, elle épinglait également le manque de logements de qualité et d'espaces verts au sein du quartier industriel proche des anciennes usines *Trefil Arbed*.

La ville, par le biais de l'AG SOB, a alors saisi l'opportunité de la fermeture de *Trefil Arbed* pour créer une offre de terrains urbains à destination des entreprises ainsi qu'à des logements de qualités et d'espaces verts ouverts sur le quartier.

Les terrains ont été acquis et assainis par une société privée (la *Sovape*) qui les a ensuite revendus à la ville. Celle-ci a ensuite créé un BPA (PCA en Wallonie) pour fixer les différentes prescriptions et affectations. Ainsi la ville s'autorise à sélectionner les entreprises candidates sur base de trois critères : le type d'activité de l'entreprise, son profil de mobilité et la création d'emploi. Elle a en outre garanti un caractère urbain au site en imposant des gabarits et un taux d'occupation du sol de 70 % pour les terrains destinés à accueillir de l'activité économique.

Les habitants ont activement participé à l'élaboration du projet. Un groupe de travail et de communication a été créé. Il était composé de représentants de la ville (département du travail, des affaires économiques, de l'emploi, des relations extérieures) et de membres d'une organisation civile *Actie Samenspraak* (Action à travers le dialogue).

Le site se divise en deux parties. Arbed-Noord (10 ha) accueille des activités économiques (pépinière d'entreprise, centre d'appels, boulangerie industrielle), des services communaux (service d'archéologie et d'archives communales), des logements (appartements et maisons) voués à la vente et à la location ainsi qu'un grand parc. Le quartier Arbed-Zuid (6 ha) abrite quant à lui des bureaux, des entreprises, un parc à conteneurs et un espace vert avec plaine de jeux.

A Arbed-noord, afin de garder la maîtrise du foncier, la ville cède les terrains en emphytéose. A Arbed-zuid, par contre, les bâtiments construits par la *Sovape* et les terrains sont vendus aux entreprises avec, dans l'acte de vente, une clause de rachat permettant à la ville de récupérer le bien immobilier en cas de non-respect des critères.

La volonté des autorités était de recréer un véritable morceau de ville en lien avec le quartier dans lequel il s'insère et, en promouvant la mixité des fonctions, de redonner vie à un quartier délabré. Cette opération a en partie pu être réalisée grâce au Stedenfond. Bien que ce fond ne soit pas directement impliqué dans la rénovation physique du quartier, son existence a permis de financer les acteurs de la ville en charge du projet. Dès lors, les moyens financiers apportés par d'autres fonds ont été directement et entièrement consacrés au réaménagement physique du quartier. Ainsi, dans le cas de *Trefil Arbed*, la majeure partie du financement a été apportée par la politique fédérale des grandes villes et par les fonds européens de l'Objectifs 2. Le reste du financement a été apporté par le privé.

RESULTATS

Le site industriel abandonné a été transformé en un lieu dynamique dans lequel vie, travail et loisir s'harmonisent naturellement grâce à une utilisation efficace de l'espace.

L'objectif principal du conseil communal a été atteint : un projet ne peut être considéré comme un succès s'il ne bénéficie pas aux habitants et aux entreprises. L'emploi a reçu un nouvel élan et beaucoup d'entreprises sont venues s'installer sur le site. Les résultats furent rapides.



Le redéveloppement de ce type de site industriel montre que les quartiers et les villes peuvent réaliser des projets plus rapidement si elles tiennent compte dès le départ des avis des entreprises elles-mêmes tout en gardant un œil vigilant sur les intérêts publics.

5. ANNEXES

Annexe 1 : Le contexte institutionnel français

LES NIVEAUX DE POUVOIR

La France conserve un système centralisé qui connaît un processus de régionalisation, toutefois moins intense que chez nous.. Elle est divisée en 26 régions, 100 départements et 36682 communes.

LES RÉGIONS :

La Région est une collectivité territoriale dont l'assemblée est élue au suffrage universel : le conseil régional. Le président du conseil régional en est l'exécutif. Chaque région possède également un préfet de région, nommé par le Gouvernement, dont le rôle est de représenter l'État et de s'assurer du bon fonctionnement des services déconcentrés, comme par exemple la coordination des services de police.

La France étant un État unitaire, les régions n'ont pas d'autonomie législative ni réglementaire. En revanche, elles reçoivent du gouvernement une partie des impôts nationaux et possèdent un budget considérable qu'elles ont pour mission de répartir dans différents domaines.

LES DEPARTEMENTS :

Le département est une collectivité locale décentralisée, avec ses propres compétences (notamment en matière d'action sociale, de culture, de voiries,...) dirigée par une assemblée élue au suffrage universel : le conseil général. Cependant de nombreux services déconcentrés de l'État y sont organisés. Le préfet de département est le représentant de l'État.

LES COMMUNES ET REGROUPEMENTS DE COMMUNES :

La France n'a pas connu de fusions de communes, ce qui explique leur nombre très élevé et leur taille plus réduite que les communes belges. Toutefois des regroupements de communes existent. Ainsi, la forme la plus élaborée de coopération intercommunale est l'EPCI : établissement public de coopération intercommunale. Selon l'importance de la population regroupée, peuvent être créés des communautés urbaines au-delà de 500 000 habitants, des communautés d'agglomération entre 50 000 et 500 000 habitants et des communautés de communes en dessous de 50 000 habitants ne comprenant pas de communes de plus 15 000 habitants.

LES OUTILS ET LA CONTRACTUALISATION EN MATIERE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

LES SCHEMA DE SERVICES COLLECTIFS

Il s'agit de document de planification à 20 ans. Au nombre de neuf, ils couvrent l'ensemble des politiques sectorielles structurant le territoire : l'enseignement supérieur et la recherche, la culture, la santé, l'information et la communication, les transports de voyageurs et de marchandises, l'énergie, les espaces naturels et ruraux, le sport. Leur élaboration est fondée sur une large concertation des partenaires territoriaux, et notamment des collectivités régionales. Les schémas une fois élaborés sont approuvés par décret.

LE SCHEMA REGIONAL D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE (SRADT)

Elaboré par le conseil régional, ce schéma, prévu par la LOADT de février 1995 et modifié par la LOADDT de juin 1999, fixe désormais "les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional". Il comprend "un document d'analyse prospective et une charte régionales, assortie de documents cartographiques qui exprime le projet d'aménagement et de développement durable du territoire régional". Il peut ainsi comprendre les orientations adoptées par le conseil régional en matière d'environnement, de développement durable, de grandes infrastructures de transport, de grands équipements et de services d'intérêt général. Ces orientations, qui ne sont pas prescriptives, doivent être compatibles avec celles des schémas de services collectifs.

LES CONTRATS DE PROJET ÉTAT-REGION

Les contrats de plan État-région (CPER) ont été créés en 1982 pour accompagner la décentralisation et la déconcentration de l'action publique. L'État, représenté par le préfet de région, et le président du conseil régional s'accordent sur un programme pluriannuel d'actions en matière d'aménagement et de développement du territoire régional. Les contrats 2007-2013 s'appellent contrats de projets État-région.

LE SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE

Créé par la loi SRU du 13 décembre 2000 (Solidarité Renouvellement Urbain), le SCOT vise à mettre en cohérence des politiques jusqu'ici sectorielles telles que l'habitat, les déplacements, l'environnement, les équipements commerciaux. C'est un document qui fixe pour les 10/15 ans à venir les orientations générales de l'organisation d'un territoire intercommunal. Il est obligatoire dans les aires urbaines et à proximité du littoral.

Le SCOT comprend 3 documents :

- **un rapport de présentation** qui présente le diagnostic du territoire et souligne les besoins de développement de ce territoire ;
- **un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD)** qui présente le projet partagé par les collectivités pour l'aménagement et la protection de l'environnement de leur territoire. il s'agit d'un document qui exprime les objectifs stratégiques retenus ;
- **un document d'orientation** qui précise les orientations d'aménagement permettant de mettre en oeuvre le projet définitif de PADD. Ces orientations concernent les grands équilibres entre urbanisation et espaces naturels et agricoles, le logement notamment social, les implantations commerciales, les déplacements et l'environnement.

LE PLAN LOCAL D'URBANISME

La loi SRU a remplacé les anciens Plans d'occupation des sols (POS) par les Plans locaux d'urbanisme (PLU). La principale différence est que le PLU doit comprendre un Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui présente le projet communal pour les années à venir. C'est un document simple (quelques pages seulement), accessible à tous les citoyens. Le PLU comprend également un rapport de présentation incluant un diagnostic et un règlement accompagné d'une cartographie.

LE PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT

Document d'études et de programmation créé en 1983 et établi à l'échelle d'une commune ou d'un ensemble de communes. Le PLH définit pour une durée minimum de 5 ans les objectifs prioritaires en matière d'habitat, notamment en ce qui concerne le logement des personnes défavorisées et la répartition équilibrée de l'offre de logements entre les communes.

LE PLAN DE DEPLACEMENT URBAIN

Institué par la loi d'orientation des transports intérieurs de 1982 et rendu obligatoire par la loi sur l'air de 1992 dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, le plan de déplacement urbain a été redéfini par le titre III de la loi SRU. Il propose des orientations pour l'ensemble des moyens de transport et de déplacement à l'intérieur de l'agglomération. Il doit être en adéquation totale avec le schéma de cohérence territoriale (SCOT).

UN THEME EMERGENT : LE DEVELOPPEMENT DE LA COMPETITIVITE

Un thème essentiel de la politique actuelle d'aménagement du territoire est le développement de la « compétitivité » des territoires et la recherche de l'« excellence ». Il s'agit ainsi de développer des « pôles de compétitivité » qui permettraient à des territoires bien identifiés d'acquérir un rôle central dans un domaine particulier à l'échelle nationale, voire mondiale. Les pôles d'excellence rurale doivent, quant à eux, favoriser le développement des régions rurales.

Ces actions sont impulsées au niveau national par les comités interministériels d'aménagement et de compétitivité des territoires (DIACT), successeur de la DATAR. Les dispositifs contractuels tels que les contrats de plan État-région, transformés en « contrats de projet » à partir de 2007, demeurent la base du dialogue entre l'État et les collectivités territoriales.

Annexe 2 : Angleterre : autres programmes mis en œuvre par l'English Partnership

LE MILLENIUM COMMUNITIES PROGRAMME

Ce programme a été mis en œuvre par English Partnerships et l'« Office of the Deputy Prime Minister » (devenu depuis « Communities and Local Government ») afin de créer des exemples de communautés soutenables à travers le pays, destinées à inspirer le développement de l'industrie tout comme les acheteurs de logement. Il s'agit de fournir des logements innovants et de qualité, permettant un style de vie respectueux de l'environnement. Ces nouveaux quartiers doivent inclure des espaces verts, des aires pour la faune et la flore, des équipements récréatifs. De bonnes liaisons de transport, l'existence de magasins et équipements collectifs sont une priorité et les concepteurs doivent accorder la meilleure attention aux besoins des piétons et cyclistes...

Sept Millenium Communities ont été lancées, chacune faisant l'objet d'une approche thématique privilégiée : Greenwich (appartements, haute densité urbaine), Allerton Bywater (maisons familiales), New Islington (city Estate), South Lynn (market Town, thème de l'intégration communautaire), Telford (village urbain, thème de la formation continue), Oakgrove (ville nouvelle, thème des NTIC), Hastings (ville côtière, thème du transport intégré).

English Partnership a pris la direction de l'assainissement des sites, pilote de nouvelles techniques de remise en état, et veut démontrer aux promoteurs que les sites anciennement aménagés à reconvertir (brownfields) peuvent valoir l'investissement et faire l'objet d'opérations fructueuses. Actuellement, 955 logements sont achevés et 895 en construction.

Les quartiers concernés incluent différents types et tailles de logement, pour attirer différents types de résidents, et les taux de vente démontrent qu'il y a une forte demande pour ce type de logement.

LE CARBON CHALLENGE

Un nouveau programme de plus grande ampleur vient d'être lancé par le Gouvernement en février 2007 pour accélérer la réponse du secteur de la construction au défi du changement climatique en accélérant la construction de communautés « zero carbone » ou « near zero carbone ». English Partnership supervise également les opérations. Ce programme s'inspire du précédent et on attend la première année la sélection de cinq sites capables d'accueillir chacun au moins 200 logements. En plus des sites que l'English Partnership peut mettre à disposition des promoteurs, un appel à projet auprès des autorités, des RDAs, et autres propriétaires publics et promoteurs privés est lancé pour identifier des sites qui pourraient convenir. Le programme doit rencontrer les plus hauts niveaux d'exigence du « Code for Sustainable Homes ». Quelques sites ont déjà été choisis et les projets démarreront en 2008.