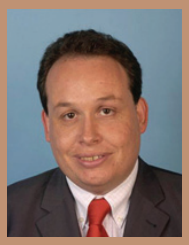
Les journées de RēsO Villes

Le réseau des élu(e)s, deux rendez-vous en 2012

Compte-rendu de la rencontre du 28 mars à Angers

Angers, février 2012,



Chers ami(e)s, chers collègues,

La politique de la ville reste plus que jamais un levier d'action privilégié pour le développement de nos quartiers et la cohésion de nos territoires. Par son intermédiaire, nous avons pu ces trente dernières années concilier une approche globale du développement urbain avec une prise en compte spécifique de nos territoires les plus en difficulté. Par son caractère transversal, la politique de la ville nous a amené à décloisonner les différents champs d'intervention. Cette démarche a favorisé l'émergence de nombreuses initiatives qui ont largement apporté aux habitants et fait évoluer nos politiques publiques.

Cependant, la politique de la ville se trouve aujourd'hui à un tournant où son caractère transversal, innovant et interinstitutionnel s'effrite au profit d'une logique d'administration de territoire et de multiplication de dispositifs juxtaposés. La politique de la ville s'est complexifiée au point que la distance qui la sépare des habitants a considérablement augmenté ces dernières années. Aussi, la montée de la précarité dans des territoires non prioritaires interroge la géographie de cette politique. Les réformes institutionnelles et les incertitudes liées à l'avenir des financements de l'ACSE et de l'ANRU imposent une redéfinition des stratégies adoptées par les collectivités territoriales à l'échelle locale. Toutefois, dans le même temps, de nombreuses influences extérieures nous donnent des clés pour impulser une nouvelle dynamique. Il s'agit par exemple des réflexions initiées dans le cadre des politiques de développement durable, de la politique de cohésion de l'Union Européenne ou encore des politiques anglo-saxonnes. Plus que jamais, nous devons reprendre de l'assurance par rapport à la politique de la ville, réactualiser ses enjeux et redéfinir ses attendus par rapport aux habitants. Pour cela, nous pouvons nous appuyer sur les initiatives nombreuses que nous avons engagées dans nos villes ces dernières années et qu'il serait nécessaire de partager. De ces expériences, nous pourrons nourrir nos réflexions collectives. C'est pour cela que je vous propose de nous retrouver pendant les trois années à venir. Ce réseau nous offrira un espace d'échange et de production nécessaire à la mise en œuvre d'une politique de la ville renouvelée, que nous viendrons affirmer lors de la définition d'un nouveau cadre contractuel. Nos deux régions sont riches d'expériences singulières mais aussi d'histoire entremêlée, de coopérations anciennes et solides. Elles constituent l'échelle idéale pour produire de l'intelligence collective. Je compte sur vous pour contribuer à cette dynamique et pour nous recevoir, en 2013 dans vos villes.

Frédéric Béatse
Président de RésO Villes,
Maire d'Angers
Vice-président du Conseil Régional des Pays de la Loire

DÉLÉGATION POLITIQUE DE LA VILLE : UNE RÉALITÉ PLURIELLE

Le tour de table de présentation de la délégation « politique de la ville » permet de soulever un certain nombre d'interrogations et de remarques quant à la place et au sens accordés à cette politique publique sur les différents sites.

Entre villes et agglomération

- La politique de la ville relève d'une compétence d'agglomération mais sa mise en œuvre ne concerne dans les faits que la commune centre. Cette situation génère potentiellement un désintérêt de l'objet de la part des élus communautaires (notamment lorsque les indicateurs de fragilité et de précarité sociale présentent de très forts contrastes entre ville centre et reste de l'agglomération). *Brest, Laval*
- A contrario, des quartiers prioritaires sur différentes villes d'une agglomération mais une compétence politique de la ville non transférée à l'EPCI : des problématiques très contrastées d'une ville à l'autre qui rendent les échanges difficiles. *Allonnes*
- Ou encore, une compétence politique de la ville transférée à l'agglomération, mais un pilotage effectif dans chacune des villes concernées. *Angers*
- Une logique de mutualisation Ville/agglomération qui se traduit par un pilotage technique unique à l'échelle de l'agglomération, un élu communautaire (Vice-Président) référent politique de la ville, et des conseillers délégués sur chacune des communes concernées. *Rennes*

- Les élus en charge de la politique de la ville peuvent dépendre de pôles de compétences différents à la ville et à l'agglomération (solidarité, urbanisme, économie) et générer des ambiguïtés en termes de positionnement.

Entre politique de la ville et rénovation urbaine

- Politique de la ville et rénovation urbaine relèvent de deux délégations différentes. Selon les sites, des efforts de convergence et de dépassement des cloisonnements sont réalisés.
- Une politique de la ville relevant d'une compétence d'agglomération et des sites en rénovation situés sur la ville centre : un déficit de lien collaboratif entre Ville et EPCI.

De nouveaux enjeux ressentis

- L'impact de la crise économique sur le niveau de chômage
- La place de la jeunesse dans les quartiers réinterrogée à la fois par la crise économique et les impacts de la rénovation urbaine
- Un contexte marqué par la raréfaction de la ressource (diminution des dotations d'Etat, retrait des institutions) et qui engage à penser la nécessité d'une réelle réforme fiscale pour réduire les injustices entre territoires.
- Les impacts de la rénovation urbaine comme processus de mutation urbaine et sociale des quartiers. Au cœur des enjeux, celui de la mixité sociale créée par les nouveaux programmes habitat. Il s'agit d'accompagner ce processus pour éviter les réflexes de repli ou a contrario d'affirmation identitaire brutale. En outre, ce processus de mutation ne peut s'engager de la même façon selon le contexte et les caractéristiques sociologiques dans lequel s'inscrit le quartier– tradition ouvrière ou territoire rural, rapport de la ville centre à son territoire…

Une actualité nationale marquée par un report de décisions

- Une actualité de la politique de la ville limitée au niveau national - pas de CIV depuis le 18 février 2011.
- Au-delà, une absence de réforme substantielle depuis la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la création de l'ANRU en 2003.
- Une Dynamique Espoir Banlieue qui n'a pas favorisé la lisibilité de la politique de la ville. Des questions fondamentales reportées dont celle de la géographie prioritaire.

Dans ce climat d'incertitude, les collectivités territoriales ont été contraintes de s'adapter, un processus conduisant à disloquer un cadre de référence auparavant partagé, mais à générer par ailleurs des initiatives expérimentales qui doivent être regardées afin de rebâtir le cadre et le sens de la politique de la ville.

LE PROJET DE RÉNOVATION URBAINE DE TRÉLAZÉ : REDÉFINIR LA VOCATION DU QUARTIER À L'ÉCHELLE DE LA VILLE

Intervention de Marc Goua, Député-maire de Trélazé

Présentation du contexte et des enjeux

- Trélazé, une ville issue de l'industrie ardoisière et atypique au sens où la moitié des 12 000 habitants vivent en quartier prioritaire.
- Une nouvelle dynamique générée par la rénovation urbaine, largement fragilisée par la crise de 2007 et ses conséquences en termes d'emploi (un doublement du nombre de chômeurs passant de 5000 à 1100) et notamment d'emploi des jeunes.
- L'enjeu fort posé par la rénovation : celui de la « greffe » entre populations installées dans le quartier et nouveaux habitants, entre générations, entre milieux sociaux, entre communautés.
- Un défi de cohésion confronté à des difficultés plurielles : des comportements de résistance des jeunes face à la mutation socio-urbaine du quartier; une paupérisation des habitants du parc social ; des difficultés d'intégration de la communauté turque.
- Un cadre expérimental pour poursuivre la dynamique de rénovation urbaine et répondre à ces enjeux : le Plan Stratégique Local.

Dans ce contexte et face à ces défis, les élus de Trélazé revendiquent la nécessité d'une réelle posture d'engagement. Un engagement qui conduit à faire œuvre à la fois de forte présence sur les quartiers mais également de conviction pour bousculer et faire évoluer des représentations erronées parfois par simple méconnaissance.

Rencontre du mercredi 28 mars 2012 à Angers

Elu(e)s présent(e)s : Michel Apchin, Maire de Saumur ; Frédéric Béatse, Président de RésO Villes et Maire d'Angers ; Nathalie Chaline, Adjointe au Maire de Brest ; Marc Goua, Député-maire de Trélazé ; Charles-Henri Jamin, Vice-président de Saumur Agglomération ; Allain Jouis, Vice-président de Brest Métropole Océane ; Yann Kiessling, Premier adjoint au Maire de Laval ; Evelyne Lafaye, Adjointe au Maire d'Allonnes ; Françoise Lestien, Adjointe au Maire de Saint-Nazaire ; Christine Orain, Vice-présidente de Saint-Brieuc Agglomération ; Silvia Camara-Tombini, Adjointe au Maire d'Angers.

Autres présent(e)s : Frédérique Coquelet, responsable de la mission cohésion sociale de la Ville d'Angers ; Valérie David, DGA de la Ville d'Angers ; Ludovic Lacore, chef de projet PRU de la Ville de Trélazé ; Jean-Luc Masson, trésorier de RésO Villes ; Emmanuelle Soumeur-Méreau et Chafik Hbila, RésO Villes.

Animation et synthèse : Agnès Lemoine, CERUR

Réflexions et questions à enjeux

1/ Penser le quartier à l'échelle de la ville de demain, interroger la localisation des équipements

Si la rénovation urbaine vise à redonner une nouvelle image des quartiers, comment, au-delà du temps d'intervention, pérenniser les effets de dynamique créés, comment repenser la place de ces quartiers dans la ville, redessiner leur vocation ? Dans cette perspective, la question des équipements et de leur localisation (en cœur de quartier ou à ses marges) est traitée différemment selon les sites. Quelles que soient les stratégies de localisation, l'enjeu est bien de pouvoir à la fois s'assurer de leur fréquentation par les habitants du quartier – *c'est toute la difficulté des choix d'excentrer des équipements de proximité dans le cadre de la rénovation urbaine* – et attirer des habitants d'un territoire plus large – *comment par exemple un grand équipement*

structurant sportif ou culturel rencontre-t-il son public malgré les réticences liées à son quartier d'implantation ?

2/ Privilégier l'approche par publics ?

La mise en œuvre de politiques locales de cohésion sociale conduit certaines collectivités à se départir de la stricte approche thématique inscrite dans les CUCS pour développer voire privilégier une approche par publics prioritaires.

3/ Penser les quartiers comme lieux de vie

- **Retrouver un équilibre entre rénovation urbaine et cohésion sociale**

Les impacts de la rénovation sur l'attractivité des quartiers ne peuvent s'installer que progressivement et doivent s'apprécier dans la durée. Mais il importe pour se faire de continuer à accompagner fortement le processus de mutation socio-urbaine engagé par la rénovation. Cela implique de retrouver un équilibre entre approche urbaine et sociale et de renforcer leur articulation tant au niveau national – rapprochement des agences ACSE et ANRU – qu'aux niveaux locaux. Le projet urbain doit construire cette convergence s'il s'envisage conjointement à travers sa double dimension : le dessin de la Ville (dimension spatiale et matérielle, organisation des formes urbaines), et le dessein pour la Cité (ordre du social et du politique). Dans cette perspective, les élus doivent prendre toute leur place.

- **Intégrer la dimension de mixité fonctionnelle et de développement économique**

Les projets de rénovation urbaine proposent des réponses pour rompre avec la logique de séparation des fonctions économique et résidentielle qui a prévalue à la conception des quartiers. Ces propositions se heurtent toutefois à des difficultés conjoncturelles ou plus structurelles : fragilisation par la crise d'activités commerciales réintroduites en pieds d'immeubles, difficile conciliation entre mixité fonctionnelle à l'échelle d'un quartier et logique de développement économique à l'échelle

d'un territoire d'agglomération, difficulté à faire entendre et comprendre en conseil d'agglomération l'enjeu de la présence d'activités sur les quartiers… La « vision de la solidarité demande un vrai débat ». Certaines instances peuvent être intéressantes pour poser ces enjeux sur une pluralité d'échelles et avancer ainsi sur une culture partagée de la vocation économique des territoires. (*Exemple du cadre proposé par l'élaboration d'un Scot – Brest)*.

- **Mettre à plat la question fiscale**

Comment poser la question de l'équité dans l'attention et les moyens accordés aux villes moyennes et aux grandes villes au regard de leurs problématiques à la fois communes et spécifiques ? Les élus locaux doivent exprimer la nécessité de reconstruire des critères objectifs de la fiscalité, mais également d'intégrer dans les dotations les efforts réalisés par les villes en termes de politiques sociales.

ANGERS : TERRITORIALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE ET GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE

Intervention de Frédéric Béatse, Maire d'Angers, Président de RésO Villes

La démarche angevine permet de présenter une stratégie mise en œuvre pour passer d'une logique de gestion de dispositifs à celle d'une politique de cohésion sociale lisible et affirmée sur les territoires.

Le lancement du dispositif global en 2009 « Angers proximité » répond à cette volonté de se départir d'une entrée dans la politique de la ville par les dispositifs au détriment du sens et des finalités même du projet politique, - *une nécessité confirmée par les rencontres organisées dans les quartiers qui révéleront pleinement la prégnance ce cette approche* -.

« Angers proximité » consiste alors à s'intéresser à tous les îlots de la ville afin de prendre en compte l'ensemble du territoire dont les îlots sensibles. C'est un fond de 300 000€ qui permet le financement très réactif de projets répondant à des problématiques soulevées. Une partition s'établit avec le CUCS dont les financements sont réservés aux actions plus pérennes. La territorialisation de l'action publique dans les quartiers est consolidée par l'engagement de la démarche **« dialogue de gestion des**

expérimentations ». Celle-ci répond à la volonté d'ouvrir la politique de la ville aux différents élus sectoriels là où elle risquait de n'être investie que par l'élu en titre. Chacun des dix quartiers engage une démarche d'élaboration de **Projet de quartier** formalisant une direction et des orientations sur le long terme. Un temps de séminaire permet à chaque adjoint de quartier de présenter les enjeux relatifs à son territoire. L'objectif est de pouvoir mobiliser le droit commun de manière souple et réactive. Il s'agit par ailleurs de stabiliser un socle commun de référence sur des notions telles que : « citoyenneté », « participation », « accompagnement », etc. Dans cette perspective, la démarche **« dialogue de gestion des expérimentations »** est lancée au service de chacun des projets de quartier. L'idée est d'intégrer ce qui a fait ses preuves dans le droit commun et d'établir une partition claire avec ce qui peut ou doit relever de l'expérimentation. L'évaluation est en conséquence une dimension intrinsèque de la démarche pour décider du maintien dans le cadre expérimental ou de l'intégration dans le droit commun. Le dialogue de gestion définit par ailleurs les modalités d'accompagnement financier des actions sortant du cadre politique de la ville ; il procède enfin au repérage des objets /champs non couverts qui pourraient relever de l'expérimentation.

Le dialogue de gestion constitue ainsi un véritable levier d'expérimentation avec les moyens nécessaires, l'expérimentation constituant par essence une « prise de risque ».

L'augmentation des taux d'imposition a permis de trouver une marge pour le financement de cette approche nouvelle. En contrepartie, il s'agit de pouvoir rendre compte de l'usage des deniers publics en formalisant une vision et des valeurs du service public. Ce que permet la réflexion engagée **« contrat d'avenir et de performance »** (http://www.angers.fr/projets-et-politiques/cap/le-cap/index.html).

Les effets repérés de l'approche territoriale :

- Promouvoir des démarches projets sur l'ensemble des quartiers en partant des projets pour remonter vers les dispositifs à mobiliser.
- Maintenir une tension et une cohérence entre actions de proximité et cadre général, référent en termes de valeurs et de finalités.
- Une question reste toutefois soulevée, celle de l'articulation et de la cohérence avec la politique d'agglomération.

LE PROJET DE RÉNOVATION URBAINE DE VERNEAU : UNE DÉMARCHE INTÉGRÉE

Intervention de Silvia Camara-Tombini, Adjointe au Maire d'Angers

Le projet de rénovation urbaine du quartier de Verneau [1] est abordé sous l'angle des modalités de suivi et de pilotage comme condition d'une approche intégrée entre dimension sociale et urbaine du projet. Le dispositif montre la construction d'articulations à différents niveaux : de la conduite opérationnelle de projet et de l'animation du réseau d'acteurs de quartier aux instances de pilotage technique et politique[2] .

Le dispositif relogement permet par ailleurs de constituer un support privilégié d'approche intégrée. Différentes dimensions paraissent ainsi particulièrement intéressantes : un accompagnement des ménages qui se poursuit au-delà du relogement, un dispositif qui prévoit à la fois un suivi individuel mais également un accompagnement collectif des ménages, un travail réalisé sur les parcours d'insertion en lien avec les chantiers de la rénovation, une prise en charge renforcée du différentiel de loyers. [3]

Les effets repérés de la démarche intégrée

- Une production de connaissance et la découverte de personnes inconnues des institutions.
- Un cadre favorisant l'optimisation de l'usage des dispositifs d'insertion (clauses, lots dédiés).
- Des progrès réalisés sur l'accès aux droits et la lutte contre le non-recours (exemple de parcours résidentiels solvabilisés pour des habitants en difficulté économique).
- Une organisation qui n'est cependant pas « magique » vis-à-vis de personnes aux problématiques relationnelles parfois complexes, d'où l'importance de conforter la place et le rôle des acteurs sociaux habituels.

EN CONCLUSION DE LA JOURNÉE : DES QUESTIONS À INSCRIRE DANS LES ÉCHANGES DU RÉSEAU DES ÉLUS

- **Repérer et partager les nouvelles orientations qui se dégagent pour la politique de la ville** à l'issue des élections présidentielles pour en examiner collectivement les conséquences au niveau local (quel engagement politique de l'Etat, quelles orientations et priorités stratégiques, quel positionnement pour les collectivités, quel partenariat renouvelé avec l'Etat…).
- **Approfondir et clarifier le sens de la notion de « cohésion sociale»** pour apporter des éléments de réflexion à la question : « comment construire une politique de cohésion sociale dans les quartiers » ? Une question jugée incontournable pour aborder l'après PRU et qui renvoie par ailleurs à l'enjeu des modalités et critères d'attribution de la DSU.
- **Creuser l'approche par « public cible »** en considérant a priori celui de la jeunesse comme prioritaire.
- **Approfondir l'idée de territorialisation de l'action publique**

Comment notamment mieux impliquer les élus de quartier et les élus sectoriels dans la politique de la ville ?

- **Du dispositif au projet : comment faire ?**

Toutes les équipes municipales ne s'autorisent pas à développer une approche projet, et se confrontent ainsi aux injonctions et contraintes posées par les dispositifs. Comment dépasser cette posture pour que les actions conduites dans le cadre de la politique de la ville traduisent un réel projet politique ?

- **Prendre en compte dans les échanges les particularités des sites** liées aux différences d'échelle même si un certain nombre de problématiques sont transversales.

PROCHAINE RENCONTRE

LE 24 OCTOBRE À BREST

1 Le PRU de Verneau comporte la démolition de 443 logements sociaux. La reconstitution de l'offre de logements locatifs sociaux comprend 364 logements : 153 logements sur le périmètre de projet et 211 hors site, 142 « PLAI » (dont 70 en résidence d'insertion -9 ménages de Verneau sur 10 étant éligibles au PLAI) et 222 « PLUS » .

2 Des articulations à différents niveaux
- relations quotidiennes entre le chef de projet, aménageur, Angers Habitat et acteurs du volet social
- revue de projet »mensuelle pilotée par la Direction de l'Aménagement et des Projets Urbains (équipe projet et directions techniques).
- réunion de « coordination générale », spécifique à Verneau pilotée par le DGA tous les trimestres.
- « comité de suivi » organisé avec les services de l'Etat et de l'ANRU (trimestriel puis bi-annuel)

3 Un accompagnement social du relogement qui s'appuie sur différents volets :
- La création d'une MOUS (Maîtrise d'Œuvre Urbaine Sociale) relogement
- La signature d'une nouvelle charte de relogement
- Une animation auprès des habitants, avec un « local projet » mais aussi d'une continuité possible quand déménagement dans un autre quartier
- Une offre de relogement très diversifiée (ex. construction de résidences d'insertion)
- Un travail sur l'insertion professionnelle en lien avec les chantiers
- L'aide municipale « AMIRU renforcée », en cas d'augmentation de loyer

Centre de ressources politique de la ville Bretagne Pays de la Loire
23 rue des Renards – 44300 Nantes
Téléphone 02 40 58 02 03 – Télécopie 02 40 58 03 32 resovilles@resovilles.com – www.resovilles.com