



Compte-rendu

Atelier "Conditions de réussite du projet urbain : entre rénovation urbaine et cohésion sociale"

23 novembre 2007 à Brest

Centre de ressources
Politique de la ville
Bretagne Pays de la Loire
19, rue Romain Rolland
44100 NANTES
resovilles@resovilles.com
site : resovilles.com

MATIN

INTRODUCTION ET QUESTIONS D'ACTUALITÉ

- Brigitte Maltet (RésO Villes) : Rappel du contexte et des objectifs de l'atelier
- Tour de table
- Agnès Lemoine (CERUR) : présentation du déroulement de la journée
- Anne Chemier (USH/DLAP) : présentation de la synthèse de la journée ANRU de Nantes. (Power Point dans le dossier).
- Soazig Barré (RésO Villes) : présentation du forum de RésO Villes, en ligne sur le site (document dans le dossier).

PRÉSENTATION DE L'EXPÉRIENCE BRESTOISE

- Voir présentation PPT. Un exposé organisé autour de 4 points

Les orientations stratégiques du projet, les éléments de contexte d'origine et leurs évolutions

- Contexte préexistant : un quartier politique de la ville depuis 1985
 - 1985-1992 : des projets urbains ambitieux dès cette époque (*vis-à-vis desquels les orientations du PRU marqueront des ruptures et des continuités*)
 - 1992-97 : priorité à l'intervention sociale
 - 1997-2001 : enjeu du désenclavement, faire de Pontanezen l'un des secteurs du quartier de l'Europe (créer des porosités, diversifier l'habitat et les formes urbaines...).. La création d'un nouveau quartier de l'Europe (mairie de quartier, élu de quartier)
- Présentation des conditions et constats participant à lever le tabou local de la démolition (groupe de travail GIE/Ville et quartier ; la nécessité d'évolutions structurelles face aux dysfonctionnements sociaux, les limites du développement social ...)
- Présentation des orientations de programmation (restructuration de voirie et des espaces publics ; arrivée du tram ; projets habitat : 474 démolitions, 370 reconstructions, résidentialisation, 48 ventes; 961 réhabilitations ; redéploiement de services publics...)
- Principaux acteurs du projet (la prise en charge du projet par le service Habitat-Aménagement – Brest Métropole Océane - BMO)
- Appréciation des impacts de la création de l'ANRU :
 - Un projet élaboré dans le cadre de l'ORU que la création de l'ANRU n'impactera pas fondamentalement en termes de programmation (un nombre de démolitions revu à la hausse).
 - Le cadre créé par l'ANRU apparaît comme la perspective de moyens accrus (guichet Unique),imposant un calendrier de réalisation plus serré, un ordre de marche commun des partenaires, « *une démultiplication de l'action publique* »
 - La convention conduit à avoir une approche intégrée, « *mais ne s'agissait-il pas d'une approche intégrée dès les premières*

conventions HVS ? Le risque n'est-il pas le même qu'un des maîtres d'ouvrage stoppe son engagement ? »

- Des difficultés posées par l'accélération du calendrier de conception et de réalisation du projet : difficulté d'acculturation aux cultures professionnelles des autres acteurs et de ce fait, difficulté d'organiser un travail en commun...

Le PRU et la politique locale de l'habitat

- Le PRU s'appuie sur une politique de l'habitat forte et ancienne. Celle-ci intègre de manière anticipée la perspective du projet Pontanezen et impulse une politique foncière offensive.
- Une convergence entre PRU et loi SRU (sur Brest Métropole : dépasser largement le seuil des 20 % de logements sociaux).
- La production de logements sociaux dans le cadre du PLH est prioritairement axée sur les communes périphériques
- Parallèlement, dans le cadre du PRU, le choix est fait de reconstituer l'offre sur la seule Ville de Brest : 26 sites différents (environ 15 logements par site) (toutes les réserves foncières sont mobilisées)
- La reconstitution de l'offre précède les démolitions (tenir les objectifs des 50 % de ménages relogés dans du neuf). *Pour autant, des interrogations demeurent concernant le relogement des ménages dans le neuf ou les logements conventionnés depuis moins de 5 ans*
- La recomposition de l'offre sur la seule ville de Brest permet ainsi de prioriser la production de logements sociaux sur les autres communes et facilite la négociation « *elles ont ainsi peu de risques de reloger les ménages des ZUS* »
- Eléments du bilan relogement. 241 ménages relogés : dans le neuf (101), sur quartier (70), dans le parc existant hors quartier (70). (+ 106 ménages non relogés : partis d'eux mêmes, accédants, décédés)

Les instances et méthodes d'élaboration du projet aux différents temps de sa conception et de sa mise en œuvre

- Voir schémas dans PPT (une architecture de pilotage et de conduite de projet qui repose sur trois instances : le comité d'orientation – pilotage stratégique - ; le comité opérationnel de site Europe, le groupe technique).
- Un changement de pilotage qui passe de la DSU à la direction Habitat-Aménagement
- Le groupe technique : une coordination voulue volontairement resserrée, des recadrages qui s'opèrent progressivement. Il associe le chef de projet RU, l'OPAC la Mairie de quartier, le DSU, la maîtrise d'œuvre (+ le Conseil général pour le suivi social des relogements)
- *Les questions posées par les intervenants :*
- Le rôle du groupe technique : une « plate-forme commune de travail » . L'enjeu : « *faire coexister des cultures professionnelles différentes, trouver un langage commun* ».
- L'articulation entre les différentes instances
- Le calendrier : la rapidité de montage nécessitée par le cadre ANRU « *n'a pas favorisé la réflexion sur l'organisation, le pilotage, l'animation* ».

- La place de l'équipe DSU dans le dispositif : le pilotage du PRU ayant été confié à la direction Aménagement – Habitat.
- Les difficultés liées aux temporalités contrastées du projet : le temps long et le temps des urgences qui contraignent parfois à avancer sans réflexion concertée
- Une démarche qui avance en marchant et s'adapte aux différentes contraintes posées aux différents temps du projet : pragmatisme et expérimentation

Les articulations entre dimension sociale et urbaine

- Articulations PRU/CUCS (PRU : une des thématiques du CUCS) ; articulations PRU/Habitat (Conférence intercommunale du logement)...

- **La concertation comme support d'articulation entre social et urbain**
On distingue

- La concertation organisée pendant la longue phase d'élaboration du projet (2002/2004) : une concertation soutenue (diagnostic, programmation, scénarios d'aménagement, schéma de référence, jusqu'à l'élaboration du dossier ANRU, en Août). Une concertation qui s'achève par une semaine de restitution aux habitants. Pendant cette phase de définition des grandes lignes du projet : les ateliers de concertation ont réuni une centaine de personnes. De même, les réunions publiques ont fortement mobilisé, ce qui n'est pas le cas sur les autres quartiers
- Une relance de la concertation sur les projets de résidentialisation, précédée d'une étape de réflexion sur les grands usages collectifs - usages actuels, besoins futurs - (places, circulations piétonnes, terrain de foot...)

Une approche conçue avec le service communication qui se veut pragmatique, mais qui montre les difficultés des habitants à se projeter dans ces usages futurs : « *avancer en marchant en s'adaptant de manière permanente. Ne pas être bloqué sur une doctrine, essayer de définir un cadre et une méthodologie, travailler par îlots, en s'adaptant aux problématiques spécifiques des habitants* »..

Des difficultés qui renvoient à plusieurs constats des acteurs :

- Des approches différentes de la concertation entre les différents acteurs, entre par exemple professionnels de l'urbanisme (et maîtrise d'œuvre) et du développement social urbain (entre communication et co-construction de projet),
- De ce fait, des difficultés à travailler sur la résidentialisation : (quel périmètre concerné, quelle approche privilégier dans la relation aux habitants : le plan/le dessin ou les usages/le dessein ? comment concilier des principes de référence communs sur le quartier et des approches spécifiques par îlots...) Une rupture avec une concertation portée collectivement et qui peut dérouter les habitants
- Le temps nécessaire pour mettre à jour et comprendre le sens des désaccords.
- La place des acteurs traditionnels de la politique de la ville (DSU, Mairie de quartier, Conseil général) : question de la légitimité des fonctions et rôles. Comment redéfinir sa contribution au projet dans ce nouveau cadre et sans délégation formalisée sur la concertation et donc sans « temps » pour le faire ?

APRES – MIDI

ECHANGES À PARTIR DE L'EXEMPLE BRESTOIS

La mobilisation des habitants, dans leur diversité « *ce sont toujours les mêmes personnes qui répondent* »

- Le travail avec les associations de locataires sur les quartiers (selon les sites, les associations constituent ou pas/peu des interlocuteurs mobilisés).
- La difficulté à mobiliser les jeunes, les femmes, les « minorités silencieuses ».
- La question des interlocuteurs : peut-on faire émerger des « habitants relais » pour permettre une relation de proximité et en continu ?
- La difficulté de mobiliser des habitants qui ne projettent pas leur avenir sur le quartier en rénovation (forte rotation). Dans le cas des relogements liés aux démolitions, les habitants qui font le choix d'un autre quartier ont peu de raisons de s'intéresser au devenir du quartier.
- La difficulté de mobiliser des habitants compte tenu de leurs difficiles conditions de vie et la lourdeur des problématiques vécues : « *Une grande partie des habitants actuels sont en situation d'exclusion, et ont d'autres problèmes plus préoccupants que le projet urbain* ».
- L'objet même paraît souvent abstrait :
 - les espaces extérieurs sont vécus comme « *à tous, donc à personne* » ce qui entraîne un manque d'appropriation, « *' nous sommes peu concrets donc peu mobilisateurs* »
 - lors des entretiens réalisés dans le cadre du relogement, la démolition semble mobiliser peu, « *elle est plutôt subie...* »
 - On constate en revanche que les habitants sont beaucoup plus sensibles et mobilisés sur le thème des réhabilitations « *qui les concernent directement* »

Les démarches de concertation sur les différents sites (exemples)

L'accélération des processus d'élaboration des projets urbains, les calendriers serrés imposés par l'ANRU, les incertitudes quant à la validation des projets par l'Agence... ont souvent bousculé des pratiques locales de participation et rendu plus difficiles la mise en œuvre de démarches de concertation partagées. Pour autant, sur tous les sites, la relation aux habitants est une question présente . Ainsi, par exemple :

- Sur Vannes: une réunion de présentation du diagnostic, une réunion de présentation du projet final, et une exposition au centre social pour permettre l'expression des habitants. Une réunion a eu lieu avec les groupes d'habitants qui s'étaient manifestés (peu de gens). « *Ils ont plus évoqué des questions liées à leurs conditions qu'au projet lui-même* ». « *Nous avons ainsi essayé de répondre aux exigences de l'ANRU, mais le temps du montage de la concertation a été très court. Le projet a été revu avec les ajustements de l'ANRU et des habitants* ».
- Sur St Brieuc : les impacts du cadre ANRU sur la conduite locale du projet et la relation aux habitants. La création d'un contexte tendu : « *A Saint-Brieuc, dans la phase d'élaboration du projet urbain, il y a eu la réalisation d'une plaquette et l'organisation de réunions publiques. Avec la création de l'ANRU, il a fallu accélérer la programmation, la concertation a été laissée de côté. Pendant un an et demi il n'y a plus eu d'information et les habitants ont*

appris la décision finale du projet dans la presse (c'était un projet différent de celui qui leur avait été présenté). Un comité « anti-démolition » s'est créé. Face à l'opposition des habitants, le Maire s'est impliqué personnellement et a organisé des réunions tour par tour pour expliquer le projet. Une exposition a été réalisée au centre social»

- Sur Lannion : pilotage Ville / bailleur sur le projet. Des ateliers de concertation qui ont pour objet de travailler sur les aménagements des espaces publics de proximité.

La résidentialisation, une réflexion sur les usages, l'occasion de repenser la relation aux habitants

- Lors des phases d'élaboration des projet, les temps de rencontre avec les habitants peuvent constituer des lieux et temps d'information plus que de concertation. En effet, le calendrier serré de l'opération « *le calendrier était tel qu'il fallait y aller* », le caractère premier d'enjeux urbains tels que le désenclavement du quartier, la hauteur des enjeux financiers à la clef... peuvent faire passer comme secondaire la question de la participation ou de la place des habitants.
- Dès lors, en amorce de la phase opérationnelle, les projets de résidentialisation peuvent créer l'occasion de reposer les termes de la concertation « *On va pouvoir travailler avec les habitants là où ils sont directement concernés, sur des espaces publics plus réduits.* »
- « *Il faut repartir de la notion d'usage : distinguer ce qui relève des usages collectifs (espace public) et privés (îlot). Il faut analyser cette question avant d'aller vers les habitants avec des propositions* »
- Pour autant, ces démarches posent elles mêmes des difficultés :
 - Elles nécessitent de travailler sur des usages en devenir « *on travaille sur les usages d'aujourd'hui, on ne peut décréter ce que seront les usages futurs* ».
 - Elles interrogent le sens même de la participation : « *la place des habitants se situe sur les usages mais ce n'est pas de la « participation ».* « *Les habitants peuvent être associés sur des fonctions d'équipements, mais plus en tant qu'usagers qu'habitants* ».
 - Elles mettent en évidence la rupture introduite par le cadre ANRU : « *Dans les périodes HVS et DSQ, la ville avait pris la main sur l'aménagement des espaces publics et des cœurs d'îlots, contrairement aux autres sites de la ville où l'office avait en charge les aménagements d'espaces* ».

Les finalités de la concertation : la participation comme fin ou comme moyen

- « *La participation pour la participation* » a un sens en soi, elle n'est pas nécessairement au service du projet urbain. « *Elle constitue une première accroche pour que les gens participent à la vie publique. En effet, « l'objectif du DSU est bien la promotion socio-économique des habitants. En ce cas, le projet urbain est un support et non une finalité* ».
- « *L'objectif n'est-il pas de faire avancer le projet en concertation avec les habitants ?* »
- La participation des habitants est un moyen **et** une finalité « *C'est faire que les habitants soient acteurs de leur vie au sein du quartier. Et cela peut concerner toutes les questions de la vie quotidienne, un projet urbain par exemple* ». Concertation sur le projet urbain est un moyen de le conduire correctement en fonction des besoins.
- La question de la démocratie participative n'est pas celle de la concertation. « *Si la démocratie participative est au cœur des préoccupations, la commande n'est pas nécessairement passée à l'équipe DSU* ».
- Concertation comme moyen ou fin : « *On a tendance à faire de la concertation pour la concertation avant de faire de la concertation sur le projet urbain* »
- **Le temps du projet, la question de la continuité**
- La question de la continuité est plus importante que celle de la concertation « *On travaille par à-coups mais pas dans la continuité au sens d'un lien continu avec les habitants et non par coups de réunions. On perd plus qu'on ne gagne, il serait important de trouver la régularité* ». « *Il faut gérer les temps creux du projet* »
L'inscription de l'action dans la continuité implique de disposer de moyens humains et d'établir une méthodologie, au risque de décrédibiliser la démarche : « *on a le souci de faire réunir les gens que lorsque l'on a quelque chose à montrer. C'est un tord. Il faut instaurer de la régularité, même si l'on n'a rien . La méthode doit tenir compte de l'évolution du projet. Il faut une continuité de l'écoute pour faire remonter et pour construire.* ».
« *Il y a deux types de démarches : la continuité sur le projet social et un temps déterminé sur le projet urbain. Il faut les faire converger.* ». « *Il importe de se demander en quoi le projet urbain va pouvoir booster la concertation, le travail avec les habitants. Pour cela, il faut une présence sur le terrain* »
- Le problème réside dans la méthode et le temps : « *On fait de la concertation mais pas de la participation. Sur les quartiers en politique de la ville, nous avons l'habitude d'en faire. On a essayé d'innover : rencontres, ateliers, etc... Nous avons mobilisé les collègues, et cela a produit. Nous n'avons pas pu continuer parce qu'il fallait changer en fonction des urgences* ».
- Les conditions pour travailler sur le long terme avec des partenaires relais. « *Avant nous pouvions travailler sur le long terme avec la CAF , des relais, etc...Aujourd'hui, notre relais est un groupe « étalon » d'habitants (qui réunit un petit nombre de personnes : bénévoles et animateurs du centre socio-culturel). On travaille sur des espaces publics en pied d'immeuble ou sur des terrains de jeux* »

- La temporalité du projet urbain impose une proximité quotidienne. « *Il y a tiraillement entre court et long terme. Comment travailler dans la durée ?* »

- **L'articulation projet social/projet urbain :**

- Les ORU/GPV avaient déjà ouvert une nouvelle période dans la conduite des projets avec une montée en puissance des urbanistes et la redéfinition de la place des équipes DSU. Un mouvement confirmé dans le cadre de l'ANRU (*« un calendrier resserré qui implique un pilotage lui même resserré »*)

- Des liens peuvent exister à travers les organisations de services et la conduite des projets. Ainsi par exemple sur Quimper, des liens existent : les deux responsables appartiennent à la même direction, et travaillent dans les mêmes locaux. Il y a un comité de pilotage unique *« très repérable pour les acteurs. Le cadre institutionnel est posé »*.

La question est de savoir maintenant comment l'ensemble des acteurs pourraient accompagner les mutations du quartier. Cette question est au stade de la réflexion. *« Car jusqu'à présent, on a toujours été dans le temps des urgences : montage du PRU, puis, de manière décalée dans le temps, élaboration du CUCS, et cela, avec des moyens humains limités. Le contexte est plus favorable désormais pour penser cette articulation »*.

L'axe « accompagnement du renouvellement urbain », va constituer un fil conducteur prioritaire. *« Comment chacun peut-il intégrer le projet de l'autre ? Comment articuler projets culture, économie... et projet urbain ? »*

- La GUP peut être ce lieu d'accompagnement du projet urbain, comme à Guingamp. Ici, le CUCS s'est élaboré dans le même calendrier que le projet urbain. *« Nous n'avions jamais eu l'occasion de travailler ensemble. »*

La rénovation urbaine a été l'occasion de rassembler des partenaires, notamment sociaux, au sein du comité de relogement pour le suivi des ménages.

En outre, dans le cadre du projet urbain, le réaménagement de la place du Roudourou a permis de réunir les acteurs chargés du PRU, du CUCS, de la GUP, de l'insertion socioprofessionnelle. *« Il faut travailler sur la connaissance et la compréhension du projet par les habitants avant de concerter. »*

La personne chargée de la concertation et de la GUP est présente au quotidien sur le quartier. Un lieu a été mis en place pour regrouper les projets de quartier. *« Projet urbain et CUCS sont en relation »*. Exemples d'actions CUCS et Projet urbain : l'accompagnement sur le relogement ; travail photographique sur le changement d'image du quartier avec un professionnel ; création d'un jeu « trivial poursuite » sur le projet urbain *« pour faire remonter le plus de remarques possibles, surtout, les angoisses. »* *« Il faut des personnes spécialisées sur le terrain »*.

- La place du DSU par rapport à la rénovation urbaine sur Lannion : *« les partenaires travaillaient ensemble depuis de nombreuses années. Les projets urbains n'ont pas bousculé nos manières de faire »*. Pour autant, l'équipe chargée du CUCS n'a pas nécessairement de *« place attribuée, il faut la prendre. »*

- Sur Saint-Brieuc, les missions sont partagées entre collectivités : chaque ville gère son projet urbain et l'agglomération conduit le CUCS. La dimension urbaine du projet est ainsi traitée par chaque commune avec l'organisme HLM concerné. Le CUCS, lui se veut *« complémentaire et transversal »*.

Pour autant, cette partition a priori claire interroge l'articulation entre dimensions urbaine et sociale du projet, en termes de pilotage (Villes/Cabri) et de temporalités : « *les thématiques du CUCS se gèrent sur la durée, le PRU a un calendrier précis. Les temps de mise en œuvre ne sont pas les mêmes* ».

- La perspective de concevoir des actions communes entre CUCS / PRU peut se faire sur des objets. Ainsi, sur Brest : « *on devrait pouvoir avancer. Il y a un projet de jardin collectif partagé (un collectif d'habitants soutenu par la collectivité et BMH). Nous devrions arriver à l'introduire dans le projet d'aménagement du quartier.* ».

La question de la délégation

- Enjeu : rendre légitimes les différents partenaires du projet, leur permettre d'accomplir leurs mission, et de travailler ensemble de manière cohérente en restant dans leurs champs de compétences respectifs.
- La question des moyens pour l'animation du projet urbain ? Ce n'est pas seulement un problème de culture professionnelle, mais de moyens et de délégations. « *En parallèle du montage financier, on aurait peut-être pu, avec des moyens humains, mener une réflexion concertée sur la participation des habitants avec le DSU, la mairie de quartier, BMO...* »
- Les trois problèmes doivent être posés : celui des cultures professionnelles, celui des moyens, enfin, celui des temps
- La délégation comme enjeu fort « *S'il n'y a pas de délégation à l'équipe du CUCS pour la concertation dans le cadre du PRU, il est difficile dans ces conditions d'éprouver son utilité dans le projet, et de dégager du temps pour cela...* »
- La nécessité de « référents » clairement missionnés, pour que les choses soient possibles. « *Le problème, c'est lorsque ce n'est pas inscrit dans nos compétences professionnelles. On n'a alors aucune légitimité* ».