



SESSION-RESSOURCES

Europe et Politique de la ville

Projets urbains intégrés et développement social urbain, quelles articulations?





Etude à partir du PUI de la CARENE, agglomération de Saint-Nazaire

Les 14, 15 et 16 décembre 2011, à Saint Nazaire, la Mission Europe Urbain et RésO Villes organisaient la première Session-ressources Europe et Politique de la ville.

La Mission Europe Urbain, mission nationale d'animation et d'appui aux Projets Urbains Intégrés (PUI), cofinancée par la Datar, le SGCIV, la DéGéOM et l'Union européenne, a conduit entre 2010 et 2011 trois groupes de travail nationaux dont l'un d'entre eux se donna pour objectif: l'articulation des politiques nationale et européenne en faveur du développement social urbain; par l'acquisition de nouvelles compétences, le croisement des approches entre acteurs de terrain, professionnels de l'Etat et des collectivités, décideurs et élus.

Cette initiative prît la forme d'un pilote de formation, expérimenté à Saint-Nazaire en décembre 2011. Elle prend appui sur un territoire, sa stratégie, les dispositifs mobilisés et les réalisations. Son organisation a été confiée à RésO Villes (centre de ressources politique de la ville en région Bretagne et Pays de la Loire), avec la participation de Pays et Quartiers d'Aquitaine (centre de ressources régional sur le développement territorial), la CARENE - Saint-Nazaire agglomération et l'appui du cabinet Ariane Conseils.

Les trois jours de formation ont réuni treize stagiaires des régions Bretagne et Pays de la Loire, d'horizons professionnels différents. Ils ont alterné séquences d'apports théoriques, visites de terrain, présentations du contexte local, table-ronde avec les services de l'Etat, de la Région, de l'agglomération de Saint-Nazaire, chef de file du PUI, puis travail en atelier. La session a été clôturée par une matinée de débat avec élus et



décideurs fortement mobilisés, témoignant ainsi de leur intérêt pour le thème de la formation.

L'atmosphère conviviale a permis aux intervenants et aux stagiaires de s'exprimer librement, de prendre du recul par rapport à leur quotidien créant les conditions d'un véritable échange.

La formation s'est déroulée en trois temps :

- 1 Comprendre la Politique de la Ville, comprendre les programmes européens ;
- 2 Analyser la mise en oeuvre du Projet Urbain Intégré et son articulation avec la politique de la ville ;
- 3 Repérer les freins mais aussi les bonnes pratiques dans la mise en œuvre d'un Projet Urbain Intégré, faire des préconisations.

COMPRENDRE ET CONNECTER LA POLITIQUE DE COHÉSION EUROPÉENNE À LA POLITIQUE DE LA VILLE

L'intégration du volet urbain au sein de la politique de cohésion européenne

Par Emmanuelle Weiss, Ariane Conseil

La politique de cohésion

Modeste au regard du budget français, le budget annuel de l'Union Européenne pour ses 27 membres s'élève en 2011 à 141 milliards d'euros. Quant au budget consacré à la politique de cohésion, il atteint 347 milliards d'euros pour la période 2007-2013, soit 35 % du budget global de l'UE. Fruits de la réglementation adoptée en 2006, trois instruments financiers interviennent pour financer les projets ciblés vers les territoires : Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), Fonds Social Européen (FSE) et Fonds de Cohésion (réservé aux pays du sud de l'Europe).

Structurée et mise en place lors de l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché Commun en 1975, la politique de cohésion a été imaginée pour résoudre le problème de sa désindustrialisation. La création du FEDER visait alors à réduire les écarts de développement entre les régions qui composent les Etats européens (länder, comtés, voïvodi, etc.). Ces écarts de développement risquaient en effet d'entraver la mise en œuvre des trois piliers sur lesquels reposait la Communauté économique européenne : la libre circulation des individus, des marchandises et des capitaux.

Selon leur PIB et leur taux de chômage, toutes les régions de l'UE sont classées en catégories auxquelles sont associés deux objectifs : convergence, compétitivité régionale et emploi, auxquels s'ajoute un troisième objectif : coopération territoriale européenne. Afin de combler les écarts de développement de façon optimale et de concentrer les crédits européens sur les régions qui en ont le plus besoin, 80 % des fonds dédiés à la politique de cohésion leur sont consacrés.

L'adoption de règlements européens traduit les principes de la politique de cohésion en actions opérationnelles et crée un cadre commun à tous les Etats membres, ce qui se traduit pour les régions bénéficiaires, par une sécurité juridique, financière et réglementaire sur la période en cours.

Les principes de mise en œuvre et d'intervention

Les fonds européens ne se substituent pas aux fonds nationaux. C'est au contraire le principe d'additionnalité qui permet de produire un effet levier de l'intervention de l'Europe. Pour bénéficier des moyens supplémentaires alloués par l'UE, les collectivités et les Etats doivent donc participer au financement des programmes qui permettent de soutenir les projets. Une fois les masses financières arrêtées à Bruxelles par le Parlement européen et les Etats membres, les fonds structurels sont répartis pour une période pluriannuelle de sept ans entre les Etats membres. Ce sont les Etats qui répartissent ensuite les fonds entre les régions.

Bien qu'établies au niveau national, les règles d'éligibilité des dépenses aux fonds structurels sont similaires dans les différents pays de l'UE. La France a choisi de désigner les Préfets de Régions comme autorités de gestion (excepté en Alsace où le programme FEDER régional est géré par la Région).

En 2007, la stratégie de Lisbonne a déterminé les bases politiques du système, une approche déclinée à chaque niveau de la programmation. Le Programme Opérationnel (PO) traduit les priorités du Cadre de Référence Stratégique National (CRSN) qui, lui-même, met en œuvre les Orientations Stratégiques Communautaires (OSC). Pour rédiger et mettre en œuvre les PO, socles des projets, les préfets travaillent en partenariat avec les Régions, les autres collectivités et les partenaires économiques.

L'initiative communautaire URBAN 1994-2006

Le domaine de l'urbain ne relève pas d'une compétence communautaire et n'est donc pas défini dans les traités européens. L'histoire montre que l'élargissement de l'UE va de pair avec une augmentation des écarts de développement et que l'Europe concentre un nombre croissant de régions urbaines dont des quartiers en difficulté.

Pour lutter contre l'isolement des quartiers défavorisés en stimulant leur revitalisation économique, l'UE a lancé des programmes expérimentaux, nommés URBAN. Sur la période 1994-1999, URBAN I a mis en place 118 programmes pour un financement FEDER de 953M€.

La genèse de la session ressources

Parmi les trois groupes de travail nationaux initiés par la Mission Europe Urbain en octobre 2010, un groupe questionnait plus particulièrement l'articulation des fonds communautaires et des politiques nationales, particulièrement les politiques de développement social et urbain. Assez vite, la question de la formation des acteurs de terrain, agents de l'Etat et des collectivités, des élus, est apparue comme un facteur clef de facilitation et de mise en œuvre des PUI.

L'agglomération de Saint-Nazaire, avec la forte implication du chef de file PUI local, Gaëlle Daniel, a été retenue comme site pilote. L'organisation de la session a été confiée à RésO Villes, avec l'appui de Christophe Rochard, chargé de mission Ville-Feder au centre de ressources Pays et Quartiers d'Aquitaine et animateur du réseau PUI'20, espace inter-régional d'échanges de pratiques; et d'Emmanuelle Weiss d'Ariane Conseils animatrice du groupe national de travail mis en place par la Mission Europe Urbain « PUI et politiques contractuelles ».

Le groupe a défini les objectifs de la session qui repose sur une approche opérationnelle à partir de l'analyse d'un territoire témoin. « Permettre à tout acteur concerné par les PUI, la Politique de la Ville et la mise en œuvre du FSE, Etat, collectivités, porteurs de projets, d'améliorer ses pratiques professionnelles pour une meilleure articulation de ces dispositifs de manière à les appliquer selon une approche intégrée au bénéfice des stratégies de territoires concernés. Dans cette perspective, il convient d'apporter des connaissances pratiques sur ces dispositifs et de faire connaître les lieux et les personnes ressources pour leur application à l'échelle régionale. »

Le Projet Urbain Intégré

Depuis les années 1990, l'Union Européenne poursuit une réflexion sur le développement des zones urbaines. C'est dans le cadre des questions posées par des quartiers urbains « en crise » et à travers une procédure d'expérimentation d'une méthode « intégrée et participative » que la Commission a d'abord PPU » au titre des actions innovantes du FEDER, puis les programmes URBAN I en 1994 et URBAN II en 2000 jusqu'en 2006. Depuis 2007, nous parlons de PUI. Le PUI est une stratégie de développement d'un territoire introduite par la politique de cohésion sociale de l'Europe pour la période 2007 – 2013.

La politique de cohésion et les fonds FEDER (Fonds européen de développement régional) et FSE (Fonds social européen) qui lui sont dédiés, sont les instruments essentiels de cette action.

Sur la période 2000-2006, parmi les 70 programmes URBAN II (750 M€ FEDER), 9 ont profité à des sites français. La philosophie URBAN visait à « promouvoir la conception et la mise en œuvre de modèles de développement innovants en faveur d'une régénération économique et sociale des zones urbaines en crise ».

La problématique des programmes intégrés consiste notamment à coupler le développement économique à la régénération de l'environnement physique. Sur ce volet, l'articulation entre les programmes financés par l'ANRU (dont les premières conventions ont été signées en 2004) et le FEDER a été difficile à mettre en œuvre. Outre la délimitation des zones, la notion d'intensité de l'aide s'est révélée fondamentale. Laissés au libre choix de l'autorité de gestion, les partenariats locaux ont été privilégiés sur le terrain, mais peu de place a été faite aux acteurs économiques et à la société civile.

La dimension urbaine dans la politique de cohésion en 2007-2013

L'expérimentation s'étant révélée positive, la dimension urbaine a été intégrée dans le droit commun. De façon transversale, sur le principe du mainstreaming, la politique urbaine doit désormais être mieux articulée avec les politiques publiques, comme le développement durable ou l'égalité des chances. Il s'agit d'ouvrir les démarches engagées au sein des Contrats Urbains de Cohésion Sociale sur de nouvelles thématigues (environnement, NTIC, transport, activités économiques...) et vers des partenariats élargis. Le FEDER aide des programmes de soutien axés sur de la compétitivité et la coopération territoriale dans l'ensemble de l'Union Européenne. Le Fonds Social Européen est mis œuvre pour l'emploi et est axé sur quatre domaines principaux : augmenter la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises, améliorer l'accès à l'emploi et la participation au marché du travail, renforcer l'intégration sociale en luttant contre la discrimination et en facilitant l'accès au marché du travail des personnes défavorisées, promouvoir des partenariats pour la

Les Orientations Stratégiques Communautaires définissent des priorités pour intégrer la dimension urbaine. Le premier axe est territorial. Pour réduire les écarts de développement, il faut favoriser l'attractivité des Etats membres, des régions et des villes mais aussi améliorer l'accessibilité des territoires. Le second axe est économique. Sur un registre opérationnel, l'innovation et la création d'entreprise doivent notamment être encouragées. Les nouvelles technologies de communication sont également primordiales. Le troisième axe concerne les ressources humaines avec la création d'emploi et le développement de la formation afin d'améliorer « la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises ». Pour faire face à la crise, la stratégie de l'UE doit nécessairement poursuivre cet effort en 2020.

Les Programmes Opérationnels français

Le PO est un document précis et détaillé présentant un état des lieux, un diagnostic, une stratégie, des axes, des mesures et une maquette financière. Accessible à tous, chaque PO régional peut être consulté sur le site de la préfecture, par exemple « L'Europe s'engage en Pays de la Loire ». Outre les programmes régionaux, le FEDER intervient aussi dans un cadre plurirégional comme l'Arc Atlantique qui concerne la région Pays de la Loire.

réforme dans les domaines de l'emploi et de l'intégration.

Le Projet Urbain Intégré permet aux collectivités de conduire des démarches et projets de revitalisation urbaine, économique et sociale à des échelles plus larges que celles de la politique de la ville tout en ciblant des actions qui doivent avoir des retombées en priorité pour les quartiers prioritaires et leurs habitants, mais pas de manière exclusive. Il constitue la déclinaison opérationnelle du volet « urbain » et territorial de la politique de Cohésion Européenne par une approche intégrée, une ville solidaire. Il s'agit de rompre avec une approche sectorielle des territoires, des problèmes et des politiques publiques pour prendre en compte les dimensions physique, économique et sociale du développement urbain.

La négociation entre la Commission européenne et les autorités françaises a été complexe car la France est passée de 9 sites URBAN en 1994 à 61 Projets Urbains Intégrés pour la période 2007-2013. La concentration des moyens a notamment posé problème en raison du seuil minimum de crédit FEDER exigé par la Commission, soit 5 M€. Le volet économique du projet demeure un élément fondamental de la stratégie support du Projet Urbain Intégré. Pour y répondre, les autorités françaises ont opté pour la méthode des appels à projets qui a défini les critères auxquels devaient répondre les sites candidats au volet FEDER urbain.

Dans la circulaire du 5 octobre 2006, la question de la gouvernance a été également mise en exergue. Si la majorité des PUI est pilotée par les préfectures de région, certains PUI sont gérés directement par des agglomérations, des GIP ou des associations de communes par un système appelé subvention globale.

Cette diversité qui illustre le principe de subsidiarité, pose des questions en termes de gouvernance liée à des différences de pilotage des PUI.

Dans le débat qui suit cette présentation il est rappelé qu'à travers les PUI, la Commission européenne cherche à agir sur le terrain, en impactant le quotidien dans les quartiers et en rapprochant de façon concrète l'Europe des citoyens. Les projets destinés à être portés par les collectivités sur la prochaine période doivent être soumis dès 2012 aux autorités de gestion. L'importance de la programmation est soulignée. Elle permet de construire les politiques publiques dans la durée. Par ailleurs, avant 2007, l'accent était mis sur la réduction des inégalités entre territoires tandis qu'aujourd'hui, si toute l'Europe est éligible, l'exigence porte sur les thématiques.

La définition de la richesse d'un territoire en fonction de son PIB peut soulever des questions mais c'est le Traité de Rome qui a mis en place le système libéral du libre échange en Europe. La politique de cohésion est considérée comme un outil de rééquilibrage permettant de réduire les risques liés à ce choix. En 1994, avec URBAN, l'UE s'est intéressée pour la première fois à la démarche micro-territoriale. Elle s'est parallèlement penchée sur les territoires ruraux.

Si, au regard de l'objectif de cohésion, le choix de certains sites pose parfois question, la gestion du PUI ne dépend pas de la seule décision du préfet. C'est le fruit du travail en réseau mené par les agglomérations et d'un échange avec le Conseil Régional, le couple Etat-Région demeurant fondamental pour répondre aux enjeux du volet urbain. Emmanuelle Weiss précise que la place accordée aux partenariats varie selon les régions. Parfois, l'effet d'aubaine induit une utilisation détournée du FEDER, avec le financement de certains équipements profitant de façon très indirecte aux habitants des quartiers.

La politique de la ville, cohésion sociale et rénovation urbaine

Par Emmanuelle Soumeur-Méreau, Directrice de RésO Villes

Histoire urbaine et genèse de la politique de la ville

Même pour ses acteurs, la définition de la politique de la ville demeure complexe en raison de l'accumulation des cadres législatifs et des dispositifs au fil de trente années de développement. Son premier objectif, la réduction des inégalités entre les territoires, est le plus connu. On l'associe aux notions de discrimination positive, de rattrapage ou de solidarité. Mais sa finalité est double puisqu'elle a également vocation à transformer les autres modes d'action publique, les politiques de « droit commun », pour les adapter aux besoins des territoires. Un rapport de la cour des comptes de 2002, définit la politique de la ville comme une politique de lutte contre l'exclusion, conduite dans un cadre territorial, en faveur de zones urbaines où la précarité sociale est forte. La politique de la ville est menée par l'Etat avec ses partenaires contractuels, en premier lieu les collectivités locales.

La politique de la ville est une réponse aux effets du fort accroissement du développement urbain au XXe siècle. Il s'agit de répondre au phénomène de ségrégation sociale et spatiale qui se caractérisent, en France, par la mobilité des classes moyennes vers les secteurs périurbains, la réappropriation des centres-villes par les classes les plus aisées et la concentration des populations les plus pauvres dans les grands ensembles d'habitat social. Ce schéma tend cependant à évoluer avec la paupérisation des classes moyennes et populaires.

Tandis que les pays anglo-saxons, par exemple, privilégient une approche tournée vers les personnes, la France se caractérise par un regard porté spécifiquement sur certains quartiers, construits massivement par la technique du « chemin de grue », entre 1953 et 1973, jusqu'à la circulaire Guichard. Les grands ensembles apparaissaient comme la solution pour résoudre la crise du logement et démocratiser des éléments de confort « modernes ». Ils servirent d'abord à loger la main d'œuvre ouvrière près des zones industrielles. Après quelques années seulement, les premiers signaux du « malaise des banlieues » ont alerté les pouvoirs publics sur les problèmes liés à cette concentration excessive de logements et entraîné la fin des ZUP (Zones à Urbaniser en Priorité).

Les difficultés émergentes sont, d'une part, de nature urbaine : qualité médiocre du bâti (mauvaise isolation phonique et thermique), desserte insuffisante des transports en commun, équipements publics et loisirs standardisés, développement économique limité... D'autre part, elles relèvent de problématiques sociales, voire sociétales. Les classes moyennes accèdent largement à la propriété, la présence dans ces quartiers n'est parfois plus un choix mais une contrainte. La solidarité ouvrière est progressivement dissoute par la crise économique et le chômage de masse et la concentration de populations issues d'horizons divers (ruralité, Europe et Maghreb notamment) dont la cohabitation est trop récente pour créer une véritable histoire commune et fragilise le « lien social ». Les questions de discrimination et la montée du racisme deviennent prégnantes.

Un tournant est franchi lorsqu'éclatent les premières émeutes en 1981, inscrivant durablement la figure du « jeune de banlieue » dans l'imaginaire collectif français.

La solution dictée par l'urbanisme fonctionnel des années 50 s'est muée en « problème des banlieues ». Ce constat va générer la formation de groupes de réflexion et d'expérimentation locale,

La Mission Europe Urbain est

la mission nationale d'animation et d'appui aux projets urbains intégrés (PUI) français. Créée en février 2010, elle favorise les rencontres entre villes et agglomérations qui bénéficient de subventions au titre du volet urbain de la politique de cohésion. Ses objectifs sont de faciliter la réalisation et le suivi des projets urbains intégrés en appui à l'aide apportée par les autorités de gestion régionales, de faciliter les échanges d'expériences, de créer une dynamique de réseau entre tous les acteurs du volet urbain, du niveau communautaire aux porteurs de projet, et d'améliorer la visibilité du volet urbain, du niveau local au niveau européen.

L'association RésO Villes est un centre de ressources Politique de la Ville sur les deux régions Bretagne et Pays de Loire. Ses objectifs sont de faciliter la mise en réseau et l'échange entre les différents acteurs intervenant dans le champ de la politique de la ville et du développement social en Bretagne et Pays de Loire, de soutenir la qualification professionnelle de ces acteurs, de capitaliser et diffuser l'information relative à la politique de la ville et du développement social urbain. Un autre avec les différents centres de ressources de la politique de la ville existant en France.



posant les bases de la définition d'une nouvelle politique publique : la politique de la ville.

Elle se caractérise par :

- Une gouvernance partenariale, à géométrie variable, mais impliquant a minima l'Etat local et la municipalité et formalisée dans un contrat :
- Une transversalité traduite notamment par son caractère interministériel ;
- Une géographie prioritaire, basée sur un zonage fixé par décret depuis 1996;
- Des moyens additionnels visant à réduire les écarts entre les territoires;
- Une participation des habitants à la définition et à la mise en œuvre des actions à conduire (principe peu mis en application dans la pratique).

Objet de l'action publique, le quartier devient également outil et ressource : l'émergence de solutions est favorisée sur place, au sein de la population. En 1996, avec la Loi d'Orientation pour la Ville, le quartier devient une zone, permettant une discrimination positive, opposable en droit.

Actuellement, elle comprend deux grands axes : un volet cohésion sociale traduit dans les Contrats Urbains de Cohésion Sociale et un volet rénovation urbaine matérialisé par un Programme National pour la Rénovation Urbaine qui ne concerne pas tous les quartiers prioritaires (environ 500 sur 2500).

Au niveau de l'Etat, elle est conduite par le Comité Interministériel des Villes et son Secrétariat Général, tutelle des « agences » nationales, ACSÉ (Agence nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des chances) et ANRU (Agence nationale pour la Rénovation Urbaine). Le binôme Préfet – Maire ou Président d'agglomération définit et pilote localement les différents contrats.

Parmi les principaux acteurs de la politique de la ville, citons les bailleurs sociaux, la Caisse d'Allocations Familiales, les associations, les services publics de l'éducation nationale, de l'emploi, de la police et de la justice.

Politique de la ville et volet urbain de la politique de cohésion

Les croisements sont nombreux entre la politique de la ville et le volet urbain de la politique de cohésion européenne. Les Projets Urbains Intégrés sont mis en oeuvre sur les territoires comportant un Contrat Urbain de Cohésion Sociale, dans une même logique territoriale, avec un enjeu d'articulation agglomération-ville-quartier.

Comment faire pour que les politiques structurantes des agglomérations et des villes se saisissent de la question des quartiers ? Comment favoriser un développement s'appuyant sur les ressources locales? Plusieurs chartes et contrats coexistent actuellement (CUCS, ANRU, GUP, etc.), ce qui en compromet la lisibilité. La segmentation verticale de la politique de la ville, définie en fonction des priorités nationales, complexifie la résolution des problématiques territoriales. La politique de la ville fait sens dans une démarche intégrée et transversale, principes de la politique de cohésion et des PUI.

En 1983, le rapport d'Hubert Dubedout, Maire de Grenoble, préconise de placer la question participative au cœur de la politique de la ville. Aujourd'hui, cette exigence se concrétise via l'information, la consultation et parfois, la concertation. Elle reste marginale même si certaines démarches telles que la la gestion urbaine de proximité se développent et y contribuent.

Si la politique de la ville se veut additionnelle, il est souvent difficile de mesurer les investissements de droit commun dans les quartiers prioritaires. Comme les fonds européens, ces crédits spécifiques ne doivent pourtant pas se substituer aux financements classiques. Fin 2010, le rapport parlementaire Goulard-Puponni questionne les moyens alloués à la politique de la ville. On y apprend qu'en 2009, le budget de l'Acsé représente 0,1 % du budget de l'Etat (environ 2 % en incluant la péréquation, la rénovation urbaine, etc.). Lors de la création de l'ANRU, les bailleurs et les collectivités y consacrent des moyens conséquents, au détriment du volet social plutôt qu'en développant une approche globale et intégrée. Aujourd'hui, les conventions et investissements de l'ANRU arrivent à terme, les réflexions portent sur un meilleur équilibre dans la répartition des moyens et une approche plus globale des projets de territoire.

La politique de la ville a été imaginée comme une réponse provisoire mais la réalité démontre la permanence et l'évolution des problématiques de ségrégation urbaine.

Une période charnière

Envisagée dès 2001, la réforme de la géographie prioritaire est sans cesse reportée bien qu'elle commence à se matérialiser de fait, avec la redistribution des moyens alloués aux territoires. Le travail réalisé sur les montants alloués par habitant dans les zones urbaines sensibles a entraîné un rééquilibrage des crédits en faveur des zones les plus peuplées. Les villes petites et moyennes se voient contraintes de repenser leur propre politique de la ville, choisir leurs quartiers prioritaires et renforcer l'accompagnement de certains sites.

Avec la décision de prolonger les CUCS jusqu'en 2014, une période de trois ans s'ouvre pour réfléchir, trouver de nouvelles idées et réaliser des expérimentations. L'articulation avec les politiques

européennes est à engager maintenant, en vu de la future contractualisation.

La question économique dans les quartiers en politique de la ville

Comment faire du développement économique un levier de développement dans les quartiers ? Les résultats, tant des programmes européens que de la politique de la ville restent peu probants sur ce point. En effet, en dépit de la circulaire du 5 octobre 2006, peu de projets parviennent à activer ce levier, particulièrement complexe. La majorité des projets FEDER se limite encore à une réhabilitation physique. S'affranchissant souvent des projets de territoire issus de la politique de la ville, de nombreuses actions sont gérées de façon autonome.

L'Union Européenne aussi reconnaît l'échec de l'ambition économique de la convention de Lisbonne. Sur ce constat, parmi les 9 URBAN de départ, Strasbourg fait aujourd'hui le choix politique de reléguer la stratégie des quatre axes pour se concentrer exclusivement sur le développement économique. L'emploi et le retour des commerces de proximité dans les quartiers y sont désormais privilégiés. Parmi les PUI 2007-2013 réussis, l'expérience révèle : les pépinières d'entreprises, les maisons de l'ESS, les maisons Pôle Emploi



créées au sein des quartiers, les liaisons entre Zones Franches Urbaines et autres quartiers de la ville.

La politique de la ville ne peut résoudre seule les questions de l'accès à l'emploi, de la formation ou du développement économique dans les quartiers. Cependant, ces questions sont aujourd'hui des axes de travail prioritaires. Dans certaines directions métropolitaines du développement économique et de l'entreprise, les quartiers sont perçus comme des espaces vides. La question de leur développement économique s'intègre mal dans la réflexion. Quand

c'est le cas, il demeure difficile de porter des projets ambitieux au cœur des Zones Franches Urbaines à cause de la frilosité des investisseurs. Concrètement, la diversité fonctionnelle y est certes bénéfique, notamment en termes de lien social, mais l'emploi profite rarement aux habitants eux-mêmes. Comment remédier à cette difficulté? Des effets pervers de la mixité fonctionnelle sont également observés : quand l'installation de bureaux induit une augmentation du prix du foncier et relègue encore plus loin le logement abordable.

Présentation du contexte local de Saint-Nazaire

Par Michèle Burnet, DGA de Saint-Nazaire agglomération

Après les interventions du matin, l'après-midi est consacré à visiter les différents sites de Saint-Nazaire agglomération. « Comment Projet Urbain Intégré et Politique de développement social urbain s'articulentils sur le territoire? Comment l'attractivité et la solidarité à l'œuvre dans ces deux programmes sont complémentaires et peuvent bénéficier aux habitants des quartiers? »

Collaboratrice pionnière de l'actuelle agence d'urbanisme, Michèle Burnet en rappelle la vocation prospective. C'est l'histoire de la ville qui a motivé son approche du développement et qui inspire actuellement la planification urbaine. Aujourd'hui, le PUI de Saint-Nazaire se nourrit d'une réflexion menée sur trente ans, avec des projets structurant le territoire tels que Ville Port.

Une histoire urbaine indissociable de l'histoire maritime, portuaire et industrielle

En 1830, peuplée de seulement 600 habitants, Saint-Nazaire est un avant-port, servant d'abri aux bateaux qui remontent l'estuaire de la Loire jusqu'au grand port commercial de Nantes. Au cours du XIXe siècle, l'émergence d'un bassin portuaire permet à la ville d'accueillir des navires de plus grand tonnage et de s'imposer à son tour comme un véritable port. En 1886, avec la création des lignes transatlantiques et le premier chantier naval, son identité maritime s'ancre à l'aval de l'estuaire. Saint-Nazaire connait un développement démographique exceptionnel (20 000 habitants), renforcé en 1933 par l'expansion de l'industrie navale. Le port est relié à la gare pour favoriser les échanges et les déplacements. La ville acquiert alors une renommée mondiale qui favorise son développement économique. Au début

du XXe siècle, c'est la porte d'entrée vers les Antilles la plus importante d'Europe.

Durant la seconde guerre mondiale, Saint-Nazaire est détruite à 90% par des bombardements alliés préventifs, à l'exception de la base sous-marine construite par les Allemands. En 1943, la reconstruction de la ville respecte les principes de la Charte d'Athènes. Etablie par Le Corbusier, celle-ci préconise la séparation des fonctions : habiter, travailler, se récréer, circuler.

D'après les règles hygiénistes et fonctionnelles, l'urbanisation s'organise de façon concentrique autour du port. Celui-ci est délibérément coupé de la ville, née pourtant de sa fonction industrielle et commerciale. Si le patrimoine bâti profite du confort moderne de l'époque, la reconstruction cloisonne les espaces : laborieux, résidentiel, littoral/loisirs.

Deux phénomènes de dispersion sont alors remarquables. D'une part, l'étalement urbain pavillonnaire jusqu'à l'ouest, où sont construits les grands ensembles sociaux. D'autre part, le déplacement des fonctions industrielles vers les terminaux rapides. Le port comme le cœur de la ville se vident. Au début des années 80, la dévitalisation du centre-ville et le déficit urbain s'accompagnent des difficultés rencontrées dans les quartiers défavorisés.

Le premier projet de développement est établi en 1980 à partir du diagnostic suivant. Une forte dépression ayant suivie la reconstruction, la ville est considérée comme peu attractive. La démographie décroît (– 4000 habitants), conséquence d'une perte de 3000 emplois pour le tissu économique naval et aéronautique. Le BTP et la mécanique déclinent également tandis que le chômage atteint globalement 20 %. L'activité commerciale subit de plus la concurrence de la presqu'île.

Le sens de la ville comme moteur de développement

En 1982, l'équipe municipale établit son plan de référence. Sa stratégie repose sur le sens de la ville : sens social, sens politique, sens de la représentation de l'individu. Comme l'action publique peut être moteur de développement pour la ville, le sens que celle-ci produit peut être source d'enrichissement.

A partir de ce postulat intellectuel, les axes de développement suivants sont décidés :

- diversifier le tissu économique, en faveur notamment du tertiaire, pour ne plus dépendre uniquement du pôle naval et pour ouvrir l'emploi à tous les publics, les femmes en particulier;
- amortir l'impact social en organisant la solidarité entre les territoires ;
- rendre à la ville ses fondamentaux culturels en réactivant son lien avec la mer et le port;
- revitaliser le centre-ville et y relier les quartiers sociaux des extensions ouest;
- inciter un regain démographique en améliorant notamment la qualité d'habitat.

Les premières actions de ce plan de référence s'intègrent dans un Projet Global de Développement (1982-1990):

 création d'un important parc d'activités tertiaires;

- forte implication de la ville dans des projets soutenant les PME : immobilier d'entreprise, création de pépinière d'entreprises, etc;
- accueil de l'enseignement supérieur avec un pôle de formation délocalisé (par l'université de Nantes), grâce au rachat d'une friche tertiaire par la CCI et par la ville de Saint-Nazaire.

Le réaménagement urbain de Saint-Nazaire intègre une restructuration fondamentale des espaces publics ainsi que la création d'un hyper centre, autour d'un nouveau cœur commercial. La reconquête du site portuaire du Petit-Maroc est appuyée par une mise en lumière du port, assortie d'événements festifs. Cette opération culturelle autour de la base sous-marine incite les habitants à revenir sur le port.

En dialogue avec des villes européennes telles que Barcelone, Saint-Nazaire acquiert une dimension internationale sur le volet de la revitalisation urbaine et le rôle de la politique publique.

Entre 1980 et 1990, l'évaluation du plan de référence et d'une décennie d'action publique révèle que Saint-Nazaire est devenue le pôle aval de la métropole grâce à :

- l'émergence d'une complexité urbaine assortie d'une forme de mixité;
- un positionnement politique fort sur le plan local, régional, national, voire international, qui a permis de réussir ce plan de référence;
- une diversification de son économie.

Le Projet Global de Développement

Au début des années 90, se met en place le Projet Global de Développement (PGD 1), précurseur du PUI actuel. Selon le souhait du maire, Joël Batteux, le développement social des quartiers et le processus général de développement sont menés de pair.

Parmi les processus phares du PGD 1, la première phase du projet urbain Ville Port consiste à relier l'océan à la ville, y compris de façon visuelle en investissant la base sous-marine. Celle-ci accueille des espaces publics et commerciaux mais aussi des investissements culturels (le cinéma par exemple). La mixité des logements est également favorisée dans le quartier du port. Ainsi, la friche urbaine et industrielle devient un nouveau quartier de vie, invitant au loisir et à la déambulation.

Au sein du PGD 1, le contrat de ville inclut la réhabilitation du parc locatif social. Les logements des grands ensembles sont réhabilités et reliés à la ville par le réseau des transports en commun. Les nouveaux logements sociaux sont disséminés dans le territoire pour éviter leur concentration. Le bâti du parc HLM inclut désormais une haute exigence en matière de qualité et d'innovation. Les dispositifs d'accompagnement favorisent les outils d'insertion sociale.

En 1992, avec le premier concours de renouvellement urbain, Saint-Nazaire accueille son premier investisseur privé national, ce qui, à l'époque, était considéré comme un gage de modernité et de notoriété, indispensable à la réussite du développement de l'agglomération.



Certains des outils générés par le PGD 1 se sont appliqués à un territoire plus vaste. Parmi eux, en 1990, le contrat de ville (APECABL) s'ouvre aux communes limitrophes ainsi qu'aux communes du Sud-Loire. En 1992, le premier PLH réunit neuf communes. En 1994, le contrat de ville évolue à l'échelle intercommunale

du SIERNA, suivi d'un nouveau PLH, en raison de la nouvelle stratégie liée aux transports urbains. Enfin, en 2001, est constituée la CARENE, communauté d'agglomération de projets.

Cet exemple montre comment la politique de la ville, comme le PUI,

s'inscrit dans la durée des enjeux économiques et sociaux. La continuité de la stratégie et des financements dépend aussi de la stabilité politique d'une ville. Une visibilité sur plusieurs années renforce la capacité à convaincre les financeurs.

METTRE EN ŒUVRE UN PROJET URBAIN INTEGRÉ

Le premier temps de compréhension des politiques publiques et du contexte local a permis ensuite d'aborder la construction et la mise en œuvre d'un Projet Urbain Intégré, avec les services instructeurs de l'Etat, de la Région et le porteur de projet local.

La construction d'un Projet Urbain Intégré

Table ronde animée par Christophe Rochard, Pays et Quartiers d'Aquitaine

Avec la participation de Tiphaine Richard (Conseil Régional des Pays de la Loire), Manuel Klotz (service FSE DIRECCTE des Pays de la Loire), Ludovic Guimas (Préfecture de Région Pays de la Loire), Fabienne Caillault (CARENE - Saint-Nazaire agglomération). atteint 18 % en Pays de la Loire contre 10 % sur le plan national.

Huit agglomérations sont concernées. Pour choisir les sites, ont été prises en compte les agglomérations de plus de 50 000 habitants, déjà dotées d'une approche urbaine intégrée et assorties de partenariats (CUCS, etc...). Sur la période 2000-2006, plusieurs actions étaient portées par les programmes avec des niveaux de dotation similaires.

porté par un gestionnaire différent, Ludovic Guimas souligne l'intérêt de confronter les points de vue en termes d'instruction. Les mêmes règles sont appliquées par l'Etat et la Région même si parfois, les modes opératoires diffèrent d'un service à l'autre. La lecture des textes européens varie parfois légèrement en raison de leur complexité. Promue par l'autorité de gestion (Préfet de Région), la politique de guichet unique est globalement partagée par tous.

Le projet comporte également une volonté de travailler sur la complémentarité FSE en intégrant un objectif de retour vers l'emploi. Si le but est atteint dans certaines agglomérations, il rencontre, sur d'autres, des difficultés de mise en œuvre. Il faut progresser sur ce point pour parvenir à une intégration complète.



Solidarité et attractivité, une construction originale autour de deux axes

Ludovic Guimas rappelle que le Programme Opérationnel FEDER-FSE des Pays de la Loire représente 300 M€. Les volets attractivité et régénération représentent 54 M€ du FEDER (volet urbain). A ces dotations spécifiques, il convient d'ajouter les crédits relevant de politiques sectorielles associées : transport, environnement... La proportion du financement dédiée au volet urbain

La particularité de la région Pays de la Loire réside dans le partage équitable entre le volet de la solidarité, géré par l'Etat, et le volet attractivité, géré par la Région. L'idée étant de sortir du strict champ de la cohésion sociale pour travailler sur l'attractivité urbaine, qui concerne l'ensemble des habitants, tout en maintenant un lien avec les quartiers sensibles.

Concernant le choix de construire un appel à projets PUI autour de deux axes du Programme Opérationnel (PO), chacun

Du cahier des charges au choix des projets

Fabienne Caillault témoigne du lobbying remarquable, porté en 2007 par l'Espace Métropolitain Loire Bretagne (regroupant les agglomérations d'Angers, Nantes, Rennes, Brest et Saint-Nazaire), pour obtenir l'émergence du volet attractivité. Ce lobbying a permis de dépasser la seule logique de solidarité, rattachée au CUCS. Déjà dotée d'une politique forte en matière de cohésion (avec les actions portées par l'ANRU), la Région a soutenu cette démarche. De plus, la possibilité de mobiliser du FEDER a favorisé le soutien à la politique de rénovation urbaine. Les débats, impliquant d'importants projets structurants, se sont déroulés de 2005 à 2008.

Ludovic Guimas rappelle qu'après de nombreux échanges, le PO a été adopté en juin 2007, suivi du lancement officiel de l'appel à projets en septembre 2007. En août 2008, les PUI ont été notifiés par le comité de pilotage aux agglomérations. Durant cette longue maturation, les grands principes ont été adoptés avant de choisir les projets accompagnés. Il a fallu prioriser, tout en tenant compte d'un calendrier contraint. Ce processus a été accompagné d'un dialogue entre l'Etat, les régions et les agglomérations.

Manuel Klotz indique que le service FSE-DIRECCTE n'a pas immédiatement participé à ce processus. En revanche, un partenariat s'est ensuite établi dans une recherche de cohérence et de complémentarité, avec une articulation sur le volet emploi.

La maquette 2007-2013 du FSE n'affichait pas cette priorité. Historiquement, la Région a pourtant intégré une mesure spécifique de soutien aux Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi (10 % soit 25 M €). Durant l'élaboration de la maquette, la question de l'accompagnement des politiques de l'emploi a été posée pour certaines collectivités. Si la discussion portait alors essentiellement sur les chiffres, la démarche actuelle privilégie l'articulation projet-besoin. La problématique propre au FSE demeure la technicité de son intervention, au détriment des actions. Le problème commence partiellement à se résoudre avec la mise en place d'actions en faveur de la bonne gouvernance territoriale.

Le choix des candidatures

Ludovic Guimas indique qu'en Pays de la Loire, la présélection des huit agglomérations n'a posé aucun problème. La répartition de la dotation a demandé en revanche plus de réflexion avec des critères tels que la nature des projets ou le type de population concernée. Le choix même des projets au sein des agglomérations s'est déroulé de façon plutôt consensuelle.

Les pilotes (Etat et Région) ont toujours des réticences à réserver les dotations, en raison de la perte de souplesse et de fongibilité conséquente. Il est ensuite difficile de redéployer le budget sur différents axes, d'où la nécessité de bien choisir en amont les porteurs et les projets, en s'assurant que la dynamique de réalisation soit suffisante. Les tensions budgétaires surviennent quand la programmation n'est pas à la hauteur. Il est alors délicat de réduire le budget accordé parce que la mise en œuvre se révèle difficile.

Ludovic Guimas précise que la proportion des conventions ANRU préexistantes

représente 40 % du PUI. Un projet adossé à un programme préexistant présente naturellement des garanties de bon fonctionnement. Il est toujours plus complexe de devoir organiser et structurer l'ingénierie, installer une gouvernance, intégrer une transversalité dans les services administratifs habitués aux politiques sectorielles.

Par exemple à Angers, l'organisation du PUI est effectivement plus simple avec la prééminence du projet ANRU. Concernant le volet cohésion sociale, grâce à un contrat déjà passé avec le Conseil Général, la liste d'actions était assortie de plusieurs co-financeurs potentiels avant la mise en œuvre du PUI. Il a donc suffi de s'assurer de la fiabilité des opérations envisagées. Le volet attractivité demeure plus complexe à organiser sur plusieurs années car il peut être critiqué sur le plan politique.

La construction des partenariats

Après validation par le Comité Régional de Suivi, une notification est adressée aux agglomérations avec une liste de projets identifiés pour chaque volet, un historique et des éléments de diagnostic. Tiphaine Richard indique que les coûts totaux sont complétés par des calendriers prévisionnels de réalisation. En revanche, les montants attribués ne sont pas notifiés pour chaque opération. C'est ensuite au chef de file d'assurer le suivi des projets et de proposer des modifications en cas de besoin. Le listing d'opérations est donc structurant mais sa souplesse permet l'évolution des projets.

Ludovic Guimas précise qu'en cas de modifications, le dossier est de nouveau soumis à l'autorité régionale de suivi pour validation. Il ajoute que la maîtrise d'ouvrage n'est pas toujours assurée par le chef de file. Alors que l'on attend un effet levier des fonds européens, les crédits FEDER sont souvent débloqués au moment où la programmation et la mise en œuvre des projets sont déjà bien avancées. Ludovic Guimas précise qu'il ne s'agit pas en effet d'une logique de conventionnement avec allocation de crédits. La pré-réservation de crédits garantit cependant une visibilité et une sécurité aux bénéficiaires. Les mécaniques générales et administratives restent en revanche communes à tous les fonds européens.

Les instances partenariales de pilotage animées par les autorités de gestion

Le Comité Régional de Suivi (CRS) des Pays de la Loire se réunit tous les six mois. Cette instance associe les collectivités locales concernées et des partenaires socioprofessionnels (associations, organismes consulaires, syndicats, députés européens...). Les comités de suivis conservent un caractère institutionnel. Ces temps de présentation d'avancement et de perspectives laissent peu d'espace aux débats et aux échanges. Le point d'équilibre reste sans doute à déterminer.

Les Comités Régionaux de Programmation (CRP), plus restreints, se réunissent plus souvent. L'Etat et la Région essaient d'y partager avec les agglomérations des éléments d'actualité et de calendrier mais aussi les évolutions réglementaires et politiques de façon à informer correctement et rapidement. Considérant l'insatisfaction actuelle des participants, une réorganisation des débats et une priorisation des dossiers à aborder seraient souhaitables. Contrairement à d'autres financements européens, le FSE favorise toutefois les échanges. Par ailleurs, les CRP étant pluri-fonds, les intervenants assistent à la séquence qui les concerne.



Cette organisation est compréhensible mais elle amoindrit la visibilité des participants.

Concernant la mise en place d'une animation régionale ciblée sur le volet urbain, l'exemple de la région Languedoc-Roussillon est cité. Avec l'ensemble des chefs de file, celle-ci a mis en place un pré-comité technique permettant des dialogues multilatéraux entre les agglomérations et les PUI, ce qui fluidifie la programmation. Le mouvement collectif des agglomérations via le lobbying d'Espace Métropolitain Loire Bretagne pourrait ainsi perdurer et être enrichi.

Pour certains chefs de file, au lieu de devoir démontrer le bien-fondé de leurs opérations sur des dossiers papier, des échanges hors des lieux institutionnels permettraient de mieux évoquer les enjeux et d'expliquer les projets de façon différente, via des visites de terrain par exemple. Dans ce sens, trois régions (Rhône-Alpes, Ile-de-France et Aquitaine) ont mis en place une réelle animation régionale, avec des temps d'échange permettant d'aborder le fond des projets et de donner à voir concrètement. Au titre du FEADER, le réseau rural a été imposé alors que cette initiative n'existe pas sur le volet urbain. En tant qu'experts du fait urbain, les agglomérations ont parfois des échanges décalés avec les services instructeurs, experts de l'ingénierie et du dispositif. Le dispositif ANRU de suivi des projets pourrait être porteur d'enseignement pour les acteurs du PUI.

Articulation FEDER-FSE

Pour relever l'enjeu de l'articulation des fonds FEDER et FSE, l'échange est essentiel. Afin de résoudre cette problématique, le SGAR et la DIRECCTE vont mettre en place, à partir de 2012, une animation mais aussi une formation des services de l'état et des chefs de projets CUCS. L'idée consiste à expliquer de façon opérationnelle le fonctionnement du FSE sur l'ensemble du territoire régional, en croisant les pratiques et les cultures professionnelles. L'ensemble des acteurs du terrain pourra ainsi s'approprier davantage le FSE. Il est regretté par certains que l'Etat se soit approprié le FSE, comme le FEADER, avec un Programme Opérationnel national excluant les Régions.

Contenu et cohérence

Tiphaine Richard rappelle que si les agglomérations étaient déjà dans une démarche de projets intégrés avant le PUI, cette intégration devient de plus en plus prégnante. Désormais, dans chaque agglomération, un référent a une vision de tous les outils de contractualisation (Etat, région, département, FEDER, etc.), ce qui permet progressivement l'intégration. Ludovic Guimas juge complexe d'articuler les politiques publiques de territoire et les outils. Il faut désormais déterminer quels processus collaboratifs et dispositifs mobiliser pour répondre aux besoins locaux.

Le FEDER constitue un soutien financier assorti d'exigences, notamment en matière de développement durable ou de participation civile. Les acteurs du projet doivent se conformer aux fiches rédigées pour obtenir les crédits. Donc, même s'il s'inscrit dans des actions déjà lancées, le PUI influe de façon positive sur ces dernières, notamment par le caractère innovant de certaines démarches.

Démocratie participative

Concernant la participation des habitants, le PUI a-t-il permis, en France ou ailleurs, de renforcer la participation et l'influence des habitants lors de la définition et de la mise en œuvre du projet ? Quelle est la plus-value du PUI sur la mobilisation de la société civile et des acteurs associatifs ? Aujourd'hui quand un projet est annoncé, le décideur politique est tenu à la concertation même si celle-ci ne porte que sur un équipement. On peut estimer que le PUI a permis d'encourager la prise en compte de la culture, du développement durable et de l'économie énergétique dans les logements sociaux. En revanche, à l'exception de l'Allemagne, l'UE dresse un constat d'échec sur la question de la démocratie participative.

Des habitants, déjà investis dans leurs quartiers lors de démarches concernant les équipements et aménagements des espaces publics, pourraient être intéressés par une vision globale des projets. Ouvrir la gouvernance à la société civile peut constituer un tremplin vers la démocratie participative. La question devient : qui peut porter la parole des habitants, organiser la discussion et assurer le relais à l'échelle régionale jusqu'aux instances propres au PUI ?

Ludovic Guimas confirme le désir des autorités de gestion d'impliquer davantage la société civile dans l'élaboration des projets. Il faut améliorer la communication au sujet des crédits et des champs d'application mais aussi valoriser les actions pour informer les acteurs du secteur associatif, par exemple.

Comment préserver le sens du PUI, gérer la cohésion entre l'axe porté par le SGAR et l'axe porté par la Région?

Tiphaine Richard rappelle que les agglomérations ont répondu simultanément aux quatre axes du projet FEDER. L'axe 4 fonctionne avec une logique de répartition d'enveloppe. Les contraintes réglementaires des fonds européens fixant un financement minimum de 5 M€, des crédits ont dû être réservés sur d'autres projets. Les Comités Régionaux de Programmation (CRP) forment un espace d'échange qui permet notamment de maintenir la cohérence entre ces deux axes principaux, tout en suivant l'avancement des opérations. L'analyse globale des projets évite d'être confronté à des difficultés de pilotage, tout en préservant le sens du PUI comme une démarche intégrée. Au sein de ce travail partenarial, l'Etat et la Région ont le même point de contact identifié.

Manuel Klotz insiste sur la nécessité de distinguer la gestion et le pilotage. Les grandes orientations et les décisions de mobilisation des fonds (FEDER, FSE, FEADER) sont validées en amont lors du Comité Régional de Suivi (CRS), accessible à tous les acteurs du projet. La mise en œuvre locale des opérations y est décidée. Au CRP, les techniciens s'assurent de la bonne mise en œuvre et statuent sur les projets instruits par les gestionnaires. Le gestionnaire n'est pas décideur sauf lorsqu'il valide l'éligibilité du projet et sa viabilité financière. La richesse du PUI réside dans la multitude des interventions mais il faut ensuite hiérarchiser les moyens au niveau de la stratégie (en CRS) ou au niveau de l'instruction (en CRP). Les lieux d'échanges existent bien mais jouent-ils pleinement leur rôle ? Comment améliorer l'animation, la capacité à mettre les projets en débat, la capacité des acteurs à entrer dans le débat?

Le choix pourrait être fait de soutenir le projet intégré dans son ensemble ? Manuel Klotz évoque un manque de communication sur l'intervention européenne. Le projet peut être partagé si le chemin emprunté par les porteurs et les décideurs est le même. Or ce n'est pas le cas quand le projet n'est pas globalement éligible. Dans sa politique de cohésion 2007-2013, l'UE a décidé de soutenir certains axes stratégiques d'intervention et de produire un effet levier sur les actions mises en place. Au sein de certains projets, seule une partie des actions est éligible au regard de la politique commune adoptée par les Etats membres.

Le PUI comme socle commun

Comment articuler les interventions des différents échelons territoriaux, par exemple pour les services d'Etat régionaux (pilotage PUI) et départementaux (ANRU, Acsé) au profit des besoins d'un territoire donné ? Fabienne Caillault estime que, considéré comme un socle commun de négociation, le PUI peut résoudre cette problématique. Il faut que le projet global soit d'abord reconnu

par tous. Ainsi, au lieu de dénaturer son projet pour obtenir des financements, chacun peut ensuite appuyer le volet du projet qui l'intéresse. Cette addition fera effet de levier. Il faut cesser de « sectorialiser » afin de favoriser la convergence des politiques sur le projet.

Pour garantir la réussite d'un PUI, le chef de file doit décloisonner et intégrer tous les partenaires afin d'éviter l'adjonction de projets sans réelle cohérence.

Le PUI et son articulation avec les politiques contractuelles nationales, l'exemple de l'agglomération nazairienne

Par Gaëlle Daniel et Fabienne Caillault (CARENE - Saint-Nazaire agglomération)

Gaëlle Daniel indique que l'agglomération représente le chef de file pertinent à l'échelle du PUI au regard des enjeux de développement territorial qu'elle porte, du quartier au bassin de vie et des compétences de cet échelon territorial (aménagement, habitat, développement économique, transport, politique de la ville notamment).

Dans la gestion du projet et du programme d'actions qui en découle, la dimension temporelle est déterminante. Chaque acteur a son calendrier (maîtres d'ouvrage, collectivités partenaires, habitants, etc), ce qui nécessite de les mettre en cohérence, et d'ajuster les opérations si nécessaire.

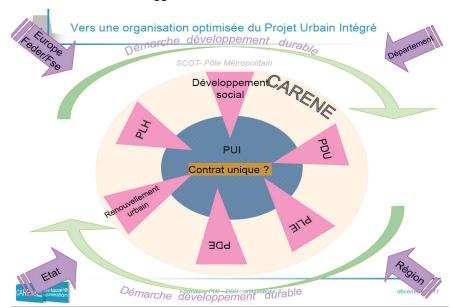
A Saint-Nazaire, l'articulation FSE-FEDER permet de relier l'accompagnement social aux interventions physiques. Ainsi dans le cadre d'un projet de rénovation urbaine, une action spécifique d'insertion professionnelle en direction de jeunes demandeurs d'emploi a été menée. Elle était soutenue par le FSE.

Solidarité et attractivité, comment s'établit le lien entre les investissements de centreville et les quartiers ?

Tiphaine Richard précise qu'il n'existe pas de fongibilité entre les deux enveloppes. Cependant, même si ces deux volets sont séparés, le lien se démontre.

En Pays de la Loire, la dynamique de réalisation semble bonne aujourd'hui, les enveloppes sont consommées. Le tout participe à un même objectif, le développement équilibré du territoire urbain.

Citant l'exemple de Saint-Nazaire (Ville Port et Certé / Quartier Ouest), Gaëlle Daniel confirme qu'il s'agit d'un projet de territoire. Pour l'agglomération, le PUI est un projet de réduction des inégalités sociales et territoriales qui se traduit par



des interventions en territoires prioritaires et sur des lieux de centralité. Ce n'est pas le lieu de l'investissement qui fait le projet mais la manière dont il est mis en oeuvre. Il est rappelé la complexité d'évaluer les politiques sociales. Les indicateurs de réussite devraient idéalement être discutés en amont de l'élaboration du PO. Les PUI réussis de la période

L

La démarche de développement durable de la CARENE : Vers une approche intégrée

2009-2014 Après 2014 2001-2008 2007 - 2015 : PUI première génération volet urbain FEDER Vers une Approche Approche démarche intégrée plus sectorielle: aboutie: intégrée : 7 enjeux : 4 enjeux : - Structurer le développement urbain - La lutte contre le changement Un développement économique pour économiser l'espace multiple et durable climatique - Projet urbain intégré - Le logement, au cœur du - Concevoir un développement développement social, équilibré et solidaire du - Préserver les ressources des générations futures - Favoriser la mobilité et équilibre les modes de déplacement Préserver les ressources des générations futures - Un développement économique - Renforcer les activités historiques multiple et durable et diversifier l'économie - Coproduire un développement durable partagé et exemplaire - Préserver le cadre de vie - Une gestion concertée du projet de décembre 2011 2007-2013 inspireront la prochaine période 2014-2020. Il s'agira de favoriser la

rencontre entre politique de la ville française et programmes européens.

L'articulation FEDER-FSE sera repensée, peut-être via le PUI.

REPÉRER LES FREINS ET LES BONNES PRATIQUES DANS LA MISE EN ŒUVRE D'UN PROJET URBAIN INTÉGRÉ

Le dialogue du vendredi matin animé par Emmanuelle Soumeur-Méreau et Claudine Picherie de RésO Villes a réuni Jean-Pierre GUARDIOLA (Sous-Préfet de Saint-Nazaire) Frédéric BÉATSE (conseiller régional Pays de la Loire, adjoint au maire d'Angers, président de RésO Villes), Sabine DUBOIS (SGAR Pays de la Loire), Arnaud HERVE (DREAL Pays de la Loire), Françoise LESTIEN (Adjointe de

quartier de la Ville de Saint-Nazaire, conseillère communautaire et membre du bureau de RésO Villes), Arlette MOUSSEAU (Adjointe de quartier de la Ville de Saint-Nazaire, conseillère communautaire), Eric Provost (Maire adjoint Attractivité et rayonnement de la Ville de Saint Nazaire, conseiller communautaire).

A partir de la question générale « Comment vous situez-vous dans

l'articulation de la politique de cohésion européenne et des politiques de développement social et urbain ? Quelles bonnes pratiques avez-vous identifiées ? », les stagiaires répartis en trois ateliers ont réfléchi en approfondissant chacun une thématique. Leurs travaux ont alimenté la rencontre avec les élus et les décideurs.

Atelier 1 - Quel positionnement stratégique du PUI parmi les politiques publiques locales ?



Animé par Christophe Rochard et rapporté par Gurval Quartier, chargé de mission politique de la ville, Nantes Métropole.

Sur la question du territoire, le PUI confère aux quartiers l'opportunité de rayonner à l'échelle de l'agglomération, hors du zonage habituel. Dans la région Pays de la Loire, le jeu entre solidarité/ cohésion et compétitivité/attractivité est particulièrement porteur d'interrogation. Le positionnement stratégique du PUI devrait sans doute se situer à l'articulation de ces deux axes, en développant des projets structurants. Cette stratégie nécessite un portage politique, assorti d'une animation de projet interne, au sein des services de l'agglomération, mais également externe, grâce à un élargissement du partenariat aux services de l'Etat, au Conseil Régional, au Conseil Général, etc.

Puisqu'à son origine, la construction des quartiers devait faciliter l'accès de ses habitants à l'emploi, le développement de la ville doit de nouveau intégrer l'accueil des populations défavorisées. L'attractivité doit favoriser l'emploi pour tous, sans se limiter, ce qui est souvent le cas, aux catégories professionnelles supérieures. Sous couvert d'attractivité, l'intégration du volet solidarité dans le PUI se révèle parfois artificielle.

Questions aux décideurs

Comment concilier et traduire dans une stratégie d'agglomération l'attractivité et la solidarité ? Comment les décliner dans des opérations concrètes ? N'y a-t-il pas un risque que l'attractivité soit uniquement au service de la compétitivité entre territoires ? Y a-t-il une place pour la solidarité ? Jean-Pierre Guardiola confirme la dialectique forte existant entre la solidarité d'un territoire et le développement de son attractivité, objectif pertinent devant être encouragé. Pour parvenir à une conciliation en évitant les tensions, la dimension et le périmètre des structures intercommunales portant cette stratégie doivent demeurer cohérentes au regard de la réalité du terrain.

Selon Arlette Mousseau, la situation actuelle nécessite que les acteurs politiques redéfinissent la solidarité et les besoins essentiels des populations. En cette période de crise économique, il est particulièrement important d'approfondir la transversalité entre solidarité et attractivité, pour pouvoir déterminer les solutions de demain.

Eric Provost confirme que la notion de territoire est, sur cette question, fondamentale. Depuis plusieurs années, avec la création des EPCI notamment, les frontières administratives ont été franchies pour raisonner à l'échelle métropolitaine. Les systèmes de gouvernance demeurent toutefois liés aux compétences respectives des collectivités concernées.

Votée à la CARENE - Saint-Nazaire agglomération, la création de deux futurs pôles métropolitains sera croisée avec la notion de réseau au-delà de l'aspect physique du territoire. A cette échelle, les risques d'une concurrence stérile peuvent être contournés. Ainsi, les cinq villes de l'espace métropolitain de l'Ouest présentent déjà ensemble la globalité de leurs projets dans les grands salons de l'immobilier d'entreprise. Si chaque ville a préalablement identifié ses atouts, la

concurrence frontale s'efface au profit d'un atout global qui donne plus de force à ces opérations de promotion. Par ailleurs, Eric Provost rappelle que l'enjeu de la taxe professionnelle se mesurait auparavant à l'échelle communale. La suppression de cette taxe a obligé les collectivités à chercher, audelà des ressources fiscales, les moyens de développer l'attractivité du territoire. Or, le développement par l'attractivité permet aussi d'obtenir les ressources nécessaires à la solidarité.

Atelier 2 - Comment renforcer le portage politique du PUI ? Comment améliorer la gouvernance du projet ? quelle est la place de la société civile et des habitants ?

Animé par Romain Briot, rapporté par Anne Gaëlle Cléach, chef de projet ANRU, ville de Saint Herblain.

La période actuelle arrive à terme avec la fin des PUI, des CUCS, de l'Acsé et de l'ANRU tandis que se précise la perspective de temps électoraux. La crise économique et intellectuelle impacte aussi les professionnels de la politique de la ville.

Poursuivant l'objectif d'un projet de territoire intégré, le groupe émet la proposition d'un GIP réunissant trois agglomérations: Nantes Métropole, Saint-Nazaire agglomération, Cœur Estuaire. La mise en œuvre d'opérations structurantes nécessiterait des investissements lourds, avec un principe de financement simple, croisant droit commun et politiques spécifiques.

Quelle serait l'échelle de ce projet ? Quels en seraient les territoires prioritaires ? Le zonage actuel serait totalement repensé. La pertinence d'un pôle métropolitain reliant Nantes à Saint-Nazaire serait renforcée en priorisant selon les difficultés sociales et non selon la localisation géographique, en évitant la stigmatisation des territoires. Actuellement, les dispositifs sont nombreux dans les quartiers dits prioritaires alors que les habitants des zones rurales rencontrent plus de difficultés à être aidés.

Question aux décideurs

Au regard du contexte actuel, nous avons imaginé à titre d'exemple un projet de territoire intégré au niveau de l'aire métropolitaine Nantes Saint-Nazaire à l'échelle de trois agglomérations, se traduisant par un contrat unique et piloté par une structure transversale (GIP) : Préfet de Région, Président du Conseil Régional et du Conseil Général et des agglomérations, pour la période 2014 – 2021 :

L'objectif serait la lutte contre les inégalités sociales et territoriales, le GIP définirait sa propre géographie prioritaire, des projets transversaux mêlant investissement (85%), actions immatérielles (10%) et moyens dédiés à la participation des habitants (5%), les



différents fonds (CUCS, ANRU, FEDER, FSE et droit commun) seraient mis en commun. Qu'en pensez-vous?

Jean-Pierre Guardiola estime que l'idée d'une structure transversale sert les spécialistes qui éprouvent des difficultés à se coordonner et se rencontrer. Cependant, ce type de formule éloigne mécaniquement les habitants des projets qui les concernent. La diminution constante de la participation aux élections locales inquiète les pouvoirs publics. La commune doit redevenir le lieu naturel de la participation des citoyens. Françoise Lestien regrette que la place accordée à la participation civile demeure encore trop modeste dans la construction des projets urbains.

Arlette Mousseau estime que les habitants se sentent dessaisis par une approche territoriale trop vaste. Dans une culture du quartier, voire du microquartier, ils doivent percevoir immédiatement en quoi le projet les intéresse. Frédéric Béatse rappelle que la participation est née d'une crise citoyenne. Puisque les habitants appréhendent avec difficulté les projets trop rassemblant, il faut en améliorer la lisibilité en évitant le croisement excessif des financements et la multiplicité des partenaires.

A la remarque d'une éducation citoyenne permettant de mieux associer les habitants aux projets qui les concernent, Françoise Lestien estime, sur cet aspect pédagogique, qu'il appartient aux élus de donner aux habitants les moyens de comprendre comment se construit une ville. Sans empiéter sur les responsabilités inhérentes à chaque fonction, les habitants devraient être encouragés à intégrer une démarche collective. Comment organiser la délibération avant d'engager le processus décisionnel ?

Sabine Dubois souligne la cohérence du PUI nazairien, ancré à l'histoire du bassin. Avec la création du théâtre, la collectivité prend appui sur son histoire profonde pour aboutir de façon communautaire à un projet. L'intérêt et la participation des habitants font sens dans ce contexte.

Frédéric Beatse rappelle certains écueils à éviter. Ainsi, la solidarité de certaines communautés de communes induit parfois l'exclusion des communes voisines. Il faut également être vigilant sur l'effet dispositif qui entraîne une logique d'opportunité. Intégrer une véritable logique de solidarité implique la prise en compte des difficultés réelles de certains territoires. Pour réussir un tel projet, il faut veiller à respecter l'équilibre entre les dispositifs et les moyens de

chaque collectivité, ces derniers devant être renforcés si nécessaire. L'attribution de primes aux communes qui jouent le jeu de la cohésion sociale peut constituer une solution envisageable.

Eric Provost confirme l'effet levier des financements croisés. L'échelle politique pertinente, quand il s'agit de la participation des habitants lui semble celle de la commune ou du quartier, en préservant une action politique de proximité. Par ailleurs, il est essentiel que soit maintenue une clause de compétence générale à tous les échelons des collectivités, notamment pour agir dans le domaine de la culture.

Il est aussi rappellé la création de la structure associative OGIM Nantes Saint-Nazaire, qui mutualise la gestion des PLIE. Cet outil de gestion permet aux agglomérations de se concentrer sur leur projet de territoire favorisant l'insertion professionnelle.

Atelier 3 - Quels besoins d'animation, d'ingénierie, au service d'un projet local, le PUI fait-il émerger ?



Animé par Emmanuelle Weiss, rapporté par Claire Parda, chargée de mission urbanisme et services urbains, Ville de Nantes.

Les champs couverts par l'animation du PUI seraient les suivants : Réseau, partenariat et lien entre décideurs et opérateurs- Echange, communication, partage, écoute - Adaptation et évolution des projets.

Les modes opératoires de l'animation s'adapteraient aux différentes échelles :

- agglomération, avec une équipe projet pour définir la stratégie et assurer la transversalité. Equipe constituée d'un ensemble de correspondants (directions impliquées dans le PUI);
- régionale avec un lieu de rencontre entre les instances liées au PUI et les chefs de file;
- interrégionale en actionnant le réseau Espace Métropolitain Loire Bretagne.

Si les moyens des structures sont suffisants, une ingénierie interne peut déployer cette animation. Son rôle consisterait à accompagner les porteurs dans la gestion administrative et financière de leurs projets, de l'émergence jusqu'à la mise en œuvre. Une formation sur les enjeux du projet et sur les modalités de gestion serait pertinente. Un GTP (Groupe Technique Permanent), impliquant les élus, serait consacré au PUI. Les autorités de gestion assureraient la formation des chefs de file.

La place de la société civile reste encore à définir. Une attention serait portée aux petits porteurs avec un système d'avance, pour leur permettre de s'extraire des contingences administratives et financières.

Questions aux décideurs

Comment envisager une animation globale (CUCS, ANRU, PUI) régionale? Avec quels partenaires? Quelle place dans cette animation pour l'Espace Métropolitain Loire Bretagne? Quel accompagnement administratif et financier des « petits » porteurs de projets?

A travers le comité régional de l'habitat, Arnaud Hervé souligne la volonté d'articuler les différentes politiques de l'habitat et de l'aménagement en Pays de la Loire, en travaillant notamment sur les animations globales. Le jeu des acteurs (services de l'Etat, collectivités locales) est essentiel pour articuler les dispositifs (droit commun, rénovation urbaine) et réussir un projet intégré.

Concernant les politiques intégrées avec les fonds européens, Sabine Dubois cite l'exemple (appuyé par le SGAR et la DIRRECTE) de la gestion de petits projets FSE, réalisée par la CRESS et assortie d'une subvention potentielle (jusqu'à 23000 €). Cet accompagnement est efficace pour tout porteur de projets dans des domaines variés, la création d'une filière de culture biologique en Sarthe par exemple.

Eric Provost demeure sceptique sur la place de l'Espace Métropolitain Loire Bretagne dans une fonction d'animation. Ce pôle joue en revanche un rôle essentiel dans les échanges de bonnes pratiques entre les territoires. Ces débats ont permis de travailler sur l'insertion et le retour à l'emploi. Ils ont également influencé la prise de décisions sur Saint-Nazaire et Nantes.

Frédéric Béatse souligne la nécessité d'intégrer la totalité des territoires d'une région. Une échelle pertinente doit notamment être définie pour les petits territoires qui rencontrent des difficultés, incluant la possibilité de déléguer aux agglomérations certains éléments de leurs projets.

Françoise Lestien reconnaît les difficultés rencontrées par les petits porteurs de projet. L'idée de l'animation globale est intéressante pour faire face aux dispositifs trop sectoriels. Ceux-ci entraînent une adaptation de certains projets en vue d'obtenir des financements, ce qui impacte la cohérence régionale.

CONCLUSION DE LA SESSION-RESSOURCE EUROPE ET POLITIQUE DE LA VILLE



En conclusion de cette première Session-ressources Europe et Politique de la ville, Romain Briot insiste sur la prochaine période européenne 2014-2020. En effet l'UE prévoit une plateforme de trois cent villes européennes, avec un seuil maximum de 20 villes par Etat. Cette plateforme d'échange complètera le programme URBACT. Les réflexions et les négociations débutent actuellement au sein de chaque Etat pour répondre à la proposition règlementaire. Les négociations se poursuivront entre Etats membres puis avec la commission européenne. Début 2012, un cadre stratégique commun sera établi pour régir la politique européenne de cohésion. Il précédera le contrat de partenariat liant l'UE à chaque Etat membre, fin 2012. Enfin, en 2013, seront rédigés les Programmes Opérationnels régionaux associant Région et Etat membre. Les projets de la prochaine période doivent donc être préparés aujourd'hui.

Pour la première fois, la dimension urbaine est inscrite de façon obligatoire dans les propositions de règlements de la commission européenne. 5 % du FEDER national de chaque pays devra être réservé au PUI, une disposition inspirée de l'expérimentation française. Un échange confrontera tous les acteurs français de l'urbain pour discuter des bonnes pratiques du terrain et des exemples concrets de PUI réussis sur 2007-2013.

Les Contrats Urbains de Cohésion Sociale, principal cadre contractuel de la politique de la ville ont été prorogés, jusqu'à 2014. Des chantiers importants démarrent dès 2013 qui préparent des réformes pour l'avenir de l'action publique dans les quartiers d'habitat social. Pour Emmanuelle Soumeur-Méreau, directrice de RésO Villes, cette « fenêtre » temporelle offre cependant la possibilité de relier la politique de la ville et le volet urbain de la politique de cohésion dont la nouvelle programmation 2014-2020 se discute actuellement. En quoi ces deux politiques publiques se rejoignent-elles? La politique de la ville engage une période charnière, de renouvellement. Après 30 ans de développement, est-elle toujours pertinente? Dans

cette réflexion, la politique de cohésion vient réaffirmer un certain nombre de fondamentaux: la territorialisation, la globalité et la transversalité, la participation des habitants. Mais elle apporte également du renouveau : les principes et méthodes du développement durable qui irriguent davantage les politiques européennes que les politiques nationales, la place du champ économique, peu traité dans la politique de la ville. Enfin, l'enjeu majeur pour les politiques urbaines territorialisées, qu'elles soient européennes, nationales ou locales est bien de clarifier et de mutualiser leur gouvernance locale et leurs moyens au service de projets de territoire coproduits.



Premier Ministre

Ministère de l'égalité des territoires et du logement Ministre délégué à la ville Ministère des Outre-Mer Avec :

Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale

Secritariat Général du Comité interministériel des villes

Délégation Générale à l'Outre-Mer







La Mission Europe Urbain est un projet cofinancé par l'Union européenne dans le cadre d'Europ'Act. L'Europe s'engage en France avec le Fonds européen de développement régional.





Centre de ressources politique de la ville Bretagne Pays de la Loire 23 rue des Renards – 44300 Nantes

Téléphone 0240580203 – Télécopie 0240580332 resovilles@resovilles.com – www.resovilles.com