



Construire l'échange sur le renouvellement urbain en Europe : le réseau REGENERA

Rémy Nouveau et Alexander Wagner reviennent ici sur leur propre pratique : conduire un réseau d'échanges européen qui porte sur le renouvellement urbain et l'intégration sociale dans le cadre du service politique de la ville et renouvellement urbain du Grand Lyon. Ils témoignent du processus de construction du réseau sur une matière particulièrement complexe et de celui d'une production de connaissances sur les questions urbaines en Europe.

À L'ORIGINE DU RÉSEAU : DES PROBLÈMES EN COMMUN

La question originelle qui a motivé cet échange renvoie directement aux problèmes d'équilibre social et urbain qui caractérisent toutes les grandes agglomérations. Le paradoxe de ces agglomérations est d'être à la fois le lieu privilégié de développement et de création de richesses et le lieu de regroupement des populations les plus pauvres, issues parfois d'autres régions ou pays. Les espaces d'accueil de ces populations évoluent dans le temps et sont toujours très fortement stigmatisés. Ce sont fréquemment des lieux d'expression de difficultés sociales, voire d'insécurité et de délinquance. Afin de lutter contre ces déséquilibres au sein des agglomérations, des opérations sont lancées selon une double entrée. Un volet physique qui suppose des phases de démolition et de reconstruction de logements et un volet social qui tente d'intervenir de manière coordonnée sur toutes les dimensions de la réalité urbaine (sociale, économique ou culturelle). C'est ce que l'on appelle communément l'approche intégrée du développement urbain.

Cette approche représente une démarche d'initiative résolument locale. Les dispositifs et financements d'origines diverses (européennes, nationales, régionales, de droit commun, issus de dispositifs ciblés ...) doivent être orchestrés au niveau local, ce qui nécessite la construction de transversalités au sein et entre les institutions.

LES OBJECTIFS DU RÉSEAU : AU-DELÀ DES QUESTIONS TECHNIQUES, UNE VISION TRÈS POLITIQUE

L'objectif de REGENERA est d'approfondir les méthodes mises en œuvre dans les différentes villes et, au-delà du cadre posé par les politiques nationales, d'expertiser les marges de manœuvre existantes localement entre les habitants, les partenaires et une ville qui permettent de construire des projets en réponse aux problèmes rencontrés.

Sur l'impulsion de la France, la Commission européenne a lancé le programme d'initiative communautaire « Urban » qui correspond, en terme

d'approche, à la politique de la ville initiée en France. Ce programme a évolué, mais il reste l'un des cadres de référence pour l'intervention de l'Europe auprès des villes. Au moment où la négociation sur la réforme des fonds structurels pour la période 2007-2013 bat son plein et qu'une nouvelle génération de contrats de ville en France devrait voir le jour, une réflexion commune des Européens sur les capacités locales de mener une politique de renouvellement urbain à la hauteur des problèmes urbains et sociaux était donc la bienvenue.

La spécificité de REGENERA se caractérise aussi par son appartenance au programme européen Urbact (voir article de Jean-Loup Drubigny, p.6). Les réflexions menées dans le réseau REGENERA ne se limitent pas aux 15 villes participantes mais se démultiplient par une confrontation avec la production des autres réseaux d'Urbact et des 160 villes qui y sont associées. Cette convergence de réflexions des villes européennes sur leurs capacités et compétences en matière de renouvellement urbain, si elle n'est pas omniprésente dans le travail quotidien, justifie et nourrit fortement les objectifs politiques de REGENERA.

L'ACQUIS DE L'APPROCHE INTÉGRÉE DANS LES VILLES DU RÉSEAU

La conception d'une approche intégrée du développement urbain et la mise en œuvre de projets transversaux à partir des réalités urbaines et sociales complexes constituent un idéal pour la majorité des participants au réseau REGENERA. Certains sont à la pointe, d'autres encore au stade de la découverte, l'unanimité quant à la nécessité de poursuivre cette démarche est néanmoins le trait commun de ces villes partenaires. **Chacune apporte ainsi au réseau ses acquis tirés de pratiques performantes dans nombre de domaines :** un programme de renouvellement urbain avec un logement de très haute qualité à Glasgow, les dispositifs de participation à Berlin ou Birmingham, une vraie politique d'agglomération sur le thème du renouvellement urbain au Grand Lyon ou encore le traitement intégré des questions de sécurité à Turin. À chaque fois, ces pratiques ne se limitent pas à des mesures superficielles mais s'attaquent à des questions qui sont à l'origine de la précarité urbaine avec notamment l'accent mis sur le logement et l'emploi.

LE FONCTIONNEMENT DU RÉSEAU

REGENERA rassemble 15 villes issues de 9 pays européens. Il s'agit en général de grandes villes avec des quartiers comparables à l'agglomération lyonnaise. Sur une durée de trois ans (2004-2006), le

réseau travaille autour de trois thèmes pivots : **la régénération physique, l'intégration des populations issues de l'immigration et la mobilité**, ces trois thèmes représentent la déclinaison de l'approche intégrée du développement urbain telle que l'a envisagée REGENERA.

À l'origine des échanges, chaque ville a choisi un ou deux projets de renouvellement urbain qui font l'objet d'un suivi tout au long des travaux du réseau, ensuite visités et analysés sous différents aspects au gré des différentes réunions thématiques. Ainsi, les participants ont les moyens de construire une connaissance fine des territoires car les villes sont censées assurer une participation continue des mêmes personnes pour l'ensemble des échanges. Si les participants sont pour la grande majorité des techniciens, la rencontre avec la société civile et les élus est vivement encouragée.

L'échange entre les villes se fait au rythme de 4 réunions thématiques par an. Deux participants par ville sont invités à des réunions de deux jours qui se déroulent à chaque fois dans une ville différente et qui rassemblent une trentaine de personnes par session. Ces réunions permettent de visiter à terme l'ensemble des villes du réseau et d'échanger à chaque fois sur un thème particulier qui met en évidence la dimension « approche intégrée ». Les premières rencontres en 2004 et 2005 ont ainsi été consacrées à la politique du logement, la participation des habitants, la sécurité et le développement économique...

Chaque ville a ensuite la possibilité d'envoyer trois personnes dans une des autres villes pour étudier les projets de renouvellement urbain de plus près pendant une période de cinq jours..

Le travail de REGENERA est accompagné par trois chercheurs en charge des trois thèmes principaux. Cet appui externe, directement pris en charge par le programme Urbact, a permis d'élaborer une méthodologie globale pour les échanges d'expériences et contribue à la formulation des thèmes de travail et donc à l'application concrète de la méthodologie d'origine. Les experts, dont le rôle est central, travaillent étroitement avec le Grand Lyon qui assure le pilotage du réseau. Ils formulent des questionnements précis auxquels les sessions de travail dans les villes tentent de répondre et synthétisent les réflexions sous forme de rapports. Cet important travail de capitalisation et de conceptualisation des projets examinés est difficile à réaliser dans un réseau composé surtout de professionnels du renouvellement urbain qui n'ont pas souvent le temps de prendre du recul par rapport à leur pratique. L'ensemble des projets, des travaux réalisés

et les actualités de la vie du réseau sont disponibles sur un site internet².

L'ÉCHANGE, UN PARTENARIAT À CONSTRUIRE

Après un an d'existence, un constat s'impose : trois années sont insuffisantes pour réussir un travail productif entre une quinzaine de villes européennes. Un réseau comme REGENERA ne peut fonctionner et donc produire de la réflexion si l'ensemble des participants ne s'approprie pas la méthodologie du réseau et la charge de travail qu'elle demande. Au début de l'expérience, chacune des villes a apporté sa propre vision des échanges et des thèmes à traiter. C'est à partir de leurs attentes que s'est construit le réseau, en coproduisant une méthode et un programme de travail. Malgré un travail préparatoire en amont, ce processus de coproduction a pris 6 mois et trois réunions des partenaires de REGENERA.

Par la suite, il s'agissait aussi de se connaître mutuellement, le facteur personnel est important dans ce « travail à distance » qui ne répond pas à des nécessités immédiates. Un environnement de confiance est essentiel pour permettre aux participants d'exposer leurs projets devant d'autres villes, avec leurs acquis, mais aussi leurs faiblesses.

Enfin, les projets et approches intégrés de renouvellement urbain ainsi que la diversité des contextes locaux exigent un travail d'échange en continu pour permettre aux participants de comprendre le fonctionnement de l'autre. Ce n'est pas en quelques jours de réunion sur place qu'il est possible d'appréhender un projet de quartier d'un partenaire européen. On s'aperçoit alors de l'importance du facteur temps : trois ans, c'est court.

Deux indicateurs nous permettent de croire que le réseau commence à fonctionner. On constate ainsi que la quasi-totalité des villes contribue activement et régulièrement à la production du réseau. Par ailleurs, le besoin de discussions entre les participants prolonge de plus en plus les soirées lors des réunions du réseau. Lancé à Milan en avril 2004, REGENERA se terminera par une conférence finale ouverte au Grand Lyon fin 2006. ■

Rémy NOUVEAU et Alexander WAGNER

1. Grand Lyon, Milan, Turin, Pescara, La Haye, Berlin, Glasgow, Belfast, Birmingham, San Adria de Besos et Santa Coloma de Gramenet (Barcelone), Saint Étienne, Varsovie, Prague et Budapest.

2. www.urbact.org/regenera