

ACCOMPAGNEMENT MÉTHODOLOGIQUE ANIMER ET FAIRE VIVRE LA DYNAMIQUE DU CONTRAT DE VILLE

SYNTHÈSE DE LA JOURNÉE DE CADRAGE DU 19 MAI 2016, À LYON



Le CR•DSU propose en 2016 un accompagnement méthodologique à l'adresse des équipes politique de la ville des sites nouveaux ou faiblement dotés en ingénierie. Cet accompagnement de trois journées, est assuré par Pascale Marguerettaz, consultante (AZ études & conseils), spécialiste des politiques de cohésion urbaine et sociale. La présente synthèse est un complément à son support d'intervention diffusé aux participants. Elle précise certains points clés de la présentation et met en exergue les principaux éléments de discussion avec les onze professionnels présents.

LA COHÉSION SOCIALE, AU CŒUR DES ENJEUX DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Selon l'article 1er de la loi de février 2014, dite loi Lamy : « La politique de la ville est une politique de cohésion urbaine et de solidarité, nationale et locale, envers les quartiers défavorisés et leurs habitants. »

Après avoir présenté quelques repères historiques pour appréhender la notion de cohésion sociale, Pascale Marguerettaz propose de retenir la définition qu'en donne le Conseil de l'Europe : « *La capacité de la société à assurer de façon durable le bien-être de tous ses membres, incluant l'accès équitable aux ressources disponibles, le respect de la dignité dans la diversité, l'autonomie personnelle et collective et la participation responsable* ». L'absence de répartition équitable des ressources et des biens que la société produit dégrade la cohésion sociale. Cette définition énonce l'ensemble des notions chères à la politique de la ville, politique complexe qui se situe à l'interface d'une multitude d'institutions, et qui doit apporter des solutions concrètes et rapides à des populations en situation d' « urgence » sociale et économique.

Les équipes politique de la ville doivent prendre en considération le sentiment de frustration que l'absence de répartition équitable des ressources et des biens peut provoquer chez les habitants des quartiers. La politique de la ville est souvent présentée comme une « *politique publique en résistance des grands phénomènes qui produisent des inégalités sur différents champs sanitaires, économiques, culturels, etc.* ». Par leurs interventions, les équipes tentent d'effectuer des rééquilibrage dans le partage du bien public.

Paradoxalement, cette politique est souvent jugée, par nature, discriminante. Les élus doivent faire face aux interpellations de certains habitants qui dénoncent des interventions exclusivement destinées aux populations d'une zone spécifique de la commune. Ce sentiment d'injustice oblige les équipes politiques et techniques à argumenter et communiquer sur le bien fondé des actions menées.

Comment faire coïncider cohésion sociale et mixité sociale ? Plusieurs participants précisent que les habitants des quartiers voient souvent d'un mauvais œil le mélange avec d'autres classes sociales et ont peur d'être progressivement évincés du quartier. « *Les gens du quartier n'ont pas forcément envie de mixité. C'est un vœu qui vient d'en haut, de nos élus. Les populations veulent vivre au contact de gens qui leur ressemblent, qui partagent des similitudes dans leurs conditions de vie. Cet attendu est légitime. On n'embête pas les riches qui vivent entre eux...* ».

Pour les professionnels présents, l'enjeu principal est de mesurer si les effets des actions répondent à la commande publique ou si on reste dans une situation de « pansement sur une jambe de bois ». Comme le souligne certains d'entre eux, « *la politique de la ville c'est du plâtrage. Il faut agir différemment. Une politique de peuplement serait plus efficace pour éviter de concentrer les difficultés sur un même quartier.* »

LE CONTRAT DE VILLE, UN OUTIL AU SERVICE D'UN PROJET DE COHÉSION SOCIALE ET TERRITORIALE

Élaborer un projet territorial de cohésion urbaine et sociale, c'est créer un cadre de référence local que l'institution pilote va adopter pour apporter des réponses pertinentes aux inégalités observées sur le territoire. L'institution, en l'occurrence la collectivité locale (commune ou EPCI) en politique de la ville, qui formalise ce projet en porte la responsabilité. Celui-ci est formalisé dans différents documents de planification, notamment dans le contrat de ville lorsque le territoire est classé en géographie prioritaire de la politique de la ville. Néanmoins, pour ces territoires, il ne faut pas compter sur le seul contrat de ville pour faire évoluer toutes les situations « *inacceptables* ». « *On parle de géographie prioritaire mais, en réalité, ces territoires sont loin d'être prioritaires pour les politiques publiques classiques* ».

La loi du 21 février fixe les objectifs et modalités de mise en œuvre du contrat de ville. Elle pose trois approches fondamentales, sur lesquelles les professionnels peuvent s'appuyer pour animer et faire vivre la dynamique du contrat de ville :

1. La contractualisation : le contrat de ville engage conjointement et réciproquement les signataires ; Pascale Marguerettaz indique que les termes « conjointement » et « réciproquement » sont essentiels à faire valoir, notamment dans des situations où les relations avec certains signataires du contrat de ville se distendent. Le chef de projet est légitime à interpellier les signataires pour les rappeler à leur engagement.

2. La territorialisation : l'intervention doit se faire au bénéfice de quartiers identifiés comme relevant de la géographie prioritaire.

Pascale Marguerettaz souligne avec force le fait que la priorisation territoriale est avant tout une méthode d'intervention pour cibler des zones de précarité. Rien n'empêche une commune qui n'est pas en géographie prioritaire mais ayant repéré des problèmes d'inégalités sociales territoriales de réfléchir à un projet territorial de cohésion sociale et urbaine. Cela permet de renforcer les arguments auprès de financeurs potentiels, de débloquer certains crédits d'intervention.

En revanche, utiliser cette notion dans une communication peut être stigmatisant pour les populations. Pour autant, les professionnels doivent intégrer cette contrainte de « zonage » parfois rigide, sans s'interdire de questionner les pilotes sur le bon sens de cette démarcation.

Les participants débattent sur les périmètres des quartiers de la géographie prioritaire et le quota du nombre d'habitants du quartier bénéficiaires des actions financées dans le cadre du contrat de ville. Pour certains, « *Ces quotas sont des garde-fou pour être sûr qu'on cible bien les populations qui en ont le plus besoin. Ils sont malgré tout nécessaires.* »

3. La mobilisation des politiques publiques de droit commun : les actions spécifiques (financées par des crédits dédiés) ne doivent pas se substituer à l'intervention des politiques publiques censée profiter à tous de manière équitable (c'est-à-dire en fonction des besoins).

UN SYSTÈME DE GOUVERNANCE À AFFIRMER DANS LE CONTRAT DE VILLE

« Une instance de pilotage est instituée en vue de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation du contrat de ville. Son organisation et son fonctionnement sont précisés par les signataires du contrat de ville. » Chapitre II – art.6 – alinéa 1er de la loi du 21 février 2014.

Le comité de pilotage (Copil) est donc la seule instance légitime pour prendre toutes les décisions concernant le contrat de ville. Les décisions se prennent sur la base d'objectifs communs et d'une prise de responsabilité partagée.

« *À quoi sert le Copil ? Comment lui (re)donner une vocation de responsabilité et d'engagements en évitant la redondance avec d'autres instances de droit commun ou avec le comité technique (le Cotec)?* » Pour bon nombre de professionnels, cette instance s'apparente à une « chambre d'enregistrement ». Les discussions y sont « *trop souvent financières au dépend de débats de fond sur les orientations et les enjeux du territoire* ». « *Il conviendrait plutôt de partir de ce que l'on veut faire pour le quartier et ses habitants, avant de parler des sous. Si on part d'une enveloppe assignée pour décider des actions réalisables, on s'éloigne des préoccupations et des ambitions qu'on s'était fixées.* » Dans les textes, cette instance est décisionnaire. Les signataires du contrat de ville doivent s'entendre sur ses modalités de fonctionnement. Les participants au Copil doivent être habilités à décider, se prononcer. Les membres ne doivent donc pas être les mêmes que ceux du Cotec qui ont pour rôle de mettre en œuvre les décisions du Copil.

Des échanges techniques autour du tableau de programmation annuelle du contrat de ville amènent à des considérations stratégiques qui placent cette matrice comme véritable outil de pilotage et d'animation. Pour la consultante, le tableau doit faire apparaître l'ensemble des actions, y compris celles qui ne pourront être mises en œuvre faute de moyens. Dans le cadre de l'animation des séances du Copil, le chef de projet politique de la ville doit s'attacher aux orientations, aux enjeux et aux actions que les pilotes souhaitent impulser. Il est légitime pour rappeler que les moyens à mobiliser pour concrétiser les décisions du Copil relèvent du Cotec. À charge pour cette instance de trouver les moyens de déployer les actions et les orientations prises par le Copil et solliciter les porteurs compétents pour les réaliser.

« *Il faut qu'on parvienne à sortir de la dimension extrêmement gestionnaire du dispositif et redonner de la légitimité au Copil. L'argent c'est un moyen, un travail de technicien. L'orientation et le partenariat relèvent des décideurs.* »

Selon Pascale Marguerettaz, une gouvernance tenant compte du cadre législatif est celle qui permet l'échange et la prise en considération des points de vue dans leur diversité, qui a pour principes le partage des responsabilités et la coréalisation.

Le rôle d'animation est essentiel. Le chef de projet ne doit pas hésiter à interroger les pilotes sur l'ensemble des orientations et inviter les participants à s'extraire de leurs propres champs d'intervention pour tendre vers une véritable gouvernance partagée. Dans le contrat de ville, les membres du Copil sont légitimes pour donner leur avis sur toutes les orientations de fond.

Un bilan annuel présenté en Copil permettra de revenir sur la programmation annoncée/attendue et sur la réalisation des actions : « Voilà ce que vous avez décidé, voilà ce qu'on a réussi à mettre en œuvre –ou pas– et pour quelles raisons, avec quels moyens. »

LA PARTICIPATION CITOYENNE POUR REDONNER DU SENS À L'ACTION POLITIQUE

« Les contrats de ville sont co-construits avec les habitants », article 1er . Ce principe se concrétise, notamment, par la mise en place des conseils citoyens (article 7).

« *La participation citoyenne ne se décrète pas !* » Cette conviction est partagée par l'ensemble des équipes. Les participants rappellent aussi que la préparation du contrat de ville, dans un délai très court, n'a pas permis d'organiser une véritable concertation avec les habitants. En revanche, l'évaluation devra permettre de mesurer le chemin parcouru en matière de participation citoyenne.

La mise en place des conseils citoyens fait émerger plusieurs points d'achoppement sur les territoires entre les agents des collectivités et les représentants de l'État, même si ces derniers semblent assouplir leur position.

- **L'autonomie du conseil citoyen** : les participants pointent le fait que si la collectivité n'impulse pas, la dynamique ne prend pas. Faut-il la présence ou non d'un agent de la commune lors des réunions ou en préparation-organisation de cette instance ? La majorité des participants semble pencher pour un « accompagnement vers l'autonomie ». Une réflexion plus générale se dégage sur les conditions à réunir pour que la dynamique prenne. Le maître mot est « la confiance » entre la collectivité et le groupe constitué.
- **Le public ciblé**, résumé en une question : « *Doit-on refuser des volontaires qui habitent de l'autre côté de la rue qui ne se situe pas en géographie prioritaire ?* » Le positionnement local peut faire débat. Selon les représentants de l'État, les exigences sont parfois différentes.
- **Le rôle des représentants du conseil citoyen dans la gouvernance du contrat de ville** : si tous les contrats de ville précisent les instances en question, seuls certains ont formalisé le rôle attendu du conseil citoyen. Pascale Marguerretaz estime que le législateur a eu la volonté, au travers de cet attendu d'une contribution de représentants des conseils citoyens aux prises de décisions, d'un véritable changement de mise en oeuvre des politiques publiques, avec un partage du pouvoir de décision entre le conseil citoyen et les partenaires du contrat, et ce, afin de construire des complémentarités entre démocratie participative et représentative. Pour la plupart des territoires représentés, le conseil citoyen est plutôt invité à donner son avis. Qui plus est, dans la mesure où il n'est pas signataire du contrat, il n'a pas pouvoir de décision.
- **Le nombre de représentants des conseils citoyens au Copil** : doit-il être fonction du nombre de conseils citoyens sur le territoire ? Du nombre de quartiers ? Pour garantir cela, les modalités d'animation du Copil sont cruciales.

Les participants soulignent enfin, que les conseillers citoyens ont du mal à restituer aux habitants du quartier, les informations ou décisions prises dans les instances auxquelles ils participent, sur le sujet du renouvellement urbain. Le rôle de l'agent de développement mais aussi du bailleur social est très important pour animer et faciliter la communication sur les projets conduits.

SUIVRE ET ÉVALUER LE CONTRAT DE VILLE

Après avoir proposé une définition et un cadrage de l'évaluation, Pascale Marguerettaz suggère de s'appuyer sur cinq principes pour guider le processus évaluatif. L'Observatoire national de la politique de la ville (l'ONPV) publiera au début de l'été 2016 un guide d'évaluation des contrats de ville qui formaliser les attendus en la matière.

1er principe : circonscrire l'exercice de suivi-évaluation.

L'évaluation sert l'amélioration de l'action publique. Elle se distingue de l'observation de données. L'évaluation doit servir à mesurer le degré de contribution du contrat de ville aux changements de situations dans les quartiers.

2ème principe : définir ce qu'on évaluera en fonction de ce que l'on cherche à savoir...

Il convient de borner l'évaluation à ce qu'il y a dans le contrat de ville, à ce que le contrat produit. Le document Cerfa ne permet pas de faire un bilan suffisamment riche en connaissances sur ce qui est fait. L'agrégat de ce bilan, avec ceux des dispositifs intégrés dans le contrat de la ville en garantira son analyse globale. Deux journées par an pour produire cette analyse semblent être suffisantes.

3ème principe : décomposer le processus évaluatif.

Ce principe permet de pointer un autre piège à éviter : confondre résultats et impacts des actions. Sachant qu'il est très difficile de mesurer les impacts, la solution pourra consister à choisir annuellement (en début de programmation) une, deux ou trois actions pour lesquelles on analyse les impacts avec les porteurs, en déterminant naturellement une durée opportune pour opérer cette mesure.

4ème principe : définir la gouvernance de l'évaluation et les modalités pour sa bonne réalisation.

5ème principe : clarifier ce que l'on cherche à savoir au moment de l'analyse évaluative.

Plusieurs participants pointent le fait que de plus en plus d'associations locales ne veulent pas, ou plus, proposer d'actions au contrat de ville. Pour certaines d'entre elles, l'annualisation de la programmation dissuade. Pour d'autres, lorsque l'attribution des crédits politique de la ville n'est pas reconduite, ce sont les liens partenariaux avec la collectivité qui en pâtissent. Mais sortir d'une logique de reconduction d'actions au moment de la programmation n'est pas si évident. Les professionnels s'interrogent sur la manière d'amener de l'innovation, de nouveaux acteurs et projets. Parfois, ils imaginent des actions potentiellement intéressantes à monter mais ne repèrent localement aucun acteur pour les porter.