

Journée régionale



POLITIQUE DE LA VILLE EN RHÔNE-ALPES :

QUEL BILAN ?

QUELLES PERSPECTIVES ?

30 mai 2006, BRON

En partenariat avec :



PREFECTURE DE REGION RHÔNE-ALPES

Rhône-Alpes^{Région}



Ce document constitue une synthèse non exhaustive des interventions et débats qui se sont tenus au cours de la rencontre régionale « *Politique de la ville 2000-2006 : quel bilan ? quelles perspectives ?* » organisée le 30 mai 2006 à Bron. Elle est accompagnée en parallèle d'une analyse plus prospective de Philippe Estèbe, géographe et consultant en politiques publiques, qui a suivi les échanges et animé la journée. Son analyse s'appuie sur les témoignages lors de la journée et les illustre. Elle porte sur les enjeux qui se jouent actuellement autour de la politique de la ville, alors que les modalités de contractualisation se renégocient.

La région Rhône-Alpes est un territoire historique de la politique de la ville. On doit rappeler la mémoire d'Hubert Dubedout, maire de Grenoble, initiateur d'innovations qui ont donné lieu, ensuite, aux premières opérations de développement social des quartiers, au début des années 1980. Rhône-Alpes, c'est aussi une région agitée de soubresauts qui ponctuent l'histoire de la politique de la ville : 1981, événement inaugural ; 1991, nouvelles émeutes dans la périphérie lyonnaise. Rhône-Alpes, c'est encore une série de rencontres, décisives pour le développement social urbain : on se souvient des assises de Bron, où le Président François Mitterrand annonçait la naissance de la politique de la ville et de l'implication de l'État dans ce dispositif. Rhône-Alpes, c'est enfin un tissu régional topique, par son maillage urbain et sa capacité d'action : 21 contrats de ville, dont la plupart intercommunaux, regroupant 191 communes.

Cependant, Rhône-Alpes, ses acteurs et ses habitants n'échappent pas aux interrogations sur les enjeux et les moyens de la politique de la ville : les stratégies et les objectifs suivis jusqu'ici sont-ils pertinents et adaptés aux enjeux sociaux et urbains ? Qu'avons-nous véritablement acquis au cours de deux générations de contrats de ville ? En quoi les évolutions politiques et instrumentales actuelles (création des agences nationales, remplacement des contrats de ville par les Cucs, « resectorisation » des interventions de l'État) sont-elles porteuses d'un nouvel élan ou bien comportent-elles des risques face aux « acquis » du développement social urbain ? Comment, au mieux, saisir les opportunités que ce cours nouveau présente ? Comment reformuler les questions et les objectifs d'une politique de solidarité urbaine au regard de l'évolution générale des questions sociales et urbaines : affirmation des minorités visibles, présence de la laïcité et de la pratique religieuse, recrudescence des violences urbaines. Comment, enfin, mieux tirer parti du potentiel offert par la décentralisation : renforcement des compétences régionales et départementales, développement de l'intercommunalité et des mécanismes de solidarité urbaine ?

C'est pour débattre de ces questions qu'à l'invitation du CR•DSU, 250 personnes se sont réunies à l'espace Albert Camus de Bron, le 30 mai dernier.



Sommaire

INTRODUCTION	2
PRÉAMBULE Jean-Philippe MOTTE, Président du CR•DSU Annie GUILLEMOT, Maire de Bron	4
UNE NOUVELLE DONNE POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE ? Philippe ESTÈBE, Cabinet Acadie Jean-Jacques QUEYRANNE, Président du conseil régional Rhône-Alpes Jean-Pierre LACROIX, Préfet de région	6
LES CONTRATS DE VILLE EN RHÔNE-ALPES : ACQUIS ? MARGES DE PROGRÈS ? Thibault DESJONQUÈRES, Cabinet Pluricité Guillaume LAIGLE, Cabinet Amnyos	8
LA SOLIDARITÉ URBAINE : UN QUESTIONNEMENT NOUVEAU ? Philippe ESTÈBE, Cabinet Acadie	10
Expériences : LES FACTEURS DE RÉUSSITE	11
Expérience : « ALLER VERS » MISSION LOCALE DE LA RIVE GAUCHE DU DRAC Dadou CONTRERAS, Mission locale de la rive gauche du Drac	
Expérience : CORRESPONDANTS DE NUIT. CHAMBÉRY MÉTROPOLE Jean-Jacques DEVILLERS, Directeur de Régie Plus	
LE DÉVELOPPEMENT URBAIN INTÉGRÉ : QUELLES LOGIQUES D'ACTION PUBLIQUE ? Philippe ESTÈBE, Cabinet Acadie	12
Expérience : LE DISPOSITIF D'AIDE À LA CRÉATION D'EMPLOI – EST LYONNAIS Patrick BUTTAFOGHI, Chargé de mission Dace	
Les professionnels : entre intervention territoriale et ciblage des publics Frédéric RAYNOUARD, Directeur adjoint du GPV Lyon-La Duchère	13
Débats en atelier : De la dissociation social / urbain au développement intégré Les dimensions d'un projet urbain intégré : quelques pistes Hélène LACROIX, Chargée de mission évaluation à Grenoble Alpes Métropole, Rapporteur	
LE DÉVELOPPEMENT URBAIN INTÉGRÉ : QUELLES CONFIGURATIONS INSTITUTIONNELLES ? Philippe ESTÈBE, Cabinet Acadie	14
Du spécifique au droit commun : le conseil général de la Loire Laurie VEYSSIÈRE, Responsable du service politiques territoriales du conseil général de la Loire	
Débats en atelier : Entre politiques spécifiques et politiques générales, l'articulation des compétences et des partenaires Michel PEISEY, Représentant de l'Association des professionnels du DSU, Rapporteur	
Pertinence des échelles d'intervention et cohérence du projet d'ensemble ? Pierre SUCHET, Chef du service politique de la ville et renouvellement urbain, Grand Lyon. Rapporteur	15
Débats en atelier : Les apports Dominique GREMEAUX, Directrice des politiques urbaines, Grenoble Alpes Métropole	



La cohésion urbaine : un enjeu politique pour les collectivités locales

Jean-Philippe MOTTE
Président du CR•DSU

Avec la fin des contrats de ville et du Contrat de plan État Région (CPER), une nouvelle étape se dessine : nouveau Contrat de projet État-Région, recentrage de l'État sur certaines priorités et territoires à travers l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru), le Plan de cohésion sociale, la mise en place prochaine des Contrats urbains de cohésion sociale resserrés dans leur géographie d'intervention pour succéder aux actuels contrats de ville... Autant de changements qui bousculent la donne et interrogent les acteurs professionnels, politiques et associatifs.

Dans ce contexte et face à une possible multiplication des cadres d'interventions (notamment avec des programmes thématiques spécifiques sur les questions de santé et d'éducation qui viennent s'ajouter aux politiques contractuelles), **agglomérations et communes auront de plus en plus de responsabilités sur les questions de solidarité locale.** L'enjeu actuel est bien d'organiser une capacité collective d'action pour réduire les fractures territoriales, pour surmonter collectivement la montée des inégalités et le décrochage de certains quartiers au sein d'une agglomération.

La question est posée : comment nous, collectivités territoriales, en composant entre nous, dans une relation de bonne intelligence avec l'État, **pouvons-nous mieux nous saisir de nos responsabilités pour construire une politique locale pérenne de réduction des inégalités** entre les différents espaces composant nos agglomérations ? Comment s'appuyer sur les outils nouveaux mis à disposition ? Comment situer la place spécifique de la politique de la ville dans ces démarches ?

L'avenir des quartiers : espoirs et inquiétudes

Annie GUILLEMOT
Maire de Bron

Il importe de **penser une politique de la ville qui ne se limite pas aux contrats de ville.** Il nous faut travailler à l'articulation en bonne intelligence entre politiques spécifiques et politiques de droit commun. À quand le droit commun dans les quartiers en difficulté ? La diminution des financements est de ce point de vue inquiétante.

Si l'État veut que les élus recousent le tissu social, il faut leur donner du fil et une aiguille !

La cohérence de l'action publique doit être préservée : la possible dissociation des Contrats urbains de cohésion sociale des autres politiques d'agglomération, des départements et des régions constitue un point d'inquiétude. Rappelons que les départements et les régions ne sont signataires de ces contrats qu'à leur demande.

J'é mets le voeu que les Cucs soient des lieux de cohérence, de transversalité et d'ouverture sur les autres quartiers.



>>>

« Traiter solidairement la ville qui souffre et la ville qui gagne », un enjeu pour Rhône-Alpes

Jean-Pierre LACROIX
Préfet de région



APRÈS LES CONTRATS DE VILLE, LES CONTRATS URBAINS DE COHÉSION SOCIALE POUR 2007 – 2009

Les Contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) pourront être signés par les maires ou présidents d'EPIC et les préfets de département pour 3 ans renouvelables. Les autres collectivités territoriales et partenaires, acteurs du territoire seront associés à la démarche, en fonction de leurs compétences et dans le respect de leurs orientations ;

La géographie prioritaire sera reprécisée par les préfets de département en concertation avec les élus, sur la base de propositions de la Div à partir des travaux de l'observatoire national des ZUS ;

L'État contractualisera prioritairement sur l'accès à l'emploi et le développement économique, l'habitat et le cadre de vie, la réussite éducative, la citoyenneté et la prévention de la délinquance, la prévention et l'accès à la santé ;

Des engagements financiers pluriannuels pourront être conclus avec les associations. La Div communique à chaque préfet de région une enveloppe globale indicative ; celui-ci effectuera sa répartition prévisionnelle entre les différents Cucs envisagés. En aval de la négociation, il examinera le projet de contrat avant sa signature pour vérifier l'adéquation des budgets avec l'enveloppe régionale et la cohérence du projet avec les politiques définies au niveau régional ;

L'Agence Nationale de Cohésion Sociale et pour l'Égalité des Chances (Ancsec) opérera, pour le compte de l'État, la mise en place des crédits.

L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE, « UNE PRÉOCCUPATION PARTAGÉE »

L'engagement financier de l'État aura été tenu au-delà de 100% sur le programme XI du CPER, sans compter le financement des adultes relais et des Zones franches urbaines. On ne peut donc pas parler de désengagement de l'État. La politique de la ville est perfectible, elle doit évoluer en modifiant les pratiques et en refondant le partenariat, mais cette politique n'est pas un échec. Elle doit se poursuivre et être à certains égards rénovée et relancée.

LES MESURES DU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DES VILLES (11 MARS 2006)

Le 1er Ministre a annoncé fin 2005 un certain nombre de mesures, que le Comité interministériel à la ville du 9 mars et la loi pour l'Égalité des chances du 31 mars ont complétées et concrétisées. Leurs incidences pour Rhône-Alpes ont été :

- la nomination du Préfet délégué pour l'égalité des chances pour le Rhône
- la création d'une ZFU sur le quartier de Lyon-la Duchère
- la création d'au moins 55 postes nouveaux d'adultes-relais ; et l'augmentation de 40 % des crédits mis à disposition par la Div pour l'ensemble de la région, s'ajoutant aux crédits Anru, ANAH, et des ministères en charge de l'emploi et du logement.

POUR UNE COHÉRENCE DES INTERVENTIONS PUBLIQUES

Il importe, au-delà des politiques réparatrices spécifiques, de travailler à ce que le dynamisme économique rhônalpin profite à tous. Ce qui signifie de rechercher le maximum de cohérence entre les interventions publiques dans notre région. Traiter solidairement la « ville qui souffre » et la « ville qui gagne » implique de pouvoir contractualiser avec les agglomérations dans le cadre du CPER pour garantir une cohérence d'action aux différentes échelles. Dans cette optique, le préfet plaide pour des articulations entre un accord-cadre régional portant sur les grands principes d'action et un contrat de référence au niveau des agglomérations négocié, définissant les modalités d'intervention de chaque partenaire et identifiant les actions et quartiers prioritaires, sur la base du projet global de développement d'agglomération, en favorisant les liens entre les quartiers et l'ensemble de l'agglomération. Le Cucs en constituerait le volet social. Et enfin au niveau communal serait mis en place un comité local, réunissant autour du maire l'ensemble des opérateurs pour le pilotage et le suivi de la mise en oeuvre de toutes les opérations, quels que soient leurs cadres de contractualisation.



Philippe ESTÈBE,
Acadie

Si l'on accepte une définition restrictive de la politique de la ville fondée sur trois « piliers » (une géographie prioritaire, des moyens spécifiques, un face-à-face État/communes réglé par un contrat), alors cette forme d'action publique est en passe de disparaître.

LA GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE

Il peut sembler paradoxal d'annoncer la fin de la géographie prioritaire au moment où l'intervention de l'agence nationale pour la rénovation urbaine concentre des moyens exceptionnels sur celle-ci et que la Délégation interministérielle à la ville propose une nouvelle lecture de la pauvreté urbaine à travers une analyse des revenus et des minima sociaux à l'IRIS (découpage Insee regroupant 2000 habitants). **Pourtant, on peut penser que c'est bien la disparition progressive de la notion opérationnelle de géographie prioritaire qui est en question.**

D'une part, l'effort exceptionnel consenti à travers l'Anru, signifie la volonté affichée « d'en finir » une bonne fois pour toutes. Avec l'Anru, nous sommes en train d'aller jusqu'au bout d'une certaine logique de géographie prioritaire : la concentration dans l'espace et dans le temps de moyens exceptionnels pour « remettre à niveau » certaines portions du territoire national. Au-delà, la politique de rénovation urbaine consacre une autre forme d'épuisement de la géographie prioritaire : celle-ci avait pour objet de favoriser une certaine « globalité » de l'intervention, alliant le social et l'urbain. La création des deux agences (Anru et Ancsec) consacre une certaine spécialisation des tuyaux nationaux, la synthèse étant toujours plus confiée aux collectivités territoriales.

Les propositions de géographie émanant de la Div et de l'Insee montrent qu'il n'existe pas une mais des géographies de la pau-

vreté et de la précarité sociale et économique. La carte des minima sociaux ne recouvre pas entièrement celle de l'habitat social, qui elle-même se distingue de la carte des « minorités visibles » ; les difficultés scolaires ou l'insécurité forment une autre carte, etc. Au-delà d'une fonction « instrumentale », justifiant notamment l'attribution des crédits Ancsec et Anru, la géographie prioritaire ne peut plus constituer le seul référent pour les politiques urbaines de solidarité : il n'existe plus une, mais « des » géographies prioritaires. C'est l'ensemble de la solidarité urbaine qui doit être pensé.

LES MOYENS SPÉCIFIQUES

Le deuxième pilier de la politique de la ville, c'est l'affectation de moyens spécifiques, destinés à financer des actions dans les quartiers prioritaires. Ici encore, l'usage des moyens spécifiques a rendu d'importants services et s'est révélé d'une grande utilité.

Mais cette approche s'épuise aujourd'hui, pour trois raisons. Avec la création des agences (Anru, Ancsec), les moyens spécifiques sont sanctuarisés (notamment pour l'Anru). Ils financent des projets locaux mais n'ont plus la fonction d'implication des administrations centrales dans la politique de la ville. La logique des moyens spécifiques conduit donc à les isoler du reste des crédits « ordinaires » pour les réserver à des opérations ciblées et labellisées.

Par ailleurs, nombre d'évaluations ont montré les effets contre intuitifs que peut entraîner un usage immodéré des moyens spécifiques, et notamment le fameux « effet de substitution » qui voit des crédits de la politique de la ville pallier les manques de la dépense ordinaire voire la remplacer pour tout ou partie.

Du coup, la notion de moyens spécifiques attribués en fonction des projets est en train d'évoluer vers la construction de mécanismes de solidarité financière plus stables, plus pérennes et plus lisibles, de nature à consolider des interventions qui, de fait, sont devenues des activités ordinaires des collectivités territoriales. La dotation de solidarité urbaine (13 mai 1991) a pris au fil des années une importance croissante et tend à devenir le principal canal de redistribution horizontale entre collectivités, destiné à se substituer progressivement aux crédits spécifiques. D'une manière générale, la distribution de crédits spécifiques de l'État vers les collectivités locales est appelée à se réduire au profit d'instru-

ments automatiques et de délégation des crédits (comme dans le cas des aides au logement par exemple). Ce processus est cohérent avec la maturité de la décentralisation et la montée en puissance des intercommunalités.

LA RELATION CONTRACTUELLE ÉTAT-COMMUNES

Le troisième pilier de la politique de la ville était le contrat. Le contrat avait trois caractéristiques : deux partenaires privilégiés, une égalité formelle des deux contractants et une perspective globale. Ces trois caractéristiques sont remises en cause.

Les deux partenaires privilégiés du contrat, l'État et la commune, le sont de moins en moins. D'une part l'État local est moins présent, conséquence des transferts de compétence et, surtout, du processus « d'agencification » qui redonne plus de responsabilités au centre et diminue les marges de manoeuvre des représentants locaux de l'État. D'autre part, avec le temps, le périmètre contractuel s'est étendu et diversifié, avec l'intervention croissante des conseils généraux dans le champ de la solidarité urbaine et le « retour » des Régions. Enfin, la montée en puissance de l'intercommunalité tend à relativiser (pas partout et pas de la même façon) la place des communes comme partenaires privilégiés de l'État, même si les conventions Anru et les instructions pour l'élaboration des Cucs leur donne toujours une place centrale.

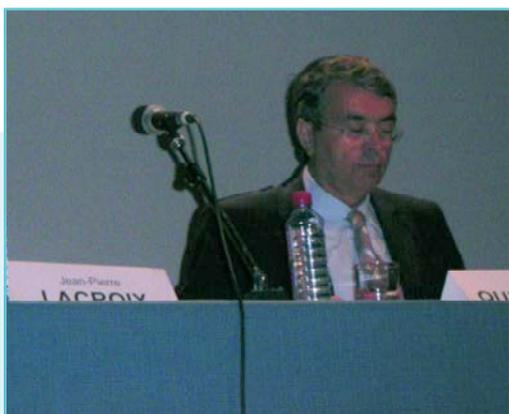
Il n'y a certes pas d'obligation d'être signataires des Cucs pour les agglomérations, les conseils généraux et les conseils régionaux. Même si, dans certains endroits certains partenaires, formellement, ne signeront pas, chacun l'a bien compris, comme le dit Jean-Philippe Motte : c'est aux collectivités territoriales qu'il incombe, désormais, d'agencer les moyens de l'État et leurs propres politiques pour inventer les nouvelles politiques urbaines de solidarité.

Ces trois tendances d'évolutions montrent que le « Cucs » n'est pas la énième péripétie instrumentale, mais s'insère dans une transformation profonde de la politique de la ville.

L'expression « politique urbaine de solidarité » n'est donc pas qu'un simple avatar administratif, mais signale bien un changement de cap : l'État concentre ses crédits sur des zones ciblées et « resectorise » ses interventions. D'une certaine façon, le Cucs



met à jour le partage des tâches implicite qui avait commencé de s'établir : à l'État, les dispositifs nationaux et sectoriels ; aux collectivités territoriales la tâche de les agencer pour conduire des politiques locales, globales et cohérentes. C'est comme une avancée de la décentralisation qu'il faut envisager cette nouvelle donne.



« La politique de la ville en Rhône-Alpes exige continuité et persévérance »

Jean-Jacques QUEYRANNE
Président du conseil régional Rhône-Alpes



Dans notre région, la politique de la ville va au-delà des opérations de démolition – reconstruction : sur les questions de sécurisation des parcours scolaires, de formation et d'insertion professionnelle, de qualité de vie sociale, ou de promotion des actions citoyennes et de prévention de la délinquance. **Elle exige continuité et persévérance.** J'émetts une double inquiétude concernant la mise en oeuvre des Cucs. D'abord, l'accent devrait être mis sur la rénovation de l'habitat, au risque de réduire le volet social, auquel nous sommes particulièrement attachés en Rhône-Alpes. Quant aux critères envisagés, ils devraient conduire à en concentrer les effets sur quelques 70 quartiers de notre Région, alors que la politique de la ville concerne actuellement 240 quartiers. Ils excluraient, de fait, des quartiers dans lesquels une action est engagée depuis de nombreuses années au titre des contrats de ville, ce qui aurait pour conséquence de stopper les efforts entrepris et d'accentuer leur décrochage économique et social.

Cette journée de synthèse, d'analyse et de propositions trouve plus particulièrement sa place, quelques mois après l'embrasement des banlieues, en novembre dernier, lors desquels beaucoup d'interrogations ont été soulevées sur la pertinence des actions de la politique de la ville. Les émeutes de novembre 2005 n'ont pas « condamné la politique de

AFFIRMER UNE STRATÉGIE RÉGIONALE DE COHÉSION SOCIALE ET TERRITORIALE

La Région souhaite prolonger ses efforts en faveur d'une politique de la ville concertée et fondée sur une stratégie régionale de cohésion sociale et territoriale. Cela se traduit par une réflexion sur la mise en oeuvre des Cucs et sur la situation des quartiers qui ne bénéficieraient pas de cette procédure. Les politiques régionales insistent sur la participation des habitants et des jeunes, sur la prise en compte des exigences du développement durable (maîtrise de l'énergie, gestion des déchets, éducation, environnement...), la mixité, la bonne gouvernance dans les projets qui lui sont soumis, et l'engagement des collectivités, notamment par le conditionnement de l'aide au respect de la loi SRU. Car **les quartiers concernés par la politique de la ville ne peuvent être les territoires oubliés de la République.** Il existe un devoir de solidarité, et les villes et les agglomérations peuvent jouer un rôle majeur à l'avenir.

la ville ». Bien au contraire, elles ont mis en lumière l'impérieuse nécessité de lui donner un coup d'accélérateur, en prenant en considération ses difficultés et ses lacunes.

Notre Région peut s'appuyer sur un solide travail de terrain, conduit depuis près de vingt-cinq ans par les communes et les associations, et animé par des convictions fortes. Si, en novembre dernier, nous n'avons pas connu des tensions comparables à l'Île-de-France ou à d'autres grandes Régions, je veux croire que le travail de chacun y est pour quelque chose. J'ajoute que des habitudes de travail en commun ont été nouées entre les équipes intervenant sur les quartiers. Une « culture partagée » en est issue : elle explique aussi que notre Région est souvent présentée comme la plus innovante.

Le conseil régional s'en est saisi lors de sa session du 16 mars, en adoptant un ensemble de mesures pour réorienter les interventions autour de cinq lignes de force : la formation pour tous, l'accès à l'emploi, la lutte contre les discriminations, cultiver le vivre ensemble, le renforcement de la rénovation urbaine. Par ailleurs, l'apport financier aux contrats de ville est important (100% de consommation des crédits prévisionnels) de même que l'appui à la rénovation urbaine, via une aide quasiment triplée en deux ans, soit aujourd'hui 151 millions d'Euros pour 2006-2011.



Thibault DESJONQUÈRES, Pluricité
Guillaume LAIGLE, Amnyos

La Région Rhône-Alpes et l'État ont confié au CR•DSU une mission de « Capitalisation des évaluations des 21 contrats de ville de Rhône-Alpes ». Celle-ci, réalisée par les cabinets Pluricité et Amnyos a porté sur 3 thématiques en particulier : insertion socio-professionnelle, éducation – jeunesse et prévention – sécurité. Elle a pu mettre en relief quelques idées fortes.

Majoritairement intercommunaux, caractérisés par un partenariat financier élargi, les 21 contrats de ville 2000-2006 signés en région Rhône-Alpes représentent 191 communes, et une population totale de 2,7 millions d'habitants (recensement Insee 1999), dont un quart habite dans un quartier prioritaire. Le nombre de quartiers en politique de la ville en Rhône-Alpes s'élève à 240. Plus de la moitié de ces quartiers se trouve dans les trois grandes agglomérations de la région : agglomérations lyonnaise, grenobloise et stéphanoise. On ne recense que 64 quartiers classés en ZUS sur les 240 prioritaires.

LES DIFFICULTÉS DE MISE EN OEUVRE DES ÉVALUATIONS

Les évaluations menées localement font état d'un grand nombre de difficultés de mise en oeuvre : complexité des démarches, diversité des attentes, manque de données d'observation et objectifs non hiérarchisés, décalage entre les ambitions et les moyens attribués... Ces difficultés ont souvent provoqué des déceptions pour les acteurs de la politique de la ville, et des doutes quant à l'utilité des évaluations comme outils d'aide à la décision. Quelques villes et agglomérations cependant ont su construire une volonté locale d'évaluer, fondée sur un accord portant sur les objectifs, les méthodes et la diffusion de l'évaluation.

DES ÉVALUATIONS DE PROCÉDURES ET DE MOYENS, PLUS QUE D'IMPACT

Malgré leur caractère théoriquement obligatoire (ou peut-être à cause de celui-ci), les démarches mises en place restent très centrées sur les procédures et les méthodes d'actions publiques et interrogent peu la pertinence de l'action ou son efficacité, au-delà des résultats immédiats. D'une manière générale, ce sont des évaluations produites par des acteurs qui analysent leur propre action. Elles n'interrogent ni les enjeux sociaux qu'entendent traiter les contrats de ville, ni véritablement les objectifs stratégiques, explicites ou implicites. Elles ne s'intéressent guère à l'impact social des actions conduites. Il est vrai que les indicateurs fins et pertinents sont très difficiles à obtenir, en l'absence notamment, de données complètes, suivies et cohérentes à l'échelle des quartiers. Il est encore plus difficile sans doute de « faire parler les indicateurs » en les croisant entre eux et les confrontant aux objectifs politiques : ceux-ci ne sont pas toujours explicites d'une part et, d'autre part, il est difficile de distinguer ce qui est imputable à la politique menée de ce qui relève d'une évolution socio-économique plus générale.

Des questions en suspens qui sont autant d'enjeux pour l'avenir

- Comment ouvrir les quartiers sur l'extérieur ? Comment faire face à l'accroissement des inégalités sociales, à la ségrégation spatiale, à l'isolement des quartiers, aux multiples formes de discrimination, au déficit de logements – notamment sociaux – dans de larges zones du territoire ?
- Comment rendre l'outil « politique de la ville » performant et efficient pour faciliter ce renforcement quotidien de l'intégration sociale, économique et culturelle des quartiers, afin de les inscrire dans la dynamique de développement de Rhône-Alpes ?

UNE VALEUR INCERTAINE POUR LA DÉCISION PUBLIQUE

Il ne faut donc pas s'étonner de ce que ces évaluations ne produisent pas non plus de jugement global sur la politique menée et les choix stratégiques à opérer, ce qui ne permet pas de prendre parti. D'où une aide très relative sur le plan du pilotage par rapport aux questions qui se posent au moment du lancement de la démarche évaluative. Répond-on à des besoins et enjeux réels ? A-t-on eu raison de faire ce qu'on a fait ? La situation du quartier s'est-elle « améliorée » ? Qu'apporte le contrat de ville par rapport à la juxtaposition des politiques de « droit commun » ? Quel est le lien de cause à effet entre intervention de la politique de la ville et amélioration de la situation socio-urbaine ? Comment faire mieux ?

DES ÉVALUATIONS CEPENDANT UTILES POUR LES OPÉRATEURS DES CONTRATS DE VILLE

Les dynamiques partenariales enclenchées à travers les travaux d'évaluation ont toutefois souvent permis de ralentir le « phénomène d'usure » du partenariat et aussi et dans bien des cas, de clarifier les objectifs poursuivis. Les évaluations doivent donc être positionnées plus clairement en tant qu'instruments de connaissance et d'aide à la décision, en pleine complémentarité avec les outils de suivi de l'évolution des quartiers.

- Comment mieux capter les jeunes et les habitants des quartiers les plus en difficulté, dont le sentiment d'exclusion augmente ?
- Quelle politique territoriale de solidarité construire, quel projet pour traiter conjointement des questions de requalification physique des quartiers et de promotion économique et sociale de leurs habitants ? Comment raccrocher les habitants à la définition et à la mise en oeuvre d'une politique complexe, peu comprise, parfois décriée, tant sur le fond que sur la forme ? Comment faire de la politique de la ville une action offensive, dans une logique de projet global de développement local, permettant aussi d'associer mieux les habitants – citoyens à sa définition ?



LA PLUS VALUE DES CONTRATS DE VILLE

L'apport financier des crédits spécifiques de la politique de la ville est indéniable. Il a notamment permis de renforcer l'action publique à l'égard des quartiers et populations en difficulté, à travers l'appui aux associations, relais indispensable et reconnu des acteurs institutionnels. L'effet levier des contrats de ville, « moteur de coopération sociale », a aussi été de promouvoir le partenariat pour favoriser la définition et la mise en oeuvre d'actions concertées et cohérentes. Ainsi, la territorialisation de l'action publique a permis de prendre en compte plus finement certains besoins en développant la proximité du service apporté aux habitants, souvent à travers des réponses nouvelles, et la prise en compte de besoins spécifiques émergents de ces publics.

- **Les volets éducation-jeunesse** des contrats de ville ont eu un effet déclencheur et dynamisant sur l'offre d'activités socio-éducatives, culturelles et sportives. Ils ont contribué à mieux prendre en compte les comportements des élèves par des actions de soutien scolaire et de citoyenneté, et permis la restauration des liens de confiance entre les acteurs, les parents et les enfants au travers d'actions liées à la parentalité.

- **Le volet insertion socio-professionnelle** a des impacts positifs sur la coordination des acteurs de ce champ et fluidifie les parcours d'insertion. Les contrats de ville, en lien avec les Plie, ont également eu un effet positif sur la territorialisation des services apportés au public, permettant une meilleure prise en charge et l'élaboration de parcours individualisés. Ils ont contribué à développer l'offre d'insertion par l'activité économique dans une démarche décloisonnée.

- **Sur le volet sécurité – prévention**, les contrats de ville ont eu des impacts significatifs, permettant de pallier en partie au retrait de la présence institutionnelle dans les quartiers ; notamment en développant l'observation poussée, partagée et précise. Par ailleurs, l'accès au droit est facilité avec la mise en place des maisons de la justice et du droit, et les actions de médiation et d'animation ont généralement porté leurs fruits.

- **L'amélioration du cadre de vie** dans les quartiers prioritaires semble également une plus-value indiscutable et unanimement reconnue des contrats de ville sur la période 2000-2006. L'avis des acteurs locaux converge également sur l'effet de rattrapage. Ce rattrapage est noté en termes d'attractivité et d'image des quartiers, lié fortement aux opérations lourdes de renouvellement et de réhabilitation urbaine, couplées à des interventions à caractère social. Cet effet est avant tout perçu comme ayant permis de limiter la marginalisation des quartiers, voire leur décrochage, des dynamiques des villes ou des agglomérations.



DES LIMITES ET DES INCERTITUDES

• Quels enjeux, quelle stratégie ?

Les diagnostics sociaux et urbains étant peu élaborés au début des actuels contrats de ville, les objectifs sont multiples et trop ambitieux. Ils ne sont ni priorisés, ni déclinés opérationnellement. Les procédures sont parfois très lourdes : pilotage partenarial, instruction des dossiers, délais de paiement, articulation difficile avec les autres dispositifs... sont autant de questions qui restent à régler. Le saupoudrage des crédits donne l'impression d'une logique de guichet, renforcée par l'insuffisance du relais du droit commun et de dispersion des efforts. On perd progressivement de vue le projet global du territoire et la lisibilité d'une intervention spécifique innovante, incitant à transformer les modalités de l'action publique ordinaires pour prendre en compte l'exclusion.

• Quelle complémentarité des échelles d'intervention ?

Les périmètres d'intervention sont multiples et s'étalent entre prise en compte des réalités locales, maintien d'un dispositif de proximité et nécessité d'appréhension globale des problématiques, dans une logique de développement équilibré des différentes composantes d'un territoire. Partout, les processus de subsidiarité sont en cours mais non aboutis et les projets de cohésion sociale concrets restent à construire.

• Un travail de Sisyphe ?

Bien qu'un effet de rattrapage soit perçu et partagé en termes d'image, de cadre de vie et de limitation des écarts entre les quartiers prioritaires et les autres territoires, aucun retour n'est possible sur un éventuel rattrapage économique des quartiers. Les indices de précarité et de pauvreté, ainsi que les enquêtes sur la situation des habitants de ces quartiers montrent bien cette tendance à la concentration des difficultés. L'effort de désenclavement socio-économique des quartiers reste donc à poursuivre car les tendances engagées sont lourdes à inverser. Les quartiers prioritaires cumulent toujours plus de handicaps sociaux et urbains que la moyenne des autres quartiers. Les processus d'exclusion s'y déploient : taux de chômage plus élevés, augmentation des situations de mal-logement, concentration spatiale des populations défavorisées, multiples formes de discrimination, échec scolaire... Ces difficultés frappent encore plus durement les jeunes et les femmes. Les quartiers Zus sont pourtant des territoires dotés d'une réelle diversité culturelle et d'une richesse humaine.



Philippe ESTÈBE,
Acadie

D'UNE POLITIQUE TEMPORAIRE À UNE ACTION PUBLIQUE DANS LA DURÉE

La politique de la ville a été conçue comme une forme temporaire de remise à niveau de territoires relégués. Plusieurs signes montrent qu'il s'agit désormais d'envisager la question de la solidarité urbaine dans la durée.

L'Observatoire national des Zus montre que les quartiers ne sont pas seulement des « stocks » qu'il faudrait résorber, mais des espaces traversés par des flux de population. Les quartiers, pour nombre de ménages, sont un lieu de « passage ». Plus qu'un état à réduire, l'inégalité est un processus permanent.

Ce constat pose deux questions à la politique de la ville : Premièrement, cette fonction d'accueil et de transit pour des populations précaires, pauvres, immigrées doit-elle demeurer ou non ? Une ville a-t-elle intérêt à conserver ce type de vocation pour certains de ses quartiers ou bien doit-elle au contraire chercher, le plus possible, à banaliser les quartiers ? Deuxièmement, quels sont les services, les modes d'action, les prestations de nature à ce que le « séjour » dans le quartier soit le moins handicapant possible, ou mieux, le plus dynamisant possible ?

Autrement dit, **comment faire des quartiers de véritables étapes dans un parcours social et résidentiel qui se poursuit** (vers une amélioration des situations individuelles) ?

C'est donc bien à une nouvelle combinaison des approches publics/territoire qu'appellent les débats de Bron. Dans cette perspective, les actions, prestations et services mis en place dans le cadre de la politique de la ville sont durables : il ne s'agit plus d'actions expérimentales, devant s'achever au terme du contrat. Du coup, la distinction classique entre « crédits exceptionnels » et

politiques de droit commun s'efface : la plupart des collectivités ont intégré les prestations initiées dans le cadre de la politique de la ville comme des prestations de droit commun, en créant des services, des postes et en « faisant avec » avec diverses sources de financement.

VERS LA FORMULATION DE POLITIQUES TERRITORIALES DE SOLIDARITÉ, DANS LE CADRE D'UNE SUBSIDIARITÉ ACTIVE

Le repositionnement de l'État, à travers le recentrage de ses priorités et l'évolution de son implication comme partenaire de terrain, entraîne une montée en responsabilité très forte des collectivités territoriales sur ces questions, qui se déclinent différemment selon les échelons. L'un des enjeux de la période qui s'ouvre est donc la formulation des politiques territoriales de solidarité par chacun des échelons et leur articulation dans des cadres contractuels à inventer, en fonction des compétences, mais surtout en raison du principe d'une subsidiarité active qui vise à établir le « bon niveau » d'intervention, en fonction du problème traité.

DES POLITIQUES INTÉGRÉES DE DÉVELOPPEMENT URBAIN ?

Ces constats conduisent à plaider pour une approche renouvelée de la solidarité urbaine.

D'une part, c'est bien la ville dans son ensemble, voire les agglomérations ou les aires urbaines qui sont concernées, dès lors que les ménages populaires se meuvent dans des marchés qui ont cette dimension : la mobilité résidentielle, l'accès au marché du travail ou encore les parcours scolaires renvoient à un fonctionnement intercommunal. Ces politiques ne peuvent être limitées aux seuls quartiers prioritaires.

D'autre part, si les inégalités se reproduisent, les politiques de solidarité urbaine ne peuvent être limitées dans le temps pour « remettre à niveau » les quartiers. La fonction d'accueil des ménages populaires et/ou précaires, ou immigrés est permanente. Tout aussi permanentes doivent donc être les politiques de solidarité urbaine pour soutenir et promouvoir les populations, assurer les liens avec les grands marchés urbains, apporter les services collectifs lorsque le marché est défaillant.

Ces deux élargissements, spatial et temporel,

impliquent que la politique de solidarité urbaine soit de plus en plus intégrée aux projets et aux stratégies de développement territorial, et mobilise l'ensemble des politiques publiques territoriales.

L'ENTRAÎNEMENT ÉCONOMIQUE

Une lecture plus économique des quartiers de la politique de la ville permettrait de mieux mettre en lumière les liens (ou le défaut de ceux-ci) avec le reste de la ville et de l'agglomération : quels accès au marché du travail et quelle géographie de l'emploi des actifs des quartiers ? Quels modes de consommation ? Les indicateurs utilisés jusqu'ici, insistant sur les handicaps (chômeurs, sans diplôme...) n'ont pas permis d'interroger l'intégration (ou non) des habitants des quartiers dans l'économie urbaine générale. L'approche économique consiste à saisir le territoire dans ses interactions avec des ensembles plus vastes, intégrant les transferts et circulations de ressources de toutes nature. Elle débouche sur des stratégies s'intéressant autant à l'insertion qu'à l'effet d'entraînement des pôles de développement économique sur les quartiers populaires : comment concevoir des politiques économiques locales plus riches en emplois, et en emplois accessibles à des personnes de basse qualification ?

LA PROMOTION SOCIALE

Les collectivités territoriales ne maîtrisent pas tous les leviers de « l'ascenseur social », mais elles peuvent aider à rendre lisibles des itinéraires de promotion sociale pour les habitants des quartiers populaires. C'est particulièrement nécessaire pour deux groupes sociaux : les femmes et les minorités visibles.

Le taux d'activité féminin est particulièrement bas dans les quartiers populaires ; cela explique largement la faiblesse des revenus des ménages. L'accès des femmes au marché du travail constitue sans doute un enjeu central de la cohésion sociale, par la logique d'émancipation dont il est porteur, l'impact sur le revenu des ménages et les effets multiplicateurs induits sur l'emploi de services.

Les politiques de solidarité urbaine doivent aussi être conçues pour agir dans le sens de la promotion des minorités visibles. La lutte contre les discriminations ne suffit pas : il nous faut afficher des politiques d'affirmation de la légitimité des immigrés et de



leurs enfants dans la ville. Elles seront amplifiées dans le cadre des politiques de solidarité urbaine.

LA MIXITÉ URBAINE

Vivre ensemble ne signifie pas nécessairement cohabiter. Si la diversification de l'offre d'habitat fait partie des interventions nécessaires dans les quartiers populaires, la question de la mixité et du « vivre ensemble » va au-delà. Elle se joue dans les deux sens, si l'on peut dire. Des quartiers populaires vers la ville, c'est l'accès aux équipements et aux espaces publics ; de la ville vers les quartiers populaires, c'est l'implantation d'équipements et de services attractifs. Entre les deux, la question scolaire est sans doute décisive : la diversité des élèves est un objectif social, c'est aussi un impératif d'efficacité éducative. La carte scolaire et l'offre éducative constituent des instruments stratégiques, entre les mains de l'Éducation nationale et des collectivités territoriales.



Expériences

LES FACTEURS DE RÉUSSITE

1. La prise en compte de nouveaux besoins des habitants, par la mise en place expérimentale d'actions « innovantes ».
2. Inscrire les habitants dans la démarche et les faire participer aux projets dans une relation de proximité, pour adapter au mieux la réponse aux attentes collectives et aux différentes situations individuelles rencontrées.
3. Créer un partenariat local de proximité entre habitants, associations, opérateurs et associer à cette démarche tous les acteurs concernés par la problématique.
4. L'essaimage de ces actions et leur extension sur des territoires concernés plus larges.
5. La pérennisation de ces actions une fois leur utilité avérée, par un passage à des financements « de droit commun » stabilisés et le portage par les collectivités (villes et agglomérations essentiellement). C'est l'enjeu du passage d'une action « sur mesure » (haute couture) à du « prêt à porter ».

Expérience

« ALLER VERS » MISSION LOCALE DE LA RIVE GAUCHE DU DRAC

Dadou CONTRERAS
Mission locale de la rive gauche du Drac

« Aller vers » les jeunes en situation de décrochement ou de rupture, tel est l'objectif que s'est fixée depuis quelques années la Mission locale Rive gauche du Drac, située dans l'agglomération grenobloise. L'enjeu de cette action est d'apporter de nouvelles réponses, face à l'évolution importante des besoins des jeunes en difficulté : besoin d'une plus grande proximité d'action et d'information, besoin de contact, de relance, besoin d'échanges moins institutionnalisés. Dans un 1er temps des permanences, des rencontres informelles ou formelles sont organisées, puis des actions concrètes sont proposées en fonction des besoins exprimés.

Elles doivent « permettre aux jeunes de se mobiliser comme acteurs » dans un parcours, en s'appropriant les outils de la Mission locale et des partenaires. Cette action a permis de rencontrer plus de 200 jeunes, dont la moitié n'avait pas été identifiée auparavant. Elle a ramené un certain nombre de jeunes sur les actions et les partenaires du droit commun. Elle a organisé une action spécifique en direction des jeunes filles des quartiers, souvent peu touchées par les autres actions. La démarche doit son succès à un lien fort avec les adultes et les associations de proximité permettant un repérage des habitants relais, et à la faculté de la structure de proposer aux jeunes des solutions alternatives.

Expérience

CORRESPONDANTS DE NUIT. CHAMBÉRY MÉTROPOLE

Jean-Jacques DEVILLERS
Régie Plus

La prise en compte par la ville de Chambéry et les bailleurs de la question de la tranquillité des habitants – question persistante dans le quotidien de la commune – s'est traduite par la mise en place en 1998 de « Correspondants de nuit » sur deux quartiers. En 2003, la médiation et la tranquillité publique ont été définies « d'intérêt communautaire », montrant ainsi l'implication des collectivités locales et l'importance accordée à ces questions. Portée par la régie de quartier « Régie Plus » et coordonnée par la communauté d'agglomération, cette action mobilise aujourd'hui dix-huit équivalents temps plein mixtes sur un territoire élargi à six communes. L'essentiel de leur tâche consiste à assurer une veille de proximité dans les quartiers, à agir comme médiateur dans les conflits de voisinage et à aider ou orienter les habitants, que ce soit lors des rondes ou des permanences d'accueil.

L'action a été adaptée sur chaque secteur en fonction des besoins repérés par les élus ou les habitants. Cette démarche a eu pour effet non seulement de diminuer sensiblement le sentiment d'insécurité, mais aussi de créer une culture partagée entre les différents acteurs de la tranquillité publique. Ces réussites sont imputables à la fois à la forte implication des communes et de Chambéry Métropole qui co-financent l'action, à la collaboration renforcée entre bailleurs sociaux, mairies de quartier et Police Nationale et aussi au portage de l'action par une association de proximité.



Philippe ESTÈBE,
Acadie

La politique de la ville a suivi une évolution qui l'a conduit à apparaître comme une politique de compensation, ciblée sur des territoires, alimentée par des crédits spécifiques. En revanche, elle a entraîné une transformation importante des appareils techniques et politiques locaux, et une évolution des professionnels de l'intervention sociale et de l'urbain. Les futures stratégies de développement urbain intégrées devraient permettre d'avancer sur quatre points qui constituent les limites actuelles de la politique de la ville.

DES DIAGNOSTICS FINS ET CONTINUS

Il faut le redire : sans connaissance fine des processus sociaux, économiques et urbains qui font et défont les inégalités sociales et territoriales, l'action publique est condamnée à n'intervenir que là où il y a de la lumière. De gros progrès ont été accomplis en matière d'observation sociale et territoriale, mais il s'agit d'un champ neuf qui reste à défricher. Les séries statistiques ne sont pas ajustées à la finesse que demande l'intervention urbaine ; elles mesurent mieux les « stocks » que les « flux » ; elles décrivent des temporalités différentes. Bref, elles sont difficilement manipulables. Du coup, les professionnels de l'intervention sociale et les élus n'ont que rarement une représentation complète des quartiers, ce qui rend l'élaboration de stratégies pour le moins délicate.

DES PROFESSIONNELS STABILISÉS

Autre rengaine : le bricolage administratif permis par les crédits spécifiques a favorisé la constitution d'une couche d'intervenants sociaux précaires, à statut associatif et temporaire, dont l'une des préoccupations, bien naturelle, est la pérennité de leur poste. Il faut parvenir à stabiliser les situations, si l'on veut disposer d'un réseau d'interven-

nants assurés dans leurs fonctions et n'étant pas, en permanence, obligés de faire appel à toutes les ressources du militantisme (même si le militantisme fait partie des compétences requises). La question est moins le statut, public, associatif ou privé, que la mission et son cadre, permettant aux professionnels précaires de s'inscrire dans une action durable. Les modalités de financement des associations devraient notamment évoluer dans ce sens.

DES HABITANTS PARTENAIRES

Troisième leitmotiv. Les choses évoluent cependant, avec les progrès de différents modes de consultation développés par les collectivités territoriales et l'État. Au-delà, c'est la question des alliances : **les institutions et les professionnels devraient passer des alliances avec des groupes d'habitants**, pour constituer de véritables coalitions de développement. Ces coalitions devraient pouvoir, sous certaines conditions, se voir confier des budgets supérieurs à ce que proposent les fonds de participation des habitants. Les groupes « cibles » proposés par l'Union européenne (jeunes, femmes, immigrés) devraient faire l'objet d'un appui plus systématique dans la formulation et la conduite de projets de développement, sous des formes qui pourraient s'inspirer du dispositif d'aide à la création d'emploi dans l'Est Lyonnais.

UNE ÉVALUATION UTILE

L'existence d'outils d'observation fine de la société et de l'économie locales devrait constituer un atout pour des évaluations futures, qui ne se limitent pas à décrire les actions, mais visent une ambition plus haute : celle d'**apprécier la pertinence des orientations de politique publique** et des moyens mis en oeuvre à travers des mesures d'impact social prenant en considération des questions lourdes (revenus, emploi, trajectoires sociales et résidentielles, réussite scolaire, etc.) Une évaluation qui ne se contenterait pas de compter les personnes accueillies par tel équipement, mais qui s'interrogerait sur l'efficacité des pratiques : la multiplication des médiateurs est-elle nécessaire ? Qu'est-ce qu'on entend réellement par « soutien à la parentalité » ? Comment se passent réellement les conditions de relogement ? etc...

Bref, **une évaluation** qui n'aurait pas pour

but de mettre en accusation la société ou les institutions, **mais qui serait un véritable instrument au service du pilotage de l'action publique**, de ses promoteurs et de ses bénéficiaires.

La construction commune d'indicateurs et de cahier des charges d'évaluation, à partir des expériences recueillies à propos des contrats de ville, pourrait constituer un chantier régional.

Expérience

LE DISPOSITIF D'AIDE À LA CRÉATION D'EMPLOI – EST LYONNAIS

Patrick BUTTAFOGHI,
Chargé de mission Dace

Pour répondre à la demande d'habitants s'adressant à son service économique afin d'obtenir un appui à la création de leur activité, la ville de Saint-Priest a mis en place dès 1998 un dispositif d'accompagnement des porteurs de projet, allant de l'accueil à l'aide au montage de projet et à la recherche de locaux. Ce dispositif d'aide à la création d'entreprises (Dace) a tout de suite connu le succès et son champ d'intervention s'est par la suite étendu à l'Est Lyonnais. Son rôle n'est pas de « vendre de la création d'entreprises » mais d'essayer de trouver la réponse la mieux adaptée à chaque situation individuelle.

L'essentiel du travail repose sur la mobilisation des réseaux (les professionnels de l'emploi et du social, du logement, du monde économique, l'équipe du contrat de ville ...) et des financements (ville de Saint-Priest, DSU Grand Lyon, Plie, Caisse des dépôts et des consignations). 30 à 40% du public est issu des quartiers en politique de la ville, bon nombre d'entreprises s'installe également dans ces quartiers. Le succès du Dace repose sur un important accompagnement de terrain, une implication dans la vie locale et une capacité de mobilisation de tous les types de subventions. Le Dace est ainsi parvenu à atteindre des personnes en recherche d'emploi et parfois en grande difficulté.



Les professionnels : entre intervention territoriale et ciblage des publics

Frédéric RAYNOUARD
Directeur adjoint du GPV Lyon-La Duchère

Le cadre de travail dans lequel s'inscrivent les politiques de renouvellement urbain a fortement évolué et s'est complexifié. Si la maîtrise d'ouvrage urbaine est facilement identifiable, la maîtrise d'ouvrage sociale est plurielle, éclatée, peu aisée à identifier. Autre changement, le conseil général est dorénavant au coeur des politiques sociales sur les territoires : par exemple 90 % du public de la Duchère relève aujourd'hui de l'intervention du Conseil Général, 25 agents sont mobilisés sur le territoire. L'État resserre ses priorités d'intervention thématiques et géographiques. De nouveaux dispositifs ciblant des publics spécifiques et axés sur des appuis plus individualisés, croisent des logiques d'interventions territoriales (ex : PRE). Ces changements interrogent le travail des professionnels sur les priorités à définir en terme de ciblage.

Le développement social ne peut être réduit à l'accompagnement social du projet urbain :

« Par des actions de relogement, de communication, de GUSP..., le développement social implique une logique de transformation des territoires, dans un objectif de développement territorial (développement économique, culture, éducation...) »

La question du développement social renvoie à une intervention publique globale, impliquant l'ensemble des politiques publiques. Elle doit s'appréhender dans un bassin de vie plus large que le quartier, comme une entité de l'agglomération, échelle où se jouent les questions d'emploi, l'éducatif, le culturel, l'urbain...

Il importe de prendre en compte la logique en cours de « réduction des écarts à la norme » abordée notamment dans la loi d'août 2003 dans l'optique d'homogénéiser les territoires.

Débats en atelier De la dissociation social / urbain au développement intégré



Hélène LACROIX
Chargée de mission évaluation à Grenoble Alpes Métropole
Rapporteur

Des questions posant problème aux professionnels, sont soulevées au cours des débats :

- Le croisement de logiques d'intervention collective sur un territoire avec des approches ciblant des publics, qui plus est de façon de plus en plus individualisée ?
- La tendance du « social » à se focaliser sur des problématiques « micro » qui s'oppose à la logique globale de l'urbain ; et les différences de temporalité entre élus, techniciens, habitants d'une part, entre le temps du projet urbain (5 à 10 ans) et le temps du développement social qui doit être une préoccupation permanente, d'autre part.
- Des différences d'organisation et de culture professionnelles entre les acteurs de l'urbain et du social : le monde urbain fonctionne sur des systèmes horizontaux courts, le social sur des systèmes verticaux impliquant nombre d'intermédiaires.
- Une tension entre une logique de gestion et une logique de transformation ; la réponse pouvant se trouver dans l'innovation.

Au final, un positionnement complexe des acteurs sociaux, « tiraillés » entre la conduite d'une action de proximité au plus proche des attentes des habitants et une fonction relais des politiques publiques définies à des échelles plus éloignées, sur des enjeux différents.

Les dimensions d'un projet urbain intégré : quelques pistes

- La formalisation du projet social, autour d'un diagnostic partagé et d'une projection du développement social dans une stratégie urbaine sur un territoire, est de ce point de vue un enjeu essentiel en même temps qu'une prise d'appui importante. Celle-ci s'organise autour d'un travail nécessaire de repérage des enjeux communs à la plupart des projets. Le projet social doit s'organiser autour d'une approche du quartier qui privilégie la diversité de l'habitat, la valorisation des services publics existants dans le quartier, l'économie, le désenclavement, en travaillant notamment sur la question des transports.
- La question centrale est celle de l'attractivité du territoire, pas seulement celle de son rattrapage éventuel. D'où la nécessité d'un travail sur l'enjeu de basculement d'image d'un quartier, la mise en cohérence des politiques éducatives, culturelles et sociales qui impactent ces quartiers étant essentielle à ce niveau. Les équipements ayant un rayonnement important pour le quartier, au-delà du territoire de proximité, jouent par exemple un rôle de premier plan.
- Les organisations sont amenées à s'adapter, autour d'une ingénierie plus souple, en capacité de faire levier sur l'ensemble des services et des moyens mobilisables dans les politiques publiques. Mobiliser les politiques de droit commun suppose toutefois de bien repérer les points d'articulation et de complémentarité des différentes politiques publiques entre elles, et entre elles et les politiques spécifiques. Il y a là tout un chantier à conduire, à commencer par un repérage précis de « qui fait quoi ? ».



Philippe ESTÈBE,
Acadie

LE COUPLE COMMUNE-COMMUNAUTÉ

De plus en plus, le couple commune/communauté est appelé à se substituer au couple commune/État comme pivot des futures politiques de solidarité urbaine. Il est déjà une réalité du fait des progrès de l'intercommunalité et, particulièrement en Rhône-Alpes où plus de 80% des contrats de ville ont été conduits dans un cadre intercommunal. Deux questions peuvent être soulevées :

- Celle du partage des tâches entre communes et communautés dans le champ de la solidarité urbaine : le principe de spécialité est insuffisant. **L'objectif étant de parvenir à une combinaison optimale des échelles et des modes d'intervention** : par exemple, il n'est pas systématiquement évident que la commune doive assumer seule la maîtrise d'ouvrage des opérations dans les quartiers et l'agglomération des fonctions plus générales de planification et de coordination.
- Celle de la solidarité qui s'instaure entre communes au sein des communautés. Le « partage » de la taxe professionnelle permettant de financer les services de l'agglomération et la dotation communautaire de solidarité n'est pas suffisant pour fonder une politique locale de solidarité urbaine : dans certains cas, la question de la fiscalité mixte devra être posée, afin de faire participer les communes les plus résidentielles à l'effort collectif d'amélioration de l'offre d'habitat et des conditions d'accès au marché du logement. Au-delà de la solidarité fiscale, reste la question de la solidarité matérielle entre communes : sur l'offre de logement et l'offre éducative par exemple.

LE DÉPARTEMENT ET LA RÉGION, ACTEURS URBAINS ET SUPRA LOCAUX

La Région et le département constituent des échelons hybrides. À la différence du couple commune/communauté, ils ne dis-

posent pas, juridiquement, d'une compétence territoriale générale qui leur conférerait automatiquement un droit de regard sur leur territoire. Cependant, ces deux échelons se sont saisis, de fait, de la responsabilité globale des enjeux sociaux et économiques, ce qui les a conduit, historiquement pour les régions, plus récemment pour les départements, à s'impliquer dans la politique de la ville. Au nom de l'aménagement du territoire pour les régions, au nom de la solidarité pour les départements.

Ces derniers sont d'une certaine façon pionniers, dans la mesure où ils ont d'emblée situé leur intervention dans le cadre de leurs politiques « de droit commun », alors que les Régions ont eu plutôt tendance à abonder les crédits spécifiques de l'État. Cette situation devrait évoluer, notamment pour les régions : à travers leurs politiques de transport, d'éducation, de formation professionnelle et de développement économique, elles disposent de leviers essentiels pour alimenter les politiques intégrées de développement urbain. **Au-delà de leur engagement financier important en faveur des quartiers, c'est l'implication de leurs compétences de « droit commun » qui constitue le véritable chantier régional pour les prochaines années.**

L'ÉTAT, PARTENAIRE CENTRAL ET PARTENAIRE LOCAL

De plus en plus, l'État sera amené à coproduire ses politiques locales avec les collectivités : on pense à la santé, à la sécurité, à l'éducation notamment. L'insistance à impliquer les moyens de droit commun vaut pour ces politiques, décisives en matière de lutte contre les inégalités.

Du spécifique au droit commun : le conseil général de la Loire

Laurie VEYSSIERE

Responsable du service politiques territoriales
Conseil général de la Loire

L'implication du département dans la politique de la ville est récente : il est signataire des quatre contrats de ville de la Loire seulement depuis 2000. Dès le départ, le conseil général a cherché à préciser le partage des compétences et des tâches.

La concertation avec l'État et la Caf a permis de réintégrer certaines actions dans les conventions financières, et ainsi de pérenniser les travailleurs sociaux sur les quartiers. Cependant, l'absence de priorités communes aux différents partenaires pose le risque d'un « saupoudrage » des crédits.

Les outils manquaient pour mesurer l'adéquation d'une action par rapport aux objectifs fixés et aux évolutions des besoins. La création d'un observatoire social et la conduite de diagnostics locaux ont pallié pour partie ces difficultés.

La mobilisation des politiques générales du conseil général autour de la politique de la ville a transformé les pratiques internes : orientation des financements, territorialisation plus forte de l'action publique, objectifs précisés par quartier et par acteur.

Un premier pas est fait vers des pratiques transversales de croisement des secteurs d'intervention. Dans la Loire, le croisement de compétences a réussi en particulier sur les volets culture, sport et social.

Débats en atelier Entre politiques spécifiques et politiques générales, l'articulation des compétences et des partenaires

Comment mieux utiliser les leviers financiers et de méthodes apportés par la politique de la ville, et, en particulier, comment mieux inscrire, dans la durée, la solidarité urbaine dans les compétences et les politiques des institutions concernées ?

C'est autour de la définition et de l'affirmation d'un véritable projet territorial que peut s'aborder la complémentarité des différentes politiques mises au service de ce projet de développement. L'approfondissement de la notion de Projets sociaux de territoires, l'harmonisation des territoires d'intervention entre les différents partenaires, la définition partagée des problématiques spécifiques aux différents territoires, la recherche d'articulations entre les interventions sur l'urbain et le social, le positionnement d'enjeux et objectifs communs à toutes les politiques générales, tels que la lutte contre les discriminations, étant des points d'appui possibles dans ce travail.



Pertinence des échelles d'intervention et cohérence du projet d'ensemble ?

Pierre SUCHET,

Chef du service politique de la ville et renouvellement urbain, Grand Lyon. Rapporteur

- Si l'intercommunalité est pertinente pour garantir la cohérence d'ensemble, le portage communal des projets reste nécessaire. Il faut faire attention à l'articulation entre 2 ou 3 niveaux complémentaires. Les communes ont 3 rôles principaux : le contact de proximité, le lien avec les habitants, et faire vivre le projet local. La répartition des moyens techniques et humains entre les différents niveaux d'intervention (entre quartier pour la proximité, et l'agglomération pour l'ingénierie, l'évaluation...) demande une attention particulière, car il y a risque d'ambiguïtés.
- Le positionnement des professionnels dans ce contexte n'est pas aisé. La technicisation de la politique de la ville, et un portage d'agglomération avec des élus au deuxième degré peuvent poser la question du réel portage politique du projet.
- Entre communes et agglomérations, un nouvel échelon intermédiaire mérite d'être pris en compte : celui du bassin de vie intercommunal. Dans le cadre de l'élaboration des contrats urbains de cohésion sociale, il serait intéressant de penser des actions et des projets à cette échelle. Les questions de solidarité urbaine devraient s'inscrire dans une démarche de prospective d'agglomération, pour qu'elles soient intégrées à un « projet métropolitain » à grande échelle.
- Le développement de certains outils (par exemple les chartes intercommunautaires) peut permettre une meilleure articulation des échelles d'intervention, en fonction de la problématique traitée. Sur certaines problématiques (par exemple le projet Anru dans l'agglomération lyonnaise), le portage intercommunal est particulièrement pertinent.



Michel PEISEY

Représentant de l'Association des professionnels du DSU, Rapporteur

- **Mettre à plat des orientations et modes de financement des différents partenaires, pour clarifier les processus de décisions, éviter le saupoudrage, et jouer la complémentarité entre institutions**
- Renforcer la concertation régulière entre partenaires : « sortir de l'entre soi » et engager des démarches participatives de construction des projets
- **Élaborer des outils tels que des conventions d'objectifs communs entre financeurs**
- Développer des initiatives permettant de croiser participation des habitants et mobilisation de terrain, (outils du type Fonds de participation des habitants)
- **« Profiter » de l'élaboration des Contrats urbains de cohésion sociale pour identifier les thématiques dans lesquelles des lignes budgétaires de « droit commun » existantes peuvent être mobilisées en direction des territoires prioritaires.**

Débats en atelier : Les apports



Dominique GREMEAUX

Directrice des politiques urbaines, Grenoble Alpes Métropole

La question de la « pertinence des échelles d'intervention » se pose de façon différente selon le contexte local, les configurations institutionnelles étant très variables. Par ailleurs, les cadres de l'intervention publique évoluent. Alors que l'État, dans les années 1990, permettait de « formuler un référentiel d'action politique de la ville », il a aujourd'hui une action moins lisible sur le terrain.

Les agglomérations n'ont pas toujours été considérées comme une échelle pertinente de cohérence d'action. À Grenoble, la structuration locale du dispositif politique de la ville a été longue depuis qu'elle a été reconnue d'intérêt communautaire. Le conseil général, de son côté, tient-il réellement les manettes du projet social ? Ses compétences sont renforcées avec la décentralisation mais les difficultés financières perdurent.

Va-t-on vers une prise de responsabilité plus forte des collectivités sur la cohésion sociale ? Quel est le rôle des communes ? De nouveaux instruments de coordination territoriale et la politique de la ville sont apparus progressivement ; les intercommunalités et la politique de la ville se sont fait avancer mutuellement. La Métro est un exemple d'agglomération pilote de la politique de la ville, par son effet levier sur les compétences de droit commun, en particulier sur l'habitat et l'économie - insertion. Elle permet aussi de réfléchir à une plus grande cohérence d'intervention territoriale et entre institutions. La question posée est celle du projet politique d'ensemble, au niveau d'agglomération, pour corriger les disparités et les effets de ségrégation résidentielle. Un projet urbain d'agglomération s'est peu à peu construit, pour penser l'intervention dans les quartiers en difficulté dans une prospective urbaine d'ensemble et d'aménagement de l'espace.

Document réalisé par :

>>>

CR•DSU

Le Centre de Ressources et d'échanges pour le Développement Social et Urbain Rhône-Alpes s'adresse aux acteurs dont les projets s'inscrivent dans un objectif de cohésion sociale sur un territoire : professionnels des collectivités locales, élus locaux, partenaires institutionnels, associations, chercheurs...

Son action : diffusion d'informations et de connaissances sous diverses formes, mise en réseau des acteurs, qualification collective, capitalisation d'expériences, soutien à certaines démarches locales...

Contact : 4 rue de Narvik, 69008 LYON.
Tél : 04 78 77 01 43 - Fax : 04 78 77 51 79.
Mél : crdsu.secretariat@free.fr
Site: www.crdsu.org

Rédaction : Philippe ESTÈBE, Aude TALLARON, Isabelle CHENEVEZ

>>>

Conception graphique : Muriel CARAYON

Crédits photos : GPV Lyon La Duchère, CR•DSU

