

Contribution sur la Politique de la ville : conjuguer sa capacité à réagir aux crises et sa portée transformatrice

Cette contribution a été rédigée par les 19 centres de ressources politique de la ville (conférence des Présidents et réseau des Directeurs-rices)¹, implantés dans l'hexagone et dans les outre-mer. Ancrés dans les territoires depuis 25 ans, intervenant aux multiples échelles territoriales, nous intervenons dans une logique de travail inter-acteurs. Notre marque de fabrique : une expertise de terrain croisée avec des travaux académiques. Réunis en réseau, nous portons un regard éclairé et nuancé sur les réalités des territoires et la mise en œuvre de la politique de la ville.

Cette contribution, volontairement synthétique, vise à rendre compte des principaux enjeux identifiés tant par la conférence des présidents que le "cercle" des directeurs sur la mise en œuvre de la politique de la ville, via la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014. Elle donnera lieu à des contributions plus étayées dans les prochains mois.

Ce qui nous anime, c'est la poursuite et le renforcement de l'impact de la politique de la ville, politique singulière, afin de répondre, encore mieux, au défi d'un quotidien amélioré pour les habitants et habitantes des quartiers prioritaires. Agir pour améliorer le quotidien de 8% de la population française, pour soutenir des trajectoires choisies, y compris en quittant le quartier si elle le souhaite, ce n'est pas rien...

Nous sommes témoins et acteurs de démarches qui s'inscrivent dans cette perspective. Tout en relevant que, dans certains domaines, il n'a pas été possible d'aller aussi loin que nécessaire, nous soulignons la nécessité d'une certaine persévérance dans l'action et l'intérêt à soutenir les énergies, les démarches engagées ! Plus que jamais, dans l'esprit de solidarité qui est à l'origine de la politique de la ville et parce que ces quartiers sont parties intégrantes de nos villes, de nos intercommunalités, la territorialisation de l'action publique et la mobilisation du droit commun doivent être un défi de tous les jours !

¹ Pour en savoir plus sur les centres de ressources et leur fonctionnement (certains étant en GIP et d'autres en association) : <http://www.reseau-crpv.fr/les-crpv/>

➤ **Faire vivre un vrai contrat avec des moyens garantis et lisibles au service du projet**

Basé sur un projet de territoire intercommunal², le contrat de ville est « *le cadre qui organise l'articulation des compétences de chacun des signataires afin de mettre en œuvre les actions de droit commun concourant aux objectifs de cohésion urbaine et sociale* »³. La mobilisation du plus grand nombre de partenaires devait permettre de se doter d'une ambition partagée pour les quartiers prioritaires et de contrer les effets des processus de ségrégation urbaine et sociale, à l'œuvre de longue date. Cet objectif implique un engagement réel pour questionner, voire modifier les différentes politiques : mobilisation renforcée, adaptation, voire nouvelles contraintes telles celles visant à renforcer les équilibres de peuplement dans un objectif de mixité sociale.

Force est de constater que le contrat de ville fut plus souvent vécu comme une "charte" qu'un engagement réel entre les parties.

Contractualiser des engagements partagés, dont le comité de pilotage est le garant dans la durée
Cela implique des contrats de ville avec des **objectifs précis, compréhensibles et engageants** :

- Cessons les formulations vagues " favoriser, développer, permettre" ! Il s'agit de « faire », « assurer », « mettre fin » ! Adoptons des objectifs ambitieux aux formulations explicites : par exemple, 100% des jeunes doivent bénéficier d'une formation de qualité (quels freins, quels leviers, qui mobiliser et pourquoi, que faire/expérimenter, quelles évolutions dans le temps ?).

S'engager dans une démarche d'équité : consolider les avancées de la mobilisation du droit commun

Si des avancées notables sont à saluer dans la mobilisation et la territorialisation du droit commun au service des territoires prioritaires depuis 2014, les acquis restent encore trop disparates en fonction des politiques sectorielles et selon les territoires. A cette fin, nous proposons d'agir sur deux leviers.

➔ **Cibler / prioriser les publics en quartiers prioritaires** dans tous les programmes et mesures de l'Etat et des collectivités pour garantir que ces politiques publiques bénéficient réellement / en priorité à ces habitant.e.s.

Il s'agit de :

- Négocier de nouvelles conventions interministérielles qui fixent des objectifs précis et mesurables.
- Décliner ces objectifs dans le dialogue avec les partenaires (collectivités territoriales, services publics...), pour une prise en compte effective dans les différents plans, schémas et contrats, dès le stade des études (SRADDET, PLH, conventions territoriales globales de la CAF, service public de l'emploi, analyses des besoins sociaux des CCAS ...).

Appuyons-nous sur les démarches telles que :

- les pactes régionaux d'investissement dans les compétences (avec les Régions),
- les SDAASP (avec les Départements) dans une volonté de présence renforcée des services publics dans les quartiers prioritaires,
- les plans de réduction des inégalités sociales de santé (avec les ARS),
- le Pacte de Dijon...
- Vérifier l'impact de ces plans sur les habitants et habitantes des quartiers prioritaires en mobilisant les outils de suivi (mobilisation du service de géoréférencement du SIG Ville).

² Sauf au niveau des territoires outre-mer où le contrat de ville relève souvent d'une logique communale.

³ Article 6, Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, février 2014

- Installer une “Cour d’équité territoriale”⁴ **pour mesurer la mise en œuvre des moyens de rééquilibrage des politiques publiques sur les territoires prioritaires.**
- ➔ **Oser la confiance dans l’intelligence collective locale tripartite** (Etat / collectivités / partenaires), comme cela fut possible en 2020, face à la première crise liée à la pandémie de Covid-19. Des avancées sont déjà constatées, il faut désormais les généraliser et faciliter leur suivi dans le respect des priorités locales définies au regard des besoins des habitant.e.s des quartiers prioritaires.
 - **A l’échelle nationale :**
 - des messages forts, traduits dans des instructions et réglementations claires, avec des délais de mise en œuvre réalistes/raisonnables, sont nécessaires pour garantir la mobilisation interministérielle et celle des partenaires ;
 - une organisation territoriale de l’Etat légitime garantissant l’articulation entre le national et le local, adaptée à la taille du territoire (PDEC pour les territoires les plus concernés en nombre d’habitants en politique de la ville, sous-préfet ville ou correspondant mandaté par le préfet ...),
 - des outils efficaces de suivi, sans être chronophages, inscrits le cas échéant dans une maquette financière globale du contrat de ville.
 - **A l’échelle locale**, assurer le respect du projet commun qui fait l’objet du contrat de ville, par de vrais comités de pilotage stratégiques qui se décentrent du dialogue de gestion, pour constituer des espaces de :
 - débats et objectivation des situations,
 - réflexion et prospective, capables d’orienter et définir le sens de l’action,
 - mobilisation, d’adaptation et d’interpellation.
 Appuyée par des éléments de connaissance des situations, objectivés par les équipes techniques (évolution des diagnostics, mise en œuvre des actions...), cette « repolitisation » des comités de pilotage doit permettre de protéger la dynamique du projet local des injonctions nationales successives (qui s’avèrent parfois contradictoires).

Des moyens spécifiques réellement mutualisés au bénéfice des actions locales, dans le cadre d’une enveloppe financière globale du contrat de ville qui laisse place à l’expérimentation d’intérêt général... et au droit à l’erreur. Cette enveloppe serait :

- abondée par tous les partenaires (Etat - 147, EPCI et communes, exonération TFPB, CAF, conseil départemental, région...),
- répartie selon des modalités partagées au bénéfice :
 - de projets structurants, qu’il s’agisse de gros porteurs associatifs ou du fonctionnement des associations de proximité (généralisation des conventions pluriannuelle d’objectifs au titre du contrat de ville et non d’un seul financeur) ;
 - des petites actions de proximité - initiatives citoyennes (abonder et généraliser le Fonds de Participation des Habitant.e.s) ;
 - de l’ingénierie (équipe projet, moyens dédiés au suivi et l’évaluation, la formation...comme cela est prévu au titre du renouvellement urbain, des projets de réussite éducative ou des cités éducatives par exemple).

⁴ Préconisation du rapport Borloo : https://www.lemonde.fr/banlieues/article/2018/04/26/rapport-borloo-une-jurisdiction-pour-sanctionner-l-inaction-des-administrations_5290976_1653530.html).

➤ **Re-mettre le quartier au cœur de l'action en tant que lieu de vie, de projets et de transformation**

Si la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine consacrait le **projet de territoire**⁵, cette logique d'intervention, qui s'appuie sur un diagnostic partagé et une « vision » du territoire, a finalement peu perduré. Elle a souvent été mise à mal à deux niveaux :

- À l'échelle du quartier, par une approche centrée sur les moyens via la programmation financière, sauf dans le cas de projet de renouvellement urbain où l'exercice était rendu obligatoire sans pour autant permettre toujours, dans la durée, une réelle articulation entre la dimension urbanistique et la cohésion sociale ;
- À l'échelle intercommunale, dans un contexte où l'extension des intercommunalités a rendu souvent inaudible l'intervention à l'échelle infra-communale.

Le défi est que le **projet de quartier coconstruit** avec tous les acteurs et s'appuyant sur les atouts et limites identifiés, **irrigue la démarche de projets et de transformation**, en termes d'aménagement du territoire et de développement social local.

Consolider l'identification des quartiers nécessitant l'intervention publique pour mieux agir

Penser l'avenir des quartiers, c'est d'abord identifier ceux qui nécessitent **l'intervention de la solidarité nationale et intercommunale**, quelle que soit leur taille (nombre d'habitants-es), y compris ceux qui sont dans des phases de transition ou affectés par les mobilités résidentielles.

- **Maintenir le principe du critère unique** (concentration de pauvreté monétaire) qui permet une objectivation des vulnérabilités. Ce critère gagnerait à être étayé par une approche comparée dans la durée (situations $n-5, n$).
- **Prévoir un dialogue local de qualité** pour ajuster les périmètres, afin de tenir compte des évolutions à l'œuvre sur le quartier, mais aussi à sa périphérie.
- **Réfléchir à des interventions d'intensité différentes** selon les enjeux et la taille du territoire, mais aussi en fonction de l'évolution des transformations à l'échelle du quartier. Il serait judicieux de tirer profit d'une analyse sur l'évolution des quartiers identifiés en « veille active », finalement souvent peu accompagnés au cours des contrats de ville⁶.

Construire des projets de quartiers articulés au projet du territoire

Il est à la fois nécessaire **de se doter d'un projet de quartier, mais aussi de l'articuler avec les projets communaux et intercommunaux** :

- **Identifier collectivement la fonction du quartier** dans son environnement (diagnostic coconstruit) **basée sur un principe de réalité**. Certains quartiers jouent, du fait des logiques de peuplement à l'œuvre, des fonctions d'accueil des populations les plus vulnérables. Ils répondent à un réel besoin, qu'il s'agit de reconnaître.
- **Définir, sur cette base, la « vocation » à terme de ce quartier** (transformation à 20 ou 30 ans) en prenant en compte l'offre de services du territoire et les capacités de développement de l'intercommunalité environnant ainsi que les services du Département et/ou de la Région.
- **Accompagner la transformation par une mobilisation adaptée des politiques publiques**. Par exemple : renforcement de l'accompagnement social lors d'arrivée de personnes vulnérables.
- **Reconnaître le quartier prioritaire comme élément structurant de la ville et de l'intercommunalité** en mettant en avant l'interdépendance des territoires et la place occupée par le quartier.

⁵ Cf. article 6 cité supra

⁶ Cf. en annexe, page 7 quelques études sur le sujet des quartiers de veille active.

Affirmer le quartier comme espace de projets et de solutions de proximité

- **Disposer d'un pilotage du projet de quartier** : différent du pilotage du contrat de ville à l'échelle intercommunale
 - ➔ **Fonctionnement d'une équipe projet dans le quartier**, co-mandatée par l'État, l'intercommunalité et la ville, consacrant un binôme chef de projet ville/EPCI et délégué du préfet ou référent État en charge de la politique de la ville. Les conditions requises : être au service du projet, l'animer en s'inscrivant dans des logiques de coopération, disposer de missions clarifiées et d'un mandat clair qui légitime. Du fait de la diversité des territoires et de leur réalité, cette mission d'animation peut être confiée à une association structurante du quartier (centre social par exemple). Quelle que soit la configuration du territoire, **a minima disposer d'une ingénierie dédiée pour faire vivre le projet de quartier**, c'est-à-dire améliorer la vie de ceux qui y vivent ou qui y interviennent.
- **Remettre de l'humain pour coopérer et animer le partenariat local**, aller vers les associations et les habitants-es.
 - ➔ **Imaginer un espace fédérateur** où tous les acteurs (habitants-es, représentants-es de collectivité, services de l'État, intervenants-es sur le territoire) agissant dans le cadre de la politique de la ville ou au bénéfice du quartier se retrouvent ... il s'agirait d'un **lieu-tiers**, lieu permanent de rencontre pour l'équipe projet, les conseils citoyens, les animations... Il peut prendre des formes différentes selon les quartiers (algeco, bus, centre social, maison des services, mairie de proximité, maison du projet du PRU, maison des associations).
- **Alimenter un diagnostic en continu afin de s'adapter aux réalités** (exemple : réactivité pendant la crise sanitaire et évolution des modalités de travail en commun).

> Garder le cap de la participation citoyenne

Même si la participation des habitants a été, pour la première fois, encadrée de manière réglementaire par la loi qui réforme la politique de la ville en 2014 avec la création des conseils citoyens, elle ne peut se limiter à ceux-ci qui sont, pour ceux qui sont actifs, encore en devenir. Ce sont des structurations jeunes, auxquelles il convient de **donner du temps et une réelle reconnaissance** pour consolider leur rôle et leur place en qualité d'acteur. Dans le même temps, il est nécessaire, pour se projeter sur cette volonté de mobilisation de **l'expertise citoyenne**, de rappeler les attendus de l'article 7 de la loi du 21 février 2014 qui préconise l'élaboration de **diagnostic des pratiques et des initiatives participatives**.

A partir de ce socle, il faut reconnaître l'idée que **la participation peut être multiple et variable selon les territoires** :

- Formelle : conseils de quartier, conseils citoyens, associations de parents d'élèves, amicales de locataires, et souvent adossée à des instances comme les comités de pilotage, des conseils d'écoles ou des diagnostics en marchant ;
- Organisée autour du pouvoir d'agir : centres sociaux, approche communautaire en santé ;
- Institutionnelle : commission municipale, conseils de développement...
- Spontanée : associations locales, collectifs, initiatives et mobilisations ponctuelles...

Reconnaître les initiatives dans des logiques d'expérimentation

Cela implique une considération réelle et sincère qui doit s'incarner dans des postures professionnelles et institutionnelles, car il est question ici de citoyens bénévoles. Cela doit être accompagné par des appuis distancés et désintéressés, de reconnaissance et de confiance de la part de ces sphères (politiques, techniques). Il convient d'admettre les incertitudes quant aux impacts de la participation, les avancées et les retraits, les imperfections. Ces initiatives sont fragiles et s'inscrivent dans la volonté d'innovation sociale que porte historiquement la politique de la ville. Elles contribuent à la nécessaire transition démocratique, enjeu fort de réussite pour les quartiers populaires.

Soutenir la participation dans toutes ces composantes

La participation des habitants nécessite d'être soutenue de manière constante par des moyens, des appuis en matière de savoir-faire, du temps, des lieux, et avec un esprit d'ouverture de la part des acteurs en place.

- **Soutenir les initiatives citoyennes implique** :
 - o des modalités d'accueil et d'accompagnement dans des espaces tiers, ouverts et identifiés,
 - o du temps et une ingénierie dédiée,
 - o des modalités simplifiées d'accompagnement financier (*cf. supra*),
 - o un soutien aux dynamiques de coopération.
- **Consolider les associations ou collectifs d'habitants** où s'inventent des solutions nouvelles (espaces d'innovation sociale). Par exemple, des actions pour la transition écologique et sociale sont déjà à l'œuvre dans les quartiers et constitueront une priorité pour les prochains contrats de ville.
- **Coconstruire** une stratégie, en associant habitant.e.s et acteurs-rices de proximité, afin qu'elle soit :
 - o adaptée à la situation locale, avec les conseils citoyens et au-delà des conseils citoyens,
 - o soutenue par des moyens matériels et humains fléchés (*cf. lieu tiers*), et ceux du droit commun de soutien à la vie associative notamment en intégrant la dimension expérimentale,

- garante d'un niveau d'information et de formation visant à optimiser l'autonomie des conseils citoyens. Par exemple, mettre en œuvre effectivement le congé d'engagement citoyen prévu par la loi Egalité citoyenneté de 2017.

➤ S'inscrire dans la durée : un contrat qui fixe un cap de moyen terme et offre un temps suffisant pour consolider les acquis et poursuivre la transformation des pratiques

S'inscrire dans la continuité : faire mieux à partir des bases posées, non pas révolutionner ou reformater !

Se concentrer sur le cœur, l'essentiel : la coopération, la mobilisation de toutes les politiques publiques au service de celles et ceux qui en ont le plus besoin et la prise en compte de la parole et de l'expertise d'usage des habitants et habitantes (constitués-es en associations ou non).

Assurer des moyens humains suffisants et compétents à toutes les échelles, afin de faire vivre les ambitions de la politique de la ville, répondre aux objectifs posés dans les contrats de ville, animer le projet à l'échelle du quartier tout en l'inscrivant dans son environnement plus large.

Reconnaître la diversité des territoires et inscrire leur capacité de développement dans la valorisation des forces qui sont les leurs, tout en les soutenant de manière adaptée à leur taille, à leur capacité de développement et à l'environnement socio-économique qui est le leur.

Un ingrédient incontournable : se faire confiance (tous responsables des réussites et des échecs), la crise sanitaire a montré que c'était possible !

Annexes :

Quartiers populaires, politique de la ville et Covid-19 : des enseignements à tirer de la crise pour l'avenir (2021) : <http://www.reseau-crpv.fr/publication/quartiers-populaires-politique-de-la-ville-et-covid-19-des-enseignements-a-tirer-de-la-crise-pour-lavenir/>

L'impact de la crise liée au COVID-19 sur les habitants-es des quartiers prioritaires de la politique de la ville (2020) : <http://www.reseau-crpv.fr/publication/limpact-de-la-crise-liee-au-covid-19-sur-les-habitant-e-s-des-quartiers-prioritaires-de-la-politique-de-la-ville/>

Politique de la ville et transitions. Contribution des centres de ressources politique de la ville (2021) : http://www.reseau-crpv.fr/pmb-publication/?pmb_p=82104

Concertation nationale pour la refondation de la politique de la ville (2012) : http://www.reseau-crpv.fr/pmb-publication/?pmb_p=72566

- Travaux sur les quartiers de veille active

Concernant les quartiers de veille active (QVA), l'agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise a une convention avec la Caf du Rhône qui permet de disposer de données sur leur périmètre exact 2017. Les autres données (Pôle emploi, RPLS, RSA) sont issues d'un travail plus long de géolocalisation.

<http://documentation.urbalyon.org/dyn/portal/index.seam?page=alo&aloid=62444&fonds=&cid=560#>

<https://www.urbalyon.org/fr/observatoire-cohesion-sociale-et-territoriale/focus-quartiers-de-veille-active-caluire-et-cuire?from=obs>

Valenciennes Métropole a confié, dans le cadre de l'évaluation finale du contrat de ville, des travaux d'observation comparée de la situation des QPV, QVA, Quartiers fragiles.

Contact : Céline Nasse, Responsable Animation territoriale – Observation, Suivi, Evaluation, Valenciennes Métropole <cnasse@valenciennes-metropole.fr>

- Contribution en partenariat avec d'autres acteurs

Des habitants-es comme les autres ? « On vit là normalement...Enfin presque ! » : <http://www.reseau-crpv.fr/publication/des-habitant-es-comme-les-autres-on-vit-la-normalementenfin-presque/>

Production commune du réseau des centres de ressources et de la fédération des centres socio-culturels de France.

Pour aller plus loin :

Accès au portail du réseau des centres de ressources politique de la ville : <http://www.reseau-crpv.fr/>

En février 2018, à l'occasion de la mobilisation nationale pour les quartiers, les directeurs-rices de centres de ressources témoignent de leur engagement, en vidéo : <http://www.reseau-crpv.fr/a-loccasion-de-mobilisation-nationale-quartiers-directeur-ric-s-de-crpv-temoignent-de-engagement/>