



Concertation relative à la géographie prioritaire de la politique de la ville et à la contractualisation

Contribution de l'Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville (ORIV Alsace)

L'Oriv, centre de ressources politique de la ville en Alsace, a réuni le réseau des professionnels de la ville (collectivités locales et services de l'Etat) le 12 mai après midi. Deux ateliers étaient proposés : l'un sur la géographie prioritaire, l'autre sur la contractualisation. Cette contribution s'appuie sur les échanges de l'après midi et sur les travaux du centre.

EN INTRODUCTION A CETTE CONTRIBUTION, L'ORIV SOUHAITE SOULIGNER LES POINTS SUIVANTS :

- L'intérêt d'une réflexion associant l'ensemble des partenaires de la politique de la ville. Néanmoins, le délai étant extrêmement court, il a été difficile d'avoir des débats de fond collectifs. Par ailleurs, le contexte est peu adapté, compte tenu des incertitudes liées à la reconduction des CUCS.
- La souplesse des dispositifs de la politique de la ville est primordiale. Leur application et appropriation locale permet de laisser la place à l'expérimentation, à l'innovation et à la recherche de solutions locales aux besoins identifiés.
- La politique de la ville a permis de développer de réelles dynamiques partenariales. Ce mouvement doit être renforcé par le partage des points de vue et des informations, la recherche de complémentarité entre les interventions des uns et des autres.
- L'empilement des dispositifs et zonages rend difficile une vision d'ensemble et un projet de cohésion sociale. L'effet « millefeuille » tant décrié de la politique de la ville ne s'est pas atténué, voire a été renforcé du fait de la mise en œuvre des CUCS en 2007 et de la Dynamique Espoir Banlieue en 2008. L'enjeu consiste à sortir d'une logique purement gestionnaire des dispositifs au profit d'une réflexion sur le sens de l'action.
- Il apparaît nécessaire d'inscrire l'action des dispositifs dans la durée. Ces derniers sont constamment amenés à changer, ce qui rend la cohérence des interventions difficile. La discontinuité ne permet pas des approches dans la durée.
- Les territoires de la politique de la ville ne doivent pas relever de la compétence de quelques professionnels. La politique de la ville doit avoir un rôle d'alerte, de révélateur de nouvelles problématiques et faire évoluer l'appréhension de tous les territoires. La politique de la ville, dans sa dimension expérimentale, doit être au service du droit commun, pour le faire évoluer. De plus, la mobilisation des droits communs demeure un réel défi dans un contexte de « contraintes budgétaires » tant au niveau de l'Etat que des différents collectivités.

DES QUESTIONNEMENTS QUANT A LA METHODE

Les professionnels présents s'étonnent que l'on s'interroge sur la dimension contractuelle alors que la priorité est celle du contenu. Il s'agit d'abord de s'accorder sur les objectifs et ensuite sur les modalités du travail en commun. La négociation d'un projet passe d'abord par la validation de son contenu.

Ainsi, avant même de questionner le cadre contractuel, il serait judicieux de se donner le temps de l'évaluation des contrats actuellement en cours, mais aussi plus globalement de la politique de la ville. Celle-ci, en dépit des reproches faits, s'avère être un cadre qui a permis beaucoup d'évolutions, dans une relative souplesse.

Enfin poser les questions en ces termes n'interroge pas la question des moyens, notamment financiers, dédiés à ces enjeux.

Le projet étant le cadre structurant, le « diagnostic partagé » a été considéré comme un préalable à toute nouvelle forme de contractualisation. Bien évidemment cette démarche

nécessite du temps. Ainsi les professionnels désirent bénéficier d'un temps plus long pour la réflexion en amont de la mise en œuvre de nouveaux projets.

SORTIR DE LA LOGIQUE « ZONAGE/DISPOSITIF » POUR PRIVILEGIER UN PROJET D'AGGLOMERATION

Les professionnels ont mis en exergue la question du sens des interventions de la politique de la ville. Cette approche a mis en question la logique de zonage.

En effet, pour eux cette approche nuit à l'élaboration d'un projet, notamment d'agglomération. L'enjeu réside dans la capacité à penser les quartiers dans la ville, au sein de l'espace urbain et des interventions de droit commun. De plus, limiter l'intervention des crédits de la politique de la ville sur certains « grands territoires » ne permet pas d'intervenir sur des micro-secteurs, difficilement identifiables par une approche statistique.

Par ailleurs, la démultiplication des dispositifs thématiques sur certains territoires n'a pas encouragé les collectivités à développer des projets de territoire. Le contexte de contrainte budgétaire a surtout amené les collectivités à voir dans ces dispositifs des opportunités financières, au détriment d'une vision stratégique globale. Les outils (les dispositifs) ne suffisent pas pour créer le projet.

Autre effet pervers de l'approche par dispositif et par territoire, la pérennisation de certains projets dans des dispositifs d'exception. En effet, le droit commun n'a pas suffisamment intégré les problématiques des territoires en difficultés, tant au niveau des moyens financiers que de l'expertise territoriale. L'approche des quartiers en difficulté s'est tellement spécialisée au fil du temps que le droit commun n'a pu s'en saisir suffisamment, faute de moyens financiers et « d'intérêt » puisque relevant de dispositifs d'exception.

QUELLE APPROCHE DU QUARTIER ?

Malgré les effets pervers de la logique de zonage, le principe d'une géographie prioritaire n'est pas remis en question, mais elle doit s'inscrire dans un projet global. La politique de la ville au sens large et les CUCS en particulier sont les seuls dispositifs ayant permis une approche territorialisée des besoins.

Si l'analyse statistique apparaît a priori comme la plus neutre avec la définition de quelques indicateurs à l'échelon national, elle présente très vite des limites. Elles sont de deux ordres :

- statistique tout d'abord, dans la mesure où certains territoires de taille restreinte ne peuvent faire l'objet d'une approche statistique pertinente (en raison des seuils d'analyse),
- sociale d'autre part, car elle ne permet pas la prise en compte de l'environnement.

Ainsi l'approche statistique, du fait des contraintes de seuil d'analyse statistique et donc de la méconnaissance de certains territoires, privilégie une approche sur « les grands quartiers ». Cette vision s'avère limitée pour la prise en compte de réalités plus complexes, comme celles de quartiers de tailles plus modestes ou situés en secteur limitrophe de ville ou encore dans des centres anciens dégradés.

Lors de la définition des territoires en CUCS, le repérage des quartiers s'est fait à partir d'une analyse nationale qui a parfois été remise en cause par les acteurs locaux. Si l'approche nationale révèle des limites, on sait qu'une approche seulement locale présente aussi des désavantages, compte tenu des enjeux de pouvoir et des capacités des collectivités à « défendre » des territoires.

Pour concilier les deux approches, une solution consisterait en la distinction de différents types de quartiers, en fonction des difficultés auxquelles ils sont confrontés. L'enjeu central (le bâti, le lien social, la pauvreté...) serait mis en avant, puis les territoires « répartis » selon leur niveau de difficulté entre une intervention nationale renforcée et une solidarité départementale.

Par ailleurs, l'analyse des quartiers fait apparaître que les problématiques rencontrées sont renforcées dans le contexte actuel. La pauvreté, et plus largement la précarisation, devient un aspect central. Certains territoires sont marqués par la pauvreté mais doivent aussi faire face à un enjeu de cohésion sociale (restaurer le lien social) sans pour autant être confronté à un enjeu de cohésion territoriale (favoriser le lien à la ville). Dans d'autres cas, l'enjeu de cohésion territoriale reste présent mais le lien social persiste... On

voit émerger des configurations de réalités locales plus diversifiées et des « profils de quartiers en difficulté » différents. Nécessitent-ils tous une prise en charge identique ? Les enjeux sont-ils du même ordre ? Les effets de stigmatisation (notamment subjectifs avec les processus discriminatoires) interviennent-ils de la même manière ?

On pourrait s'interroger sur la pertinence de recourir à côté des indicateurs classiques, le plus souvent quantitatifs, à des « indicateurs de bien-être » (cf. démarche engagée par le Conseil de l'Europe en terme de cohésion sociale / démarche initiée sur le Quartier Drouot à Mulhouse).

On peut également se questionner sur une priorisation des quartiers basée uniquement sur une approche des difficultés statistiquement identifiées, et qui ne permet pas de tenir compte des environnements locaux (réalité des autres territoires limitrophes) et des enjeux locaux (existence ou non de ressources locales : en termes humain, financier mais aussi associatif...). Ainsi par exemple des quartiers nécessitent actuellement des interventions mais ne font l'objet d'aucune action, car ils sont peu identifiés par les acteurs et/ou ne disposent pas de relais ou de porteurs de projet.

PLACER LES HABITANTS AU CŒUR DU PROJET

Le contrat doit être au service d'un projet élaboré à partir des besoins identifiés sur un territoire, ayant obtenu un accord politique et s'inscrivant dans le temps. Le dispositif est au service des habitants, du public.

La nécessité de sortir de la logique de zonage a également été appuyée par la volonté de recentrer les interventions sur les habitants : replacer l'humain au cœur du projet. Les professionnels ont pointé les difficultés d'une approche territoriale pour la prise en charge des publics (publics en errance par exemple).

De plus, penser le projet de cohésion sociale à l'échelle de l'agglomération permettrait de mieux prendre en compte l'échelle de vie des habitants, qui ne se limite pas à un quartier.

Enfin, la définition du projet doit mieux prendre en compte la parole des habitants, ainsi que leurs ressentis sur le cadre de vie. La perception du territoire et de ses difficultés varie selon une analyse purement chiffrée et statistique ou une approche basée sur le vécu.

LA NOTION DE CONTRAT : UN APPORT DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Tous les professionnels soulignent l'importance de la dimension partenariale de la politique de la ville. Malgré leurs imperfections, le CUCS et auparavant le contrat de ville, ont permis de réunir autour d'un même objet (un contrat) les collectivités locales, les services de l'Etat et des organismes publics. Les professionnels ont souligné la nécessaire complémentarité entre partenaires dans le contexte actuel. En effet, aucun acteur n'a la possibilité d'agir seul sur un enjeu (l'insertion, le logement, l'éducatif...). La pertinence du contrat réside dans la possibilité de positionner chaque acteur en fonction de ses compétences propres. L'orientation retenue et inscrite dans la durée doit relever d'une validation politique, afin de permettre la mobilisation des moyens en conséquence.

L'enjeu consiste bien à fédérer l'ensemble des partenaires autour d'un même projet et des mêmes objectifs à atteindre.

Si le contrat reste l'outil le plus pertinent parce qu'il engage les différents signataires, encore faut-il que les engagements pris (notamment envers les collectivités) soient respectés. Les CUCS devaient être des contrats sur 6 ans avec une évaluation intermédiaire, or les règles du jeu ont changé en cours de démarche (Dynamique Espoir Banlieue, révision de la géographie prioritaire, questionnement sur l'avenir des CUCS...). Par ailleurs la logique de contrat, inscrit dans la durée, doit permettre une stabilité des interventions, seule garante d'un impact sur les territoires. Lors des changements politiques après des périodes électorales, l'Etat pourrait être garant d'une relative permanence des interventions et des engagements pris. S'il est évident qu'il est nécessaire de réfléchir aux modalités d'évolution des dispositifs, afin de tenir compte des nouveaux éléments, les professionnels mettent en cause les changements incessants de dispositifs ne permettant pas l'inscription de l'action dans la durée voire modifiant le sens de l'intervention.

LA LOGIQUE D'APPEL A PROJET : A MANIER AVEC PRECAUTION ET PARCIMONIE

Si l'appel à projet peut s'avérer pertinent ponctuellement, il présente le risque de favoriser certaines collectivités, ayant les moyens de mobiliser une ingénierie susceptible de répondre à la demande et/ou disposant de projets « clés en main ». Par ailleurs, le risque réside également dans l'inadaptation des projets aux territoires dans la mesure où il s'agit de démarches « descendantes » (non prise en compte des actions menées et des partenariats existants). Les professionnels revendiquent un dispositif permettant de concilier une logique de financement par subvention et d'appel à projet sur des objets très ciblés.

Une proposition consisterait à inverser la tendance, à sortir d'une logique « par le haut » pour passer à une logique « par le bas ». Les dispositifs de la politique de la ville offrent la possibilité d'apporter des réponses construites localement aux problèmes rencontrés. Pourquoi ne pas aller au bout de la démarche et laisser les communes ou EPCI construire leur projet global, avec l'appui des préfetures et en lien avec l'ensemble des partenaires (Conseil Général, Conseil Régional, Caisse d'Allocations Familiales...). Les collectivités locales pourraient soumettre un projet de cohésion sociale global à l'échelle de la ville ou de l'agglomération à l'Etat. Charge à l'Etat de proposer des moyens (financiers et humains par le biais des services déconcentrés) et des outils pour atteindre les objectifs du projet.

Les arguments développés par les uns et les autres mettent en avant la place et le rôle central de la collectivité et donc de l' élu (Maire ou Président de l'EPCI). La commune ou EPCI est le pivot de la contractualisation.

Pour autant la proposition de délégation d'une enveloppe dédiée à la collectivité n'est pas retenue comme pertinente. Les garanties d'une utilisation optimisée au service du territoire apparaissent comme insuffisantes.

LES ASSOCIATIONS : UN ACTEUR INCONTOURNABLE

Les liens avec les associations sont à renforcer et à faciliter. La politique de la ville doit se doter d'un véritable « guichet commun » (ou l'optimiser quand il existe) permettant une simplification de la procédure et des co-financements adaptés.

L'optimisation des actions et des moyens peut passer par un travail de formation des associations pour leur permettre de mieux agir. Il apparaît également nécessaire de davantage les associer à la définition et à la conduite du projet de territoire.

LA PLACE DE L'ETAT RESTE CENTRALE FACE A DES RISQUES D'INEGALITE ENTRE LES TERRITOIRES

Même si la place et les moyens mobilisables par l'Etat ont fortement évolué du fait des dispositifs de décentralisation ainsi que des effets de la RGPP, les professionnels de la ville plaident pour une présence de l'Etat de différentes manières :

- un Etat susceptible d'être incitateur de réflexions ou de démarches par le biais d'appels à projet ponctuels,
- un Etat imposant des principes de solidarité entre territoires ou permettant par des logiques de péréquation une répartition des moyens,
- un Etat garant de l'équité territoriale : les communes ne disposent pas de la même ingénierie pour faire remonter leurs difficultés ou négocier des enveloppes financières,
- un Etat garant de l'utilisation de l'enveloppe financière au service du projet de territoire.

C'est à l'Etat de garantir l'égalité de traitement des territoires en difficultés.