

Éléments de réflexion sur la réforme de la politique de la ville en Lorraine

Synthèse des points de vue des acteurs
Décembre 2012

Préambule : La note ci-dessous est une synthèse des échanges issus des réunions organisées en Lorraine dans le cadre de la concertation souhaitée par le Ministre délégué chargé de la ville. Ces réunions ont eu lieu : le 15 novembre 2012 avec des représentants des services de l'Etat, le 4 décembre 2012 avec des représentants de collectivités (élus et techniciens) et de services de l'Etat et le 13 décembre avec des professionnels de collectivités¹.

Certains aspects développés dans cette note ont été abordés lors de l'une ou de l'autre des réunions, parfois dans les deux. La composition différente des temps de travail n'a eu finalement que peu d'impacts sur les enjeux mis en avant, soulignant la convergence des points de vue des acteurs.

Constats transversaux

De nombreux acteurs ont participé à ces réunions de concertation, ce qui rend compte de l'importance de la mobilisation sur le territoire et des enjeux locaux. On relève par ailleurs une articulation des réflexions liées à la réforme de la politique de la ville à celles liées aux diagnostics territoriaux stratégiques pour les fonds européens en raison de la concordance des réflexions et du mode d'élaboration souhaitée par la Préfecture de Région reposant sur un partenariat large.

Etant donné ces éléments de contexte, les acteurs ayant participé à la réflexion ont été amenés à penser la question des échelles de territoires dans une logique d'interdépendance et au regard des réalités socio-démographiques et de la gouvernance locale (fonctionnement des intercommunalités).

La politique de la ville doit-elle être envisagée comme ayant :

- un effet équitable : son action relève alors d'une logique de solidarité nationale et sa géographie doit permettre un rééquilibrage territorial,
- un effet accélérateur : son action vise à tenir compte des dynamiques territoriales et les territoires d'intervention sont définis localement en fonction du besoin des territoires,
- un effet correcteur : son action vise alors à intervenir de manière concentrée sur les territoires les plus en difficulté.

Les éléments de débat mis en avant en Lorraine semblent plaider pour la deuxième option avec une volonté d'équité des interventions et de solidarité entre les communes, bénéficiant de l'appui d'un Etat garant de l'intérêt général et de la cohésion sociale et territoriale. Pour autant il semble nécessaire de l'articuler avec une « dose » d'effet correcteur sur les quartiers les plus en difficulté du territoire.

Dans cette perspective, au-delà d'un accord en faveur d'un contrat rénové partant d'un projet de territoire intégré (c'est-à-dire tenant compte de l'ensemble des dimensions de l'action publique ou privée et d'une articulation entre toutes les thématiques) basé sur un diagnostic élaboré avec l'ensemble des acteurs (y compris les habitants), les modes d'intervention doivent pouvoir s'adapter à la réalité locale en considérant la diversité des territoires.

¹ Cette réunion a été co-organisée avec le réseau lorrain des professionnels du DSU qui avait, par ailleurs organisé une première rencontre le 27 septembre.

Cela suppose un travail renforcé avec toutes les forces vives locales, y compris les habitants. Cela passe par une adaptation des modes de concertation et d'implication de ceux-ci (par exemple mise en place de conseils de développement) mais aussi par le fait de disposer d'une ingénierie locale adaptée.

Disposer d'une « géographie » d'intervention qui répond aux réalités locales

Une souplesse dans la définition des territoires d'intervention

La notion de « géographie » (prioritaire) restreint la capacité de penser les territoires d'intervention. Les participants ont plaidé pour **une absence de géographie ciblée**, lui préférant une **définition des territoires en fonction de l'évolution des populations et des difficultés** pendant la durée du contrat. Ils souhaitent une géographie évolutive qui soit capable de s'adapter aux situations mais aussi à l'action.

Ils souhaitent ne plus être contraints par une géographie organisée par "quartier" mais à une échelle plus large afin d'être en capacité de prendre en compte les nouvelles problématiques qui émergent sur certains territoires non jugés en difficulté initialement. Un cadrage plus large, axé sur « le bassin de vie » pour permettre plus de souplesse dans le zonage.

Cette approche permettrait également de moduler les interventions dans la durée en termes d'intensité (action de prévention ou action « curative »). Cette approche alliant une action ciblée, ponctuellement sur tels ou tels territoires, et une logique de prévention permettrait de limiter la détérioration des situations relevées dans les territoires limitrophes aux quartiers « prioritaires ».

La géographie d'intervention doit être partagée entre l'ensemble des acteurs et multi-critères...

La définition de cette géographie prioritaire repose sur trois conditions qui doivent être tenus dans le même temps.

1. Des indicateurs adaptés. Pour définir les territoires d'intervention, les acteurs ont mis en avant la nécessité de développer des « **indicateurs mixtes** » permettant de prendre en compte les situations à la fois urbaines et sociales. Ces indicateurs permettraient de pouvoir suivre des évolutions, d'observer les quartiers en termes de « flux » et non seulement en termes de « stock ». Il paraît également nécessaire de disposer d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs.
2. Des acteurs impliqués. L'**association des acteurs locaux à la réflexion** permet de définir des territoires d'intervention pertinents, dans la mesure où ce sont eux qui connaissent le mieux les réalités locales.
3. Une capacité d'observation. Avoir une capacité d'intervention évolutive nécessite de bénéficier d'une **observation partagée**, sur la durée, en gardant les indicateurs les plus pertinents et en les faisant évoluer statistiquement et qualitativement. Cela suppose que les territoires puissent développer ou disposer d'**un outil de diagnostic et de veille**. Dans ce domaine, les situations sont très variables : certains territoires peuvent bénéficier de l'intervention d'agences d'urbanisme, d'autres se dotent d'instances d'observation en interne. Quoiqu'il en soit compte tenu de l'importance de la dimension « observation » pour permettre une action optimisée, il apparaît nécessaire de donner la possibilité à tout territoire de disposer d'un « socle » minimum en matière d'observation.

Les territoires d'intervention relèvent toutefois de certaines caractéristiques...

Les territoires relevant de la politique de la ville ne recouvrent pas pour autant tous les territoires rencontrant des difficultés sociales.

Ils sont à la croisée des dimensions suivantes :

1. Porter une attention particulière aux territoires ayant un certain poids par rapport à la ville (concentration de populations) ou à son environnement ou en terme de visibilité (différence de situations marquée).
2. Enregistrer un cumul de difficultés sociales (cf. ci-dessous). Il a également été mis en avant une dimension plus subjective liée au lien social sur le territoire considéré.
3. Faire partie d'une ville rencontrant des difficultés sur une situation de « pauvreté » (potentiel fiscal de la commune).

Les éléments caractérisant ces territoires d'intervention, relèvent globalement d'une logique de concentration de populations et de cumul de difficultés. Les aspects suivants doivent être pris en compte :

- L'enclavement du territoire notamment en termes de transports et l'isolement urbain.
- Le faible niveau d'équipements et de services.
- La faiblesse du tissu associatif.
- La présence d'un habitat ou d'un parc immobilier dégradé.
- Le cumul de situations problématiques : précarité, délinquance, désœuvrement, déscolarisation, isolement, inoccupation, parentalité...
- Des critères sociodémographiques faisant état de difficultés sociales : pauvreté, chômage, sur-représentation de certaines populations : jeunes, personnes âgées ...

Agir à partir d'un « projet de territoire »

Un projet de territoire ancré dans la réalité locale...

Face aux constats actuels, les acteurs plaident pour une souplesse du dispositif tant sur le plan des territoires que des thèmes d'intervention.

La mise en œuvre de « projet de territoire(s) » semble constituer la réponse la plus opportune face aux effets pervers d'une approche par thématiques et par dispositifs.

Le projet de territoire doit permettre une plus grande lisibilité des articulations entre les thématiques d'interventions, en privilégiant une approche globale et en articulant de manière concrète la dimension sociale et la dimension urbaine.

Il doit permettre une cohérence et une continuité d'intervention dans la durée.

... mais qui présentent un certain nombre d'incontournables

Pour que ce projet de territoire soit pertinent et efficient il doit :

- être défini collectivement à partir d'un diagnostic partagé,
- permettre une action ciblée sur quelques objectifs définis au regard des enjeux du territoire,
- s'inscrire dans la durée,
- bénéficier d'un portage politique fort,
- ainsi que d'une ingénierie territoriale au service du projet, en lien avec les forces vives locales.

Le contrat unique, intégrant l'ensemble des dimensions de la politique de la ville (cf. partie suivante sur le contrat renouvelé), constitue le moyen de mettre en œuvre le projet de territoire.

Le projet de territoire doit activer les leviers d'un travail partagé sur le long terme. Il doit favoriser les analyses communes, les regards croisés et s'inscrire dans une logique de prévention et d'intervention centrée sur certains territoires. Par ailleurs, l'évaluation des objectifs doit être pensée dès la mise en place du projet.

Des thématiques au service des territoires

Le projet de territoire pourrait permettre, s'il est bâti sur un diagnostic prenant en compte les forces et les faiblesses du territoire, de **définir un ou deux objectifs prioritaires pour le territoire**. Sur cette base, chacun des partenaires du projet serait ensuite amené à indiquer les modalités de son intervention. Cette approche se traduirait par des choix de thématiques d'intervention en fonction des territoires. Certaines thématiques ne seraient donc pas traitées compte tenu du contexte ou des opportunités locales.

Il s'agit en fait d'agir pour permettre une **amélioration de la qualité de vie**, et pas seulement une amélioration des conditions et du cadre de vie.

Pour autant les participants ont rappelé que certaines thématiques, telles que celles de l'emploi et de l'éducation (au sens large), sont souvent déterminantes. D'autres thématiques ont été identifiées dans une logique de complémentarité, sachant qu'elles doivent être prises en compte au regard de la réalité des territoires :

- Emploi, formation professionnelle et développement économique (activités sur les quartiers).
- Education au sens large, y compris auprès des parents (dans une logique de renforcement de la fonction parentale).
- Logement (occupation, accès à...) et cadre de vie : Rénovation urbaine et entretien de l'existant (moyens et attention accordés à la gestion)
- Prévention de la délinquance, sécurité, insécurité
- Santé (prévention et accès à)
- Intégration
- Lutte contre les discriminations
- Accès à la culture
- Niveau de qualification et maîtrise de savoirs de base

Un projet de territoire visant une meilleure articulation aux politiques publiques existantes

Tous les intervenants s'accordent sur la nécessité de mieux articuler la politique de la ville aux autres politiques publiques, notamment celles mises en œuvre dans le domaine du logement, des transports, de l'action sociale ou encore de l'économie.

Le projet de territoire doit ainsi relever d'un **projet intégré** permettant l'articulation de l'ensemble des thématiques et tout particulièrement du volet « cohésion sociale » et « rénovation urbaine ».

Une demande de continuité de l'intervention

La nouvelle contractualisation doit tenir compte des démarches déjà engagées sur les territoires afin de ne pas abandonner les dynamiques qui y sont à l'œuvre. L'intervention renouvelée de la politique de la ville doit donc s'inscrire dans une continuité d'actions, notamment, en matière financière. Si la baisse des crédits était jusqu'à présent compensée par les moyens internes des communes sur certains territoires, la crise économique et financière ne le permet plus. De ce fait, la prochaine contractualisation doit permettre de renforcer des actions de solidarité et de maintenir les crédits afin d'éviter une dégradation renforcée de certains territoires à court terme.

Disposer d'un contrat rénové et contraignant sur les objectifs et les moyens

Un contrat rénové et multi-partenarial articulé au projet de territoire

Les professionnels ont mis en avant la nécessité d'un **contrat rénové**.

Concernant le territoire de contractualisation, l'**agglomération** semble la plus appropriée, avec une approche différenciée selon le niveau d'intercommunalité sur le territoire. Ainsi, là où l'intercommunalité n'est pas optimum, à minima il faudrait soutenir les communes.

De nombreuses communes de Lorraine, qui n'étaient pas encore inscrites dans une logique de communauté d'agglomérations jusque-là, franchissent le pas au début ou au courant de 2013. Dans ce domaine, un appui pour une appropriation optimale du volet politique de la ville, pour les agglomérations, paraît pertinent.

Par ailleurs, une attention particulière devra être portée sur les articulations des compétences entre l'échelle de l'agglomération et celle des communes pour permettre une intervention optimum au service des habitants.

Dans cette perspective, les signataires doivent être l'Etat et les élus (à l'échelle de l'agglomération et des communes) mais aussi les Conseils Généraux, le Conseil Régional et les acteurs pertinents (associations du travail social, bailleurs...) au regard du territoire et des thématiques retenues.

Le contrat doit permettre une **intervention collective, concertée, convergente et complémentaire impliquant tous les niveaux et acteurs**. Dans cette perspective, l'inter-ministérialité et les dimensions transversales doivent être renforcées.

S'inscrire dans un contrat contraignant, dans la durée et porté politiquement

Non seulement, c'est le **principe du cofinancement** qui a été réaffirmé, mais pour de nombreux acteurs, il faudrait instaurer un **contrat contraignant**, entraînant des sanctions pour les signataires qui ne respecteraient pas leurs engagements.

Le contrat doit **expliquer clairement le rôle et les obligations, les engagements et les moyens engagés par chacun des signataires**.

La contractualisation doit permettre également d'inscrire des **crédits sur la durée** (comme cela a été fait pour les démarches de rénovation urbaine) pour assurer une logique d'intervention optimisée et une consolidation des actions et des partenariats.

Mettre en commun des moyens élargis

Les discussions ont mis en évidence la nécessité de **penser les moyens au service de la politique de la ville de manière extensive**. Actuellement la contractualisation dans le cadre de la politique de la ville porte exclusivement sur les crédits spécifiques (crédits d'intervention de l'ACSE), voire ceux de l'ANRU quand le territoire bénéficie d'un projet de rénovation urbaine. Deux dimensions ont été mises en exergue par les acteurs lorrains :

- D'une part, il a été proposé d'élargir les moyens financiers inscrits dans la contractualisation aux crédits de droit commun (de tous les acteurs). Pour ce faire, il est essentiel de pouvoir les flécher de manière territorialisée (ce qui n'est pas le cas actuellement) mais aussi de définir leurs conditions explicites d'utilisation. Cette dimension est largement partagée par l'ensemble des acteurs. Cette action sur les crédits de droit commun permettrait également de mieux répondre aux enjeux des territoires nécessitant une action de prévention.
- D'autre part, il s'agirait de contractualiser également les dotations obtenues par les collectivités au titre de la péréquation financière (DSU et DDU). Cette seconde dimension ne fait pas l'unanimité (notamment de la part des collectivités).

Pour autant, l'efficacité de cet élargissement de la contractualisation aux crédits de droit commun repose sur la capacité réelle d'évaluer les objectifs à l'aune des actions menées.

Plus globalement afin de permettre l'adaptation du projet au fur et à mesure mais aussi son ajustement sur le plan des actions et financements, il paraît nécessaire de disposer d'un dispositif local qui accompagne et évalue les projets sur la durée du contrat.

Une équité d'intervention territoriale et plus de solidarité financière

S'il est souhaité plus de souplesse celle-ci doit pouvoir se faire en faveur des territoires et non au détriment de ceux-ci. Il est réclamé un Etat garant en termes **d'équité d'intervention sur le plan territorial** mais aussi sur le plan de certaines thématiques (socle minimum d'intervention à garantir). Ce dernier aspect est surtout porté par les services de l'Etat.

Ce contrat rénové doit s'inscrire dans une **logique de solidarité entre les territoires**. Il doit permettre une articulation entre le niveau **communal et intercommunal** au sein d'une même agglomération que les communes relèvent de dispositifs politique de la ville ou non.

Les élus participants à la réflexion ont plaidé pour une **intervention différenciée selon les territoires** dans la mesure où certaines communes ne cumulent certes pas autant de difficultés que les grandes agglomérations mais rencontrent d'autres types de difficultés liées à leur taille (communes de faible importance sur le plan démographique) et à leur environnement (communes urbaines situées dans un environnement composé de communes rurales et concentrant des difficultés dans un contexte de restructuration et de mutation).

La demande d'appui concerne à la fois la question de la solidarité financière entre communes mais aussi l'accompagnement à apporter à ces communes qui disposent de peu de moyens en matière d'ingénierie.

S'appuyer sur une ingénierie territoriale et maintenir une diversité d'acteurs

Disposer d'une ingénierie territoriale adaptée à l'action et au territoire

L'ingénierie territoriale (entendu tant au niveau des collectivités que de l'Etat) constitue un incontournable pour la réussite de la démarche.

En effet pour faire vivre le projet de territoire, il ne suffit pas de disposer de moyens techniques ou financiers, mais également de **moyens humains**.

Les auteurs de l'ouvrage « L'ingénierie, signe d'intelligence territoriale ? »² mettent en exergue la dépendance du développement local au fait de disposer de techniciens en charge "de l'animation, de la fabrication du lien, de la mobilisation de la connaissance". Ils considèrent que les évolutions relevées au niveau des collectivités territoriales peuvent les conduire à privilégier l'ingénierie financière et le montage de dossiers de financements, en négligeant l'accompagnement et l'animation des acteurs et des projets. Or ils encouragent les collectivités à substituer à "l'obligation de consommation", caractéristique des appels à projets classiques, une "obligation de conditions", consistant avant tout pour les acteurs bénéficiant de financements à se doter des moyens humains et des compétences nécessaires à l'émergence de projets de qualité.

La plupart des acteurs a ainsi insisté sur la nécessité de disposer **d'une ingénierie au service du projet de territoire**.

Plusieurs conditions ont été mises en avant.

- L'ingénierie doit être pensée de manière globale pour le territoire et dans une logique de cohérence.
- Elle doit relever d'une dimension territoriale et doit être susceptible de répondre à des enjeux de projets complexes.
- Elle doit être pensée dans une logique de décloisonnement thématique.

² Claude Janin, Eric Grasset, Dany Lapostolle, Elise Turquin, 2011, Economica, Collection Anthropos, 142 p.

Pour les communes ou territoires disposant de peu de moyens, il faudra penser les modalités d'une ingénierie minimale par le biais d'un accompagnement local et/ou d'une mise en commun (logique de mutualisation).

Mais il faudra également s'assurer que les organisations mises en œuvre permettent réellement un travail d'ingénierie en cohérence avec le projet, donc visant une démarche intégrée.

Le partenariat doit par ailleurs être simplifié ou mieux identifier afin de parvenir à une véritable mutualisation des forces vives du territoire. Il y a un enjeu fort dans la capacité des équipes qui œuvrent sur les quartiers à se connaître et à travailler ensemble.

Au-delà de l'ingénierie territoriale, la mise en œuvre du projet de territoire n'est possible que si un certain nombre d'acteurs sont présents (intervenants sociaux, associations). Leurs actions et leur présence doit s'inscrire dans la durée. Chacun de ces acteurs doit disposer des compétences et des ressources adaptées aux enjeux.

Soutenir les associations en adaptant les modes de financements

Enfin, les participants ont insisté sur la nécessité d'agir en faveur des associations, porteuses pour partie de l'action publique dans le domaine de la politique de la ville.

L'accent a été plus particulièrement mis sur les « petites associations », entendues comme celles disposant de peu de moyens humains (reposant sur le bénévolat) et intervenant en proximité sur les territoires relevant de la politique de la ville souvent pour favoriser le lien social. Il s'agirait à la fois de penser des modes de financement plus souples de ces structures mais aussi de leur permettre de disposer d'une ingénierie de projet plus solide.

Les modes de programmation doivent éviter la démultiplication des marchés publics (difficulté pour certains pour y répondre) et favoriser les micro-projets.