

ANIMATION REGIONALE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

**Compte-rendu de la réunion du 7 mai 2004
Co-organisée par AIRE 198 et le SGAR :**

Réflexion prospective sur la politique de la ville et l'évaluation des contrats de ville

Franck Le Guen, Secrétaire Général pour les Affaires Régionales, a introduit l'après midi de travail après un rapide tour de table des participants (cf. liste des personnes présentes).

Mot d'accueil de Franck LE GUEN, Secrétaire Général pour les Affaires Régionales :

Je vous remercie d'avoir répondu à l'invitation conjointe du Préfet de Région et de AIRE 198 pour cette journée consacrée à la prospective de la contractualisation de la politique de la ville.

Je voudrais également accueillir et remercier de sa présence, Madame Marie REY de la DIV, qui a souhaité nous rejoindre pour nous aider à élaborer une réflexion régionale sur la deuxième partie du déroulement du contrat de plan ; et Monsieur Marc VALETTE, animateur de l'Inter Réseau DSU qui nous apportera des éclairages en matière d'évolution des métiers dans la politique de la ville.

Je remercie aussi M. ROYOUX, et M. Xavier HURTEAU pour cette réunion, organisée conjointement entre AIRE 198 et le SGAR. Dans une phase de la contractualisation marquée par la montée en puissance des agglomérations, il me paraissait utile et riche de mener cette action avec la structure qui les anime et les fédère dans notre région.

M. ROYOUX aura l'occasion, je crois de revenir sur la façon dont les agglomérations s'approprient cette politique partenariale matérialisée par les Contrats de Ville et les Opérations de Rénovation Urbaine.

Nous avons déjà eu l'occasion de travailler une journée sur la thématique de l'évaluation locale des Contrats de Ville, au mois de Novembre 2003. Les travaux sont bien avancées maintenant sur les différents sites qui commencent à pouvoir mettre en évidence des éléments de résultats et des réflexions qui vont nous permettre d'échanger aujourd'hui.

Il ne vous aura pas échappé qu'au dernier remaniement ministériel, ce qui était le Ministère de la Ville est devenu une composante importante du nouveau ministère de la Cohésion Sociale. L'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine est maintenant une réalité et le Préfet de Région recevra son Directeur Général le 19 Mai prochain, en présence des Préfets et des collectivités locales.

La loi du 1^{er} Août sur la rénovation urbaine dont il sera vraisemblablement beaucoup question aujourd'hui apporte de nouvelles exigences en matière de mesure des résultats, notamment par la mise en place de l'Observatoire National des ZUS. L'Etat en région travaille à l'élaboration d'un tableau de bord des quartiers, en s'appuyant notamment sur les compétences de la DRE et de l'INSEE, pour vous aider à répondre aux exigences de « porter à connaissance » de la loi.

Nous sommes donc à un nouveau tournant de la politique de la ville. Depuis une vingtaine d'années, cette politique publique s'est fréquemment trouvée face à des nécessités de réorganisation, de recalage par rapport aux évolutions nationales. Nous sommes passés d'une vision « quartier », à une vision « quartier dans la ville », puis désormais « quartiers dans l'agglomération ».

Et je n'oublierai pas de mentionner l'influence considérable des orientations données par la communauté européenne, dont, entre autres, l'évaluation des politiques publiques.

Notre région, qui comporte 8 Contrats de Ville, 14 ZUS et une Zone Franche Urbaine, a ses propres caractéristiques. La politique de la Ville qu'on y mène est adaptée à des situations de difficultés, certes moindres qu'ailleurs mais qu'il convient de ne pas négliger pour maintenir la cohésion sociale sur nos territoires.

C'est à partir de ces réalités qu'il vous sera demandé de vous exprimer cet après-midi, et plus tard aussi si vous souhaitez poursuivre la réflexion, autour des questions suivantes :

- Que souhaite-t-on conserver de la contractualisation que nous connaissons actuellement ?
- Quelles propositions, les acteurs d'une région moyenne comme la notre, peuvent-ils faire pour poursuivre le travail engagé depuis trois ans ?
- Quelles critiques faut-il formuler ? Quelles erreurs ne faut-il pas renouveler ?
- Quelles sont les thématiques émergentes sur lesquelles nous pouvons produire de la solution ?
- Le partenariat qui préside à la contractualisation est-il optimum et si non, comment lui donner plus de force ?
- Etc.

La diversité des métiers et des organismes représentés ici est, j'en suis certain, un gage de richesse et témoigne déjà de l'existence d'un réseau régional. Cette diversité est également la condition d'une réflexion de qualité.

Je souhaite également, avant de conclure, remercier la DDE et la DRE de leur accueil dans ces locaux aujourd'hui.

Mesdames, messieurs, je conclurai donc ces propos en vous souhaitant une après-midi de travail fructueuse et des échanges constructifs.

Mot d'accueil de Dominique ROYOUX, Délégué Général de AIRE 198

Merci, monsieur LEGUEN. Tout d'abord, je tiens à remercier l'ensemble des participants d'être présent pour cette première rencontre et plus particulièrement à Madame REY et Monsieur Marc VALETTE.

Ainsi, cette première réunion organisée en commun entre le SGAR et AIRE 198 s'inscrit dans la continuité de l'action du réseau engagée depuis 1989 et renforce l'animation régionale mise en place par l'Etat.

Cette initiative s'inscrit dans un contexte en pleine évolution :

- L'espace urbain tout d'abord évolue dans ces aspects sociaux et en particulier dans ses processus d'exclusion :
 - o Des formes d'exclusion qui évoluent (déscolarisation, précarité de nouvelles populations, nouvelles formes de violences urbaines...)
 - o Une observation de plus en plus difficile des populations, des territoires car plus complexe
- La politique de la ville a subi de nombreuses inflexions :
 - o Dans la destination géographique de son intervention en évoluant d'une logique de géographie prioritaire à une norme de développement plus égalitaire sur l'ensemble du territoire
 - o Dans son contexte institutionnel, comme l'évoquait Monsieur LEGUEN avec les lois de décentralisation à venir et celle du 1er août 2003 sur l'orientation et la programmation pour la ville et la rénovation urbaine (loi Borloo)

Dans ce contexte en pleine transformation, les agglomérations et les villes sont au cœur des dispositifs d'animation et de mise en œuvre du développement social urbain. Une proximité qui permet de mieux intervenir dans des territoires de plus en plus complexes. Dans ce sens, les champs d'intervention deviennent complexes :

- Dans la coordination au niveau local des nombreux intervenants (institutionnel, associatifs, professionnels...)
- Dans les domaines d'intervention (économie, habitat, emploi et insertion, sociale, transport, la médiation...)
- Dans l'animation et la mise en place des dispositifs

En Poitou-Charentes, le développement social urbain a réussi à trouver sa place au cœur des projets d'agglomération : aujourd'hui parler de politique de la ville inclut une réflexion-action dans divers domaines comme l'organisation des transports, le rapprochement entre développement économique et insertion, l'organisation de nouvelles formes de démocratie participative ...

L'engagement depuis 1994 d'AIRE 198 dans la politique de la ville tient sur l'idée que la gestion de cette complexité sans cesse en cours d'évolution passe par une capacité de mise en réseau de compétences, de savoir-faire, de réflexions.

Dans ce sens, des premières réflexions communes ont été initiées entre l'ensemble des agglomérations concernées par ces problématiques. Elles se sont basées sur quelques axes de travail :

- la parentalité
- la médiation et la prévention (articulation PEL avec le CLSPD...)
- le suivi et l'évolution des contrats de villes :
- le logement, l'habitat et le renouvellement urbain
- les politiques de l'emploi

Ainsi, la volonté de travailler, de se confronter ensemble de façon pluridisciplinaire s'est traduite par l'animation d'une plateforme d'échanges et sur la mise en place de deux colloques (« dynamiques de solidarité et projet de ville en 1995 », « Culture, Cité Citoyenneté en 1998 »)

De toute évidence, l'échelle régionale est un espace favorable à la mutualisation des pratiques et des expériences. Ainsi, cette rencontre s'inscrit dans une logique d'apprentissage continu de la politique de la ville.

Elle relève d'une première étape dans la construction commune d'une réflexion sur l'évolution et la future politique de la ville en 2006 : « Anticiper l'évolution du développement social urbain en engageant une réflexion commune et apportant une contribution sur les problématiques des territoires urbains de Poitou-Charentes ».

Avant les interventions d'Hélène ALIDJRA sur la présentation du rapport de la DIV concernant l'évaluation des contrats de ville et que je remercie personnellement pour sa collaboration et de Marc VALETTE, chargé de mission Inter-réseau DSU sur les perspectives d'évolution des métiers de la politique de la ville, voici un élément de réflexion.

Mesdames, messieurs, je laisse donc la parole à Hélène ALIDJRA et j'espère que nos réflexions permettront d'avancer des pistes de travail pour les mois à venir.

Marie REY, Responsable de la coordination territoriale à la DIV :

En réaction à la présentation qui vient de vous être faite de l'étude de la DIV, je souhaiterais rappeler la nécessité d'adapter ce bilan aux réalités locales de la région Poitou-Charentes. Il s'agit d'un bilan plus que d'une évaluation, car au moment de son élaboration, toutes les évaluations locales n'étaient pas encore finalisées. Il a été élaboré par la DIV dans un contexte d'évaluation à mi-parcours qui est en fait, le plus souvent, plus une révision financière qu'une évaluation totale. Les évaluations sont en train de se faire et sont liées à la perspective des réflexions sur les CPER *post* 2006.

Les récentes décisions politiques bouleversent le paysage des Contrats de Ville. Ce travail a été fait pour porter à la connaissance du Ministre, des éléments d'analyse qu'il semblait, à la DIV, important de souligner. Les Contrats de Ville et les CPER ne sont pas remis en cause. Dans l'article 1 de la loi du 1^{er} août, il est fait état de programmes d'action mis en œuvre dans les ZUS.

En effet, pour faire évoluer favorablement les écarts, il va bien falloir mettre en œuvre des actions. Ces actions seront forcément portées par des Contrats de Ville.

A la DIV, nous souhaitons connaître votre position sur les perspectives souhaitées.

Marc VALETTE, Délégué de l'Inter Réseau DSU : Quelle évolution pour les métiers de la Politique de la Ville ?

L'inter Réseau fédère 19 réseaux de professionnels du DSU avec parfois les services de l'Etat. Cet inter réseau existe depuis fin 1996. Il a d'abord eu pour objectif de fédérer localement, puis au niveau national. Actuellement, nous sommes en réflexion sur le projet 2004-2006. Cette réflexion porte notamment sur la question des métiers et de leur devenir. Nous traversons un moment de tension qui nous oblige à nous interroger sur l'évolution de ces métiers.

Le réseau permet un processus de qualification permanente des uns et des autres. Il existe des sites où la politique de la ville n'a que peu de sens. Il existe des sites où le contrat de ville est en fait, une non volonté politique de faire des choses.

On observe aussi d'autres cas de figure :

- les collectivités très démunies qui viennent à la politique de la ville par nécessité financière. Le métier de chef de projet devient alors un métier d'ingénieur financier. Il s'agit en ce cas d'une démarche de survie.
- Les collectivités qui ont utilisé la Politique de la Ville pour faire levier pour moderniser l'action municipale plus par la démarche que par les crédits. Par exemple, à Nantes, l'ensemble des services municipaux se territorialise. On observe cela également à Angers, où on n'a pas tant besoin des crédits que de la méthode de travail.
- Parfois, la politique de la ville est intégralement calée sur la rénovation urbaine. En termes de métiers, nous sommes alors face à des acteurs qui ont des qualifications d'ingénieurs qui déroulent des actions d'urbanisme. Face à eux, des professionnels plus anciens, reposent la question globale de la politique de la ville, à l'occasion, par exemple, du relogement des populations.
- Autre famille émergente avec les lois Voynet et Chevènement : les équipes plus positionnées sur l'émergence d'un projet de territoire. Réfléchir le projet de développement économique en lien avec le développement social et la solidarité.

Mais que deviennent, face aux développeurs au sens noble du terme, les professionnels chargés de l'accompagnement social ? On a pu observer un double mouvement : à la fois la banalisation de ces fonctions et leur diversification. Les volontés politiques locales ont joué un rôle important. Les fonctions financières et administratives ont été parallèlement développées.

Quelle est, alors, la spécificité des métiers, dans cet éclatement qui est aussi une diffusion ? Les professionnels de la politique de la ville ne sont plus les seuls détenteurs de la modernisation territoriale. En fait, il existe peu de développeurs économiques « purs et durs » qui ne travaillent pas en lien avec le soft. La rénovation urbaine implique une complexité nécessitant une ouverture des pratiques.

La politique de la ville a fait germer plusieurs cultures professionnelles. Il y a actuellement un déplacement à faire, un deuil d'une posture professionnelle ancienne, mais aussi quelque chose à reconstruire. C'est un objet qui n'est plus aussi clairement posé qu'avant.

2 pistes métiers :

- la relation aux habitants. Référence à la notion d'empowerment qui couvre la notion de renforcement des capacités, des acteurs et des habitants.

Comment repenser cette politique en refaisant le projet avec les bénéficiaires de la politique de la ville ?

De plus en plus d'élus mettent en place des démocraties participatives. Je pense à l'expérimentation de la DIV sur les PST.

- La question éducative est également au cœur des projets portés par la politique de la ville. Comment lutter contre la ségrégation à travers la géographie scolaire ?

La France n'est elle qu'une société jacobine qui ne sait pas entendre les remontées ?

Je pourrai citer aussi la question de l'intégration des populations étrangères qui est un peu trop mise de côté. C'est une question incontournable qui oblige les professionnels à développer des méthodes et des techniques pour travailler avec cette partie de la population.

La question économique : c'est une politique qui s'est peu préoccupé d'économie et qui s'est développée à côté des démarches de développement économique. L'échelle du quartier étant trop restreinte pour aborder cette question.

La nouvelle donne des agglomérations, des pays permet d'inscrire la réflexion sur la création de richesses économiques en lien avec le projet social. Exemple : la tertiarisation avec notamment les emplois de service à la personne.

Quelle politique de formation territorialisée peut-on développer ? Exemple de la création d'activité économique par les chômeurs. Nous travaillons notamment avec le réseau « coopérer pour entreprendre ».

Voici quelques réflexions que je soumetts à votre réaction.

Franck LE GUEN :

Vous avez une approche intéressante, car riche des enseignements du terrain. C'est vrai que la politique de la ville a eu des ambitions considérables. Et lorsque les objectifs sont trop ambitieux, on risque de nourrir des regrets sur ce qui n'a pas été atteint.

Jean-Pierre MANDROUX, Communauté d'Agglomération de La Rochelle :

A La Rochelle nous avons fait une évaluation partagée, cela impliquait restitution. Elle a eu lieu le 6 Mai 2004 en présence des acteurs.

Je retrouve un certain nombre de points du rapport de la DIV :

1/ Le problème de la pérennisation : on rencontre une énorme difficulté à faire des transferts financiers même modestes et progressifs sur des actions qui ont fait leurs preuves depuis de nombreuses années et qui pourraient passer dans le droit commun. On pourrait viser le transfert dans de bonnes conditions sur ne serait-ce que 1% des montants des actions ...

2/ La question de l'implication et de la participation active des habitants. On leur demande beaucoup. Il faudrait que les usagers d'un service public puissent eux mêmes évaluer les services qu'on leur apporte. Le préfet l'a fait en Charente Maritime. On reste convaincus que tous les processus de changement passent par les habitants.

3/ Oui, la rénovation urbaine est importante mais pas sans accompagnement humain. On fait l'hypothèse et le pari de la double dimension RU avec les habitants acteurs de changement même s'ils n'apprécient pas de voir démolir leurs logements. Il y a un deuil à faire pour que le quartier renaisse autrement.

Il faut dire aussi que les sommes mises en jeu restent modestes au regard des enjeux. Il ne faut pas attendre des contrats de ville qu'ils produisent plus que les moyens dont on les dote.

La multiplicité des dispositifs est un problème, c'est vrai. Mais je ne crois pas pour autant à l'unicité de la réponse. Il y a des endroits où il faut véritablement faire plus. Attention aux confusions. Le contrat de ville risque de devenir le moyen de mettre en œuvre une politique enfance et jeunesse sur la commune, alors que ça n'est pas sa vocation.

A la Rochelle, il y a 8 signataires de la convention-cadre. Certains ne sont que des signatures, cela aussi doit être repensé.

Françoise PEZIN, DDE 79 :

Les services de l'Etat, face à la multiplicité des dispositifs, n'arrivent pas toujours à articuler leurs interventions. Il serait bon de développer les cursus universitaires permettant d'articuler les connaissances au niveau d'un territoire.

Marie REY :

Faut-il poursuivre des contrats de ville intercommunaux qui ne sont intercommunaux que sur le papier ? L'intercommunalité ne doit elle pas être posée comme une condition *sine qua non* ? Les agglomérations ont reçu dans leurs compétences, la politique de la ville, mais existe-t-il la maturité politique d'adossement nécessaire à cette politique ? Comment les enjeux de la politique de la ville ont-ils été inclus dans les contrats d'agglomération ? Ne faut-il pas relire les enjeux de cohésion sociale et territoriale au filtre de la politique de la ville ? repenser les questions de solidarité dans l'enjeu de l'agglomération ?

Pierre JOLLY, Communauté d'Agglomération de Poitiers :

On met beaucoup l'accent sur l'évaluation de la politique de la ville, et c'est certainement nécessaire. Mais d'autres politiques mériteraient d'être évaluées, notamment celles pour laquelle la politique de la ville vient en renfort de moyens.

JP MANDROUX :

Le fait intercommunal est très ancien à La Rochelle. Quand la politique de la ville a du être mise en place, cela a été une véritable nouveauté. Mais les élus ont fini par comprendre qu'il fallait en passer par cette politique. Nous avons réussi à mettre en œuvre progressivement la construction de logements sociaux dans toutes les communes de l'agglomération, aidés en cela, il est vrai, par la loi SRU. Mais on constate des évolutions positives de cette structuration à l'échelle de l'agglomération.

Claude FOURCADE, Ville de la Rochelle :

On manque d'un débat local et national entre les agglomérations et les communes sur la politique de la ville. A cet égard, le rapport Joyeux de la DIV est riche d'enseignements sur les différences entre contrats de ville au regard de la richesse des agglomérations.

Guy DUPONT, Ville de Cognac :

En l'absence d'ingénierie dédiée, le contrat de ville de Cognac a tenté d'organiser son évaluation. L'acteur principal de ce travail est le Directeur des trois centres sociaux de la Ville. Le Contrat de ville est un petit contrat, mais il a le mérite d'exister. Il n'y a pas de chef de projet dédié, mais un poste de supervision de l'ensemble des politiques d'action sociale de la ville qui comprend le contrat de ville.

Un processus d'évaluation a été élaboré et soumis aux partenaires. Des stagiaires ENA ont pu aider. L'évaluation est insuffisante, elle est plus programmatique que portant réellement sur les projets et sur leurs effets. La politique de la ville est une politique de projet. Mais la

logique de projet n'est pas encore intégrée par tous les partenaires. Nous visons des pratiques de formation-action et des échanges avec la ville de Saintes dans le cadre du réseau de Villes Charentes-Océan.

Quand peut-on dire qu'une action est une réussite ? Les représentations sont différentes. Nous espérons mettre en place une formation-action conjointe entre Saintes et Cognac, qui associe les habitants, les acteurs sociaux et les élus.

Nous avons la volonté de déboucher sur un observatoire social.

Enfin, nous voyons apparaître de nouveaux acteurs qui sont vraiment des partenaires du Contrat de Ville même s'ils n'en étaient pas signataires. C'est le cas de la CAF.

Philippe HAUSSMANN, Ville de Rochefort :

A Rochefort, on constate l'important effet levier du Contrat de Ville. Il n'y a pas eu d'évaluation, les crédits ont été intégralement dédiés à des actions : une régie de quartier, un fonds de participation des habitants, par exemple.

Au delà des moyens, la politique de la ville c'est d'abord une façon de travailler ensemble. Nous n'avons pas l'obligation de nous engager dans un PDU et nous l'avons fait, cependant. C'est un héritage de cette méthode de travail.

Le document élaboré par la DIV mentionne des points sur lesquels on se retrouve.

Rochefort est un petit territoire, ce qui permet de mettre tout le monde autour de la table pour agir efficacement.

S'il n'y a pas d'évaluation à proprement parler, du Contrat de Ville, nous avons quand même engagé une étude sur l'animation sociale sur tout le territoire, co-financée par le Conseil Général et la CAF.

Le développement de l'intercommunalité est positif, mais il faut noter qu'il produit des élus qui ne sont pas désignés par le suffrage universel direct. On éloigne les habitants de la prise de décision. Cela doit être une de nos préoccupations de rester proche des citoyens qui bénéficient de nos actions.

Pascale LEROUX, ville de Châtelleraut :

Ce que l'on retient du contrat de Ville à Châtelleraut, c'est l'esprit de la politique de la ville, cette façon de vivre le partenariat. Nous avons construit une réelle synergie entre les acteurs. Par exemple, dans la perspective d'implantation d'une grosse entreprise, nous avons organisé un colloque des associations d'employeurs.

Nous travaillons sur l'évaluation pour nous approprier la connaissance du territoire, nous menons une analyse commune des dossiers.

Il faudra aussi que nous arrivions à faire passer la nécessité de se doter d'observatoires sur les territoires.

Pour ce qui est de l'articulation entre le contrat de ville et le contrat d'agglomération, si tout le monde s'entend sur l'idée, en pratique cela ne se fera pas avant 2006.

Yves ARNEAULT, Préfecture 79 :

A Niort, le contrat d'agglomération s'est constitué difficilement. Niort est une ville de 60 000 habitants, centre d'une agglomération de 33 communes.

On dispose d'un tissu associatif très actif. Chaque année plus de 100 projets sont déposés. Mais on oscille sans cesse entre une logique de projet global et une logique de guichet.

L'évaluation a commencé l'an dernier. On y a passé beaucoup de temps. Elle aboutit à la nécessité de créer un vrai poste de Directeur de Projet.

La préfecture se retrouve parfois dans un statut de substitution par rapport à la conduite opérationnelle de la démarche.

Marie REY :

Concernant le rôle de l'Etat . Les collectivités et l'Etat n'ont pas forcément les mêmes enjeux. On a vu plusieurs phases : co-mandatement des chefs de projet, municipalisation des chefs de projet. L'Etat a peut-être su plus facilement financer des actions territorialisées que des actions dans son propre champs de compétence. L'Etat doit-il se recentrer sur l'évolution de ses propres compétences ? La rénovation urbaine est-elle un levier ?

Céline MARMET, Ville de Saintes :

A Saintes, nous sommes en cours d'évaluation avec l'objectif de réorienter le projet du contrat de ville. Nous avons lancé en 2002, une étude multi-sites qui a aboutit à un projet de rénovation urbaine. Nous demandons une dérogation pour obtenir des financements de l'ANRU. Nous avons, comme cela a été dit, le projet de nous associer à Cognac sur la fonction observation.

Jean-Pierre MANDROUX :

Il faut absolument conserver le rôle du Préfet dans la politique de la ville. C'est le seul garant de la mobilisation des services de l'Etat. Le binôme Maire-Préfet est précieux, il faut le garder.

Je souhaite signaler aussi que l'Etat doit intégrer l'augmentation considérable du prix du foncier sur des sites comme le nôtre. Cela met en péril la cohésion sociale. Lorsque l'Etat cède un bien, il faudrait qu'il s'interroge sur la spéculation qu'il crée. L'Etat ne devrait pas céder son foncier au prix du marché. Sinon, il risque de se retrouver en train de lancer des injonctions contradictoires en disant d'un côté aux collectivités d'intervenir sur la cohésion sociale et territoriale, et d'un autre côté, en participant à la spéculation locale qui est un frein considérable.

La réunion est conclue par Dominique ROYOUX. AIRE 198 proposera aux 8 agglomérations concernées de travailler sur une meilleure visibilité de la question de la solidarité dans les projets d'agglomération.

Proposition est faite aux participants de réagir sur l'étude de la DIV, par écrit, en vue d'une synthèse au cours d'une prochaine réunion qui aurait lieu au mois de Septembre prochain.