

Concertation nationale pour la refondation de la politique de la ville

Contribution de Question de Ville
association des directeurs des centres de ressources pour la politique de la ville

I. Un nouveau cadre d'intervention pour réussir les projets de territoire

Il y a nécessité de construire de nouveaux contrats pour :

- répondre aux enjeux de la politique de la ville, à savoir un enjeu de cohésion sociale et de réduction des inégalités sociales et territoriales ;
- renouveler l'approche de cette politique contractuelle de développement social et urbain ;
- faire une place plus importante à la société civile dans une démarche de démocratie renouvelée.

Il est impératif de renvoyer un signal fort aux territoires (élus, acteurs professionnels et associatifs, habitants) et de porter une vision renouvelée de la politique de la ville. Il faut aussi repenser le cadre contractuel, d'abord parce qu'il existe aujourd'hui un déficit de confiance entre l'État et les collectivités territoriales, ensuite parce que les évolutions de la société et les transformations vécues par les habitants des territoires de la politique de la ville n'ont pas été intégrées. À cette fin, il faut :

- dépasser le cloisonnement et la rigidité du cadre actuel et s'adapter au territoire du projet, en allant vers un contrat unique qui comprenne aussi bien le projet de rénovation urbaine que le contrat urbain de cohésion sociale et les politiques de droit commun ;
- inscrire les positionnements et les modes de faire dans un modèle coopératif ;
- clarifier les responsabilités entre l'État et les collectivités notamment ;
- préciser et vérifier les engagements en termes d'objectifs et de moyens.

Pour y parvenir, il sera déterminant de :

- rétablir la confiance par le dialogue entre l'État et les collectivités,
- construire les instances de dialogue et de débat avec la société civile,
- transformer le contrat, pour qu'il soit adapté au territoire (en termes de contenus, de durée...) et s'appuie sur l'ensemble des acteurs du territoire (État, collectivités territoriales, bailleurs, acteurs économiques, transporteurs, Caf...) en fonction de leur capacité à agir.

Ainsi, la politique de la ville ne doit pas être qu'une politique de compensation des inégalités, mais également une politique levier : par exemple, le PRE devra s'articuler avec le projet éducatif local ; de même, les actions jeunesse financées par les CUCS devront établir des liens avec la politique municipale de la jeunesse.

La politique de la ville est une politique de développement, qui s'inscrit donc sur du long terme, dans une logique intégrée.

Quelques principes pour une méthode contractuelle renouvelée

1. Le projet de territoire précède le contrat : il est défini par l'ensemble des parties prenantes du territoire : élus, habitants, usagers, associations, acteurs économiques et sociaux, agents des services de l'État, des collectivités et des services publics...

2. Il est nécessaire d'adopter une méthode sur mesure pour construire le projet. Cette méthode nécessite de s'appuyer sur la mobilisation de tous : élus, pouvoirs publics, habitants, associations, bailleurs... avec des modes et des participants différents en fonction des différentes phases :
 - a. faire un diagnostic très large qui associe les élus, les professionnels, les usagers et les habitants. Il s'agit de favoriser la *co-élaboration s'appuyant sur une maîtrise d'ouvrage élargie plutôt qu'un bureau d'études* ;
 - b. établir les coopérations sur des géographies variables. Par exemple, la question des transports nécessite des coopérations au niveau de l'agglomération ;
 - c. établir des coopérations différenciées en fonction des sujets traités : par exemple, les questions éducatives seront traitées avec les services de l'Éducation nationale mais aussi avec ceux du département et/ou de la région, et avec les acteurs de l'éducation populaire ; les questions de santé avec l'Agence régionale de santé...
3. L'ensemble des travaux issus des différents quartiers qui composent le territoire constitue un matériau en vue de deux niveaux d'engagement :
 - a. une « charte de développement social et urbain » à visée prospective à 10 ans à l'échelle de l'agglomération ou des métropoles. Cette charte relève du même statut que les documents de cadrage des politiques publiques du type des schémas directeurs régionaux, SCOT, PLH, CDT (pour l'Île-de-France)... C'est une stratégie à moyen et long terme partagée et donc inscrite dans les droits communs de l'État et des collectivités ;
 - b. un contrat qui inscrit les quartiers les plus en difficulté dans cette charte de développement. Ce contrat peut prendre différentes formes :
 - il peut être global, c'est-à-dire concerner l'ensemble des politiques publiques, limité dans le temps, avec une concentration forte des moyens sur ce territoire ;
 - il peut ne concerner qu'une ou plusieurs thématiques prioritaires par rapport aux besoins du territoire ;
 - il peut être partiel et progressif, en ce sens qu'il concerne une politique publique à traiter en urgence avec des engagements qui puissent être mis en œuvre rapidement, d'autres dimensions du contrat étant mises en œuvre par étapes.
4. Le contrat est basé sur des projets ascendants et associe les signataires légitimes en fonction du contenu du contrat. Il doit également permettre la complémentarité entre les stratégies issues du terrain et les stratégies issues des analyses macro afin de construire un projet pour le quartier qui s'inscrive dans une stratégie urbaine de moyen et long terme.
5. Les différents signataires s'engagent pour la durée du contrat et *a minima* pour la durée des mandats municipaux. Des réajustements sont possibles en fonction de l'évolution de la situation sociale et territoriale. Ils doivent être débattus lors d'une réunion annuelle associant les habitants et l'ensemble des partenaires et niveaux de collectivités.
6. Le contrat devrait être assorti de contrôles afin de vérifier si les engagements de moyens sont respectés. Cela signifie que ces engagements doivent être précis, réalistes, mesurables et contrôlables par les différentes parties signataires.

Quelques recommandations prioritaires

1. Mettre en œuvre cette nouvelle contractualisation sur les principes rappelés ci-dessus : projet ascendant, diagnostic élargi, signataires en fonction des engagements, durée du contrat et engagements effectifs.
2. Ne pas faire d'économie sur l'ingénierie !
 - a. en renforçant les équipes projets sur le territoire et en les repositionnant sur leur cœur de métier : le développement social et urbain ;

- b. en plaçant l'équipe projet auprès de la direction générale de la collectivité (ville ou EPCI) ou d'une instance décisionnelle, afin de sortir de la logique des dispositifs pour aller vers un contrat unique de territoire, transversal et stratégique ;
 - c. en favorisant la mutualisation des postes dédiés à la politique de la ville entre la ville et l'EPCI afin de répondre à des objectifs complémentaires : la proximité et la stratégie ;
 - d. en accompagnant une dynamique de territorialisation des services et dispositifs de droit commun pour favoriser les organisations en mode projet de territoire ;
 - e. en introduisant un critère de contractualisation qui préciserait en quoi une action, un projet, un dispositif n'enferme pas, mais au contraire ouvre, met en lien avec d'autres publics et d'autres territoires ;
 - f. en garantissant le co-financement de l'équipe projet dès l'élaboration du projet comme une condition de sa réussite. Rappelons que l'Anru finance l'ingénierie de projet à hauteur de 3,5 % du montant total des subventions d'investissement.
3. Positionner l'État comme garant de la cohésion sociale et territoriale, par un triple mode d'intervention s'appuyant sur le principe de subsidiarité :
- a. pour les collectivités qui se positionnent et s'affirment comme chef de file, l'État est partenaire ; dans le cas particulier où il y a tension entre l'intercommunalité et la ville, l'État peut être facilitateur ;
 - b. pour les collectivités qui n'ont pas les moyens financiers d'intervenir mais en ont la volonté, l'État a pour fonction d'impulser et de co-piloter ;
 - c. enfin, pour les collectivités qui n'ont pas la volonté d'intervenir, l'État en tant que garant de la cohésion sociale et territoriale, se positionne alors prioritairement comme pilote.

Cela implique un renforcement de l'ingénierie de l'État et des collectivités là où c'est nécessaire et la définition d'une typologie des interventions : financières, en ingénierie de compétences et en portage stratégique.

4. Sur certaines thématiques et dans le cadre d'un projet de territoire, autoriser l'expérimentation pour les collectivités qui souhaitent aller au-delà de leurs compétences légales et obligatoires actuelles pour favoriser une approche globale d'une politique publique, l'État venant en complément pour soutenir et en tirer les enseignements. Par exemple, le rapport de la recherche action sur « La gouvernance locale de la cohésion sociale » (Cyprien Avenel, Odas) fait quelques recommandations en matière éducative ou sociale.
5. La possibilité d'une plus grande expérimentation de ce que l'on nomme *empowerment* ou capacité d'agir des citoyens.
6. Concernant les thématiques prioritaires à retenir, ces propositions relèvent d'une démarche d'ensemble pour ne plus partir des dispositifs mais du projet de territoire et de ses priorités. Ainsi, à une même difficulté peut être apportée une diversité de solutions en fonction des contextes et des ressources du territoire.

En résumé...

Le contrat, fruit du travail de tous les acteurs

- son contenu est lié au projet de territoire et aux priorités qui se dégagent ;
- des contrôles doivent être prévus pour vérifier le respect des engagements par les partenaires (État, collectivités territoriales et autres signataires...);
- le contrat doit être évolutif, prévoir des temps de révision et d'ajustement et laisser la place à des expérimentations.

L'ingénierie en mode projet : l'équipe projet

- travailler en mode projet de territoire nécessite une équipe qui suit l'ensemble de la démarche, de la conception à la mise en œuvre et à l'évaluation (déjà initié sur certains territoires) ;
- travailler en mode projet offre des avantages : économies d'échelle, mutualisation des moyens. Il s'agit davantage d'une réorganisation que de moyens supplémentaires ;
- travailler en mode projet exige de préciser le positionnement et le statut de l'équipe. Cela interroge la municipalisation des équipes et leur cofinancement et le nécessaire changement de conduite dans les organisations ;
- travailler en mode projet nécessite la formation et/ou la qualification collective des équipes à cette nouvelle pratique professionnelle.

La position de l'État dans la nouvelle contractualisation

- l'État doit rester garant de l'ensemble de la démarche ;
- l'État doit agir en délégataire ou en subsidiarité, si nécessaire, à la condition qu'il ait les moyens du portage du projet, notamment en mobilisant son droit commun et ses pouvoirs régaliens.

La diversification des sources de financement

- penser les crédits spécifiques en lien avec tous les autres financements mobilisables et les prochaines générations des crédits structurels ;
- mieux mobiliser des crédits européens : cela nécessite de sensibiliser et former, voire de penser des modes de portage locaux, aussi bien sur le FEDER que le FSE ou les programmes thématiques européens ;
- mieux mobiliser des crédits du privé : CCI, Clubs entrepreneurs, fondations...

II. Territoires et ressources : la géographie prioritaire

L'enjeu de la géographie prioritaire est de permettre à tous les territoires d'avoir les moyens de conduire des politiques de solidarités locales et de développement pour réduire, dans la durée, les inégalités structurelles.

Même si cette note concerne les territoires de la politique de la ville, politique spécifique qui concerne des territoires urbains en situation de décrochage par rapport à leur environnement, la réflexion ne devra pas faire l'économie d'interroger également la situation de « nouveaux » territoires, notamment celle des agglomérations petites et moyennes où se concentrent des difficultés. Cela nécessitera de trouver un équilibre entre :

- d'une part le risque d'une opposition entre les différents territoires qui composent le territoire national, certains quartiers et leur environnement étant en décrochage par rapport au niveau national ;
- et d'autre part celui d'une dilution des crédits spécifiques de la politique de la ville dont on s'accorde sur la nécessité de les recentrer sur les territoires les plus en difficulté, à défaut de mobiliser des moyens exceptionnels du droit commun et toutes les politiques sectorielles.

Un préalable : interroger les critères et les territoires de connaissance

1. Comment poser le questionnement ? Qu'est-ce qui fait la connaissance des territoires ? Quels sont les indicateurs pertinents et comment les combiner ?
2. Quelles sont les places respectives dans la connaissance des territoires entre l'Insee, l'Onzus, les observatoires locaux aux moyens divers (on constate de fortes inégalités des territoires quant à leurs capacités d'observation et d'analyse), la connaissance des acteurs locaux (élus et professionnels) et des habitants ? Comment construire le débat entre ces différentes parties ?
3. Quel est le territoire qui doit être observé ? N'oublions pas que les territoires sont dans des ensembles plus larges, agglomérations/métropoles, aires urbaines, départements, régions qu'il faut nécessairement prendre en compte.

La connaissance des territoires n'est pas une donnée fixe, stable, elle est à construire progressivement, en combinant les indicateurs, en les mettant en débat à court, moyen et long terme.

Extraits de la contribution de Question de Ville « Réponse à la consultation sur la Géographie prioritaire de la politique de la ville et la contractualisation » - 22 mai 2009

Les premiers indicateurs qui nous importent sont les indicateurs qui portent à connaissance la précarité de la population et qui s'appuient sur des indicateurs de concentration (stock), des indicateurs de compréhension et des indicateurs de processus de ségrégation (flux).

Au titre des indicateurs pertinents et majeurs, parmi l'ensemble des indicateurs mobilisables, nous citerons :

*- la pauvreté de la population tous revenus compris. Il est absolument nécessaire d'introduire la notion de **reste à vivre** : loyer, charges fixes (EDF, GDF, eau), déplacements obligatoires, en prenant en compte la spécificité des territoires (sans papier, hébergés, gens du voyage) ;*

- l'emploi : taux de chômage (bien que cette donnée ne soit pas connue précisément par territoire) et taux d'emploi des jeunes, en la croisant avec le taux des emplois précaires.

Concernant les indicateurs de compréhension et de processus de ségrégation, nous retiendrons :

- la scolarisation et qualification professionnelle, le retard scolaire en 6^{ème} et 3^{ème} ; ces données devraient être croisées avec des données plus qualitatives locales : présence ou non d'une offre d'enseignement alternative, par exemple ;

- la santé, en particulier la souffrance psychosociale de la population et sa capacité à résister aux difficultés rencontrées.

S'il est intéressant que les indicateurs soient définis nationalement aux fins de comparaison, ils doivent dans le même temps intégrer des indicateurs objectifs de contexte des territoires : structure démographique, enclavement et isolement, taille des collectivités de référence, capacités financières de la ville ou agglomération[1]...

Tous ces indicateurs, et quelle que soit leur qualité ou leur fiabilité, ne sauraient avoir une quelconque utilité que si on est en capacité de les inscrire dans un processus qui permet de comprendre et de prévoir les évolutions du territoire et ses tendances.

[1] Voir à ce propos les travaux de Patrick Joyeux sur les charges incombant aux villes en fonction des caractéristiques sociodémographiques et socioéconomiques de la population.

Géographie prioritaire et contractualisation

La géographie de la politique de la ville ne doit pas « recouvrir » les seuls « territoires des pauvres », mais devrait être large et relative à son contexte, évolutive, pour embrasser la diversité des situations, avec des territoires en fragilité plus ou moins importante, à la condition expresse que cette définition soit déconnectée de la question des financements de la politique de la ville. Être inscrit dans cette géographie doit signifier contractualisation en termes d'engagement et de stratégie, notamment par le renforcement de l'action des politiques sociales, éducatives... de droit commun, même si cette inscription n'est pas assortie de crédits spécifiques.

Être inscrit dans un contrat doit permettre de créer une dynamique de développement car la contractualisation met dans la boucle l'État, la collectivité et les autres partenaires, dont l'Europe.

Géographie prioritaire et réforme des finances locales

Les ressources financières dont disposent ces territoires exigent une réforme des finances locales que l'État, dans sa fonction de régulateur et de garant de l'égalité des territoires, doit impulser et conduire par :

- la remise en chantier de la réforme des finances et de la fiscalité locale, avec la refonte de la DGF,
- la réforme de la péréquation, notamment de la DDU et de la DSU pour mieux cibler ces crédits.

Extraits de la « Réponse à la consultation sur la Géographie prioritaire de la politique de la ville et la contractualisation » - 22 mai 2009

La politique de la ville a mis en évidence l'inégalité des ressources structurelles des collectivités territoriales pour répondre à leurs obligations légales. De même, il apparaît que ces villes en situation d'inégalité financière sont également celles qui sont majoritairement confrontées à la prise en charge des populations en grande difficulté économique et sociale, ainsi qu'en témoignent les études conduites par le comité des finances locales.

Ces études montrent par ailleurs que pour faire face à leurs difficultés de fonctionnement, les collectivités locales jouent sur les taux d'imposition des taxes ménages, amplifiant de ce fait la fuite de ceux qui le peuvent. Comment éviter que ces mécanismes, qui pourraient s'amplifier avec la suppression de la taxe professionnelle annoncée pour 2010 et dont les conditions de la contrepartie ne sont pas connues à ce jour, accentuent encore la spécialisation sociale des territoires ?

Enfin, les analyses financières[1] confirment que la DSU actuelle comme les crédits spécifiques ne compensent que très insuffisamment les inégalités structurelles de ressources des collectivités locales ici évoquées.

Aussi, la réforme des finances locales et de la DSU apparaît encore plus urgente dans une période de raréfaction des crédits publics (État et collectivités territoriales), d'autant que les mécanismes de ségrégation sociale renforcent les inégalités entre les territoires[2]. Comment les collectivités pourront-elles faire face aux charges croissantes qui leur incombent ?

[1] Voir les études de Michel Klopfer

[2] Voir Notes rapides n° 401, novembre 2005, IAURIF, sur les revenus des franciliens

Identification des territoires

Si l'on s'accorde que les crédits spécifiques de la politique de la ville doivent se concentrer sur les territoires qui cumulent les difficultés (pauvreté, taux de vote [de vote effectif et de droit de vote], état sanitaire, retard scolaire en 6^{ème} et 3^{ème}, nombre de personnes sans diplôme, nombre de personnes immigrées ou étrangères, taux de logement social et logement social de fait...), et justifient l'intervention et la contractualisation pour faire lever sur le droit commun, comment repérer ces territoires, avec quelle méthode ?

Il convient de partir d'indicateurs partagés. Mais ceux-là sont souvent pléthoriques et ne disent rien sur les stratégies. Il serait donc nécessaire de :

- définir des indicateurs qui intéressent à la fois l'État et les collectivités territoriales. Cela implique du niveau national d'être plus volontariste dans la fourniture des données pour le local (Éducation nationale, Justice, Police, Pôle emploi). De même, les collectivités (CCAS) et les bailleurs doivent fournir plus d'informations ;

Réfléchir l'avenir de la politique de la ville

- définir des indicateurs socio-économiques basés aussi sur la connaissance sensible et qualitative des acteurs locaux, élus, associations, habitants, en croisant des critères qui réfèrent aux publics et aux territoires et en contextualisant ces indicateurs dans leur environnement (nécessité de poser la question des écarts à l'environnement) ;
- favoriser l'interprétation collective des indicateurs par des temps de qualification communs et en créant des espaces d'analyse partagée ;
- développer les tableaux de bord pour connaître le niveau des interventions publiques sur les quartiers, en particulier le droit commun : la politique de la ville doit englober l'ensemble des politiques. Il y a donc nécessité de commencer par s'assurer que les politiques de droit commun interviennent à hauteur des enjeux des territoires les plus en difficulté ;
- prendre en compte la capacité financière et en ressources humaines des collectivités locales, ce qui implique de la part des collectivités de porter à connaissance leur capacité d'ingénierie et d'observation.

Au-delà de ces quelques remarques sur les indicateurs, il serait intéressant de privilégier également des travaux qui permettent de mieux comprendre les liens d'un quartier avec son environnement (vie, flux, éducation, entrées, sorties) ; de ce point de vue, les bassins de vie peuvent être une bonne échelle de réflexion stratégique et de conception, sachant que les quartiers sont la bonne échelle d'action et de mise en œuvre (territoires de destination).

Pour cela, les étapes incontournables et les critères à utiliser doivent partir d'un diagnostic très large, associant les habitants et les usagers. Il en va de l'enjeu de la reconnaissance sociale des habitants, de leur légitimité à porter un regard sur leur territoire, et de leur capacité à agir. Le récent rapport « On voudrait entendre crier toutes les voix de nos cités¹ » rappelle la capacité d'analyse et de prise de recul des habitants sur les situations qu'ils vivent au quotidien. Ce rapport invite à laisser une place plus importante à l'expertise habitante, notamment dans les diagnostics territoriaux, mais aussi dans la définition de priorités, des actions à mettre en œuvre, ou dans le processus de décision.

Ce diagnostic très large doit donc associer l'ensemble des acteurs impliqués. Il doit s'agir d'une co-élaboration avec maîtrise d'ouvrage interne et externe élargie, plutôt que de s'appuyer sur le travail d'un bureau d'études. En effet, ce temps de connaissance partagé est la première étape de construction du projet de territoire.

La concertation locale pour définir les territoires doit combiner différents niveaux :

- le national porte à connaissance des indicateurs nationaux mais ils ne suffisent pas ; cependant le national doit rester dans le débat pour garantir l'égalité ;
- localement on affine le diagnostic par une connaissance plus « sensible » et actualisée en mobilisant tous les acteurs locaux, les indicateurs de contexte, la dynamique des territoires et les processus de ségrégation ;
- l'échelon départemental (État et Département) semble le plus pertinent pour négocier localement, mais il est nécessaire d'intégrer le niveau régional (État et Région) pour ne pas rester dans l'entre soi local et parce que certaines compétences structurelles pour les territoires sont de niveau régional.

Pour cela, il est proposé de créer, avec l'appui des centres de ressources, des espaces de débat local en lien avec le national sur la connaissance et le repérage des territoires. Il est également proposé de croiser et de mettre en débat annuellement des éléments de connaissance disponible, afin de garantir une connaissance partagée des territoires de manière durable.

¹ On voudrait entendre crier toutes les voix de nos cités, Fédération des centres sociaux et socioculturels de France, Question de Ville, Septembre 2012.

III. La participation des habitants : de la parole aux actes

Comme le développe Renaud Epstein dans son article « Du futur faisons table rase. Le développement urbain durable au prisme de la rénovation urbaine » (2011), la politique de la ville apparaît comme une préfiguration du développement urbain durable. C'est notamment vrai pour son expérience (ou plus justement ses ambitions) en matière de participation des habitants. C'est bien de l'avenir des politiques publiques dont il est question et la politique de la ville s'est voulue précurseur en la matière depuis son origine.

La refonte de la politique de la ville doit donc placer la question de la participation des plus éloignés de la parole et de l'action publique au cœur de ses objectifs. Si chacun se trouve assez démuné face à la difficulté du sujet, la politique de la ville doit être particulièrement novatrice en matière de participation et opérer un transfert de compétences vers les autres politiques publiques.

Les futurs contrats de la politique de la ville pourraient contenir deux approches de la participation des habitants, l'une tournée vers la gouvernance et l'autre vers le développement social du quartier, les deux concourant aux mêmes objectifs d'amélioration des conditions de vie des habitants et de lutte contre les inégalités sociales territoriales.

La participation des habitants à la définition et à la gouvernance du contrat

Cette participation vise à enrichir le projet de territoire d'une plus grande diversité d'analyses et de propositions, notamment issue de « l'expertise d'usage » mais aussi d'expériences de vie plurielles. Le résultat est un projet plus qualitatif et ciblant des priorités en phase avec les réalités vécues, articulées à des stratégies territoriales et des politiques publiques. Concrètement, il s'agit d'impliquer des habitants et des associations aux différentes étapes de la démarche : diagnostic, orientations et plan d'actions, bilans d'étape, évaluation... La question est donc celle de la place de ces partenaires « inhabituels » dans l'ensemble du processus, dans la gouvernance du projet et le suivi du contrat *ad hoc*. Elle sera à formaliser avec précision.

Cette ambition nécessite une très grande rigueur méthodologique et la mise en place de nouvelles habitudes de travail (partage très en amont des documents nécessaires au travail, mise en place de règles de partage des temps de parole, vulgarisation du vocabulaire, temps de reformulation et de vérification de la compréhension mutuelle...). Bien qu'elles puissent paraître contraignantes, ces pratiques seront finalement utiles à tous. Parmi les partenaires, il n'y a pas qu'avec les habitants que les risques d'incompréhension sont présents...

Pour assurer la qualité de cette participation, il serait préférable d'assouplir le calendrier et les étapes, de manière à faire prévaloir la démarche plutôt que le dispositif. Les contrats seraient donc signés « quand on est prêt » et non à une date fixée à l'avance.

Les personnes impliquées devront être « rattachées » à un groupe de base (associations, collectifs, conseils de quartiers, conseils de développement, comités d'usagers [centres sociaux, transports, amicales, etc.]) qui leur permettra de construire leurs apports en amont et d'analyser chaque étape en aval par le dialogue et le regard du groupe. Cette méthodologie vise à accompagner le passage d'une parole individuelle à une parole collective, représentant le groupe de rattachement, groupe familial pour la personne et où elle a sa place.

La démarche sera complétée par des réunions publiques d'information et de concertation et tout autre support permettant de partager et de faire vivre largement le projet de territoire (lieu dédié, plaquette de communication, journaux de quartier...). Ils gagneront à être définis avec les habitants parties prenantes du projet.

Il est réaliste de considérer que, dans un premier temps, cette participation à la démarche projet et aux instances de gouvernance du contrat ne touchera pas les personnes les plus éloignées des institutions et de la parole publique. C'est pourquoi, il est indispensable de passer à une nouvelle étape en matière de participation afin de combler les limites des démarches « participatives » menées ces dernières années. Largement repérées et analysées par les chercheurs (Epstein, Kirszbaum, Blondiaux, Carrel...), par les associations en lien direct avec les populations les plus pauvres, ces limites sont également au cœur des préoccupations des élus et des professionnels.

La mise en place d'un processus participatif permanent dans les quartiers

Ce processus vise plusieurs objectifs. Tout d'abord, et en lien avec le point précédent, il s'agit de renforcer la co-construction des priorités d'action pour le quartier. C'est aussi soutenir les initiatives et le développement de réseaux entre habitants, entre habitants et autres parties prenantes publiques ou privées, de développer le capital social des habitants (et on sait l'importance du réseau pour trouver un emploi, résoudre une difficulté, développer des solidarités...).

Concrètement, il s'agit d'aller entendre la parole des habitants là où elle s'exprime : dans l'espace public, dans les lieux de vie, auprès de groupes informels, auprès d'individus isolés en prenant comme cible première les personnes les plus éloignées de la parole publique.

On ne part pas d'un projet, d'une démarche institutionnelle, mais des conditions de vie, des difficultés, des ambitions, des projets des habitants, témoins concernés et co-constructeurs des innovations sociales et des réponses aux difficultés vécues dans les quartiers.

Le défi est d'amener des paroles individuelles ou affinitaires à se rencontrer et à délibérer, entre elles (intergénérationnel, individuel / collectif, anciens et nouveaux habitants, très pauvres et moins pauvres...), d'accompagner la construction d'une parole collective (cela nécessite une méthode de travail²), de soutenir les initiatives et projets des habitants, c'est aussi parfois laisser simplement les projets évoluer à leur rythme, sans ingérence ou bien encore les « relier » à des associations locales, renforçant ainsi les dynamiques collectives non institutionnelles.

L'étape suivante consiste à permettre la rencontre avec les autres parties prenantes du quartier : élus, professionnels, commerçants, entreprises... et pourquoi pas, à « raccrocher » les dispositifs participatifs formels. L'idée est d'engager un processus de dialogue voire de coopération entre société civile, acteurs privés et publics. Ce « croisement » génère de nouvelles connaissances qui pourront être partagées avec les signataires du contrat à l'échelle de l'agglomération et entraîner une évolution des priorités, un rééquilibrage des actions, un soutien aux initiatives des habitants (FPH, méthodologie, mise à disposition de moyens...). Parmi les multiples signataires du contrat, quelques-uns pourraient être sollicités pour conduire une ou plusieurs actions particulières. Cela nécessite que les espaces / temps institutionnels soient suffisamment souples pour rendre possibles ces coopérations.

Cette proposition s'inscrit dans le moyen-long terme et nécessite des compétences très pointues. L'ingénierie de la politique de la ville se compose de plusieurs profils complémentaires et intrinsèquement liés. Bien qu'en très grande proximité avec le terrain, la fonction développée ci-dessus est éminemment stratégique. Elle relie les enjeux d'agglomération et l'hyper-proximité pour la réduction des processus de relégation territoriale et l'amélioration des conditions de vie des habitants. Des moyens dédiés et inscrits au contrat s'avèrent indispensables, pour la qualification des professionnels, la mise en œuvre de ce processus et son évaluation.

Les personnes très éloignées de la parole publique, souvent en grande précarité sociale et financière, développent de multiples résistances à s'inscrire dans des espaces de dialogue avec les acteurs publics (honte, défiance, manque de connaissance des institutions, difficultés de langue, manque de confiance...). À force de reconnaissance et de confiance réciproque, elles rejoindront d'autres lieux de concertation plus institutionnels et, plus généralement, l'espace « politique » symbolisé par la démocratie électorale. Loin de concurrencer la démocratie représentative et la concertation réglementaire ou volontaire organisée par les collectivités locales, ce processus vise à les renforcer.

La mise en place d'une représentation des habitants des quartiers dans les instances consultatives nationales compléterait la « réforme participative » de la politique de la ville.

² Voir à ce propos : On voudrait entendre crier toutes les voix de nos cités, Fédération des centres sociaux et socioculturels de France, Question de Ville, Septembre 2012.

En guise de conclusion provisoire...

Rappelons que la politique de la ville n'est pas une politique sociale, mais une politique de développement social et urbain. Il est important de veiller à ne pas « glisser » vers cette posture à laquelle nous invite le débat entre « people » (les pauvres) et « place » (les territoires qui concentrent les populations en difficulté et connaissent des processus de ségrégation).

Tout au contraire, la politique de la ville ne pourrait-elle pas prôner la combinaison innovante de ces deux approches ? En effet, les territoires sont aussi des territoires vécus, façonnés par les personnes, habitants, usagers, professionnels et la ville est urbaine et sociale. Aussi, pourquoi ne pas pouvoir cibler des bâtiments et des gens ?

Enfin, rappelons que cette politique de développement social urbain doit être transversale et stratégique et non gérée, comme trop souvent, comme une procédure, par des services spécifiques, voire périphériques...

Question de Ville

Question de Ville, association des directeurs des centres de ressources pour la politique de la ville, a été créée en 2008. Elle a pour objectifs d'être :

- un lieu de réflexion et d'échanges sur les pratiques professionnelles spécifiques mises en œuvre pour diriger, animer, gérer et construire une stratégie de développement d'un centre de ressources politique de la ville dont les missions principales sont la création d'espaces d'information, de réflexion et débats, de mise en réseau des acteurs, de production de connaissances, de capitalisation et de diffusion de ces connaissances ;
- un espace d'élaboration, de mutualisation et de diffusion d'un point de vue des directeurs des centres de ressources politique de la ville par rapport aux politiques publiques contractuelles de développement social et urbain et à leur mise en œuvre, la construction de ce point de vue partagé reposant sur le croisement des analyses et expertises locales.

Du fait de leur place privilégiée à la tête des centres de ressources politique de la ville, les directeurs ont une parole spécifique qui repose sur l'expertise territorialisée des processus et problématiques en matière de dégradation sociale et urbaine. Il est de leur responsabilité de la faire entendre afin de contribuer au débat national sur la politique de la ville et, plus largement, à l'élaboration des politiques publiques de rénovation urbaine et de cohésion sociale.