



Economie & Humanisme

F:\Echange\Fatima\Rapport final3.doc

AMADEUS-DIV

La politique de la ville au sein du réseau AMADEUS

Capitalisation et perspectives

Note de synthèse

**Nathalie Lauriac
Cyril Kretzschmar
Hafid Moussaoui**

Sommaire

<i>Préambule</i>	1
I - Diversité et cohérence des démarches et des organisations	4
I.1. Des jalons historiques	4
I.2. Des facteurs locaux discriminants	5
Des intitulés centrés sur la Politique de la Ville ou sur le Développement territorial	6
Positionnement au sein de l'organigramme	6
Positionnement communal et intercommunal	8
Articulation entre les différents dispositifs.....	9
Articulation avec une démarche de territorialisation des services.....	10
Articulation avec les démarches de démocratie participative.....	10
Relation au droit commun et formes de partenariats	11
I.3. Des tendances partagées	13
Des dynamiques communes	13
Des difficultés partagées	14
II - Des enjeux communs pour l'avenir de la Politique de la Ville	15
II.1. Les évolutions de contexte perçues par le réseau AMADEUS	15
II.2. Quelle échelle territoriale d'intervention ?	17
L'agglomération, vers un espace de développement solidaire ?	17
Communes et quartiers, des dispositifs territoriaux de proximité	19
Extension ou recentrage sur les territoires ?.....	19
Les axes de progression proposés par AMADEUS.....	20
II.3. Quelle transformation de l'action publique locale ?	21
La Politique de la Ville, levier de transformation de l'action publique.....	21
Politique de la ville et droit commun	22
Les axes de progression proposés par AMADEUS.....	23
II.4. Comment faire de la rénovation urbaine un réel levier de développement ?	24
Les axes de progression proposés par AMADEUS.....	25
II.5. Quelle évolution en terme de métiers ?	27
Deux fonctions principales à articuler	27
Des compétences en ingénierie à mettre à disposition des petites communes	28
Les axes de progression proposés par AMADEUS	28
III - Synthèse et perspectives	29
<i>Liste des personnes rencontrées</i>	31

Préambule

Le réseau AMADEUS, Association des Missions d'Aménagement et de Développement Economique Urbain et Solidaire, réunit des professionnels de collectivités locales, responsables de services en charge de la politique de la ville. On y retrouve notamment les directeurs ou chargés de service de la politique de la ville de Dunkerque, Grenoble, Lyon, Marseille, Montreuil, Mulhouse, Strasbourg, Nantes, Orléans, Rennes, Toulouse.

Le réseau travaille depuis plus de dix ans dans l'échange de pratiques et la formulation d'orientations susceptibles de faire évoluer les perceptions et les politiques publiques, au regard de l'action des collectivités locales et des intercommunalités. Dans le contexte actuel, et encouragé par la Délégation Interministérielle à la Ville, AMADEUS a souhaité fin 2003 produire une synthèse de ses travaux et réflexions, afin de mieux identifier les enjeux de l'organisation et de la mise en œuvre locale de la politique de la ville. Le réseau a confié à Economie & Humanisme une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour réaliser ainsi un état des lieux des organisations et des démarches développées sur chacun de leur territoire et dégager une vision prospective de la Politique de la Ville dans un contexte politique et institutionnel en pleine évolution.

- **Sur le plan institutionnel**, la place prise progressivement par les services municipaux et intercommunaux dans la conduite de la politique de la ville est un élément structurant des dix dernières années. Par ailleurs, dans le contexte de relance de la décentralisation, l'implication directe de l'Etat dans l'opérationnalité même de cette politique va certainement être remise en question. On sent déjà sur le terrain des inflexions très nettes, visant à valoriser la légitimité des élus locaux dans les orientations à long terme des contrats de ville ou GPV, et à situer le rôle de l'Etat à un niveau plus global (DTA, SCOT, contrat d'agglomération) et de long terme (rendez vous évaluatifs). Comment évoluent alors déjà les pratiques de programmation, de suivi et d'évaluation ? Quelle forme d'engagement contractuel se développe entre l'Etat et les collectivités, à travers le Contrat de Ville comme les autres supports (CEL, CTL, CLSPD, PLIE, PLH, PDU...) ? Comment les rapports ont et vont-ils évoluer avec les Préfectures et les services déconcentrés ? En quoi les pratiques émergentes de démocratie participatives sont-elles impactées par ces transferts de responsabilité ? Quels sont les risques et les potentiels apportés par de telles évolutions ?
- **Sur le plan organisationnel**, la mise en œuvre progressive des compétences d'ingénierie et d'animation des contrats de ville dans les collectivités s'est faite de manière très diverse d'un territoire à un autre. Elle a pu également fortement évoluer

dans le temps, au gré notamment des échéances électorales et des différentes respirations des Contrats de Plan (avant 93, 93-99, 2000-2006). Cette forte diversité des formes d'organisation, niveaux de responsabilités, type de relation avec les élus, ne permet pas d'avoir toujours une vision claire de ces compétences et de leurs modes d'exercice au sein des collectivités. Des tendances fortes sont néanmoins à l'œuvre, qu'il convient de mettre en lumière, notamment le rattachement progressif de l'ingénierie des contrats à l'échelle intercommunale, le rapprochement progressif des compétences d'origine du DSU à des services à fort contenu urbain, le rapprochement entre politique de la ville et participation, l'émergence d'un rôle d'animation d'équipes centrales et locales et d'opérateurs de la politique de la ville... par cette démarche le souci d'AMADEUS était de faire émerger ces tendances fortes, et d'en analyser les conditions de réussite.

- **Sur le plan méthodologique**, les services eux-mêmes sont bien souvent à la croisée des chemins entre le renforcement de la spécificité de la politique de la ville et sa mobilisation, voire sa dilution dans le droit commun. L'intitulé des services, les profils des professionnels mobilisés, l'intensité ou la faiblesse des relations avec les autres services de la collectivité traduisent des choix en matière de spécialisation ou d'ouverture généraliste dans la conduite de la politique de la ville. La présence ou non de référents thématiques est un élément important de l'analyse. De même, la territorialisation de l'organisation municipale elle-même interfère avec la mise en œuvre de la politique de la ville par territoire prioritaire, par quartier, par bassin de vie. Enfin le profil des intervenants, directeurs et collaborateurs des missions concernées, selon leur origine professionnelle et leurs priorités opérationnelles, traduisent des inclinations vers un engagement opérationnel fort dans le soutien au terrain, ou au contraire vers un rôle d'animation et d'évaluation plus distant, mais parfois plus structurant.
- **Sur le plan dynamique** enfin, la démarche engagée par le réseau AMADEUS vise à produire de la connaissance capitalisée et agrégeable, mais aussi à créer les conditions d'un mouvement d'idées et d'une évolution des pratiques et des politiques. La capacité que veut se donner le réseau à produire une analyse, et l'assortir de recommandations quant à l'évolution du rôle des collectivités dans la politique de la ville, est un élément de cette dynamique. La DIV elle-même, soutenant les efforts de ce réseau, attend de la démarche des axes de proposition plus précis pour accompagner la montée en puissance des collectivités et des intercommunalités dans la Politique de la Ville

Sur la base de ces questionnements, des entretiens ont été menés auprès des membres du réseau sur chacun des sites partenaires de la démarche¹, les éléments nécessaires à la réalisation d'une fiche par site (annexes) ont été recueillis. Les fiches ont fait l'objet de nombreux allers et retours avec les sites pour validation progressive. Ces différents matériaux ont ainsi été analysés et une journée de débat a réuni, le 12 mars 2004 à Montreuil, les membres du réseau Amadeus et la DIV pour enrichir l'analyse transversale qui a pu être proposée.

Cette note de synthèse présente ces éléments de diagnostic et d'analyse ainsi que les perspectives d'évolution possibles attendues par le Réseau AMADEUS. La première partie dégage les caractéristiques principales des organisations Politique de la Ville sur les différents sites, dans leur diversité et leurs traits communs. La seconde partie dresse quelques-uns des enjeux communs identifiés avec les sites sur l'avenir de la Politique de la Ville. Nous esquissons sur ces bases des axes de progression possibles pour le Réseau comme pour la Politique de la Ville elle-même. Ces éléments seront présentés et mis en débat lors d'une rencontre associant la DIV, les Centres de Ressource Politique de la Ville et AMADEUS le 23 avril 2004.

¹ Agglo Orléans/Orléans, Agglo Nantes/Nantes, Agglo Mulhouse, Agglo Strasbourg, Métro Grenoble, Grand Lyon Agglo, Dunkerque, Rennes, Montreuil, Marseille, Grenoble Ville, Lyon Ville/Villeurbanne. Cf. en annexe les différentes fiches comprenant la liste des personnes rencontrées.

I - Diversité et cohérence des démarches et des organisations

L'histoire du déploiement de la Politique de la Ville et les choix politiques et techniques qui ont présidé à cette mise en œuvre ont induit des démarches et des organisations relativement contrastées, qui s'inscrivent cependant dans une certaine cohérence d'approche.

I.1. Des jalons historiques

L'acuité des problématiques sociales et urbaines sur les territoires, la configuration des territoires, les priorités politiques et les mandats, la structuration de l'intercommunalité forment autant de facteurs qui ont déterminé des histoires différentes de la mise en œuvre de la PV sur les territoires. Elles se sont déroulées dans le cadre partagé de l'histoire de cette politique nationale.

Le tableau ci-dessous permet de placer les différents sites dans l'histoire de la Politique de la Ville autour de quatre grandes étapes :

- La procédure Habitat et Vie Sociale est lancée en 1977, elle est principalement orientée sur la réhabilitation des ensembles HLM.
- Le Développement Social des Quartiers trouve ses fondements dans le rapport de Hubert Dubedout « Ensemble refaire la ville » en 1983, et pose les bases d'une approche en terme de développement local orientée sur les quartiers prioritaires. Cette approche du développement autocentré s'ouvre à une démarche à l'échelle des villes, voire des agglomérations (fin des années 80). Le DSQ s'est progressivement effacé au profit du principe de la « discrimination positive » et les démarches d'agglomération ne sont pas allées au-delà des 13 sites expérimentaux, dont Dunkerque et le Grand Lyon.
- 1994-1998 : signature des Contrats de Ville à l'échelle des communes pour la plupart.
1996 : adoption du Pacte de Relance pour la Ville, dont la nouvelle géographie prioritaire (ZUS, ZFU, ZRU) ne semble pas avoir eu, pour les sites enquêtés, un impact important en terme de démarche et d'organisation des services. Pour certains, l'accent mis sur l'économie a reconnu, voire amplifié, un travail déjà engagé au début des années 1990 avec la mise en place des Plans Locaux d'Insertion par l'Economique (PLIE).

- 1999/2000-2006 : signature des Contrats de Ville 2^{ème} génération sous l'impulsion de l'Etat qui favorise et soutient, voire force quelque peu une approche intercommunale et une articulation avec les contrats d'agglomération.

	<i>Dispositifs</i>			
<i>Territoires</i>	H.V.S.	DSQ	CV 1	CV 2
Quartier	Grenoble Ville Rennes	Dunkerque Rennes Strasbourg Mulhouse Marseille		
Commune		Orléans Ville Dunkerque	Tous les sites	Tous les sites
Intercommunalité		Grand Lyon CU Dunkerque	Grand Lyon (CV agglo) CU Dunkerque CU Strasbourg	Metro Grenoble Agglo Orléans Grand Lyon Rennes (CV agglo) CU Dunkerque, Strasbourg Mulhouse, Nantes

En un peu plus de vingt ans, les organisations de la Politique de la Ville ont ainsi connu de nombreuses inflexions organisationnelles, liées aux schémas impulsés à l'échelle nationale. Mais les influences locales sont tout aussi prégnantes, si ce n'est plus structurantes.

I.2. Des facteurs locaux discriminants

Les choix politiques et techniques réalisés sur les différents sites imposent leurs marques aux démarches et à l'organisation de la Politique de la Ville sur les territoires. Ils constituent autant de facteurs déclenchant de l'évolution de cette organisation. Les intitulés des services ou des missions, les définitions données à la démarche, le déploiement territorial de cette politique, l'articulation ou non avec une démarche de territorialisation des services ou une démarche de démocratie participative et l'éventuel portage partagé de la Politique de la Ville avec les services thématiques, induisent des configurations assez différentes d'un site à un autre.

Des intitulés centrés sur la Politique de la Ville ou sur le Développement territorial

Un certain nombre de sites, principalement des agglomérations, conservent l'intitulé **Politique de la Ville** pour leur direction ou service. Ainsi, on parle du *service Politique de la Ville et Renouvellement Urbain* à la Communauté Urbaine de Lyon, de la *Direction de la Politique de la Ville et Logement* à la communauté d'agglomération d'Orléans, de la *Direction de la Politique de la Ville* à Marseille, de la *Mission Politique de la Ville* à la communauté d'agglomération de Nantes et à la communauté urbaine de Strasbourg et d'un *service Contrat de Ville* dans la communauté d'agglomération de Grenoble.

A contrario, un certain nombre de villes ont centré l'intitulé de leur direction sur le **territoire** : *Direction Développement Territorial et Vie associative* pour la Ville de Lyon, *Direction Action Territoriale Décentralisée* pour celle de Grenoble, *direction générale Territoires et vie de quartier* pour celle de Dunkerque et *Direction Action Territoriale* pour la Ville de Mulhouse. D'autres se sont centrés sur les **quartiers**, *Direction Générale Quartiers Citoyenneté* pour la Ville de Rennes, *service Vie des Quartiers et Logement* à Orléans. La Ville de Montreuil a choisi de qualifier la démarche en intitulant la *Direction Citoyenneté* ; de même, la Ville de Grenoble a choisi l'intitulé *Participation des habitants et Développement Social et Urbain*.

Référence à la politique publique nationale, aux territoires, aux quartiers ou à la nature de la démarche... les intitulés sont divers et leurs interprétations également. Le terme de Politique de la Ville renvoie à une stratégie globale qui affiche ses objectifs de façon explicite. De là, même le Développement Social Urbain, sous des termes plus précis, se réfère au contenu de la démarche et à l'enjeu de cohésion sociale. Pour certains, le retrait de ces termes dans l'intitulé des services, au profit du Territoire ou des Quartiers, exprime la volonté de se centrer sur la gestion et le service à la population ; pour d'autres, il correspond clairement à une volonté de ne pas stigmatiser les quartiers populaires et de diffuser la démarche à tous les quartiers ; pour d'autres, enfin, la référence aux territoires renvoie à la notion de développement territorial qui définit une démarche et l'inscrit dans une approche globale de la ville.

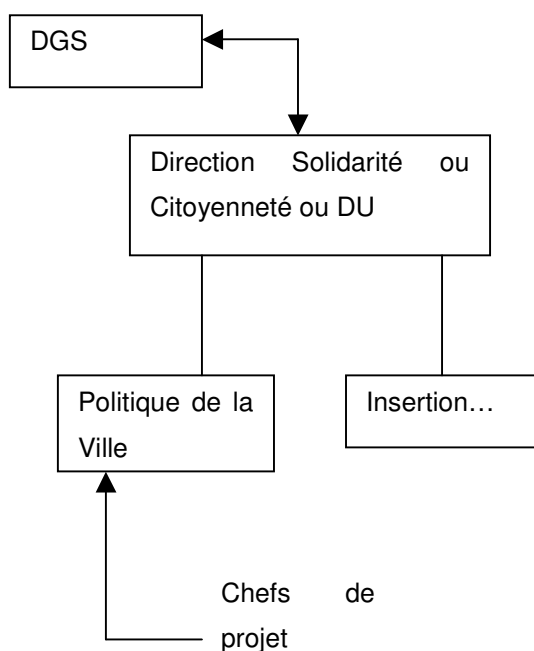
Positionnement au sein de l'organigramme

Le positionnement des services ou des directions au sein de l'organisation communautaire ou municipale est aussi très variable. Certains sont directement rattachés au Directeur Général des Services. C'est le cas à Orléans (Agglo), à Montreuil, à Dunkerque, à Marseille, à Rennes et à Villeurbanne. Dans d'autres sites, le service s'inscrit au sein d'une direction : Nantes (agglo.), Grenoble Métro et Grenoble Ville, Lyon

Ville, Grand Lyon, Mulhouse, Strasbourg. L'hypothèse d'une maturation suffisante de la Politique de la Ville, permettant aujourd'hui un positionnement plus classique au sein d'une direction, est discutée par certains participants, qui soulignent la persistance d'un intérêt à positionner la Politique de la Ville auprès du DGS comme une mission transversale en capacité de nourrir et d'interpeller les différents services thématiques. Il apparaît cependant qu'un positionnement plus éloigné du DGS ne signifie en rien un portage plus faible de cette politique, ni une redéfinition de ses fonctions sur un rôle de gestion, au détriment d'une mission de développement ou de transformation de l'action publique. L'évolution des effectifs mobilisés autour de ces équipes est tout aussi significative (par exemple : 1 à 21 personnes pour telle agglo).

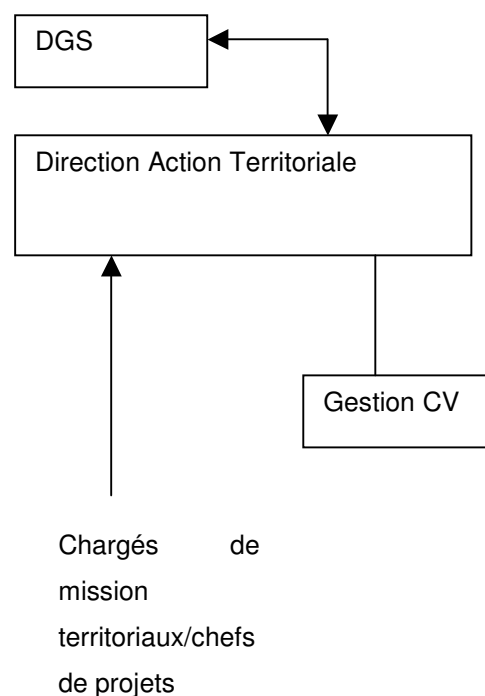
Par ailleurs, ces analyses devraient être doublées d'une étude plus fine du portage par les élus de cette politique, de la place de l'adjoint en charge de la Politique de la Ville, de sa capacité à une animation transversale au sein des élus et de ses relations aux professionnels de la Politique de la Ville.

Ces différents facteurs conduisent à des modes d'organisation que l'on peut classer en deux types :



Organisation spécialisée

Lyon Ville, Grand Lyon, Mulhouse, Marseille, Nantes agglo, Orléans agglo, Grenoble Métro (Agglos et grandes villes)



Organisation territoriale

Orléans Ville, Dunkerque, Rennes, Nantes Ville, Montreuil, Grenoble Ville (Villes)

Positionnement communal et intercommunal

Marseille et Montreuil sont les deux seuls lieux où la Politique de la Ville se déploie à l'échelle uniquement communale, pour des raisons différentes l'un de l'autre :

- caractère récent de la communauté d'agglomération à Marseille et crainte des communes formant la « ceinture verte » de l'agglomération de voir s'étendre les problématiques urbaines et sociales concentrées aujourd'hui sur le territoire marseillais,
- spécificité urbaine, sociale et politique de la banlieue parisienne et de sa première couronne, difficulté à faire émerger une intercommunalité dans ce contexte à Montreuil, notamment sur les thèmes de la Politique de la Ville.

Les autres sites étudiés positionnent la Politique de la Ville à l'échelle intercommunale mais selon des portages politique et technique très variables d'un site à l'autre. Pour les sites de Rennes et de Nantes, l'essentiel de la Politique de la Ville reste sous la responsabilité des communes qui conservent la maîtrise d'ouvrage et une grande partie des compétences liées à la Politique de la Ville, à l'exception de l'insertion par l'économique et d'un volet de la prévention à Nantes. A Dunkerque, la mise en place de l'agglomération est plus ancienne, l'animation partenariale du Contrat de Ville et du GPV est conduite à l'échelle de l'agglomération, tout en laissant l'essentiel de la maîtrise d'ouvrage aux communes qui en assurent la responsabilité de façon relativement isolée. A Strasbourg, la communauté urbaine prend en charge le volet administratif et financier de la programmation, qui reste très centrée sur les quartiers prioritaires, sans réelle animation d'une politique de solidarité à l'échelle de l'agglomération. L'agglomération de Grenoble semble avoir trouvé un positionnement, jugé pertinent et légitime, dans une fonction de coordination, de capitalisation et de qualification des acteurs, notamment en matière de prévention, d'éducation, de jeunesse, de participation et de santé. A Lyon, le co-mandatement des équipes par les communes, la communauté urbaine et l'Etat facilite les articulations et la construction d'un réseau de professionnels au niveau communautaire, mais l'émergence d'une politique de solidarité à cette échelle territoriale semble encore fragile malgré quelques avancées sur l'habitat. A Mulhouse, la communauté d'agglomération vient de voir le jour au 1^{er} janvier 2004 ; l'intérêt communautaire en matière de Politique de la Ville n'est pas encore défini et les services sont en train de s'organiser.

Il semble encore difficile de voir émerger des politiques de solidarité à l'échelle des agglomérations. Il apparaît encore plus difficile d'articuler ces politiques aux politiques de développement de ces agglomérations. Au-delà de l'affichage d'une délégation au Contrat de Ville d'agglomération du volet social du contrat d'agglomération, peu de démarches permettent une traduction opérationnelle de cette articulation.

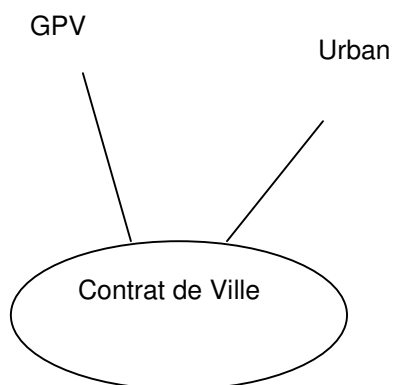
Articulation entre les différents dispositifs

Le positionnement des dispositifs rattachés directement à la politique de la ville (Contrat de Ville, GPV, projet URBAN) ou pouvant avoir des liens étroits (CLS, CCPD, CEL, VVV, PLIE...) est également variable d'un site à un autre. L'émergence des Contrats Locaux de Sécurité a souvent poussé à une dissociation dans les organisations de la compétence DSU et de la compétence prévention, souvent rattachée alors à un pôle prévention sécurité. De même, l'organisation prévalant coté Etat dans la mise en œuvre des dispositifs auxquels il contribue (CEL, VVV notamment), a parfois accentué les cloisonnements thématiques, quand il n'a pas poussé à constituer des organisations spécifiques, bien distinctes des services Politique de la Ville (GPV, projets Urban).

La territorialisation de certaines organisations a, en revanche, souvent contribué à un meilleur rapprochement des dispositifs, parfois regroupés au sein d'une même direction : c'est le cas pour la relation entre PLIE et Contrat de Ville, ou pour la relation entre service logement et Contrat de Ville pour plusieurs villes et agglomérations. En poussant le trait, on peut dégager deux types extrêmes d'articulations entre les différents dispositifs.

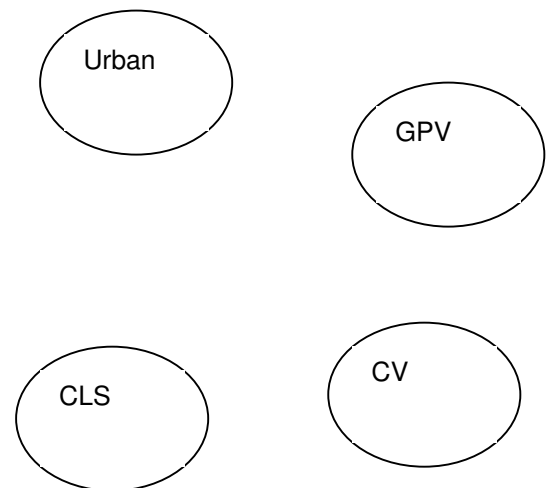
Articulation solaire

Lyon Ville, Grand Lyon, Dunkerque, Montreuil, Rennes, Villeurbanne, Grenoble Ville



Articulation éclatée

Marseille, Orléans Ville/agglO, Mulhouse, Grenoble Métro,



Articulation avec une démarche de territorialisation des services

A Rennes, à Dunkerque, à Montreuil, à Orléans Ville, à Nantes Ville et à Villeurbanne, le déploiement de la Politique de la Ville s'inscrit dans une articulation étroite avec une démarche de territorialisation des services. Pour la plupart de ces sites, la Politique de la Ville est souvent au fondement de cette démarche visant à rapprocher les services des populations, à mieux prendre en compte les spécificités des quartiers et parfois à favoriser une cohérence d'intervention avec les instances de concertation mises en place dans les quartiers. Selon les sites, cette démarche est plus ou moins aboutie et le degré de délégation et de valorisation des services déconcentrés varient.

La mise en place de ce type de démarche semble faciliter l'interpellation des services par la Politique de la Ville (Dunkerque), favoriser l'émergence d'une démarche transversale jusqu'à permettre une délégation de certaines missions de la Politique de la Ville par les équipes territoriales (Villeurbanne, Rennes). Dans ces cas là, les professionnels de la Politique de la Ville peuvent être sous la responsabilité hiérarchique des équipes territoriales, conservant une relation fonctionnelle avec la personne en charge de la Politique de la Ville (Rennes, Nantes) ; ils peuvent rester au contraire sous la responsabilité hiérarchique de la personne en charge de la Politique de la Ville mais également intégrés dans les équipes territoriales (Montreuil).

Cette démarche est en cours à Strasbourg (Ville), naissante à Mulhouse et pas encore aboutie comme à Grenoble (Ville). Elle n'existe pas à Marseille et Lyon, deux villes qui trouvent un niveau de proximité différent à travers les mairies d'arrondissements.

Articulation avec les démarches de démocratie participative

Si les expériences de participation des habitants ne se limitent pas aux territoires et problématiques de la politique de la ville, elles ont néanmoins, dans certaines cités, influencé assez durablement l'ensemble de la démarche. Les villes de Dunkerque, Rennes, Nantes et Villeurbanne ont mis en place des démarches de démocratie participative en recherchant une articulation forte avec la Politique de la Ville. Celle-ci est d'ailleurs souvent à l'origine des démarches qu'elle a contribué également à nourrir sur le fond ou sur la méthode. Le rôle du citoyen, acteur de son environnement et du développement du territoire, fait la passerelle entre les deux démarches. A Dunkerque, ces démarches convergent sur la nécessité de travailler à l'émergence de projets collectifs. A partir des expérimentations menées dans le cadre de la Politique de la Ville, l'objectif est de favoriser des démarches de co-production (élus, techniciens, habitants) de

projets à différentes échelles territoriales et de soutenir leur mise en cohérence. Les directeurs de Mairies de quartier s'inscrivent progressivement dans des formations liées à la conduite de projets. Par ailleurs, une formation a été mise en place, en 2003, en direction des délégués communaux, à l'animation des temps de travail collectif et à la connaissance de leur environnement politique et institutionnel. A Rennes, la concertation menée dans le cadre des conseils de quartier, et les projets collectifs travaillés dans le cadre des groupes de travail organisés sur l'initiative de la Politique de la Ville, se croisent, se rencontrent et semblent entretenir une relation féconde. A Grenoble, la fusion de deux services *Participation des habitants* et *Développement social et urbain* a d'abord été une rencontre de circonstance, qui débouche aujourd'hui sur un véritable dialogue entre les professionnels investis sur chacune des deux dimensions. Ces passerelles qui s'organisent devraient se conforter à partir des réflexions en cours sur le rôle du citoyen dans les transformations de son environnement. A Mulhouse, c'est la montée en puissance de cette démarche de démocratie participative qui tend à faire évoluer les modes de faire des services et vise à améliorer leur prise en compte des territoires, notamment ceux en Politique de la Ville.

A l'échelle des agglomérations, les expériences de croisement entre participation et politique de la ville sont moins nombreuses. Les Conseils de Développement se sont peu saisis jusqu'à présent de ces enjeux, et quelques expériences de Fonds d'Initiative ou de Participation Habitant ont pu être soutenues à l'échelle de Contrats de Ville d'Agglomération, mais sans influence directe sur l'organisation de la politique de la ville elle-même.

Relation au droit commun et formes de partenariats

Certains sites (Lyon Ville, Rennes, Dunkerque, Nantes Ville, Montreuil, Villeurbanne) aménagent la prise en charge par les services de droit commun de thématiques ou de projets soutenus par la Politique de la Ville. Ainsi, la Ville de Lyon a organisé l'intégration des chefs de projets thématiques (sécurité, prévention de la délinquance, développement culturel, éducation...) dans les services de droit commun, en conservant les budgets des dispositifs au sein du service Développement Territorial. Les lettres de mission de ces agents sont également cosignées par le service thématique référent et le service Développement Territorial. La Politique de la Ville s'appuie sur le croisement de ces interventions thématiques avec les démarches territoriales conduites par les professionnels du DSU. De même, à Nantes, certaines thématiques sont directement sous la responsabilité des services thématiques devenus référents thématiques du Contrat de Ville. Ainsi, en janvier 2004, trois séminaires ont été organisés par la MG Cité au cours desquels chaque direction municipale devait présenter sa politique et sa

déclinaison territoriale aux équipes territoriales. Dans les Villes de Grenoble et de Mulhouse, cette organisation de portage partagé de la Politique de la Ville par les services thématiques est en cours de réflexion.

Cet aménagement des compétences de la Politique de la Ville renvoie souvent à deux types de démarche. L'une se concentre sur une démarche de développement territorial telle qu'elle est mise en œuvre à Lyon, à Dunkerque, à Montreuil, à Rennes, à Nantes ou à Grenoble depuis 2004. L'autre est essentiellement thématique et caractérise aujourd'hui les démarches portées par les agglomérations : Grenoble Métro, Mulhouse agglo et Nantes agglo. Une démarche mixte qui mobilise ces deux dimensions, territoriale et thématique, est à l'œuvre dans les villes de Marseille, Mulhouse et Strasbourg, ainsi que dans l'agglomération lyonnaise. Pour cette dernière, l'originalité du co-mandatement des équipes permet au Grand Lyon de développer une approche territoriale, tout en centrant ses interventions sur certaines thématiques, renouvellement urbain et développement économique.

Au-delà des statuts institutionnels des organisations en jeux, les partenariats développés par les villes et les agglomérations sur la Politique de la Ville sont très variables. Pour exemple, le partenariat avec l'Etat est très fort à Lyon et l'agglomération lyonnaise, il est au contraire très faible à Strasbourg. Grenoble et l'agglomération grenobloise développent un partenariat étroit avec le Conseil Général, qui se révèle relativement inexistant à Mulhouse. Le Conseil Régional du Nord - Pas de Calais a joué un rôle moteur, fondateur, de la Politique de la Ville pour la région et travaille toujours en étroite collaboration avec Dunkerque, alors que le Conseil Régional des Pays de Loire est un partenaire absent pour la Ville de Nantes et son agglomération.

I.3. Des tendances partagées

Des dynamiques communes

La première lecture des fiches par sites (annexes) qui décrivent les modalités d'organisation et les missions conférées à la Politique de la Ville, et l'analyse des facteurs discriminants, montrent une grande diversité dans les démarches. Un travail plus approfondi permet de souligner l'importance des similitudes, ainsi que des tendances partagées.

Globalement, **les démarches et les organisations en charge de la Politique de la Ville sont aujourd'hui stabilisées et légitimées** dans tous les sites enquêtés. Les temps des remises en cause, des chocs culturels avec les autres services, des remaniements fréquents, parce que mal assurés, semblent faire partie du passé. Un corpus commun lie également les différents sites. Un langage, une histoire commune, un cadre et des textes fondateurs unifient l'ensemble, quelle que soit la diversité des approches. Les problématiques, les questionnements sont assez proches, même si les réponses diffèrent. La tendance à défendre la qualité de la démarche Politique de la Ville amène souvent les sites à remiser les critiques concernant cette politique publique, les pratiques et les représentations qu'elle a pu générer. Longtemps décriée, instable, toujours « incertaine », cette politique semble avoir induit chez les professionnels qui la mettent en œuvre une même propension à la défensive, peu portée à l'autocritique.

Les modes d'organisation sont variables mais peuvent être classés en grands types qui réunissent la plupart des sites. Les professionnels de la Politique de la Ville ont accru leur professionnalisme, se sont vus peu à peu intégrés aux organisations municipales, inscrits dans une hiérarchie par des postes de direction ou de responsables de services bénéficiant d'une forte reconnaissance. Les alternances politiques ont rarement remis en cause les démarches existantes, même si des amendements, des infléchissements ont été apportés. La Politique de la Ville, en tant que politique publique répondant aux difficultés vécues par des populations et des territoires identifiés, n'est pas invalidée. La légitimité de son intervention est reconnue. De même, les méthodes expérimentées, développées par la Politique de la Ville autour de la conduite de projets, de l'approche territoriale, du partenariat, du travail avec les populations, des démarches globales et transversales bénéficient d'une reconnaissance telle qu'on en oublie leur origine et les pionniers que furent les professionnels de la Politique de la Ville en la matière.

Une tendance générale semble également à l'œuvre concernant **l'articulation des différentes échelles territoriales**. Les démarches portées par les agglomérations sont essentiellement orientées par des thématiques et se déclinent au niveau des territoires sous la responsabilité des communes. Seul le Grand Lyon fait exception et croise les deux démarches en s'appuyant sur le co-mandatement des équipes territoriales. La démarche de territorialisation des services semble également s'inscrire dans une tendance générale qui monte progressivement en charge et cherche une meilleure articulation, voire une mise en cohérence avec les démarches de démocratie participative. Progressivement, les services thématiques s'approprient les méthodes de la Politique de la Ville et prennent en charge une partie des projets et des thématiques de la Politique dans certains sites.

Ces tendances partagées soulignent aussi les difficultés relativement similaires rencontrées par les différents sites.

Des difficultés partagées

Diffusion ou dilution de la Politique de la Ville ? Le partage par les services thématiques des projets ou des thématiques de la Politique de la Ville ne se fait pas sans doute et sans difficulté. Une partie des personnes rencontrées craint de voir se diluer ce qui faisait la particularité de la Politique de la Ville, son souci des plus défavorisés, des territoires en relégation. La vigilance portée par un service, une mission explicitement centrée sur la Politique de la Ville, semblent incontournable pour certains ; pour d'autres, le regard croisé de l'ensemble des partenaires peut jouer un rôle de garde-fou important et qui doit être conservé. Pour d'autres encore, ce relais avec le droit commun reste introuvable ou largement insuffisant, dans un contexte de rareté des ressources financières, d'autant plus prégnant lorsque la volonté politique est incertaine. Le relais des interventions, des projets expérimentés dans le cadre de la Politique de la Ville n'est pas assuré, source de grande inquiétude pour tous les acteurs impliqués.

L'articulation des échelles territoriales forme une autre difficulté, qui contraint ou interroge fortement les personnes rencontrées, à relier à la difficile et nécessaire appropriation de la Politique de la Ville par les services communautaires et au déficit démocratique des agglomérations (absence de mode électif direct). Autant de questionnements qui fondent des enjeux communs pour l'avenir de la Politique de la Ville.

II - Des enjeux communs pour l'avenir de la Politique de la Ville

Au regard d'un contexte en forte évolution, tel qu'il est perçu par les membres du Réseau AMADEUS, plusieurs questions sont posées qui interrogent l'avenir de cette politique :

- quelle échelle territoriale d'intervention ?
- quelle transformation de l'action publique locale ?
- comment faire de la rénovation urbaine un réel levier de développement ?
- quelle évolution en terme de métiers ?

II.1. Les évolutions de contexte perçues par le réseau AMADEUS

Depuis les années 90 (création des communautés de communes), puis plus fortement depuis la loi de 1999 sur le renforcement et la simplification de l'intercommunalité, on assiste une montée en puissance d'**une intercommunalité urbaine**. Le nombre d'EPCI augmente et leurs compétences évoluent, de la gestion des réseaux et des équipements vers les questions de développement et d'aménagement. Reste que l'exécutif des communautés urbaines, des communautés d'agglomération ou des communautés de communes, exprime encore difficilement une volonté politique cohérente, et que ses membres ont parfois des difficultés à appréhender collectivement le territoire, ses enjeux, son développement. Le passage du "club d'élus locaux" à une assemblée légitime politiquement n'est pas encore acquis.

Parallèlement, voire préalablement, **les politiques contractuelles** se sont aussi développées et la circulaire du 31 décembre 1998 relative au Contrat de Ville 2000-2006 a précisé la place des Contrats de Ville dans les différentes procédures de contractualisation. Ils s'inscrivent dans le même temps de contractualisation que les Contrats de Plan et en déclinent les priorités en terme de Politique de la Ville ; ils forment le volet social des contrats d'agglomération, peuvent être intégrés au Contrat de Pays et doivent servir de « cadre naturel » à la discussion des conventions en vigueur dans le champ du développement social et urbain (habitat, sécurité, éducation, environnement...). Par ailleurs, la loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000 vise à placer l'agglomération au cœur des politiques urbaines et à œuvrer pour renforcer sa cohésion sociale en opérant une refonte de la planification urbaine. Les Schémas de Cohérence territoriale (SCOT) se substituent aux schémas directeurs avec l'objectif de promouvoir une stratégie globale d'aménagement à l'échelle d'un même bassin de vie, d'habitat et d'emploi et doivent fédérer, au niveau de l'agglomération, les différentes politiques

sectorielles. Dans une même logique, qui traduit une évolution fondamentale des conceptions de l'aménagement, les Plans Locaux d'Urbanisme se substituent aux POS avec l'ambition de définir une véritable politique d'aménagement du territoire communal, devant s'inscrire en cohérence avec les choix globaux et sectoriels de l'agglomération. Ce renforcement de l'intercommunalité, des outils contractuels et de leur mise en cohérence, et la place de l'agglomération comme espace de développement, se trouvent au cœur des interrogations et des perspectives envisagées par les personnes rencontrées.

Dans ce contexte, **la relance de la décentralisation** est analysée comme une nouvelle opportunité pour les collectivités locales, mais apporte également son lot d'incertitudes et de craintes pour les acteurs rencontrés : incertitudes pour les EPCI concernant leurs nouveaux champs de compétences, la cohérence des nouvelles répartitions et les moyens financiers qui accompagneront ce mouvement. Mais c'est la crainte d'un désengagement de l'Etat, notamment dans les domaines exigeant un cadre, des capacités d'arbitrage et la vigilance d'un garant, qui soucie davantage l'ensemble de ces acteurs. Le devenir des politiques en matière d'habitat est ainsi au cœur de nombreuses inquiétudes.

Enfin, **la loi Borloo** inquiète et questionne l'avenir de la Politique de la Ville. Le recentrage sur les ZUS, la priorité donnée à l'urbain, l'absence de référence au Contrat, à la dimension partenariale de la Politique de la Ville et à un projet global de développement ne cessent d'interroger. La mise en place d'un guichet unique à travers la création de l'ANRU est largement valorisée, malgré les craintes d'un éloignement du pouvoir de décision vers l'Etat central. De même, le souci de mettre en place un dispositif d'observation et de définir des indicateurs est également positivement apprécié, mais interroge sur la capacité des acteurs à produire des informations pertinentes quant aux impacts des actions, au-delà des moyens mobilisés.

Ces évolutions interviennent dans un contexte largement marqué par les questionnements et les incertitudes quant à **la pertinence de la Politique de la Ville**. La persistance du creusement des écarts de développement au sein des agglomérations et entre les quartiers, l'absence de levier pour appréhender et intervenir sur les processus de ségrégation sociale et urbaine constituent des sujets de préoccupation pour beaucoup. La difficulté à conduire des actions réellement structurantes sur l'urbain, l'habitat, l'économique et l'éducation représente un autre souci des professionnels de la Politique de la Ville. Les avancées en matière de participation sont souvent reconnues. Il semble que cette question ne soit plus une simple fioriture posée sur des pratiques inchangées, mais commence au contraire à prendre du poids. De nombreuses expérimentations se sont développées dans le cadre de la Politique de la Ville, des instances de concertations se sont mises en place, souvent nourries des premières. Reste à confirmer des objectifs

politiques parfois peu affirmés et à faire évoluer des processus de travail et de décision internes aux appareils municipaux. Le chemin paraît encore long à certains. La faible visibilité souvent reprochée à la Politique de la Ville, et les questionnements quant à son positionnement, entre levier de transformation de l'action publique locale appelant sa diffusion, au risque d'une dilution, et nécessité de se focaliser sur les territoires et les populations les plus en difficulté, continuent à créer une tension parfois difficile à surmonter.

Dans ce contexte, face à ces questionnements, une urgence s'impose aux professionnels et aux collectivités d'être force d'interpellation, de proposition, d'expérimentation.

II.2. Quelle échelle territoriale d'intervention ?

L'agglomération, vers un espace de développement solidaire ?

Un consensus fort s'impose pour faire de l'agglomération un « périmètre de solution », une échelle pertinente pour le déploiement d'un espace de développement solidaire. Quels que soient le degré de délégation de la maîtrise d'ouvrage en matière de Politique de la Ville à l'agglomération, la pertinence et la légitimité de son intervention dans ce champ, presque la totalité des sites s'accordent à reconnaître à l'agglomération un rôle clef en ce domaine. Les EPCI disposent en effet de leviers importants, en capacité de générer des politiques d'aménagement et de développement structurantes pour les territoires. Ainsi, ils disposent pour la plupart des compétences en matière d'habitat, de transport, de développement économique, d'insertion et parfois de prévention. A ce niveau, des économies d'échelles et des fertilisations croisées permettent d'ores et déjà, dans de nombreuses agglomérations, des sauts qualitatifs importants et des innovations dans les pratiques et les méthodes. Des expériences nouvelles se développent au sein des Contrats de Ville et grâce à leur appui, comme la veille éducative, les actions concertées de développement du commerce et de la prévention...

Les politiques contractuelles, la montée en charge des dispositifs territoriaux confèrent au territoire un rôle qui va au-delà de la traduction fidèle des politiques publiques arrêtées au niveau central, pour lui reconnaître un rôle d'impulsion, de production de politiques nouvelles. De fortes attentes convergent ainsi vers l'agglomération pour construire un espace de croisement, d'**articulation entre politiques de solidarité et politiques de développement** sur des territoires pertinents pour infléchir des processus de ségrégation urbaine et sociale.

De nombreux obstacles freinent cependant cette évolution. Les EPCI s'appuient sur un projet politique et une légitimité qui restent fragiles. Il reste très difficile d'articuler politiques de solidarité (CV, GPV...) et politiques de développement de l'agglomération, d'ailleurs rarement formalisées dans un contrat ou projet d'agglomération. Contrat de Ville et Projet d'Agglomération cohabitent d'ailleurs très souvent sans trouver leurs liens. Les intercommunalités restent très centrées sur les grands projets et les grands équipements, mais encore rarement préoccupées par les problématiques sociales et urbaines. Les pratiques solidaires sur ce domaine sont encore très souvent le fait de communes partageant les mêmes difficultés, des communes comptant un parc locatif social important et disposant de faibles ressources.

Cependant, des démarches émergent pourtant dans certaines agglomérations qui laissent entrevoir des évolutions possibles. Ainsi des **projets territoriaux** s'élaborent, portant des stratégies de développement à une échelle supra-communale. La couronne Est de l'agglomération lyonnaise est aujourd'hui un enjeu de développement stratégique pris en compte dans les différentes démarches de planification, avec un objectif affiché de rééquilibrer le développement de l'agglomération, réduire la fracture Est/Ouest et les processus de ségrégation sociale et urbaine qui se focalisent à l'Est. A Grenoble, des stratégies de développement émergent dans le sud de l'agglomération et entraînent les différentes communes concernées dans l'élaboration conjointe de stratégies de développement à l'échelle supra-communale. Par ailleurs, des objets de travail sont structurés à l'échelle des agglomérations. L'agglomération de Nantes a ainsi développé un projet autour de l'insertion par l'économique à l'échelle de l'agglomération. La communauté d'agglomération de Grenoble voit son rôle légitimé en matière de prévention de la délinquance ; des fonctions de ressources, de coordination, de mutualisation et d'observation se sont mises en place autour d'un référent thématique.

On assiste ainsi au croisement des différentes échelles territoriales, à leur articulation, à la définition de principes de subsidiarité en fonction des besoins des territoires, des populations concernées et des projets. Des systèmes d'acteurs se structurent à cette échelle de l'agglomération et sortent de leurs périmètres d'intervention initiaux, des représentations évoluent. Les habitants restent cependant les grands absents de ces processus de négociation. Peu de projets ou d'espaces de débat existent à l'échelle de l'agglomération, au-delà des premières expériences de Conseils de Développement.

Communes et quartiers, des dispositifs territoriaux de proximité

Les stratégies mises en place dans les différents sites diffèrent, mais une tendance générale est en cours pour mieux prendre en compte les territoires et l'échelle de proximité. Issues de la Politique de la Ville et des modes d'intervention expérimentés dans les quartiers sensibles, ces démarches de territorialisation tendent à s'étendre à l'ensemble des villes. Un souci de mise en cohérence des compétences locales à l'échelle des quartiers est affirmé ; le besoin est reconnu, l'objectif est affiché même si les démarches ne sont pas partout stabilisées. Des élus de différentes sensibilités partagent ces objectifs dans des territoires où la Politique de la Ville est ancienne, même si ces politiques de solidarité sont encore plus ou moins bien intégrées dans les stratégies municipales.

Par ailleurs, le partage des compétences entre agglomération et communes est axé sur une répartition thématique et ne s'inscrit pas dans une logique de subsidiarité qui permette d'articuler un véritable projet de développement. Les articulations entre communes et agglomération sont heurtées, douloureuses dans de nombreux sites.

Extension ou recentrage sur les territoires ?

Le recentrage sur les Zones Urbaines Sensibles vient heurter ces dynamiques locales et risque, aux yeux de nombreux membres du Réseau, de fragiliser la prise en compte des problématiques sociales et urbaines à l'échelle où elles peuvent trouver des éléments de solution dans des processus de développement local. Si le projet politique apparaît suffisamment affirmé dans nombre de sites, les contraintes financières risquent en effet de peser sur leur déploiement. La possibilité d'élargir les ZUS à des territoires présentant des difficultés similaires (territoires assimilés) pourra être un élément de réponse. Les ZUS ont été définies à partir de données qui datent de 1995, il y a presque 10 ans, et doivent être certainement réactualisées. Tout dépendra des modalités de mise en œuvre par l'ANRU et des procédures envisagées dans la loi Borloo à ce sujet. Elles auront un impact important, notamment pour les dynamiques en matière de développement social.

Le futur de la Politique de la Ville passe-t-il alors par une extension des démarches expérimentées sur un nombre plus important de quartier, voire sur l'ensemble des quartiers, comme y incitent de nombreuses communes ? Passe-t-il au contraire, comme le suggère fortement la loi Borloo, par un recentrage des actions sur les territoires les plus fragiles et les plus stigmatisés ? Les avis sont partagés au sein du réseau AMADEUS. Certains considèrent que l'action préventive auprès des quartiers potentiellement fragiles est essentielle (quartiers de prévention à Orléans, quartiers en catégorie 2 dans

l'agglomération lyonnaise) ; peu ou pas de moyens sont mis sur ces quartiers qui risquent de basculer. Pour d'autres, la politique de la ville n'est pas qu'une politique de la méthode, dont les principes s'exporteraient sur tous les quartiers. Elle doit rester centrée sur les quartiers sensibles. Pour d'autre enfin, si l'Etat souhaite se recentrer sur les ZUS, il appartient aux élus de se positionner sur le périmètre, large ou étroit, qu'ils souhaitent atteindre. Reste à trouver les moyens nécessaires pour une action large...

Les axes de progression proposés par AMADEUS

Plusieurs enjeux peuvent ainsi être identifiés quant aux dimensions territoriales de la politique de la ville :

- ✓ Un enjeu de connaissance : analyser les processus de ségrégation sociale et urbaine et pas seulement les caractéristiques des territoires et de leurs écarts de développement.
- ✓ Un enjeu professionnel : développer des capacités à appréhender et élaborer des politiques de développement de solidarité à l'échelle de grands territoires.
- ✓ Un enjeu organisationnel : des rapprochements fonctionnels à organiser avec les directions centrées sur la prospective et la stratégie, des modes d'articulation communes / agglomération à préciser.
- ✓ Un enjeu de gouvernance : associer les habitants à l'élaboration de politique de développement et mettre en place des instances de débats associant des professionnels des différentes échelles territoriales.
- ✓ Un enjeu politique : un champ d'initiatives est ouvert par la loi constitutionnelle de 2003 autorisant les collectivités territoriales et leurs groupements à déroger – quand la loi le prévoit – aux dispositions législatives et réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences. Des enjeux importants en matière d'habitat, d'insertion et d'accès à l'emploi en lien avec le développement économique, de prévention sont certainement à travailler dans ce cadre.

II.3. Quelle transformation de l'action publique locale ?

La Politique de la Ville, levier de transformation de l'action publique

Un consensus fort existe sur la réalité de **la diffusion des méthodes** de la Politique de la Ville auprès des services thématiques. Transversalité, partenariat, conduite de projet - du diagnostic à l'évaluation -, prise en compte du territoire, participation des habitants ; ces méthodes issues de la Politique de la Ville ont été reprises, appropriées par un certain nombre d'acteurs. La capacité de la Politique de la Ville à développer des thèmes précurseurs apparaît également reconnue et a largement diffusé auprès des acteurs, notamment sur les thèmes du développement durable, de la veille éducative, de la participation des habitants et des discriminations. Cet effet levier de la Politique de la Ville apparaît cependant relativement absent d'un certain nombre d'agglomérations. Les services communautaires, plus récents ou, au contraire, anciennement structurés sur des pôles techniques d'intervention se sont encore peu appropriés ces méthodes, à l'exception notable de l'agglomération de Grenoble où l'évolution semble en cours.

Le consensus se fragilise quelque peu lorsque l'on aborde la prise en compte par les services thématiques des enjeux et des objectifs de la Politique de la Ville en matière de **développement des territoires en difficulté** et d'accompagnement des populations paupérisées. Si le doute est encore de mise concernant les services thématiques des communes, il l'est moins lorsque l'on aborde les politiques développées par les services de l'Etat. Si certains reconnaissent le développement positif des dispositifs dont le contenu est largement défini par le local (ZEP, REP, CLS...), les politiques nationales sont encore peu attentives aux publics les plus en difficulté et aux particularités des contextes locaux. La prise en compte de ces objectifs par les Conseils Généraux et les Conseils Régionaux est également très variable selon les sites. Le statut institutionnel ne conditionne en rien l'investissement de ces organisations dans la Politique de la Ville. Là encore, les services thématiques des agglomérations apparaissent aujourd'hui souvent en retrait face à ces objectifs.

Politique de la ville et droit commun

La contribution de la Politique de la Ville à l'évolution du droit commun est abordée par bien des sites comme une interrogation inverse, et lancinante : à quelles conditions le droit commun pourra-t-il prendre le relais des actions à pérenniser ? Un des apports importants de la Politique de la Ville aura été **son effet de levier financier** vis-à-vis de l'ensemble des autres financeurs. Face aux inquiétudes très largement partagées en matière de réduction des dépenses publiques dans ce domaine, les sites expriment le souhait d'anticiper la "sortie de la Politique de la Ville", à travers de nouvelles conventions territoriales, valorisant au mieux le nouveau contexte de la décentralisation. Des conventions sur un espace territorial plus large encore, à l'exemple de la démarche conjointe Nantes-Saint Nazaire, le co-mandatement des acteurs de la politique de la ville entre les différentes collectivités, le contenu futur des Contrats de Plan Etat Régions, sont autant de cadres contractuels à explorer. Départements et Régions, mais aussi entreprises de sécurité sociale, bailleurs, branches professionnelles, acteurs de l'économie sociale et acteurs privés doivent pouvoir s'impliquer plus largement dans les actions pérennisées et, bien sûr, dans leurs financements. Il semble nécessaire que l'Etat aide les collectivités dans ce sens, à travers la création d'un cadre incitatif de **mobilisation des ressources publiques et privées.**

Dans ce contexte, la présence de l'Etat, à travers les services fortement présents sur le terrain (police, justice, éducation), mais aussi à travers le rôle d'ingénierie, porté par les Délégués Etat et les Sous Préfets à la Ville, paraît essentielle. La proximité entre les services Politique de la Ville et ces partenaires est à maintenir, quelles que soient les évolutions budgétaires et organisationnelles.

La question de l'évaluation, levier important dans la mesure de la transformation de l'action publique, n'a pas été un point abordé dans le cadre de cette mission - un travail spécifique étant conduit parallèlement par le réseau AMADEUS. Le regret de ne pas être en capacité de mesurer les impacts réels de la Politique de la Ville sur les publics et les territoires en difficulté est, cependant, un point important très souvent soulevé par les personnes rencontrées.

Les axes de progression proposés par AMADEUS

Plusieurs axes de recommandations peuvent être identifiés :

- ✓ La nécessité de transférer cette capacité de transformation à l'échelle des agglomérations : passer des diagnostics communaux à une stratégie de développement solidaire de l'agglomération,
- ✓ Le besoin de démarches multiples et convergentes de mesure des impacts,
- ✓ L'effet de levier de la PV à maintenir sur les moyens financiers, mais encore plus sur les moyens humains (expertise, présence et animation terrain),
- ✓ Le développement des expériences de co-mandatements, permettant le travail en commun et les financements croisés,
- ✓ L'identification de nouvelles formes locales de contractualisation entre les collectivités locales, la CAF, la CPAM, les acteurs de l'économie sociale et solidaire,
- ✓ La proximité avec les services de l'État à préserver, autant dans les stratégies que dans la présence terrain (Police, justice, éducation).

II.4. Comment faire de la rénovation urbaine un réel levier de développement ?

Les acteurs rencontrés s'interrogent sur les conséquences de la loi Borloo. Les incertitudes concernant ses modalités de mise en œuvre sont autant d'éléments de doutes que d'ouvertures possibles.

La dimension partenariale de la Politique de la Ville est fortement revendiquée. La nécessité d'une mobilisation de compétences complémentaires pour agir de manière globale et coordonnée sur les territoires ; les échanges, les mutualisations qui en découlent ; la vigilance croisée qu'elle favorise sont autant d'éléments qu'il s'agit non seulement de conserver mais de renforcer. L'absence de référence dans la loi Borloo au Contrat de Ville, qui formalise cette démarche contractuelle, le risque de voir le rôle de l'Etat comme chef de file s'amoinrir avec la décentralisation, inquiète les professionnels de la Politique de la Ville. L'absence de démarche contractuelle ou la construction de partenariat sans pilote risqueraient, en effet, de mettre fin au caractère partenarial de la Politique de la Ville, fondement essentiel, pour la plupart, de la richesse de cette politique.

L'absence de référence à la participation des habitants dans le texte de loi constitue également un élément d'inquiétude. Question difficile, prise entre vaines incantations et réelles avancées en terme de démocratie et de développement local ; elle ne cesse d'interroger les représentations et les pratiques de chacun. La participation des habitants apparaît un point fort dans de nombreux sites. Certains insistent sur la nécessité de renforcer le travail de soutien aux initiatives des habitants et stratégique pour favoriser, reconnaître et soutenir l'action des personnes sur leur environnement. Cette dimension est peu développée et pas assez articulée au travail davantage valorisé de mise en place et d'appui aux instances de concertation. Par ailleurs, ces démarches de démocratie participative hésitent encore à transformer les processus de travail et de décisions locaux qui permettraient de pleinement intégrer ces nouveaux acteurs de l'action publique que sont les habitants.

La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine donne une priorité à l'urbain, ce qui amène une grande partie des acteurs rencontrés à s'interroger. L'infléchissement des orientations et la concentration des moyens financiers de l'Etat sur ce volet risquerait, s'il se confirme, de fragiliser les démarches intégrées de développement et de limiter la mobilisation et les capacités de financements sur le volet social. Le clivage des rôles entre l'Etat, centré sur l'urbain et les collectivités cantonnées à l'accompagnement social s'en trouverait également renforcé. Les erreurs, reconnues, des premières démarches développées dans le cadre de la procédure Habitat et Vie Sociale

sont rappelées et les exigences de démarche globale de développement fortement soulignées. Cette priorité sur l'urbain est également fortement marquée par le volet démolition-reconstruction largement interrogé par les acteurs face :

- au volume de la demande en logement social,
- aux difficultés rencontrées par la construction de logements sociaux : financements en baisse, coût du foncier, refus des villes, rejet des habitants,
- au coût symbolique et financier de la démolition,
- à la crainte d'un désengagement de l'État sur un domaine aussi sensible.

Dans certains contextes cependant, ces projets de rénovation urbaine peuvent constituer des leviers de développement prenant en compte des enjeux sociaux, économiques et urbains de certains territoires. L'affichage fort dont ils bénéficient est alors un élément positif dont un grand nombre de sites se saisit. Il semble ainsi que l'outil proposé, lorsqu'il est ciblé sur des territoires précis, est positivement appréhendé. L'ANRU peut avoir un rôle d'impulsion et de soutien à l'ingénierie locale qui fait beaucoup défaut aujourd'hui.

Les axes de progression proposés par AMADEUS

Développer de nouvelles formes partenariales :

- ✓ Dépasser les limites actuelles du contrat, qui reste un accord de principe davantage qu'un réel acte d'engagement. Des conventions devront lier les différents partenaires qui devront définir les modalités de pilotage et d'animation d'un projet global et des thématiques.
- ✓ Expliciter les engagements mutuels entre ces partenaires locaux et l'Etat. Un engagement interministériel doit être affirmé et renforcé par rapport aux périodes précédentes.

Continuer à inscrire, réinscrire les habitants au cœur de la Politique de la Ville

- ✓ Un enjeu fort : « de la mise en mouvement des territoires à la mise en mouvement des personnes », reconnaître et soutenir les collectifs. Une question toujours d'actualité qu'il s'agit de soutenir, de développer à l'échelle des agglomérations, en liant soutien aux initiatives locales et ouverture d'espaces de débats et de négociations. Une réflexion et un travail spécifique doivent être développés en direction des populations les plus défavorisées.

Inscrire les projets de rénovation urbaine dans des projets de développement intégrés

- ✓ Le maintien de la dimension partenariale de la Politique de la Ville et la participation des habitants constituent deux conditions indispensables à ce développement. Les modalités d'accompagnement de l'ANRU, les modalités de financements des projets hors ZUS, la possibilité de développer des projets de rénovation urbaine sans démolition sont autant de questions dont les réponses conditionneront la mise en place de projets globaux que chacun appelle de ses vœux.
- ✓ Soutenir les dynamiques globales de développement en intégrant les différents dispositifs thématiques (PEL, CEL, CLS, CTL...).

Une refonte des finances locales et des systèmes de péréquations

- ✓ Les transferts de compétences dans le cadre de la décentralisation devront s'accompagner des moyens afférents. Par ailleurs, les systèmes de péréquations entre villes riches et villes pauvres devraient être révisés. La Dotation de Solidarité Urbaine devrait être réévaluée et bénéficier d'un système de suivi de son affectation, en réintroduisant notamment sa mise en débat en conseil municipal. Le portage par les agglomérations de la Politique de la Ville, l'inscription dans les projets politiques d'une prise en charge collective, à ce niveau, des problématiques urbaines et sociales devraient conduire à l'affectation d'une Dotation de Solidarité Urbaine aux agglomérations.

II.5. Quelle évolution en terme de métiers ?

L'évolution des métiers de la politique de la ville n'était pas directement au centre de l'interrogation portée par AMADEUS. Les sites se sont néanmoins exprimés spontanément sur le sujet

Deux fonctions principales à articuler

Deux types de fonctions émergent : une fonction de **manager stratégique** en capacité d'appréhender et de mettre en œuvre des politiques de développement de solidarités à l'échelle de grands territoires et une fonction de **développeur de proximité**, centrée sur l'appui à l'émergence et l'accompagnement des projets locaux de développement. Une distance sépare souvent les responsables des directions et des services et les professionnels investis très concrètement sur le terrain, fragilisant la connaissance des premiers quant aux besoins et aux ressources des territoires et des populations, conduisant les seconds à des situations d'empathies très fortes, parfois dommageables, avec les populations. La cohérence des interventions, la circulation des informations apparaissent ainsi comme un enjeu important.

Les tendances à isoler les dimensions sociales et urbaines et la valorisation dont bénéficie à nouveau le travail sur l'urbain et les infrastructures risquent d'induire une césure entre profil « urbain » et profil « social ». Cette tendance que les professionnels pressentent aujourd'hui pourrait, si elle se confirmait, rendre d'autant plus complexes les démarches intégrées de développement par la mise en présence d'identités professionnelles très différentes et en difficulté pour identifier des modes de coopération. Une trop forte valorisation des métiers de l'urbain risquerait également de compliquer les recrutements et être source de malaise pour ces professionnels.

La complexité des dossiers ANRU, la lourdeur technique, administrative et financière de certains projets exigent la présence de **spécialistes**. Parallèlement, la Politique de la Ville doit continuer à développer ses capacités de diffusion, de levier de l'action publique locale, tant sur les méthodes que sur le fond. Pour cela, des **généralistes** pédagogues doivent continuer à œuvrer et pouvoir dégager du temps pour travailler en appui aux services thématiques. L'absence de reconnaissance dans la Fonction Publique Territoriale de ces métiers et de l'émergence d'une **filière** authentique pose aujourd'hui des problèmes pour l'intégration des contractuels et prive de cadre collectif un grand nombre de professionnels, pesant aussi sur leurs conditions de travail et leurs évolutions de carrières. Un travail de fond devrait être mené avec le CNFPT, en continuation du

rapport Brévan Picard, en cherchant sans doute des proximités avec d'autres familles professionnelles pour constituer un ensemble suffisamment significatif (développement local...). Les travaux d'AMADEUS et de l'IRDSU pourraient ici utilement se rapprocher.

Des compétences en ingénierie à mettre à disposition des petites communes

Au sein des agglomérations, les petites communes restent souvent démunies face à l'ingénierie demandée par le montage de certains dossiers de demande de financements, la mise en place de dispositifs d'observation, d'évaluation. Elles disposent de moyens insuffisants, la taille des territoires ou le nombre de personnes concernées ne justifient pas de se doter de ressources en interne, mais les besoins exigent des développements. Au-delà, des villes isolées vivent les mêmes contraintes, sans moyens humains et financiers pour y répondre.

Les agglomérations, qui assurent déjà pour partie le soutien à des communes non dotées de moyens internes en matière de politique de la ville, pourraient développer sous convention des prestations de soutien à ces communes isolées. Les Centres de Ressources de la Politique de la Ville pourraient jouer sans doute un rôle encore plus actif dans le relais entre ces collectivités, en lien également avec les différents réseaux associatifs des collectivités (ADCF, ACUF, ADF, ANER...).

Les axes de progression proposés par AMADEUS

- ✓ Articuler et développer des fonctions de « managers stratégiques » et des fonctions de « développeur de proximité ».
- ✓ Articuler spécialistes techniques et généralistes en capacité de diffuser la Politique de la Ville.
- ✓ Réduire la césure entre profils professionnels ancrés sur « l'urbain » et profils plus « sociaux ». Valoriser les doubles compétences.
- ✓ Faire émerger une filière d'emploi plus structurée au sein de la fonction publique territoriale.
- ✓ Des modalités professionnelles et des moyens à définir pour mettre à disposition des petites communes, au sein des agglomérations et des villes isolées, des compétences en ingénierie.

III - Synthèse et perspectives

Si le modèle d'organisation locale de la PV est décliné de manières diverses selon les contextes, une relative cohérence des pratiques et des représentations unit les membres du réseau AMADEUS.

Le réseau porte également un certain nombre d'interrogations quant aux perspectives qui s'ouvrent à cette politique. Un consensus fort s'impose pour définir la Politique de la Ville comme une **politique de développement territorial**, démarche globale principalement orientée en direction des territoires et des publics les plus en difficulté. A ce titre, le passage à l'agglomération doit se poursuivre pour élaborer des politiques de développement solidaire, articulées aux politiques de développement ; des évolutions dans les méthodes, l'organisation et la gouvernance paraissent nécessaires. Un projet intégré, articulant dimensions sociales et urbaines doit pouvoir être déployé, soutenu financièrement et conduit de façon partenariale. Conseils Régionaux, Conseils Généraux, EPCI et communes doivent s'inscrire dans des démarches coordonnées et pilotées en lien avec l'Etat dont le rôle de garant paraît indispensable.

La Politique de la Ville doit conserver et renforcer sa capacité à transformer l'action publique de façon à intégrer ses objectifs, ses méthodes dans les politiques sectorielles de droit commun des différentes institutions. Au cœur de son action, les personnes doivent être acteurs, du projet de quartier aux politiques de développement à l'échelle des agglomérations ; les processus de travail et de décision des institutions doivent les intégrer, sans contenir la participation des habitants à des instances de débat dissociées des enjeux de développement.

En synthèse des différentes propositions faites par le réseau AMADEUS dans le cadre de ce bilan/perspectives, nous résumons ici les points clés proposés autour de l'évolution de la politique de la ville.

DÉVELOPPER ET ARTICULER LES POLITIQUES DE SOLIDARITÉ ET LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT DES AGGLOMÉRATIONS EN LIEN AVEC LES COMMUNES

Les agglomérations doivent être plus clairement reconnues comme le niveau pertinent de structuration de la politique de la ville, intégrée à des enjeux globaux de développement économique et social. Les communes incarnent le niveau de l'action de proximité, en association de plus en plus forte avec les habitants et l'ensemble des acteurs locaux.

SOUTENIR LA CAPACITÉ DE LA POLITIQUE DE LA VILLE DANS SON RÔLE DE TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

L'effet de levier de la politique de la ville sur les quartiers sensibles, ainsi que sur les politiques de développement sur le territoire, est important. Il doit pouvoir être mieux mesuré, et donner l'occasion de créer de nouvelles formes d'engagements contractuels entre les partenaires publics (Etat et ensemble des collectivités), mais aussi avec les partenaires privés.

FAIRE DE LA RÉNOVATION URBAINE UN RÉEL LEVIER DE DÉVELOPPEMENT

Le cadre national actuel de la politique de la ville doit pouvoir donner l'occasion de développer de nouvelles complémentarités entre l'Etat et les collectivités, en favorisant la mise en mouvement des personnes et des projets, au-delà de l'intervention sur les territoires. Rénovation urbaine et développement social sont à articuler, de manière complémentaire, autour de projets globaux.

METTRE LES MÉTIERS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE AU SERVICE D'UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE À L'ÉCHELLE DES AGGLOMÉRATIONS

Les métiers de la politique de la ville, à la frontière entre manager stratégique et développeur de proximité, spécialiste et généraliste, social et urbain, sont à intégrer dans une filière plus globale d'emplois au service du développement. Les compétences d'ingénierie et de conseil auprès des communes doivent pouvoir être développées par les agglomérations.

Liste des personnes rencontrées

Mulhouse

- Brigitte Gollner : Directrice Générale Adjointe Solidarité
- Benoît Zeller : Directeur Action territoriale ; Ville de Mulhouse, Communauté d'agglomération
- Anne Moldo : Coordinatrice Contrat de Ville

Rennes

- Patrice Allais : Directeur Général Quartiers Citoyenneté, Ville de Rennes
- Elisabeth Malaurie : Chargée de mission Contrat de Ville, quartier Villejean

Agglomération orléanaise, Orléans

- Mme Galidie, directrice de la Vie des Quartiers, Orléans,
- M. Viard, directeur du service Politique de la Ville St Jean de la Ruelle, ex chef de projet CV
- M. Pamelard, directeur de la politique de la ville et du logement, directeur du CV, AggLO
- M. Péron, chef de service DSU, directeur adjoint du CV, AggLO
- M. Blondel, anciennement chargé de mission à la politique de la ville, SGAR et DRE Centre

Agglomération lyonnaise, Lyon, Villeurbanne

- Pierre Suchet, Directeur du Service Politique de la Ville et Renouvellement Urbain, Communauté urbaine de Lyon
- Pascal Brenot, Service Politique de la Ville (Ville de Lyon)
- Bénédicte Augagneur, Directrice Service Démocratie et Citoyenneté (Ville de Villeurbanne)
- Christine Mathuriaux, Déléguée Etat

Agglomération grenobloise, Grenoble

- Odile Quintin, Chef de projet Contrat de Ville / Agglomération – Grenoble Alpes Métropole
- Philippe Fauchoux, Directeur Service DSU vie des quartiers

Marseille

- Pierre-Yves Debrenne, Directeur Politique de la Ville - GIP Contrat de Ville, Ville de Marseille

Nantes

- Paul Cloutour : Directeur de la Mission Politique de la Ville, communauté urbaine de Nantes

Strasbourg

- Gabriel Willinger, ancien Chef de projet Contrat de Ville, récemment nommé Chef de Service « Petite Enfance », communauté urbaine de Strasbourg

Dunkerque

- Gilles Taveau – Directeur Général des Territoires et de la Vie de Quartier, Ville de Dunkerque

Montreuil

- Sylvie Payan, Directrice Citoyenneté DSU, Chef de projet Contrat de Ville

DIV (réunion de restitution)

- Robert Deville, secrétaire général
- Michel Didier, centre de ressource
- Joëlle Martichou, département FFP
- Sylvie Savina, département FFP
- Marie Rey, département ?
- François Henry, département ?
- Patrick Joyeux, département finances ?
- P? Chauffel, observatoire des ZUS
- Emmanuel Dupont, observatoire des ZUS

Centres de ressources DSU (réunion de restitution)

- Isabelle Chenevez, CRDSU
- Bénédicte Madelin, Profession Banlieue
- XX, Centre de ressource du Val d'Oise