



Peut-on dépasser une politique de la ville palliative au profit d'une approche prescriptive ?

Thibaut Desjonquères, directeur du cabinet Puricité, et Thomas Capelier, consultant du cabinet Argos, ont conduit une analyse approfondie et comparative des 40 premiers Contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) signés, pour le compte de la Délégation interministérielle à la ville (Div). Ils reviennent ici sur leurs conclusions et nous livrent leur perception sur les différentes catégories de contrats, en fonction notamment des ambitions données aux projets et aux quartiers, et des caractéristiques de la maîtrise d'ouvrage locale.

POUR RÉSOUDRE les difficultés des quartiers prioritaires et les ancrer dans une dynamique de développement, il faut des moyens. Autre évidence, le projet doit être lisible, offrant une ligne directrice pour les acteurs dont l'intervention concerne directement ou indirectement le quartier. Un projet, pour garantir le partage d'une ambition, la convergence des moyens, la mobilisation concertée des acteurs, la mise en synergie des actions. Mais passées les évidences, viennent les questions : sur la base de quels critères apprécie-t-on la pertinence d'un projet de quartier ? Quels doivent être son champ et son contenu ? Comment assurer la connexion du projet propre au quartier avec les autres projets, qui impacteront le quartier, son environnement, l'agglomération dans son ensemble ? Bref, comment faire du projet urbain de cohésion sociale une véritable politique locale de développement solidaire et de cohésion territoriale ?

DIVERSITÉ DES APPROCHES DU PROJET URBAIN DE COHÉSION SOCIALE

Face à ces questions, les contrats signés en 2007 illustrent une forte diversité des approches principalement à trois niveaux.

Ambition du projet

La stratégie qui sous-tend le Cucs oscille selon les territoires entre une « stratégie de rattachement à la moyenne » et une « stratégie vocationnelle » du quartier. Très majoritairement, les projets expriment une stratégie de rattachement du quartier aux dynamiques du reste de la ville ou de l'agglomération, en jouant sur une remise à niveau, une correction de dysfonctionnements ou de problèmes, pour que les indicateurs du quartier recollent à la moyenne, garantissant une forme d'égalité de situation entre les territoires. Il s'agit moins dans ce cas de définir ce que le quartier doit être que de corriger ce qu'il ne doit pas être, en creux.

À l'opposé, certains contrats renvoient à une stratégie qui attribue aux quartiers des vocations urbaines prédéfinies et des fonctions dans le territoire dans le cadre de projets spécifiés. Sans sombrer dans la spécialisation unique, la stratégie de ces projets met l'accent sur des fonctions structurant la place du quartier dans l'agglomération et déterminant la complémentarité quartier/ville/agglomération. Les contrats peuvent aller jusqu'à envisager des projets d'équipements lourds visant à développer certaines fonctions et à renforcer la mixité de la population et le brassage social, dans une démarche globale de valorisation des atouts. Cela passe par la définition de vocations prioritaires du quartier, ce qui s'éloigne d'un positionnement moyen dans l'agglomération.

Leviers mobilisés

Les orientations stratégiques relèvent de registres bien différents, selon qu'ils se fondent sur la mobilisation des ressources du quartier ou bien qu'ils misent sur la captation de dynamiques externes. Il est frappant de constater à la lecture des documents signés que la stratégie de développement du quartier est souvent relativement enfermante, bridée même, le développement du quartier ne reposant que sur le renforcement de ses capacités propres – on pourrait parler de stratégie des « **endo-quartiers** ».

Inversement, dans d'autres cas de figure on constate une démarche qui vise la captation et l'optimisation par le quartier des dynamiques qui l'entourent ou le traversent, et la diffusion au-delà du quartier de sa dynamique propre. Derrière cette stratégie des « **exo-quartiers** » se profilent de véritables politiques locales de développement solidaire et de cohésion territoriale, qui jouent sur la place du quartier dans un ensemble plus vaste : attractivité résidentielle, image du quartier, mobilité des habitants et des salariés, attractivité réciproque des services du quartier et de l'agglomération.

Place et conception de l'intercommunalité

La première catégorie, très répandue, est celle des **contrats communaux** (projet et ingénierie communaux). Parfois, une intercommunalité existe, souvent une communauté de communes, mais le projet ne l'intègre pas, et consacre l'approche communale de la politique de la ville. En général il s'agit d'un « petit » Cucs sur un petit nombre de quartiers, sans Zus. On trouve aussi des **Cucs « recommunalisés »**, signés par une seule commune et par l'Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) concerné. Le

contrat est bien communal, la position de l'EPCI semble surtout formelle, se traduisant par une participation au pilotage mais un positionnement effacé (voire absent) tant au niveau de la prise en compte de la stratégie intercommunale qu'au niveau de l'organisation opérationnelle et de l'ingénierie. D'où l'impression d'assister à une « recommunalisation » de la politique de la ville intercommunale (traduite auparavant par un contrat de ville d'agglomération), qui risque d'ailleurs de déboucher sur des enjeux organisationnels et de gouvernance complexes.

Autre catégorie, le **contrat peut être signé par plusieurs communes** et éventuellement par un ou plusieurs EPCI, dans le cadre d'une approche très « juxtapositive ». La dynamique du projet juxtapose alors des approches communales dans une stratégie globale très peu intégrée, mais dont la valeur ajoutée sera de permettre une gouvernance commune, un effet de masse critique, et une mutualisation (relative souvent) de moyens d'ingénierie.

Dernière catégorie, celle des Cucs relevant d'une **approche « intégrée »**. Dans ce cas de figure, observé le plus souvent au niveau d'agglomérations de taille conséquente et ayant une forte antériorité de la politique de la ville, le contrat consacre des orientations de niveau intercommunal (tout en rappelant des enjeux et orientations de niveau communal), ainsi que des procédures de gouvernance et des moyens relativement intégrés.

TROIS INGRÉDIENTS POUR PASSER D'UNE POLITIQUE PALLIATIVE À UNE APPROCHE PRESCRIPTIVE

À partir de la diversité des approches du projet qui sous-tend le Cucs, on peut identifier quelques ingrédients (évidemment non exhaustifs), intéressants à cultiver.

Diagnostic de la situation de départ

Malgré la prise de conscience générale de fonder le projet sur un diagnostic de qualité, des progrès méritent d'être réalisés. D'une part, l'obtention et l'analyse de données statistiques à des échelles très fines soulève de nombreuses questions pour lesquelles des solutions doivent encore être explorées. D'autre part, au-delà des chiffres, les diagnostics souffrent de manques, notamment sur les atouts des quartiers, très rarement mis en avant. Les fonctions urbaines des quartiers sont rarement investiguées, caractérisées et analysées de façon approfondie, ce qui compromet l'identification de vocations subies

ou choisies des quartiers. L'analyse du ressenti des populations, résidant en dehors du quartier ou à l'intérieur de celui-ci, n'est que rarement conduite.

Définition de la situation souhaitée

Décrire la situation voulue, en s'inspirant des approches utilisées par les prospectivistes, a pour intérêt d'obliger les signataires du contrat à définir ce qu'ils veulent, et non pas seulement ce qu'ils refusent. Très souvent, l'analyse des écarts entre le quartier et le reste de l'agglomération (écarts à la moyenne) débouche sur un projet de raccrochage des indicateurs sociaux à la moyenne qui n'exprime en tout et pour tout que la volonté de ne pas subir d'inégalités. Le travail sur des scénarios d'évolution, sur la situation souhaitée du quartier, fait évoluer le regard que l'on porte sur les spécificités du quartier, en partant des atouts et opportunités à exploiter. Une densité forte de logements sociaux ne peut-elle pas être choisie et maîtrisée dans le cadre d'un projet d'agglomération, si elle est combinée à une politique volontariste de mobilité des résidents et d'attractivité des non résidents au travers d'un équipement rayonnant sur l'agglomération ?

Mobilisation de moyens adaptés

On rappellera rapidement que la solidarité territoriale exprimée par la politique de la ville se mesure dans la prise en compte des disparités territoriales et sociales par l'ensemble des politiques conduites, et pas seulement dans le niveau des crédits spécifiques. Mais ce n'est pas seulement la nécessité de l'articulation judicieuse entre crédits spécifiques et de droit commun qui revient ici sur la table. La lecture des Cucs signés impose en effet de remettre en perspective le sens et les modalités de la solidarité intercommunale. Il est essentiel que l'intercommunalité conserve sa place au centre de la solidarité et du développement urbains.

Dernière évidence, pour conclure : ces trois ingrédients n'ont rien de particulièrement révolutionnaire. Mais les présenter côte à côte nous permet de nous rappeler la nécessité d'une politique de la ville prescriptive (on définit une situation souhaitée, et on mobilise des moyens de droit commun pour l'atteindre), en même temps que les limites d'une politique de la ville strictement palliative (on constate des écarts subis à la moyenne, et on essaie de les combler avec les moyens que l'on parvient à mobiliser). ■

Thibaut DESJONQUÈRES, Thomas CAPELIER