



ACT'URBA

#2 - DÉCEMBRE 2011

A photograph of a blue building facade with three rows of windows. The top row shows a person looking out from a window. The middle and bottom rows show windows with curtains and reflections.

La politique de la ville

Contexte
Enjeux
Dispositifs locaux

N°2 - DÉCEMBRE 2011

SOMMAIRE

| | |
|--|----|
| Introduction | 3 |
| Le contexte de la politique de la ville en France | 4 |
| Les EPCI et la politique de la ville..... | 10 |
| Conclusion..... | 15 |

Directeur de la publication : Patrice DUNY
Réalisation & Mise en page : ©AUCAME 2011
Crédits photographiques : AUCAME

Agence d'Urbanisme de Caen-Métropole
10 rue du Chanoine Xavier de Saint-Pol
14000 CAEN
Tél. : 02.31.86.94.00 / Fax : 02.31.39.88.83
email : contact@aucame.fr
www.aucame.fr



Depuis avril 2010, la Communauté d'agglomération de Caen la mer a progressivement cherché à se saisir de sa compétence en matière de politique de la ville, en vertu de ce que prévoit son projet d'agglomération.

Pour ce faire, le 1^{er} avril 2010, Philippe DURON, président de Caen la mer, a mandaté Colette Gissot, conseillère communautaire en charge de la politique de la ville pour « améliorer la lisibilité de l'action intercommunale en faveur des quartiers les plus en difficulté, en coordonnant une politique de la ville communautaire ». Une vaste étude a alors été lancée, menée par les services de Caen la mer avec l'aide de l'AUCAME, pour définir un « intérêt

communautaire » en matière de politique de la ville. Celui-ci donnera à terme lieu à une délibération communautaire en ce sens.

Ce contexte local, à l'heure où l'acte 2 de la rénovation urbaine est en débat tandis que parallèlement les crédits d'un des principaux dispositifs locaux de la politique de la ville (le contrat urbain de cohésion sociale) enregistre en 2011 une réduction de 40 % de la contribution étatique, nous invite à nous pencher sur l'évolution de la politique de la ville dans l'agglomération.

Cette publication constitue le premier volet d'un ensemble de deux publications sur ce thème de la « politique de la ville ».



LE CONTEXTE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN FRANCE

La politique de la ville a aujourd'hui presque 35 ans au cours desquels elle n'a eu de cesse de se réajuster pour trouver une solution au « problème » des banlieues. Retour en arrière.

Pourquoi une « politique de la ville » ?

La politique de la ville prend ses racines dans la construction massive de logements en barres dans les années 60 et 70 pour loger les ouvriers, pour partie immigrés, dont la France a besoin pendant les Trente Glorieuses. On construit alors des quartiers entiers, loin des centres-villes, d'habitat social, alors modernes et de qualité.

Mais la réforme des aides sociales en 77, qui amène l'Etat à ne plus subventionner le bâti mais ses habitants, conjuguée avec la création du prêt d'accèsion à la propriété (PAP) va rapidement amener les populations les plus aisées de ces quartiers d'habitat social à les quitter. A la même époque, la politique de regroupement familial du Président Giscard voit une vague d'immigrés arriver en France alors que les Trente Glorieuses commencent à marquer la pas et que l'emploi devient plus rare et précaire pour les populations fragiles.

Un mouvement de concentration de populations ayant des difficultés de formation, d'accès à l'emploi et d'intégration va donc voir le jour. Les zones extra-urbaines deviennent ainsi les limbes de la ville. Commence alors une longue période pour tenter de comprendre ce phénomène de décrochage des quartiers et de l'endiguer.

Les 3 temps de la politique de la ville

Les prémices : rénovation de l'habitat et vie sociale

En 1977, la notion de « politique de la ville » est évoquée pour la première fois. Jacques Barrot, secrétaire d'État au logement dans le gouvernement Barre lance la procédure Habitat et Vie Sociale (HVS). On pense alors que les maux des quartiers seront résolus par la rénovation des logements sociaux et l'instauration d'une vie sociale plus soutenue. Les émeutes de Vaulx-en-Velin à l'été 1981 enfoncent le clou de ce credo. A l'automne de la même année, la commission



du Développement Social des Quartiers (DSQ) voit donc le jour et met le focus d'intervention sur l'aspect social et de développement. A l'époque, seuls 22 quartiers sont sélectionnés par la commission comme terrain d'expression de la politique de la ville. L'idée est alors, avec le DSQ, de donner aux gens les moyens de s'en sortir. Le chômage de masse n'a pas encore fait son apparition et l'on croit encore en la vertu de l'éducation comme vecteur de l'ascension sociale. Les Zones

d'Éducation Prioritaire (ZEP) sont créées la même année. En 1984, ce processus de contractualisation est formalisé et inscrit au contrat de Plans État-Régions. Parallèlement, une administration ad hoc se met en place avec la création du Comité Interministériel à la Ville (CIV) la même année.

En 1991, le Loi d'Orientation pour la Ville (LOV) instaure l'obligation de construire des logements sociaux pour les communes de plus de 200 000 habitants. La même année, un ministère de la ville voit le jour, renforçant ainsi l'emprise de l'État sur cette politique.

**Les dates phares
de la politique de la ville**

- 1977**
 - Procédure Habitat et Vie Social (HVS)
- 1981**
 - Émeutes de Vaulx-en-Velin
 - Commission du développement social des quartiers (DSQ)
- 1984**
 - Comité Interministériel à la Ville (CIV)
- 1990**
Ministère de la Ville
- 1991**
 - Loi d'Orientation pour la Ville (LOV)
- 1994**
 - Contrats de Ville
- 1996**
 - Pacte de relance pour la ville
- 2003**
 - Programme National pour la Rénovation Urbaine (PNRU) et son Agence (ANRU)
- 2006**
 - Contrat Urbain de Cohésion Social (CUCS)
 - Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des chances (Acsé)

L'économie pour résorber le chômage

Une seconde période s'ouvre en 1996 avec le Pacte de relance pour la ville. Celui-ci procède à une hyper catégorisation des quartiers. Les relances sociale et éducative ayant montré leurs limites, le levier de l'économie est alors actionné ; on estime que c'est avant tout l'emploi qui fait défaut dans les quartiers. Le Pacte crée les zones urbaines sensibles (ZUS), les zones de redynamisation urbaines (ZRU) et les zones franches urbaines (ZFU). Chacune de ces typologies donnant droit à des aménagements fiscaux sur les territoires visés.

Parallèlement, depuis 1994, une deuxième génération de contrats de ville a vu le jour. 214 contrats sont signés. Le local reprend la pleine mesure de la gestion de la politique de la ville puisque le cadre intercommunal est privilégié pour cette contractualisation. La troisième génération de contrats reconduit globalement les mêmes modalités sur 2000-2006 (247 sont conclus). Quatre champs sont principalement visés par ces contrats (le cadre de vie, les services publics, l'action économique et la prévention de la délinquance) à destinations de sites prioritaires quoi qu'une grande liberté de traitement soit laissée aux collectivités locales.

2003 marque un retour aux grands travaux d'aménagement dans les quartiers

Une troisième et dernière période s'ouvre en 2003, avec le lancement du Programme National pour la Rénovation Urbaine (PNRU) entériné par la loi Borloo d'orientation et de programmation pour

Le PNRU en bref

- Lancement en août 2003
- Réhabilitation de 400 000 logements locatifs sociaux
- Démolition de 250 000 logements
- 8 milliards d'euros sur 8 ans
- A terme, 2013 quartiers en bénéficient
- En juin 2010 : 372 projets sont signés ou engagés

la ville et la rénovation urbaine (1^{er} août 2003). Celle-ci marque un retour aux grands aménagements urbains en débloquant une enveloppe de 8 milliards d'euros sur 8 ans. Priorité est donnée au traitement lourd de certains quartiers. La plupart des quartiers ZUS, mais également de nouveaux quartiers, y sont éligibles. Ces nouveaux quartiers sont les quartiers dits « article 6 », définis par la loi du 1^{er} août 2003 comme « présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues » à celles des ZUS.



Parallèlement, en 2004-2005, le Plan de Cohésion Sociale est élaboré (concrétisé par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005). Il repose sur 3 piliers qu'il s'engage à encourager : l'emploi et l'activité avec la création notamment des maisons de l'emploi ; le logement avec entre autre un vaste programme de construction de logements locatifs sociaux ; l'égalité des chances avec la mise en place du programme de réussite éducative (PRE) dans les quartiers défavorisés.

La politique de la ville aujourd'hui : une politique bicéphale faite de dispositifs

La politique de la ville évolue depuis quelques années dans un contexte tendu. Les émeutes de Clichy-sous-bois à l'automne 2005 ont porté un sérieux coup à sa réussite. Au lendemain des événements, le Monde titrait : « pourquoi un tel fiasco de

la politique de la ville ? ». Car la politique de la ville cristallise en effet de nombreuses attentes au vu de sa forte médiatisation.

La mise en place du CUCS

Les émeutes, assortis d'un récent rapport critique à l'égard des contrats de ville amènent le CIV, dès le 9 mars 2006 à envisager une « nouvelle génération de contrats pour une politique de la ville renouvelée », le contrat urbain de cohésion sociale (CUCS). Celui-ci est proposé aux partenaires locaux, à compter du 1^{er} janvier 2007, pour une durée de 3 ans, renouvelable. Il est présenté comme un cadre d'intervention intégrant les différents dispositifs politique de la ville existants (cf tableau infra). Le CUCS apparaît alors comme une énième tentative de réconcilier les quartiers et la ville par le biais social. Il se veut novateur car :

- Plus simple et plus facile à mettre en œuvre, plus opérationnel,
- Sur une durée de 3 ans reconductible,
- Aborde des thématiques d'actions plus resserrées,
- Privilégie le binôme État-maire,
- N'est plus partie intégrante du contrat de plan État Région pour la période 2007-2013,
- Entérine le traitement séparé de l'aspect social (agissant sur des publics et financé par l'Acse - cf. infra) et urbain (agissant sur des territoires et financé par l'ANRU) de la politique de la ville.

Surtout, le CUCS est l'occasion de repenser la géographie prioritaire du territoire en y incluant de nouveaux quartiers. 495 nouveaux contrats sont signés, le double des contrats de ville.

Les territoires éligibles au titre du CUCS sont, de plein droit, les ZUS, les quartiers « article 6 » de l'ANRU ainsi que « les quartiers non ZUS recouvrant des quartiers

Le CUCS en bref

- Lancement le 1^{er} janvier 2007
- Durée de 3 ans renouvelable
- Financé par l'ACSE
- Prorogé jusqu'en 2014

de petite taille contigus aux ZUS qui tiennent lieu de complément géographique à ces zonages, mais sans extension des dispositions spécifiques s'y rapportant ». Partout l'indicateur majeur devient le revenu par habitant des quartiers concernés.

Le CUCS est signée par une commune et/ou un EPCI, et englobe les différents « quartiers CUCS » présents sur son territoire. L'ensemble de ces quartiers est classé en priorité (de 1 à 3) selon leur niveau de difficultés. C'est cette priorité, établie par les préfets sur propositions des instances locales, qui détermine le montant de l'aide allouée par l'État au quartier. En accord avec les conclusions du CIV de mars 2006, l'État se propose de contractualiser prioritairement dans 5 champs :

- L'habitat et le cadre de vie,
- L'accès à l'emploi et le développement économique,
- La réussite éducative,
- La santé,
- La citoyenneté et la prévention de la délinquance.

En plus de ces 5 champs, des thématiques transversales sont mises en avant :

- La prise en compte d'objectifs en faveur de l'intégration, de la lutte contre les discriminations, de l'égalité des chances,
- La cohérence avec le PRU ainsi qu'une stratégie en matière d'habitat,
- La mise en œuvre d'un programme de Gestion Urbaine de Proximité dans les quartiers de plus de 500 logements,
- La prise en charge et l'accompagnement de la jeunesse.

L'ACSE, bras armé du CUCS

Résultat direct des émeutes de 2005, l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) est créée en 2006 pour renforcer les modalités d'intervention de l'État dans les quartiers sensibles bénéficiaires de la politique de la ville. L'Acsé est avant tout un développeur de programmes d'interventions dans les quartiers politiques de la ville. C'est elle qui

Les dispositifs « politique de la ville » dont peuvent bénéficier les communes

| | SIGNIFICATION | DÉFINITION |
|------|---|--|
| CUCS | Contrat Urbain de Cohésion Social | Contractualisation actuellement en cours entre l'État et les communes/ EPCI en matière de politique de la ville |
| CLAS | Contrat Local d'Accompagnement à la Scolarité | Permet de soutenir des enfants et adolescents dans leur travail scolaire en dehors de l'école – <i>intégré au CUCS</i> |
| PRU | Programme de Rénovation Urbaine | Contractualisation entre l'État et les villes pour rénover des quartiers ZUS ou assimilés |
| CEL | Contrat Éducatif Local | Instrument d'organisation des activités périscolaires et extrascolaires – <i>intégré au CUCS</i> |
| ASV | Atelier Santé Ville | Fournit le cadre opérationnel d'une démarche territoriale pour le développement de projets locaux de santé publique – <i>intégré au CUCS</i> |
| CLS | Contrat Local de Sécurité | Permet de définir un diagnostic, des acteurs et des actions publiques pour assurer la sécurité d'un territoire à forte délinquance – <i>intégré au CUCS</i> |
| PRE | Programme de Réussite Éducative | Accompagnement personnalisé des enfants et adolescents tout au long de leur scolarité – <i>intégré au CUCS</i> |

développe, notamment les programmes de réussite éducative (PRE), ateliers santé ville (ASV), ... Sa deuxième casquette est celle d'opérateur financier, et elle s'occupe, à ce titre, de la redistribution des crédits de l'État dans le cadre du CUCS. Elle se veut « le volet humain de la politique de la ville ».

Une politique en plein questionnement

Les CUCS, mis en place en 2006, aurait dû, en même temps que leur renégociation en 2009, être l'occasion d'une refonte de la géographie prioritaire visant à simplifier les mécanismes de la politique de la ville tout en concentrant son action.

C'est du moins ce que prévoyait l'esprit du Plan espoir banlieue (lancé en 2008 à l'initiative de Madame Fadela Amara, alors Secrétaire d'État à la Ville) qui, en dépit d'une consultation organisée par les préfets

dans chaque département, n'a finalement pas été mis en œuvre. C'est pourquoi, les contrats, d'abord prorogés jusqu'en 2011, l'ont finalement été jusqu'en 2014, reportant d'autant les réajustements nécessaires de la politique de la ville.

Malgré tout, de nouvelles mesures, plus minimalistes certes et à titre expérimental, ont été lancées dans 215 quartiers prioritaires (ZUS ou ANRU). Ces mesures devraient faire l'objet d'une évaluation servant, à terme, à préciser les prochains CUCS.

Plus récemment, le dernier CIV du 18 février 2011, présidé par le Premier Ministre François Fillon, s'est fixé pour objectif de « conforter la rénovation urbaine » et de « renforcer l'égalité des chances dans les quartiers ». Il a pour cela entériné le lancement de l'acte II de la rénovation urbaine.

La législation et les textes administratifs au service de la politique de la ville

| | |
|---|---|
| Loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville | Consacre le principe des 20% de logements sociaux obligatoires dans les communes de plus de 200 000 habitants |
| Loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire | Création des zones de redynamisation urbaine |
| Loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville | Mise en place d'un zonage prioritaire et création des ZUS, ZRU, ZFU |
| Loi 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) | Privilégie la mixité en matière d'habitat et impose un ratio de logement social collectif pour les collectivités locales |
| Loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine – dite « Loi Borloo » | Donne naissance au Programme National de Rénovation Urbaine |
| Plan de cohésion sociale de juin 2004 | Débloque une enveloppe spéciale sur 5 ans et crée la HALDE (Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité) |
| Loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 | Mise en place du Plan de Cohésion sociale |
| Loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances | Création de l'agence nationale pour l'égalité des chances (ACSE) ; mise en place de nouvelles ZFU ; renforcement des pouvoirs de la HALDE |
| Circulaire du 24 mai 2006 relative à l'élaboration des CUCS | Un nouveau contrat ville-État voit le jour : le contrat urbain de cohésion sociale |

On le voit, la politique de la ville peine à trouver un nouveau souffle. Son aspect social, désigné comme un amoncellement de mesures auxquels les projets structurant font défaut, est largement critiqué alors que le PNRU, malgré ses imperfections, est salué comme une « réponse réelle » aux problèmes des quartiers.

Quel avenir pour la politique de la ville ?

En 2011, deux processus principaux de la politique de la ville se font face : le PNRU d'un côté et le CUCS de l'autre. A l'heure des bilans (puisque les deux programmes arrivent à expiration sous peu), force est de constater que beaucoup reste à faire. Malgré les succès indéniables du PNRU, le comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'ANRU note dans ses propositions « pour un acte II de la rénovation urbaine ¹ » que la situation ne s'est pas améliorée dans les zones ANRU (les taux de chômage enregistrés sont parfois pire qu'avant, les résultats scolaires en ZUS attestent toujours de retards importants, et les écarts de pouvoir d'achat ne se sont pas réduits).

Côté CUCS, des avenants expérimentaux ont été lancés dans plusieurs quartiers en réponse aux critiques faites au

Contrat. Une méthodologie d'évaluation est en cours d'élaboration. Malgré cela, une baisse de 40 % des crédits alloués au CUCS a été enregistrée. Les critiques émises par les différents rapports d'évaluation les plus récents (2009 et 2011²) ont toujours cours : la géographie prioritaire est questionnée, l'aspect bicéphale de la politique de la ville (Acsé versus ANRU) est pointée du doigt.

La politique de la ville est incontestablement en manque d'un vrai portage politique depuis 2003. Des solutions sont lancées, parmi lesquelles une hypothétique fusion ANRU - Acsé lors de la prochaine contractualisation pour pallier l'étanchéité « urbain / humain ». Des coopérations ont déjà été entamées en ce sens.



¹ Les quartiers en mouvement – pour un acte II de la rénovation urbaine, la documentation française.

² Cf. notamment le Livre vert sur la géographie politique de la ville, le rapport du sénateur Pierre André sur l'évaluation et l'avenir des contrats de ville, le rapport parlementaire de Goulard et Pupponi, le rapport du CES ANRU sur le PNRU I.

LES EPCI ET LA POLITIQUE DE LA VILLE

La place des EPCI dans la politique de la ville

Depuis 1999 et la loi dite « Chevènement » relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, les agglomérations ont été encouragées à contractualiser dans le champ de la politique de la ville. La même année, la création de la taxe professionnelle unique (TPU) leur assurait des ressources propres. La signature des contrats de ville voit alors un fort taux de contractualisation État-EPCI dès 2000. Pourtant, la circulaire du 24 mai 2006 relative à l'élaboration des CUCS (cf. article 27) est floue à ce sujet et n'encourage pas clairement la contractualisation communautaire. De fait, seuls 40 % des CUCS sont signés par un EPCI contre 80 % des contrats de ville.

La politique de la ville est pourtant bien une compétence communautaire (cf. entre autre, l'article L5216-5 du code général des collectivités territoriales, CGCT), dont certaines agglomérations ont mis du temps à se saisir.

L'enjeu d'une gestion communautaire de la politique de la ville



Le Livre Vert publié en mars 2009 par le secrétariat d'État à la politique de la ville pose clairement « la question d'un pilotage obligatoire des prochains dispositifs contractuels », puisque l'EPCI semble être à la fois le lieu des solidarités territoriales et celui des solidarités fiscales. A l'instar de la politique de la ville, gérée au niveau étatique de manière trans-ministérielle, il apparaît cohérent qu'elle soit également gérée, au niveau local, de manière intercommunale.

Un réel pilotage communautaire des CUCS permettrait une meilleure gestion et intégration des différents dispositifs politiques de la ville. La question notamment de la rupture entre gestion du PRU et des CUCS (dans le cadre, par exemple, des relogements) serait plus aisément résolue.

La politique de la Ville dans les communes de Caen la mer

Caen la mer en quelques dates

1990 :

- Création du district du Grand Caen avec 18 communes

2002 :

- Le district devient la communauté d'agglomération de Caen la mer

2003 :

- Caen la Mer passe à 23 communes
- Conclusion du 1er projet d'agglomération

2005 :

- Le contrat d'agglomération est passé
- Élargissement de Caen la mer à 29 communes

2009 :

- Adoption du second projet d'agglomération

2010 :

- Création de la DGHAFA (direction générale de l'habitat, foncier, aménagement) auquel est rattaché un pôle politique de la ville

État des lieux

L'agglomération de Caen la mer compte actuellement 6 communes bénéficiant d'une politique de la ville telle que définie par les dispositifs contractuels étatiques. Il s'agit de Caen, Colombelles, Fleury-sur-Orne, Hérouville Saint-Clair et Saint-Germain-la-Blanche-Herbe. Toutes les 6 sont en effet, depuis 2007, signataires de CUCS communaux dont le contenu est repris par le CUCS communautaire. Elles

contractualisaient déjà au titre du contrat de ville avant cette date.

Au sein de ces communes, 4 quartiers sont, depuis 1996, classés ZUS (3 à Caen et un à Hérouville). L'agglomération compte également 4 programmes de rénovation urbaine, à Caen, Colombelles, Iffs et Hérouville Saint-Clair.

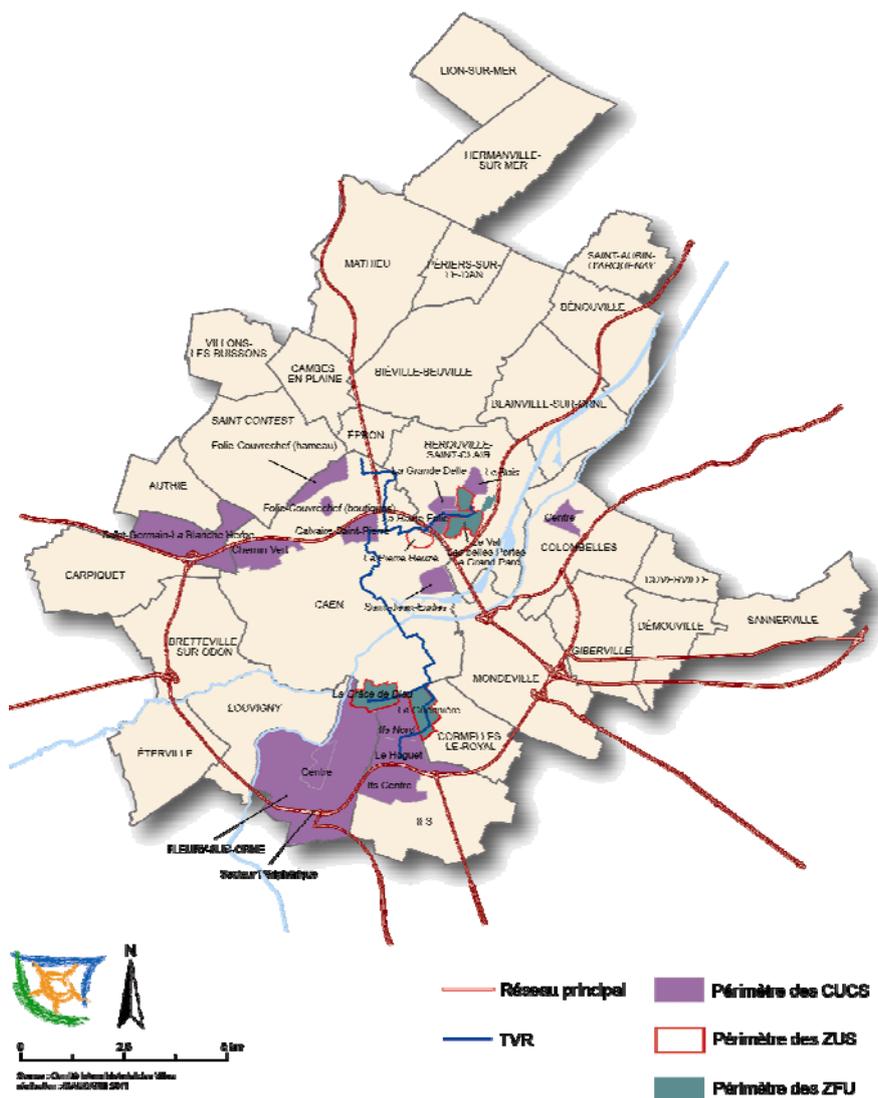
À l'heure actuelle, et malgré l'existence d'un CUCS communautaire, la politique de la ville est encore largement une affaire communale. Ce sont tantôt des services en charge du développement territorial, tantôt du développement social urbain ou encore du développement social local qui en ont la charge.

La gestion communautaire de la politique de la ville à Caen la mer

Caen la mer, depuis avril 2010 entreprend de se saisir pleinement de sa compétence dans ce domaine et travaille depuis le printemps 2011 à l'élaboration d'orientations communautaires en matière de politique de la ville. Une vaste enquête assortie d'une étude à pour ce faire été lancée avec la participation de l'AUCAME. Il s'agit dans un premier temps de dresser une géographie prioritaire originale du territoire de l'agglomération, en se basant sur certains indicateurs clefs, préalablement définis par un groupe de travail rassemblant les techniciens de la politique de la ville. Il s'agit ensuite, dans un second temps, de réaliser des entretiens avec les différents

acteurs de la politique de la ville sur les territoires concernés, afin de faire ressortir les problématiques actuelles du territoire, et les besoins qu'il appelle dans ces différents champs.

Géographie prioritaire de Caen la mer



Les dispositifs « politique de la ville » de Caen la mer

| | QUARTIERS | PRIORITÉ | ZUS | ZFU | ZRU | PRU | PRE | GUP | GPV | ASV |
|------------------------------------|------------------------------|----------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Caen | Pierre Heuzé | 1 | X | | | | | | | |
| | La Grâce de Dieu | 1 | X | X | X | X | | | | |
| | La Guérinière | 1 | X | X | X | X | | | | |
| | Chemin Vert | 1 | | | | | | | | |
| | Saint-Jean Eudes | 2 | | | | | X | X | X | |
| | Calvaire St Pierre | 2 | | | | | | | | |
| | Folie Couvrechef (Hameau) | 2 | | | | | | | | |
| | Folie Couvrechef (Boutiques) | 3 | | | | | | | | |
| Colombelles | Centre | 2 | | | | X | X | X | | |
| Fleury-sur-Orne | Centre | 3 | | | | | | | | |
| | Secteur périphérique | 3 | | | | | | | | |
| Hérouville Saint-Clair | Hérouville est | 1 | X | X | X | X | | | | |
| | La Haute Folie | 2 | | | | | X | X | X | X |
| | La Grande Delle | 2 | | | | | | | | |
| | Le Bois | 3 | | | | | | | | |
| Ifs | Ifs Nord | 3 | | | | X | | | | |
| | Le Hoguet | 3 | | | | X | | X | X | |
| | Ifs Centre | 3 | | | | X | | | | |
| St-Germain-la-Blanche-Herbe | Commune | 3 | | | | | | | | |

Notons également que, pour la première année, l'agglomération caennaise dispose en 2011 d'un crédit « politique de la ville » de 40 000 euros.

L'enquête fait ressortir que des thématiques similaires sont abordées par les différents CUCS de l'agglomération. Il s'agit de:

- l'éducation avec les contrats enfance jeunesse (en partenariat avec la CAF et intégrés au CUCS) dont disposent toutes les communes CUCS mais également des CLAS ainsi qu'un fort soutien aux écoles et collèges et aux associations périscolaires
- l'emploi avec un fort soutien pour les initiatives en faveur des chercheurs d'emploi (café de l'emploi, consom'boutique), cellule emploi associatives, mission locales, correspondants solidarité emploi, ...
- la prévention de la délinquance avec plusieurs CLSPD

- le champ social avec des CCAS très actifs dans les différentes communes

Cette enquête a également permis de mettre en exergue les lacunes et les besoins de la politique de la ville perçue par ses acteurs localement :

Santé : seule une commune de l'agglomération dispose d'un ASV (même si Caen réfléchit à s'en munir d'un à moyen terme), il existe un manque de diagnostic dans ce domaine ainsi qu'un manque d'accès aux soins de spécialistes, et des problèmes du suivi des soins.

Culture : on dispose de peu de connaissance de la réalité de l'accès à la culture des populations des quartiers prioritaires par manque de données.

Mobilité : on note que les populations sont souvent « psychologiquement enclavées » aux dires des acteurs de terrain (difficulté d'accès à la mobilité, crainte de sortir du quartier ou de la commune...).

Les questionnements soulevés par l'enquête « politique de la ville » dans l'agglomération caennaise

Quelle approche retenir pour la politique de la ville ?

La politique de la ville a toujours hésité entre actions sur le bâti (une approche par territoire) et politiques sociales (une approche par publics). Faut-il donc « s'occuper des lieux ou des gens » ?

Un traitement exclusif par l'habitat risque, on l'a déjà vu, de voir réapparaître les difficultés si la racine de leur cause même n'est pas traitée. Qui plus est, on sait aujourd'hui que les locataires du parc HLM ne sont pas toujours les publics les plus en difficultés. Et on constate d'autre part que les collectivités locales se sont ces dernières années attachées à faire une place plus large à la mixité sociale. Les zones d'habitat sont moins cloisonnées, et il devient plus difficile d'identifier les poches de précarité sur un territoire. A ce titre, les opérations ANRU aurait, selon les acteurs locaux, apporté une nette accélération à ce processus, en favorisant les « opérations coup de poing » qui remodelent les quartiers en déplaçant les poches de pauvreté et en y amenant de la mixité sociale.

Une approche croisée entre territoire (cerné par des indicateurs tels que la part de l'habitat social, le potentiel financier ou fiscal et l'emploi disponible sur le territoire) et publics (identifiés via l'éducation à l'école, le revenu médian des populations...) apparaît donc la plus pertinente.

C'est cette double réponse qui semble être apportée aujourd'hui par la combinaison CUCS/ PRU. Malgré tout, il est à noter que les zones bénéficiant de programmes ANRU et les quartiers CUCS ne se recoupent pas nécessairement.

La politique de la ville a-t-elle vocation à être une politique pérenne ?

Historiquement, la politique de la ville devait être une politique de l'urgence. Elle avait pour but de favoriser un rattrapage rapide des quartiers en difficulté, de manière à pouvoir à terme les faire rentrer dans le droit commun. A priori, pas de politique pérenne donc.

Dans les faits, force est de constater que les quartiers identifiés il y a 30 ans comme des quartiers politique de la ville le sont encore de nos jours. Concentrant de l'habitat social, ces quartiers sont en effet voués à abriter des populations en difficulté, même si une part de celle-ci finit par s'en sortir et à quitter le territoire.

Par ailleurs, les acteurs de terrain de la politique de la ville soulignent que ses budgets fonctionnent souvent comme des opportunités, notamment pour le monde associatif. Dans de nombreux quartiers, des associations ont bénéficié du levier



« politique de la ville » pour voir le jour et sont devenues des acteurs phare, voire indispensables, de la commune ou du quartier. Difficile dans ces conditions d'envisager une suppression des crédits politique de la ville qui menacerait des institutions devenues aujourd'hui nécessaires mais que la collectivité n'a pas toujours les moyens de financer.

La complexité de faire la distinction, dans les petites communes, entre politique de la ville et politique de droit commun

Les petites communes, éligibles au titre du CUCS font unanimement ressortir leur difficulté à traiter à part entière la politique de la ville. Il s'agit souvent de communes au sein desquelles cette politique est diffuse tant sur le territoire que pour la population. A ce titre, elle se fonde souvent avec la politique de droit commun.



Ces communes (notamment celles de priorité CUCS 3) soulignent également que les crédits « politique de la ville » s'amenuisant d'année en année, il leur est devenu difficile de dégager des lignes budgétaires sur ces seuls crédits. Les crédits CUCS ne permettent alors plus que de financer une action d'une association.

Quelles évolutions notoires et positives dans les quartiers de la politique de la ville ?

L'ensemble de l'impact de la politique de la ville sur les quartiers prioritaires est difficile à évaluer. Sans doute celle-ci a-t-elle permis d'amoinrir la fracture entre les banlieues et le reste du territoire, même si les soulèvements n'ont pas été absents ces dernières années.

De manière plus évidente par contre, les opérations ANRU, semblent avoir eu un impact rapide sur les quartiers en apportant des changements radicaux et visibles dans la structure même de ces zones.

L'existence de 2 géographies politique de la ville : les ZUS (non révisées depuis leur création) et les CUCS (en constante augmentation) est-elle pertinente ?

Depuis quelques années déjà, la question de la pertinence des quartiers prioritaires retenus par l'État se pose. Elle a été largement abordée par 2 rapports consécutifs : un premier rapport de la DIV en mars 2009 intitulé « géographie prioritaire de la politique de la ville et contractualisation », suivi de peu par un second rapport, du parlement « sur la révision de la géographie prioritaire et la contractualisation de la politique de la ville » qui reprend des conclusions similaires. Tous deux s'accordent pour souligner que cette séparation n'est pas optimale.

La dichotomie dans le traitement de la politique de la ville

On retrouve d'une part, les crédits de fonctionnement affectés au CUCS (dont le montant ne cesse de décroître) et ceux d'investissements pour les opérations ANRU. Cette stricte séparation ne risque-t-elle pas de créer une politique d'avantage soucieuse de la requalification physique des quartiers plutôt que de leur développement social ? Pour remédier à cela, les techniciens de la politique de la ville insistent sur la nécessité de créer d'avantage de ponts entre les opérations ANRU et les politiques menées au titre du CUCS.

CONCLUSION



Au cours de ces 35 ans de politique de la ville, plusieurs cordes ont été actionnées pour tenter de désenclaver les quartiers français : la rénovation de l'habitat et le développement de la vie sociale, le levier économique pour favoriser la création d'emplois, le volet urbain avec la restructuration des quartiers. Certains échecs ont été retentissants (les émeutes des banlieues nous l'ont récemment rappelé) et les succès sont difficiles à mesurer. Force est de constater aujourd'hui, et de récents rapports l'ont montré, que les quartiers n'ont pas changé. Les indicateurs y sont toujours préoccupants, peut-être même d'avantage qu'avant.

Mais il faut ici rappeler que la difficulté de la politique de la ville est qu'elle doit traiter de problèmes dans l'urgence. Elle se veut théoriquement limitée dans le temps. D'aucun n'ont donc pas hésité à parler de politique « en CDD » pour la désigner. Cela explique sans doute qu'elle ait longtemps été une politique par à coups, qui tâtonne en changeant d'orientation, de finalité, de méthode.

Difficile à cerner, difficile à évaluer, on lui reproche de ne pas être assez linéaire, suivie, cohérente. Mais la réalité qu'elle traite est elle-même mouvante, car les processus de

cristallisation spatiale de l'exclusion sont récurrents. Les problèmes qu'elle se fixe comme cible n'ont de cesse d'évoluer.

Ajoutons à cela que la difficulté de traitement est encore accrue par le fait que les territoires de la politique de la ville sont très fréquemment des sas pour les populations vers une situation meilleure.

Les critiques à l'égard de la politique de la ville sont de taille. L'enjeu d'une reprise en main à l'échelle locale et notamment intercommunale est d'autant plus crucial, à une époque où, les budgets se resserrant, l'efficacité doit être optimale.



POUR EN SAVOIR PLUS



- Le site du CIV :

www.ville.gouv.fr/?Comite-interministeriel-des-villes

- Le site de l'ANRU :

www.anru.fr

- Les quartiers en mouvement,
Pour un acte 2 de la rénovation urbaine,
août 2011, La Documentation Française



- La collection Repères,
éditions de la DIV

- Géographie prioritaire de la politique
de la ville et contractualisation,
mars 2009, éditions de la DIV



ISSN en cours



Agence d'Urbanisme de Caen-Métropole

10 rue du Chanoine Xavier de Saint-Pol
14000 CAEN

Tél. : 02.31.86.94.00 / Fax : 02.31.39.88.83

email : contact@aucame.fr

www.aucame.fr