

Oxygène #9

Rénover ou réinventer la politique de la Ville en 2022 ?

Compte-rendu du temps d'échange en visioconférence en compagnie du conseiller politique et essayiste
Karim BOUASSOUN

Le 19 octobre 2021, environ 40 acteurs de la politique de la ville de Bourgogne-Franche-Comté (représentants de conseils citoyens, chefs de projet politique de la ville, coordinateurs de dispositifs, acteurs associatifs et élus locaux) se sont réunis en visioconférence durant deux heures pour un premier temps d'échange autour des grandes questions de la politique de la ville.

Repères sur la rénovation régulière de la politique de la ville depuis 40 ans

Chronologie d'une rénovation cyclique

A la fin des années 1970, on passe de l'aide à la pierre à l'aide à la personne. La fin de la décennie marque le déclenchement et les premiers pas de la politique de la ville ainsi que de ses premiers dispositifs.

La décennie 1980-1990 est marquée par des moments de violence dans les quartiers mais surtout par l'apparition et développement du concept de Développement Social Urbain (DSU) dès 1983 avec le rapport d'Hubert DUBEDOUT¹ (maire de Grenoble à l'époque). Il posera les éléments fondateurs d'une politique à réinventer notamment pour les quartiers populaires. On peut également parler de la marche pour l'égalité qui est aussi une des séquences mettant en avant l'identité composite à l'échelle des quartiers populaires, ces derniers sont envisagés comme étant un laboratoire du changement social à différentes dimensions et de manières simultanées.

Les années 1990 sont marquées par un retour des émeutes urbaines, pendant lesquelles la politique de la ville s'ancre autour de principes nouveaux notamment la discrimination positive à travers la mise en œuvre de la géographie prioritaire.

La nouvelle ère dans laquelle nous rentrons en 2003, notamment avec la loi Solidarité Renouvellement Urbain (SRU) mais aussi avec la loi Borloo fait passer de la réhabilitation à la rénovation urbaine. Ces évolutions marquent une forme de dichotomie sur les deux grands volets de la politique de la ville entre :

- L'Etat sur des sujets complexes, par exemple avec une centralisation par l'ANRU pour le PNRU
- Les collectivités locales sur des sujets comme la cohésion sociale.

En 2005, les émeutes de Clichy, qui n'ont pas les mêmes éléments déclencheurs que les précédentes (expression de revendications identitaires des jeunes), plus en lien avec des drames (décès) vont

¹ Ensemble refaire la ville: Rapport au Premier ministre du président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers

révéler un malaise plus large dans les quartiers. En 2007, la naissance des Contrats Urbains de Cohésion Sociale vont fragmenter les domaines de la politique de la ville les uns par rapport aux autres.

Après deux années de ré-interrogation de la géographie prioritaire (nouveaux modes d'identifications), la loi Lamy pose les bases d'une « nouvelles » politique de la ville dont ambition est un retour de l'approche globale (voire encyclopédique) et l'affirmation de certaines particularités méthodologiques. Dans son article premier, il est notamment inscrit la reconnaissance de l'implication des habitants dans la définition des politiques publiques qui les concernent.

2022 : une année pour réinventer ou rénover ?

En 2022, après deux années de prorogation des contrats de ville, une crise sanitaire puis des plans de relance, de nombreux dispositifs dont l'ambition est de susciter des coopérations, la politique de la ville aura l'occasion de se rénover, se réinventer ou simplement s'ajuster aux nouvelles réalités, aux nouveaux enjeux et sujets : l'animation des dispositifs, les pilotages, le plan VRL, les transitions (inclusives, écologiques...), etc.

3 grands problématiques peuvent être appréhendées :

- **Les effets de la métropolisation de la France des QPV.** Si l'on en croit les travaux de Christophe GUILLUY², les quartiers d'habitat social seraient aussi les « gagnants » d'un double mouvement de mondialisation économique et de métropolisation des territoires dans le sens où ils génèreraient de nouvelles classes moyennes et réussiraient tant bien que mal à produire de l'intégration. Il semble pertinent de voir si la métropolisation de la France engagée depuis de nombreuses années a modifié la question des banlieues ? Faut-il séparer la question des banlieues d'habitat social qui bénéficient de l'attractivité des grandes métropoles, notamment d'un accès aux zones d'emploi, des quartiers prioritaires de la ville qui se situent « loin » des grandes villes (nous en connaissons beaucoup en Bourgogne-Franche-Comté) ?
- **La rénovation urbaine interroge le zonage.** De nombreux programmes de rénovation urbaine ont transformé le cadre de vie et ont déplacé des populations. On peut faire l'hypothèse que les poches de pauvreté se sont certainement recomposées géographiquement dans les villes même si aujourd'hui nous n'avons pas de données fiables. Dès lors, l'échelle d'intervention de la politique de la ville, son zonage, est-elle toujours pertinente ? Comment prendre en compte d'autres territoires ou espaces où se concentrent des difficultés d'insertion, des taux de chômage important, etc. ? Faut-il réinventer ou revenir à d'autres critères au regard des enjeux actuels ? Faut-il repenser le lien entre les questions de rénovation urbaine et de cohésion sociale ?
- **Les inégalités d'accès dans les instances de démocratique.** Si la représentativité n'est pas la condition sine qua non d'un bon pilotage politique (on n'attend pas d'un ou d'une élu(e) qu'il ou elle soit la copie de soi) elle n'est pas non plus une problématique à exclure totalement. En effet, à côté des questions de participation citoyenne, il s'agit bien d'interroger la démocratie représentative : comment mieux représenter les personnes les plus éloignées de l'emploi et plus généralement les habitants des quartiers prioritaires ?

« Que veut la banlieue ? Manifeste pour en finir avec une injustice française » - Conférence starter de Karim BOUASSOUN

² La France périphérique : Comment on a sacrifié les classes populaires, Christophe GUILLUY, 2014, Flammarion.

Né en région parisienne à Vigneux-sur-Seine, Karim BOUASSOUN suit des études de philosophie à la Sorbonne et entre à Sciences Po Paris. Il débute sa carrière dans un cabinet de conseil en management parisien où il accompagne des grands groupes dans leur fusion. Puis, il accompagne des ministères dans leurs stratégies de communication web. Il intègre ensuite la Direction de la Stratégie de Sciences Po Paris auprès de Richard Descoings. Ancien directeur adjoint de cabinet du maire de Nevers, il a été également conseiller de la Présidente de Région Bourgogne-Franche-Comté pour l'économie, le numérique, les transports, le tourisme et l'économie sociale et solidaire et sur sa communication personnelle. Il est aujourd'hui conseiller politique et essayiste³.

Il a publié en 2017 un ouvrage préfacé par Rachid ARHAB intitulé « *Que veut la banlieue ? Manifeste pour en finir avec une injustice française* » (L'Harmattan).

Plus qu'une politique additionnelle ?

Karim BOUASSOUN pose d'emblée son positionnement : « *c'est une approche politique que je propose car nous avons besoins d'ambitions nouvelles pour la politique de la ville quand la banlieue apparaît aujourd'hui comme une bombe à retardement. Elle est une ressource à exploiter plutôt qu'un problème à résoudre* ».

Il précise que la politique de la ville n'a pas vocation à solutionner les problèmes des territoires urbains fragiles dans leur ensemble. C'est un complément de contributions, de liant entre acteurs nationaux/locaux, privés/publics, prescripteurs/collectivités s'appuyant sur des compléments de financements publics sur des thématiques bien identifiés. Le débat qui doit s'imposer selon lui s'articule autour de la question suivante : est-ce qu'on doit faire plus de droit commun dans les territoires prioritaires de la politique de la ville ou est ce que l'on renonce à un engagement de service public d'un autre niveau ?

« *La politique de la ville est dans un croisement de jeu contraire : on a investi plus dans l'urbanisme que dans la mobilisation citoyenne et le droit commun. Droit commun qui s'est opposé à une structuration de ses propres moyens en fonction de la géographie prioritaire, entraînant une insuffisance de la politique de la ville sur 3 points : la participation citoyenne ; le déficit de mobilisation du droit commun là où on en a le plus besoin ; la mixité sociale. Ces trois points sont ce que l'on pourrait attendre d'une politique de réduction des inégalités* ».

Pour un ministère du développement de la banlieue

Il propose alors la création d'un ministère du développement de la banlieue en précisant que l'idée n'est pas nouvelle mais qui serait le meilleur moyen d'interpeler l'exécutif national : « *la banlieue a besoin d'une entité exécutive éminente et responsable de l'action et des résultats des politiques qu'elle mène. Un ministère du développement de la banlieue serait l'autorité centrale assumée car fondé sur l'objectif premier de résorber les inégalités en intégrant à ses équipes des hommes et des femmes de terrain* ». L'idée est d'éviter, une énième fois une « *politique transversale avec de trop faibles moyens et trop peu de visibilité* ». Un ministère du développement de la banlieue c'est mettre les banlieues à l'agenda politique, un sujet qui entre dans le gouvernement avec une feuille de route nationale. Il doit être un ministère de pleins exercices qui incarne le pouvoir exécutif tout en pouvant être, par exemple, représentants des maires des villes concernées qu'il pourrait réunir annuellement.

Karim BOUASSOUN propose la règle des « 3-5 » :

- 5 priorités : l'éducation, la culture, l'emploi, l'économie, la formation (avec un fort volet jeunesse) et le droit à la ville (urbanisme, logement, mobilités, démocratie)
- 5 ans de chantier (un quinquennat politique)

³ Il a récemment publié « *Soyons philosophes. Penser la politique du XXIe siècle* », L'Harmattan, 2021.

- 5 milliards d'euros pour se donner les moyens d'une ambition nouvelle, finançable par une augmentation de 0,5 point de la CSG.

Ces 5 priorités font suite à des diagnostics et analyse des réalités de terrain.

- Sur l'éducation : principalement civique, l'éducation prioritaire a des résultats mais un système d'amplification qui ne permet pas de faire sortir les jeunes du décrochage et de l'échec scolaire.
- Sur le plan de l'économie et de l'emploi : les taux d'accompagnement des créateurs d'entreprises dans les quartiers sont 10 fois inférieurs à la moyenne nationale. Ils ont pourtant besoin de plus de temps : d'où la proposition d'un mécénat de compétences où des chefs d'entreprises peuvent parrainer des jeunes. (Ce qui peut s'apparenter à « 1 jeune 1 solution »).
- Sur le plan démocratique. Le durcissement pénal des discours discriminatoires des responsables publics est nécessaire. Il a également pour projet de créer des conseils économiques et sociaux dans les collectivités territoriales de plus de 20 000 habitants pour corriger le déficit démocratique.
- Sur le plan de la jeunesse. Il existe plus de 30 dispositifs pour l'emploi des jeunes. Son idée serait de simplifier ce système autour de 10 dispositifs et de les spécialiser au profit de ceux ayant le meilleur rapport coûts résultats pour lutter contre les effets d'aubaine.
- Sur le droit à la ville. Il propose que des organismes à l'échelle nationale puissent faire émerger sur 1000 territoires prioritaires des appels à projets sur la culture (au sens large) pour faire en sorte que des projets nouveaux, leviers de vie local, puissent être financés avec un plan d'1 milliard d'euro.

Il conclue son exposé en précisant : « *On ne peut pas incriminer la politique de la ville car sa structuration ne permet pas d'en faire la raison du changement de la précarité. C'est un plan d'investissement massif, un ministère de pleins exercices et la mobilisation du droit commun qui permettra de réhabiliter le rôle de l'Etat, d'harmoniser les niveaux d'investissements nationaux et de faire en sorte que l'Etat initie* ».

Quelques problématiques

Les participants à la rencontre ont formulé quelques questions après la conférence starter.

Quelle différence entre ministère du développement de la banlieue et ministère délégué à la ville ?

- Un ministère délégué n'ira jamais chercher 5 milliards à Bercy. Autre différence, il faut un système politique, national qui acte la spécialité des territoires comme il l'existe pour les Outre Mers (pouvoirs spéciaux sur des politiques de santé, d'éducation...), il faut donner un pouvoir politique.

Pourquoi créer les conseils économiques sociaux locaux ? Comment peuvent-ils s'inscrire dans les territoires alors qu'il existe déjà de (très) nombreux espaces de coordination et de décision partagée ?

- Selon Karim BOUASSOUN, l'état méconnaît, parce qu'il n'en a pas le temps, la vitalité des territoires. La capacité de travail en commun, que ce soient les crédits des contrats de villes, la place d'associations locales comme prolongement du service public, la politique d'aménagement des régions qui connaissent leur territoire... L'état ne connaît pas l'ingénierie humaine qu'il y a derrière un contrat de ville. La création des conseils économiques sociaux locaux doit permettre à la démocratie de s'enrichir du travail fait par les écosystèmes locaux. Il y a aussi un travail à mener pour que le droit commun dans les quartiers ne soit pas une méthode de gestion administrative différente du reste du territoire. Toutes les personnes ayant appris à travailler ensemble dans le cadre de la politique de la ville ont acquis une connaissance du terrain et une légitimité qui peut se mettre au service du service public.
- Le travail mené par l'Etat territorial est bien souvent la (seule) courroie de transmission, nécessaire pour faire remonter les réactions de collectivités et des groupes de travaux qui se sont créés. Le sujet se situe dans le débat politique national, il faut inscrire dans les programmes présidentiels une ambition pour les banlieues et ne pas faire de la dentelle en évaluant par exemple l'implication du délégué du préfet dans chaque territoire. Il faut modifier la doctrine, l'appréhension par notre culture politique, du sujet de la banlieue.

Plus de micros projets ou plus d'acteurs structurés (et fortement professionnalisés) ?

- Selon Karim BOUASSOUN, il y a un certain saupoudrage (plusieurs associations sur une même thématique) et il faut se poser la question véritable du soutien à l'innovation sociale dans les quartiers. Il y a beaucoup d'acteurs, notamment de l'ESS, qui existent depuis 15 ans, qui ont des résultats et qui prêchent dans le désert pour que leurs solutions se diffusent. Un des moyens trouvés est le plaidoyer auprès de ces collectivités. Par exemple, la région, échelon assez méconnu en dépit de son importance sur le territoire, est un interlocuteur qu'il faut privilégier et certainement concentrer les moyens vers les gros innovateurs qui peuvent apporter des solutions nationales.

Quel regard sur les appels à projets et l'évaluation quantitative ?

- Trajectoire Ressources fut sollicité par l'actuel ministre délégué à la politique de ville comme d'autres CRPV pour être force de proposition et alerter sur des points saillants à travailler, remontés par les acteurs de territoires. Parmi ces éléments, celui de l'essoufflement des territoires notamment par la dynamique des appels à projet qui mécanise la politique de la ville. Un essoufflement qui se couple à un embouteillage des dispositifs complémentaires en cours de route : les contrats de villes en 2014, ou les cités de l'emploi et les cités éducatives qui s'adressent à des niveaux communaux quand la politique de la ville est censée être intercommunale.
- Karim BOUASSOUN précise qu'il y a une grande distance et de l'abstrait : *« la réponse du territoire est la légitimité démocratique ! Plus on aura de poids démocratique sur les collectivités territoriales, en impliquant des assemblées citoyennes, plus on pourra imposer un cahier des charges qui vient du bas. Pour moi, les indicateurs que demandent l'Etat sont abstraits, ils ne permettent pas de montrer une amélioration des situations ».*

Comment aborder la question évaluative qui se pose pour 2022 ?

- Les participants précise qu'il est possible de faire une évaluation partagée sans la subir, que ce n'est pas une sanction, qu'il faut mettre autour de la table l'ensemble des acteurs, en ayant des ambitions modestes. C'est une pédagogie qu'il faut déployer les uns et les autres, dans une approche partagée, pas uniquement pour regarder ce qu'on a fait mais aussi ce qu'on va faire.
- Pour Karim BOUASSOUN, il y a deux défis à relever pour faire de ces évaluations nationales des outils de reformes. Le premier consiste à résoudre l'éclatement de l'éclatement : des acteurs réussissent à développer des méthodes pour réduire les inégalités mais qui ne sont pas portés au national, notamment à cause de l'éclatement de la politique sur plusieurs ministères. Le second est de résoudre le cycle temporel des analyses : le temps de transmission de l'évaluation et le temps d'adoption par l'exécutif ne sont pas assez rapide pour permettre de travailler sur un seul quinquennat.
- Il précise également : *« nous ne sommes pas à la pointe des processus d'amélioration continue en France. Evaluer, c'est justement entrer dans ce processus. Il faut pouvoir reconnaître que nos actions et notre travail sont perfectibles. Les conseils économiques et sociaux peuvent avoir une importance dans ce cadre. L'idée n'est pas de freiner la participation citoyenne mais de créer des forums citoyens rattachés à des assemblées délibératives. Sa composition peut permettre de réunir des personnes par un mandat non électif, déterminé géographiquement et visant des publics éloignés de la décision pour leur donner la parole, la possibilité de siéger... Il faut travailler sur la reconnaissance de l'expertise d'usage des citoyens ».*

Conclusion

Trajectoire Ressources précise que ce n'est pas un mot de la fin mais un mot de suite. Ce rendez-vous était un moment starter sur la nécessité de remobiliser dans les quartiers populaires face à l'agenda national. Nous ne pourrions pas faire l'économie de nos échanges, notamment autour des initiatives dans nos quartiers ou de la question de la mixité sur les territoires. Il est urgent que des appels, comme celui de Grigny, puissent alimenter la suite de nos réflexions.

Pour Karim BOUASSOUN, il faut apprendre aux citoyens à compter sur eux-mêmes et saisir la question complexe des mobilités sociales et des mobilités géographiques.