

Démocratie participative

Éducation

Économie Emploi

Santé

Aménagement Urbanisme

Intégration

Développement social

Culture

Prévention

les
rendez-vous
de **Rēs0 Villes**

La compétence POLITIQUE DE LA VILLE

dans les agglomérations de Bretagne-Pays de la Loire



Centre de ressources politique de la ville
Bretagne Pays de la Loire

Pages

5 INTRODUCTION

**ÉVOCATION DE QUELQUES QUESTIONS D'ENSEMBLE
INSPIRÉES DES DÉBATS OU ENCORE EN DÉBAT**

- 7 *Loi chevènement – circulaire jospin : la double paternité
d'une mutation annoncée de la politique de la ville ?*
- 9 *Un redéploiement de la politique de la ville
en l'attente d'une refondation ?*
- 9 *Entre solidarité et subsidiarité ?*
- 10 *Entre vision stratégique et nouvelle opérationnalité ?*

**RETOUR SUR L'ÉTAT DES LIEUX À L'EXAMEN
DE LA CONFRONTATION DES PRATIQUES**

- 11 *Le noyau dur de la compétence « politique de la ville »
des agglomérations suggérée par la loi :
emploi-insertion et prévention de la délinquance*
- 15 *Une définition plus large de la compétence
« politique de la ville » des agglomérations
est expérimentée dans certains cas*

**ESQUISSE DE BILAN ENTRE AVANCÉES ET DIFFICULTÉS
POUR L’AFFIRMATION DE LA COMPÉTENCE POLITIQUE
DE LA VILLE EN AGGLOMÉRATION**

- 19 *La mobilisation de l'ensemble des communes
de l'agglomération : une tâche difficile
mais porteuse de sens pour le territoire intercommunal*
- 21 *Une évolution du contenu de la politique de la ville*
- 22 *L'agglomération, un interlocuteur de poids potentiel*
- 23 **CONCLUSION**

RésO Villes, centre de ressources politique de la ville des régions Bretagne et Pays de la Loire, a confié au Cabinet TETRA une mission d'analyse et d'appui sur le thème « la compétence politique de la ville des agglomérations ».

Cette mission s'est déroulée en deux temps :

- Un premier temps d'enquête et d'analyse de la mise en œuvre actuelle de cette compétence dans les agglomérations de ces deux régions. Celui-ci a donné lieu à un rapport d'étape en juillet 2002.
- Un second temps de co-animation avec RésO Villes d'un groupe de travail (composé d'élus, de professionnels des villes et d'agglomérations des deux régions, d'un représentant de l'État), réuni successivement dans quatre agglomérations de Bretagne Pays de Loire : Rennes, Nantes, Brest et Saumur. Chaque journée de travail a fait l'objet d'un compte-rendu. Une séance finale, à laquelle a été convié un représentant de la Ville de Grenoble pour apporter un éclairage extérieur, s'est déroulée à Nantes. Elle a été l'occasion de débattre autour des éléments de synthèse qui sont ici présentés.
- La synthèse présentée ici, a été rédigée par Serge Brunet (cabinet Tetra) à partir des comptes-rendus des différentes séances de travail validés par les participants.

INTRODUCTION

Même si certaines structures intercommunales intervenaient déjà dans le cadre de la politique de la ville avant la Loi Chevènement de 1999 (certaines étaient signataires du contrat de ville ou menaient une action forte en matière d'habitat et de PLH), la montée en puissance des agglomérations avec cette loi a entraîné de profondes mutations dans la mise en œuvre de la compétence politique de la ville.

Le texte de la loi Chevènement pour les communautés d'agglomération est succinct et peu explicite: « en matière de politique de la ville dans la communauté: dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire; dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance ». Le contenu de la compétence « politique de la ville » des communautés urbaines n'est pas plus précis, il est formulé de la même manière.

Or, souvent, les délibérations prises lors de la création des communautés d'agglomération ou des communautés urbaines ont repris les termes du texte de loi, repoussant à plus tard la définition précise de la compétence de l'agglomération en matière de politique de la ville et de l'articulation avec les communes. C'est de manière progressive que les choses se sont peu à peu clarifiées, mais certains considèrent aujourd'hui qu'ils entament à peine la phase de « digestion » des transformations menées.

Les agglomérations des régions Bretagne et Pays de la Loire, comme cela vaut pour l'ensemble des régions françaises, présentent une grande diversité de situations, qui se traduit dans une diversité de choix pour la définition de la compétence « politique de la ville » des agglomérations:

- Certaines structures intercommunales intervenaient déjà auparavant au titre de la politique de la ville et/ou étaient signataires du contrat de ville, d'autres non, aussi on constate parfois une certaine continuité, parfois une véritable rupture au regard de la situation antérieure,
- dans certaines agglomérations, les problématiques de politique de la ville sont concentrées sur la ville centre (Brest, Saumur,

¹ Signalons que la Communauté Urbaine de Brest et la Communauté Urbaine du Mans ont été créées il y a une trentaine d'années et qu'elles sont aujourd'hui relativement restreintes car elles regroupent moins de 10 communes et respectivement 230 000 et 190 000 habitants, soit beaucoup moins que les 500 000 requis aujourd'hui par la Loi Chevènement pour créer une Communauté Urbaine.

Vannes...), tandis que dans d'autres elles touchent plusieurs communes (Nantes, Rennes, Angers...),

- la taille des agglomérations est très variable, elles comptent de moins de 100 000 à plus de 500 000 habitants,
- le statut des EPCI est soit celui d'une Communauté d'Agglomération, soit celui d'une Communauté Urbaine. Les compétences exercées ne sont pas les mêmes, la taille des administrations rattachées non plus (500 postes à Rennes – dont 350 pourvus –, 2 000 postes à Nantes...).

Si la synthèse exposée ici tient compte de la diversité des choix réalisés, son objet n'est pas de les retracer précisément, les comptes-rendus des journées du groupe de travail en donnant déjà une illustration. Cette synthèse s'attache davantage à dresser l'état des réflexions et des pratiques en dessinant les grandes tendances qui apparaissent d'une agglomération à une autre, les points de débat, les difficultés rencontrées, et en énonçant des premiers éléments de bilan, notamment sous l'angle de la plus-value que peut apporter l'échelle d'agglomération.

La compétence « politique de la ville » des agglomérations continue de faire l'objet d'un questionnement permanent, aussi les éléments présentés ici ne sont pas des éléments figés mais sont au contraire susceptibles d'évoluer au fil du temps.

Dès lors, notre synthèse doit être comprise comme un point d'étape dans une réflexion collective et dans la confrontation des pratiques. Aussi avons-nous pris le parti de développer cette synthèse en trois parties :

- une évocation de quelques questions d'ensemble, inspirées des débats que nous avons eus ou encore à porter aux débats,
- un retour sur état des lieux à l'examen de la confrontation des pratiques,
- et enfin une esquisse de bilan entre avancées et difficultés pour l'affirmation de la compétence politique de la ville en agglomération.

Les éléments de cette synthèse tiennent compte des échanges qui ont eu lieu au sein du groupe de travail mis sur pied à cet effet par RésO Villes. Il est à noter que si les rencontres successives du groupe de travail ont été nourries par les porteurs d'expériences et de points de vue issus des agglomérations de Bretagne ou Pays de la Loire, dans une séance conclusive nous nous étions assurés d'une contribution « extérieure » en examinant l'expérience grenobloise. Cette confrontation a permis de montrer les convergences dans les constats comme dans les interrogations. Nous lui empruntons l'idée que la compétence politique de la ville en agglomération est tout à la fois partagée (avec d'autres échelons locaux), à géométrie variable (selon les thématiques) et mouvante.

ÉVOCATION DE QUELQUES QUESTIONS D'ENSEMBLE INSPIRÉES DES DÉBATS OU ENCORE EN DÉBAT

LOI CHEVÈNEMENT – CIRCULAIRE JOSPIN : LA DOUBLE PATERNITÉ D'UNE MUTATION ANNONCÉE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ?

On l'a rappelé en introduction, la définition de la compétence politique de la ville dans la loi Chevènement était succincte. Elle a toutefois servi d'affichage fort sur le niveau d'exercice d'une compétence et, sans que cela vaille préjugé en termes de contenu, cela a fait monter d'un cran la politique de la ville.

La circulaire Jospin relative à l'élaboration des contrats de ville procède de l'ardente obligation à élaborer des contrats se situant à une échelle intercommunale :

Circulaire n°14-153, du 31 décembre 1998

Le contrat de ville constitue le cadre par lequel l'État, les collectivités locales et leurs partenaires s'engagent à mettre en œuvre, de façon concertée, des politiques territorialisées de développement solidaire et de renouvellement urbain, visant à lutter contre les processus de dévalorisation de certains territoires de nos villes. Son objectif est le développement d'une ville équilibrée permettant l'intégration harmonieuse de toutes ses composantes.

Le contrat de ville doit comporter des programmes d'action à l'échelle de la commune et de l'agglomération concourant à la lutte contre les processus de ségrégation urbaine et sociale : actions favorisant la mixité de l'habitat, la diversification des fonctions des quartiers d'habitat social, la coordination des interventions des acteurs engagés dans la prévention et la lutte contre les exclusions, l'emploi et le développement économique local, le désenclavement des quartiers dans le cadre d'une politique

cohérente de transports et de déplacements urbains, l'égalité des citoyens devant le service public (éducation, santé, culture, justice, accès au droit), la prévention de la délinquance et la tranquillité publique, l'intégration des immigrés et de leurs familles.

Le contrat de ville doit par ailleurs comporter des interventions sur des sites prioritaires définis localement (îlot, quartier, ensemble de quartiers...). Ces sites pourront évoluer au cours du contrat. Pour autant, cette plus grande souplesse ne devra pas conduire à une dispersion des actions sur l'ensemble de la ville ou de l'agglomération...

...Les contrats de ville en agglomération (ce terme désignant les aires urbaines au sens du projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale) ont naturellement vocation à s'intégrer aux contrats d'agglomération susceptibles d'être conclus à moyen terme dans ces mêmes aires urbaines. Dès lors, même si leur préparation est décalée dans le temps, les contrats de ville et les contrats d'agglomération constituent deux temps d'une même démarche, poursuivant un objectif commun: mettre les politiques publiques au service d'un projet territorial global.

Le contrat de ville peut ainsi constituer l'axe de cohésion sociale et territoriale, négocié par anticipation, des futurs contrats d'agglomération. La préparation des contrats de ville dans celles des agglomérations dont les problèmes urbains justifieront selon vous cette démarche, doit donc s'inscrire dans une logique de stratégie globale d'agglomération, définie préalablement. En effet, c'est dès le départ que l'enjeu de développement solidaire doit être pris en compte dans les démarches de diagnostic d'agglomération et dans l'élaboration de la stratégie de développement urbain.

De fait, on constate après coup une véritable inversion: une minorité de contrats de ville intercommunaux au XI^e Plan, une majorité au XII^e Plan, et cela alors que les intercommunalités étaient encore peu « assises » (par la loi, cela va de soi, mais plus encore par les pratiques).

Aussi, autant il nous paraît inséparable de rapporter l'histoire (locale) de la politique de la ville à l'historique des intercommunalités, autant il nous paraît vain de vouloir établir des relations d'ordre et de causalité dans ce qui reste plutôt du registre de la concomitance: la construction (voire la restructuration) du pouvoir politico-technique d'agglomération, d'une part, la conception et la mise en œuvre de la politique de la ville, plus ou moins inscrite dans les contrats de ville et lisible dans sa programmation, d'autre part.

UN REDÉPLOIEMENT DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN L'ATTENTE D'UNE REFOUDATION ?

On ne saurait douter de l'intention implicite du législateur et du gouvernement à la fin des années 90 de situer la politique de la ville dans des espaces propres à assurer les régulations qui fassent sortir les territoires politiques de la ville de leur fonction de relégation. De ce point de vue, la question du rééquilibrage de l'habitat, tel qu'il était soutenu par la loi SRU, fixe un horizon d'agglomération à la résolution d'un des enjeux centraux de la politique de la ville.

On doit ainsi attendre avec beaucoup d'intérêt les évolutions à venir de la nouvelle étape de la décentralisation, en particulier sur les délégations de la compétence habitat et sur l'observation du contenu des expérimentations en la matière au niveau des agglomérations.

Le redéploiement de la politique de la ville était incité par les textes et initié par les pratiques ; la refondation reste à confirmer à l'aune de la place des agglomérations dans la « république décentralisée ».

Ces perspectives valent d'autant plus attention que si les agglomérations n'ont pas (encore) de légitimité électorale directe et si leurs appareils techniques sont par essence éloignés du terrain, à l'inverse la « proximité » a été consacrée par les dispositions de la loi sur la démocratie de proximité et qu'elle a naturellement conduit le niveau local à s'affirmer, au risque d'une certaine « banalisation » de la démarche politique de la ville ou d'une réduction de celle-ci à une approche infracommunale.

ENTRE SOLIDARITÉ ET SUBSIDIARITÉ ?

C'est peut-être un des traits spécifiques de la politique de la ville en Bretagne et dans les Pays de la Loire, cette politique est peu marquée et rarement revendiquée comme une « politique quartier ». L'entrée de ces régions dans la politique de la ville n'est pas celle de la première « génération DSQ », elle s'en est donc peu inspirée, quand elle n'a pas d'emblée pris ses distances avec elle (à Nantes ou à Saint-Nazaire par exemple). Au reste, le développement urbain en Bretagne et dans les Pays de la Loire n'a pas produit autant qu'ailleurs de véritables « zones de relégation ».

Toutefois, la question des territoires qui décrochent interroge sur le niveau approprié de réponse et sur le rapport d'équilibre qu'il y a à trouver entre solidarité (qui implicitement renvoie à des enjeux d'agglomération) et subsidiarité (qui non moins implicitement réaffirme la place du pouvoir communal).

Peut-on, à travers la dévolution de compétence, faire des segmentations de contenu s'appliquant à des territorialités différenciées de la politique de la ville ? Et, au-delà, quelle répartition des rôles envisager entre la collecti-

vité d'agglomération et les communes? En effet, n'est-ce pas surtout la distribution des rôles qui importe, plus que la répartition juridique des compétences?

ENTRE VISION STRATÉGIQUE ET NOUVELLE OPÉRATIONNALITÉ ?

La segmentation que l'on vient d'évoquer doit-elle être interprétée comme la consécration d'une partition entre le social et l'urbain, entre le physique et l'immatériel? Pas nécessairement, même si l'on observe, par exemple à l'expérience des premiers GPV, une tendance à «confier» le renouvellement urbain à l'agglomération et le développement social à l'échelon local. En outre, l'affectation (inégaie) des moyens entre investissement et fonctionnement concourt à ce découplage. Toutefois, à une partition thématique initiale pourrait se substituer au fil du temps une nouvelle répartition autour d'une logique commune de projet, l'échelon communautaire ayant davantage un rôle de méthode ou de vigilance globale, l'échelon local une responsabilité d'animation.

Dans cette perspective, la nécessaire vision stratégique portée par l'agglomération doit être accompagnée d'un investissement que le niveau d'agglomération semble en meilleure position pour opérer au moins sur trois plans:

- L'interpellation des institutions en charge des politiques publiques que l'on peut faire ainsi monter d'un cran et ne pas laisser au seul (bonheur ou hasard du) terrain.
- L'expérimentation et l'innovation, y compris en termes de méthode dans l'implication des habitants.
- L'exploration de thématiques nouvelles d'intervention conduisant à une fonction ressource exercée au bénéfice de l'enrichissement des acteurs locaux.

De ce point de vue, l'agglomération n'est-elle pas avant tout un lieu de définition stratégique et politique sans que nécessairement cette compétence ait (déjà) trouvé sa traduction administrative?

RETOUR SUR L'ÉTAT DES LIEUX À L'EXAMEN DE LA CONFRONTATION DES PRATIQUES

LE NOYAU DUR DE LA COMPÉTENCE « POLITIQUE DE LA VILLE » DES AGGLOMÉRATIONS SUGGÉRÉE PAR LA LOI : EMPLOI-INSERTION ET PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE

La réflexion sur la compétence « politique de la ville » des agglomérations s'est appuyée partout sur les éléments suggérés par le texte de la loi, c'est-à-dire l'emploi-insertion et la prévention de la délinquance. Si la compétence « emploi-insertion » a en général facilement été transférée à l'agglomération, la compétence « prévention de la délinquance » a en revanche davantage fait débat et pose la question des échelles d'intervention.

1. La compétence « emploi-insertion » est souvent aisément explicitée et relève essentiellement de l'agglomération

Le transfert de la compétence « emploi-insertion » à l'agglomération s'est réalisé en général sans trop de difficultés et de manière entière.

À Nantes, cette compétence est la première qui a été inscrite et actée, par une délibération de janvier 2001 portant sur l'élaboration d'un PLIE d'agglomération. Les trois précédents PLIE présents sur l'agglomération nantaise ont été remplacés par un PLIE unique, dont la conduite est placée sous la responsabilité de la mission « politique de la ville » de la Communauté Urbaine de Nantes (CUN)¹. Quatre antennes décentralisées du PLIE ont été mises en place sur l'agglomération nantaise.

À Saumur, le transfert de la compétence « emploi-insertion » n'a pas posé de problème, il allait de pair avec le transfert de la compétence « déve-

¹La CUN est ainsi chargée de réaliser le bilan de l'activité du PLIE, elle justifie ainsi la subvention qu'elle apporte au PLIE.

²Trois thématiques du contrat de ville correspondent à des compétences explicites de l'agglomération à Rennes : l'habitat, les transports et l'insertion.

l'opement économique» à l'agglomération. Le précédent PLIE, qui regroupait 5 communes, est passé à l'agglomération, tandis qu'un outil opérationnel souple était mis en place: l'association AIDE, qui emploie 13 salariés, est chargée de la gestion du PLIE et des Maisons de l'Information, de la Formation et de l'Emploi (MIFE). Huit grandes orientations de la politique d'emploi-insertion ont été définies et servent de fil conducteur à l'action du service emploi-insertion de la Communauté d'Agglomération Saumur Loire Développement.

À Rennes, l'insertion est une compétence explicite² de la Communauté d'Agglomération. Un service insertion est rattaché à la direction du développement économique.

À Brest, la Communauté Urbaine (CUB) avait la compétence «emploi-insertion par l'économique» avant la loi Chevènement. Comme la maison de l'emploi et la mission locale, cette compétence relève de la direction générale du développement.

2. La prévention de la délinquance ne semble pas pouvoir relever uniquement de l'agglomération

La réflexion sur la compétence «prévention de la délinquance» des agglomérations paraît plus complexe que celle sur la compétence «emploi-insertion». Si des orientations ont souvent été prises, aboutissant en général à un partage entre l'agglomération et les communes, des questionnements sont toujours en cours et des évolutions vont certainement intervenir encore.

Une compétence non-explicite à Rennes

À Rennes, la compétence «prévention de la délinquance» ne correspond pas à une compétence explicite de Rennes Métropole. Cependant, l'agglomération intervient dans le domaine de la prévention de la délinquance à plusieurs titres:

- mise en réseau des acteurs (par exemple, conférence des maires puis mise en place d'un groupe de travail pérenne au niveau de l'agglomération, soutien aux réunions de secteur sur ces sujets),
- intervention sur ses compétences explicites (par exemple, accueil de jour),
- financement d'études, de diagnostics.

Une compétence partagée à Nantes

À Nantes, la compétence «prévention de la délinquance» a été plus longue à préciser que la compétence «emploi-insertion». Les maires des communes de la CUN affichant leur volonté de garder la gestion de certains dispositifs, la compétence «prévention de la délinquance» est une compétence partagée¹ entre la Communauté Urbaine et les communes. La compétence communautaire a été définie autour de trois objectifs:

¹ Cette notion de compétence partagée est intéressante, mais elle n'existe pas dans toutes les agglomérations : souvent, le transfert d'une compétence se fait totalement ou ne se fait pas.

- la Communauté Urbaine de Nantes porte les actions de prévention à portée communautaire: l'aide aux victimes, la prévention du recel, la médiation pénale, l'aide aux sortants de prison, la sécurité des commerces,
- un observatoire des actes de délinquance est mis en place sur l'ensemble de l'agglomération,
- la mission «politique de la ville» accompagne l'ensemble des services de la Communauté Urbaine de Nantes sur la sensibilisation à la prévention de la délinquance (dans le cadre de la collecte des déchets, de l'éclairage public, des transports...).

Pour tout le reste, la compétence «prévention de la délinquance» reste communale.

L'intercommunalité plutôt que le communautaire à Brest

À Brest, la prévention de la délinquance s'est concrétisée de différentes manières à l'échelle de l'agglomération: mise en place à titre expérimental d'une équipe éducative mobile sur l'agglomération, extension du CCPD aux communes, CLSPD en cours de constitution, lancement d'un diagnostic sécurité sur les communes de la couronne communautaire...

Cependant, la politique de prévention de la délinquance n'est pas une politique supracommunale, elle est davantage une politique intercommunale, c'est-à-dire où les décisions ne relèvent pas des élus communautaires mais d'une collaboration et d'une entente entre les élus des communes, que l'agglomération aide à mettre en relation.

L'interrogation sur la bonne échelle d'intervention à Saumur

À Saumur, la compétence «prévention de la délinquance» a été transférée à la Communauté d'Agglomération lors de sa création. Elle se concrétise depuis plusieurs mois avec l'institution du CLSPD. Les premières problématiques qui émergent sont d'intérêt communautaire, mais l'agglomération se demande si un territoire de sa taille est adapté pour régler les problèmes de prévention de la délinquance et s'il ne faut pas également s'intéresser à l'échelle de proximité.

La question de l'échelle pertinente pour les dispositifs de prévention de la délinquance, CLS et CLSPD

Le transfert de la compétence «prévention de la délinquance» à l'agglomération pose par ailleurs la question des territoires pertinents pour les dispositifs de prévention de la délinquance et de l'articulation avec ces dispositifs. Les agglomérations semblent avoir du mal à trancher cette question: faut-il étendre un CLS à l'ensemble de l'agglomération? Faut-il élaborer plusieurs CLS intercommunaux? Faut-il maintenir plusieurs CLS sur l'agglomération?

Lorsque des choix sont faits, ils diffèrent d'une agglomération à l'autre: Saumur travaille à la mise en place d'un CLS unique et intercommunal, Angers prévoit de conserver les 5 CLS existants¹... Par ailleurs, des agglomérations

prolongent leur réflexion sur ce sujet: Rennes, Brest et Saint-Nazaire notamment n'ont pas pris de décision.

Les agglomérations s'interrogent également sur le rôle et la plus-value que peut apporter le CLSPD. Pour l'instant, seul Saumur a mis en place cette instance comme outil de réflexion.

3. La place des compétences « emploi-insertion », « prévention de la délinquance » et « politique de la ville » varie dans les organigrammes des EPCI

Les choix de localisation des compétences « emploi-insertion » et « prévention de la délinquance » diffèrent nettement dans les organigrammes des agglomérations. Ils dénotent des conceptions différentes du rôle et du contenu de la politique de la ville.

Parfois, la compétence « politique de la ville » de l'agglomération se résume à ces deux compétences. Saumur Loire Développement par exemple n'a pas de direction « politique de la ville » en tant que telle mais seulement deux services « emploi-insertion » et « prévention de la délinquance » rattachés à la direction des politiques sociales. Saumur a pour l'instant interprété de manière stricte le texte de la loi Chevènement et restreint ainsi le contenu de la politique de la ville à l'échelle d'agglomération à ces deux composantes².

Dans d'autres cas, on trouve un service « politique de la ville » ou « DSU », mais il n'intègre pas forcément les compétences « emploi-insertion » et « prévention de la délinquance ». À Rennes et à Brest, le service « emploi-insertion » n'est pas rattaché au service « politique de la ville », qui assure cependant l'animation pour l'agglomération des questions de prévention de la délinquance. À Nantes, ces compétences sont incluses dans la mission « politique de la ville ».

Plus généralement, le positionnement des compétences « politique de la ville » par rapport aux compétences « emploi-insertion », « prévention de la délinquance », mais également « habitat » rend plus ou moins facile l'articulation entre les différentes politiques. Alors qu'à Rennes, la politique de la ville se définit « en creux » (l'élue communautaire considère que la politique de la ville c'est ce qui reste une fois que l'on a traité de l'habitat, de l'emploi-insertion...), l'articulation semble moins évidente qu'à Nantes où la conduite du PLIE est sous la responsabilité de la mission « politique de la ville » et où le CLS, les CEL, le PLH et le PLIE sont intégrés dans le Contrat de Ville que la communauté urbaine est en charge d'animer.

¹ Soulignons qu'à Angers, une commune fait partie d'un CLS sans pour autant être membre de la Communauté d'Agglomération ; elle va intégrer le CLSPD.

² Ce choix est cependant susceptible d'évoluer, le Président de Saumur Loire Développement souhaite en effet réfléchir à de nouvelles pistes de travail comme l'action éducative, la lutte contre l'illettrisme et l'habitat social.

UNE DÉFINITION PLUS LARGE (MAIS AUSSI PLUS FLOUE) DE LA COMPÉTENCE « POLITIQUE DE LA VILLE » DES AGGLOMÉRATIONS EST EXPÉRIMENTÉE DANS CERTAINS CAS

Au-delà de la définition stricte de la compétence « politique de la ville » des agglomérations suggérée par la loi et restreinte aux questions de prévention de la délinquance et d'emploi-insertion, il ressort que certaines agglomérations ont expérimenté d'autres compétences, en jouant en particulier un rôle d'animation de la politique de la ville. Elles se chargent de l'animation de la transversalité en mobilisant les services et les acteurs de l'agglomération, elles animent le Contrat de Ville. Elles jouent également une fonction ressource en servant de soutien et d'appui aux communes. Il s'agit principalement des agglomérations qui intervenaient déjà auparavant dans la politique de la ville.

1. L'animation et le fonctionnement de la transversalité

L'animation du Contrat de Ville

Les agglomérations jouent souvent un rôle d'animation du Contrat de Ville et notamment de l'équipe opérationnelle. Elles sont également investies de l'évaluation du Contrat.

La mobilisation des autres services de l'agglomération et en particulier du service habitat

Le transfert de la compétence « politique de la ville » à l'agglomération permet, lorsque celle-ci s'est dotée de compétences ayant un lien avec la politique de la ville (habitat, transport...), de les mobiliser, d'attirer l'attention des services sur les territoires prioritaires, d'interpeller les politiques d'agglomération.

À cet égard, les interactions entre la politique de la ville et la compétence habitat sont essentielles. L'habitat et la politique de la ville se retrouvent notamment dans la recherche d'une meilleure répartition du logement social sur l'agglomération, d'une diversification de l'offre de logement social, et d'une plus grande mixité sociale dans l'habitat en général et dans l'habitat social en particulier.

À Rennes, un texte précisant les critères d'intervention de Rennes Métropole au titre de la politique de la ville fait le lien entre la politique de la ville et les autres politiques d'agglomération: « La connaissance fine de territoires en difficultés peut alerter sur des phénomènes à l'œuvre ou à venir sur tout le territoire et interpelle les politiques d'agglomération (questions de peuplement, questions d'accès aux transports...) ». Le service « politique de la ville » de l'agglomération vient ainsi interpeller le PLH ou le PDU lorsque cela est nécessaire, il vient nourrir la réflexion en matière d'habitat (sur le logement des jeunes par exemple).

À Brest, le choix a été fait de constituer une équipe d'agglomération la plus réduite possible pour favoriser les passerelles avec les autres services. Le service DSU est ainsi composé de quatre personnes: une chef de projet, deux chargés de mission quartiers, et une secrétaire. Le service se concentre sur une fonction d'animation des services, les relations transversales avec les autres services sont nombreuses, elles sont assurées par la chef de projet, directrice du service DSU. Il s'agit de répondre aux objectifs affichés dans le volet agglomération du Contrat de Ville: l'accompagnement des politiques de l'habitat, l'accessibilité et la mobilité des personnes dans le cadre des politiques de transport et plus largement d'aménagement du territoire, et la cohérence entre les politiques de développement économique, de l'emploi avec le travail sur l'insertion professionnelle.

Les liens sont particulièrement forts entre le service DSU et le service habitat de la CUB. Ainsi, le groupe thématique habitat du Contrat de Ville constitue une des commissions de la Conférence Intercommunale du Logement. De plus, les réflexions sur les quartiers prioritaires ont vocation à nourrir la stratégie du PLH sur l'agglomération dans son ensemble.

À Nantes, les questions de politique de la ville, d'habitat, d'insertion, de prévention de la délinquance, des gens du voyage et des handicapés se retrouvent dans une même commission, la commission «solidarités».

La mission «politique de la ville» mène des actions transversales. Ainsi, elle est intervenue auprès du GPV Malakoff (qui est rattaché à une autre direction de la Communauté Urbaine de Nantes) pour adosser une démarche de services publics de quartier après avoir fait le constat que l'approche du GPV était très urbaine et qu'elle manquait d'un fil directeur pour son volet social. À terme, les actions mises en œuvre sur le territoire du GPV pourraient irriguer la politique de la ville sur l'ensemble de l'agglomération.

La mise en réseau d'acteurs

Le service «politique de la ville» de Rennes Métropole s'est positionné sur la mise en réseau et l'ingénierie pour les thématiques d'agglomération du Contrat de Ville ne correspondant pas à des compétences explicites de l'agglomération. Ce principe est à la base de son intervention dans le domaine de la prévention de la délinquance comme nous l'avons déjà souligné, mais également dans le domaine de la jeunesse, où elle a par exemple aidé à la mise en place d'un réseau d'élus et d'un réseau d'animateurs professionnels.

2. La fonction ressource: le soutien et l'appui aux communes

L'animation de la politique de la ville par l'agglomération s'oriente parfois vers un soutien et un appui aux communes.

Les agglomérations jouent parfois le rôle de fonction ressource auprès des communes: elles peuvent être amenées à intervenir auprès d'une commune si celle-ci l'invite à le faire.

À Nantes, cela s'est déjà produit par exemple dans le cadre de l'organisation des dispositifs et des démarches participatifs.

À Saumur, l'agglomération s'est engagée à accompagner deux communes souhaitant enclencher la construction de logements sociaux sur leur territoire. Cependant, si ce type d'offres de la part de l'agglomération au monde rural permet de faire avancer la politique de la ville à l'échelle de l'agglomération, la mise en place de dispositifs uniquement dans des logiques de prestation risque de détourner des vrais enjeux de la politique de la ville.

Cette fonction d'animation et de ressource peut conduire parfois l'agglomération à inciter les communes à prendre certaines orientations, à impulser des modes de faire. À Nantes, cela s'est par exemple concrétisé dans l'élaboration et la conduite des projets urbains et sociaux dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Depuis une dizaine d'années, la ville de Nantes incitait en effet les différents quartiers prioritaires à se doter de projets urbains et sociaux. Après la création de la CUN, et après réflexion, la mission « politique de la ville » a incité les communes accueillant des quartiers prioritaires mais ne disposant pas de projet à en élaborer un, suivant l'architecture générale du Contrat de Ville. Cela a conduit par ailleurs à l'apparition progressive de référents territoriaux dans ces quartiers, référents qui sont rattachés aux communes¹.

Par ailleurs, le rôle traditionnel de la politique de la ville que constitue le soutien à l'expérimentation a été repris par certaines agglomérations. À Rennes, les crédits d'agglomération pour le Contrat de Ville sont destinés pour partie au soutien à l'expérimentation. Celui-ci a vocation à rester limité dans le temps : il prend place pendant 2 à 3 ans, période au cours de laquelle les actions sont suivies en continu, et au terme de laquelle une évaluation a lieu. Si l'action est pertinente, le soutien par le Contrat de Ville évolue dégressivement, et une pérennisation par un retour vers le droit commun s'opère.

¹ Les communes auraient souhaité s'en remettre à la CUN pour élaborer les projets urbains et sociaux, mais celle-ci s'y est opposée, considérant que les projets comme les référents territoriaux devaient être du ressort des villes.

ESQUISSE DE BILAN ENTRE AVANCÉES ET DIFFICULTÉS POUR L’AFFIRMATION DE LA COMPÉTENCE POLITIQUE DE LA VILLE EN AGGLOMÉRATION

Si les attentes et les espoirs des uns et des autres vis-à-vis du transfert de la compétence « politique de la ville » aux agglomérations sont souvent forts, les difficultés rencontrées et les nombreuses incertitudes qui pèsent encore sur le fonctionnement de cette compétence ne permettent pas de tirer un bilan définitif de ces évolutions. Certains éléments semblent positifs pour le devenir de la politique de la ville, cependant, il ne découle pas naturellement un mieux-faire du passage de la compétence « politique de la ville » aux agglomérations.

LA MOBILISATION DE L’ENSEMBLE DES COMMUNES DE L’AGGLOMÉRATION : UNE TÂCHE DIFFICILE MAIS PORTEUSE DE SENS POUR LE TERRITOIRE INTERCOMMUNAL

Un nécessaire travail de sensibilisation et de pédagogie auprès des communes pour les impliquer dans la politique de la ville

L’implication de l’ensemble des communes de l’agglomération dans la politique de la ville, alors que cette problématique était étrangère à certaines d’entre elles jusqu’à la parution de la loi Chevènement, n’est pas aisée.

Des communes expriment une peur de perte d’identité dans l’agglomération, des élus font preuve d’une résistance au changement qu’implique la politique de la ville, notamment en matière de transversalité, la notion de solidarité et d’équité n’est pas évidente pour tous... Cela incite parfois à ménager les susceptibilités, à diluer la politique de la ville pour que chacun obtienne sa part du gâteau, et donc à engendrer des consensus non constructifs.

Malgré la mobilité de la population qui se traduit notamment dans les déplacements domicile-travail et dans les parcours résidentiels et qui illustre l'existence d'un bassin de vie constitué par le territoire de l'agglomération voire un territoire plus grand, la concrétisation politique en termes de solidarité est difficile à faire émerger.

Si les questions de prévention de la délinquance et d'emploi-insertion trouvent en général un écho plutôt positif au sein des communes, il est en revanche nécessaire d'user d'une grande pédagogie à leur égard pour aborder les questions d'habitat et de mixité sociale. Cela est particulièrement vrai dans les communes rurales, où l'image du logement social reste très négative, et où il faut expliquer que ces logements ne sont pas uniquement destinés à accueillir des personnes en situation de misère sociale et qu'ils ont leur utilité.

Même s'il s'agit d'un processus de longue haleine, le transfert de la compétence « politique de la ville » aux agglomérations permet peu à peu d'interpeller et de sensibiliser des communes sur un certain nombre de problématiques de la politique de la ville. Elle met par ailleurs des exemples à disposition des communes.

On note parfois une plus grande implication des communes non concernées par des territoires prioritaires depuis le transfert de compétence. À Brest, la participation des élus des petites communes à des réunions qui ne les concerne pas forcément met en exergue leur intérêt pour les problématiques de politique de la ville.

L'intercommunalité ou le communautaire ?

Afin de davantage mobiliser l'ensemble des communes du territoire, il semblerait que souvent, les agglomérations aient fait le choix de l'intercommunalité plutôt que de la supracommunalité pour mettre en œuvre la politique de la ville.

Il s'agit tout d'abord de privilégier le cofinancement par les communes à la mobilisation des crédits d'agglomération. Le cofinancement présente en effet l'avantage d'impliquer clairement les communes participantes.

À Rennes, le financement relève de l'agglomération lorsque ses compétences (habitat, transport, emploi-insertion...) sont directement impliquées. Dans les autres cas, la règle est plutôt le cofinancement.

À Nantes, la ligne de conduite de la politique de la ville est de s'appuyer sur l'intercommunalité. Aussi, lorsque le Contrat de Ville 2000-2006 a été élaboré, il a été choisi de le faire signer à chaque commune de la Communauté Urbaine, elle-même également signataire du Contrat, afin d'obtenir l'adhésion des différents maires¹.

¹ On peut imaginer que si l'élection des représentants communautaires avait lieu au suffrage universel direct, un tel processus serait moins justifié, les élus d'agglomération disposant alors d'une plus grande légitimité.

La politique de la ville, un vecteur d’identité à l’échelle de l’agglomération

La politique de la ville permet ainsi de construire une parole commune sur l’agglomération par la mise en place d’une réflexion et d’outils d’observation à cette échelle.

À Brest, un important travail statistique a été mené récemment pour découper la géographie prioritaire. Il a permis de montrer que les quartiers et la politique de la ville intéressent l’ensemble de la CUB, voire du Pays. Dans un contexte économique local relativement préservé, les quartiers prioritaires sont le reflet de la nécessité à accueillir des populations modestes voire pauvres dans le bassin d’emploi. La géographie prioritaire permet ainsi de poser la question de l’agglomération et du bassin de vie. Intégrée à l’échelon intercommunal, elle permet d’engager la réflexion des quartiers prioritaires dans le cadre du PLH notamment.

UNE ÉVOLUTION DU CONTENU DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

La valorisation de l’entrée thématique

Le transfert de la compétence « politique de la ville » à l’agglomération peut constituer un levier pour faire évoluer le côté parfois figé de cette politique, qui peut se traduire par une logique de guichet plutôt que de projet, en dépassant une vision strictement centrée sur les quartiers.

À Nantes, lors de l’élaboration du Contrat de Ville 2000-2006, le choix a clairement été fait de privilégier l’entrée thématique sur l’entrée territoriale pour mobiliser les acteurs de l’ensemble du territoire communautaire, dont la plupart n’ont pas de quartier prioritaire sur leur commune. Le Contrat de Ville a été élaboré dans l’objectif d’en faire le volet « solidarité » de la CUN.

Ainsi, trois thèmes fédérateurs¹, partagés par toutes les communes de l’agglomération, ont été mis en avant : emploi/insertion/chômage, sécurité/prévention de la délinquance, et habitat.

À Saumur également, la Communauté d’Agglomération revendique le fait de ne pas focaliser ses préoccupations sur les deux quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Cette réorientation de la politique de la ville vers l’entrée thématique est cependant liée également à la spécificité de la politique de la ville dans les régions Bretagne et Pays de la Loire, où les logiques d’exclusion urbaine et de relégation sont un peu moins fortes qu’ailleurs.

Soulignons cependant le cas de Brest où s’exprime une volonté de réorienter le DSU vers les quartiers. Alors que, depuis 1994, le dispositif

¹ Trois autres thèmes, concernant un peu plus spécifiquement les quartiers prioritaires de la politique de la ville, sont inscrits au Contrat de Ville : système éducatif/jeunesse/famille, citoyenneté/gestion sociale/proximité, action sociale/santé.

d'animation de la ville s'était progressivement éloigné des quartiers pour prendre davantage en compte la dimension intercommunale, deux chargés de mission ont été embauchés récemment par la CUB pour intervenir chacun sur trois quartiers. Ils ont pour première tâche de décliner, quartier par quartier, les objectifs généraux du Contrat de Ville, tandis que l'élaboration des projets de quartier est en cours.

Un questionnement de la politique de la ville grâce à l'évaluation par l'agglomération

L'évaluation de la politique de la ville par l'agglomération constitue également un élément de renouvellement car elle permet de la questionner, de la redéfinir, elle est porteuse de sens pour cette politique.

L'AGGLOMÉRATION, UN INTERLOCUTEUR DE POIDS POTENTIEL

L'agglomération peut représenter un interlocuteur dont le poids dépasse celui d'une ville-centre.

À Nantes, le poids que constitue la CUN en tant qu'interlocuteur, vis-à-vis des différentes communes (dans le cadre des projets urbains et sociaux des quartiers), mais également vis-à-vis des autres acteurs de la politique de la ville (Conseil Général notamment), représente ainsi la principale plus-value du transfert de la compétence à l'agglomération.

À Rennes, on constate que le lien entre les compétences d'agglomération (notamment habitat et développement économique) et les actions menées dans les quartiers se voit simplifié depuis le transfert de la compétence « politique de la ville » à l'agglomération.

CONCLUSION

UNE NÉCESSAIRE TENSION ENTRE LES DIFFÉRENTES ÉCHELLES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Si la loi Chevènement a contribué à créer une compétence « politique de la ville » au sein des agglomérations, force est de constater que celles-ci ne sont pas aujourd'hui les seules détentrices de cette compétence, et que si l'intervention à l'échelle d'agglomération peut constituer une plus-value, il apparaît surtout qu'une nécessaire tension doit s'opérer entre les différentes échelles : agglomération / communes/quartiers.

La politique de la ville ne doit pas être marquée « agglomération » dans tous les domaines, elle gagne à ce qu'un aller-retour soit effectué entre les différentes échelles et donc à être partagée entre la proximité et l'intercommunalité.

UN BESOIN DE FORMALISATION DE LA DÉFINITION DE LA COMPÉTENCE « POLITIQUE DE LA VILLE » DES AGGLOMÉRATIONS

Face à une définition législative laconique de la compétence « politique de la ville » des agglomérations, des expérimentations ont été menées dans les différents EPCI. Le besoin de précision formelle du contenu de la compétence émerge aujourd'hui.

Si à Rennes, une annexe à une délibération du Conseil Communautaire est venue redéfinir en mai 2002 les critères d'intervention de Rennes Métropole au titre de la politique de la ville pour la période 2000-2006, ailleurs, aucune précision n'a en général été apportée.

Or, il semble que le manque d'un cadre politique soit à l'origine d'une certaine « dilution » de la politique de la ville depuis le transfert de compétence à l'agglomération. La validation de textes par les élus communautaires définissant précisément la compétence « politique de la ville » de l'agglomération permettrait de cadrer et de légitimer l'action et les expérimentations des professionnels, voire d'ouvrir des portes.



**Centre de ressources politique de la ville
Bretagne Pays de la Loire**

**19 rue Romain-Rolland
44100 Nantes**

**Téléphone 02 40 58 02 03
Télécopie 02 40 58 03 32**

resovilles@resovilles.com

