

**Désenclaver**  
la

# POLITIQUE DE LA VILLE

**CO DEV**

Conseil de développement  
TOULOUSE MÉTROPOLE



Cette première contribution du Codev a été présentée lors des Assises de la politique de la ville qui se sont tenues le 28 avril 2015, à l'initiative de Toulouse Métropole.

## INTRODUCTION

La « politique de la ville » a déjà une longue histoire : plus de 30 ans d'interventions et d'actions. Si elles n'ont pas été sans effet, elles n'ont pas cependant réussi à faire des quartiers de la géographie prioritaire des « quartiers comme les autres », ni à inverser la courbe de la déqualification ou de la « mauvaise réputation » attachées à ces quartiers, pas plus qu'à redonner à leurs habitants des perspectives de sortie de la précarité et de la pauvreté ou l'envie de s'inscrire dans le jeu démocratique : à peine un tiers de participation aux dernières élections (municipales, européennes et départementales) dans certains bureaux de vote. Ce retrait de la vie démocratique est encore plus marqué si l'on prend en compte la sous-inscription sur les listes électorales et l'impossibilité pour une partie des habitants, « étrangers hors Union européenne », de participer aux élections locales, même s'ils vivent à Toulouse depuis longtemps.

En 30 ans, non seulement les quartiers « historiques » de la politique de la ville n'en sont pas sortis, mais de nouveaux territoires s'y inscrivent. Depuis le dernier contrat de ville, la politique de la ville a « gagné » à Toulouse plus de 10 000 habitants supplémentaires. On peut y voir le simple reflet de la forte croissance démographique de la métropole, mais il faut aussi y voir le fait que son dynamisme et son attractivité s'accompagnent d'un risque d'aggravation des inégalités et laissent sur le « bord de la route » une partie de la société métropolitaine.

La politique de la ville, depuis les programmes de démolition-reconstruction initiés par l'ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine), et malgré les CUCS (contrat urbain de cohésion sociale), s'est beaucoup focalisée sur le cadre bâti. Sans doute n'a-t-elle pas été assez attentive aux gens. On peut voir dans le retour au contrat de ville, la volonté de rétablir la politique de la ville sur ses deux pieds («people et place»).

Le Codev considère pour sa part que tout en poursuivant la remise à niveau du cadre bâti des quartiers concernés, le prochain contrat de ville doit s'attacher en tout premier lieu à améliorer les conditions de vie des habitants afin de leur permettre «de sortir des quartiers s'ils le désirent tout en leur donnant envie d'y rester» pour reprendre l'expression de Daniel Béhar.

Il tient également d'entrée à souligner que la politique de la ville ne saurait tenir lieu à elle seule de politique sociale pour la Métropole. Centrée principalement sur de grands quartiers d'habitat social, elle oublie que la pauvreté est aussi localisée de manière plus diffuse dans le territoire métropolitain, dans certains faubourgs toulousains ou noyaux anciens villageois.

Le Codev, après avoir insisté sur la nécessité d'inverser le regard porté sur les quartiers et de relever le défi de la participation, a choisi d'organiser sa réflexion et ses recommandations ou propositions autour des trois échelles mises en jeu par la question du «traitement» des quartiers :

- l'échelle métropolitaine, à laquelle il convient d'installer et de désenclaver la politique de la ville
- l'échelle intermédiaire du territoire de vie dans lequel il convient de réinscrire la géographie des quartiers pour en dépasser les limites
- l'échelle du quartier pour attirer l'attention sur des questions minorées ou qui pourraient faire débat.

# SOMMAIRE

**P.06** CHAPITRE 1  
**INVERSER LE REGARD PORTÉ SUR LES QUARTIERS**

---

**P.07** CHAPITRE 2  
**RELEVER LE DÉFI DE LA PARTICIPATION**

---

**P.10** CHAPITRE 3  
**FAIRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE UNE POLITIQUE  
MÉTROPOLITAINE**

---

**P.15** CHAPITRE 4  
**AGIR À L'ÉCHELLE DU BASSIN DE VIE**

---

**P.16** CHAPITRE 5  
**AGIR DANS LES QUARTIERS DE LA GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE**

---

**P.21** CONCLUSION  
**ÉVALUER LA POLITIQUE DE LA VILLE**

# 1 INVERSER LE REGARD PORTÉ SUR LES QUARTIERS

Aucun autre lieu dans la ville ne suscite autant d'images, de discours, de représentations relayés par les médias, mais aussi le politique. C'est toujours pour en souligner les problèmes, mais aussi les risques qu'ils font peser sur la société, sa cohésion, que les quartiers en politique de la ville sont « mis en mots » et en « stigmates ».

Il est devenu urgent de parler autrement des quartiers de la géographie prioritaire qu'au travers du prisme de la sécurité et de la menace ou des difficultés qui ont fini par produire un archétype du quartier « en difficulté » qui vaut pour sa réalité. Pour sortir d'un registre sémantique aujourd'hui exclusif, et sans pour autant faire montre d'angélisme, il convient de considérer que « les quartiers » sont pour la métropole une ressource plus qu'un problème.

C'est une nécessité car certains objectifs visés par la politique de la ville, comme la diversification de l'offre de logements, ou encore la mixité, buttent sur la question des représentations qui influent sur nombre de comportements individuels ou collectifs.

## La Métropole peut contribuer au changement d'image et de notoriété des quartiers

- en changeant le vocabulaire
- en valorisant la contribution de ces quartiers à l'histoire de la métropole, à son patrimoine, et à la « geste » métropolitaine
- en travaillant avec les médias pour qu'ils fassent évoluer leurs logiciels et cessent « d'événementialiser » les quartiers
- en organisant des événements qui permettent de valoriser les quartiers tout en y faisant venir des gens qui n'en n'ont pas l'habitude: en redessinant le parcours du *Marathon de Toulouse* pour qu'il passe dans le quartier d'Empalot par exemple, ou en réinstallant dans les quartiers de grands événements festifs culturels (comme ce fut le cas du Festival Racines à Reynerie), ou de grands équipements d'agglomération, à l'instar du Métronome.



# 2

## RELEVER LE DÉFI DE LA PARTICIPATION DES HABITANTS

Si l'obligation faite par la loi de créer des Conseils citoyens peut être considérée comme une avancée, la question de la participation des habitants ne s'y résume pas. La focalisation sur leur mise en place n'a pas vraiment permis d'associer les habitants à l'élaboration du contrat de ville autrement que par le biais des associations et des acteurs locaux déjà associés à la démarche.

### **LE PRÉALABLE DE LA RECONNAISSANCE MUTUELLE**

Il ne peut y avoir de mobilisation des habitants sans le préalable d'une reconnaissance des ressources qu'ils apportent au développement métropolitain. Il ne s'agit pas de sous estimer les difficultés, bien réelles, qu'ils rencontrent, mais de reconnaître et valoriser les potentialités qu'ils recèlent, des potentialités qui s'expriment dans la diversité culturelle, dans les énergies collectives et qui se manifestent dans de multiples initiatives spontanées, y compris sur le plan économique. Les habitants, leurs ressources, leurs capacités constituent donc le ressort sur lequel doivent s'appuyer les politiques publiques.

### **DES PRINCIPES FONDAMENTAUX ET DES MÉTHODES**

Cette inversion du regard passe notamment par la construction d'espaces de dialogue entre les institutions et les habitants qui garantissent une véritable réciprocité des points de vue. La confiance réciproque qui pourrait naître de ces échanges devrait se traduire par un nouveau partage des responsabilités et du pouvoir, dans le respect des règles républicaines.

Pour cela, il convient de réunir un certain nombre de conditions :

- mettre chacun en capacité de participer par une formation adaptée, en lui garantissant l'accès à une même information préalable
- établir et énoncer des règles du jeu claires, en particulier sur ce qui est négociable et ce qui ne l'est pas
- organiser des conditions matérielles d'animation du débat permettant une expression libre de chacun (convivialité, médiation « neutre » lors des rencontres et réunions publiques assurée par des professionnels de la médiation, reformulation, validation, restitution, organisation en petits groupes...), mobilisant les outils numériques et débouchant sur des décisions et leur mise en œuvre.

## LES CONSEILS CITOYENS, UN DÉFI ET UN ESPOIR POUR RENOUVELER LA DÉMOCRATIE LOCALE

La mise en place des Conseils citoyens constitue une réelle opportunité après 30 ans d'injonction à la participation. Ils ouvrent la possibilité de corriger le déficit de représentation que ressentent les personnes au chômage et toutes celles et ceux qui se considèrent comme des «sans voix». Les Conseils citoyens pourront jouer un rôle dans la nécessaire réconciliation des habitants avec la vie sociale et politique, susceptible de modifier l'importante abstention lors des scrutins électifs.

Le Codev a noté qu'une véritable mobilisation des associations et des collectifs citoyens est en cours avec l'animation de Toulouse Métropole et l'implication des quatre communes directement concernées (Toulouse, Blagnac, Colomiers et Cugnaux). Cependant, les contraintes du calendrier n'auront pas permis aux Conseils citoyens en cours de constitution de participer pleinement à l'élaboration du nouveau contrat de ville.

En allant au-delà des préconisations de la loi sur la composition des Conseils citoyens (75 % d'habitants tirés au sort au lieu de 51 % prévus dans la loi Lamy), Toulouse Métropole manifeste l'intérêt qu'elle porte à ce dispositif et sa volonté d'encourager l'engagement du plus grand nombre de citoyens.

**Certains point appellent à la vigilance :**

- **Leur composition :** les listes électorales ne sauraient à elles seules constituer un panel représentatif des habitants des quartiers populaires quand on sait qu'une grande proportion n'est pas inscrite sur ces listes pour différentes raisons. L'appel à des volontaires permettra de mobiliser des personnes déjà convaincues. Mais comment mobiliser aussi des habitants souvent à l'écart du débat public, comment aller vers des personnes qui ont une réelle expertise d'usage du quartier et de la ville, mais qui n'ont plus confiance dans les institutions de la République, et plus largement dans la politique? Le Codev essaiera de formuler des propositions en ce sens, mais une première suggestion est d'ouvrir au maximum les possibilités de tirage au sort en prenant comme base d'autres listes que la liste électorale (fichiers EDF, fichiers des bailleurs sociaux...) tout en respectant les règles de la CNIL.

- **Leurs objectifs et leur fonctionnement** : l'expérience montre que lorsqu'il n'y a pas d'enjeu, il n'y a pas de participation. Si les Conseils citoyens sont seulement le « dernier salon » où l'on débat, sans capacité d'action, il y a fort à parier qu'ils seront rapidement désertés. Aussi est-il indispensable de les doter de moyens de fonctionnement en termes de locaux et de moyens humains tout en leur donnant la possibilité d'agir. À ce titre, le Codev suggère d'examiner la possibilité de mettre en place de véritables budgets participatifs d'ampleur suffisante pour que les Conseils citoyens aient réellement le pouvoir d'initier un certain nombre d'actions et de projets, portant notamment sur l'espace public. Les Conseils citoyens auront également un rôle important à jouer dans la définition des priorités et suivi-évaluation des actions en matière de sécurité et de tranquillité publique. Leur travail sur ce point pourrait être enrichi de l'expertise que pourront acquérir les associations œuvrant à l'amélioration des relations entre la Police et les habitants. Des crédits mis à disposition par l'État (par appel à projets) peuvent également soutenir de telles initiatives.

- **Leur suivi-évaluation** : s'il apparaît important au Codev que soient établies des règles communes aux différents Conseils citoyens sous forme d'une charte, puis de proposer à chaque Conseil citoyen d'élaborer son propre règlement intérieur, il lui semble également indispensable d'effectuer un suivi-évaluation « en marchant » de ce dispositif relativement complexe, ceci afin d'en faire évoluer la composition et d'en améliorer le fonctionnement tout en réfléchissant à son articulation avec les conseils et comités de quartier. À l'échéance de deux ans, une mise à plat devrait permettre de tirer des leçons de l'expérience et de remanier le dispositif si nécessaire.

Le Codev propose de contribuer à ce suivi-évaluation, mais également de trouver des modalités de travail avec les Conseils citoyens pour inscrire leurs réflexions et propositions à l'échelle métropolitaine.

### » Les premières propositions du Codev

1. Mettre en place de véritables budgets participatifs
2. Mettre leurs membres en situation d'être acteurs par un accès organisé à l'information et aux formations nécessaires
3. Fournir de réels moyens de fonctionnement sur le plan matériel et humain

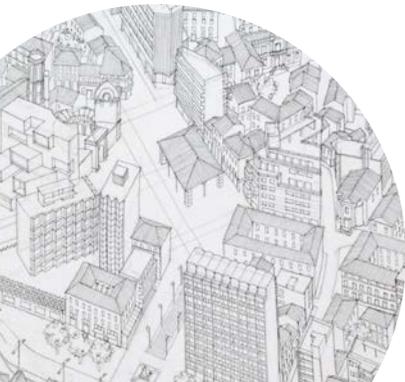
# 3 FAIRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE UNE POLITIQUE MÉTROPOLITAINE

## L'AFFAIRE DE TOUS

La politique de la ville doit devenir une politique métropolitaine, pas seulement parce que la loi le dit, mais bien parce que c'est la seule échelle à laquelle les processus ségrégatifs peuvent être infléchis. Elle est l'affaire de tous et pas seulement des maires des communes où sont localisés les quartiers de la géographie prioritaire.

Puisque qu'elle est l'affaire de tous les élus, c'est donc à l'échelle métropolitaine que doit en être organisée l'ingénierie, en lui confiant une double fonction, d'impulsion, mais également d'animation et de mise en réseau des ingénieries de proximité. C'est également à cette échelle qu'elle doit être mise à l'agenda d'une commission d'élu-e-s, sans en créer une qui lui soit spécifiquement dédiée. La commission « cohésion sociale » pourrait s'en saisir, ce qui présenterait l'intérêt de « désenclaver » la politique de la ville pour la replacer dans une réflexion et une stratégie plus large visant à produire de la cohésion sociale à l'échelle de l'ensemble de la Métropole.

Affirmer que la politique de la ville est l'affaire de tous, c'est aussi dire que c'est l'affaire de la société dans son ensemble dans la mesure où les comportements individuels, résidentiels en particulier, contribuent aux phénomènes de ségrégation. Comment lutter contre les stéréotypes, les peurs qui génèrent ces attitudes de rejet, d'éviction, de mise à distance ou qui font des habitants de ces quartiers les boucs émissaire des maux qui affectent une partie du corps social? Ces interrogations ne sont pas en dehors du champ des politiques publiques. Elles relèvent de la politique, au sens où elles interrogent le fonctionnement de la « cité » et doivent donc être mises dans le débat public.



### **RÉÉQUILIBRER PAR UNE OFFRE DE LOGEMENTS SOCIAUX BON MARCHÉ RÉPARTIE DE MANIÈRE PLUS ÉQUITABLE**

Les processus ségrégatifs à l'œuvre mettent en jeu l'ensemble des territoires de la métropole : c'est bien parce que certains territoires se ferment ou sont devenus inaccessibles que la pression sociale s'exerce et s'accroît sur d'autres. Ces quartiers assurent donc une véritable fonction pour l'ensemble de la métropole, celle de « porte d'entrée » de la métropole, au sens où ce sont ces quartiers qui assument une fonction d'accueil et de transit des populations arrivantes, dépourvues de ressources monétaires suffisantes pour se loger ailleurs, et pour partie issues des nouveaux flux migratoires.

Si l'on considère que cette concentration n'est pas optimale (c'est le présupposé des politiques de la ville), et qu'il convient de travailler à la déghettoisation de ces quartiers pour qu'ils redeviennent des quartiers ordinaires, celle-ci ne saurait s'opérer à la seule échelle des quartiers ou de l'espace communal dans lequel ils sont insérés, mais bien à l'échelle de la métropole. Cela suppose que l'ensemble des territoires de la métropole participe à un effort de rééquilibrage de l'offre HLM bon marché, effort auquel toutes les communes doivent contribuer. C'est ce que vient de rappeler la lettre rédigée par l'État, concernant la programmation 2015 qui indique que la production de logements sociaux ne doit plus se faire au cœur des quartiers de la géographie prioritaire, mais que l'effort doit se porter « au dehors », dans les autres quartiers ou dans les communes qui en sont peu pourvus.

Se conformer aux objectifs de la loi SRU (Solidarité et renouvellement urbains), récemment réévalués au seuil de 25%, ne suffit pas, tant l'accessibilité du logement social dépend de la typologie de son financement. L'effort doit donc porter avant tout sur la production de logements financés par le PLAI (prêt locatif aidé d'intégration) ou par le PLUS (prêt locatif à usage social) accompagnée de toute aide permettant d'en abaisser le coût : maximisation de la subvention apportée par les collectivités locales, mise à disposition de foncier...

Si les territoires métropolitains, en dehors des quartiers de la géographie prioritaire, ne participent pas à cet effort, y restent fermés, le risque est alors grand que l'offre HLM bon marché soit essentiellement produite à leurs abords (dans le périmètre des 300 mètres où les bailleurs sociaux bénéficient d'une TVA réduite), avec pour effet, à terme, de dilater la géographie prioritaire, à rebours de ce que recherche la politique de la ville, à savoir la résorber. On serait alors bien loin de la volonté de « déghettoiser ».

## RÉÉQUILIBRER PAR DES POLITIQUES D'ATTRIBUTION CONCERTÉES

Rééquilibrer l'offre de logements bon marché, c'est à la fois accroître à l'échelle de la Métropole la construction de logements à bas niveau de loyer, mieux la répartir, mais c'est aussi organiser de manière concertée et transparente l'attribution des logements HLM au niveau intercommunal, en mobilisant l'ensemble des acteurs : les bailleurs sociaux bien sûr, mais également tous les réservataires : État, collectivités locales, gestionnaires du « 1% » dont les stratégies sont loin d'être convergentes et qui peuvent peser, chez certains bailleurs, sur plus des trois quarts du parc. C'est donc bien en réunissant toutes les parties prenantes que pourront s'établir par petits pas de nouvelles règles du jeu. En la matière, la métropole toulousaine n'en est encore qu'aux balbutiements, là où d'autres se sont engagées plus résolument et depuis plus longtemps dans des dispositifs partenariaux, associant collectivités, bailleurs, réservataires et services de l'État (en raison de sa responsabilité en matière de DALO) qui permettent d'infléchir les processus de tri, par exemple par la définition en commun de *scoring* permettant d'objectiver les critères d'attribution.

La possibilité récente donnée aux organismes HLM de fixer le niveau des loyers demandés, non plus par référence au mode de financement du logement, mais en fonction des caractéristiques du locataire, peut également ouvrir à des formes de rééquilibrage, mais à dose probablement homéopathique.

Cependant, compte tenu de l'actuelle configuration de la métropole toulousaine, marquée par une très forte concentration du parc HLM bon marché sur le seul territoire de la ville centre, et pour celui-ci, en grande partie sur le secteur sud-ouest, cette politique de rééquilibrage, qui suppose l'engagement solidaire de l'ensemble des maires, et leur engagement dans la durée, mettra du temps avant de produire des effets et d'atténuer la pression qui s'exerce sur les quartiers en politique de la ville.

## RECONNAÎTRE ET VALORISER LA FONCTION D'ACCUEIL MÉTROPOLITAIN DES QUARTIERS DE LA GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE

Aussi nous semble-t-il important, parallèlement à l'engagement de cette politique de rééquilibrage, de réfléchir à la manière dont la fonction d'accueil qu'assument aujourd'hui les quartiers « en politique de la ville » puisse être mieux organisée, voire confortée. Et cela pas simplement sous effet de contrainte (parce que le rééquilibrage attendu tardera à se manifester), mais parce qu'ils offrent un étayage communautaire qui

peut faciliter l'insertion. Comment les communes qui en sont dépourvues ou qui ne disposent pas d'un environnement pouvant faciliter l'insertion socio-économique des populations en situation de chômage et de précarité (parce qu'elles sont trop éloignées des transports en commun ou mal reliées aux pôles d'emploi), peuvent-elles y contribuer, au nom de la solidarité, en échange du « service » qui leur est ainsi rendu ?

Cette question interroge les critères d'allocation des ressources budgétaires entre les communes au sein de la Métropole. Elle pourrait conduire à prendre en considération dans cette répartition d'autres éléments que celui du poids démographique. Mais cette contribution peut aussi s'exercer par des initiatives à la portée de toutes les communes, même les plus petites ou les moins équipées, qui peuvent participer à tisser des liens et lutter contre les préjugés :

- en initiant par exemple des échanges entre des classes des écoles primaires des quartiers de la géographie prioritaire et des écoles périurbaines afin d'engager un travail en commun.

- ou par la mise en relation intergénérationnelle de populations qui ne se rencontrent pas : « les chibanis » des quartiers de la géographie prioritaire avec des classes de collège ou de lycée pour enrichir l'histoire enseignée d'autres points de vue...

### **DÉSENCLAVER LA POLITIQUE DE LA VILLE ET NE PAS LA RÉDUIRE À SA SEULE FOCALISATION SUR LA GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE**

La conjugaison du critère retenu (niveau de pauvreté) et d'un seuil minimal de population a conduit à ne pas retenir les « îlots » de pauvreté. Il délaisse également, en raison des effets d'arbitraire de tout périmètre, les franges des quartiers de la géographie prioritaire. Désenclaver la politique de la ville, c'est donc poser la question de la définition d'une politique de cohésion sociale à l'échelle de l'ensemble métropolitain. Une politique capable d'embrasser l'ensemble de ces territoires qu'ils soient ou non labellisés et capable également d'intégrer des territoires qui se fragilisent et sur lesquels apparaissent des signaux faibles de déqualification. C'est en particulier le cas de grandes opérations d'urbanisation récente telles que la ZAC de Borderouge ou la ZAC Saint-Exupéry dont l'évolution invite à réfléchir à d'autres modes de production de la ville. C'est aussi la penser à l'échelle de la métropole réelle qui déborde largement de l'actuelle Métropole institutionnelle, « tronquée » pour le moment au sud et au sud-est.

### **MOBILISER LES POLITIQUES ORDINAIRES ET LE DROIT COMMUN**

La politique de la ville est une politique publique dont la mise en œuvre suppose qu'elle soit désenclavée. Ce n'est pas une politique sectorielle ou thématique qui s'ajoute aux autres, dont le financement ne serait assuré que par des financements dédiés ou ciblés. C'est une politique qui doit entrer dans tous les registres de l'action publique avec la volonté que les politiques « ordinaires », de droit commun, de l'emploi, de l'habitat, de la culture, des sports soient mobilisées dans les quartiers de la géographie prioritaire à même hauteur qu'ailleurs, les financements de la politique de la ville devant permettre de faire plus ou mieux.

### **FAIRE EN SORTE QUE TOUS LES DOCUMENTS MÉTROPOLITAINS PRENNENT EN COMPTE LES ENJEUX DE LA POLITIQUE DE LA VILLE**

Les enjeux qu'elle porte doivent être inscrits dans les politiques et schémas ordinaires: enjeux de rééquilibrage de l'habitat social très bon marché dans le SCoT (Schéma de cohérence territoriale) et dans le PLUiH (Plan local d'urbanisme) à venir; enjeux d'accès ou de retour à l'emploi dans le schéma de développement économique... La Métropole doit être exigeante et interroger chacune de ses politiques sectorielles et thématiques sur leur contribution effective à l'inflexion des processus qui ont produit les quartiers de la géographie prioritaire. Elle doit également s'assurer que les choix qu'elle opère (en matière d'urbanisation ou d'équipement par exemple) contribuent à lever les difficultés urbaines et sociales que ces quartiers connaissent.

### **INTÉGRER CES QUARTIERS DANS LE PROJET MÉTROPOLITAIN**

Parallèlement, alors que Toulouse Métropole engage l'élaboration d'un projet métropolitain qui doit servir à la fois de cap et de socle commun à l'ensemble des politiques qu'elle développera, il convient de veiller à ce que les quartiers, et notamment leur fonction de « porte d'entrée », soient reconnus et intégrés. Il conviendra également que la volonté de lutter contre les processus socio-économiques qui organisent les ségrégations, les fractures, les fragmentations du territoire métropolitain soit affirmée, à même hauteur que celle d'assurer son développement.

# 4 AGIR À L'ÉCHELLE DU BASSIN DE VIE

## ENTRE MÉTROPOLE ET COMMUNE, UNE NÉCESSAIRE ÉCHELLE INTERMÉDIAIRE, CELLE DE LA VIE QUOTIDIENNE, POUR CONDUIRE LE PROJET URBAIN

Pour que la fonction d'accueil soit assurée à l'échelle métropolitaine, il ne suffit pas de conforter les quartiers et/ou de rééquilibrer le parc HLM facilement accessible, il faut accompagner cette production par des politiques adaptées : offre de transport en commun, services adaptés à la « mise en mouvement des trajectoires individuelles » (accès à la formation-qualification, à l'emploi, aux services de santé...), politiques d'accès aux équipements et à l'offre culturelle, sportive... C'est à l'échelle des bassins de vie et d'habitat, à laquelle s'organise la vie quotidienne des habitants de la Métropole, qu'il faut concevoir la création et le développement de cette offre. Cette échelle n'est pas celle de la commune, elle est souvent pluri-communale et conduit des communes voisines à coopérer pour mieux répondre aux attentes de leurs habitants. C'est une autre manière d'appréhender les quartiers en les réinscrivant dans leur bassin de vie pour en faire aussi une échelle de gouvernance qui aurait le double avantage de permettre de dépasser les limites communales pour penser le devenir des quartiers et leur desserte dans un environnement plus large mobilisant un ensemble de communes.

À titre illustratif, n'aurait-on pas à gagner à replacer les quartiers du Mirail dans les dynamiques urbaines et sociales des quartiers et communes dont ils sont proches (Lafourguette, Cugnaux, Villeneuve-Tolosane, Portet-sur-Garonne, Tournefeuille) ? D'autres quartiers « en politique de la ville » se trouvent pareillement aux limites de leur commune de rattachement.



# 5

## AGIR DANS LES QUARTIERS DE LA GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE

Le Codev n'a pas souhaité, dans cette première contribution, passer en revue tous les champs d'action de la politique de la ville telle qu'elle s'exerce dans les quartiers de la géographie prioritaire, embrassant tous les registres de l'activité humaine (se loger, habiter, se former, travailler, pratiquer des activités sportives, culturelles, ou de loisirs...). Il a plutôt souhaité attirer l'attention sur des questions absentes ou minorées ou qui pourraient faire débat.

### **POURSUIVRE LA REMISE À NIVEAU DU CADRE DE VIE**

Les politiques menées dans le cadre du PNRU (Programme national pour la rénovation urbaine) ont conduit à l'élaboration de projets ambitieux de démolition-reconstruction, de réhabilitation, de recomposition des espaces publics, de création d'équipements publics qui participent à la transformation du cadre de vie. Si l'effort a été conséquent, il convient de le poursuivre pour ne pas laisser ces quartiers, déjà en chantier permanent depuis plus de dix ans, inachevés ou en suspens, ce qui renforcerait le sentiment souvent ancré chez les habitants de ces quartiers de n'être pas vraiment considérés... Il convient donc d'aller au bout de leur rénovation, ce qui suppose de rendre les arbitrages financiers nécessaires au bon achèvement des réaménagements prévus, au-delà des reconstructions et réhabilitations... car le « diable est dans les détails »... de la qualité de traitement des espaces publics et en particulier de celle des matériaux utilisés qui doit être équivalente à ce que l'on trouve ailleurs. L'aménagement des espaces publics, de pied d'immeuble ou communs doit avant tout répondre aux usages souhaités des habitants dont l'expertise d'usage doit être sollicitée.

La reconstruction dans les quartiers bénéficiant d'un PRU a souvent fait le pari, afin de diversifier la typologie et le statut des logements, d'y amener la promotion privée pour développer en particulier une offre en accession sociale. Cet objectif peine à se concrétiser pour des raisons qui ne tiennent pas seulement aux effets immobiliers de la crise, mais également à des effets de concurrence mal régulée entre des offres de logements qui visent en partie les mêmes ménages : ouverture à l'urbanisation des parcelles libérées dans les quartiers de la géographie prioritaire insuffisamment planifiée et échelonnée ; proposition d'accession à la propriété dans le logement social ancien requalifié à un prix très compétitif ; préférence

des opérateurs pour les franges des quartiers de la politique de la ville qu'ils jugent plus attractives du fait du refus de leur clientèle potentielle à habiter au cœur de quartiers dont l'image reste négative.

Malgré leurs limites, ces opérations d'accession sociale à la propriété au sein des quartiers de la géographie prioritaire offrent à leurs habitants la possibilité de devenir propriétaires sur place ou à proximité immédiate de leur ancien logement. En limitant la « fuite » des ménages les moins en difficulté vers d'autres secteurs tout en leur permettant de maintenir les liens de solidarité avec leurs proches (notamment les solidarités familiales dont les jeunes ménages avec enfants ont besoin), ces opérations contribuent à la diversité sociale des quartiers de la politique de la ville et de leurs abords. En revanche, elles ont peu d'effets positifs sur l'image des quartiers auprès d'acquéreurs potentiels de logements dans la métropole toulousaine.

Si l'objectif recherché de la diversification du parc immobilier doit être poursuivi, ce n'est pas, dans le contexte actuel, par la seule venue d'opérateurs privés qu'elle peut être assurée.

**Le Codev suggère quelques pistes de travail :**

- La demande faite aux bailleurs sociaux de prendre le relais d'opérateurs privés défaillants ne devrait pas se faire « au coup par coup », mais devrait être posée comme une stratégie inscrite dans le temps long. Ils sont en effet les seuls à pouvoir parier sur la restauration d'une attractivité globale des quartiers sur le moyen et long terme. Il conviendrait donc de clarifier l'attente de la Métropole à leur égard et de mieux prendre en compte le rôle qu'ils peuvent jouer dans la diversification de l'offre de logements.

- La stratégie de diversification de l'offre de logements et des opérateurs gagnerait en cohérence et en efficacité si elle était pensée à l'échelle du secteur dans lequel chaque quartier de la politique de la ville s'insère, pour limiter les effets de concurrence entre des opérations localisées à l'intérieur des quartiers et des opérations, identiques, localisées aux franges où à proximité.

- Enfin, peut-être conviendrait-il de passer avec les opérateurs privés des « marchés » associant la possibilité de réaliser des programmes immobiliers sur le territoire de la Métropole à un engagement à développer une opération dans les quartiers de la géographie prioritaire.

## **PORTER ATTENTION AUX DEMANDEURS D'EMPLOI QUALIFIÉS ET DIPLÔMÉS**

Les actions de formation ou d'insertion professionnelle se focalisent sur les publics en échec, peu ou pas qualifiés, mais elles « oublient » les difficultés rencontrées par des habitants, hommes et femmes, qualifié-e-s, pourvu-e-s de diplômes et qualifications et qui se heurtent à un déficit de « capital social » (ils n'ont pas les relations et ne sont pas inscrits dans les réseaux d'interconnaissance qui facilitent l'accès à un emploi) aux effets de la discrimination (au nom, au faciès, à l'adresse).

Il est d'autant plus nécessaire qu'ils puissent trouver un emploi en rapport avec leur niveau de formation et de qualification qu'il s'y joue la crédibilité du modèle républicain (être assuré-e- d'une place à hauteur des efforts personnels consentis et de son mérite scolaire) pour eux mêmes et pour celles et ceux qui sont « spectateurs » de leur échec ou de leur réussite (« petits frères »).

### **» Proposition du Codev**

- Organiser et pérenniser un système de parrainage mobilisant des salarié-e-s ou retraité-e-s ayant assumé des fonctions d'encadrement et de responsabilité et qui pourraient mettre à disposition de ces diplômé-e-s leur « entrent » et « capital social ».
- Initier un conseil rassemblant des représentants des milieux de la formation et de l'Université, des milieux de l'entreprise et de l'accompagnement à l'emploi pour aider à la structuration d'une filière efficace d'accès à l'emploi pour ce public.

## **LUTTER CONTRE LES DISCRIMINATIONS**

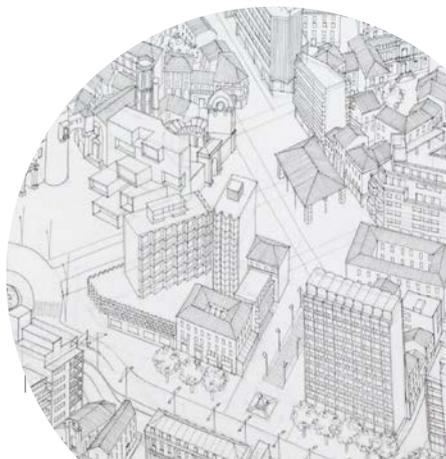
Elle doit être organisée à l'échelle métropolitaine et doit mobiliser l'ensemble des services publics et parapublics, mais également les acteurs économiques au premier rang desquels les employeurs, sans oublier les « lieux » et établissements de la nuit, autour de « chartes de bonnes pratiques » à condition qu'elles soient assorties d'obligations de résultat pour ne pas en rester au seul déclaratif. Il s'agit là d'une question que le Codev considère comme importante et qu'il se propose de traiter en soi dans les prochains mois (question que sa contribution sur l'emploi identifie également).

### VALORISER L'ENTREPRENEURIAT

Les dispositifs de retour vers l'emploi restent d'abord focalisés sur le salariat et souvent sur des dispositifs précaires de salariat (CDD, temps partiels contraints...) et des tâches peu valorisées. Nombre d'habitants et d'habitantes disposent de savoir-faire qui pourraient donner lieu à création d'une activité et l'on sait que dans les phases d'installation des vagues précédentes d'immigration, les trajectoires d'insertion professionnelle se sont pour partie appuyées sur une activité de commerçant, d'artisan ou de petit entrepreneur. Si, face au chômage et aux difficultés à trouver un emploi salarié, nombre d'habitants des quartiers envisagent de s'installer, et pour certains se lancent dans l'aventure, ils butent sur des difficultés à la fois financières et administratives (complexité des démarches...) en l'absence d'un accompagnement adapté. Ces compétences existent dans la métropole, mais elles ne sont pas assez lisibles ou accessibles depuis les quartiers de la géographie prioritaire. Une réponse à cet enjeu a pris la forme de la mise en place de la plateforme « Empalot Initiative et Création » par la Région, initialement localisée dans le quartier d'Empalot, maintenant rebaptisée « Emploi, Initiative et Création » et installée au Mirail.

#### » Suggestion du Codev

- Favoriser la création d'un tiers-lieu permettant aux porteurs de projet d'exprimer leurs besoins
- Amener les acteurs au contact des demandeurs d'emploi dans les quartiers à mieux intégrer cette filière d'insertion par l'entreprenariat
- Mettre en place dans les quartiers des pépinières (mise à disposition de locaux et de services, à l'exemple de ce que vient d'initier à Reynerie la SA Patrimoine) et des locaux adaptés à l'artisanat.

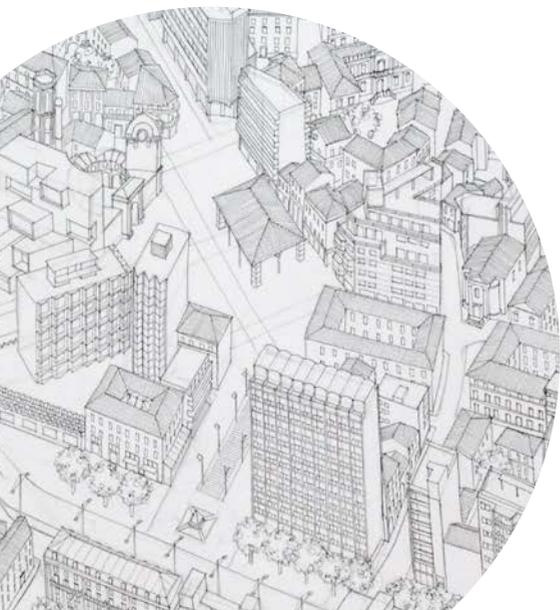


### **« PARIER » DAVANTAGE SUR LES CAPACITÉS D'INITIATIVES DES FEMMES, LES SUSCITER ET LES APPUYER**

La politique de la ville est beaucoup focalisée sur les adolescents et jeunes adultes. Elle pourrait prêter davantage attention aux femmes, d'une part pour étayer leur « envie de s'en sortir » par des services et équipements appropriés (crèches, gardes d'enfants leur permettant de libérer du temps pour se former et pour chercher du travail...), et d'autre part parce qu'elles jouent un rôle essentiel dans la vie sociale des quartiers, mais également dans l'éducation des enfants (qu'elles assurent pour un grand nombre seules).

### **FACILITER LA CONSTRUCTION DE MOSQUÉES PERMETTANT AUX HABITANTS DE RELIGION MUSULMANE DE PRATIQUER LEUR CULTE DANS DES CONDITIONS DIGNES**

Il y a là une certaine urgence : aucune mosquée digne de ce nom à Toulouse, réellement inscrite dans l'espace public... Des préfabriqués, une mosquée inachevée, des bâtiments recyclés... pour l'ensemble des croyants. Pour autant il n'est pas nécessaire que toutes les mosquées soient construites dans les quartiers ou à leur proximité, car si la présence de musulmans est manifeste dans ces quartiers, elle est également réelle dans le reste de la ville centre et des autres communes de la Métropole. Si les communes restent un échelon essentiel du dialogue avec les associations cultuelles, la Métropole apparaît toujours davantage comme l'échelle où peut se réfléchir une politique de soutien à une offre de lieux de culte qui contribue à « désenclaver » la religion musulmane.



# CONCLUSION

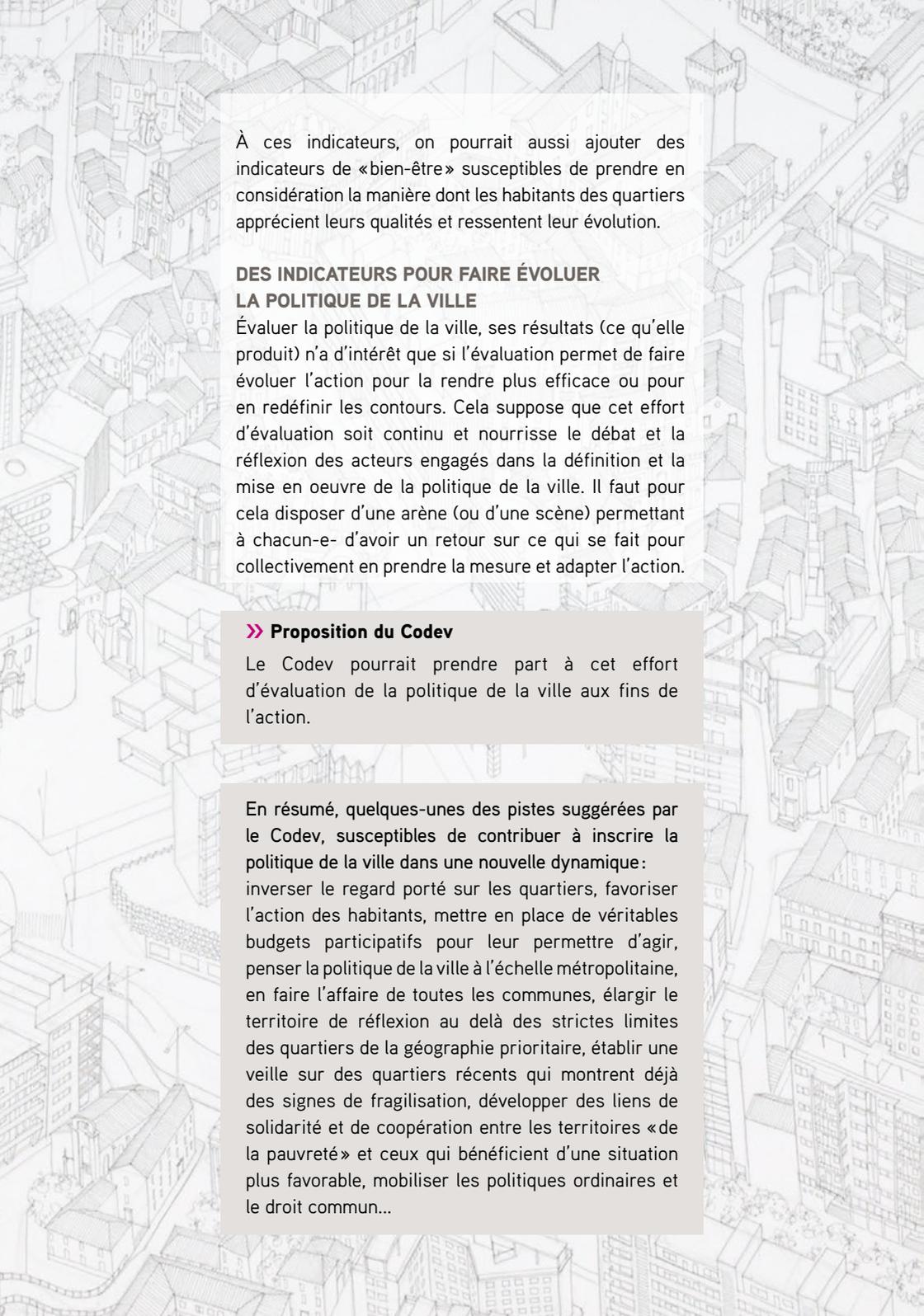
## ÉVALUER LA POLITIQUE DE LA VILLE

### **DES INDICATEURS PLUS PERTINENTS QUE LES RATIOS HABITUELS**

Évaluer la politique de la ville nécessite d'être bien « outillé », de disposer d'une veille permanente, d'une capacité d'observation, d'objectivation par l'analyse. Trop « d'observations » empruntent à la rumeur ou ne sont pas étayées, s'amplifient dans un contexte, celui des quartiers, où la réactivité peut facilement prendre le pas sur la nécessaire prise de distance ou la recontextualisation. Combien de faits « mineurs » sont ainsi majorés, dont la surinterprétation distord la réalité et participe à la construction d'un certain nombre de figures relevant du risque, de la menace...

Il convient donc de faire évoluer les dispositifs et indicateurs d'évaluation de la politique de la ville : les indicateurs ne manquent pas, mesurant l'évolution du chômage, de l'échec scolaire, des « incivilités » et actes délictueux... Centrés de manière statique sur « le stock », que nous apprennent-ils ? Généralement que les quartiers ne vont pas bien ou pas mieux, signant ainsi l'échec de la politique de la ville.

Peut-être conviendrait-il de disposer d'indicateurs plus dynamiques, indexés sur les flux, de mobilité à l'intérieur des quartiers, de sortie des quartiers : car les habitants des quartiers que les dispositifs de la politique de la ville ont contribué à remettre en mouvement, en leur permettant d'accéder à un emploi, d'améliorer leur niveau de revenu, ne restent pas dans les quartiers. Beaucoup les quittent. En d'autres termes, là où la politique de la ville réussit, elle ne se donne pas les moyens de « tracer » cette réussite.



À ces indicateurs, on pourrait aussi ajouter des indicateurs de « bien-être » susceptibles de prendre en considération la manière dont les habitants des quartiers apprécient leurs qualités et ressentent leur évolution.

### **DES INDICATEURS POUR FAIRE ÉVOLUER LA POLITIQUE DE LA VILLE**

Évaluer la politique de la ville, ses résultats (ce qu'elle produit) n'a d'intérêt que si l'évaluation permet de faire évoluer l'action pour la rendre plus efficace ou pour en redéfinir les contours. Cela suppose que cet effort d'évaluation soit continu et nourrisse le débat et la réflexion des acteurs engagés dans la définition et la mise en oeuvre de la politique de la ville. Il faut pour cela disposer d'une arène (ou d'une scène) permettant à chacun-e d'avoir un retour sur ce qui se fait pour collectivement en prendre la mesure et adapter l'action.

#### **» Proposition du Codev**

Le Codev pourrait prendre part à cet effort d'évaluation de la politique de la ville aux fins de l'action.

En résumé, quelques-unes des pistes suggérées par le Codev, susceptibles de contribuer à inscrire la politique de la ville dans une nouvelle dynamique :

- inverser le regard porté sur les quartiers, favoriser l'action des habitants, mettre en place de véritables budgets participatifs pour leur permettre d'agir, penser la politique de la ville à l'échelle métropolitaine, en faire l'affaire de toutes les communes, élargir le territoire de réflexion au delà des strictes limites des quartiers de la géographie prioritaire, établir une veille sur des quartiers récents qui montrent déjà des signes de fragilisation, développer des liens de solidarité et de coopération entre les territoires « de la pauvreté » et ceux qui bénéficient d'une situation plus favorable, mobiliser les politiques ordinaires et le droit commun...



**Conseil de développement  
TOULOUSE MÉTROPOLE**

Le Codev remercie toutes les personnes, membres du Codev et invitées, qui ont participé à l'élaboration de cette contribution.

*Juin 2015*

Rédaction : Codev Toulouse Métropole  
Maquette : Direction de la communication – Toulouse Métropole  
Réalisation : studio Pastre  
Illustration : Pascal Ruetsch - [www.villesimaginaires.fr](http://www.villesimaginaires.fr)  
Impression : Imprimerie Ménard à Labège

---

**Codev Toulouse Métropole - Conseil de développement**

Arche Marengo - 3<sup>e</sup> étage  
1, allée Jacques-Chaban-Delmas - 31500 Toulouse  
05 31 22 92 13  
[codev@toulouse-metropole.fr](mailto:codev@toulouse-metropole.fr)  
[www.codev-toulouse.org](http://www.codev-toulouse.org)

## Faire de la politique de la ville une politique métropolitaine

Après avoir insisté sur la nécessité d'inverser le regard porté sur les quartiers et de relever le défi de la participation, le Codev a choisi d'organiser sa réflexion autour de trois échelles : l'échelle métropolitaine, à laquelle il convient d'installer et de désenclaver la politique de la ville, l'échelle intermédiaire du territoire de vie et celle des quartiers de la « géographie prioritaire ».

### Codev Toulouse Métropole

Instance transversale et pluridisciplinaire, le Codev est un lieu d'expertise citoyenne : par ses travaux et ses débats, il contribue à la réflexion des élus sur les projets et les politiques communautaires. Force de proposition auprès de Toulouse Métropole, il contribue également au débat public.  
[www.codev-toulouse.org](http://www.codev-toulouse.org)