

# INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

## COHÉSION URBAINE ET SOCIALE: PASSER D'UNE POLITIQUE D'EXCEPTION À UNE POLITIQUE D'INCLUSION

CONTRIBUTION AU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL  
DES VILLES DU 27 OCTOBRE 2023

Les habitants et les acteurs associatifs des quartiers populaires sortent d'années éprouvantes. Que ce soit en termes de qualité de vie, d'épanouissement, de capacité à se projeter vers l'avenir, les épreuves récentes n'ont fait qu'aggraver les écarts entre les quartiers populaires et les autres territoires. Pourtant, alors que notre pays renoue avec la croissance et le plein emploi, les quartiers populaires ont une place à prendre. Une place singulière car les quartiers populaires ne sont pas des quartiers comme les autres: leur histoire, leur urbanisme, leurs richesses, leurs difficultés les démarquent parfois, sans pour autant les séparer des villes et des bassins de vie dans lesquels ils s'intègrent.

Poser la question de la place et du rôle des quartiers populaires renvoie à la question, plus large, de la lutte contre la pauvreté (quand deux ménages sur trois vivant sous le seuil de pauvreté habitent hors quartier prioritaire de la politique de la ville). C'est aussi souligner l'importance de ces quartiers dans lesquels il est encore possible de se loger à moindre coût: ils jouent un rôle essentiel dans les parcours résidentiels et les parcours de vie dans et en dehors du quartier, à l'échelle d'un territoire.

Depuis plus de quarante ans la France mène une politique spécifiquement dédiée aux quartiers populaires: la politique de la Ville. Il faut saluer les réussites et les mérites d'une politique résolument moderne à ses

débuts: territorialisée, transversale, participative, partenariale... La politique de la Ville a changé la vie et le quotidien de très nombreux habitants, grâce au programme national de rénovation urbaine qui a profondément modifié le visage des quartiers, grâce aux efforts de désenclavement, grâce au retour des services publics, grâce à la vitalité du tissu associatif, porteur d'expérimentations, d'innovations, de démarches participatives engagées de longue date, et qui a été au rendez-vous de la crise Covid.

Pourtant, le sentiment qui domine aujourd'hui est celui d'un épuisement: épuisement des acteurs associatifs locaux forcés «d'entrer dans des cases», de répondre aux appels à projet qui fragmentent et qui déstabilisent; épuisement des élus locaux et des services déconcentrés de l'État appelés à jongler entre les dispositifs et les labels en tous genres, qui restreignent la réflexion et le champ d'action; et bien évidemment épuisement d'une grande partie des familles de ces quartiers pour qui le «reste à vivre» ne suffit plus à se nourrir convenablement, ne permet pas de partir en vacances, interdit de se divertir.

Les violences urbaines de juillet 2023 ne doivent pas occulter les réponses qui doivent être apportées à ce sentiment d'épuisement.

**La politique de la Ville a dévoyé sa philosophie initiale au profit d'une approche trop rigide, verticale, descendante, normée, uniforme, fonctionnant par à-coups, de nouvelles mesures chassant les précédentes sans inscription dans une logique d'intervention structurée et partagée.**

Alors que les quartiers populaires se sont étendus, au fil des années et des zonages, à d'autres formes urbaines que les grands ensembles et à d'autres territoires que les banlieues de grandes villes<sup>1</sup>, la politique de la Ville n'a pas semblé capable de faire évoluer ses représentations, d'adapter son action, naviguant, selon les contextes locaux, entre une politique pas tout à fait cogérée, pas tout à fait déconcentrée, pas tout à fait décentralisée.

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de février 2014 a permis plusieurs avancées, dont la responsabilité intercommunale du pilotage du contrat de ville. Un mandat plus tard, marqué par la mise en œuvre de la loi NOTRe, si la question du portage intercommunal ne se pose plus, si certaines communautés et métropoles sont allées très loin dans la mobilisation des politiques dont elles ont la responsabilité, d'autres (notamment en Île-de-France) ont encore besoin de renforcer leur projet de cohésion urbaine et de parfaire, dans une logique de bloc local, leurs coopérations avec les communes concernées.

Dès lors comment retrouver de l'autonomie d'action, de la prise d'initiatives, tant du côté des collectivités territoriales que de l'État local ? C'était l'objectif du « pacte de Dijon », signé en juillet 2018 entre le Gouvernement, France urbaine et Intercommunalités de France. Ses propositions restent d'actualité : concentrer l'action des intercommunalités autour du développement économique et de l'emploi, des mobilités et de l'habitat ; et repenser le partenariat avec l'État autour de la santé, de l'éducation et de la sécurité et justice ; agir en hyper-proximité (à l'échelle du quartier et de la commune) comme à l'échelle du bassin de vie et du bassin d'emploi ; proportionner l'engagement de l'État à l'intensité des défis et des problèmes rencontrés. Cet accord de méthode mériterait d'être rediscuté et réapproprié.

Les politiques de cohésion urbaine doivent servir d'accélérateur de projets et les quartiers populaires doivent redevenir des quartiers tremplin, rebond, où l'on peut vivre, grandir, s'épanouir mais aussi transiter, circuler, bénéficier des politiques menées pour construire son parcours de vie dans et hors des quartiers. Ce ne sont pas des quartiers de relégation, ni des îlots coupés du reste de la France. Les limites administratives ou institutionnelles ne doivent pas nous empêcher d'agir à des échelles multiples, de créer des passerelles avec d'autres quartiers de la ville et d'autres territoires ruraux. Les enjeux de lutte contre l'exclusion et la précarité se posent désormais quasiment partout mais de manière plus diffuse : dans

certains centres-villes et bourg-centres, anciens et dégradés, dans des communes périurbaines, dans certaines campagnes isolées.

Mettre à l'agenda politique de l'intercommunalité les questions de cohésion sociale et territoriale permettra de dépasser les oppositions stériles et démagogiques entre urbain et rural, et les initiatives portées dans les quartiers prioritaires et d'autres territoires pourront s'inspirer mutuellement.

Certains défis actuels et à venir nous imposent de faire différemment, d'agir plus fort, plus vite, et ensemble.

#### LES PRINCIPAUX ENJEUX :

- **L'emploi** : saisir toutes les opportunités offertes par le retour au plein emploi, travailler sur les compétences, la valorisation de certains métiers, l'accès aux formations ;
- **La transition écologique et énergétique** : la rénovation thermique du parc bâti, mais aussi l'acceptabilité de l'effort de transition par les familles modestes, ce que cela suppose en termes de changement des pratiques, ses opportunités en matière de baisse des charges fixes (transports, chauffage) ou en matière d'emploi ;
- **Les jeunes** : étape fragile mais essentielle pour l'émancipation et vers l'autonomie, qu'il faut savoir mieux accompagner ;
- **Le grand âge et la perte d'autonomie** : le vieillissement de la population et les réponses à apporter dans l'adaptation des logements, des espaces publics, dans le développement des services à la personne, l'accès aux soins, le maintien à domicile, la lutte contre l'isolement ou la question du soutien des aidants ;
- **Les stratégies de peuplement et de mobilités résidentielles** ;
- **L'épanouissement grâce à l'école et à un cadre de vie agréable**, sécurisant, ouvert sur la ville, le territoire et l'ensemble des opportunités offertes, la culture, le numérique et les activités sportives.

<sup>1</sup> Lire le très intéressant travail de « Typologies des quartiers prioritaires dans leur environnement », au sein du rapport annuel 2016 de l'Observatoire national de la politique de la ville : [http://www.onpv.fr/uploads/media\\_items/rapport-onpv-2016.original.pdf](http://www.onpv.fr/uploads/media_items/rapport-onpv-2016.original.pdf) (des pages 13 à 36)

Le soutien aux quartiers populaires doit s'inscrire dans le renforcement des politiques publiques décentralisées de droit commun, notamment en matière d'habitat, de commerce, d'industrie, d'emploi et de petite enfance.

**Retrouvez les dernières propositions d'Intercommunalités de France dans ces domaines :**

- \* [Préparer la transformation commerciale des territoires](#)
- \* [Pour une décentralisation de l'habitat en faveur des territoires](#)
- \* [15 leviers détaillés pour un emploi qualitatif dans les territoires](#)
- \* [Service public de la petite enfance : 12 propositions au service des familles et des territoires](#)
- \* [Projet de loi Industrie verte : propositions d'Intercommunalités de France](#)
- \* [Feuille de route d'Intercommunalités de France pour la législature 2022-2027](#)



Dans la continuité du Pacte de Dijon, signé en 2018 entre le Gouvernement et les associations Intercommunalités de France et France urbaine, actualisé par le Pacte pour l'inclusion urbaine et républicaine (2021) élaboré par Intercommunalités de France, France urbaine et Villes de France, **INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE PROPOSE :**

### 1- Une nouvelle méthode de travail entre État, collectivités territoriales et acteurs associatifs

- Améliorer les actions en faveur de la **participation des habitants** et ainsi lutter contre les tendances au repli sur soi ou au repli sur la seule cellule familiale. C'est aussi favoriser l'engagement citoyen, quelle qu'en soit la forme (associatif, plus informel...) et réussir à saisir les innovations et initiatives spontanées portées par les habitants.
- Replacer les **acteurs de terrain au cœur de la politique de la ville** : limiter le recours aux appels à projet; favoriser les conventionnements triennaux avec les associations ; revaloriser les rémunérations et les conditions de travail des éducateurs spécialisés, des animateurs socio-culturels et des travailleurs sociaux.
- Faire clairement le choix de la **logique contractuelle** plutôt que la multiplication de labels et de dispositifs spécifiques (cités éducatives, cités de l'emploi, cités de la jeunesse...): c'est le choix de se mettre d'accord entre contractants (État et collectivités du bloc local) sur un projet de territoire, des actions prioritaires et des engagements réciproques, y compris financiers, c'est aussi se donner de la stabilité pour agir et s'organiser dans le temps long.
- Toujours dans cette logique partenariale, **le contrat pour la réussite de la transition écologique**(CRTE) devra intégrer un volet cohésion urbaine propre à chaque territoire. Cela ne préjuge pas, si besoin, d'une contractualisation spécifique à la politique de la Ville (et son écosystème d'acteurs). Mais intégrer les projets de cohésion urbaine au sein du CRTE est l'opportunité de sortir du cercle restreint de la politique la Ville, de mobiliser d'autres partenaires et d'autres financeurs, de mobiliser enfin et pour de vrai le droit commun, de créer des passerelles avec d'autres programmes tels que « Action cœur de ville », « Petites villes de demain » ou « Territoires d'industrie ».
- S'inspirer de **la logique du « pacte de Dijon »** dans les relations entre l'État (fort dans ses responsabilités régaliennes), les communes (fortes dans leurs responsabilités de proximité) et les intercommunalités (fortes dans leurs responsabilités de développement à l'échelle du bassin de vie).
- Ouvrir un débat sur la **plus-value des financements spécifiques de la politique de la Ville**: les orienter exclusivement vers des actions qui ne pourraient être financées par ailleurs, vers des quartiers où la solidarité financière locale ne peut pas jouer ; arrêter ou limiter au maximum la logique de l'appel à projet annuel qui épuise les équipes (des collectivités comme des services de l'État) et les acteurs associatifs ; donner plus de visibilité financière aux actions structurantes pour le quartier ; ouvrir le droit au transfert de la gestion de ces crédits spécifiques aux intercommunalités volontaires.
- Définir la géographie prioritaire, et l'échelle d'action des politiques de cohésion urbaine en croisant critères nationaux et locaux ; en s'appuyant sur l'expertise des élus locaux, leur connaissance fine du quartier, des dynamiques locales. Passer ainsi du zonage arithmétique à un territoire d'action adapté et évolutif dans le temps et pour cela, soutenir les initiatives d'observation locale, comme par exemple l'observation des trajectoires de vie des habitants des quartiers populaires par la mise en place de suivi de cohortes.

## 2- Permettre l'émancipation par les mobilités

- Conforter, au sein du bloc local, l'action de l'intercommunalité dans les mobilités géographiques, professionnelles, de logement, du quotidien.
- Inscrire les réflexions autour de la place et de l'utilité des **dispositifs de tarification sociale ou solidaire** dans un projet de service plus global, en mesure de limiter les dépenses pour les ménages modestes tout en équilibrant le budget des services.
- Intégrer, au sein des contrats opérationnels de mobilité, les enjeux spécifiques liés à la **mobilité** des habitants des quartiers populaires : freins périphériques à la mobilité, usage des transports en commun, accès aux sites d'activité économique.
- Traiter spécifiquement l'accompagnement des habitants et des artisans/commerçants des quartiers prioritaires dans la **mise en place des zones à faible émission**, considérant qu'une majorité d'entre eux sont les premiers concernés par la nécessité de renouveler des véhicules qui seront touchés par les premières restrictions de circulation et considérant la nécessité d'adaptation de l'offre de transports collectifs pour un report modal effectif (horaires décalés, quartiers encore enclavés...).
- Faire connaître les actions en faveur de la mobilité solidaire et encourager l'élaboration des **plans d'action communs en matière de mobilité solidaire**.

## 3- Intégration et ascension sociale: pour des emplois qualitatifs

- Renforcer les actions « d'aller vers » les publics les plus éloignés de l'emploi, jeunes et chercheurs d'emplois en particulier, en mobilisant les ressources du bloc local, dans une approche individualisée des parcours et en proposant des formations pré-qualifiantes (savoir-être, savoirs fondamentaux ...).
- Encourager les contractualisations région-intercommunalités pour co-construire une offre de formation professionnelle qualifiante et des actions d'orientation sur mesure dans les territoires.
- Généraliser les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE) à l'échelle des bassins de vie des quartiers populaires.

## 5- Métiers du care : un cadre de travail qualitatif et attractif

- Transposer et étendre aux étudiants et professionnels de la petite enfance les dispositifs de soutien aux étudiants et professionnels de santé.
- Développer les actions d'orientation vers les métiers de la petite enfance et renforcer l'accès aux formations professionnelles qualifiantes, en élargissant la contractualisation entre région et intercommunalités.
- Intégrer au sein des démarches de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriales un volet spécifique dédié aux métiers du care.
- Créer un nouveau canal de financement de la formation continue au sein de la CTG.

## 4- Réindustrialisation : une politique volontariste

- Capitaliser sur le programme Territoires d'industrie pour faire émerger de nouvelles actions bénéfiques aux quartiers prioritaires.
- Toujours dans le cadre du programme Territoires d'industrie, déployer des sites France 2030 en QPV pour y favoriser un retour des implantations industrielles.
- Déployer des académies industrielles associant découverte des métiers, des formations, et de l'entrepreneuriat dans les QPV de manière à faire émerger des pôles de compétences techniques d'excellence.

## 6- Adapter la politique commerciale et artisanale aux nouveaux enjeux

- Poursuivre la **revitalisation commerciale**, en parallèle des projets d'habitat, considérant le commerce comme un moteur de l'animation sociale d'un quartier.
- Étendre la mission des **conseillers numériques** à l'accompagnement des TPE, artisans et commerçants des QPV.
- Assurer la pérennité du **fonds de restructuration des locaux d'activité** (FRLA) afin de garantir l'aboutissement des opérations en cours.

## 7- Tenir compte du projet de décentralisation de la politique du logement

- Dans la perspective de la décentralisation de la politique du logement, permettre aux intercommunalités autorités organisatrices de l'habitat d'être informées et d'être en capacité d'intervenir **dans les politiques de loyers des bailleurs sociaux** de leur territoire, pour notamment faciliter l'accès au logement des personnes à très faibles ressources.
- Développer les initiatives pour une **meilleure connaissance des loyers des logements du parc privé**, faciliter la mise en place d'outils permettant d'encadrer lorsque c'est nécessaire leur évolution et assurer aux ménages des logements de qualité (lutte contre l'habitat indigne).

## 8- Favoriser l'émancipation par la santé et le bien grandir

- Reconnaître **l'intercommunalité comme coordinatrice des politiques de jeunesse**. Sans se substituer à l'Éducation nationale, aux communes ou aux acteurs de jeunesse, l'intercommunalité anime les différents dispositifs, contrats et partenaires nécessaires à une politique de jeunesse intégrée ; de la petite enfance et soutien à la parentalité jusqu'aux jeunes adultes, au service de leur émancipation et de leurs projets.
- **Élargir les projets éducatifs de territoire (PEDT) aux 0-30 ans**, avec les moyens financiers et humains nécessaires, et les porter à l'échelle intercommunale. Dans ce cadre, mailler le territoire en services de qualité, de la petite enfance jusqu'à l'accompagnement des jeunes adultes, en complément des actions portées par les communes, l'Éducation nationale et les acteurs de l'éducation populaire.
- Poursuivre les efforts en matière **d'accès aux soins** : lutter contre le non-recours en multipliant les initiatives « d'aller vers » ; développer les actions de prévention en direction des publics les plus fragiles (contre les pratiques addictives, contre l'obésité, contre les écrans...) ; favoriser l'installation de professionnels de santé (généralistes et spécialistes), par une meilleure intégration des spécificités des quartiers populaires au sein des communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS), déployer les contrats locaux de santé, former les professionnels de santé et les acteurs de terrain aux approches de type santé globale et santé communautaire.
- **Démocratiser l'accès aux classes préparatoires et aux études de médecine** pour diversifier la composition des futurs professionnels de santé et diversifier demain leur choix d'installation géographique.

## 9- Mettre la politique de rénovation urbaine à la page de la transition écologique

- Revisiter le modèle de renouvellement urbain et le dogme « démolition – reconstruction » à l'aune de la transition écologique, du coût environnemental de la démolition, des principes d'économie circulaire et d'écoconstruction, de la difficulté de reconstituer l'offre. La démolition ne signifiant pas systématiquement amélioration de la mixité. Saisir les opportunités de réhabilitation des friches urbaines, en s'appuyant notamment sur les enseignements du « fonds friche » de France relance. Prendre en considération **la hausse des prix des matières premières**, les impacts sur les maquettes financières et le possible décalage dans le temps des opérations.
- Mettre en œuvre des politiques ambitieuses de **rénovation énergétique** performante et globale des logements, appuyées par des dispositifs limitant le reste à charge des ménages.
- Contribuer à une **transition juste** en développant des actions d'accompagnement des ménages dans le changement de leurs pratiques en matière de **dépenses d'énergie et d'eau**, afin de pérenniser les usages sobres permettant de réduire les dépenses tout en améliorant le confort de vie.
- Favoriser un **accès pour toutes et tous à une alimentation saine, locale et de qualité**, dans le cadre des projets alimentaires territoriaux et en mobilisant la commande publique et la restauration collective. Soutenir les initiatives de coopérations entre territoires pour le développement d'une **agriculture de qualité et de proximité** (capacité d'intervention foncière et aide à l'installation de petites exploitations).

## 10- Garantir les droits et la sécurité de toutes et tous

- Évaluer les effets de la police de sécurité au quotidien et des quartiers de reconquête républicaine. Dans les quartiers populaires comme pour l'ensemble du territoire, promouvoir les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) à l'échelle communale pour un suivi fin et de proximité et les conseils intercommunaux pour une gestion conjuguée des sujets qui se posent à l'échelle du territoire. Se donner les moyens (de police, d'enquête et de justice) d'une action renforcée pour les quartiers en proie à des mouvements de radicalisation et aux trafics, trafics de stupéfiants qui déstabilisent particulièrement la vie de tout un quartier.
- Renforcer les initiatives de **lutte contre les discriminations** et de promotion de la **laïcité**.
- Renforcer la mobilisation des parties prenantes de la politique de la ville sur les enjeux de **l'accès aux droits**, à toutes les échelles (bloc local, département, région, État), pour renforcer les actions de repérage, d'accompagnement et d'aller-vers.

**INTERCOMMUNALITÉS**  
**DE FRANCE**

[www.intercommunalites.fr](http://www.intercommunalites.fr)

Intercommunalités de France  
22, rue Joubert 75009 Paris

Contact : **Romain Briot**

Directeur général adjoint, responsable du pôle Cohésion sociale et territoriale  
[r.briot@intercommunalites.fr](mailto:r.briot@intercommunalites.fr)

Contact presse : **Yoann Jacquet**

[y.jacquet@intercommunalites.fr](mailto:y.jacquet@intercommunalites.fr) – 06 71 50 65 88