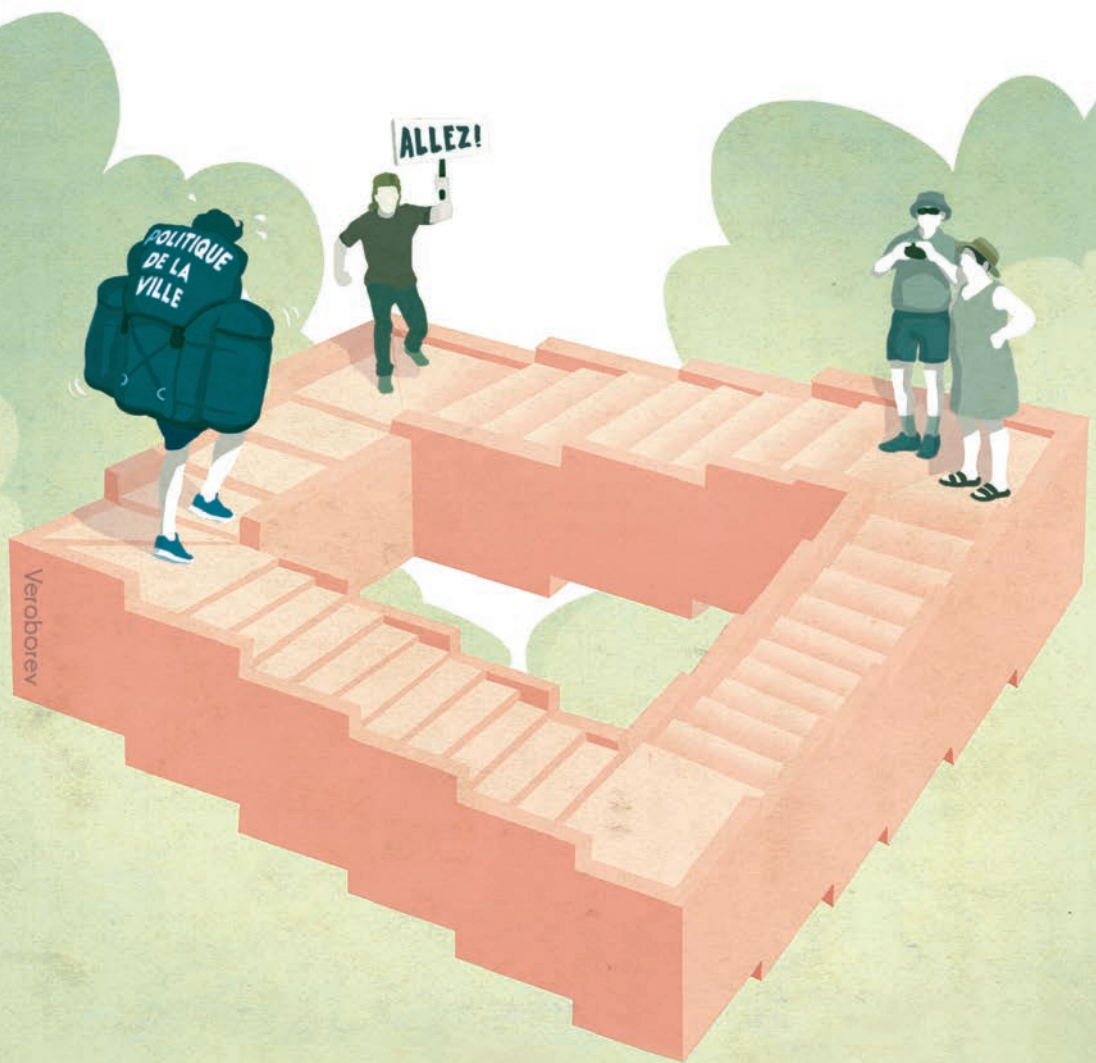


Politique de la ville
**COHÉSION
ET SOLIDARITÉ
DES TERRITOIRES**

3^e contribution du Codev Toulouse Métropole
sur la politique de la ville

CO DEV

Conseil de développement
TOULOUSE MÉTROPOLE



ALLEZ!

POLITIQUE
DE LA
VILLE

Veroborev

INTRODUCTION

Pour les lecteurs pressés...

La politique de la ville fête cette année ses 40 ans dans notre métropole. Avec des effets positifs engagés : sur le cadre de vie, le déploiement des conseils citoyens, la mixité scolaire, l'équilibre de l'habitat, l'ingénierie de projet...

Mais aussi des limites qui ont conduit le Codev dans ses contributions précédentes à appeler à « désenclaver » la politique de la ville : désenclaver sa gouvernance encore trop municipale ; élargir la conception et la mise en œuvre des projets à l'échelle des bassins de vie et non des seuls quartiers de la politique de la ville (QPV) ; renforcer la part des crédits de droit commun dont elle bénéficie et sortir d'une logique de crédits spécifiques ; approfondir les pratiques de démocratie participative...

Poursuivant ses travaux, le Codev souhaite aujourd'hui mettre l'accent sur trois mutations amorcées depuis le début des années 90, période d'invention de la politique de la ville. Des mutations qui conduisent à reformuler les enjeux et exigences de la cohésion sociale et de la solidarité, au sein même de notre métropole, mais aussi en lien avec les territoires qui l'environnent.

L'idée même que l'on se fait des destinataires de ces politiques a évolué. Il convient certes de prendre en compte les plus pauvres, mais aussi tout autant les ménages intégrés, souvent actifs, mais vulnérables. Sauf à prendre le risque d'accroître le sentiment d'un traitement inégal, on ne peut plus cibler les seuls QPV : il faut également agir plus fortement en direction des ménages précaires qui résident ailleurs dans notre métropole, ainsi que dans les communes plus lointaines où s'installent les ménages modestes qui y ont trouvé à acheter ou louer les logements que notre métropole peine de plus en plus à leur proposer.

Au plan national, la volonté manifestée par le président de la République de «remise en mouvement des gens» semble vouloir corriger les effets d'une période où la politique de la ville aurait trop mis l'accent sur le cadre bâti et son amélioration, au détriment d'un soutien renforcé à l'accès à l'emploi ou à des stratégies de promotion individuelle par exemple. Ce qui appelle une évolution des modalités d'action. Enfin, entre les années 90 et nos jours, les relations entre l'État d'une part, les communes et leurs groupements d'autre part, ont profondément changé. Confrontés à des enjeux et des besoins de plus en plus pressants, ce sont aujourd'hui les collectivités et leurs groupements qui se trouvent en position d'interpellation de l'État afin que soient remises à plat la gouvernance, les rôles et les contributions de chacun pour des politiques de solidarité et de cohésion plus efficaces.

Ce nouveau contexte conduit le Codev à appeler notre Métropole à changer de perspective: consciente que les problèmes urbains et sociaux qu'elle rencontre sont directement liés au mode de développement métropolitain à l'échelle de son aire d'influence, elle se doit d'intensifier ses politiques de cohésion et de solidarité, d'en diversifier le contenu également, afin de garantir un sentiment d'appartenance de tous à un même territoire et contribuer à l'égalité des chances pour chacun. En associant toujours plus nos concitoyens à la définition et à la conduite de ces politiques.

Prendre ce virage nécessite temps et pédagogie pour garantir l'adhésion du plus grand nombre. Des étapes et de nouveaux liens contractuels seront nécessaires. La politique de la ville reste donc irremplaçable à moyen terme. Mais c'est dès maintenant qu'il faut engager sa mutation pour qu'elle en vienne à être une déclinaison territoriale, parmi d'autres, de politiques fortes et pleinement assumées par les élus métropolitains, et non plus une politique spécifique.

Cette contribution explicite notre position et précise quelques pistes concrètes de travail que notre Métropole pourrait examiner et, si elle le souhaite, mettre en œuvre.

SOMMAIRE

P.06 CHAPITRE 1
LA POLITIQUE DE LA VILLE, UNE POLITIQUE AU LONG COURS

P.08 CHAPITRE 2
DES AVANCÉES INDÉNIABLES

P.11 CHAPITRE 3
**LE RÉÉQUILIBRAGE DU PEUPEMENT À L'ÉCHELLE
MÉTROPOLITAINE ET LA MIXITÉ SOCIALE DANS
LES QUARTIERS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE (QPV)
PEINENT À SE CONCRÉTISER**

P.14 CHAPITRE 4
**LE DÉSENCLAVEMENT DE LA POLITIQUE DE LA VILLE
A PEU AVANCÉ**

P.16 CHAPITRE 5
**COHÉSION SOCIALE ET SOLIDARITÉ DES TERRITOIRES :
VERS UNE NOUVELLE DONNE ?**

P.21 CHAPITRE 6
QUELLES PERSPECTIVES ?

P.34 CONCLUSION
UNE DERNIÈRE INVITATION

1 LA POLITIQUE DE LA VILLE, UNE POLITIQUE AU LONG COURS

Politique au long cours s'il en est – l'opération Habitat et Vie Sociale du quartier de Bagatelle à Toulouse s'engage en 1979 – la politique de la ville interroge depuis 40 ans la manière dont la cohésion sociale et la solidarité des territoires se pensent et se concrétisent dans l'agglomération toulousaine. Au fil du temps et des dispositifs promus au plan national, on a pu voir se dessiner une appropriation et une déclinaison locale des multiples objectifs assignés à cette politique et de ses dispositifs.

Dans un premier temps, elle a mis l'accent sur le soutien aux forces vives des quartiers prioritaires, à leur potentiel propre de développement afin qu'ils soient mieux reconnus et que leurs habitants puissent trouver leur place. Puis, la politique de la ville s'est fixée pour finalité de faire de ces quartiers des «quartiers comme les autres» tant par la diversité de leur habitat et de leurs habitants que par le niveau de services dont ils pouvaient disposer. La reconquête des «territoires perdus de la République» a été un de ses autres axes stratégiques, peut-être plus sécuritaire celui-ci. Elle a enfin tenté de promouvoir un changement d'échelle, faisant de l'agglomération le niveau le mieux adapté pour infléchir les dysfonctionnements sociaux et urbains à l'origine des difficultés rencontrées par ces quartiers. La perspective ainsi ouverte visait à interroger les politiques métropolitaines, au profit des quartiers prioritaires, en associant plus fortement encore l'État, la Métropole et l'ensemble des institutions et collectivités concernées.

Dans sa dernière version, le Contrat de ville porte encore la trace de cet entrelacement d'objectifs, pourtant très différents, auxquels la politique de la ville se propose de répondre : ils se sont cumulés sans qu'aucun ne disparaisse ou n'intègre totalement les autres.

Cette abondance de finalités a des avantages, au moins sur le papier : chacun - élu, technicien ou citoyen - peut partager l'une ou l'autre, y trouver matière à penser et à s'impliquer dans la politique de la ville, au gré des événements, de ses opinions ou de son rôle, institutionnel, associatif ou militant... À moins que cette abondance ne fournisse aussi un bon motif à ceux qui, pour des raisons diverses, ont décidé de ne pas y participer du tout.

Le caractère « d'auberge espagnole » de la politique de la ville n'aide pas à la rendre lisible par nos concitoyens pour qui elle rime encore bien souvent avec politique des quartiers, pour les pauvres et les étrangers, ignorant ainsi – nous y reviendrons plus loin – les effets de levier positif qu'elle a pu avoir sur les politiques métropolitaines, au profit de tous, sans compter également qu'elle a été, tout au long de sa déjà longue histoire, le lieu d'expérimentation de nouvelles manières de conduire l'action publique qui ont essaimé dans d'autres champs.

Cependant, la place dévolue à la politique de la ville reste problématique au sein des politiques métropolitaines qui contribuent à une plus grande cohésion sociale et de solidarité territoriale en matière de diversité de l'habitat, de mobilités et désenclavement par exemple. Peut-elle encore prétendre être le foyer du questionnement de ces politiques sectorielles, l'incubateur le mieux adapté aux enjeux de cohésion de notre territoire? Ne sommes-nous pas parvenus au contraire au point d'usure de ce ressort fondateur de la politique de la ville, la question de la cohésion et de la solidarité s'étant déplacée, à la fois du fait d'attentes de nos concitoyens qui ont changé, mais aussi d'un contexte économique, géographique, institutionnel et politique qui s'est profondément renouvelé depuis les années 1990?

» En d'autres termes, le temps n'est-il pas venu d'en finir avec la politique de la ville au profit de politiques de cohésion et de solidarité métropolitaines plus affirmées et pleinement assumées par l'ensemble des élus métropolitains? Ou sommes-nous dans une situation où les perspectives sont plus incertaines, incitant à ne lâcher aucun levier pouvant favoriser la cohésion et la solidarité, tout en cherchant comment mieux les articuler et rendre leurs finalités et leurs effets plus lisibles et partageables par la grande majorité des habitants de notre métropole, voire au-delà?



2

DES AVANCÉES INDÉNIABLES

Sans viser à l'exhaustivité, on peut ici pointer quelques-unes des avancées les plus notables à mettre au crédit de la politique de la ville.

Les politiques de renouvellement urbain ont engagé une transformation physique profonde de plusieurs quartiers toulousains. Ces changements sont appelés à se poursuivre tout en touchant des quartiers qui n'en avaient pas bénéficié jusque-là, à Colomiers ou Blagnac par exemple. Prenant en compte l'habitat, la qualité des espaces publics, l'offre de services publics et privés, ces opérations contribuent à une **amélioration du cadre de vie** de leurs habitants. On peut néanmoins s'interroger sur l'opportunité de poursuivre les démolitions encore projetées dans certains quartiers, d'une part, parce qu'elles continuent à réduire l'offre de logements sociaux à loyer bon marché et, d'autre part, parce qu'elles ne sont pas suffisamment remplacées par des opérations immobilières participant à une réelle diversification sociale – nous y reviendrons. Le choix de desservir les principaux quartiers de la politique de la ville par le métro a indéniablement contribué à amorcer leur désenclavement.

La création récente des **conseils citoyens** ouvre aussi de nouvelles perspectives à la manière de concevoir et conduire la politique de la ville. Outre l'apport des membres des premiers Conseils à l'élaboration du Contrat de ville et à la conduite des actions sur leurs quartiers, cette forme inaboutie de la participation citoyenne a cependant le grand mérite de pointer les marges importantes d'amélioration dans ce domaine et la complexité de l'exercice pour qui veut le mener à bien. Les collectivités territoriales s'y sont engagées avec sérieux, même si le dialogue n'a pas toujours répondu aux attentes des membres des Conseils : il continue à butter sur des malentendus et des temporalités qui ne sont pas toujours les mêmes pour les habitants, pour les professionnels ou pour les élus. Entre le temps « électoral » des uns, le temps des procédures des autres et le temps vécu des habitants, il n'y a pas toujours concordance. Si ceux-ci sont attachés à l'amélioration de leur quotidien, « ici et maintenant », ils sont tout à fait en mesure – dans certaines conditions qu'il faut préciser – de se projeter et d'avoir une vision prospective de moyen et long terme. Cela exige de la part des élus et des professionnels une qualité d'écoute et une réelle disponibilité. Cela exige de la part des habitants une capacité à dépasser des considérations individuelles pour penser le bien commun. Des exemples existent, certes encore trop peu



nombreux, qu'il serait intéressant d'évaluer : ainsi, dans le quartier des Écrivains, à Schiltigheim-Bischheim (67), proche de Strasbourg, le projet du Nouveau Programme national de renouvellement urbain (NPNRU) a été validé, le 28 mars dernier. Sa particularité ? Le conseil citoyen du quartier a suivi de près son élaboration et a formulé un avis, intégré au dossier présenté lors de sa validation. Un travail qui va dans le sens de la co-construction de la politique de la ville, voulue par les pouvoirs publics et réaffirmée par le ministre de la Ville et du Logement, Julien Denormandie. (CGET juillet 2019)

Dans le domaine scolaire, deux évolutions sont également à pointer. La politique mise en place par le Conseil départemental et les services académiques pour répondre aux enjeux de **mixité sociale et scolaire dans les collèges** ouvre de nouvelles perspectives. Malgré des difficultés rencontrées au démarrage, le travail partenarial et ouvert aux professionnels et parents a permis à la diversité des avis et attentes de se formuler et de se réguler. Le dispositif de suivi et d'évaluation qui accompagne ces démarches contribue à cette régulation. Bien que les contraintes pratiques soient importantes, deux projets de relocalisation ont été validés (Reynerie et Bellefontaine), la réaffectation progressive des élèves dans d'autres établissements étant bien engagée pour La Reynerie et seulement décalée pour Bellefontaine. Les premiers retours évaluatifs semblent valider l'intérêt pour les collégiens de cette expérimentation. Il reste à en suivre les effets sur les parcours scolaires des élèves dans la durée.

Les efforts engagés pour favoriser la réussite scolaire dans le primaire sont récents. Les effets locaux des **dédouplements de classes en CP** dans les REP+ ne pourront s'apprécier qu'à moyen terme. La première évaluation nationale, parue en janvier dernier, laisse toutefois entrevoir des effets positifs sur le retard des enfants en matière de capacités d'apprentissage et de rattrapage, sur celles des enseignants à mieux apprécier les besoins de chaque élève et à mieux y répondre, ainsi que sur la dynamique des classes qui semble plus positive.

Le changement le plus notable est peut-être celui qui visait à porter la politique de la ville à l'échelle métropolitaine, axe central du Contrat de ville en cours. **L'élargissement du périmètre de la politique de la ville**, avec l'entrée de nouveaux QPV, a contribué à impliquer un nombre plus important de communes (outre Toulouse: Blagnac, Colomiers et Cugnaux) dans la définition et la conduite de la politique de la ville. Parallèlement, s'est constituée une ingénierie de projet en charge des différents volets du Contrat de ville, à l'échelle métropolitaine avec la création d'une Direction du contrat de ville et du renouvellement urbain (DCVRU) dorénavant intégrée à la Direction de l'action territoriale (DAT), en lien avec les techniciens chargés de la mise en œuvre de la politique de la ville sur chacune des communes concernées.



Dans le cadre des politiques de droit commun métropolitaines, les mesures contenues dans le Plan local d'urbanisme intercommunal habitat (PLUI-H) en faveur du développement d'une **offre diversifiée de logements sur l'ensemble des communes** ouvre, à moyen et long termes, sur des possibilités de déconcentration du logement social. Les règles élaborées par la **conférence intercommunale du logement (CIL)** accompagnent ces avancées pour faciliter la mobilité géographique des ménages modestes au travers de modalités plus transparentes et partagées d'attribution des logements sociaux.

3

LE RÉÉQUILIBRAGE DU PEUPEMENT À L'ÉCHELLE MÉTROPOLITAINE ET LA MIXITÉ SOCIALE DANS LES QUARTIERS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE (QPV) PEINENT À SE CONCRÉTISER

Y compris dans les QPV où le renouvellement urbain est le plus avancé, les programmes de **diversification de l'habitat** n'ont pas atteint leurs objectifs, obligeant les opérateurs à requalifier nombre de logements destinés à la vente en logements locatifs sociaux. Ce constat n'est pas propre à la métropole toulousaine, il est également établi dans bien d'autres métropoles. À l'exception notable du quartier d'Empalot dont les logements neufs semblent trouver preneurs du fait de sa situation particulière à proximité immédiate du centre-ville, les autres opérations urbaines d'envergure contribuent encore peu à une plus grande mixité sociale. Pour les tenants d'une rénovation urbaine radicale, il s'agit là du signe d'opérations de renouvellement qui ne sont pas arrivées à leur terme, la poursuite des démolitions et réaménagements étant la voie à privilégier afin de renverser l'image négative des QPV.

Cet argument n'est pas à écarter par principe, mais il semble peser peu face à la dynamique du marché du logement à proximité immédiate de ces quartiers aussi bien qu'à l'échelle de l'aire urbaine toulousaine. Alors que l'attractivité de notre métropole reste forte, induisant une croissance démographique qui «pèse» sur les besoins en logement, les études sociales et démographiques les plus récentes montrent que, depuis les années 1990, les mobilités résidentielles très soutenues à l'œuvre au sein des espaces métropolitains ont largement concrétisé ce qu'il est convenu d'appeler la «ville à trois vitesses». Cartes à l'appui, elles montrent un processus de concentration des plus modestes dans les grands quartiers d'habitat social, une gentrification du cœur de la ville centre et de ses faubourgs qui se poursuit, une «clubbisation» des communes de périphérie par les couches moyennes et supérieures et

une relocalisation des ouvriers et employés dans des communes de plus en plus éloignées. Dans chacun de ces territoires, les nouveaux arrivants ressemblent toujours plus à la majorité qui y vit déjà. Si l'accroissement de l'offre de logements locatifs sociaux est réel, avec une amorce de rééquilibrage entre Toulouse et sa périphérie, ce parc récent sert en grande partie à satisfaire des besoins communaux, par ailleurs légitimes : loger des ménages modestes locaux, des jeunes en début de parcours résidentiel, des personnes âgées... Mais il ne contribue que peu au processus de « déghettoïsation » pourtant recherché par la politique de la ville : les nouvelles règles d'attribution des logements sociaux vont certes dans ce sens, mais avec un impact qui reste limité.



Cette fragmentation sociale est bien installée et les politiques locales de l'habitat ne la déferont pas facilement: quel que soit leur volontarisme, celles-ci pourront au mieux infléchir ces tendances de fond, avec des résultats tangibles à un horizon encore lointain. Certains processus – par exemple, la relocalisation en périphérie lointaine des ouvriers et employés qui veulent accéder à la propriété de leur logement – risquent de durer, à la fois du fait de la faiblesse de l'offre qui leur est accessible sur le territoire de la Métropole et de celle, au contraire attractive, de communes éloignées qui cherchent à se développer en ouvrant des terrains à l'urbanisation, communes aux marges des périmètres de la planification métropolitaine avec lesquelles n'existe pour l'instant aucun accord de co-développement.

Dans un tout autre registre, celui de la tranquillité publique, les résultats attendus, parfois depuis plusieurs décennies par les habitants des QPV, ne sont pas au rendez-vous. Ils ne sont plus nombreux à croire qu'un énième plan d'action améliorera durablement leur situation aux plans sécuritaire et social, les formes de délinquance et de criminalité ayant changé d'échelle, géographiquement et économiquement. S'ils ont vu l'État et les collectivités agir ponctuellement, avec pour effet de déplacer momentanément les problèmes, ils restent dubitatifs sur leur capacité à prendre ces enjeux au bon niveau ou à refondre radicalement leur stratégie. Le récent appel, étayé par des arguments économiques, à la dépénalisation du cannabis ouvre à d'autres réponses au traitement du trafic des produits illicites que celle de la seule répression.

Ces constats n'entament en rien l'impérative nécessité de politiques robustes de l'habitat ou de sécurité, si l'on s'en tient à ces deux domaines. Mais ils pointent l'écart ressenti par les habitants des QPV entre les annonces qui leur sont faites et la capacité effective des politiques publiques à répondre à leurs attentes, au moins à l'échelle d'une vie d'homme ou de femme... Si le cadre de vie s'est amélioré, l'objectif de faire de ces quartiers des «quartiers comme les autres» ne s'est pas concrétisé.

4

LE DÉSENCLAVEMENT DE LA POLITIQUE DE LA VILLE A PEU AVANCÉ

Bien que portée formellement à l'échelle métropolitaine, la politique de la ville reste encore une affaire considérée par beaucoup de communes comme **une affaire d'abord - voire exclusivement - toulousaine**. La situation particulière de notre agglomération où le logement social et la pauvreté sont massivement concentrés sur la ville centre, du fait de son poids démographique, mais aussi des choix de développement des communes de sa périphérie, semble convenir à ces dernières puisqu'elle les exonère de toute prise en charge des populations les plus précaires, issues pour une part de l'immigration. La politique de la ville, bien que partagée avec Colomiers, Blagnac et Cugnaux n'a pas permis jusqu'à présent de l'installer à l'échelle intercommunale, d'y enrôler les communes dépourvues de QPV. Pourtant ces quartiers rendent un service incontestable à l'ensemble de la métropole : comme le Codev l'a déjà souligné à plusieurs reprises, ils ont en effet un rôle de **porte d'entrée** dans la métropole pour des populations qui, contrairement aux idées reçues, contribuent aussi à son développement social, économique et culturel. La reconnaissance de ce service d'intérêt général assuré par les QPV n'a pas véritablement progressé.

La **maîtrise d'ouvrage municipale de la politique de la ville par une mission dédiée**, qui a longtemps été la règle, a aussi laissé des traces qui n'ont pas été gommées par la constitution à l'échelle métropolitaine d'un service administratif et technique dédié, très actif et compétent. Et si, depuis quarante ans, on peut noter quelques signes d'acculturation des autres services municipaux, puis métropolitains, aux enjeux de la politique de la ville, leur organisation et leur fonctionnement sont largement demeurés verticaux. Le décalage reste toujours bien réel avec la pratique de la transversalité qui constitue un des savoir-faire clés des techniciens de la Direction contrat de ville renouvellement urbain et des élus les plus directement impliqués. On a pu ainsi voir se déployer un laisser faire urbanistique à la périphérie immédiate de certains quartiers – Bellefontaine par exemple – qui a plutôt tendance à renforcer des effets de frontière que de recoudre le QPV avec les quartiers proches (Lafourguette dans ce cas). Tout semble se passer comme si le savoir-faire accumulé dans les

QPV pour dessiner le projet urbain, en prêtant attention à la qualité des circulations et des espaces publics peinait encore aujourd'hui à diffuser au-delà de leur périmètre. De même, les stratégies visant l'évolution ou la requalification des QPV se limitent encore très largement aux limites communales, là où le bassin de vie intercommunal serait plus adapté, ce que le Codev avait déjà souligné : désenclaver les QPV, c'est aussi les ouvrir, pour le Mirail sur Tournefeuille, Cugnaux, Villeneuve-Tolosane, Portet-sur-Garonne ou pour les Izards sur Fenouillet, Aucamville... Ce constat est particulièrement marqué concernant les équipements. Dans le domaine culturel, malgré quelques essais timides non dépourvus de réussite - la fête de la science, par exemple, amène au bord du lac de La Reynerie d'autres habitants - et des partenariats plus nombreux qui ont permis d'enrichir l'offre d'activités culturelles sur les QPV, la période récente n'a pas donné lieu à la création d'équipement ou d'événement d'ampleur qui invitent à venir dans ces quartiers quand on n'y habite pas.

Le **désenclavement financier** est lui aussi difficile à mesurer, l'enjeu étant ici de savoir si la politique de la ville demeure une « politique à part », devant relever prioritairement de financements spécifiques, ou s'il s'agit d'une politique métropolitaine mobilisant avant tout les crédits de droit commun de l'ensemble des acteurs associés à sa mise en œuvre. Mobiliser les crédits de droit commun, ceux de l'État ou des collectivités, est un objectif ancien et réaffirmé dans le Contrat de ville actuel, les crédits de la politique de la ville devant à la fois servir de levier et apporter un supplément pour rattraper les retards accumulés dans ces quartiers en matière de traitement des espaces publics ou d'équipements. Mais les évolutions sont peu lisibles et les comparaisons avec des territoires hors QPV restent, à notre connaissance, impossibles à ce jour, faute d'outils d'analyse des engagements financiers de chaque partenaire du Contrat à des échelles géographiques fines, en tenant compte de leurs caractéristiques socioéconomiques. Le risque est là d'accroître le sentiment, chez une partie de nos concitoyens, que la politique de la ville « déshabille » les autres territoires de moyens auxquels ils pourraient prétendre ou, dit en d'autres termes, que « l'on prête trop attention à ces quartiers et à ceux qui les habitent ». La perception de l'équité de traitement à l'échelle métropolitaine, voire à une échelle plus large, s'en trouverait fragilisée.

5

COHÉSION SOCIALE ET SOLIDARITÉ DES TERRITOIRES : VERS UNE NOUVELLE DONNE ?

La politique de la ville suit son cours : la poursuite du renouvellement urbain met à nouveau des moyens sans précédent sur les quartiers toulousains de la géographie prioritaire ; il prévoit de nouvelles démolitions, n'abandonnant rien de ses objectifs de mixité urbaine et sociale. Dans le même temps, on a pu observer une inflexion notable de la position de l'État – au moins au niveau du discours – qui, par la voix de son président, a souhaité qu'il soit accordé plus d'attention à la « remise en mouvement des gens », en s'attachant davantage à leur parcours et en promouvant la réussite individuelle. Agir tout à la fois sur « les lieux et sur les gens » a toujours été l'intention de la politique de la ville. Mais l'inflexion opérée par le président de la République viserait à revenir à un meilleur équilibre, après une période supposée avoir été consacrée trop unilatéralement à la transformation physique

» Pour autant, des moyens supplémentaires ont-ils été alloués pour faciliter cette mobilité sociale des habitants des QPV ? A-t-on assisté à un déploiement et à la mobilisation des services et acteurs capables d'aider à l'employabilité et au retour à l'emploi à hauteur des enjeux ?

des quartiers. Ce « coup de barre » en faveur des gens serait donc la clé d'une politique de la ville plus efficace.

Rien n'est moins sûr. L'analyse qui prévaut considère qu'il existerait

suffisamment de dispositifs et d'acteurs de « droit commun » pour répondre aux besoins, mais que ce qui ferait défaut relèverait plutôt de leur mise en musique et de leur coordination : il manquerait avant tout un chef d'orchestre dans un champ de l'action publique où l'État peine à donner la main aux régions, tandis que les villes hésitent sur leur légitimité à la prendre, alors même qu'elles sont « à la manœuvre » sur le terrain.

Ce pourrait être le point de vue de certains d'élus de notre Métropole, bien qu'avec une perception de la décentralisation quelque peu différente de celle d'un président de la République, peu enclin, jusqu'à il y a peu, à faire confiance aux collectivités territoriales. Lorsque la politique



de la ville a pris les contours qu'on lui connaît aujourd'hui, au début des années 1990, on a pu voir s'opposer les tenants d'une « politique des villes » et ceux qui soutenaient la nécessité d'une « politique de la ville ». Les premiers privilégiaient le rôle des maires comme pilotes ; les seconds celui d'un État stratège, au niveau national et local. Mise à part la période initiale inspirée par Hubert Dubedout, qui appelait les maires à l'expérimentation d'un développement social urbain animé, au niveau national, par une mission, c'est la deuxième option qui a prévalu. L'État a souvent considéré que les élus locaux étaient peu à même de prendre en charge une cohésion sociale, devenue de moins en moins populaire électoralement, dès lors qu'il s'agissait de « s'occuper de l'intégration des immigrés », tout en considérant cependant que leur implication était indispensable à la réussite de la politique de la ville. Près de 30 ans plus tard, les suspicions ont en partie changé de bord : ce sont désormais plutôt les élus locaux qui interpellent l'État et ses services locaux. Ils revendiquent un approfondissement de la décentralisation, une clarification des rôles de chacun et de la gouvernance des politiques locales, la restauration d'une confiance qui a pu être mise à mal dans les relations contractuelles, ou suite aux modalités de compensation financières des nouvelles compétences qui leur ont été affectées. Ils manifestent aussi leur volonté d'exercer pleinement leur devoir d'hospitalité et de solidarité, parce qu'ils sont précisément confrontés à ces enjeux sur le terrain, en première ligne.

À cela s'ajoute une triple évolution des perceptions des cibles des politiques de cohésion et de solidarité, évolution que le phénomène des **Gilets jaunes** a contribué à mettre en lumière à sa façon.

Une idée formulée à la fin des années 1990 a gagné du terrain : celle de l'existence de populations intégrées, souvent actives, mais vulnérables qui interroge la justesse des politiques de cohésion et de solidarité. Il peut s'agir de familles modestes dont le budget est très largement grevé par les dépenses contraintes, qui peuvent ainsi basculer dans la précarité au moindre problème. Il s'agit également des parentes isolées qui constituent aussi une bonne part de ces situations de vulnérabilité sociale.

Parallèlement, c'est le périmètre géographique de ces politiques qui semble aujourd'hui poser problème. D'un côté, la moitié des ménages en dessous du seuil de pauvreté ne vit pas en logement social dans les grands pôles urbains tels que notre agglomération ; malgré la concentration toujours plus forte de la pauvreté dans les quartiers d'habitat social, une pauvreté diffuse persiste sur la commune de Toulouse et dans quelques zones de sa périphérie. De l'autre, les ménages modestes ou vulnérables résident dorénavant sur une aire bien plus large que le territoire métropolitain. Ceux qui ont un emploi font de plus en plus souvent la navette vers la métropole où se trouve concentrée la plus grande partie des emplois. Pour les plus éloignés de l'emploi et/ou géographiquement de la métropole, l'incitation à déménager vers Toulouse est freinée par la peur de ne pas trouver de logements abordables et la crainte de perdre les appuis familiaux et sociaux dont ils peuvent disposer là où ils habitent. Les premiers paient leur éloignement de leur employeur par le temps et l'argent consacré aux déplacements. Les seconds n'arrivent pas à améliorer leur situation, les risques qu'un déménagement leur ferait prendre, les enfermant dans le non-emploi ou une activité discontinuée.

Enfin, on a progressivement mieux pris la mesure du rôle actif de nos concitoyens dans la formation, mais aussi la résolution possible des difficultés de cohésion sociale. Ils demeurent certes les bénéficiaires des politiques mises en place, leurs oubliés ou leurs victimes collatérales. Mais ils sont tout autant acteurs de ces politiques, moins par leur participation à leur définition que par les choix individuels, familiaux ou collectifs qu'ils opèrent dans leur vie : choix de mobilité résidentielle pour ceux qui ont cette opportunité, choix de l'établissement scolaire de leurs enfants, choix des lieux de loisir et de vie sociale, choix de

s'impliquer dans la vie la cité ou de se replier sur la sphère privée ou communautaire... Ces choix au quotidien reposent sur une perception de notre métropole et de sa région fondée sur une connaissance fine des différences socio-spatiales et de l'attractivité plus ou moins grande des lieux qui la composent. Cette représentation que nos concitoyens ont des territoires métropolitains, de leur inégale « valeur », ils la tirent aussi de leur expérience des mobilités, des circulations de toute nature auxquels ils prennent part quotidiennement ou plus ponctuellement. Chacun se fait une idée de la réalité métropolitaine et régionale sur la base de son expérience propre, avec une référence aux périmètres administratifs et politiques de plus en plus ténue.



La politique de la ville a longtemps misé (et mise encore largement) sur la possibilité de questionner et de faire évoluer les politiques de cohésion sociale et de solidarité des territoires, en prenant appui sur les «bouts de ville» qui sont à son origine: les quartiers en difficulté. Ils étaient en quelque sorte «le» problème auquel les acteurs de notre agglomération avaient à répondre, les dispositifs institutionnels, techniques et financiers étant là pour y aider. Le renversement – qui s’est engagé depuis une décennie – tient à une prise de conscience progressive que les problèmes de cohésion sociale et les difficultés de solidarité entre territoires ne sont pas uniquement le fait d’un tiers (l’État qui n’en ferait pas assez, les migrants, la crise, la commune d’à côté...), ni strictement localisables à quelques «morceaux» de territoire de notre agglomération, aussi problématiques soient-ils. C’est bien notre mode de développement, à savoir le processus de métropolisation dans lequel nous sommes engagés, qui est interrogé: s’il est créateur de richesses (qui ne sont pas qu’économiques), il ne s’est pas suffisamment accompagné de nouvelles régulations permettant d’en limiter les effets spatiaux et sociaux d’inégalité, et d’assurer une égalité des chances à chacun pour qu’il puisse y trouver sa place.

Dans ce contexte, des perspectives nouvelles peuvent-elles se dessiner et incitent-elles à définir autrement les politiques de cohésion et de solidarité dont notre Métropole s’est dotée? L’orientation stratégique formulée par la DCVRU concernant le «faire mieux ensemble» au profit des quartiers est-elle la bonne? Doit-elle être infléchie? Complétée? Peut-on faire plus pour la cohésion sociale et la solidarité territoriale sans remettre en question frontalement la spécialisation sociale des territoires, qu’il s’agisse d’une spécialisation des quartiers de Toulouse ou de celle qui s’est mise en place entre la ville centre, les autres communes de la Métropole et le reste de son aire d’influence ?



6

QUELLES PERSPECTIVES ?

La politique de la ville, telle que définie dans le Contrat de ville a bien sûr vocation à se poursuivre jusqu'au terme de celui-ci. Malgré les limites évoquées plus haut, ses apports sont importants et n'ont pas de substitut possible à court terme. De surcroît, les moyens financiers dont la mobilisation a été possible au profit des QPV, qu'ils proviennent de l'État ou des partenaires locaux, ne peuvent que leur revenir, leur situation restant à de nombreux égards problématique.

» De même, la recherche d'une plus forte prise en compte des enjeux de cohésion et de solidarité par les politiques sectorielles, de l'habitat ou de mobilité par exemple, doit être poursuivie, pour leurs effets attendus à moyen ou plus long terme.

Le maintien d'une production élevée de logements sociaux à bas loyers est un impératif auquel notre Métropole doit se tenir, dans un contexte où celle-ci peut

se trouver fragilisée à court terme, du fait des évolutions engagées dans le monde HLM. De même, un soutien durable doit être apporté au développement de formes nouvelles d'habitat, mieux adaptées aux évolutions des formes contemporaines du travail, de la vie familiale et personnelle, des relations entre générations, des attentes de vie collective et de respect des différences... Les opérations immobilières intergénérationnelles ou participatives en relèvent, mais elles restent encore peu nombreuses, et leur localisation comme le profil des ménages concernés pourraient être élargis.

Les efforts engagés pour densifier le réseau de transports collectifs et de mobilités actives doivent eux aussi être soutenus dans la durée. Avec une attention particulière aux solutions qui facilitent les déplacements de périphérie à périphérie, entre quartiers de Toulouse et sur l'ensemble du territoire métropolitain. Il s'agit là d'un enjeu essentiel au désenclavement des QPV, notamment en direction des grandes zones d'emploi. Mais il s'agit aussi de faciliter par-là l'accès de leurs habitants à l'ensemble de l'offre de services présents aussi bien sur la commune centre que sur le reste de l'espace métropolitain: une façon parmi d'autres d'avancer vers un « droit à la ville » effectif pour le plus grand nombre.

Le Codev souhaite toutefois mettre aussi l'accent sur les changements profonds décrits plus haut, car ils laissent entrevoir un déplacement des questions auxquelles notre métropole doit apporter de nouvelles

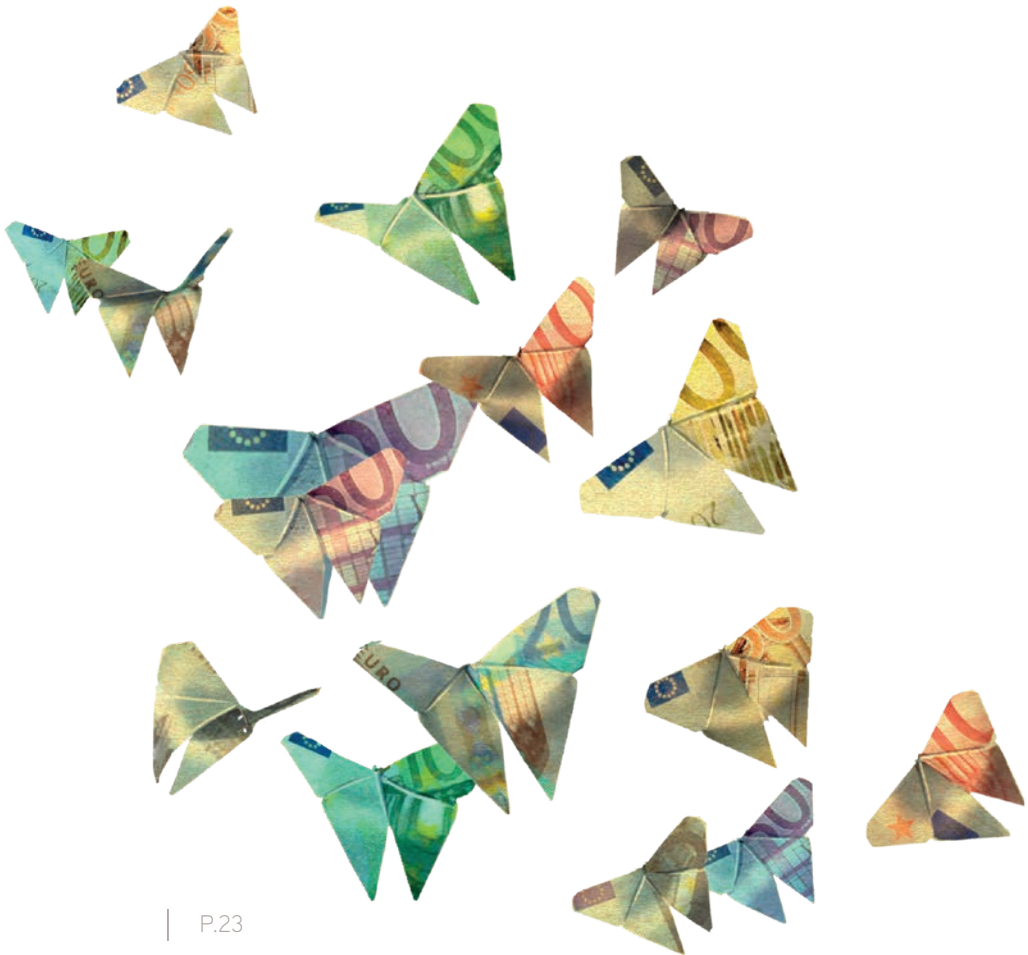
réponses, en lien avec l'ensemble des acteurs et territoires concernés. Notre conviction est que la réussite de la politique de la ville, les politiques de cohésion plus globales, et le type de développement que notre métropole mettra en place avec les territoires de sa périphérie proche ou plus lointaine sont étroitement liés. Il s'agit bien sûr d'enjeux appelant chacun des politiques spécifiques. Mais leur articulation devrait être renforcée. C'est en tous cas dans ce cadre de réflexion que nous avons souhaité interpréter la thématique proposée pour les 3^e Assises de la politique de la ville par le président de la Métropole, à savoir la question de la solidarité et de la cohésion.

DE NOUVELLES FORMES DE SOLIDARITÉ À UNE ÉCHELLE GÉOGRAPHIQUE PLUS LARGE, CELLE DES COMMUNES À UNE HEURE DE TOULOUSE ?

On l'a vu plus haut, c'est aussi sur cette aire que se jouent aujourd'hui en partie les équilibres sociaux de notre métropole, notamment du fait d'une mobilité résidentielle forte et d'une spécialisation sociale des territoires. De par les missions qui leur sont dévolues, les conseils départementaux, les CCAS ou les CAF, par exemple, assurent un rôle important pour la préservation de la cohésion sociale. Les dispositifs institutionnels tels que le Sradet, les Scots et «inter Scots» contribuent à cette recherche de développement maîtrisé et équilibré à la grande échelle. En leur temps, les Dialogues métropolitains y ont aussi collaboré.

Notre Métropole s'est récemment engagée dans une voie complémentaire, celle de contrats de réciprocité : ceux-ci visent à mettre en place des échanges «gagnant/gagnant» fondés sur la valorisation croisée des atouts et ressources de chacun (par exemple : mise en place d'un réseau de production alimentaire venant alimenter la restauration collective métropolitaine et assurer un débouché aux agriculteurs et éleveurs ; parallèlement, apport d'expertise de la Métropole pour le développement de projets des territoire partenaires, délocalisation d'activités économiques). Cette approche a des attraits certains : elle repose sur une volonté politique et un principe de libre adhésion ; elle reconnaît les liens d'interdépendance entre la Métropole et les territoires signataires de tels contrats ; aux enjeux de développement économique, elle ajoute une dimension relationnelle par la constitution de nouveaux réseaux d'interconnaissance et d'échange d'expertises. Elle demeure par contre limitée dans son impact, peu visible pour le grand public, au moins pour l'instant. Elle s'adresse enfin à des territoires assez éloignés et repose sur des «relations électives», ce qui en limite de fait la portée.

» Néanmoins, de tels contrats de confiance et d'échanges équilibrés pourraient s'appliquer à des sujets tels que le service que rendent à notre métropole des territoires de «2^e ou 3^e couronne» lorsque, par exemple, ils accueillent des ménages que nous ne savons plus loger dans de bonnes conditions sur notre territoire. Peut-on envisager les termes des échanges dont chacun pourrait tirer parti? Est-ce réaliste, alors que, sur un plan institutionnel et politique, le périmètre de la Métropole n'a pas réussi à s'associer le Sicoval et l'agglomération du Muretin? La multiplication de tels contrats de réciprocité a-t-elle vocation à alimenter une contractualisation plus large? Faut-il voir là une préfiguration du vœu d'un «nouveau pacte territorial» formulé par le président de la République dans son allocution du 25 mars dernier, pour «réconcilier la métropole, la ville moyenne et le rural, car ce sont des mêmes projets qu'il faut faire émerger dans ces espaces que l'on a trop longtemps divisés»?



FAIRE MIEUX POUR LES QUARTIERS ? OUI, MAIS...

Faisant suite au «faire plus pour les quartiers» lié à une stratégie de «rattrapage» visant à faire des QPV des quartiers comme les autres, «faire mieux ensemble au profit des QPV» pourrait être le nouveau mot d'ordre de la politique de la ville sur notre Métropole. Le Codev partage cette volonté de faire évoluer les pratiques des différents services et institutions afin que leur action commune soit mieux adaptée aux besoins de nos concitoyens. Mais il souhaite attirer l'attention sur ce qui lui apparaît comme des conditions importantes à son efficacité.

Pour porter ses fruits, cette nouvelle approche nous semble devoir **s'extraire du périmètre des QPV**. En effet, le besoin d'évolution des représentations et des modes d'intervention des différents acteurs du territoire vaut pour l'ensemble de la métropole et de ses habitants, même si l'intensité des problèmes concrets peut varier d'un endroit à l'autre. Si des marges de progrès doivent être recherchées, ne vaut-il pas mieux les expérimenter dans une approche multi-sites, incluant des QPV et d'autres quartiers où l'adaptation à des enjeux urbains et sociaux apparaît d'ores et déjà nécessaire: le choix fait récemment par la ville de Toulouse d'expérimenter la mise en place de budgets participatifs sur les seuls QPV fait ici figure de contre-exemple. L'intérêt principal des budgets participatifs réside dans le fait qu'ils permettent aux citoyens de participer à la décision sur des micro-projets d'aménagement ou d'équipement. Outre que ce dispositif contribue au renouveau de la vie démocratique, il promeut des actions qui reflètent les véritables attentes des habitants.



Si le Codev suggère d'en élargir l'enveloppe financière (850000 euros à comparer aux 2,5 millions d'euros mobilisés à Bordeaux, également en phase d'expérimentation), il suggère surtout de l'étendre à l'ensemble des quartiers de la métropole.

Le portage et l'animation de telles démarches nous semblent devoir faire toute sa place à la DCVRU et à l'expérience qu'elle a acquise, tout en y impliquant directement les autres services ou institutions concernées: sous forme de binômes ou de répartition des sites d'expérimentation par exemple. En termes de communication politique, ce décloisonnement permettrait d'envoyer un même signal à l'ensemble de nos concitoyens: celui d'une Métropole qui agit sur les processus qui posent problème, au bénéfice de tous.

Cette volonté de mise à jour des pratiques doit, par ailleurs, pouvoir impliquer tous les acteurs concernés par les politiques de cohésion sociale, bien au-delà des services municipaux et métropolitains. **Le droit à l'expérimentation, tel que promu depuis quelques années, ainsi que les possibilités offertes aux collectivités volontaires de préfigurer la mise en œuvre des politiques nationales nous semblent être des voies à explorer plus fortement.** Au côté du Conseil départemental, Toulouse Métropole a déjà signé avec l'État, en mars dernier, une convention de lutte contre la pauvreté qui décline au plan local les objectifs du Plan national de lutte contre la pauvreté. La ville de Toulouse s'est aussi portée candidate pour la mise en œuvre accélérée du plan Logement d'abord afin de produire et mobiliser des logements abordables adaptés aux personnes sans abri ou mal logées, avec le projet d'étendre son périmètre à toute la métropole à terme.

» Compte tenu de l'importance de ces enjeux pour notre Métropole, le Codev estime que l'accueil et l'intégration des demandeurs d'asile devrait également faire rapidement l'objet d'une contractualisation de même type, afin de remettre à plat les rôles de chacun, les moyens octroyés à cette politique et les marges d'expérimentation possibles (formation linguistique dès l'arrivée sur le territoire; délivrance d'un droit au séjour et au travail facilité pour les personnes en acquisition de la langue, dont les enfants sont scolarisés, et ayant une promesse d'embauche, par ex.). De même, alors qu'elle compte plus de 45000 demandeurs d'emploi de longue et très longue durée, notre Métropole devrait s'attacher à déployer dans les meilleurs délais le programme Territoire zéro chômeur de Longue durée sur l'ensemble de son territoire. Alors que le président de la République a fait part récemment de son souhait d'ouvrir une nouvelle étape de la décentralisation, notre Métropole doit peser dans les débats à venir pour une délimitation plus claire de ses compétences et de celles des services de l'État.

Enfin, **l'hypothèse d'une plus forte participation à la politique de la ville de la part des communes dépourvues de QPV ou qui ont opté pour une logique de «clubbisation» devrait être étudiée.** Mais ses résultats dépendent largement des formes de cette participation.

Si celle-ci se borne à une contribution financière, elle a peu de chance d'aboutir, quand bien même ferait-on valoir le service de «porte d'entrée» qui leur est rendu par les QPV : il est toujours plus facile de s'entendre sur le financement d'un service à venir que de renégocier les contreparties d'un service déjà existant, gratuit et considéré comme un acquis.

» Un débat de cette nature ne pourrait d'ailleurs s'envisager que dans le cadre d'une renégociation du pacte fiscal et financier conclu entre les communes membres de la Métropole.

Il laisse de côté le Sicoval et la communauté d'agglomération du Muretain, pourtant à proximité immédiate de la Métropole, sans parler des

territoires plus lointains, alors que les uns et les autres sont parties prenantes de la production des enjeux de cohésion qui se manifestent plus fortement sur notre métropole et ses QPV. Enfin, aborder ainsi la question de l'approfondissement des politiques de solidarité des territoires risquerait d'ouvrir une voie royale à tous ceux qui cherchent à polariser l'opinion sur les questions de migration, d'asile et de place à leur faire dans l'exercice de la solidarité.

Or, ces communes peuvent contribuer d'une tout autre manière à la politique de la ville : elles pourraient être incitées à élargir géographiquement et socialement la fréquentation de leurs équipements sportifs, culturels ou de loisirs en direction des QPV dont elles sont proches géographiquement (Tournefeuille et Cugnaux pour le Grand Mirail, Ramonville pour Empalot par ex.). Cette approche présente de multiples avantages : sa mise en œuvre relève de projets portés par les équipes municipales en charge de ces équipements, sur la base d'une évolution de leur cahier des charges et, si nécessaire, d'un appui méthodologique et financier ; elle participerait à une meilleure structuration de l'offre de services à l'échelle des bassins de vie quotidienne, lesquels se limitent rarement aux périmètres municipaux dans un territoire urbanisé tel que celui de l'agglomération toulousaine ; elle offre aux habitants des QPV des opportunités d'accès à des services qui peuvent faire défaut dans leur quartier, tout en favorisant les brassages et échanges entre des groupes sociaux qui se fréquentent peu ; enfin, son coût est sans commune mesure avec celui qu'entraînerait la création d'équipements nouveaux à rayonnement large, lesquels ont parfois été envisagés pour renforcer l'attractivité des QPV, mais souvent reportés ou abandonnés du fait du contexte budgétaire de notre Métropole.

» Une telle contribution nécessite par contre, de la part des élus et de leurs services, de décloisonner leur analyse des besoins et du rayonnement des équipements dont ils disposent déjà, en allant au-delà de l'échelle de la commune. Au sein de notre Métropole, la réorganisation en « pôles » des services techniques municipaux et métropolitains a montré la voie. Pourquoi ne pas poursuivre sur d'autres registres ?



LA COHÉSION SOCIALE AU QUOTIDIEN : REPRENDRE L'INITIATIVE EN DIRECTION DES ENFANTS, DES ADOLESCENTS ET JEUNES ADULTES

Les engagements déjà pris par Toulouse Métropole afin de prévenir les situations de pauvreté et y répondre ont potentiellement des effets, notamment en direction des familles monoparentales et de leurs enfants, moyennant un partenariat financier renforcé impliquant l'État et le Conseil départemental.

» Ces actions ciblées doivent toutefois trouver une continuité dans le cadre d'une évolution de l'offre de services qui relève de l'action ordinaire de la Métropole, en particulier en direction des enfants et des jeunes. Le Codev estime en effet que la Métropole doit envoyer des signaux clairs et plus nombreux de sa capacité à promouvoir la cohésion sociale au quotidien, en particulier à destination des plus jeunes qui, pour partie, seront les adultes métropolitains de demain.

Une de ces évolutions pourrait **passer par l'harmonisation de l'offre de service périscolaire à l'échelle métropolitaine**. D'une commune à l'autre, la tarification des cantines ou l'éventail de l'offre d'activités périscolaires ainsi que leur coût pour les familles peuvent varier sensiblement. Certes, il s'agit là d'un domaine qui, sauf erreur de notre part, ne fait pas partie des missions de la Métropole. Pour autant, aucune évolution n'est-elle envisageable afin de proposer à terme une égalité de service et de participation financière à tous les enfants du territoire métropolitain ? Cette harmonisation nécessite-t-elle obligatoirement des changements institutionnels dont la mise en œuvre pourrait être longue ? Ou peut-on progresser dans cette direction grâce à une stratégie de convergence progressive des règles et critères

et d'une plus grande mutualisation des ressources ? Serait-on capable de nouer des relations de réciprocité avec des territoires extérieurs à la Métropole qu'on ne sache pas faire germer en son sein même ?

En direction des adolescents et des jeunes adultes, plusieurs pistes pourraient également être explorées.

Pourquoi ne pas avancer vers une **Mission locale métropolitaine** par exemple ? À ce jour, deux structures issues de l'histoire longue coexistent, l'une sur Toulouse, l'autre sur le reste du territoire de la Haute-Garonne qui dessert donc les 36 autres communes de la métropole. Ce clivage est-il indépassable ?

En matière d'habitat des jeunes, l'expérience particulièrement intéressante des **Kolocations à projets solidaires** (KAPS) portée par l'AFEV ne peut-elle être étendue au-delà des seuls QPV ? Son principe, qui permet à des jeunes de vivre en colocation et de s'engager auprès des habitants des quartiers populaires, pourrait être dupliqué dans les quartiers de Toulouse et les communes de la métropole où la présence de ménages modestes reste forte. Ne peut-on étudier les conditions de faisabilité de cette extension ?



Enfin, dans le domaine culturel, pourquoi ne pas essayer de préfigurer une **carte culture métropolitaine** qui, elle aussi, fasse signe de la volonté de produire tout à la fois de la cohésion et de l'identité partagée dans notre territoire ?

COMMUNICATION MÉTROPOLITAINE ET SENTIMENT D'APPARTENANCE À UN ESPACE COMMUN ET SOLIDAIRE

Au fil des décennies, les formes prises par le développement de notre agglomération et des territoires voisins ont produit un espace toujours plus différencié, plus spécialisé : l'image d'un territoire en « peau de léopard » peut donner une idée de la manière dont se répartissent aujourd'hui les ménages et leurs caractéristiques socioéconomiques, les formes d'habitat et d'organisation urbaine, les activités et les services... Comme évoqué plus haut, nos concitoyens ont une lecture assez fine de ces différences, qu'ils les subissent sans pouvoir rien y changer (ménages que leur pauvreté, leur éloignement de l'emploi ou leur origine « assignent » à un territoire), ou qu'ils en jouent pour affermir leur position sociale ou affiner leurs stratégies de mobilité résidentielle. Mais ce partage relatif d'une même grille de lecture du territoire ne suffit pas pour que celui-ci soit perçu comme un espace commun, où le sentiment d'une certaine communauté de destin puisse faire lien. Certes, les mobilités quotidiennes (navettes domicile-travail par exemple) ou plus ponctuelles (liées aux loisirs par exemple) permettent à chacun de s'en faire une représentation plus unifiée. Ces représentations ont toutefois des limites, du fait de l'aire géographique que ces mobilités recouvrent ou des interactions sociales auxquelles elles donnent lieu. Par ailleurs, ces mobilités du quotidien produisent à leur tour des effets qui s'opposent à une représentation de notre territoire comme espace commun : elles sont en effet d'excellents marqueurs des positions sociales de chacun. Pour certains, elles ont un caractère contraint et chronophage (employée travaillant en grand magasin dans la périphérie toulousaine et habitant à 50 km de là par ex.); pour d'autres, elles sont un signe d'appartenance aux catégories qui profitent des effets d'une économie globalisée (professionnel du conseil, vivant au cœur de la ville centre et adepte de la proximité, travaillant à domicile tout en étant mobile à l'échelle européenne voire mondiale, par ex.); sans oublier celles et ceux pour lesquels elle est un problème – du fait de leur lieu d'habitat et de leur pauvreté – ou un motif de rejet (demandeurs d'asile, gens de la rue...).

» Outre l'approfondissement des politiques qui peuvent réduire le risque de morcellement social et territorial, le Codev suggère que la communication institutionnelle de notre Métropole évolue dans son contenu. L'enjeu nous semble ici de **donner des clés supplémentaires à nos concitoyens pour les aider à enrichir l'image qu'ils se font du territoire métropolitain, à mieux accepter d'être partie prenante d'un espace et d'une société faite de différences et d'interdépendances, auxquels chaque territoire ou chaque strate sociale contribuent par les ressources qu'ils lui apportent, sans craindre pour leur identité ou leur position personnelle.**

La mixité sociale idéale ou la parfaite similitude des différents bouts de notre agglomération ne sont ni une réalité ni un horizon qui puisse suffire à lui seul à faire croître le sentiment d'appartenir à un espace commun. Les habitants des QPV doutent qu'elle puisse se concrétiser un jour dans leur quartier. Les autres sont tentés de l'invoquer comme norme, tout en aspirant à ce qu'elles ne s'appliquent pas à eux, par crainte de perdre ce qui fait la différence – et la valeur – des lieux où ils vivent, se divertissent et travaillent. Quelles qu'en soient les formes et les acteurs, cette communication pourrait ainsi **mettre plus fortement l'accent sur les interdépendances entre les différentes composantes du territoire métropolitain** (au sens administratif ou élargi), **sur les services que chaque segment rend aux autres, contribuant ainsi à lui donner corps et unité.** Les formes de solidarité issues du monde du travail s'étiolent du fait de ses évolutions et sont aussi remises en cause. Les solidarités communautaires se renouvellent, mais alimentent une conception « archipellaire » de nos villes juxtaposant les identités et appartenances. La représentation la plus répandue de notre agglomération est celle d'un ensemble de quartiers et communes plus ou moins attractifs, dotés de qualités propres. Elle participe à la fois du fonctionnement de la ville comme espace marchand et d'une logique de distinction sociale. Elle promeut l'idée de la ville comme un lieu qui offre des ressources à saisir et permet le développement de stratégies, avec ses figures de gagnants et de perdants.

Peut-on faire le pari de **donner une nouvelle chance à l'idée de solidarité, en l'appuyant sur cette réalité métropolitaine qui accentue les différenciations et dans le même temps renforce les interdépendances entre ses habitants et les lieux qu'ils habitent ou fréquentent ?** Peut-on imaginer une communication métropolitaine qui fasse en quelque sorte une « pédagogie de la valeur », expliquant au prix de quels compromis ou de quels laisser-faire tel « bout » de notre territoire s'est vu octroyer telle fonction ou qualité, tel service à rendre à notre territoire, qui font aujourd'hui de lui ce qu'il est ?

Peut-on pousser plus loin et communiquer sur le « droit de tirage » que cela ouvre à ceux qui ont été moins dotés ou qui, en acceptant ou subissant telle fonction moins valorisée ou telle nuisance, sont les garants de la valeur des autres « bouts » du territoire ? Corrélativement, ne doit-on pas dire à ceux qui ont jusqu'ici « tiré leur épingle du jeu » (ou qui seraient tentés de le faire à l'avenir) que les différents territoires de notre métropole ne peuvent tenir ensemble que par une négociation permanente et patiente des avantages auxquels elle permet d'accéder, ce qui conduit également à leur rappeler les contreparties que chacun doit aux autres ?



» La communication de la Métropole aura peut-être aussi à évoluer sur un tout autre registre: celui de l'affichage des politiques qu'elle conduit pour favoriser la solidarité des territoires et la cohésion sociale.

On constate en effet un écart important et durable entre l'image de la métropole toulousaine à l'extérieur et celle dont

on trouve l'expression parmi les acteurs sociaux du territoire et dans la presse locale. L'image nationale très positive de la métropole toulousaine, dans les milieux ministériels ou de la recherche et auprès des grands acteurs de la solidarité, tient en grande partie à l'engagement précoce et constant de Toulouse dans la politique de la ville, à des actions fortes dans lesquelles la ville s'est également impliquée dans le passé récent (« Un toit d'abord ») ou très récemment (« Logement d'abord »; « les contrats de réciprocité »...); les prises de position de France Urbaine, notamment lors des journées d'échanges organisées à Toulouse en 2019, ont pu renforcer cette perception, Jean-Luc Moudenc étant tout à la fois président de Toulouse Métropole et de cette association dont les membres représentent près de la moitié de la population française.

Le Codev note des évolutions dans la communication métropolitaine concernant la politique de la ville, les « Assises » organisées périodiquement lui donnant une certaine visibilité et un écho dans la presse qui peut toucher au-delà des habitants des QPV et des acteurs les plus directement concernés. Mais, sur d'autres volets des politiques

locales, en matière d'hospitalité par exemple, c'est, semble-t-il, une certaine prudence qui prévaut dans la publicisation de l'action, alors que, malgré toutes les difficultés qui perdurent, on voit se dessiner une volonté d'assumer plus fortement que par le passé une responsabilité importante dans ce domaine.

» Le Codev a bien conscience que, sur des sujets tels que l'accueil des migrants et des demandeurs d'asile, la communication institutionnelle est sous pression : comment avancer dans l'action sans alimenter les clivages politiques, sociaux ou territoriaux ?

De même, il partage un principe de communication de « faible intensité » concernant les expérimentations dans lesquelles la Métropole s'engage : c'est

une communication graduée, pédagogique qu'il convient de privilégier afin de préparer des formes plus intensives, si les résultats des expérimentations ouvrent le débat sur leur généralisation éventuelle. Néanmoins, « faire sans dire » ne semble pas une option souhaitable dans la durée, une trop grande discrétion pouvant être interprétée par une partie de nos concitoyens comme un signe d'une gouvernance qui les ignorerait, de politiques auxquelles ils ne seraient pas suffisamment associés et qui ne permet pas la mise en débat démocratique qui, seule, peut faire évoluer les positions.

» Enfin, le développement d'un sentiment d'appartenance à notre métropole pourrait prendre appui sur des actions concrètes dont la définition et la mise en œuvre s'appuie sur une large mobilisation citoyenne.

Les **actions de sensibilisation à la culture scientifique et technique** en sont un exemple : prenant pour support des réalisations passées ou actuelles (le projet de 3^e ligne de métro, l'industrie aéronautique et spatiale, les grands équipements scientifiques, les savoir-faire des PME et artisans...), elles permettent de fédérer entreprises, institutions culturelles, associations et citoyens autour de réalités de la métropole souvent méconnues et pour lesquelles il existe un réel appétit de découverte. Il en est de même de l'histoire du peuplement de la métropole et des différentes vagues d'immigration qui ont construit son terreau : cette part essentielle de notre patrimoine immatériel ne mérite-t-elle pas une stratégie de valorisation plus affirmée et durable de notre Métropole ? Dans un tout autre registre, l'élaboration de **sentiers urbains de Grande Randonnée** parcourant la métropole et ses territoires, au gré de points

d'intérêt définis avec les habitants a fait ses preuves dans d'autres agglomérations (Marseille par exemple). Animés par une structure d'interprétation urbaine, ils sont un nouvel outil de découverte de la diversité patrimoniale, paysagère, fonctionnelle et sociale de la ville, mais aussi des interdépendances entre chacune de ses composantes, et ce, pour des publics très divers : élus, professionnels, citadins ou rurbains, jeunes ou vieux, habitants ou touristes...



CONCLUSION

UNE DERNIÈRE INVITATION

Nous sommes à quelques mois d'élections municipales qui peuvent déboucher sur la reconduction des équipes en place, sur un changement ou d'autres équilibres, avec pour effet une continuité des politiques municipales et métropolitaines ou leur réorientation.

Dans ce contexte, le Codev plaide à nouveau pour un principe de continuité de l'action publique dans les quartiers : un certain nombre de nouveaux projets ont été élaborés, ont fait l'objet de concertation ou de consultation, mais ne sont pas engagés et ne le seront pas avant les élections... Il serait souhaitable qu'ils ne soient pas détricotés parce qu'un changement politique interviendrait... À titre illustratif, les habitants du quartier de La Reynerie attendent depuis plus de 20 ans un réaménagement de la place Abbal et de ses abords qui, de projet en projet sont, au final, restés « dans leur jus » ! Y aurait-il une contradiction indépassable à vouloir concilier le respect du vote de nos concitoyens et la crédibilité de la parole publique ?



**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.

Juillet 2019

Rédaction : Codev Toulouse Métropole
Maquette : Direction de la communication – Toulouse Métropole
Réalisation : Studio Pastre
Illustrations : Veroborev
Impression : Imprimerie Toulouse Métropole

Codev Toulouse Métropole - Conseil de développement

Arche Marengo - 3^e étage
1, allée Jacques-Chaban-Delmas - 31500 Toulouse
05 31 22 92 13
codev@toulouse-metropole.fr
<https://codev-toulouse.org>

Retour sur la politique de la ville Quelles avancées, quels devenirs... ?

Un an et demi après sa deuxième contribution, le Codev Toulouse Métropole pose un nouveau regard sur la politique de la ville et formule de nouvelles interrogations suscitées par l'évolution des quartiers dits « prioritaires » et de leur environnement.

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 politiques et les projets métropolitains. Force de proposition auprès de Toulouse Métropole, il contribue également au débat public.
<https://codev-toulouse.org>