



Master 2

**Jeunesse : politiques
et prises en charge**

Promotion : **2016-2017**

**Les enjeux liés au changement et à
l'émergence des politiques publiques :
Le cas de la Mission Politique de la
Ville de Nantes Métropole**

CHERIH ABIR



EHESP

Le 28 juin 2017

*Sous la direction de
Patricia Loncle*

Remerciements

Cette année de Master 2 n'aurait pas été aussi complète et enrichissante sans la présence et l'aide de plusieurs personnes.

Je tiens à remercier en premier lieu Patricia Loncle, ma tutrice académique pour sa disponibilité et ses conseils qui m'ont été d'une grande aide. Mais aussi Jean-Michel Jaouen, directeur de la Mission Politique de la Ville et mon tuteur de stage qui a su me conseiller et m'orienter de manière pédagogique tout au long de ma mission.

Je remercie également et tout particulièrement Georges Cavret et Omar El Houmri pour leur suivi et leur bienveillance à mon égard.

Un grand merci aux membres de la Mission Politique de la Ville de Nantes Métropole, mes collègues pour le temps d'un stage Lise, Guylène, Julie, Cécile, Corinne, Geneviève et Aurélien pour leur accueil, leur présence et leur précieux conseils. Un grand merci à eux qui ont su m'intégrer rapidement et faire de ma mission de stage une aventure complète et agréable.

Je tiens également à remercier tous les jeunes qui ont permis que cette enquête aboutisse et qui ont répondu présents à mes sollicitations, ainsi qu'aux acteurs de la jeunesse et de la société civile qui ont permis ces fabuleuses rencontres.

Enfin, je tiens à exprimer toute ma gratitude à mon mari, mon principal soutien, conseillé et lecteur pour sa patience et son aide, mais aussi aux membres de ma famille pour ce qu'ils sont et l'amour qu'ils me témoignent chaque jour.

Sommaire

INTRODUCTION	7
Les origines de la Politique de la Ville.....	8
Réformes et évolutions de la Politique de la Ville	9
Mission de stage et problématique	11
1 Le local, une échelle propice aux initiatives.....	14
1.1 La Mission Politique de la Ville de Nantes Métropole, pionnière en termes de participation.....	14
1.1.1 Présentation de la MPV de Nantes Métropole	14
1.1.2 Le 4 ^{ème} pilier du contrat de ville de l'agglomération nantaise : une gouvernance élargie.....	15
1.2 Une enquête portée par une dynamique globale et des volontés individuelles ...	17
1.2.1 La Politique de la Ville : « une politique jeunesse qui ne dit pas son nom » ..	17
1.2.2 De volontés individuelles à une mission de stage inscrite dans un cadre institutionnel.....	20
2 Les « outils » indispensables pour une redirection possible des politiques publiques	25
2.1 Le partenariat : un élément indispensable au sein de la Mission Politique de la Ville de Nantes Métropole.....	25
2.1.1 Le statut de la Métropole : un cadre non contraignant avec une légitimité à acquérir.....	25
2.1.2 Le partenariat au sein du quartier, indispensable pour la réalisation de l'enquête	27
2.2 La participation comme outil de légitimation des initiatives	28
2.2.1 La participation, pierre angulaire de la Politique de la Ville.....	28
2.2.2 La parole des jeunes, un outil important de légitimation de l'action	30
CONCLUSION	33

BIBLIOGRAPHIE	35
LISTES DES ANNEXES	39
ANNEXE 1	40
ANNEXE 2	41
ANNEXE 3	42
ANNEXE 4	43

Liste des sigles utilisés

ANRU : Agence Nationale de Renouvellement Urbain

CNDSQ : Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers

COFIL : Comité de Pilotage

COTECH : Comité technique

CUCS : Contrat Urbain de Cohésion Sociale

DIV : Délégations Interministérielles à la Ville

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

GUSP : Gestion Urbaine et Sociale de Proximité

HVS : Habitat et Vie Sociale

LOV : Loi d'Orientation pour la Ville

MPV : Mission Politique de la Ville (de Nantes Métropole)

NPNRU : Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain

ONZUS : Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles

PIA : Projet Initiative Avenir

PNRU : Programme National de Renouvellement Urbain

QPV : Quartier Politique de la Ville

INTRODUCTION

Le 18 décembre 1979 lors du Conseil des Ministres, Valéry Giscard d'Estaing déclarait : « Le gouvernement doit prendre en considération les problèmes généraux des banlieues dans tous les domaines de son action, avec le souci d'aboutir à une plus grande égalité devant le cadre de vie »¹ et posait ainsi par la même occasion les prémices de ce que l'on appellera la Politique de la Ville.

Il s'agissait pour le gouvernement de mettre en place une politique de discrimination positive dont le but est de lutter contre l'exclusion et la précarité concentrées dans certains territoires. La Politique de la Ville est ainsi définie comme « une politique de cohésion urbaine et de solidarité, nationale et locale, envers les quartiers défavorisés et leurs habitants. Elle se déploie sur des territoires infra-urbains appelés « quartiers prioritaires de la Politique de la Ville », caractérisés par un écart de développement économique et social important avec le reste des agglomérations dans lesquelles ils sont situés »².

Mon stage effectué dans le cadre du master 2 « Jeunesse : politiques et prises en charge » qui a eu lieu au sein de la Mission Politique de la Ville de Nantes Métropole (MPV) m'a permis de découvrir un milieu professionnel complexe et riche. Au départ de ma mission, la structure de stage m'est apparue dense et peu lisible, je n'avais pas le « bagage » nécessaire pour en comprendre le fonctionnement global ainsi que les enjeux.

En effet, les compétences de la Politique de la Ville sont variées, transversales et pluridisciplinaires. Elles recouvrent « une grande diversité d'interventions relevant à la fois de l'urbanisme et de l'aménagement urbain, de l'action sociale, de l'éducation, de la prévention de la délinquance, de la sécurité »³ et depuis quelques années elle aborde également les questions de développement économique, d'emploi et d'insertion professionnelle...

¹ « L'amélioration des conditions de la vie en banlieue », discours de Valery Giscard d'Estaing, URL : <http://discours.vie-publique.fr/notices/796001344.html>

² Définition « Politique de la Ville », INSEE, URL : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c2097>

³ « Qu'est ce que la Politique de la Ville ? », La documentation française, URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/politique-ville/politique-ville.shtml>

Ainsi, une des étapes préalable à la réalisation de ma mission de stage a donc été de comprendre les origines et les évolutions de la Politique de la Ville afin d'en saisir les enjeux et de m'intégrer rapidement au fonctionnement du service.

Néanmoins cette politique ne s'est pas construite sous la forme actuelle dès les premières initiatives. Un long processus de construction, ponctué de nombreuses réformes est à l'origine de sa forme actuelle territorialisée et contractuelle. D'ailleurs, l'appellation « Politique de la Ville » n'est apparue que vers le début des années 1990.

Les origines de la Politique de la Ville

C'est dans les années 1970 qu'il y a eu une première prise de conscience des difficultés vécues au sein des grands ensembles d'habitat social. Le rapport Peyrefitte intitulé « Réponse à la violence » a permis entre autre d'initier en 1977 l'opération Habitat et Vie Sociale (HVS) qui avait pour but « la réhabilitation du tissu urbain existant »⁴. Ce plan est la première étape de construction de ce que l'on nommera la Politique de la Ville.

Mais c'est en 1981 lorsqu'éclatent de violents incidents aux Mainguettes à Vénissieux qu'un processus d'action fut déclenché. En effet, de violents incidents ont lieu dans différents endroits dans le département du Rhône. « Les rodéos qui défrayent la chronique dans trois communes de l'agglomération lyonnaise (les 3 V : Vaulx-en-Velin, Villeurbanne, Vénissieux) sont les premières manifestations largement médiatisées des quartiers sensibles. [...] A la fin de l'été, la fièvre gagne Marseille et Avignon. Au total, 250 voitures brûlées entre juin et septembre 81 »⁵, c'est ce que les médias ont nommé le « juillet noir ».

C'est donc en réponse à ces évènements que le gouvernement de Pierre Mauroy met en place la Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers (CNDSQ) afin de lutter entre autres contre la ghettoïsation des quartiers défavorisés, il s'agit alors du premier programme de développement social des quartiers.

⁴ Emmanuel Heyraud, *La Politique de la Ville une politique de cohésion sociale et territoriale*, 2016, Berger Levrault

⁵ A. Anderson, H. Vieillard-Baron, *La Politique de la Ville : histoire et organisation*, édition ASH, 2003

Ainsi, bien qu'une prise de conscience ait émergé avec des constats tirant la sonnette d'alarme concernant les conditions de vie dans les grands ensembles, ce sont surtout les incidents de 1981 qui amènent à une réaction vive des acteurs politiques et du gouvernement.

Dès lors, la Politique de la Ville n'a eu de cesse d'être réformée au fil des gouvernements, des rapports et des « révoltes » dans les quartiers. Le rapport Schwartz en 1982 recommandait entre autres la mise en place des missions locales, le rapport Bonnemaïson en date de la même année abordait la question de la coopération entre Etat et collectivités en termes de prévention et de répression ou encore le rapport Dubedout « Ensemble refaire la ville » en 1983 qui concerne la participation citoyenne des habitants. Tous ces rapports mettent en évidence les difficultés vécues au sein des quartiers et c'est en 1988 que le gouvernement Rocard « prend une série de mesures qui poseront les jalons de l'organisation administrative et institutionnelle de la Politique de la Ville »⁶ qui est alors déclarée projet du septennat.

Réformes et évolutions de la Politique de la Ville

Dès 1988 sont créées les Délégations Interministérielles à la Ville (DIV) et au développement social. « Cette instance gouvernementale arrête, en principe, les orientations de la Politique de la Ville, définit les programmes qui la mettent en œuvre et répartit les moyens, notamment financiers »⁷. En 1990 est nommé le tout premier Ministre d'Etat en charge de la ville Michel Delbarre en réponse aux émeutes qui ont éclaté à Vaulx-en-Velin la même année.

Ces évènements relancent la dynamique de la Politique de la Ville. En 1991, la Loi d'Orientation pour la Ville (LOV) définit les principes d'une politique publique de la ville. Une géographie prioritaire est mise en œuvre avec trois critères retenus : le nombre de jeune de moins de 25 ans, le taux de chômage de longue durée et enfin le nombre de

⁶ Heyraud Emmanuel, La Politique de la Ville une politique de cohésion sociale et territoriale, 2016, Berger Levrault

⁷ « Qu'est ce que la Politique de la Ville ? », La documentation française, URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/politique-ville/politique-ville.shtml>

personne sans qualification ni diplôme. Ces indicateurs comparés à la moyenne nationale permettent de jauger l'état de priorité des quartiers en fonction de l'écart à la moyenne. Ce n'est qu'en 1999 que l'on voit apparaître ce qui ressemble à la Politique de la Ville d'aujourd'hui sous la forme de Contrat de Ville. Ainsi sont signés en octobre 1999 les premiers Contrats de Ville pour la période 2000-2006.

Mais la Politique de la Ville ne fait pas ses preuves et déçoit. En effet, en 2002 un rapport de la Cour des Comptes critique fortement son imprécision, « l'extension des sites et la multiplication des thématiques abordées », « l'enchevêtrement des procédures » et des « dispositifs extrêmement complexes et lourds à gérer »⁸. Ce rapport est une remise en cause du fonctionnement de la Politique de la Ville et aboutit à une nouvelle réforme avec la loi Borloo.

Cette loi d'orientation et de programmation pour la ville en date d'août 2003 permet l'émergence entre autres d'une politique de rénovation urbaine. L'ANRU, Agence Nationale de Renouvellement Urbain est mise en place dans le but d'effectuer une véritable mutation urbaine en profondeur. Ainsi, la loi Borloo recentre la Politique de la Ville sur la question de la rénovation urbaine avec le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) qui « prévoit notamment de lourdes opérations de démolition-reconstruction de logements, de réhabilitation des espaces et équipements publics dans l'ensemble des zones urbaines sensibles »⁹.

Cependant, les émeutes de 2005 remettent sur le devant de la scène politico-médiatique la question des quartiers prioritaires, « la radicalisation préoccupante d'une partie de la jeunesse contre les autorités »¹⁰ et par là même l'incapacité de la Politique de la Ville à apporter les résultats attendues. En réponse à ces émeutes, la loi pour l'égalité des chances en date du 31 mars 2006 a pour but de « renforcer les synergies entre Politique de la Ville

⁸ Rapport de la Cour des comptes de 2002 sur la Politique de la Ville, URL : <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPT/PolitiqueVille.pdf>

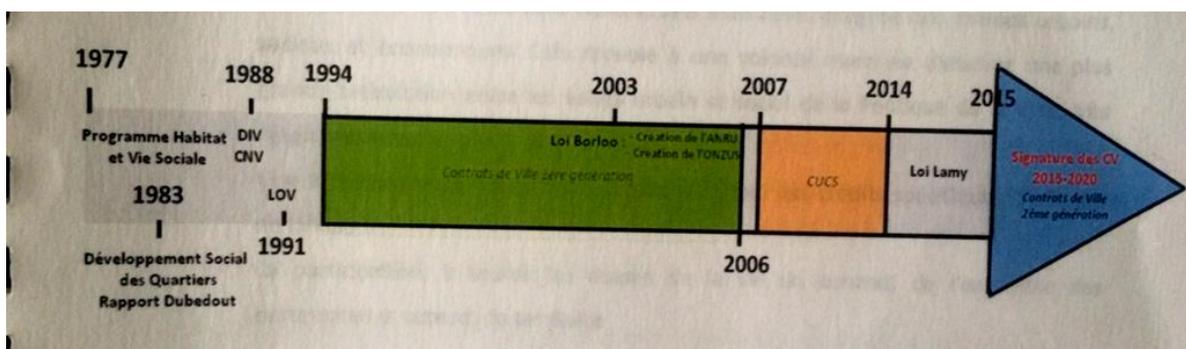
⁹ Laurine Maruszak, La participation des habitants dans la Politique de la Ville : place et rôle des conseils citoyens, Mémoire de fin d'études, 2015

¹⁰ Heyraud Emmanuel, La Politique de la Ville une politique de cohésion sociale et territoriale, 2016, Berger Levrault

et politique d'intégration et surtout de mieux articuler enjeux sociaux et enjeux urbain »¹¹. Sont alors mis en place pour la période 2007-2014 les Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS), censés mieux articuler le volet urbain et le volet social.

Néanmoins et malgré toutes ces mesures, la Politique de la Ville ne cesse d'être remise en cause. En effet, la Cour des comptes dressent une fois encore des constats alarmants sur le fonctionnement de la Politique de la Ville et ce à deux reprises en 2007 et 2012¹².

C'est tout récemment, en 2014, qu'est entrée en vigueur la loi Lamy, une énième réforme qui constitue le contexte politique de ma mission de stage au sein de la MPV de Nantes Métropole.



Frise extraite du mémoire de Justine Cado, « Associations et Habitants dans le Contrat de Ville de l'agglomération nantaise », 2016

Mission de stage et problématique

Ainsi, la Politique de la Ville n'a eu de cesse d'évoluer au fil des gouvernements, des évènements, des rapports... Un élément reste néanmoins la base de cette politique, c'est l'ancrage de son action au niveau local. En effet, l'échelle de la ville ou de l'agglomération apparaît comme étant propice aux expérimentations. Mon stage au sein d'une collectivité territoriale telle que la MPV de Nantes Métropole confirme cet aspect très localisé de la

¹¹ Maruszak, Laurine La participation des habitants dans la Politique de la Ville : place et rôle des conseils citoyens, Mémoire de fin d'études, 2015

¹² Dallier Philippe « Politique de la Ville, une efficacité entravée », Rapport d'information n° 71, 2007 ET « La Politique de la ville une décennie de réformes » mardi 17 juillet 2012

Politique de la Ville et montre qu'on peut y créer de nouveaux modes d'actions « où la légitimité du service public dépend davantage de sa capacité à se mettre en négociation au niveau local que de sa conformité à des normes centrales »¹³.

Dans le cadre de ma mission et de l'enquête que je devais réaliser auprès des jeunes issus de quartiers prioritaires, la notion de participation était également un élément majeur. En effet, cette politique locale est basée sur un principe clé depuis la mise en place des premières initiatives (et encore plus depuis la loi Lamy) qui est celui de la participation des citoyens. La Politique de la ville se veut participative et en co-construction avec les habitants du quartier. Elle est, comme le démontrent mon stage et l'enquête qui en découle, souvent « à l'origine d'initiatives nouvelles en matière de démocratie locale : elle fait naître ici ou là des espaces de débat et de négociation dans lesquels les habitants ou les associations qui les représentent participent à l'élaboration de la décision publique. »¹⁴.

Ainsi, durant mon stage s'est posée à moi la question des enjeux liés à la redirection des politiques publiques au niveau local dans un contexte tel que celui de mon stage au sein de la MPV de Nantes Métropole. En effet, l'objectif de l'enquête était de permettre une participation de la jeunesse des quartiers dans le but de valoriser leurs expériences et de pouvoir s'en saisir pour impulser des actions. Je me suis alors posée la question de savoir en quoi une enquête réalisée dans le cadre d'un simple stage et à l'initiative de quelques acteurs pouvait permettre un réel changement des politiques publiques ? En d'autres termes, quels outils et quels mécanismes sont utilisés dans une mission de stage telle que la mienne et qui permettent de légitimer la mise en place de nouvelles initiatives et d'un changement de l'action publique au niveau local ?

Dès lors, il s'agira dans un premier temps de présenter la structure de stage et de montrer l'importance d'une action au niveau local, le local étant une échelle propice aux initiatives. Puis dans un second temps, je présenterai ce qui a semblé être les outils de légitimation

¹³ A. Anderson, H. Vieillard-Baron, La Politique de la Ville : histoire et organisation, édition ASH 2003

¹⁴ Ibid

pour un possible changement des politiques publiques au sein de la MPV de Nantes Métropole.

1 LE LOCAL, UNE ECHELLE PROPICE AUX INITIATIVES

1.1 La Mission Politique de la Ville de Nantes Métropole, pionnière en termes de participation

1.1.1 Présentation de la MPV de Nantes Métropole

C'est au sein de la Mission Politique de la Ville de Nantes Métropole que j'ai donc effectué mon stage de Master 2 dans le cadre du Master « Jeunesse, politiques et prises en charge » d'octobre 2016 à avril 2017. Ce service fait partie du Pôle Egalité qui est intégré à la Direction Générale à la Cohésion Sociale (ANNEXE 1). Il a vocation, dans une métropole en développement, à réduire « les écarts socio-économiques entre les différents territoires de l'agglomération qui peuvent avoir tendance à se creuser. La Politique de la Ville est attentive aux territoires en difficultés et veille à ce que leurs habitants ne subissent pas les mécanismes de l'exclusion et restent intégrés à l'ensemble de la métropole »¹⁵.

La MPV est composée de 8 employés, du directeur qui est également mon tuteur de stage, de deux assistantes de directions et de cinq chargés de mission. Chacun se consacre à des missions spécifiques liées soit à l'ANRU, à la GUSP, à la gouvernance et la coordination, aux appels à projet ou encore au droit commun et à la santé. « Ce service a vu le jour il y a 6 ou 7 ans. Et en fait, ils cherchaient quelqu'un pour ce poste un peu bizarre que pas beaucoup de monde ne savait gérer... Du coup, ils m'ont proposé. Avant, j'étais au sein de l'équipe de quartier » me précisait le directeur de la MPV lorsque je lui ai demandé l'histoire de ce service.

Le cadre d'intervention de la MPV s'étend sur quatre communes de l'agglomération nantaise que sont la ville de Nantes, la ville de Rezé, la ville d'Orvault et la ville de Saint-Herblain, qui totalisent 15 quartiers Politique de la Ville (QPV) (ANNEXE 2).

¹⁵ « Principales missions opérationnelles: Politique de la ville », communauté urbaine de Nantes, Octobre 2013

Les compétences métropolitaines en la matière sont entre autres la cohésion sociale, la coordination et la pratique réelle des politiques publiques de l'Etat par les communes et l'ensemble des acteurs sur ces territoires urbains. « La Mission Politique de la Ville de Nantes Métropole a donc en charge : l'animation du partenariat politique et technique [...], le soutien aux initiatives de prévention de la délinquance et de lutte contre la récidive, la veille sur les évolutions de l'exclusion sociale, le soutien des initiatives émergentes, favorisant la participation et la mobilisation des habitants »¹⁶.

Mon stage s'intègre particulièrement dans cette mission de la Métropole qui est de favoriser la participation des habitants. La MPV est d'ailleurs pionnière en la matière à travers notamment sa conception de la gouvernance.

1.1.2 Le 4^{ème} pilier du contrat de ville de l'agglomération nantaise : une gouvernance élargie

« Sur l'agglomération nantaise, le contexte local joue : la métropole nantaise et plus particulièrement la mairie de Nantes, se considère comme " l'un des territoires français les plus en avance dans le domaine de la participation civique " et affiche clairement sa volonté d'œuvrer dans le sens de politiques publiques co-construites avec la société civile ».¹⁷ De fait, lors du début de ma mission, j'ai beaucoup entendu parler de la gouvernance au sein de la MPV de Nantes Métropole et j'ai ainsi vite compris la spécificité nantaise en la matière.

En effet, suite à la dernière réforme initiée par la loi Lamy, la MPV, en lien avec les quatre villes concernées a décidé de mettre en place une gouvernance élargie ouverte à la société civile. Cette initiative unique en France a permis l'ouverture des comités de pilotage à sept associations désignées pour participer aux instances du Contrat de Ville au niveau de la métropole. Elles sont identifiées à l'issue d'un appel à candidatures.

¹⁶ « Principales missions opérationnelles: Politique de la ville », communauté urbaine de Nantes, Octobre 2013

¹⁷ Justine Cado, Associations et habitants dans le Contrat de Ville de l'agglomération nantaise, mémoire de fin d'étude, 2016

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de 2014 préconisait la participation et surtout une co-construction des habitants à la Politique de la Ville au sein notamment d'instance indépendante que sont les conseils citoyens. Mais « pour l'agglomération nantaise, l'implication de la société civile se traduit également par la mobilisation d'associations tant dans la phase d'élaboration du Contrat de Ville signé le 2 janvier 2015, que dans les instances de gouvernance. L'engagement de ces acteurs a été formalisé par une parole associative intégrée au contrat. Ils y expriment leur engagement et leurs attentes en matière de mise en œuvre et de suivi des choix stratégiques. »¹⁸.

Depuis cette année et suite à une dynamique interne, 22 associations sont candidates pour siéger au sein du COPIL. Cette dynamique nouvelle a poussé les acteurs de la Politique de la Ville à penser une autre forme de présence des associations afin de ne pas en exclure certaines. Un conseil inter-associatif qui représenterait l'ensemble des associations au sein des instances de la Politique de la Ville est donc en cours de discussion. Cette démarche pousse encore plus loin cette volonté de la MPV dans la participation citoyenne des habitants et de la société civile.

Ainsi, j'ai découvert durant mon stage que les acteurs locaux ont une certaine marge de manœuvre et que l'échelle locale semble être propice aux initiatives notamment lorsqu'elle est portée par une dynamique globale d'acteurs au sein d'un service, d'une ville ou encore d'une métropole. En effet, la MPV pousse les frontières de la loi et va plus loin en termes de participation et de co-construction. La posture des élus et leur couleur politique semble jouer un rôle important dans cette dynamique de participation citoyenne que prône la Maire de Nantes¹⁹.

On peut ainsi constater que la démarche au niveau local, du fait peut-être d'une certaine proximité, est plus accessible et permet plus de souplesse pour un éventuel changement de

¹⁸ Charte relative à la participation des habitants, des conseils citoyens et des associations dans la gouvernance, Contrat de Ville de l'agglomération nantaise, Nantes Métropole,

¹⁹ « Le dialogue citoyen à Nantes : un nouveau cycle », conseil municipal du 30 janvier 2015, URL : <http://www.nantes.fr/home/jouons-collectif/nantesco/le-dialogue-citoyen-quest-ce-que/le-dialogue-citoyen-pourquoi.html>

l'action publique, contrairement à l'image très descendante que je pouvais avoir d'une collectivité. Ma mission de stage s'inscrit dans cette logique de co-construction avec les habitants, plus précisément avec les jeunes au sein d'une Mission Politique de la Ville qui promeut ce genre d'initiatives citoyennes et participatives.

1.2 Une enquête portée par une dynamique globale et des volontés individuelles

1.2.1 La Politique de la Ville : « une politique jeunesse qui ne dit pas son nom »

Ma mission au sein de la MPV ne s'est donc pas construite en dehors d'un contexte global local et national contrairement à ce que je pouvais ressentir au départ. En effet, l'objectif consistait en une enquête auprès des jeunes de quartier afin de comprendre les leviers et les freins de leur engagement au sein de leurs quartiers. Ceci dans le but de « conforter la présence de la société civile et des jeunes dans le système de pilotage du contrat de ville »²⁰ à travers des préconisations et ainsi orienter les politiques locales en ce sens.

J'ai été confrontée dès le départ à une difficulté vis-à-vis de ma posture et de l'intégration de ma mission de stage au sein de la MPV. En effet, je n'arrivais pas à trouver une logique ou une continuité de ma mission en lien avec le fonctionnement global du service. Le sentiment d'être une pièce détachée du mécanisme a perduré durant une majeure partie du début de ma mission. J'avais l'impression que mon enquête était complètement déconnectée des priorités actuelles et directes de la MPV. Certes, la jeunesse est une dimension transversale au sein du Contrat de Ville et la participation citoyenne en est un des quatre piliers mais aucun des membres de la MPV ne traitait cette question de la jeunesse et mon enquête n'entraînait dans le cadre d'aucune action en cours.

²⁰ Note du directeur de la Politique de la Ville dans le cadre du travail de réflexion pour le mémoire professionnel

Néanmoins, ce sentiment d'être déconnectée de la réalité de la Politique de la Ville s'est peu à peu estompé au fil des réunions, de mon enquête et de mes lectures. En effet, cette question de la jeunesse n'est pas nouvelle au sein de la Politique de la Ville, elle en est même un élément central. La Politique de la Ville voit son émergence en lien avec la jeunesse et les révoltes de la jeunesse des quartiers (de 1981 jusqu'à 2005).

La jeunesse n'est donc pas un sujet hors du cadre de la Politique de la Ville, bien au contraire : « Par essence, la Politique de la Ville ne peut pas être étrangère aux jeunes. Elle l'est d'autant moins que, si elle ne s'affiche pas comme une politique de la jeunesse, ses actions confluent inévitablement vers les jeunes. La jeunesse n'est pas pour elle un objectif explicitement formulé et dans un même mouvement, elle la traverse de toute part. Comme le note Dominique Charvet, elle « est une politique de la jeunesse qui ne dit pas son nom »²¹.

De fait, dans les années 1990, un des indicateurs retenu pour qualifier un quartier de prioritaire (QPV) est celui de la proportion de jeunes de moins de 25 ans sur un territoire donné en lien avec le taux de chômage ou encore le taux de présence de personnes d'origine étrangère. « La concentration de jeunes apparaît comme un indicateur du « risque d'exclusion » supporté par les quartiers de la géographie prioritaire [...] Cet indicateur est là pour signaler une spécificité des territoires de la géographie prioritaire, liée à la menace des violences urbaines »²².

De plus, les jeunes au sein des quartiers prioritaires sont les plus touchés par la précarité et le chômage. En 2013, selon l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles (ONZUS), « 42% des 15-24 ans résidant dans ces zones étaient au chômage, soit 20% de plus que dans les unités urbaines hors ZUS. On estime cette même année à 50% le taux de

²¹ Dominique Charvet cité par Florence Tourette, « Jeunesse et Politique de la Ville: quels jeunes pour quelles politiques? », *Siècles* [En ligne], 24 | 2006. URL : <http://siecles.revues.org/1461>

²² Estèbe Philippe. La Politique de la Ville et la jeunesse. In: *Agora débats/jeunesses*, 25, 2001. Vers un nouveau pacte intergénérationnel ?, URL: 10.3406/agora.2001.2398 www.persee.fr/doc/agora_1268-5666_2001_num_25_1_2398

pauvreté des jeunes de moins de 24 ans dans les ZUS »²³. Ces chiffres permettent de saisir que les enjeux de la Politique de la Ville portent en grande partie sur les jeunes.

Ainsi, à la MPV, la thématique jeunesse est certes transversale « mais est peu évoquée dans le Contrat de Ville et dans nos actions » selon le directeur de la MPV²⁴. De même, la présence d'un « groupe thématique jeunesse qui a du mal à avoir du contenu »²⁵ m'a permis de comprendre que ce ressenti en début de mission comme étant en dehors des actions concrètes de la MPV n'était pas complètement faux.

J'ai alors pu percevoir les enjeux liés à mon stage, qui semblait entre autres être l'outil qui permettrait d'impulser un travail plus approfondi sur un thème jeunesse par le biais des enjeux liés notamment à l'engagement de cette jeunesse. Par ailleurs au niveau local, une certaine dynamique liée à la jeunesse et à la participation est en cours via notamment le PIA jeunesse. En effet, la métropole nantaise affiche clairement une volonté d'œuvrer pour la « cause des jeunes ». Ce projet, qui a pour objectif d'agir pour l'émancipation des jeunes, comporte trois parcours thématiques, dont un consacré plus particulièrement à la citoyenneté et l'engagement. Néanmoins, il a été évoqué à plusieurs reprises (au moins deux) lors de réunions internes et par le Chargé de Mission du Cabinet que ce PIA avait du mal à accrocher au niveau des quartiers prioritaires. Ce qui expliquerait peut-être une mission de stage plus spécifique et plus précise sur ces jeunes de quartiers.

C'est donc bien dans une logique globale qu'a été formulée cette commande d'enquête. La Mission Politique de la Ville souhaitant approfondir cette question de l'engagement chez les jeunes issus de quartiers prioritaires confrontés à de nombreuses difficultés. Il est quand même important de préciser que c'est surtout à l'initiative personnelle et individuelle de certains acteurs que ce stage a été envisagé.

²³ Ménélas Kosadino, Jeunesse et politique de la ville, 2017. URL : <https://medly-france.com/2017/03/04/jeunesse-et-politique-de-la-ville/>

²⁴ Élément formulé lors de la restitution lors du COPIL Politique de la Ville en Date du 13.05.2017

²⁵ Ibid

1.2.2 De volontés individuelles à une mission de stage inscrite dans un cadre institutionnel

Ma mission s'intègre donc dans une dynamique globale de la Politique de la Ville, mais elle s'est surtout construite à partir de volontés individuelles avec pour ambition d'initier un mouvement nouveau. En effet, ce stage est entre autres à l'initiative de mon tuteur de stage de master 1, responsable associatif très investi dans une association de quartier en partie gérée et animée par des jeunes. La question d'un engagement durable de la jeunesse fait partie de ses préoccupations quotidiennes en tant que responsable associatif, mais aussi des miennes en tant que jeune issue d'un quartier prioritaire. Ainsi, c'est avec son aide qu'un stage et plusieurs propositions de sujets ont été soumis à un membre du Cabinet de Johanna Rolland, et au directeur de la mission Politique de la Ville, deux de ses connaissances.

La convergence des idées de ces trois acteurs (un membre associatif, un membre du Cabinet et un technicien) avec l'opportunité d'un stage sur des thématiques partagées a permis l'inscription d'une mission de stage au sein de la MPV sur une thématique co-construite. De fait, l'émergence « d'une politique publique suppose l'existence d'un ou plusieurs problèmes à résoudre »²⁶. C'est donc d'une préoccupation personnelle partagée par ces trois acteurs et moi-même que cette enquête a vu le jour. Cette construction de la mission de stage en commun a permis de mettre en évidence dès le départ l'importance des individualités dans une logique globale.

Ainsi, la mission semblait permettre à ces différents acteurs de vérifier des hypothèses pour certains, de légitimer une action ou un changement de politique pour d'autres. Ce genre d'initiative portée par des individualités pour influencer le politique est courant et « s'est développé parallèlement aux lois de décentralisation et à la diversification tant des compétences que des modes de financement [...]. Les niveaux de décision se sont

²⁶ Hassenteufel, Patrick. Sociologie politique : l'action publique. Armand Colin, 2011

multipliés, disposant de compétences théoriquement diversifiée »²⁷ et ont permis l'émergence de sortes de réseaux d'influence locaux.

Lors d'une première réunion, il a été décidé la mise en place d'un comité scientifique de suivi composé du directeur de la MPV pour le volet technique, du membre du Cabinet pour l'aspect politique, du responsable associatif pour la société civile et d'un universitaire (finalement peu présent). Dès lors sont apparus les éléments de divergence entre ces acteurs.

- Le membre du Cabinet avait pour certitude la dégradation de l'engagement des jeunes issus de quartiers prioritaires. Ce dernier issu d'un quartier et porté par ses origines sociales et culturelles mettait en opposition une dynamique ancienne portée par des jeunes de quartier guidée par certaines valeurs (dont la foi) et une jeunesse moderne qui n'agit plus. Son ambition était de comprendre pourquoi les jeunes ne s'engagent plus et ne portent plus des valeurs fortes comme à son époque, avec un souci d'apporter des solutions concrètes à ces questions via mon enquête.
- Le membre de la société civile, militant engagé, souhaitait quant à lui orienter l'enquête vers certaines questions qu'il se posait, mais aussi et surtout vers des affirmations qu'il portait sur les leviers d'engagement : l'intérêt personnel, le lien communautaire, la promotion des valeurs ou encore la religion comme moteur d'engagement des jeunes. Sa conception n'était pas politique mais sociale voir philosophique portée par des convictions personnelles fortes.
- Le directeur de la Politique de la Ville, plus nuancé, a émis comme hypothèse la défiance des jeunes envers le politique et la possibilité de mettre en évidence à travers cette enquête des personnes non repérées par la Ville et les institutions susceptibles d'être intégrées au projet de la MPV. Ce dernier a ainsi proposé

²⁷ Hugues PORTELLI, "Les lobbies au niveau local", Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques, n°79, 79 - Les groupes d'intérêt, p.88-97. URL : <http://www.revue-pouvoirs.fr/Les-lobbies-au-niveau-local.html>

l'objectif de la mission sous l'angle d'une possible redirection des politiques publiques afin d'entrer dans le cadre institutionnel.

Il a été complexe dans un premier temps de gérer différentes positions, théories ou hypothèses. D'autant plus que, pour ma part, je n'avais jusqu'alors pas vraiment réalisé que je portais également un certain point de vue. En effet, suite au cours de P. Leroy, j'ai pris conscience que, comme toute personne, mon parcours, ma socialisation familiale²⁸ et plus largement sociétale ont construits en moi des prénotions ou préjugés intégrés et pas toujours identifiés comme tels. Moi-même issue d'un quartier dit « prioritaire », je me suis rendue compte de la vision partielle et partielle²⁹ que je pouvais avoir vis-à-vis de ce sujet qui me porte. Mon objectif semblait être celui de la revalorisation d'une jeunesse souvent stigmatisée sous une multitude de termes polysémiques (jeunes de quartiers issus de l'immigration, d'origine, musulmans, etc.). Cela a donc été une difficulté pour moi d'essayer en plus d'observer une certaine neutralité.

Ainsi, la mission de stage s'est construite afin de comprendre les motivations des jeunes habitants des quartiers prioritaires et dans le but de fournir des préconisations pour permettre plus d'engagement au sein de ces mêmes quartiers. Dès lors, des premiers éléments ont été listés et ont permis la construction de la mission de stage, des objectifs de l'enquête et de la méthode :

- Comprendre la réalité de l'engagement des jeunes dans les différents quartiers populaires de Nantes ;
- Identifier les moteurs et les leviers d'engagement (place des convictions, des croyances, des valeurs, de l'enracinement, du lien, des événements déclencheurs) ;
- Investigation au sein des quartiers afin d'effectuer 20 entretiens semi-directifs au sein de deux quartiers différents ;
- Proposer des préconisations en termes d'actions possibles de Nantes Métropole et des communes concernées afin d'encourager, d'inciter ces engagements.

²⁸Jodelet Denise, Les représentations sociales. Presses Universitaires de France, « Sociologie d'aujourd'hui », 2003. URL : <http://www.cairn.info/les-representations-sociales--9782130537656.htm>

²⁹Notions vues en cours

Une fois les objectifs validés par tous, il s'agissait pour moi dans un premier temps de définir ce que l'on entendait par quartiers prioritaires, jeunes et engagement. En effet, la quasi-totalité des termes utilisés dans l'intitulé de ma mission (jeunes, engagés, quartiers) cristallisent à eux seuls de nombreux débats et représentations sociales collectives³⁰ complexes. Un obstacle majeur ici est celui du sens commun et des préjugés sur ces thèmes, très présents notamment sur la scène médiatique. Une des difficultés a donc été de définir ces termes de manière objective et correspondante à chacun des acteurs du comité de suivi.

Autre élément qui fut l'objet de débats lors de cette construction de mission, c'est la question de la religiosité. Cet élément était un point fortement porté par le responsable associatif et le membre du Cabinet. En effet, l'éventuelle subjectivité due à leurs convictions les a amenés à vouloir insister sur cette question. Il s'agit pour eux de « prouver » une sorte d'impact de la foi et des valeurs religieuses sur les questions d'engagement. Mais il a fallu convaincre de l'importance de la neutralité que je devais avoir en tant que chercheuse, surtout en ce qui concerne la question religieuse. En tant qu'étudiante, je ne voulais pas me mettre en difficulté en abordant le travail par un angle précis et spécifique et c'était également le point de vue du directeur de la MPV qui avait une vision globale de ce que devait proposer l'enquête. J'ai donc pris le parti de faire une grille d'analyse sur l'engagement de manière neutre sans aborder de front la question de la religion, mais plutôt des valeurs et d'approfondir ensuite avec les jeunes (ANNEXE 3).

Ainsi, c'est à l'initiative de volontés individuelles que cette mission de stage a été construite, bien qu'inscrite dans une dynamique locale globale. Ces acteurs semblent avoir une volonté *via* cette enquête de pouvoir légitimer leurs positions sur certains thèmes, mais aussi d'impulser une dynamique autour de certaines problématiques qui leur paraissent essentielles. Leurs avis étaient globalement en adéquation avec une volonté de changement des politiques publiques en direction de cette jeunesse des quartiers. En effet, comme l'évoque Patrick Hassenteufle dans son ouvrage en faisant référence à Peter Hall, une des définitions du changement des politiques publiques « correspond à un changement dans le

³⁰Emile Durkheim, *Les formes élémentaires de la vie religieuse*, Paris, Le livre de poche, 1991

mode d'utilisation d'un instrument de politique publique existant, à la lumière de l'expérience et de nouvelles connaissances ou pour l'adapter à un nouveau contexte »³¹. C'est bien ici le but de cette enquête : amener des éléments nouveaux afin de permettre un changement dans la logique et les outils utilisés en ce qui concerne la promotion de l'engagement des jeunes.

La réunion du volet politique, technique, académique et associatif autour de cette enquête donne d'autant plus de poids pour légitimer les résultats et permettre ce changement. Cette démarche peut s'apparenter à celle du *lobbying responsable* (terme non péjoratif ici) évoqué par Pierre-Yves Monjal, professeur agrégé de Droit public.

En effet selon lui, le *lobbying* consiste en ce que « des acteurs s'approchent des acteurs institutionnels en vue d'obtenir [de ces derniers] une règle de droit qui les conforte dans leur position statutaire, les avantage et qui les aide voire facilite leur activité [...], et qu'on peut qualifier de tout à fait louable (la cause environnementale par exemple) »³². C'est bien dans cette logique, à moindre mesure et au niveau local que sont initiés ce stage et cette enquête. La mise en place par certains acteurs d'une enquête afin d'initier des démarches positives auprès des jeunes de quartiers vise à permettre ensuite l'émergence d'une règle de droit ou d'initiatives politiques en ce sens. En effet, l'enquête est une sorte d'outil permettant de légitimer ou valoriser une certaine conception de la jeunesse et des jeunes de quartier dans le but d'influencer les futures initiatives et les politiques.

Afin que cette enquête aboutisse et ait l'effet escompté, certains mécanismes ont été mis en œuvre pour permettre une légitimation des résultats de l'enquête et une réelle influence de ces derniers, *via* notamment l'importance de la participation des jeunes, mais aussi celle du partenariat.

³¹ Hassenteufel, Patrick. Sociologie politique : l'action publique. Armand Colin, 2011

³² Vidéo « Le professeur Pierre-Yves Monjal propose une définition neutre du lobbying et évoque les résultats de sa recherche sur le lobbying responsable et l'Union européenne. » URL : <https://blogdroiteuropeen.com/2017/03/02/regards-sur-les-activites-de-lobbying-a-lechelle-de-lue-par-le-professeur-pierre-yves-monjal-part-4/>

2 LES « OUTILS » INDISPENSABLES POUR UNE REDIRECTION POSSIBLE DES POLITIQUES PUBLIQUES

2.1 Le partenariat : un élément indispensable au sein de la Mission Politique de la Ville de Nantes Métropole

2.1.1 Le statut de la Métropole : un cadre non contraignant avec une légitimité à acquérir

Durant mon stage au sein de la MPV s'est vite posée la question de la légitimité d'une telle mission au sein de la Métropole nantaise. En effet, Nantes Métropole est un Etablissement Public de Coopération Intercommunale de 24 communes. « Les EPCI sont des regroupements de communes ayant pour mission l'élaboration de "projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité". Ils sont soumis à des règles communes et comparables à celles de collectivités locales »³³.

Ces EPCI ont la compétence de la Politique de la Ville notamment depuis la loi Chevènement de juillet 1999 qui en fait une compétence obligatoire des communautés d'agglomération et qui a permis un renforcement et une simplification de la coopération intercommunale. Depuis cette loi, 70% des Contrats de Ville sont intercommunaux contre 40% seulement avant celle-ci. « De son côté, la loi Voynet de juin 1999 [...] crée les contrats d'agglomération, conclus entre l'Etat et les EPIC, dont les contrats de ville constituent le volet social. La Politique de la Ville se trouve ainsi désenclavée et portée au niveau de l'agglomération »³⁴.

Ainsi, la Métropole a pour compétence de coordonner et de piloter la mise en œuvre de la Politique de la Ville. Elle est chargée, entre autres, du diagnostic du territoire, de

³³ La communauté urbaine de Nantes métropole, URL : <http://www.aladom.fr/organisme/communaute-urbaine-de-nantes-metropole-6um.html>

³⁴ "Qu'est ce que la politique de la ville", La documentation française, 2010, URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/politique-ville/politique-ville.shtml>

l'animation et de la coordination du Contrat de Ville au niveau de l'agglomération. De fait, il existe donc une dimension partenariale importante qui ne peut être mise de côté et occultée dans le cadre d'une mission de stage qui a la volonté d'impulser de nouvelles initiatives.

Dès le début du stage, il a donc fallu présenter les objectifs et la finalité de ma mission aux élus délégués à la Politique de la Ville et aux techniciens en charge de cette question pour les quatre communes de l'agglomération nantaise concernées par le Contrat de Ville. Il s'agissait de présenter mon enquête et de les solliciter pour une éventuelle restitution s'ils étaient intéressés. J'ai ainsi compris que mon stage ne pouvait certes être remis en cause car il avait été validé en amont par l'élue politique de la ville de la Métropole, mais semblait devoir être justifié auprès des communes pour légitimer l'action et permettre une redirection des politiques par la suite. Dans le cas contraire, l'enquête risquait de ne pas aboutir à une éventuelle action.

La présentation de mon stage a suscité l'intérêt notamment en ce qui concerne l'engagement réel de ces jeunes et la difficulté des villes à les « capter » à partir d'un certain âge, même pour une simple activité. La question de la religion a également intéressé dans un contexte politique local correspondant au processus de négociation d'une charte contre la radicalisation au sein du Contrat de Ville. En effet, « la plupart des analyses de politiques publiques [...] soulignent le rôle du contexte dans le changement. Le raisonnement causal est le suivant : une modification du contexte ouvre une fenêtre d'opportunité qui permet la transformation d'une politique publique, le plus souvent sous la forme d'une adaptation à ce nouveau contexte »³⁵. Cet intérêt pour cette question religieuse peut donc être expliqué également par un contexte national et international où ces problématiques sont très présentes.

Par ailleurs, lors de cette réunion, une actrice de la Ville de Nantes m'a reproché le choix des quartiers en en proposant un autre plus dynamique selon elle. Dès lors me sont apparus les enjeux liés aux postures de certains acteurs, mais aussi et surtout à la légitimité de la

³⁵ Hassenteufel, Patrick. *Sociologie politique : l'action publique*. Armand Colin, 2011

Métropole en termes d'intervention au sein des quartiers des communes et notamment au sein de la ville de Nantes. En effet, durant mon stage, cet aspect a été formulé lors d'un séminaire interne à la MPV concernant la difficulté que rencontrent mes collègues pour communiquer et travailler avec la Ville de Nantes. Cette dernière ne reconnaît pas complètement la légitimité de la Métropole et de son action au sein de ses quartiers qu'elle vivrait comme une ingérence.

Ainsi, une logique partenariale est primordiale pour la réussite d'un projet quelconque. S'il est accepté par les acteurs, il devient légitime et peut être porté par la MPV. En effet, la multiplicité des acteurs au sein des instances de la MPV implique une action portée par tous afin d'aboutir à une initiative. Mais cette question du partenariat et de la légitimité était très présente également lors de l'enquête sur le terrain avec la société civile et les différents acteurs de la jeunesse.

2.1.2 Le partenariat au sein du quartier, indispensable pour la réalisation de l'enquête

Mon enquête a donc eu lieu au sein de deux quartiers de l'agglomération nantaise (ANNEXE 4) et un des outils indispensables pour accéder et gagner la confiance des jeunes était avant tout le travail en partenariat avec les acteurs des quartiers. En effet, j'ai fait le choix pour cette enquête de passer par le tissu associatif ou des professionnels de la jeunesse des quartiers enquêtés pour avoir accès aux jeunes engagés. Ainsi, j'ai consacré le premier mois de ma mission à rencontrer ces acteurs, à assister à des réunions, à assister aux réunions des Conseils Citoyens, mais aussi à présenter l'objet de cette enquête aux différentes structures au sein des quartiers et aux différents acteurs (équipe de quartier, chargé de Mission Politique de la Ville, coordinateur jeunesse, médiateurs, etc.).

Dans le temps imparti pour la mission, cette étape a été primordiale dans le cadre de mon enquête afin de légitimer cette enquête auprès des acteurs et de travailler en commun à sa réalisation. En effet, je ne pouvais accéder aux jeunes sans ce partenariat avec les acteurs locaux. D'ailleurs, une des difficultés lors de mon stage a bien été de trouver ces jeunes. Il y a certes des jeunes de quartiers engagés mais la commande insistait sur un engagement local, c'est-à-dire au sein du quartier. Cette difficulté a surtout été rencontrée dans un des

deux quartiers où je n'ai pu rencontrer que très peu de jeunes (ANNEXE 5) grâce à cette méthode, bien que la démarche ait été la même.

La méthode consistait à passer par le biais de la société civile afin d'aborder des jeunes engagés au sein de leur structure ou au sein d'autres structures dans le quartier. De fil en aiguille, je me suis fait connaître par les différents acteurs et j'ai pu acquérir leur confiance. « Aussi, la Politique de la Ville repose-t-elle en grande partie sur la participation des collectivités locales (régions, départements, communautés urbaines, communes) et sur celles de divers organismes [...] Elle s'appuie aussi localement sur le milieu associatif qui sert de relais vers les populations concernées, dont la participation, qui est désormais une priorité affichée de la Politique de la Ville, conditionne le succès des actions entreprises »³⁶.

De plus, le sujet de mon enquête était intéressant pour ces acteurs et permettait de valoriser « leurs » jeunes quand il s'agissait d'une association, ou d'apporter certaines réponses lorsqu'il s'agissait des acteurs de la jeunesse. Ainsi, l'enquête a été possible et la participation des jeunes en a été un élément primordial.

2.2 La participation comme outil de légitimation des initiatives

2.2.1 La participation, pierre angulaire de la Politique de la Ville

Dès 1977, le gouvernement met l'accent sur cette notion de participation. En effet, dans une lettre-circulaire adressée aux préfets en date du 3 mars 1977 par le 1er ministre Raymond Barre, ce dernier déclarait : « La réhabilitation appelle une action d'ensemble portant à la fois sur les bâtiments, leur environnement, les services collectifs et tout ce qui favorise la vie sociale. Ces opérations doivent être conduites avec la participation des habitants dont l'adhésion est indispensable à la réussite de telles interventions ».³⁷ La

³⁶ «Qu'est ce que la politique de la ville », La documentation française, 2010, URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/politique-ville/politique-ville.shtml>

³⁷ A. Anderson, H. Vieillard-Baron, la Politique de la Ville : histoire et organisation, édition ASH 2003

Politique de la Ville s'est ainsi construite sur cette idée de co-construction ou du moins de participation des habitants des quartiers.

Plus récemment et dans la continuité de la politique portée par la Politique de la Ville depuis des années, la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine - dite loi Lamy - franchit une étape en termes de participation.

Cette loi, en réponse une nouvelle fois aux différents dysfonctionnements, « recentre la Politique de la Ville sur la réduction des écarts entre les quartiers prioritaires et les autres. Environ 1 200 quartiers prioritaires de la Politique de la Ville seront désignés sur un critère unique : la concentration de la pauvreté calculée à partir du revenu des habitants »³⁸. Un observatoire national de la Politique de la Ville a été créé afin de mesurer les inégalités et les écarts dans le but de fournir chaque année un rapport détaillé sur l'évolution des quartiers prioritaires. Elle centre ainsi son action sur la simplification de la géographie prioritaire, un nouveau Contrat de Ville à l'échelle intercommunale, un nouveau programme de rénovation urbaine (NPNRU) et la participation des habitants.

Ainsi, en termes de participation, cette nouvelle loi tente d'aller au-delà de tout ce qui a été fait et « semble vouloir réformer les moyens et les méthodes de participation mises en place jusque-là, et dont les limites ont été largement pointées. »³⁹ Elle franchit une étape supplémentaire en inscrivant pour la première fois dans la loi le principe de co-construction de la Politique de la Ville avec les habitants « s'appuyant sur la mise en place de Conseils Citoyens dans tous les Contrats de Ville (article 1er) et la mise en place d'une « maison du projet » pour chaque projet de renouvellement urbain (article 2)».⁴⁰ Ces nouveaux lieux de concertation ouverts aux habitants et aux associations ainsi qu'à tous les

³⁸Loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, URL : <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-programmation-pour-ville-cohesion-urbaine.html>

³⁹ Laurine Maruszak, La participation des habitants dans la Politique de la Ville : place et rôle des conseils citoyens, Mémoire de fin d'études, 2015

⁴⁰ La participation des citoyens au cœur de la Politique de la Ville, Dossier de presse, 20 juin 2014, URL : ville.gouv.fr

acteurs locaux se veulent être les éléments principaux d'une rénovation des pratiques démocratiques dans les quartiers prioritaires de la Politique de la Ville.

La mise en place de ces structures de participation est le contexte de la MPV de Nantes Métropole lors de ma mission de stage. J'ai d'ailleurs assisté aux formations des Conseils Citoyens à deux reprises dans le but de rencontrer les acteurs des quartiers enquêtés et ainsi avoir des contacts de jeunes. Cette notion de participation est donc une notion centrale au sein de la Politique de la Ville et une notion sur laquelle les acteurs ont insisté tout au long de mon enquête.

2.2.2 La parole des jeunes, un outil important de légitimation de l'action

La Politique de la Ville porte comme principale volonté la participation et la co-construction des actions avec les habitants. La MPV s'intègre complètement dans cette logique et mon stage en est une énième illustration.

De fait, et comme le précisent Patricia Loncle et Alice Rouyer dans le cadre de leur recherche, « l'étude récente des expériences de participation des usagers donne le sentiment que cette notion relève aujourd'hui des topiques les plus usuels de l'action publique. On peut penser que ce développement résulte de la rencontre de facteurs conjoints, notamment : la crise de légitimité de l'action publique ; l'évolution des « profils » de politiques publiques ; la systématisation des évaluations de politiques publiques »⁴¹. Mon stage semble s'inscrire complètement dans cette logique de légitimation.

En effet, il a été question tout au long de prendre en compte et de mettre en valeur la parole des jeunes interrogés. Il s'agissait d'une enquête qualitative valant pour micro-diagnostic du territoire enquêté. J'ai pu constater l'importance de la parole des jeunes pour les acteurs porteurs du stage.

⁴¹ Loncle Patricia, Rouyer Alice, La participation des usagers : un enjeu de l'action publique locale , Revue française des affaires sociales. URL : <http://www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2004-4-page-133.htm>

Ainsi, lors d'une des réunions de présentation de ma recherche, le membre du Cabinet a insisté sur le fait qu'il voulait absolument l'avis des jeunes dans le rapport. Le responsable associatif a quant à lui fortement insisté pour la mise en place d'un focus groupe et pour la présence des jeunes lors de la restitution. Ceci n'est pas sans rappeler que « la participation s'inscrit pour les décideurs locaux dans une volonté de rendre plus efficace l'action publique »⁴².

En effet, « la difficulté des politiques publiques à atteindre une partie des jeunes dans les territoires d'habitat social est souvent telle que les décideurs locaux sont incités à penser des projet participatifs en direction de ces publics perçus majoritairement comme étant " en difficulté " ».⁴³

Ainsi, toute l'enquête s'est basée sur cette notion de co-construction avec les jeunes. En effet, une enquête auprès des jeunes qui part de leur parole afin de proposer des préconisations n'est pas tant novatrice, si ce n'est au niveau du sujet. Il est vrai que l'on trouve peu d'études qui parlent spécifiquement de l'engagement des jeunes de quartiers prioritaires. Il y a certes des études sur les jeunes en difficultés (de Valérie Becquet notamment), mais peu spécifiquement sur cet engagement de la jeunesse de quartier.

Ainsi, un certain nombre de jeunes ont été enquêtés (14 en tout) et leur parole a été riche. Elle a confirmé en partie ce que l'on peut trouver comme constat dans les différentes études sur le sujet (l'importance de la socialisation à l'engagement, la place des parents, la question d'un engagement marqué par les conditions sociales, etc.).

Mais cette enquête a permis également de mettre en évidence un élément qui, dans le cadre d'une enquête sur l'engagement, semble nouveau car peu traité dans les études en langue française rencontrées. Il s'agit de la question de la religion, des valeurs religieuses et de la

⁴² Locle Patricia, Pourquoi faire participer les jeunes ? Expériences locales en Europe, Paris, L'Harmattan, 2008

⁴³ Chafik Hbila, La participation des jeunes des quartiers populaires : un engagement autre malgré des freins, 2014. URL : <https://sejed.revues.org/7608>

foi comme levier d'engagement. En effet, cette question qui ressort de la parole des jeunes émerge et permet de confirmer et de légitimer l'avis des acteurs à l'origine de cette enquête et ainsi la possibilité d'impulser une réflexion dans ce sens qui soit justifiée par des éléments concrets.

La redirection de politiques ou la mise en place des nouvelles initiatives étaient en grande partie conditionnée par la réalité du terrain. Ce sont les conclusions tirées des paroles des jeunes, légitimant une redirection, qui ont été la raison d'impulser une action auprès des élus. En effet, «les jeunes, initialement stigmatisés comme fauteurs de troubles, sont ceux-là même par lesquels la solution arrive. Au-delà du recours stratégique à la figure de l'habitant, ce type d'expérience doit être souligné pour sa capacité d'innovation ».⁴⁴

⁴⁴ Loncle Patricia, Rouyer Alice, La participation des usagers : un enjeu de l'action publique locale , Revue française des affaires sociales. URL : <http://www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2004-4-page-133.htm>

CONCLUSION

Ainsi, lors de mon stage à la Mission Politique de la Ville de Nantes Métropole dans le cadre de mon master 2, j'ai pu découvrir les mécanismes régissant une collectivité territoriale telle qu'une métropole. Son fonctionnement parfois complexe m'a initiée à un milieu professionnel riche, multi-partenarial et qui agit de manière transversale. J'ai pu saisir et comprendre les liens entre le politique, le technique et la société civile dans le cadre d'une politique locale.

L'enquête effectuée m'a, quant à elle, permis d'approfondir et de perfectionner mes méthodes d'entretien, mais aussi et surtout de mieux communiquer et m'exprimer de manière plus spontanée et moins scolaire.

A travers ce stage au sein de la Mission Politique de la Ville de Nantes Métropole, j'ai pu également constater les mécanismes en jeu au niveau local. En effet, j'ai pu prendre conscience du travail effectué par les acteurs et des enjeux liés à leurs postures professionnelles ou personnelles.

Ainsi, un stage dans le cadre d'une structure n'est jamais anodin. Il a en tout cas dans le cadre de ma mission été envisagé dans un certain objectif : celui tout d'abord de formuler un mini-diagnostic sur des thèmes courants tels que l'engagement et la participation de la jeunesse. D'autre part, les acteurs à l'origine de l'enquête, porteurs de valeurs et d'une certaine conception de la jeunesse, semblent avoir voulu à travers ce stage par le biais jeunes légitimer une position, une idée afin d'impulser une dynamique nouvelle et à leur sens nécessaire.

Ainsi, j'ai pu constater les « outils » mis en avant afin que cette enquête soit utilisée et qu'elle permette un changement des politiques publiques. La participation comme source de légitimation des résultats est un élément majeur dans le cadre de ce stage et du fait du contexte qui est celui de la Politique de la Ville. Autre élément important : le partenariat et

la légitimité d'une telle mission au sein d'un service dépendant de chaque ville concernée par les QPV.

Au vu des outils utilisés et des procédés partenariaux, du suivi et de l'intérêt de l'enquête, une initiative nouvelle semble voir le jour au sein de la MPV. En effet, lors d'une première restitution d'enquête auprès des élus Politique de la Ville des quatre communes et des techniciens, une volonté de travailler sur ces thématiques à partir des résultats de l'enquête a été formulée. Un groupe de travail pourrait être initié sur ces questions d'engagement réel des jeunes, de pédagogie sociale ou encore de foi comme levier d'engagement. Une restitution en présence de l'élus jeunesse et de l'élus dialogue citoyen ainsi que des membres du cabinet a également été organisée. Le travail a été salué mais n'a pas, en tout cas en ma présence, été évoqué une possible utilisation de ce travail, bien que le débat fut riche.

Enfin, l'enquête suite à mon travail auprès des différents acteurs a été plébiscitée par notamment l'Equipe de quartier qui travaille sur ces questions en ce moment même dans le cadre d'un projet global. De même une association m'a contactée à la suite de ma restitution afin d'en savoir plus sur les résultats de l'enquête. Enfin, un membre de RésoVille m'a proposé de diffuser l'enquête sur leur plateforme.

Ces sollicitations qui valorisent le travail effectué et qui démontrent l'intérêt porté pour ces thématiques semble être corrélé avec le travail fait en amont et les « outils » utilisés pour rendre cette enquête légitime et pour une possible utilisation des résultats.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages et rapports

Anderson.A, H. Vieillard-Baron, La Politique de la Ville : histoire et organisation, édition ASH, 2003

Cado Justine, Associations et habitants dans le Contrat de Ville de l'agglomération nantaise, mémoire de fin d'étude, 2016

Dallier Philippe, Politique de la Ville, une efficacité entravée , Rapport d'information n° 71 (2007-2008) de M., fait au nom de la commission des finances, 2007

Durkheim Emile, Les formes élémentaires de la vie religieuse, Paris, Le livre de poche, 1991

Estèbe Philippe. La Politique de la Ville et la jeunesse. In: Agora débats/jeunesses, 25, 2001. Vers un nouveau pacte intergénérationnel ?, URL: www.persee.fr/doc/agora_1268-5666_2001_num_25_1_2398

Gaudin Jean-Pierre. Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ?. In: Revue française de science politique, 1995.

Hassenteufel, Patrick. Sociologie politique : l'action publique. Armand Colin, 2011

Hbila Chafik, La participation des jeunes des quartiers populaires : un engagement autre malgré des freins, 2014. URL : <https://sejed.revues.org/7608>

Heyraud Emmanuel, La Politique de la Ville une politique de cohésion sociale et territoriale, 2016, Berger Levrault

Jodelet Denise, Les représentations sociales. Presses Universitaires de France, « Sociologie d'aujourd'hui», 2003. URL : <http://www.cairn.info/les-representations-sociales-9782130537656.htm>

Kosadino Ménélas, Jeunesse et politique de la ville, 2017. URL : <https://medly-france.com/2017/03/04/jeunesse-et-politique-de-la-ville/>

Kübler Daniel, Mariona Tomàs, Jeux d'échelles et démocratie métropolitaine, Métropoles, 2010. URL : <http://metropoles.revues.org/4221>

La documentation française, Qu'est ce que la Politique de la Ville ? », URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/politique-ville/politique-ville.shtml>

Loncle Patricia, Rouyer Alice, La participation des usagers : un enjeu de l'action publique locale, Revue française des affaires sociales. URL : <http://www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2004-4-page-133.htm>

Loncle Patricia, Pourquoi faire participer les jeunes ? Expériences locales en Europe, Paris, L'Harmattan, 2008

Maruszak Laurine, La participation des habitants dans la Politique de la Ville : place et rôle des conseils citoyens, Mémoire de fin d'études, 2015

Observatoire des zones urbaines sensibles, L'accès au marché de l'emploi : un vécu difficile. La situation des quartiers. Rapport 2013

Portelli Hugues, Les lobbies au niveau local, Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques, n°79, 79, URL : <http://www.revue-pouvoirs.fr/Les-lobbies-au-niveau-local.html>

Tourette Florence, «Jeunesse et Politique de la Ville: quels jeunes pour quelles politiques?», 2006. URL : <http://siecles.revues.org/1461>

Sitographie

Blog droit européen : <https://blogdroiteuropeen.com/2017/03/02/regards-sur-les-activites-de-lobbying-a-lechelle-de-lue-par-le-professeur-pierre-yves-monjal-part-4/>

INSEE : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c2097>

Gouvernement : <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-programmation-pour-ville-cohesion-urbaine.html> et ville.gouv.fr « La participation des citoyens au cœur de la politique de la ville » Dossier de presse du vendredi 20 juin 2014

Nantes Métropole : <http://www.aladom.fr/organisme/communaute-urbaine-de-nantes-metropole-6um.html> et <http://www.nantesmetropole.fr/la-metropole/l-organisation-22934.kjsp> et <http://www.nantes.fr/home/jouons-collectif/nantesco/le-dialogue-citoyen-quest-ce-que/le-dialogue-citoyen-pourquoi.html>

Documents officiels

Contrat de ville de l'agglomération nantaise (2015-2020)

Charte relative à la participation des habitants, des conseils citoyens et des associations dans la gouvernance, Contrat de Ville de l'agglomération nantaise, Nantes Métropole

Loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine

LISTES DES ANNEXES

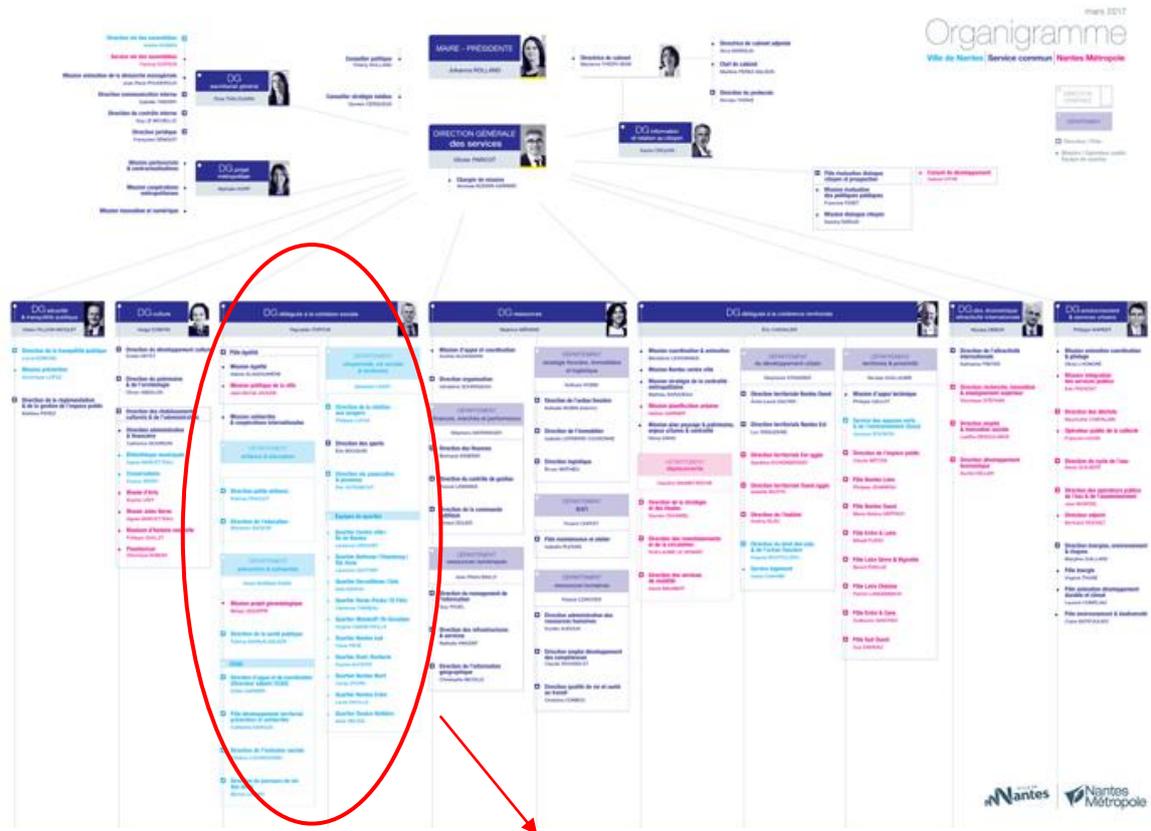
Annexe 1 : Organigramme de Nantes Métropole

Annexe 2 : Les 15 quartiers Politique de la Ville (QPV) de Nantes Métropole

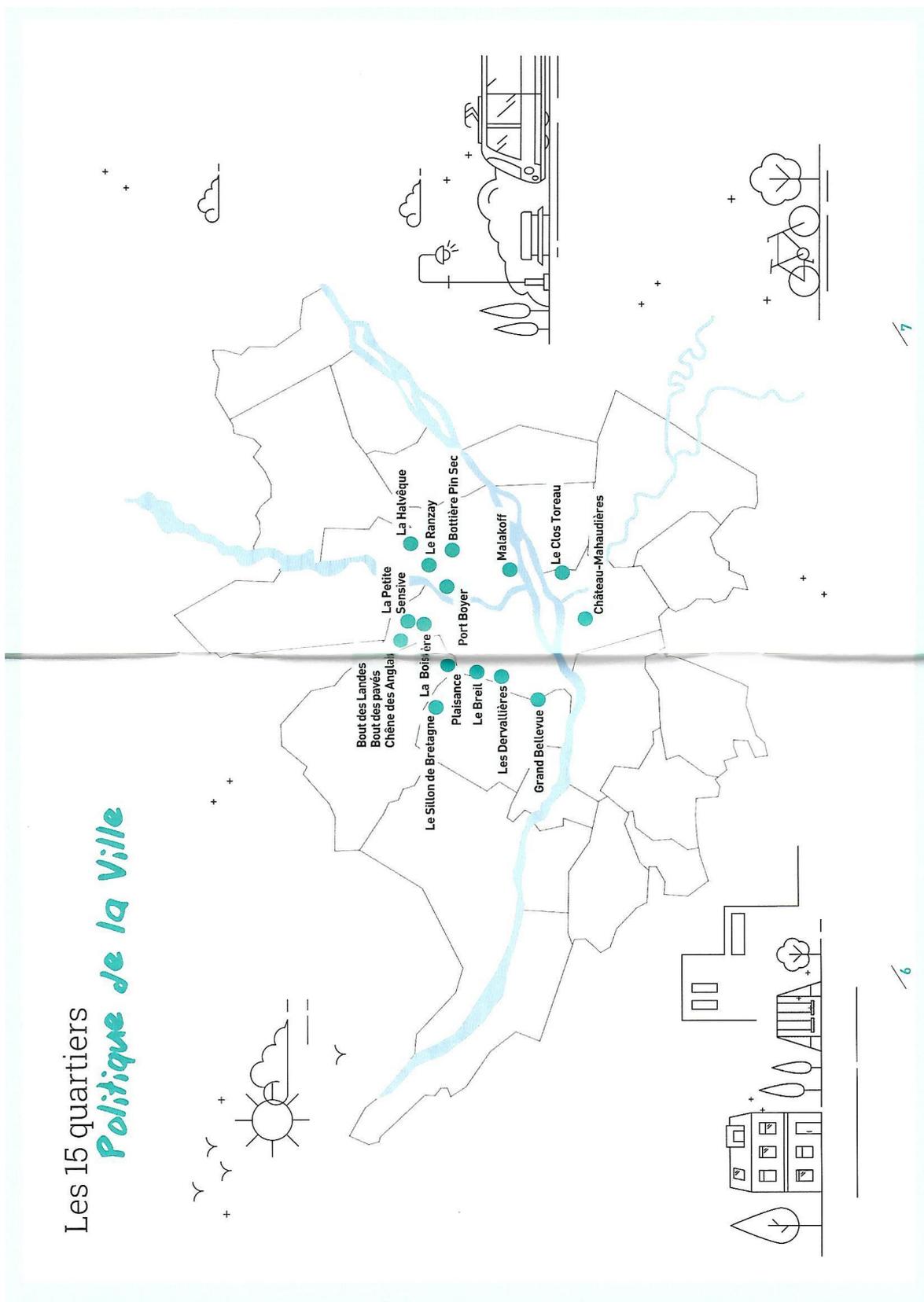
Annexe 3 : La grille d'entretien

Annexe 4 : Difficultés rencontrées au Sillon de Bretagne

ANNEXE 1



ANNEXE 2



ANNEXE 3

Grille d'entretien

Explication de ma démarche : intérêt pour le cheminement qui amène des jeunes issus d'un quartier prioritaire à s'engager dans leur propre quartier.

Association / Projet

- Présentation de l'association/ projet (activité, membres...)
- Comment avoir connu l'association, par quel biais l'avoir intégré ? ET/OU pourquoi l'avoir créée, quand a émergé l'idée..etc
- Pourquoi le choix cette association, cette action...
- Rôle dans l'association, dans le projet

L'engagement

- Cheminement... comment l'avoir intégré ? (déclat, naturel ou construction, réponse à un manque ..)
- Autre engagement ? (quoi, quand, dans le futur ...)
- Famille ou des amis engagés ? Un lien avec son propre engagement ?
- Apport de cet engagement/ impact de l'expérience (au niveau professionnel, social, personnel)
- Les leviers d'engagements (qui pousse, qui motive...), les freins (qui empêche, qui bloque...)
- Volonté de transmission d'un message ? De « valeurs » ? lesquelles ?
- C'est quoi l'engagement ?

Le quartier

- Pourquoi avoir choisi de s'engager dans le quartier ? (Volonté d'aider, de changer sa propre situation...)
- Quel représentation de son quartier
- Que penses- tu du quartier et de l'investissement de la ville par rapport aux jeunes ?
- L'engagement des jeunes dans le quartiers (bcp, pas assez.. comment...)
- Comment faire pour plus d'engagement ?

Présentation générale

Nom, prénom, âge

Situation (étudiant, salarié, sans emploi...etc)

Situation familiale (frères et sœurs, parents, leur métiers...etc)

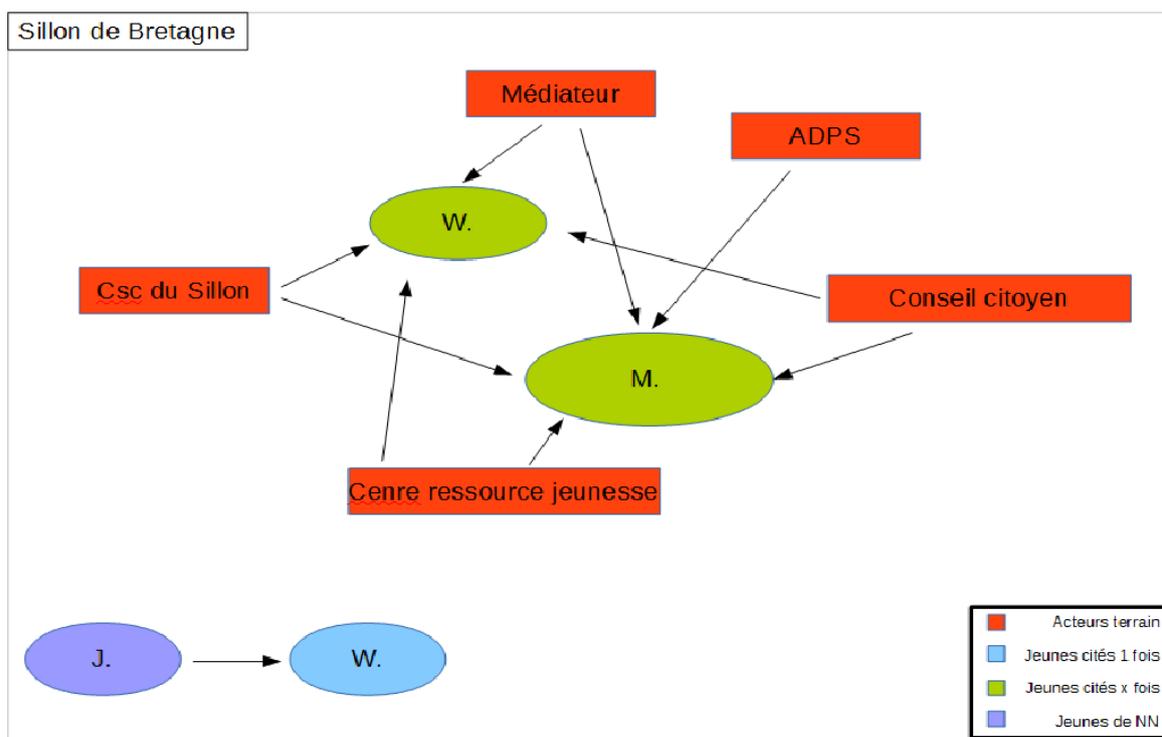
Habitation/ logement (depuis quand, dans le quartier, ou ?)

Lieu d'étude : École, collège, lycée dans le quartier ou non ...etc

Autre...

ANNEXE 4

Schéma démontrant la difficulté rencontrée lors de mon enquête au Sillon de Bretagne. En effet les mêmes acteurs me citaient les mêmes jeunes.



CHERIH	Abir	25/06/2017
Master 2 Jeunesse : politiques et prises en charge		
Les enjeux liés au changement et à l'émergence de politiques publiques au niveau local : le cas de la Mission Politique de la Ville de Nantes Métropole		
Promotion 2016-2017		
<p>Résumé :</p> <p>Dans le cadre de mon stage de master 2 au sein de la Mission Politique de la Ville de Nantes Métropole, j'ai effectué une enquête qualitative sur les leviers et les freins d'engagement des jeunes issus de quartiers prioritaires. A cette occasion j'ai pu découvrir un milieu professionnel riche, multi partenarial et transversale. Et j'ai pu par là même constater différents mécanismes en jeu dans la légitimation de mon enquête afin que cette dernière permette un changement de politique publique et l'impulsion de nouvelles initiatives au niveau local.</p>		
<p>Mots-clés : collectivité locale, changement, politiques publiques, jeunesse, participation, partenariat, politique de la ville</p>		
<p><i>L'Ecole des Hautes Études en Santé Publique, l'Université Rennes 1, l'Université Rennes 2 et l'UBO n'entendent donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.</i></p>		