

Valenciennes Métropole, un exemple d'EPCI pleinement engagé dans le champ de la cohésion sociale.

septembre 2017

Imprimer la page

Index

- [Type d'action](#)
- [Département](#)
- [Sur le vif](#)
- [Porteur\(s\) de l'action](#)
- [Objectif\(s\) et bref descriptif](#)
- [Origine\(s\)](#)
- [Description détaillée](#)
- [Bilan](#)
- [Partenaire\(s\)](#)
- [Moyens](#)

Type d'action

- Développement social
- Inclusion
- Partenariat / transversalité

Département

Nord (59)

Sur le vif

« Ce qui fait la force de notre Projet Territorial de Cohésion sociale, c'est que ce n'est pas celui de Valenciennes Métropole mais du territoire, grâce à une gouvernance partagée : c'est une façon de travailler, un état d'esprit. », le Directeur Général adjoint Ville, Habitat et Cohésion sociale de Valenciennes Métropole.

Porteur(s) de l'action

Direction de la Cohésion Sociale de Valenciennes Métropole.

Objectif(s) et bref descriptif

Afin de garantir la cohérence des politiques menées sur son territoire et de renforcer les capacités d'agir des acteurs locaux, dès 2000, les élus de Valenciennes Métropole s'engagent à faire de la politique de la ville¹, puis plus largement de la cohésion sociale, un axe fort de la stratégie communautaire, préfigurant ainsi le transfert en 2014 du pilotage de la politique de la ville, des communes vers les EPCI. Dix-sept ans plus tard, cette communauté d'agglomération de 190 000 habitants se distingue par un positionnement original, reconnu par les autres acteurs du territoire : celui d'un EPCI à la fois pilote et ressource pour les communes et les associations locales. Il peut pour cela s'appuyer sur un outil élaboré et animé avec les communes membres, l'Etat, le Département du Nord, la Région, la CAF et de nombreuses associations: le Projet Territorial de Cohésion sociale.



Origine(s)

Dès sa création en décembre 2000, la communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole se positionne comme le chef de file de la politique de la ville sur son territoire. Le passage de la politique de la ville à l'intercommunalité est motivé par les mêmes motifs que ceux invoqués au niveau national en 2014². Tout d'abord, il s'agit de trouver une échelle d'action plus pertinente pour comprendre et pour agir sur les phénomènes de concentration de la pauvreté au sein d'un même bassin de vie : les actions de chaque commune ayant nécessairement une influence sur la situation des autres. Dans la même logique, il s'agit de renforcer la solidarité au sein de l'espace communautaire, afin que la promotion de la cohésion sociale ne repose plus uniquement sur les efforts de quelques communes, mais bien sur la mobilisation de tous.

Dans le cadre du Contrat de Ville 2000-2006, force est de constater que le portage de la politique de la ville par l'EPCI ne produit pas totalement les effets escomptés : le sort des quartiers prioritaires reste alors encore essentiellement une préoccupation des communes directement concernées. Par ailleurs, dans un souci d'équité de traitement entre les territoires, Valenciennes Métropole souhaite mieux prendre en compte les besoins des communes plus rurales. C'est pourquoi les élus font le choix de passer un palier supérieur : définir une ambition sociale globale pour le territoire. A l'issue

d'un diagnostic partenarial, des axes stratégiques s'appliquant à l'ensemble du territoire communautaire sont formalisés et rassemblés dans un Projet urbain de cohésion sociale (PUCS) en 2007. Ce document intègre les objectifs spécifiques fixés pour les quartiers les plus pauvres de l'agglomération, tout en les dépassant. En 2011, à l'occasion de son renouvellement, le PUCS est renommé Projet territorial de cohésion sociale (PTCS).

En 2015, le PTCS est à nouveau renouvelé pour la période 2015-2020, en même temps que le contrat de ville³. L'élaboration de ces documents a lieu à partir de la production de cinq groupes de travail thématiques associant les partenaires institutionnels et les communes. Des axes transversaux (lutte contre les discriminations, égalité Femme-Homme, jeunesse), travaillés au sein de trois autres groupes, permettent également d'associer les associations du territoire.



Cette action a été repérée et expertisée dans le cadre de [l'action recherche « Villes et vivre ensemble – La gouvernance locale de la cohésion sociale »](#), menée par l'Odas en partenariat avec le CGET.

Description détaillée

Plus qu'un document, le Projet Territorial de Cohésion Sociale constitue un outil central d'animation et d'appui aux politiques de cohésion sociale sur le territoire. Il fonde son efficacité sur trois grands principes d'action : l'intégration de la politique de la ville au sein d'une stratégie plus large, l'apport de nouveaux moyens en ingénierie, un positionnement inclusif en complémentarité avec les communes et les autres acteurs du territoire.

Pour mener à bien ses missions, la communauté d'agglomération dispose d'une direction de la cohésion sociale, intégrée au sein du pôle Ville, Habitat, Cohésion sociale. Celle-ci compte neuf agents, dont une directrice, trois chargés de mission thématiques et, depuis 2017, deux chargées d'animation territoriale.

Un contrat de ville pleinement intégré à une stratégie communautaire plus large en faveur de la cohésion sociale.

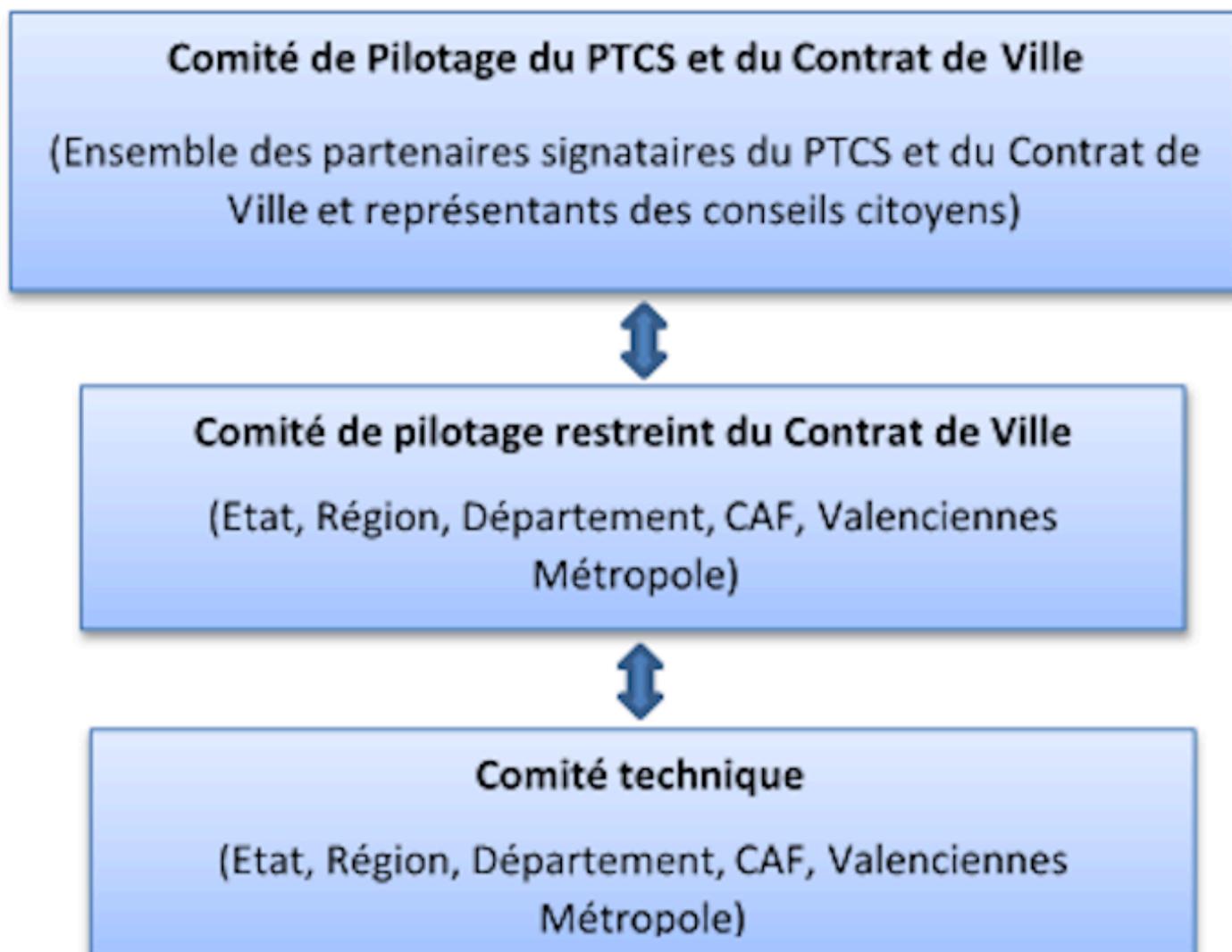
Depuis sa création, la politique de la ville est souvent traitée comme une politique marginale. D'une part, son objet (les quartiers les plus pauvres) n'est pas toujours considéré comme un enjeu véritablement stratégique par les élus et les services, plus à l'aise avec une approche par quartier municipal ou par thématique. D'autre part, la politique de la ville possède souvent un(e) chargé(e) de projet ou une équipe dédiée, ce qui conduit parfois les autres services thématiques à considérer que la prise en compte des quartiers les plus pauvres ne relève plus de leur mission. En d'autres termes, la capacité de mobilisation de tous les acteurs se heurte bien souvent au fonctionnement en silos de l'action publique. Par exemple, le contrat de ville semble rarement connu des acteurs qui n'en

perçoivent pas directement les financements. De même, les articulations entre le contrat de ville et les feuilles de route des services (projets thématiques ou de territoires) sont souvent peu visibles.

A l'inverse, pour faire de la cohésion sociale un enjeu visible et partagé, **Valenciennes Métropole accompagne systématiquement, depuis 2007, l'élaboration d'un nouveau contrat de ville par celle d'un projet territorial de cohésion sociale plus global.** Cette démarche, animée par l'Agglomération, permet d'associer davantage de services, d'élus et de partenaires à l'observation et à la définition des objectifs prioritaires du valenciennois en matière de cohésion sociale. En outre, elle garantit davantage de cohérence entre les actions menées spécifiquement dans le cadre de la politique de la ville et celles menées sur le reste du territoire.

Sur la période 2015-2020, les contrats de ville doivent prendre en compte trois piliers thématiques (emploi et développement économique, cadre de vie, cohésion sociale), dans chacun desquels sont déclinés trois enjeux transversaux (lutte contre les discriminations, égalité Femme-Homme, jeunesse). Dans la plupart des EPCI, les trois piliers définissent la structure du contrat de ville, ce qui engendre indirectement un cloisonnement entre les secteurs d'action. A Valenciennes Métropole, suite à un important travail de diagnostic avec les acteurs du territoire, ces axes ont été totalement refondus et sont communs au contrat de ville et au PTCS :

1. Assurer les effets d'entraînement sociaux et territoriaux du développement économique;
2. Promouvoir la santé et faciliter l'accès aux soins;
3. Accompagner le renouvellement urbain et favoriser le vivre ensemble;
4. Favoriser la réussite éducative et l'engagement citoyen;
5. Prévenir la délinquance et accompagner les victimes;
6. Lutter contre les nouvelles formes de grande exclusion (en favorisant « l'aller vers »).



Le PTCS et le contrat de ville 2015-2020 partagent également le même socle de signataires. Ainsi, la différence entre le PTCS et le contrat de ville tient essentiellement au périmètre d'intervention : dix-huit communes pour le contrat de ville, trente-cinq communes pour le PTCS. Lors des entretiens menés par l'Odas au premier semestre 2016 dans le cadre de [l'action-recherche « Villes et vivre ensemble – La gouvernance locale de la cohésion sociale »](#), plusieurs partenaires ont par conséquent présenté le contrat de ville comme une déclinaison opérationnelle du PTCS sur les quartiers les plus en difficulté. Afin d'alléger le processus administratif, seuls les grands partenaires institutionnels du territoire sont signataires du PTCS (Communauté d'agglomération, Etat, Région, Département, CAF), contre vingt-deux partenaires pour le contrat de ville (dont des associations et des bailleurs sociaux par exemple).

Sur le plan opérationnel, cette forte intégration des deux documents (PTCS et contrat de ville) se traduit par une articulation étroite entre les instances de pilotage. En effet, le comité de pilotage du PTCS est construit comme un comité de pilotage du contrat de ville, élargi aux trente-cinq communes de l'agglomération.

De nouveaux moyens en ingénierie à disposition du territoire

Afin de ne pas générer de tensions chez les communes membres et les autres acteurs locaux, Valenciennes Métropole fait le choix de développer peu d'actions et/ou services en gestion directe, sauf si ceux-ci n'existent pas sur le territoire. Au contraire, la communauté d'agglomération souhaite en priorité soutenir l'action des acteurs locaux, qui restent les principaux opérateurs de sa politique

de cohésion sociale. Or ceux-ci font face à un manque d'ingénierie pour pérenniser leurs actions et innover, car la recherche de financement exige des compétences et du temps dont ils ne disposent pas tous.

Pour répondre à ce besoin, Valenciennes Métropole développe les capacités de son territoire dans trois domaines centraux : **l'observation/évaluation, la recherche de nouveaux financements, l'animation de la gouvernance locale de la cohésion sociale.**

Concernant l'observation, comme la plupart des EPCI en 2017, la communauté d'agglomération ne dispose pas d'analyse des besoins sociaux (ABS) à l'échelle intercommunale. Toutefois, un Observatoire, créé dans le cadre du PTCS, réalise régulièrement des diagnostics, croisant des données quantitatives (statistiques de l'Insee et des services de l'Etat par exemple) et l'expertise des acteurs de terrain. De plus, la communauté d'agglomération a lancé en janvier 2017 **une mission Observation, Suivi, Evaluation (OSE) du contrat de ville**, portée par les chargées d'animation territoriale. L'objectif principal de cette nouvelle mission est de mesurer dans le temps les impacts du contrat de ville sur le territoire (puis, dans l'idéal, du PTCS). Cette mission récente apparaît d'autant plus pertinente que le déficit d'évaluation des politiques de cohésion sociale est souvent une des limites majeures à leur meilleure valorisation.

Par ailleurs, en coordonnant mieux les démarches de chaque acteur à l'échelle de l'agglomération, Valenciennes Métropole développe une meilleure capacité de réponse aux grands appels à projets nationaux. Or, de par leur complexité, ceux-ci sont traditionnellement peu accessibles aux petites communes et acteurs associatifs.

Par exemple, alors que les moins de 25 ans représentent 35 % du territoire et rencontrent de nombreuses fragilités, la communauté d'agglomération répond à l'appel à projets national du **Programme d'investissement d'avenir (PIA) Jeunesse**⁴ en 2016. S'appuyant sur les habitudes de travail du groupe jeunesse du PTCS, le projet porté par Valenciennes Métropole s'intitule [« Accroche active ! Pour une jeunesse mobilisée et actrice de son avenir »](#). Il rassemble les contributions d'environ une trentaine de partenaires variés⁵ et concerne l'ensemble des communes de l'agglomération. Il inclut treize actions, portées par huit opérateurs, dans trois domaines : lutte contre le décrochage scolaire, amélioration de l'orientation et lien avec les entreprises, mobilité des jeunes.

En août 2016, le territoire valenciennois fait partie des seize lauréats du programme, ce qui lui permettra de recevoir jusqu'à près de 2 millions d'euros supplémentaires entre 2017 et 2021. Ces nouvelles ressources pourraient permettre à Valenciennes Métropole de « passer un cap » dans la mobilisation du droit commun au service des personnes les plus fragiles sur son territoire, en pérennisant et en généralisant certains dispositifs.

Sur le plan de la gouvernance, l'animation régulière de groupes de travail rassemblant les partenaires du territoire (PTCS, PIA Jeunesse) a permis l'émergence d'une véritable culture partagée. Bien qu'il soit impossible de l'imputer uniquement au PTCS, les habitudes d'écoute et de travail en commun développées depuis une dizaine d'années grâce à cet outil ont contribué au renforcement de la coopération et à la création de projets collectifs, comme « Accroche active ! ».

Un positionnement inclusif, en complémentarité avec les communes et autres acteurs du territoire

La dernière clé de réussite de l'approche valenciennoise est l'adoption par l'EPCI d'un positionnement inclusif à l'égard des communes.

Ainsi, le PTCS constitue un socle de valeurs et d'objectifs porté au nom de l'ensemble des communes. Celles-ci sont néanmoins libres de s'investir plus ou moins dans sa mise en œuvre, selon leurs priorités et leurs moyens humains. Une logique qui s'applique à tous les projets de l'agglomération. Ce positionnement comporte certes le risque d'une intercommunalité à plusieurs vitesses, mais il permet aussi à celle-ci d'avancer sur certains enjeux sans exclure les communes les plus réticentes ou disposant d'une plus faible capacité d'action. Les réussites collectives impulsées par l'agglomération, comme le projet « Accroche active ! », constituent autant d'exemples concrets attestant de la plus-value d'une approche communautaire de la cohésion sociale.

Jamais acquise, la mobilisation des partenaires et des communes au service des objectifs du PTCS est un défi permanent pour Valenciennes Métropole. En 2017, les communes ne comptant aucun quartier en politique de la ville restent globalement peu présentes dans le cadre des instances globales du PTCS. De fait, le comité élargi n'a jamais été réuni entre 2015 et 2017. Néanmoins, la diversité des thématiques abordées permet d'associer les communes hors politique de la ville par d'autres biais. Celles-ci sont par exemple davantage mobilisées au sein du PIA jeunesse (qui répond à un axe transversal du PTCS), du fonds d'initiatives locales (spécifiquement dédié aux communes rurales), de l'axe prévention/santé du PTCS ou encore d'un travail mené sur la prévention de la radicalisation. Par ailleurs, même si toutes les communes ne sont pas encore totalement promotrices des projets communautaires, le PTCS a progressivement permis la diffusion d'une sensibilité partagée aux enjeux de cohésion sociale parmi les élus.

Bilan

Par une stratégie « des petits pas », la communauté d'agglomération s'est progressivement imposée comme un acteur incontournable du territoire. Elle est à la fois perçue comme une ressource utile et un ensemble en matière de cohésion sociale par les communes et les autres acteurs locaux. En 2016, cette légitimité lentement acquise a permis à Valenciennes Métropole de se positionner comme un EPCI pro-actif reconnu en matière de politiques jeunesse sur son territoire.

Plus largement, l'expérience valenciennoise met en lumière les impacts positifs potentiels de l'appropriation des enjeux de cohésion sociale à l'échelle d'un EPCI :

- Lancement et animation d'une dynamique locale positive entre partenaires du territoire (communes, EPCI, associations, Département, CAF, Université, Education Nationale, etc.), favorable au renforcement de la coopération.
- Mise en cohérence des différents documents stratégiques et actions locales en matière de jeunesse et de cohésion sociale.
- Développement de nouvelles capacités en ingénierie pour le territoire pouvant être mises à disposition des acteurs locaux, permettant à la fois :
 - D'aller chercher de nouvelles sources de financements, à l'instar des fonds obtenus dans le cadre du PIA Jeunesse.
 - De renforcer les ressources locales en expertises (évaluation, observation, prospective).

Partenaire(s)

Communes, Région, Département, Caisse d'allocation familiale, Caisse des Dépôts, Agence Régionale de Santé, Caisse primaire d'assurance maladie, Education Nationale, institution judiciaire, Pôle Emploi, Chambres consulaires, bailleurs sociaux, Université (dans le cadre du PIA Jeunesse), et de nombreuses associations locales intervenant dans le domaine de la cohésion sociale et/ou de la jeunesse.

Moyens

Humains

La direction de la cohésion sociale est composée de neuf agents, tous dédiés à l'animation du PTCS, dont :

- Une direction
- Trois chargés de missions sur les thèmes suivants : prévention-santé, gestion urbaine de proximité, éducation-citoyenneté-prévention de la délinquance-lutte contre les discriminations.
- Deux chargées d'animation territoriale et OSE interviennent en soutien aux communes possédant des quartiers en politique de la ville, ainsi que sur le développement de la mission OSE (observation-suivi-évaluation). Chaque chargée d'observation territoriale porte également une mission annexe : égalité femmes-hommes et référente communication.
- Une responsable administrative et financière
- Deux assistantes

Valenciennes Métropole porte également, par le biais d'un groupement d'intérêt public, le Programme de Réussite Educative (volet éducatif de la politique de la ville), rebaptisé **Dispositif de Réussite Educative**, qui compte neuf équivalents temps plein.

La direction de la cohésion sociale travaille en transversalité avec les autres directions : habitat, renouvellement urbain, développement économique, sport, culture, écologie urbaine, etc. En outre, suite à la création d'une Direction emploi en 2016, l'animation du volet « emploi » du Contrat de ville est portée par une chargée de mission rattachée à cette nouvelle direction, en lien étroit avec la Direction de la cohésion sociale

Financiers

Environ 1 million d'euros pour 2016.

Matériels

Pas de besoin matériel spécifique en dehors des bureaux des agents et des espaces de réunion nécessaires aux réunions avec les partenaires.

En savoir plus sur : [Le PTCS de Valenciennes Métropole](#)

1. Née dans les années 1970, la politique de la ville désigne un ensemble d'outils et de crédits budgétaires supplémentaires ayant pour objectif de réduire les inégalités entre les quartiers les plus pauvres et les autres territoires. Elle est co-pilotée par l'Etat et les communes, puis par l'Etat et les

EPCI à partir de 2014. Pour en savoir plus : [cliquez ici](#).

2. MINISTERE DE L'EGALITE DES TERRITOIRE ET DU LOGEMENT ET MINISTERE DELEGUE A LA VILLE, « La nouvelle politique de la ville. Agir pour les habitants des quartiers prioritaires. (Dossier de presse présentant le projet de loi Lamy) », 2013

3. Le contrat de ville est l'outil central d'animation de la politique de la ville sur les territoires. Il s'agit d'un document formalisant les objectifs

prioritaires d'action dans les quartiers les plus pauvres, ainsi que les engagements des partenaires du territoire pour répondre à ces objectifs.

4. Pour consulter le site sur le programme d'investissement d'avenir (PIA) Jeunesse : [cliquez ici](#)

5. Le projet a été construit à partir des productions de trois groupes de travail créés spécifiquement pour l'occasion et animés par la Direction de la

En complément

[Plaque-accroche-active.pdf](#)

Contact

HEMERY Cécile

Directrice de la cohésion sociale

Communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole

Adresse : 2 Place de l'Hôpital général
59300
Valenciennes Métropole
France

Tél. : 03 27 09 61 81

Courriel : chemery@valenciennes-metropole.fr

Site web : www.valenciennes-metropole.fr

