

TABLE RONDE du vendredi 25 mars

« Entre urgence et prospective, comment construire localement l'avenir des quartiers et des villes ? »

Alors que les élus et les professionnels sont confrontés plus que jamais à la fragilité des quartiers, l'impulsion de l'Etat est de moins en moins visible et les réformes de fond sont renvoyées à plus tard. L'enjeu est donc aujourd'hui pour les acteurs locaux de gérer les urgences tout en se ménageant des marges de manœuvre pour préparer l'avenir ; de faire face aux réductions de crédits sans perdre le fil du projet de territoire.

En partant des réalités et des perspectives d'acteurs de Languedoc-Roussillon - mais aussi de l'éclairage de Thomas Kirszbaum sur la gouvernance de la politique de la ville - nous vous proposons de réfléchir avec des élus aux meilleures manières d'observer les territoires, de construire les projets, de mobiliser les forces locales, d'anticiper les mutations et de travailler ensemble pour préparer l'avenir des quartiers et des villes.

Avec :

- . **Louis LEVEQUE**, adjoint au Maire de Lyon chargé de l'habitat, du logement et de la politique de la ville, président du Centre de Ressources DSU Rhône-Alpes
- . **Alain ROMERO**, vice-président délégué à la cohésion sociale de la Communauté d'Agglomération Béziers Méditerranée
- . **Thomas KIRSZBAUM**, sociologue, chercheur associé à l'Institut des Sciences sociales du Politique (École normale supérieure de Cachan, CNRS)
- . **Jean-Paul CARRERE**, professionnel du développement social, chargé d'une étude sur les sites en politique de la ville du Languedoc-Roussillon pour le réseau DSU Réciprocités
- . **Sylvie REBIERE-POUYADE**, directrice du GIP DSU de l'agglomération bayonnaise, présidente du réseau DSU Aquitaine, présidente de l'IRDSU
- . **Etienne VARAUT**, chef de projet à Bobigny, vice-président du réseau DSU Ile-de-France, vice-président de l'IRDSU, membre du Conseil National des Villes
- . **Philippe CARBASSE**, chef de projet à Perpignan, membre du bureau de l'IRDSU

1- Introduction aux échanges, par Philippe Carbasse	page 2
2- « Les politiques de la ville en Languedoc-Roussillon », par Jean-Paul Carrère	page 4
3- « Faut-il démunicipaliser la politique de la ville ? », par Thomas Kirszbaum	page 8
4- L'essentiel des échanges	page 13
5- La conclusion des échanges, par Sylvie Rebière-Pouyade	page 15



1- INTRODUCTION aux échanges,

par Philippe Carbasse, chef de projet à Perpignan, membre du bureau de l'IRDSU

Notre quotidien s'inscrit dans un contexte où les élus, les professionnels et l'ensemble des acteurs de proximité sont confrontés plus que jamais à une fragilisation accrue des quartiers ¹, où les projets portés par les collectivités, leurs ressources financières sont pour le moins très inégales et où l'impulsion de l'Etat ne paraît pas à la hauteur des enjeux.

Ainsi, les nouvelles orientations pour la politique de la ville sont renvoyées à un agenda lointain (2014) mais laissent déjà présager une réduction drastique de la géographie prioritaire. Ceci provoque un sentiment d'abandon de nombreuses collectivités alors que les impacts de la crise se diffusent de plus en plus largement sur les territoires au-delà des quartiers les plus emblématiques. Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'il devient difficile de faire converger les compétences et « énergies » existantes. En effet, force est de constater que les différentes réformes des institutions publiques (LOLF, RGPP, logique programmatique et managériale...), présidées par l'impératif d'efficacité et de rationalisation des dépenses, mettent à mal la logique partenariale et contractuelle.

Entre injonctions des uns, recentrage sur leur cœur de compétences des autres ou encore souci de lisibilité et d'efficacité ², les démarches de projets territoriaux sont de plus en plus complexes à conduire et semblent de moins en moins adossés à une philosophie de développement territorial.

Dès lors, devant cette situation peu favorable où les référentiels des politiques sont « brouillés », comment font les acteurs locaux pour ne pas se laisser gagner par le désarroi ? Comment répondent-ils aux urgences tout en imaginant de nouvelles pistes pour préparer l'avenir des quartiers et des villes ? Comment font-ils face aux réductions de crédits sans perdre le fil du projet pour le territoire ? Sur quelles valeurs et démarches se repositionnent-ils ?

A travers son projet associatif, l'activité de ses réseaux régionaux et de ses chantiers, l'IRDSU cherche depuis plusieurs années à mettre en œuvre une démarche de laboratoire pour expérimenter, au croisement de la pratique, de la formation et de la recherche, quelques pistes pouvant modestement être mise au débat pour éclairer le présent et l'avenir. Car la pierre angulaire de la politique de la ville demeure pour nous l'horizon de projets intégrés ou « projets de territoire, durable, participatif et solidaire ». S'éloignant de ses « fondamentaux », la politique de la ville s'est progressivement « fragmentée » (multiplication des dispositifs thématiques, dissociation urbain/social) et s'est trouvée souvent cantonnée au traitement des difficultés de quartiers prioritaires sans inscription véritable dans un projet global et cohérent³.

Face à ces évolutions, nous réaffirmons la nécessité de promouvoir des modes d'organisation favorisant le décroïsonnement (a minima une véritable articulation des dispositifs), le mode projet (en mutualisant notamment les moyens d'ingénierie) afin de permettre l'interaction les différentes dimensions, urbaines, sociales, économiques, environnementales... Et si ce mouvement doit reposer, immanquablement, sur une implication des élus et des cadres institutionnels, la « communauté professionnelle » ne doit pas être en reste, en particulier s'agissant de l'évolution de notre professionnalité⁴. Le souci de la prise en compte de la parole des publics concernés dans l'élaboration des actions reste, de ce point de vue, un marqueur important.

Enfin, nous tenons à réaffirmer, pour l'éprouver au quotidien dans notre fonctionnement associatif, la pertinence du fonctionnement en réseau de coopération qui, du local à l'échelle européenne en passant par le national et le régional, permet de sortir de l'isolement, d'échanger les bonnes pratiques... et au delà de rendre possible le processus incertain du projet, par la construction de sens en continu, par des coopérations concrètes (de plus en plus diversifiées en ce qui nous concerne)⁵ et des régulations permanentes entre partenaires.

On peut poser l'hypothèse que les territoires qui sauront favoriser cette dynamique de réseau seront les mieux à même de vivre avec l'incertitude et de se préparer aux changements.

1 Quartiers qui de surcroît cristallisent les enjeux de cohésion de notre société (regard porté sur la jeunesse, laïcité, discrimination, mixité sociale, diversité)

2 Nous avons de plus en plus de remontées concernant une diminution des moyens d'ingénierie (autant de la part de l'état que de collectivités) au motif plus ou moins explicite de leur « insuffisante efficacité »

3 Cadre pertinent pour une mobilisation pertinente du droit commun

4 Equilibre entre compétences « techniques » liées à la gestion de dispositif thématique, d'ingénierie financière complexe, à la capacité à organiser observation des territoires et évaluation des actions d'une part et attention portée au sens de l'action d'autre part (notamment finalités de transformations sociales)

5 Acteurs institutionnels et associatifs du développement durable, du champ éducatif, de la santé, de la formation et de l'université, du développement local....

2- « Les politiques de la ville en Languedoc-Roussillon »

INTERVENTION de Jean-Paul Carrère, professionnel du développement social

Cette intervention s'appuie sur les résultats d'une étude confiée à Jean-Paul Carrère par l'association Réciprocités, le réseau des professionnels du DSU en Languedoc-Roussillon. Il a mené dans ce cadre une série de rencontres avec les équipes des sites en politique de la ville de la région pour identifier les besoins des professionnels et mettre en évidence des perspectives d'action.

> Les politiques de la ville dans la région Languedoc-Roussillon

La Région Languedoc-Roussillon regroupe 5 départements et compte 2,6 millions d'habitants. Pour l'objet qui nous concerne, on peut en souligner quelques caractéristiques

- une forte expansion démographique (héliotropisme)
- des indicateurs de précarité au rouge (chômage, RMI, revenus des ménages)
- la présence ancienne de minorités (vagues successives d'installation ou d'immigration)
- le poids du vote d'extrême droite

La politique de la ville compte officiellement 18 CUCS (en fait 16 fonctionnent comme tels) répartis sur quatre des cinq départements

Treize d'entre eux sont localisés dans le Gard et dans l'Hérault, les départements les plus urbanisés, pour le reste deux dans l'Aude et un dans les Pyrénées-Orientales.

Les villes concernées sont de tailles très différentes. Huit, soit la moitié, comptent de 7 à 24 000 habitants ; cinq comptent de 40 à 70 000 habitants et trois dépassent les 100 000 habitants.

De ce fait les problématiques rencontrées sont de natures très différentes. Ce qui conduit à penser en termes de politiques de la ville (au pluriel)

- Pour Nîmes, Montpellier et Perpignan, les trois villes de plus de 100 000 habitants, on retrouve les problématiques habituelles liées aux grands ensembles d'habitat social auxquelles s'ajoutent celles des quartiers anciens dégradés des centres villes. Les mécanismes ségrégatifs s'organisent et se fixent durablement dans ces villes aux plans social, éducatif et spatial consacrant la mise à l'écart des quartiers « prioritaires » et trouvant argument à leur traitement spécifique. Ces deux types de quartiers « prioritaires » présentent, malgré leur structure urbaine différente et à des degrés divers, les mêmes problématiques sociales : ethnicisation, relégation, précarité.
- Pour les villes moyennes telles que Béziers, Carcassonne, Narbonne, Sète ou Alès on retrouve le même type de problématique avec des mécanismes ségrégatifs moins avancés.
- Pour le groupe des villes de moins de 25 000 habitants, la question principale est le poids des difficultés sociales lié à la présence dans la population de minorités importantes d'origine immigrée. On se retrouve dans des configurations où les problématiques relèvent d'une dimension de développement local liée à des questions de précarité plutôt que d'une dimension proprement dite de cohésion sociale.

> Le contexte de l'action des équipes :

En premier lieu et de façon générale, les équipes sont confrontées à une dégradation continue de la situation des quartiers prioritaires de la politique de la ville, qui affecte notamment les plus en difficulté d'entre eux. Les mécanismes ségrégatifs sociaux et spatiaux y sont de plus en plus forts, accentués par des phénomènes de repli de la part des habitants et les réponses actuelles apparaissent de plus en plus comme insuffisantes et/ou sans cohérence globale. Ce phénomène paraît être vécu avec un certain fatalisme au niveau des décideurs publics (haute administration et élus).

Par ailleurs, les professionnels s'interrogent de plus en plus sur la visibilité de la place et du rôle de l'Etat dans cette politique de « solidarité nationale ». A l'appui de cette interrogation :

- la confusion amenée par la RGPP et la nouvelle organisation des services tant au niveau départemental qu'au niveau régional (et le flou de la répartition entre les deux niveaux sans compter la présence de nouveaux acteurs comme l'ARS pour la santé)
- l'interrogation sur le devenir de la politique de la ville avec en arrière plan la réduction de la géographie prioritaire qui risque d'impacter fortement la géographie régionale de la politique de la ville.

NB : Il faut ajouter un élément de contexte supplémentaire propre à nombre de sites de taille modeste de la région rattachés à une Sous-Préfecture. Dans ces sites l'Etat qui dispose de peu de moyens a, plus qu'ailleurs, des difficultés à dépasser la gestion administrative des dispositifs pour porter, face aux collectivités locales, un point de vue construit sur les problématiques urbaines.

Les deux constats ainsi faits par les équipes locales posent la question du dépassement des politiques spécifiques de traitement des quartiers labellisés « politique de la ville » et de la situation des populations qui y vivent. Que la nécessité de ce dépassement vienne d'une analyse globale de la situation s'appuyant sur le constat de dégradation des problématiques urbaines ou que cette nécessité soit dictée par le retrait attendu des financements spécifiques liés à une sortie de la géographie prioritaire.

Dans tous les cas, le sentiment est bien que la période actuelle est une période charnière, pas tellement pour le ou les dispositifs de la politique de la ville eux-mêmes, mais pour ce qui est de la prise en compte, dans les politiques locales, des questions de cohésion sociale des territoires urbains et/ou de développement local.

A cet égard, il n'est pas étonnant que dès maintenant un certain nombre de sites ait décidé de se dégager de la gestion par thématique pour rentrer dans une démarche de projets de territoire mobilisant l'ensemble des partenaires et des politiques publiques de droit commun et faisant une plus grande place aux « ressources » de ces territoires (habitants, acteurs locaux, associations).

> Des interrogations communes :

De manière différenciée et dans un ordre de priorité différent selon les conditions propres à chaque site, les équipes mettent en avant un certain nombre d'interrogations qui concernent la conduite de projet dont elles ont la responsabilité et qui se rejoignent autour de quelques points :

- Les enjeux mis en évidence par la politique de la ville n'ont pas impacté l'action publique (et ceci malgré le poids des quartiers et populations visés dans la plupart des ensembles urbains concernés).
 - o ainsi la collectivité régionale ne s'est jamais saisie de cette question (quelles que soient les équipes politiques en place)
 - o les agglomérations n'ont, à de rares exceptions près, pas investi ce champ sinon de façon assez formelle
 - o dans les villes elles mêmes les chefs de projet sont isolés dans l'administration municipale et faiblement soutenus par le politique.

- De ce fait la question de la cohésion sociale au niveau de l'unité urbaine n'est pas ou est peu prise en compte dans une vision territoriale stratégique globale et garde un statut « à la marge ». Comme noté plus haut, les réflexions, en cours dans certains sites, sur les projets territoriaux pourraient constituer une tentative de dépasser cette situation (s'ils sont portés par une stratégie interterritoriale et sur une vraie mobilisation des différentes dimensions de l'action publique).
- Les réponses aux problématiques rencontrées s'organisent souvent autour (et au gré) de la mise en place de dispositifs (et des opportunités de moyens qu'ils représentent). Ce mode de réponse, quand il s'accompagne d'un déficit de réflexion stratégique au niveau décisionnel, conduit à une dépense considérable d'énergie de la part des équipes qui doivent reconstituer de la cohérence entre des dispositifs sur-ajoutés dans le temps sur les mêmes sites et publics. Par ailleurs, l'articulation CUCS/PNRU dans les sites a du mal à s'organiser (surtout quand pilotage et conduite de projet de ces deux dimensions de la politique de la ville ne sont ni communs ni articulés)
- L'isolement des équipes en charge de la « politique de la ville » est réel (techniciens mais aussi élus en charge de ces questions). Les uns et les autres se trouvent rarement en position de partager, y compris au sein de leur collectivité, une réflexion globale et de promouvoir des réponses transversales. D'où le sentiment frustrant de construire une vraie expertise sur l'approche globale des problématiques urbaines aujourd'hui et de voir le partage de cette expertise empêché du fait de la prégnance des modes cloisonnés d'organisation. Cet isolement peut avoir pour effet un repli dans un système de pensée endogène comme le notait un de nos interlocuteurs.
- Quant au contenu de l'expertise des équipes, on peut constater un fort investissement sur la qualité de l'ingénierie, sur les aspects techniques et les aspects organisationnels de leur intervention (au regard du partenariat, de la coordination, du travail en réseau, de la commande publique par appel à projets ...). Par contre apparaît beaucoup moins un positionnement affirmé comme porteurs et relais auprès des décideurs d'une expertise issue du terrain co-construite avec les acteurs professionnels locaux, avec les associations, avec les habitants.

Au-delà de réelles initiatives localisées qui existent dans ce domaine, il manque la plupart du temps une dimension stratégique à la mobilisation de ces **ressources et à leur intégration dans des dynamiques territoriales**, dimension que ne « s'autorisent » pas ou peu les équipes avec au bout du compte une réduction de leur fonction qui s'en trouve déséquilibrée et un impact sur leur légitimité auprès des niveaux décisionnels.

> Quelques pistes,... :

A partir du point de vue et des attentes des professionnels rencontrés sur des sites « politique de la ville » de la région quelques pistes peuvent être proposées. Ces propositions ont en commun de viser une meilleure mobilisation de l'intelligence collective des acteurs locaux en réponse aux enjeux identifiés de segmentation sociale et spatiale et de dérive de certains territoires.

1- Augmenter le niveau d'analyse et de connaissance

Si l'on veut vraiment que les problématiques urbaines d'aujourd'hui, sur cette région, soient prises en compte par l'action publique à la hauteur des enjeux qu'elles représentent, encore faut-il rendre ces enjeux visibles donc conduire pour cela un travail d'observation mais aussi un travail d'analyse. (Cette observation est à rapprocher du projet de Centre Ressources régional porté par le SGAR).

Pour ce qui concerne le travail d'analyse, le réseau des professionnels aurait tout intérêt à rechercher un rapprochement avec l'Université et avec des chercheurs locaux afin de favoriser les conditions de mutualisation, de coproduction (entre chercheurs et acteurs) et de diffusion de connaissances sur les mécanismes en cours.

2- Proposer un cadre régional à la mobilisation des élus et décideurs

Un autre niveau de mobilisation nécessaire est celui du niveau décisionnel : élus et hauts fonctionnaires. Certains sites ont témoigné de premières initiatives prises en interne, dans telle ou telle ville, pour mettre en place des réunions collectives d'élus et de directeurs généraux sur la question de la cohésion sociale ou sur l'élaboration de projets de territoire. C'est le signe d'un élargissement de la prise de conscience quant au caractère majeur de ces questions.

Ceci dit, ce frémissement se produit dans un contexte de relatif isolement. Il y aurait un grand intérêt à ce que des initiatives régionales soient rapidement prises (notamment par la Préfecture de Région) afin de réunir élus et cadres autour des questions de cohésion sociale abordées sur leurs aspects les plus préoccupants.

3- Renforcer et diffuser la professionnalité des équipes de DSU

Dans la période (qualifiée précédemment de « charnière ») que nous traversons, l'expérience acquise par les professionnels qui interviennent depuis des années sur les différents dispositifs de la politique de la ville (CUCS, ASV, PRE, PNRU,...) demande à être :

- Reconnue (dans sa spécificité et dans l'expertise qui l'accompagne)
- Mutualisée (en termes de méthodes et de pratiques diffusables)
- Renforcée (dans le domaine de la posture professionnelle, des représentations, des approches participatives pour ne pas se cantonner à la sphère de l'ingénierie)
- Elargie (vers le développement local et la prise en compte des dimensions urbaine, économique,...)

C'est un enjeu pour l'action publique en général qui, dans l'avenir et face à la complexité des situations, aura à développer la culture de projet, la transversalité, la dimension participative, toutes choses qui sont le quotidien des professionnels du développement social urbain.

La mobilisation autour de ces questions des organismes de formation continue et notamment ceux qui concernent les agents des collectivités et organismes publics est souhaitable et nécessaire.

4- Accompagner le changement de pratiques

Enfin, des outils doivent pouvoir être proposés au niveau local pour dynamiser des espaces d'échange et de co-production entre acteurs.

Une demande forte est exprimée dans ce sens sur le terrain, dans les territoires les plus en difficulté, par les acteurs de proximité associatifs ou institutionnels : enseignants, travailleurs sociaux, animateurs, adultes relais, agents des services publics. Ils sont confrontés à des situations de plus en plus tendues, à l'urgence, à la complication des dispositifs et mesures, à une perte de sens de leur action dont ils n'ont guère de visibilité. Par ailleurs ils sont sur ces territoires des représentants « acteurs » de l'action publique et à ce titre ils en constituent une vraie ressource souvent peu mise en évidence et en action.

Il serait souhaitable de proposer dans chaque département des actions d'échange et de formation interdisciplinaire des professionnels (institutionnels et associatifs, intervenant dans les champs du social, de l'éducation, de la santé, de l'insertion, ...). Ces actions pourraient se décliner sur des territoires particuliers en liaison avec les projets qui s'y construisent et les équipes chargées de leur conduite (voir ce qui se fait sur Perpignan avec le Pôle Ressources de Développement Social).

3- « Faut-il démunicipaliser la politique de la ville ? »

INTERVENTION de Thomas Kirszbaum, sociologue, chercheur associé à l'Institut des Sciences Sociales du Politique (ENS de Cachan, CNRS)

Au sortir de sa période expérimentale, à la fin des années 80, la politique de la ville s'est institutionnalisée en se dotant d'un corps professionnel, de cadres d'action, de procédures, d'outils et de financements stables. Promue par l'État, cette institutionnalisation est allée de pair avec une responsabilisation croissante des municipalités, sous la houlette du « maire patron » et grâce à la constitution d'équipes de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale insérées dans les appareils municipaux. L'ancrage municipal de la politique de la ville a représenté un progrès historique. Cohérent avec le mouvement de décentralisation, il a contribué à responsabiliser les élus locaux, dont certains avaient eu tendance à négliger des quartiers qui votent moins que les autres. Dans une partie au moins des collectivités, la politique de la ville est également parvenue à diffuser ses principes méthodologiques (transversalité, territorialisation, adaptation) dans les pratiques municipales de droit commun. Ailleurs, il est vrai, la municipalisation a plutôt consolidé une politique « à part », dont le pilotage a été en quelque sorte concédé à une administration spécifique.

L'épuisement de la capacité transformatrice et d'innovation de la politique de la ville, observable au cours des années 2000, pourrait tenir au parachèvement de ce cycle long d'institutionnalisation-municipalisation. Le fonctionnement routinisé d'une politique constituée en nouvelle filière administrative, n'est pas sans avantage puisqu'il assure un minimum d'implication politique et institutionnelle.

Sans revenir sur cet acquis, l'ouverture d'un nouveau cycle supposerait néanmoins d'interroger l'équilibre actuel des pouvoirs et la place des professionnels du DSU – notamment municipaux – dans ce cadre.

> L'institutionnalisation n'a pas éliminé les aléas de la mobilisation institutionnelle

Un moment-clé du processus d'institutionnalisation de la politique de la ville a été le discours de François Mitterrand, prononcé aux Assises de Banlieues 89, en décembre 1990 à Bron. Le message était clair : le sort des quartiers ne devait être plus être tributaire de l'investissement personnel d'une avant-garde de militants, aussi méritoires fussent leurs initiatives. Une solidarité véritable n'avait plus à dépendre de la mobilisation forcément aléatoire de la société civile, soutenue en l'occurrence par des fonctionnaires hors norme et des travailleurs sociaux pétris de sociologie foucaldienne.

En investissant l'État d'une double mission de coordination et de mobilisation prioritaire des ressources publiques, la volonté d'institutionnalisation partait donc d'un souci louable : celui de traiter les quartiers défavorisés sur un pied d'égalité avec les autres territoires, voire de les traiter *mieux* que les autres, dans une logique compensatoire. Désormais, l'enjeu n'était plus de catalyser des initiatives citoyennes pour « démocratiser la ville » – le mot d'ordre du rapport Dubedout – mais d'inviter les institutions de la ville à se mettre en ordre de bataille pour traiter les causes et les effets de la ségrégation urbaine. Les habitants seraient rétablis dans leur citoyenneté « réelle » grâce à la mobilisation des institutions républicaines qui les avaient « abandonnés ». Cette stratégie portait en germe l'inutilité de la participation des habitants : pourquoi demander aux habitants de participer, alors qu'ils sont d'abord des victimes de la ségrégation ? La prise en charge de leurs problèmes ne devrait-elle pas incomber pour l'essentiel aux institutions qui ont produit ces problèmes ?

En déplaçant la priorité de la mobilisation de la société civile vers la mobilisation institutionnelle, une parade a aussi été trouvée pour empêcher le développement d'un mouvement social dans les banlieues. Sa traduction politique aurait pu gêner, dans le contexte «républicain» français, car le mouvement naissant, celui des «Beurs», mimait par certains aspects celui des Noirs, dont l'essor avait commencé vingt ans plus tôt aux États-Unis.

Du coup, loin d'encourager l'émergence de plates-formes associatives, voire politiques, qui auraient pu porter des revendications sur la scène publique, la mobilisation institutionnelle a entendu devancer l'expression de la demande sociale en «objectivant» les besoins des quartiers, tels que mesurés par les écarts statistiques avec d'autres territoires. **En l'espace de vingt ans, la politique de la ville est ainsi passée d'une logique de reconnaissance (timide) de l'identité populaire et ethnique des quartiers à une logique de connaissance de ces mêmes quartiers, appréhendés par leur distance statistique à une norme territoriale.**

L'approche consistant à indexer la solidarité sur la connaissance objective des inégalités a notamment buté sur le fait suivant : le savoir n'embraye pas automatiquement sur l'action ou, pour le dire autrement, la mise en évidence d'écarts statistiques n'a pas déclenché les mécanismes compensatoires de nature à les combler. En témoigne la litanie des rapports de l'Onzus, tout comme la déploration persistante – et amplifiée ces dernières années – des défaillances «du droit commun», notamment celui de l'État. Chaque institution obéit en fait à ses règles propres – formelles et informelles – d'allocation des ressources. Et chacune doit arbitrer entre les demandes émanant d'une pluralité de territoires et de catégories sociales, généralement mieux armés que les habitants des quartiers populaires pour faire entendre leur voix dans l'arène institutionnelle. Ces habitants ont tout juste la faculté de venir exposer leurs problèmes dans des instances dites de «concertation», parfaitement contrôlées par les élus.

L'essentiel de la demande sociale des quartiers se trouve ainsi médiatisée par le canal de la représentation politique locale, tandis que les dispositifs institutionnels de la politique de la ville s'apparentent à des lieux de travail strictement techniques, excluant habitants et associations de la décision.

> La frustration des professionnels

Ce système n'est pas seulement frustrant pour des habitants qui ne peuvent ni contrôler l'effectivité des promesses «républicaines» qui leur sont faites, ni questionner sérieusement les pratiques institutionnelles (pensons à la police ou l'école). Il l'est aussi pour les professionnels du DSU qui, compte tenu de leur positionnement à la fois municipal et administratif, sont pris dans une sorte de *double bind* qui limite considérablement leur capacité à animer la mobilisation du droit commun comme celle de la société civile.

Leur capacité à coordonner les politiques sectorielles apparaît d'autant plus réduite que la réforme néo-managériale des organisations publiques renforce les lignes de décision verticales, parcellise les tâches et dilue les espaces de travail commun. **Au lieu du chef de projet jouant le rôle d'ensemblier de l'action publique locale, il faudrait d'ailleurs parler des chefs de projet, identifiés chacun par une procédure initiée par l'État (Cucs, PRU, PRE, ASV...). Quant à l'État, cela fait longtemps qu'il a abdiqué son rôle de chef d'orchestre dans les territoires, et les services déconcentrés sortent maintenant exténués de la logique Lolf- RGPP.**

Le positionnement des équipes de DSU et la nature même de leur travail, marqué par la prépondérance des tâches bureaucratiques, minimisent tout autant leur capacité à faire émerger et animer des collectifs d'acteurs issus des quartiers. Ici aussi, les réformes néomanagériales ne sont pas sans effets, car elles tendent à privilégier la fonction instrumentale d'opérateurs soumis à des injonctions de performance et d'efficacité pour la réalisation d'objectifs fixés unilatéralement par les financeurs institutionnels. Certaines associations sont certes financées pour ce qu'elles *sont* davantage que pour ce qu'elles *font*, mais c'est alors au titre de leur contribution au «lien social», c'est-à-dire dans un registre essentiellement socioculturel. Toute velléité de sortir de ce rôle pour s'ériger en porte-parole des habitants se heurte à la méfiance des élus, enclins à questionner la représentativité des collectifs d'habitants, quand ils ne brandissent pas le spectre du «communautarisme».

> Construire l'infrastructure organisationnelle des quartiers

L'institutionnalisation et le mode d'organisation très fortement municipalisé de la politique de la ville ont rempli leur mission historique – l'avoir constituée en politique publique à part entière – mais ils sont aujourd'hui des freins plutôt que les leviers d'un renouveau de cette politique. L'institutionnalisation n'a pas permis, loin s'en faut, d'instaurer des mécanismes d'allocation des ressources à la hauteur des besoins, mais elle a inhibé, à l'autre bout de la chaîne, l'émergence d'initiatives citoyennes non directement assujetties aux exigences instrumentales des décideurs publics.

Cette double vitrification – ou, plus trivialement, le fait de perdre sur les deux tableaux – explique probablement ce sentiment d'enlèvement que partagent la plupart des professionnels. Une manière d'en sortir consisterait, pour une partie d'entre eux, à se repositionner sur le plan fonctionnel (mais pas forcément sur celui des statuts d'emploi) en marge de la tutelle administrative et politique de leur collectivité d'appartenance, pour se consacrer aux tâches de mobilisation et d'organisation de la société civile. **L'idée n'est pas de désinstitutionnaliser la politique de la ville pour retourner à sa préhistoire, mais de l'enrichir d'un acteur collectif – le quartier – qui fait aujourd'hui défaut dans les schémas décisionnels et les dynamiques d'interpellation susceptibles d'apporter du changement.**

Un tel rééquilibrage mettrait fin à une exception française de la politique de la ville qui n'a pas fait la preuve, jusqu'à nouvel ordre, de son efficacité supérieure. Cette exception ressort assez clairement des comparaisons internationales qui jettent une lumière crue sur le caractère à la fois mono-public, bureaucratique et descendant de cette politique. Son organisation apparaît notamment aux antipodes de ce que l'on appelle ailleurs le «développement communautaire». Cette démarche a émergé aux États-Unis comme un prolongement pratique du mouvement des droits civiques. Mais elle dépasse largement la situation spécifique des Noirs américains, car elle est aussi bien mise en œuvre dans des quartiers d'immigration récente, voire en milieu rural. Le développement communautaire est également une source d'inspiration majeure au Canada et dans différents pays d'Europe.

> L'exemple du « Community development »

Le *community development* désigne un ensemble d'initiatives portées par des organisations de la société civile agissant dans l'intérêt des habitants des quartiers pauvres, en même temps qu'elles sollicitent leur engagement. La « communauté » désigne ici le quartier, au sens géographique du terme, mais aussi ce que les habitants partagent en commun sans forcément en avoir conscience. C'est cette force latente qu'il s'agit d'organiser et de mettre en capacité d'agir. Promouvoir l'*empowerment* des quartiers revient donc à prendre appui sur cette ressource qu'est le capital d'engagement civique de leurs habitants. Pierre angulaire du développement communautaire, la démarche de valorisation des ressources (*assets*) du quartier ne s'arrête pas là, car elle vise plus largement la valorisation de son capital foncier, immobilier, économique, commercial, environnemental, etc.

La première démarche à entreprendre, dans un travail d'organisation de la « communauté », consiste donc à mobiliser des résidents volontaires. C'est l'objet du *community organizing* qui a une longue histoire aux USA, commencée dans le registre syndical, à la fin des années 30, avec l'activiste et théoricien Saul Alinsky. Il s'agit concrètement de repérer, de motiver et éventuellement de former des personnes susceptibles de s'engager – ou déjà engagées – dans une action collective pour le bien collectif du quartier. On parle alors de *leadership development*, une démarche pouvant reposer, par exemple, sur l'élection de représentants des résidents à l'échelle des cages d'escaliers, des immeubles ou des groupes d'immeubles, rassemblés dans des collectifs où ils mettent en partage les problèmes et réfléchissent ensemble aux solutions. L'enjeu est aussi de mobiliser plus largement des habitants qui ne désirent pas forcément assumer des responsabilités, au moins dans l'immédiat,

mais qui sont susceptibles de s'impliquer dans des événements ponctuels, comme de simples fêtes de quartier. Cela renforce la cohésion du quartier, mais sert aussi de prétexte pour sensibiliser les habitants ou les informer par exemple sur les réunions publiques à venir. Tout cela suppose d'aller au-devant des habitants par des techniques dites *d'outreach*. Des professionnels s'y emploient, le plus célèbre de ces *community organizers* étant aujourd'hui en poste à la Maison Blanche.

Le *community organizing* s'entend comme une démarche continue, car la mobilisation des habitants est toujours précaire, à la merci de la démotivation et des conjonctures individuelles. Mais il ne s'agit que d'une étape dans la construction d'une capacité d'action collective. L'étape suivante est celle de la structuration d'une organisation, existante ou à créer, à même de représenter les forces en présence (associations ou individus non affiliés), de définir un cadre procédural assurant l'expression de chacun, d'identifier leurs intérêts communs et de concevoir des solutions. Comme le consensus n'est jamais garanti, la réussite va souvent dépendre du talent d'un animateur (*facilitator*), parfois issu de l'équipe technique.

Le fonctionnement de ce type d'organisation repose sur la distinction entre un conseil d'administration (*board of directors*) et une équipe technique (*staff*) ; s'ajoutent des commissions thématiques constituées en fonction des axes de la stratégie de développement. Même si, dans le cas américain, il n'y a pas de régulation nationale, ces organisations puisent leur légitimité dans le fait que la majorité du conseil d'administration, l'instance décisionnelle, est composée de résidents du quartier. Une partie des sièges est généralement pourvue aux termes d'élections, annuelles ou biennales, ouvertes à tous les habitants du quartier, alors que d'autres sièges reviennent aux associations du quartier ou à des personnes qui y exercent une activité. Les sièges restants sont proposés à des acteurs extérieurs, des volontaires qui représentent des organisations publiques, privées, ainsi que le tiers-secteur associatif ou philanthropique. Les institutions extérieures sont en principe minoritaires, mais leur présence est essentielle car elle témoigne de la reconnaissance et de l'intégration des quartiers dans la société locale. C'est aussi un moyen, pour les acteurs associatifs du quartier, d'étendre leur capital social et d'accéder aux ressources de l'environnement.

Outre la contribution de l'équipe technique qui fait vivre l'organisation au jour le jour, celle-ci peut recevoir une assistance technique extérieure, portant sur différentes dimensions de son activité (questions légales, aspects budgétaires, capacité à élaborer une stratégie à long terme, etc.). Un aspect important de cette assistance consiste à renforcer la capacité de l'organisation à lever des fonds publics, privés ou philanthropiques, en répondant à des appels d'offres ou en générant des revenus propres, par exemple à travers la gestion d'activités immobilières, économiques ou commerciales.

Aux États-Unis, l'assistance technique est dispensée par un important réseau d'universités, de fondations, de services publics, de consultants, mais aussi d'organisations communautaires structurées à des échelles plus larges. Les acteurs du développement communautaire sont en effet organisés en réseaux, depuis le quartier jusqu'au niveau national. Cette structuration permet d'exercer une pression en faveur de «réformes systémiques», c'est-à-dire de changements des politiques publiques favorables aux quartiers pauvres.

Ce rôle d'aiguillon est essentiel, car le risque du développement communautaire est d'aboutir à une forme d'endogestion de la pauvreté s'il ne parvient pas à infléchir les choix publics aux échelles pertinentes, pour n'en compenser que les effets localisés. Mais le questionnement des politiques publiques concerne aussi l'échelle des quartiers. On trouve ici une autre notion essentielle, celle de l'*«accountability»*, c'est-à-dire le fait, pour les services publics, de rendre compte des résultats de leurs actions devant les habitants, d'expliquer leurs difficultés et de solliciter, le cas échéant, la coopération de la «communauté» pour améliorer leurs performances.

> Conclusion

Cette présentation très succincte de la logique du développement communautaire est loin d'en restituer la complexité et d'en pointer les limites, notamment dans le contexte américain qui en est la matrice originelle.

Son principal intérêt, au regard du contexte français, est de signaler l'existence de démarches susceptibles de corriger les déséquilibres induits par une institutionnalisation de la politique de la ville qui tend à monopoliser la représentation au profit exclusif des élus politiques et la légitimité technique au profit des professionnels agissant au nom des institutions publiques. On ne préconise pas pour autant de substituer une logique «*bottom-up*» à une logique «*top-down*». S'il existait un idéal en matière de politique de la ville, il se situerait plutôt au croisement des deux approches.

Dans le cas français, cela reviendrait à conserver les bénéfices du cadre institutionnalisé de l'exercice de la solidarité publique, en l'enrichissant par ces adjuvants que sont la reconnaissance et la capacité d'action collective des quartiers. Reconnaître le quartier comme acteur collectif pourrait être non seulement un facteur de cohésion sociale, mais sans doute aussi d'efficacité accrue de la politique de la ville.

L'*empowerment* fait désormais partie du vocabulaire courant des praticiens de la politique de la ville. Ils expriment souvent une adhésion de principe à cette approche, tout en s'estimant démunis en termes d'outils. Des outils sont en effet indispensables, car la mise en capacité des quartiers se construit, s'organise, en appui sur des ressources et des compétences à la fois internes et extérieures au quartier. **Parmi les compétences, aujourd'hui externes, figurent celles des professionnels de la politique de la ville. Sous réserve de l'assentiment d'élus de tutelle qui ne craindraient pas l'innovation, ni ne redouteraient une conception ouverte et pluraliste de la légitimité, une partie des professionnels du DSU, notamment municipaux, pourraient mettre leurs compétences directement au service d'organisations non-administratives, dont la légitimité reposerait sur l'engagement citoyen d'habitants volontaires.**

Les conditions pratiques d'un tel transfert, comme les attributions des organisations qui en bénéficieraient, mériteraient naturellement d'être précisées. **On a simplement voulu rappeler ici l'existence d'une stratégie de changement assez largement inexplorée dans le contexte français. Cela dans un moment de doute collectif éventuellement propice aux questionnements sur les rapports entre l'action publique et ses destinataires dans les quartiers défavorisés.**

4- L'ESSENTIEL DES DEBATS

> **Louis Lévêque** (adjoint au Maire de Lyon chargé de l'habitat, du logement et de la politiques de la ville, président du Centre de ressources CRDSU Rhône-Alpes) évoque ses expériences d'échanges européens qui confirment « le retard pris en France sur cette question de la mise en capacité d'intervention et du pouvoir des habitants ». Tout en rappelant néanmoins une proximité réelle entre les élus et les habitants.

Il insiste sur la nécessité de l'équilibre entre l'institutionnalisation - qui permet l'action publique - et l'accompagnement du pouvoir des habitants.

Louis Lévêque rappelle également les avancées réalisées grâce à la politique de la ville. Elles ne doivent pas être oubliées à cause des incertitudes politiques nationales qui entraînent actuellement une perte de lisibilité et une fragilisation des collectivités locales.

> **Alain ROMERO** (vice-président délégué à la cohésion sociale de la CA Béziers Méditerranée) revient également sur ce besoin d'équilibre entre intervention publique et pouvoir des habitants.

Il invite par ailleurs à réinvestir la question des associations qui doivent être un vecteur de l'accompagnement des habitants, mais qui sont effectivement parfois obligées de mobiliser toutes leurs forces sur des questions de financement.

Enfin, Alain Romero remet cette question de l'accompagnement des habitants en lien avec celle de l'éducation ; l'école pouvant être un des lieux privilégiés pour le développer.

> Les interventions de la salle tournent autour de 3 enjeux :

- Si l'éclairage de l'expérience américaine est intéressant, il ne doit pas masquer l'expérience française déjà ancienne dans le développement social local ;
- L'exemple américain se déploie dans un contexte tout à fait différent, notamment ans la rapport à l'Etat, et il paraît difficile d'imaginer la « transposition » de ce système (qui a par ailleurs montré ses limites) ;
- Il ne faut pas négliger le rôle et la place du secteur associatif qui porte et structure aussi « le pouvoir d'agir » des habitants dans les quartiers. Et à l'inverse, les actions publiques reposant sur une « injonction à participer » (conseils consultatifs mis en place de manière descendante, par exemple) sont contre-productifs.

> **Etienne Varaut** (vice-président de l'IRDSU, membre du Conseil National des Villes) reprend cette question du « pouvoir d'agir » pour l'identifier clairement comme la piste d'avenir qui peut redonner du sens à l'action publique dans les quartiers.

Mais cela nécessite de développer une culture et des pratiques de développement communautaire « à la française ». Et cela nécessite de négocier avec les élus des marges de manœuvre pour accompagner des actions de ce type.

Enfin, Etienne Varaut propose d'intégrer à la réflexion la question des services publics pour susciter et structurer la participation des habitants.

> **Louis Lévêque**, concernant l'avenir de la politique de la ville, insiste sur la nécessité d'inscrire la politique de la ville dans des démarches transversales, entre services mais aussi entre élus. Notamment sur la question de l'articulation entre droit commun et politique de la ville.

A Lyon, la réflexion menée sur la géographie prioritaire, même si elle n'a pas abouti du côté de l'Etat, a permis de développer la concertation locale et de refondre le CUCS dans un « Projet social et culturel de territoire » qui dépasse la stricte politique de la ville.

Enfin, il évoque le principe du développement durable qui permet d'ouvrir de nouvelles perspectives et de bien identifier les risques qu'il y aurait à vouloir dynamiser le territoire tout en laissant des quartiers « en panne de développement ».

> **Alain Romero**, évoque la question de l'intercommunalité et des mobilisations et/ou motivations qui peuvent être très différentes d'un élu à l'autre sur le même territoire. C'est pourtant dans ce cadre que la transversalité peut et doit être renforcée.

De plus, il reconnaît que la question des habitants, de leur participation ou de leur « pouvoir d'agir » est souvent mise de côté à cause de la gestion « dans l'urgence » des dossiers qui touchent aux quartiers prioritaires. Il lui paraît donc nécessaire pour les élus de réaffirmer une éthique de leur action et de la place des habitants. D'autant plus que ces enjeux ne peuvent se réduire à la question des moyens disponibles ou qui y sont consacrés.

> **Enfin, les interventions de la salle sur l'avenir de la politique de la ville portent sur :**

- La place en termes financiers et organisationnels prise par le renouvellement urbain ;
- Le manque de lisibilité de l'action menée au titre de la politique de la ville pour les habitants, mais aussi pour les acteurs ou les décideurs.

5- CONCLUSION de la table ronde

par Sylvie Rebière-Pouyade, présidente de l'IRDSU

« J'ai conscience qu'il doit y avoir beaucoup de frustration car le débat était particulièrement riche et pertinent, mais je vous propose de conclure la journée.

Je pense que collectivement nous avons appris des choses. Nous avons échangé et nous sommes à peu près d'accord pour dire que le modèle de la politique de la ville tel qu'on le connaît aujourd'hui doit être réinventé. Il faut donc que nous soyons un « laboratoire » pour pouvoir faire des propositions à nos interlocuteurs qui sont à la fois l'Etat et les élus. C'est vrai qu'en tant que professionnels, nous avons une richesse collective et une intelligence collective qui se fondent sur les pratiques que nous avons sur les territoires. Aujourd'hui notre enjeu c'est de continuer ce travail et de partager nos débats.

C'est vrai que parfois c'est délicat de partager nos réflexions avec les élus car cela peut paraître provocateur. Mais si on y regarde de plus près, je suis à peu près sûre que les différents chantiers et les différents travaux que nous menons dans le cadre de l'Inter-Réseaux depuis plusieurs années ne sont pas très loin de ce qui se dit entre élus. Nous devons donc être en capacité de proposer un nouveau modèle de la politique de la ville, de manière transversale et collective.

Nous, professionnels, à l'Inter-Réseaux, nous devons être en capacité de proposer ces modèles pour qu'il soient inscrits dans l'agenda public des trois prochaines années et discutés pour faire évoluer les références et les modes de fonctionnement. C'est ainsi que nous ferons avancer le débat au service des habitants des quartiers pour lesquels nous militons tous ensemble.

C'est cette parole collective que je vous propose que nous portions demain tous ensemble.

Je vous remercie. »
