

Atelier politique de la ville

1. Ingénierie de projet et place des habitants dans l'élaboration des projets de territoire : comment faire pour que les projets répondent aux besoins des habitantEs des quartiers prioritaires ?

Le sujet n'est pas nouveau dans la politique de la ville. Voir le rapport d'Hubert Dubedout de 1982.

La place des habitants dans l'élaboration pose la question du **développement communautaire** au bon sens du terme : derrière « communautaire » on n'est pas obligé de mettre « communautarisme ». L'enjeu est d'ouvrir des espaces de débat, de leur donner les moyens d'existence, à l'expression collective, en acceptant la mise à plat des conflits parce que c'est là- dessus que se construit la démocratie.

Sans expression des conflits par le débat, cela conduit à la violence...

Se pose toujours la question de la légitimité, sans parler de la représentativité des habitants. Mais il n'est pas question d'opposer des habitants avec des élus ou des habitants avec d'autres habitants ou des associations avec d'autres associations. Le rapport Bacqué – Mechmache invite à ouvrir des temps de débat, des temps de concertation, ce que l'on appelle des tables de quartiers, qui existent depuis longtemps au Québec, pour permettre que les différences et les conflits s'expriment et trouver les réponses aux difficultés rencontrées par les personnes mais aussi par le collectif.

Pourquoi tant insister sur la place des habitants ?

1) Les habitants sont à la source de la connaissance sensible des réalités quotidiennes.

Les quartiers sont tous différents et si les chiffres semblent les homogénéiser, la réalité des quartiers est extrêmement variable. Lorsque

l'on aborde le territoire, le quartier, il convient de prendre en compte, non seulement l'espace géographique, mais aussi les acteurs qui le construisent. En effet, le territoire est toujours un construit d'acteurs.

Plusieurs notions du territoire :

Territoire spatial : la typologie des quartiers, la réalité du processus de la dégradation urbaine des quartiers, l'accessibilité et l'enclavement...

Territoire social : des diversités de situations, une personne peut être habitante du quartier, cliente, usagère, professionnelle... et avoir plusieurs postures en fonction des moments (automobiliste et piéton, fonctionnaire d'Etat et militant associatif). Le territoire social, ce sont les habitants, les personnes ressources, les communautés, les réseaux de solidarités informelles...

Territoire de gestion : Grande variabilité du système institutionnel d'un site à l'autre en fonction de son histoire et des personnes qui l'incarnent. Les acteurs incarnent leur institution... quand l'institution « va bien » et qu'elle est claire dans ses objectifs, les représentants « vont bien »...

Les institutions ne sont pas désincarnées... et les personnes qui les composent ont ou pas une histoire avec le quartier : ils y ont vécu, ils y ont travaillé sur le terrain, ils ne connaissent ni ce quartier, ni la région...

Dans le territoire de gestion, c'est **aussi les élus, et donc une question de gouvernance politique** : si l'intercommunalité est l'échelon pertinent pour piloter ces nouveaux contrats de ville, les élus de Plaine Commune sont très sensibles à ce que les villes ne perdent pas leur prérogative et leur pouvoir. Mais comment se fait l'articulation agglo / villes ? Surtout à la veille d'élections municipales ?

La question de la participation des habitants reste sa mise en œuvre effective, son organisation, le temps nécessaire sans créer des usines à gaz.

Pour insister sur la nécessaire participation des habitants, je renverrai aussi au rapport « On voudrait entendre crier toutes les voix de nos cités », réalisé par Question de Ville (association des centres de ressources politique de la ville) et la Fédération des centres sociaux de France.

Les habitants ont dit leur perception du quotidien dans leur quartier, les difficultés qu'ils rencontrent, leurs espoirs, leurs colères, leurs silences...

Ils ont montré leur capacité d'analyse et de prise de recul sur les situations qu'ils vivent au quotidien. Ce qu'ils ont dit n'était pas nécessairement ce qui était attendu. Prenons l'exemple de l'emploi et de la sécurité : *« La question de l'emploi a été évoquée, mais essentiellement à partir de la difficulté des jeunes à pouvoir trouver du travail, même quand ils sont diplômés. Quant à la sécurité, elle est apparue au cours des échanges, mais pas au sens de la représentation qui en est faite par les médias. À travers les témoignages des habitants, c'est la violence liée aux conditions de vie sur les quartiers qui transparait : promiscuité, défaut d'isolation des logements engendrant nuisances sonores et conflits de voisinage, voitures tampon qui ne sont plus retirées par les services de police, portes ou vitres cassées qui ne sont plus remplacées, jeunes qui stationnent dans les halls ou qui écoutent de la musique tard dans la nuit au pied des résidences... »*

À propos de la **rénovation urbaine**, les habitants ont dit leur difficulté face à l'injonction à la mixité sociale : la rénovation urbaine serait l'occasion de faire augmenter les loyers, de « changer la population », voire de faire disparaître la « verrue » que constituait telle ou telle cité...

Et dans cette dynamique complexe qu'est la rénovation urbaine, les habitants estiment que l'on devrait s'appuyer **fortement sur eux, qui connaissent bien les atouts et les points faibles de leur environnement matériel et social**. Cela peut passer certes par les conseils de quartier et les instances de concertation sur les projets ; mais cela devrait aussi s'inscrire plus régulièrement dans les habitudes de travail des professionnels présents sur le terrain, à travers un soutien et une plus grande écoute accordés aux associations de locataires, et plus largement aux groupes d'habitants de tous âges.

2) Les habitants ne peuvent se découper en tranche : c'est peut-être grâce à eux qu'on pourra affirmer la nécessité d'un projet de territoire qui soit à la fois social, urbain, économique et environnemental. Un terme qui est absent du projet de loi...

Aujourd'hui, les habitants des quartiers en difficultés restent, au final et malgré beaucoup de discours, le réceptacle de tous ces programmes et dispositifs du droit commun de l'Etat ou des collectivités locales et de la politique de la ville. **Alors qu'ils sont certainement bien placés pour en**

mesurer l'efficacité et s'exprimer à ce sujet.

Ce rapport invite donc à laisser une place plus importante à l'expertise habitante, notamment **dans les diagnostics territoriaux, mais aussi dans la définition de priorités**, des actions à mettre en œuvre, ou **dans le processus de décision**.

Aujourd'hui, le rapport Bacqué – Mehmache fait des propositions effectivement assez novatrices pour certaines. Seront-elles mises en œuvre ou non ? Lesquelles seront retenues ? Lesquelles pourront faire bouger les lignes des pratiques politiques et professionnelles ?

Ce rapport parle d'ailleurs de « démocratie d'interpellation » : cela inverse d'une certaine manière l'initiative. Les processus de participation ont jusqu'alors été le plus souvent à l'initiative des élus. La démocratie d'interpellation inverse le processus : ce sont les habitants qui prennent l'initiative dans un mouvement ascendant.

2. Mobilisation du droit commun et efficacité des dispositifs prévus; adaptation de l'offre de services pour répondre aux besoins des habitantEs, capacité des institutions à reconnaître et soutenir cette évolution

La nouvelle contractualisation se fera au niveau des agglomérations. C'est une des décisions du CIV de février 2013. Cette décision repose sur la volonté de contractualiser à une échelle la plus pertinente pour développer les articulations avec les autres politiques publiques, de droit commun, donc avec les collectivités de niveau régional et départemental pour un fonctionnement optimal.

Ce choix peut s'expliquer par la raréfaction des moyens qui nécessite de mutualiser les ressources à la bonne échelle et de mobiliser les expertises de terrain.

Dans cette optique, la clarification des missions de chacun est primordiale, entre le niveau régional et le niveau départemental. Mais comment faire pour que tous les partenaires soient réellement autour de la table : État, département, région, Caf, bailleurs sociaux, etc... qui ont chacun leurs

orientations politiques, leurs conventions d'objectifs et de gestion, leurs politiques patrimoniales, etc... Des politiques de niveau national, régional, départemental ou local ?

De quelle manière mobiliser le droit commun, sur fond de décentralisation et de modernisation de l'action publique (MAP) ? De quel droit commun parle-t-on ? S'agit-il bien de l'ensemble du droit commun de l'Etat, des collectivités et des fonds européens ?

Comment l'Etat va-t-il s'organiser au niveau central pour territorialiser ses actions (et dans quelles démarches ascendantes ?), avec quels systèmes d'information, de décision, de redéploiements de moyens, de management, de formation et de coopérations entre ses propres services ?

L'enjeu est de pouvoir identifier le droit commun mobilisable auprès de toutes les institutions.

Pour cela, je vous renvoie au Rapport inter-inspections : « **L'identification des moyens de droit commun de la politique de la ville** » (qui ne concerne que le droit commun de l'État) qui dit textuellement que « telle que pratiquée actuellement, l'identification des moyens de droit commun déployés dans les territoires de la politique de la ville ne permet de répondre ni aux besoins exprimés au niveau national ni aux besoins exprimés au niveau local. »

Pour différentes raisons :

- la notion de « moyens de droit commun » ne bénéficie pas d'une définition stabilisée et est interprétée de manière différente d'un ministère à l'autre et même d'un programme à l'autre,
- l'imprécision du recensement des crédits de droit commun mobilisés dans le cadre de la politique de la ville,
- la confusion et les ambiguïtés qui entourent les notions de droit commun de la politique de la ville, d'adaptation du droit commun, de droit commun spécifique.

C'est aussi le décalage entre les moyens disponibles et les besoins conséquents :

- des acteurs de l'emploi (l'avenant expérimental du Cucs de la

Courneuve montrait qu'un conseiller de Pôle emploi gérait deux fois plus de dossiers qu'au niveau de la moyenne nationale alors que le taux de chômage sur Plaine Commune [autour de 15 %] est près du double du taux de chômage national [10,6 %] et supérieur de 65 % par rapport au taux de chômage francilien [9,1 %])

- et de l'éducation nationale pour accompagner les populations en grande difficulté.

Quelques données sur l'Éducation nationale en Seine-Saint-Denis :

- 15 % des personnels enseignant-e-s du 2nd sont non-titulaires (6 % en France). Dans certains lycées professionnels, plus de la moitié des personnels sont non- titulaires. De même, les stagiaires du 1^{er} degré en Seine-Saint-Denis représentent 10 % des stagiaires de toute la France, et ceux du 2nd degré 5 % des stagiaires de toute la France.
- L'académie de Créteil qui était en 2006 dans la moyenne nationale pour la dépense par élève dans le primaire est tombée en 2011 au 22^{ème} rang sur 26. Le rapport de la Cour des comptes d'avril 2012 relève que la dotation de l'Éducation nationale par élève est inférieure de 47% sur notre académie de Créteil par rapport à l'académie de Paris.
- En Seine-Saint-Denis seuls 0,9% des enfants de moins de trois ans sont scolarisés contre 13,4% en moyenne nationale.
- Il n'y a pas assez d'élèves candidats pour devenir enseignants sur l'académie de Créteil. De fait, les capacités de remplacement sont très limitées voire inexistantes. Les remplacements sont ponctuels et sporadiques, entrecoupés de longues périodes de vacance de poste.
- Sur sa scolarité de trois à seize ans, chaque élève de Seine-Saint-Denis est ainsi privé de l'équivalent d'une année de scolarité par ces absences d'enseignants non remplacées.

Si j'ai insisté sur l'Éducation nationale, c'est parce que les axes prioritaires esquissés par Plaine Commune relèvent du droit commun.

L'agglomération a voulu sortir de l'effet catalogue de la politique de la ville pour être davantage opérationnelle.

Des premiers échanges, il ressort 3 axes prioritaires :

- la formation au sens large, dont l'éducation, l'école ;
 - l'accompagnement vers l'emploi dont les formations linguistiques ;
 - la stabilisation de la mixité sociale.
- L'objectif des prochains contrats de ville est de ramener les quartiers « à la norme », d'accompagner au rattrapage des autres territoires, notamment dans le cadre du droit commun.

Mais c'est quoi la norme ? Que tous les jeunes soient bacheliers ? Que le « mouvement » des enseignants arrêtent le renforcement des inégalités ? Quel serait l'échelon territorial de cette norme ?

Cette question du droit commun pose aussi la question des **finances locales** puisque le droit commun dépend beaucoup des collectivités territoriales...

- Dans les écoles, en Seine-Saint-Denis, on compte entre 4 500 et 6 000 personnels rémunérés par les communes.
- Dans les collèges, toujours dans le département, on compte 1 340 agents techniques rémunérés par le Conseil Général. Et dans les lycées, 1 100 agents techniques rémunérés par le Conseil Régional. Mais toutes les collectivités n'ont pas les mêmes capacités ou pouvoir d'achat les unes par rapport aux autres, et les populations les mêmes besoins :
- Clichy-sous-Bois en 2011 = 746 € pour une population dont le revenu médian est de 9 500 €
- Le Raincy = 1 138 € pour une population dont le revenu médian est de 26 600 €
- À Plaine Commune, le revenu médian est de 2 € inférieur au revenu médian moins 60 % au niveau national, critère retenu par François Lamy pour définir la nouvelle géographie prioritaire...

3. Quid des quartiers qui vont sortir de la géographie prioritaire ?

Dans son projet de loi, François Lamy propose de prendre un seul critère pour repérer les territoires de la géographie prioritaire : le revenu fiscal médian. Cette méthode est très contestée mais elle semble la plus objective. C'est une règle du jeu qu'impose l'Etat. Elle a le mérite de la simplification.

Mais reste une interrogation lourde dans des territoires comme Plaine Commune, par exemple : c'est le grand nombre d'habitants totalement inconnu par l'administration, l'Insee, les services fiscaux (pavillons ou logements multi-occupés) ou en dehors de toutes institutions à l'exception peut-être de l'école qui scolarise en écoles élémentaires Seine-Saint-Denis entre 5 et 10 % d'enfants de plus que ceux qui sont recensés...

Quoi qu'il en soit, il fallait absolument aller vers cette réduction du nombre de territoires prioritaires. Un débat très difficile d'ailleurs lors de la concertation nationale. Mais si le gouvernement veut y parvenir, il faut avoir un discours fort sur l'accompagnement des territoires qui peuvent sortir de la politique de la ville.

Deux propositions sur l'accompagnement des territoires pour rendre acceptable cette « sortie » par les élus :

1. **Maintenir un contrat avec l'État et les autres partenaires**, non pas financier, mais d'objectifs sur leurs politiques respectives de droit commun et de mise en cohérence de ces politiques.

Si on prend l'exemple de l'éducation, c'est la mise en cohérence des politiques de l'Éducation nationale, de la Caf, du Département, de la ville. Sans parler des associations, tous ces échelons de politique publique ont des responsabilités,

des compétences légales, qui auront des effets sur l'éducation, la formation, la socialisation des enfants et des jeunes.

2. **Accompagner la sortie « en biseau » des territoires** qui ne devraient plus bénéficier à court terme des crédits de la politique de la ville. La politique de la ville est « théoriquement » une politique transitoire : *« elle ne doit donc en aucun cas exonérer le droit*

commun de ses responsabilités en matière d'égalité de traitement et de cohésion sociale. Plus encore, la politique de la ville devrait irriguer l'ensemble des politiques de droit commun en soulignant qu'elles doivent être en capacité de prendre en compte les besoins des territoires les plus en difficulté : il n'y aura pas de mécanismes de transition sans poursuite de l'effort de mobilisation du droit commun, seul gage de solutions durables. » (Avis du CNV)

C'est donc s'engager à mettre en place :

- une **géographie d'observation et de veille**, qui aurait pour mission d'actualiser, en permanence, le classement des quartiers de la politique de la ville ; cette observation ne concernerait plus seulement les Zus qui disparaissent mais l'ensemble des territoires de la politique de la ville ;
- une **géographie d'intervention et de contractualisation**, concernant au minimum les villes mais plutôt les agglomérations, et qui tienne compte de la capacité contributive des villes et de leurs groupements ;
- c'est promouvoir la notion de **territoire de projet** pour les territoires qui sortent de la géographie prioritaire. Mais c'est enfin rétablir un climat de confiance entre l'État et les collectivités locales : les écarts fréquents entre les besoins analysés par les collectivités à partir de leurs diagnostics et les actions proposées par l'Etat à partir de circulaires nationales n'y ont vraiment pas contribué...

Il faut absolument promouvoir des démarches contractuelles « sur mesure » parce que la réalité est celle d'un territoire français de moins en moins homogène et qu'en conséquence les politiques publiques descendantes sont en profond décalage.

Rétablir la confiance nécessite du temps.

4. En conclusion

Il est **excessivement urgent** de prendre cette question de la politique de la ville très au sérieux : il en va de la cohésion sociale. Les habitants des

quartiers ne peuvent accepter cette mise à l'écart et ces inégalités qui ne font que s'aggraver.

Mais la réduction des inégalités ne relève pas seulement de la politique de la ville, c'est de la responsabilité de l'ensemble des politiques publiques.

« La politique de la ville pouvait-elle empêcher les restructurations industrielles et le chômage qu'elles ont engendré ? ou suppléer aux faiblesses des politiques de droit commun ou encore à la sous-représentation du service public dans les quartiers ? Pouvait-elle obtenir des résultats alors que les politiques de droit commun faisaient cruellement défaut ces dernières années dans les quartiers en difficulté où la politique de la ville se trouvait bien souvent en substitution du droit commun et non en complément de celui-ci ? » (« Décréter l'urgence sociale », Communiqué du Conseil d'administration de Profession Banlieue, février 2006)

Bénédicte Madelin

Directrice de Profession Banlieue

Journées d'été des écologistes 2013 - Marseille