



JOURNEE REGIONALE D'INFORMATIONS ET D'ECHANGE SUR LES EVOLUTIONS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN PACA

Aix en Provence, mardi 1^{er} février 2005

1. POLITIQUE DE LA VILLE, INTERCOMMUNALITE ET EVOLUTION DES METIERS, CYRIL KRETZSCHMAR, suite à une étude diligentée par AMADEUS.

11. Le contexte de l'étude et ses axes principaux

Le réseau AMADEUS, Association des Missions d'Aménagement et de Développement Economique Urbain et Solidaire, réunit des professionnels de collectivités locales, responsables de services en charge de la politique de la ville. On y retrouve notamment les directeurs ou chargés de service de la politique de la ville de Dunkerque, Grenoble, Lyon, Marseille, Montreuil, Mulhouse, Strasbourg, Nantes, Orléans, Rennes, Toulouse.

Le réseau a confié à Economie & Humanisme une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour réaliser ainsi un état des lieux des organisations et des démarches développées sur chacun de leur territoire et dégager une vision prospective de la Politique de la Ville dans un contexte politique et institutionnel en pleine évolution. Cette étude a été réalisée à travers l'interview de la plupart des membres du réseau, ainsi qu'autour de la rencontre avec différents partenaires locaux de ce réseau. Des fiches descriptives de chacun des sites étudiés ont été constituées, et le rapport final de cette étude a été débattu en séminaire interne à AMADEUS, puis en réunion de présentation à la DIV, associant les centres de ressources politique de la ville.

La première partie de l'étude dégage les caractéristiques principales des organisations Politique de la Ville sur les différents sites, dans leur diversité et leurs traits communs. La seconde partie dresse quelques-uns des enjeux communs identifiés avec les sites sur l'avenir de la Politique de la Ville. L'étude esquisse enfin sur ces bases des axes de progression possibles pour le Réseau comme pour la Politique de la Ville elle-même.

12. Diversité et cohérence des démarches et des organisations

L'histoire du déploiement de la Politique de la Ville et les choix politiques et techniques qui ont présidé à cette mise en œuvre ont induit des démarches et des organisations relativement

contrastées, qui s'inscrivent cependant dans une certaine cohérence d'approche. Le tableau ci-dessous permet de placer les différents sites dans l'histoire de la Politique de la Ville autour de quatre grandes étapes :

- 1977 : la procédure **Habitat et Vie Sociale** est lancée, elle est principalement orientée sur la réhabilitation des ensembles HLM.
- 1983 : le **Développement Social des Quartiers** trouve ses fondements dans le rapport de Hubert Dubedout « Ensemble refaire la ville », et pose les bases d'une approche en terme de développement local orientée sur les quartiers prioritaires. Cette approche du développement autocentré s'ouvre à une démarche à l'échelle des villes, voire des agglomérations (fin des années 80). Le DSQ s'est progressivement effacé au profit du principe de la « discrimination positive » et les démarches d'agglomération ne sont pas allées au-delà des 13 sites expérimentaux, dont Dunkerque et le Grand Lyon.
- 1994 : signature des **Contrats de Ville** à l'échelle des communes pour la plupart.
- 1996 : adoption du **Pacte de Relance pour la Ville**, dont la nouvelle géographie prioritaire (ZUS, ZFU, ZRU) ne semble pas avoir eu, pour les sites enquêtés, un impact important en terme de démarche et d'organisation des services. Pour certains, l'accent mis sur l'économique a reconnu, voire amplifié, un travail déjà engagé au début des années 1990 avec la mise en place des Plans Locaux d'Insertion par l'Economique (PLIE).
- 1999/2000 : signature des **Contrats de Ville 2^{ème} génération** sous l'impulsion de l'Etat qui favorise et soutient, voire force quelque peu une approche intercommunale et une articulation avec les contrats d'agglomération.

	<i>Dispositifs</i>			
<i>Territoires</i>	H.V.S.	DSQ	CV 1	CV 2
Quartier	Grenoble Ville Rennes	Dunkerque Rennes Strasbourg Mulhouse Marseille		
Commune		Orléans Ville Dunkerque	Tous les sites	Tous les sites
Intercommunalité		Grand Lyon CU Dunkerque	Grand Lyon (CV agglo) CU Dunkerque CU Strasbourg	Metro Grenoble Agglo Orléans Grand Lyon Rennes (CV agglo) CU Dunkerque, Strasbourg Mulhouse, Nantes

Référence à la politique publique nationale, aux territoires, aux quartiers ou à la nature de la démarche... **les intitulés** sont divers et leurs interprétations également. Le terme de Politique de la Ville renvoie à une stratégie globale qui affiche ses objectifs de façon explicite. De là, même le Développement Social Urbain, sous des termes plus précis, se réfère au contenu de la démarche et à l'enjeu de cohésion sociale. Pour certains, le retrait de ces termes dans l'intitulé des services, au profit du Territoire ou des Quartiers, exprime la volonté de se centrer sur la gestion et le service à la population ; pour d'autres, il correspond clairement à une volonté de ne pas stigmatiser les quartiers populaires et de diffuser la démarche à tous les quartiers ; pour

d'autres, enfin, la référence aux territoires renvoie à la notion de développement territorial qui définit une démarche et l'inscrit dans une approche globale de la ville

Un certain nombre de sites, principalement des agglomérations, conservent l'intitulé **Politique de la Ville** pour leur direction ou service. Ainsi, on parle du *service Politique de la Ville et Renouveau Urbain* à la Communauté Urbaine de Lyon, de la *Direction de la Politique de la Ville et Logement* à la communauté d'agglomération d'Orléans, de la *Direction de la Politique de la Ville* à Marseille, de la *Mission Politique de la Ville* à la communauté d'agglomération de Nantes et à la communauté urbaine de Strasbourg et d'un *service Contrat de Ville* dans la communauté d'agglomération de Grenoble.

A contrario, un certain nombre de villes ont centré l'intitulé de leur direction sur le **territoire** : *Direction Développement Territorial et Vie associative* pour la Ville de Lyon, *Direction Action Territoriale Décentralisée* pour celle de Grenoble, *direction générale Territoires et vie de quartier* pour celle de Dunkerque et *Direction Action Territoriale* pour la Ville de Mulhouse. D'autres se sont centrés sur les **quartiers**, *Direction Générale Quartiers Citoyenneté* pour la Ville de Rennes, *service Vie des Quartiers et Logement* à Orléans. La Ville de Montreuil a choisi de qualifier la démarche en intitulant la *Direction Citoyenneté* ; de même, la Ville de Grenoble a choisi l'intitulé *Participation des habitants et Développement Social et Urbain*.

Il semble encore difficile de voir émerger **des politiques de solidarité à l'échelle des agglomérations**. Il apparaît encore plus difficile d'articuler ces politiques aux politiques de développement de ces agglomérations. Au-delà de l'affichage d'une délégation au Contrat de Ville d'agglomération du volet social du contrat d'agglomération, peu de démarches permettent une traduction opérationnelle de cette articulation.

Marseille et Montreuil sont les deux seuls lieux où la Politique de la Ville se déploie à l'échelle uniquement communale. Les autres sites étudiés positionnent la Politique de la Ville à l'échelle intercommunale mais selon des portages politique et technique très variables d'un site à l'autre. Pour les sites de Rennes et de Nantes, l'essentiel de la Politique de la Ville reste sous la responsabilité des communes qui conservent la maîtrise d'ouvrage et une grande partie des compétences liées à la Politique de la Ville, à l'exception de l'insertion par l'économique et d'un volet de la prévention à Nantes. A Dunkerque, la mise en place de l'agglomération est plus ancienne, l'animation partenariale du Contrat de Ville et du GPV est conduite à l'échelle de l'agglomération, tout en laissant l'essentiel de la maîtrise d'ouvrage aux communes qui en assurent la responsabilité de façon relativement isolée.

A Strasbourg, la communauté urbaine prend en charge le volet administratif et financier de la programmation, qui reste très centrée sur les quartiers prioritaires, sans réelle animation d'une politique de solidarité à l'échelle de l'agglomération. L'agglomération de Grenoble semble avoir trouvé un positionnement, jugé pertinent et légitime, dans une fonction de coordination, de capitalisation et de qualification des acteurs, notamment en matière de prévention, d'éducation, de jeunesse, de participation et de santé. A Lyon, le co-mandatement des équipes par les communes, la communauté urbaine et l'Etat facilite les articulations et la construction d'un réseau de professionnels au niveau communautaire, mais l'émergence d'une politique de solidarité à cette échelle territoriale semble encore fragile malgré quelques avancées sur l'habitat. A Mulhouse, la communauté d'agglomération vient de voir le jour au 1^{er} janvier 2004 ; l'intérêt communautaire en matière de Politique de la Ville n'est pas encore défini et les services sont en train de s'organiser.

La première lecture des fiches par sites (voir exemple en annexe) qui décrivent les modalités d'organisation et les missions conférées à la Politique de la Ville, et l'analyse des facteurs discriminants, montrent une grande diversité dans les démarches. Un travail plus approfondi permet de souligner l'importance des similitudes, ainsi que des tendances partagées.

Globalement, **les démarches et les organisations en charge de la Politique de la Ville sont aujourd'hui stabilisées et légitimées** dans tous les sites enquêtés. Les temps des remises en cause, des chocs culturels avec les autres services, des remaniements fréquents, parce que mal assurés, semblent faire partie du passé. Un corpus commun lie également les différents sites. Un langage, une histoire commune, un cadre et des textes fondateurs unifient l'ensemble, quelle que soit la diversité des approches

Les professionnels de la Politique de la Ville ont accru leur professionnalisme, se sont vus peu à peu intégrés aux organisations municipales, inscrits dans une hiérarchie par des postes de direction ou de responsables de services bénéficiant d'une forte reconnaissance. Les alternances politiques ont rarement remis en cause les démarches existantes, même si des amendements, des inflexions ont été apportés. La Politique de la Ville, en tant que politique publique répondant aux difficultés vécues par des populations et des territoires identifiés, n'est pas invalidée. La légitimité de son intervention est reconnue.

Une tendance générale semble également à l'œuvre concernant **l'articulation des différentes échelles territoriales**. Les démarches portées par les agglomérations sont essentiellement orientées par des thématiques et se déclinent au niveau des territoires sous la responsabilité des communes. Seul le Grand Lyon fait exception et croise les deux démarches en s'appuyant sur le co-mandatement des équipes territoriales. La démarche de territorialisation des services semble également s'inscrire dans une tendance générale qui monte progressivement en charge et cherche une meilleure articulation, voire une mise en cohérence avec les démarches de démocratie participative. Progressivement, les services thématiques s'approprient les méthodes de la Politique de la Ville et prennent en charge une partie des projets et des thématiques de la Politique dans certains sites.

Diffusion ou dilution de la Politique de la Ville ? Le partage par les services thématiques des projets ou des thématiques de la Politique de la Ville ne se fait pas sans doute et sans difficulté. Une partie des personnes rencontrées craint de voir se diluer ce qui faisait la particularité de la Politique de la Ville, son souci des plus défavorisés, des territoires en relégation. Le relais des interventions, des projets expérimentés dans le cadre de la Politique de la Ville n'est pas assuré, source de grande inquiétude pour tous les acteurs impliqués.

L'articulation des échelles territoriales forme une autre difficulté, qui contraint ou interroge fortement les personnes rencontrées, à relier à la difficile et nécessaire appropriation de la Politique de la Ville par les services communautaires et au déficit démocratique des agglomérations (absence de mode électif direct). Autant de questionnements qui fondent des enjeux communs pour l'avenir de la Politique de la Ville.

13. Des enjeux communs pour l'avenir de la Politique de la Ville

Au regard d'un contexte en forte évolution, tel qu'il est perçu par les membres du Réseau AMADEUS, plusieurs questions sont posées qui interrogent l'avenir de cette politique :

- quelle échelle territoriale d'intervention ?
- quelle transformation de l'action publique locale ?
- comment faire de la rénovation urbaine un réel levier de développement ?
- quelle évolution en terme de métiers ?

L'agglomération, vers un espace de développement solidaire ?

Un consensus fort s'impose pour faire de l'agglomération un « périmètre de solution », une échelle pertinente pour le déploiement d'un espace de développement solidaire. Quels que soient le degré de délégation de la maîtrise d'ouvrage en matière de Politique de la Ville à l'agglomération, la pertinence et la légitimité de son intervention dans ce champ, presque la totalité des sites s'accordent à reconnaître à l'agglomération un rôle clef en ce domaine.

Ainsi des **projets territoriaux** s'élaborent, portant des stratégies de développement à une échelle supra-communale. La couronne Est de l'agglomération lyonnaise est aujourd'hui un enjeu de développement stratégique pris en compte dans les différentes démarches de planification, avec un objectif affiché de rééquilibrer le développement de l'agglomération, réduire la fracture Est/Ouest et les processus de ségrégation sociale et urbaine qui se focalisent à l'Est. A Grenoble, des stratégies de développement émergent dans le sud de l'agglomération et entraînent les différentes communes concernées dans l'élaboration conjointe de stratégies de développement à l'échelle supra-communale. Par ailleurs, des objets de travail sont structurés à l'échelle des agglomérations. L'agglomération de Nantes a ainsi développé un projet autour de l'insertion par l'économie à l'échelle de l'agglomération. La communauté d'agglomération de Grenoble voit son rôle légitimé en matière de prévention de la délinquance ; des fonctions de ressources, de coordination, de mutualisation et d'observation se sont mises en place autour d'un référent thématique.

Extension ou recentrage sur les territoires ?

Le recentrage sur les Zones Urbaines Sensibles vient heurter ces dynamiques locales et risque, aux yeux de nombreux membres du Réseau, de fragiliser la prise en compte des problématiques sociales et urbaines à l'échelle où elles peuvent trouver des éléments de solution dans des processus de développement local. Si le projet politique apparaît suffisamment affirmé dans nombre de sites, les contraintes financières risquent en effet de peser sur leur déploiement. La possibilité d'élargir les ZUS à des territoires présentant des difficultés similaires (territoires assimilés) pourra être un élément de réponse. Les ZUS ont été définies à partir de données qui datent de 1995, il y a presque 10 ans, et doivent être certainement réactualisées. Tout dépendra des modalités de mise en œuvre par l'ANRU et des procédures envisagées dans la loi Borloo à ce sujet. Elles auront un impact important, notamment pour les dynamiques en matière de développement social.

Le futur de la Politique de la Ville passe t-il alors par une extension des démarches expérimentées sur un nombre plus important de quartier, voire sur l'ensemble des quartiers, comme y incitent de nombreuses communes ? Passe t-il au contraire, comme le suggère fortement la loi Borloo, par un recentrage des actions sur les territoires les plus fragiles et les plus stigmatisés ? Les avis sont partagés au sein du réseau AMADEUS. Certains considèrent que l'action préventive auprès des quartiers potentiellement fragiles est essentielle (quartiers de prévention à Orléans, quartiers en catégorie 2 dans l'agglomération lyonnaise) ; peu ou pas de moyens sont mis sur ces quartiers qui risquent de basculer. Pour d'autres, la politique de la ville n'est pas qu'une politique de la méthode, dont les principes s'exporteraient sur tous les quartiers. Elle doit rester centrée sur les quartiers sensibles. Pour d'autre enfin, si l'Etat souhaite se recentrer sur les ZUS, il appartient aux élus de se positionner sur le périmètre, large ou étroit, qu'ils souhaitent atteindre. Reste à trouver les moyens nécessaires pour une action large...

Plusieurs enjeux peuvent ainsi être identifiés quant aux **dimensions territoriales de la politique de la ville** :

- ✓ Un **enjeu de connaissance** : analyser les processus de ségrégation sociale et urbaine et pas seulement les caractéristiques des territoires et de leurs écarts de développement.
- ✓ Un **enjeu professionnel** : développer des capacités à appréhender et élaborer des politiques de développement de solidarité à l'échelle de grands territoires.
- ✓ Un **enjeu organisationnel** : des rapprochements fonctionnels à organiser avec les directions centrées sur la prospective et la stratégie, des modes d'articulation communes / agglomération à préciser.
- ✓ Un **enjeu de gouvernance** : associer les habitants à l'élaboration de politique de développement et mettre en place des instances de débats associant des professionnels des différentes échelles territoriales.
- ✓ Un **enjeu politique** : un champ d'initiatives est ouvert par la loi constitutionnelle de 2003 autorisant les collectivités territoriales et leurs groupements à déroger – quand la loi le prévoit – aux dispositions législatives et réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences. Des enjeux importants en matière d'habitat, d'insertion et d'accès à l'emploi en lien avec le développement économique, de prévention sont certainement à travailler dans ce cadre.

La Politique de la Ville, levier de transformation de l'action publique

Un consensus fort existe sur la réalité de **la diffusion des méthodes** de la Politique de la Ville auprès des services thématiques. Transversalité, partenariat, conduite de projet - du diagnostic à l'évaluation -, prise en compte du territoire, participation des habitants ; ces méthodes issues de la Politique de la Ville ont été reprises, appropriées par un certain nombre d'acteurs. La capacité de la Politique de la Ville à développer des thèmes précurseurs apparaît également reconnue et a largement diffusé auprès des acteurs, notamment sur les thèmes du développement durable, de la veille éducative, de la participation des habitants et des discriminations.

Le consensus se fragilise quelque peu lorsque l'on aborde la prise en compte par les services thématiques des enjeux et des objectifs de la Politique de la Ville en matière de **développement des territoires en difficulté** et d'accompagnement des populations paupérisées. Si le doute est encore de mise concernant les services thématiques des

communes, il l'est moins lorsque l'on aborde les politiques développées par les services de l'Etat. Si certains reconnaissent le développement positif des dispositifs dont le contenu est largement défini par le local (ZEP, REP, CLS...), les politiques nationales sont encore peu attentives aux publics les plus en difficulté et aux particularités des contextes locaux. La prise en compte de ces objectifs par les Conseils Généraux et les Conseils Régionaux est également très variable selon les sites. Le statut institutionnel ne conditionne en rien l'investissement de ces organisations dans la Politique de la Ville. Là encore, les services thématiques des agglomérations apparaissent aujourd'hui souvent en retrait face à ces objectifs.

Plusieurs axes de recommandations peuvent être identifiés autour de l'action publique :

- ✓ La nécessité de transférer cette capacité de transformation à l'échelle des agglomérations : passer des diagnostics communaux à une stratégie de développement solidaire de l'agglomération,
- ✓ Le besoin de démarches multiples et convergentes de mesure des impacts,
- ✓ L'effet de levier de la PV à maintenir sur les moyens financiers, mais encore plus sur les moyens humains (expertise, présence et animation terrain),
- ✓ Le développement des expériences de co-mandatement, permettant le travail en commun et les financements croisés,
- ✓ L'identification de nouvelles formes locales de contractualisation entre les collectivités locales, la CAF, la CPAM, les acteurs de l'économie sociale et solidaire,
- ✓ La proximité avec les services de l'État à préserver, autant dans les stratégies que dans la présence terrain (Police, justice, éducation).

Autour des pratiques de renouvellement urbain, l'expression du Réseau AMADEUS se fait autour de quatre axes :

- **Développer de nouvelles formes partenariales :**

- ✓ Dépasser les limites actuelles du contrat, qui reste un accord de principe davantage qu'un réel acte d'engagement. Des conventions devront lier les différents partenaires qui devront définir les modalités de pilotage et d'animation d'un projet global et des thématiques.
- ✓ Expliciter les engagements mutuels entre ces partenaires locaux et l'Etat. Un engagement interministériel doit être affirmé et renforcé par rapport aux périodes précédentes.

- **Continuer à inscrire, réinscrire les habitants au cœur de la Politique de la Ville**

- ✓ Un enjeu fort : « de la mise en mouvement des territoires à la mise en mouvement des personnes », reconnaître et soutenir les collectifs. Une question toujours d'actualité qu'il s'agit de soutenir, de développer à l'échelle des agglomérations, en liant soutien aux initiatives locales et ouverture d'espaces de débats et de négociations. Une réflexion et un travail spécifique doivent être développés en direction des populations les plus défavorisées.

- **Inscrire les projets de rénovation urbaine dans des projets de développement intégrés**

- ✓ Le maintien de la dimension partenariale de la Politique de la Ville et la participation des habitants constituent deux conditions indispensables à ce développement. Les modalités d'accompagnement de l'ANRU, les modalités de financements des projets hors ZUS, la possibilité de développer des projets de rénovation urbaine sans démolition sont autant de

questions dont les réponses conditionneront la mise en place de projets globaux que chacun appelle de ses vœux.

✓ Soutenir les dynamiques globales de développement en intégrant les différents dispositifs thématiques (PEL, CEL, CLS, CTL...).

- **Une refonte des finances locales et des systèmes de péréquations**

✓ Les transferts de compétences dans le cadre de la décentralisation devront s'accompagner des moyens afférents. Par ailleurs, les systèmes de péréquations entre villes riches et villes pauvres devraient être révisés. La Dotation de Solidarité Urbaine devrait être réévaluée et bénéficier d'un système de suivi de son affectation, en réintroduisant notamment sa mise en débat en conseil municipal. Le portage par les agglomérations de la Politique de la Ville, l'inscription dans les projets politiques d'une prise en charge collective, à ce niveau, des problématiques urbaines et sociales devraient conduire à l'affectation d'une Dotation de Solidarité Urbaine aux agglomérations.

Les évolutions attendues des métiers du DSU

Deux types de fonctions émergent : une fonction de **manager stratégique** en capacité d'appréhender et de mettre en œuvre des politiques de développement de solidarités à l'échelle de grands territoires et une fonction de **développeur de proximité**, centrée sur l'appui à l'émergence et l'accompagnement des projets locaux de développement. Une distance sépare souvent les responsables des directions et des services et les professionnels investis très concrètement sur le terrain, fragilisant la connaissance des premiers quant aux besoins et aux ressources des territoires et des populations, conduisant les seconds à des situations d'empathies très fortes, parfois dommageables, avec les populations. La cohérence des interventions, la circulation des informations apparaissent ainsi comme un enjeu important.

Au sein des agglomérations, les petites communes restent souvent démunies face à l'ingénierie demandée par le montage de certains dossiers de demande de financements, la mise en place de dispositifs d'observation, d'évaluation. Les agglomérations, qui assurent déjà pour partie le soutien à des communes non dotées de moyens internes en matière de politique de la ville, pourraient développer sous convention des prestations de soutien à ces communes isolées. Les Centres de Ressources de la Politique de la Ville pourraient jouer sans doute un rôle encore plus actif dans le relais entre ces collectivités, en lien également avec les différents réseaux associatifs des collectivités (ADCF, ACUF, ADF, ANER...).

Autour de l'évolution des métiers du DSU, les axes de progression pourraient ainsi être les suivants :

✓ Articuler et développer des fonctions de « managers stratégiques » et des fonctions de « développeur de proximité ».

✓ Articuler spécialistes techniques et généralistes en capacité de diffuser la Politique de la Ville.

✓ Réduire la césure entre profils professionnels ancrés sur « l'urbain » et profils plus « sociaux ». Valoriser les doubles compétences.

✓ Faire émerger une filière d'emploi plus structurée au sein de la fonction publique territoriale.

✓ Des modalités professionnelles et des moyens à définir pour mettre à disposition des petites communes, au sein des agglomérations et des villes isolées, des compétences en ingénierie.

13. Le débat avec les participants.

Les chefs de projet de *Martigues-Port de Bouc* et de *Toulon* expriment les inquiétudes portées par le réseau autour du cadre futur de la politique de la ville : casse objective de la part du gouvernement et/ou transfert des compétences vers les collectivités locales ? Réduction effective de l'ensemble des moyens publics mobilisés ou transfert des moyens du Fonds d'Intervention pour la Ville vers les enveloppes de la Dotation de Solidarité Urbaine ?

D'autres comme La Seyne, Marseille ou le CRPV s'interrogent sur les portées réelles de la refonte actuelle de la politique de la ville. Ce n'est pas qu'une loi de plus, et il sans doute aller de l'avant dans la diffusion des pratiques mêmes de cette politique. Tout en regrettant que la politique de la ville ait été occultée de la construction et de la consolidation des agglomérations, ces participants encouragent à voir cette politique comme un mode d'action public, qui doit se développer de manière transversale. La politique de la ville peut devenir le "droit commun" des quartiers si elle aboutit à de véritables engagements politique dans le développement humain sur les territoires. Elle doit permettre de mieux articuler les métiers de l'aménagement urbain, de plus en plus mobilisés par le renouvellement urbain, et le travail de l'accompagnement social.

Quelques conditions de réussite se dégagent pour une évolution positive de la politique de la ville :

- Un cadre national clarifié, le rendez vous du 8 avril en étant l'une des étapes importantes
- Une volonté politique locale clairement exprimée, d'où l'intérêt d'une expression locale préparatoire au 8 avril
- Une organisation locale au sein de l'intercommunalité (un service ou une entité)
- Une culture locale partagée autour de l'action de développement urbain
- Des objets de travail en commun (à travers des actions et une programmation)
- Des résultats concrets, visibles et mesurables pour les acteurs comme pour les habitants

2. L'EXPERIMENTATION DES PST, MICHELE EXPOSTO, DIV

21. Le contexte et le Rapport Brévan-Picard

Entre 2002 et 2004, une expérimentation nationale de projets sociaux de territoires (PST) a été menée sur 20 sites de la politique de la ville, mobilisant les acteurs de l'intervention sociale et de la politique de la ville. Cette mobilisation des professionnels de l'intervention sociale et de la politique de la ville s'est constituée autour d'un objectif commun : élaborer un projet social pour les territoires de la politique de la ville, en vue d'améliorer les services auprès des habitants, en prenant en compte au mieux les contextes socio-économiques.

Cette expérimentation se situe donc dans le champ de l'intervention sociale, au sens strict (et non pas le social en général, en opposition à tout ce qui n'est pas urbain et en référence au sociétal).

Le point de départ de cette expérimentation est le rapport Brévan-Picardⁱ qui est sorti en 2000 : « *Une nouvelle ambition pour les villes, de nouvelles frontières pour les métiers* », ; ce rapport proposait une réflexion sur les métiers liés à la politique de la ville et les métiers " traditionnels " du DSU et de l'intervention sociale : métiers canoniques de l'action sociale (AS, CESF, prévention spécialisée, animation) mais aussi médiation, etc.

Ce rapport posait le constat de ce que l'on a appelé « le rendez-vous manqué » entre les métiers du social et ceux de la politique de la ville, cette dernière étant positionnée surtout sur le registre du DSU/DSL et ayant négligé quelque peu l'intervention sociale classique, tournée vers l'individu, dans une logique réparatrice.

Un bilan assez mitigé a été dressé à propos de l'implication des travailleurs sociaux dans les dispositifs de la politique de la ville, signe à la fois :

- d'un clivage tenace entre l'action sociale centrée sur la personne et les pratiques de développement social dans lesquelles s'inscrivent les Contrats de Ville
- et de réelles difficultés à construire une véritable commande politique concertée entre les différents maîtres d'ouvrage de l'action sociale.

L'exclusion socio-économique s'accroissant, le rapport Brévan-Picard réaffirmait la nécessité d'une participation de tous les acteurs du champ social et proposait un certain nombre de propositions afin de relancer les opportunités d'un rapprochement entre la politique de la ville et l'intervention sociale.

Etait ainsi proposée l'expérimentation des projets sociaux de territoire (PST), « en sollicitant l'ensemble des travailleurs sociaux (service social départemental, CCAS, CAF, secteur associatif) dans une logique de décroisement ».

A l'issue de ce rapport et de cette proposition d'expérimenter des projets sociaux de territoire, un partenariat national s'est constitué, réunissant l'Assemblée des Départements de France, la CNAF, la DGAS (Ministère des Affaires Sociales), le CSTSⁱⁱ et la DIV.

A partir d'un appel à projets lancé par l'Assemblée des Départements de France auprès des départements, chacune des institutions a repéré les sites potentiellement partants pour s'engager sur les 20 départements qui s'étaient proposés comme candidats. Les 20 sites concernent l'Île de France (6 sites), la Bretagne (3 sites), puis des sites en Rhône Alpes, Nord Pas de Calais, Normandie, etc.

2.2. Les principes fondateurs de l'expérimentation PST

Avec cette expérimentation, il s'agit de faire la preuve que la mise en œuvre d'un projet social de territoire, porté par l'ensemble des institutions et s'appuyant sur les ressources des habitants, participe de façon significative à la réduction des inégalités des territoires et à l'amélioration des conditions de vie des populations les plus en difficulté.

Le PST se définissait à la fois comme une méthode de mobilisation des acteurs du champ social et de la politique de la ville, et aussi comme un projet social de territoire, en tant que tel. La méthode PST était structurée par le cadre même de l'expérimentation alors que la définition concrète du projet social (son objet, son territoire, ses protagonistes) restait à caler au niveau local.

Par ailleurs, il s'agissait de ne pas tomber dans le piège d'un PST avec des P, S et T majuscules, un peu comme on a un Projet Urbain, unique, avec l'accord de tous. La réalité sociale est plus complexe, difficile à appréhender, avec des acteurs multiples (institutions, collectivités, associations) et bien évidemment la société civile. Ainsi, afin de rompre avec une certaine analogie entre projet urbain et projet social et de sortir de cette illusion tentante mais simplificatrice, le parti pris pour les PST a été de partir d'objets concrets qui ont un sens pour les différents acteurs du social.

Sans avoir la prétention de donner des recettes prêtes à l'emploi, on avait repéré 4 grands principes à expérimenter afin de vérifier qu'ils permettent effectivement d'aboutir plus facilement ou de garder le cap pour élaborer un projet social de territoire :

- **Un pilotage local partagé entre les différents acteurs de l'intervention sociale (Villes, Conseils Généraux, CAF, services déconcentrés de l'Etat, centres sociaux, associations, etc...) afin de faciliter la coproduction du projet.**

Au moment de l'engagement de l'expérimentation, le comité de pilotage national avait pris le parti de ne pas désigner de chef de file a priori pour les expérimentations locales PST, à partir de l'idée que l'action sociale était partagée entre différentes catégories d'acteurs (collectivités, grandes institutions, DDASS, tissu associatif, etc...).

Aujourd'hui, la loi de décentralisation positionne justement les Conseils Généraux comme chefs de file de l'action sociale mais la réalité des politiques sociales n'en reste pas moins complexe et toujours morcelée entre différents acteurs.

- **La mobilisation des différentes sphères d'acteurs du politique, des niveaux décisionnels, des hiérarchies intermédiaires** et en insistant sur la valorisation des savoirs des professionnels de terrain,

Si la mobilisation se situe seulement au niveau politique et au niveau de la hiérarchie décisionnelle, comment le territoire et ses spécificités peuvent-ils être réellement pris en compte ? Comment peut s'effectuer concrètement la valorisation des savoirs des professionnels de terrain ? A contrario, si la mobilisation se situe seulement au niveau des professionnels de terrain et des habitants, alors la démarche a peu de chances d'impacter les orientations des politiques publiques décidées aux niveaux supérieurs et politiques.

- **Une réelle prise en compte des spécificités du territoire et des habitants**

Ce principe de la prise en compte des spécificités du territoire et des habitants renouvelle un peu la question du fameux "diagnostic partagé". Là aussi, il faut se garder du plus petit dénominateur commun et du consensus minimum ; l'idée était plutôt de construire de la connaissance à partir des professionnels, de leurs pratiques sur le territoire et de leurs représentations, et surtout ne pas externaliser cette étape en la confiant à un prestataire extérieur... Il s'agissait aussi de viser un travail qui permettrait de restituer la complexité des points de vue et de mettre en évidence (en travaillant éventuellement les conflits) les points d'accord et les points de désaccords, l'enjeu étant de parvenir à un compromis.

- **Le principe de la clarification de la place des habitants dans le PST**, du point de vue des finalités de mobilisation des habitants et du point de vue de la nature des relations entretenues entre professionnels et habitants.

2.3. Les thématiques visées dans les démarches PST

- **L'engagement des démarches**

L'expérimentation telle qu'elle était proposée offrait une assez grande latitude aux acteurs locaux pour s'emparer du cadre expérimental et se l'approprier en fonction des dynamiques déjà existantes et des actions en cours dans le domaine social et la politique de la ville.

Il est vrai que la souplesse du cadre expérimental a, lors du démarrage, désarmé certains sites. L'initiative de réunir les acteurs qui allaient composer les futurs comités de pilotage locaux a été prise selon les cas, par le sous-préfet ville, par la Ville ou par le Conseil Général. C'est souvent l'arrivée du consultant qui a permis d'engager véritablement la démarche (La mise à disposition d'un prestataire par le national était financée à hauteur de 20 000 euros par site).

Après avoir confirmé leur engagement de principe dans l'expérimentation, les acteurs locaux devaient définir collectivement le territoire sur lequel allait être préfiguré le projet social de territoire, la thématique ou les publics-cibles de cette démarche, le mode de pilotage et les acteurs à associer, au-delà du cercle d'acteurs de 1^{er} rang.

- **Les territoires**

D'une façon générale, les territoires des sites-expérimentateurs ont été ceux des quartiers des Contrats de Ville ou des Grands Projets de Ville. Certains quartiers emblématiques de la politique de la ville (importants quartiers à dominante de logements HLM, forme urbaine spécifique composée de tours et de barres) ont donc été porteurs de l'expérimentation, tels le quartier de la Duchère à Lyon (9^{ème} arrondissement), le quartier de Malakoff à Nantes, inscrit en GPV ou encore la ZUP de Surville à Montereau-Fault-Yonne.

Mais d'autres territoires de la politique de la ville ont été choisis : de moindre taille et d'une forme urbaine moins dense, ces quartiers ne souffraient pas moins d'exclusion sociale et économique au regard de leur environnement immédiat. Parmi eux, on peut citer les quartiers de Carrier et Génicart de la ville de Lormont (Gironde).

Quelques sites ont souhaité mener la démarche à l'échelle communale mais il s'agit de sites où les Zones Urbaines Sensibles (ZUS) représentent plus de la moitié du territoire communal (par exemple : Champigny-sur-Marne).

On peut repérer quatre grandes thématiques qui ont été choisies pour engager le processus de travail :

- **les questions liées au logement pour 4 sites**

- à Champigny-sur-Marne, l'accès et le maintien dans le logement,
- ou encore les modalités des opérations de relogement en lien avec la rénovation urbaine (Hauts de Garonne, Denaisis).

- **les questions liées à la jeunesse et la parentalité :**

Ce thème mobilise beaucoup et est abordé soit par l'entrée jeunes, soit par l'entrée parents. On peut citer par exemple :

- la mise en cohérence de l'offre sociale et socio-éducative (Lyon),
- les politiques jeunesse (Dijon et Longvic),
- l'aide aux parents dont les enfants sont en grande difficulté (Le Havre)

- **les relations entre projet social et projet urbain :**

à partir de plusieurs questions :

- comment le projet urbain réinterroge la vocation des équipements sociaux et socio-éducatifs sur le quartier (Lyon – La Duchère),
- comment les acteurs sociaux peuvent infléchir le projet urbain (Alençon),
- comment les acteurs sociaux participent au projet urbain en accompagnant les habitants (Hauts de Garonne, Denaisis)

Ces thématiques illustrent la diversité des démarches PST et reflètent bien la façon dont les acteurs locaux se sont emparés d'une démarche qui était impulsée au niveau national et qui laissait beaucoup de marges de manœuvre afin justement de pouvoir s'adapter aux contextes locaux.

2.4. Où en sont aujourd'hui ces démarches et comment vont-elles se concrétiser ?

Au niveau national, nous avons émis l'hypothèse qu'il faudrait au minimum réunir un cercle d'acteurs de 1^{er} rang réunissant les Villes, les Conseils Généraux, les CAF et les services déconcentrés de l'Etat et plus particulièrement les DDASS et les Missions Ville des Préfectures.

Ensuite, ce cercle d'acteurs s'est élargi à d'autres acteurs, selon les sites PST et selon les thématiques choisies : des bailleurs HLM, des associations, des clubs de prévention spécialisée, etc...

Aujourd'hui, parmi les 20 sites en PST :

- 5 sites sont dans la phase intermédiaire entre diagnostic et orientations stratégiques. Pour quelques uns de ces sites, l'engagement décisif de la démarche dans une perspective concrète est aléatoire, et cela pour plusieurs raisons : tensions entre partenaires politiques, difficultés des acteurs locaux à donner un contenu concret et stable à la démarche ou encore défaillance de l'assistance technique.

- 8 sites sont dans la phase de formalisation du projet, déclinant orientations et actions stratégiques et définissant des modalités de mise en œuvre de la démarche.

Hauts de Garonne, Rennes, le Denais, Alençon, Montreaux, Grigny et Viry, Champigny-sur-Marne et la Côte ouest de la Réunion.

- 5 sites sont déjà en train de mettre en œuvre leur projet social de territoire.

Nantes-Malakoff, Orléans, Lyon-La Duchère, Paris et Sevran.

- et 2 sites seulement ont interrompu la démarche PST.

Parmi les quelques sites qui sont entrés dans la phase opérationnelle du PST, on peut donner quelques exemples d'aboutissement des démarches PST :

-> création de commissions partenariales pour traiter les impayés de loyers et la prévention des expulsions (Champigny-sur-Marne)

-> Sur le quartier de La Duchère à Lyon, la mobilisation très soutenue des différents échelons techniques au sein des différentes institutions, a permis certaines prises de conscience au plus haut niveau et de parvenir à un accord politique entre Ville et Conseil Général. Ce dernier s'engage sur le site en mettant à disposition un poste de cadre pour co-animer des commissions thématiques de projets au sein du GPV et accepter de tenir compte des éléments spécifiques du quartier pour concevoir les missions de la prochaine Maison Départementale du Rhône (équivalent d'une circonscription d'action sociale).

-> Sur le quartier de Malakoff à Nantes, la démarche PST rebaptisée localement « volet social du GPV » a permis de décliner des programmes d'actions thématiques en mobilisant les politiques de droit commun (éducation, insertion par l'économique). Cette démarche va être reprise sur les autres quartiers de la politique de la ville de Nantes.

-> A Montereau, la démarche PST, engagée aux côtés de l'opération de rénovation urbaine, a travaillé les questions liées au logement et au cadre de vie. Sur proposition de la Ville, la démarche PST va être étendue à l'ensemble des thématiques du contrat de ville, en continuant à mobiliser les acteurs de terrain, suivant une logique de décloisonnement.

On voit que pour mener à bien l'engagement de ces actions, le relais est pris par les acteurs locaux pour en assurer le financement, en ayant recours aux dispositifs existants (Contrat de Ville ou GPV) ou en mobilisant des moyens de droit commun (Ville ou Conseil Général).

2.5. Les valeurs ajoutées et difficultés que révèlent les démarches PST.

Il est vrai que les PST constituent à la fois des "boosters" des démarches de coopération entre acteurs et également, des révélateurs des difficultés pour engager de telles démarches et tenir "tous les bouts" : mobilisation des politiques, des différents niveaux techniques, croisement des approches territoire, publics, etc.

Premièrement, **sur le plan de la coopération inter-institutionnelle**, les PST affirment et renforcent la coopération entre acteurs et cela, entre les différents niveaux (politique, technique).

Les PST parviennent à réunir autour de la table, les différents acteurs de l'intervention sociale et ils permettent de faire progresser le décloisonnement des institutions, en donnant l'occasion d'engager un débat ouvert sur la nature des relations entre elles, les contractualisations ou les coopérations que chacun souhaite.

Par ailleurs, le PST est un moyen de "remonter" aux problèmes fondamentaux rencontrés par les acteurs de l'intervention sociale sur les sites les plus en difficultés et de mettre en partage le constat des difficultés ainsi que la recherche de solutions de façon collégiale.

La deuxième avancée majeure est de **mettre en débat le croisement de deux approches : l'approche du territoire, en référence à la politique de la ville, et l'approche des publics**, notamment ceux concernés par les politiques sociales.

D'une façon générale, le croisement de ces deux approches fait émerger progressivement une certaine compréhension des rapports sociaux en œuvre sur les territoires : caractéristiques des publics, production et reproduction des inégalités, rôles et relations entre travailleurs sociaux et populations, etc).

Les démarches PST ont expérimenté une méthode pour construire des savoirs sur les territoires à partir de la mobilisation des savoirs des professionnels de l'action sociale.

Cette méthode de travail a permis d'engager la confrontation des valeurs et des représentations sociales entre les différents acteurs, préalable nécessaire pour construire un savoir sur les territoires et les publics, en restituant la complexité des points de vue.

A cet égard, les PST mettent en évidence les difficultés des professionnels pour construire ce savoir, car, étant très marqués par des interventions individuelles et par des entrées par catégories de publics, leur vision des publics et des territoires est fragmentée.

C'est la construction des savoirs par les acteurs de terrain qui remonte auprès d'un comité de pilotage politique et inter-institutionnel, qui permet progressivement d'avancer sur les questions de territorialisation des politiques sociales et de mise en cohérence.

D'une certaine façon, la méthode PST parvient à « tenir les deux bouts » : le terrain et le politique en activant la chaîne entre professionnels de terrain, hiérarchies intermédiaires et niveaux politiques et décisionnels.

Mais on repère les difficultés sur trois registres :

1) Les démarches PST révèlent **des difficultés à parler un langage commun**. Sur certains sites, il y a peu d'antériorité aux pratiques inter-institutionnelles. Le PST consacre un temps non négligeable à la reformulation des idées et à s'assurer d'une mutuelle compréhension entre acteurs.

2) Les démarches mettent en évidence **les risques de l'instrumentation des professionnels de terrain**. Certains professionnels ont souhaité s'assurer de la légitimité de leur place dans le PST par leur hiérarchie intermédiaire. Certains professionnels craignaient d'être instrumentés, assurant à "moindre frais" la représentation de leur institution. D'autres craignent encore de se voir sanctionner à l'issue de la démarche, dans un cadre de restriction budgétaire. Aussi, le PST doit prendre certaines précautions et travailler les notions de valeurs et de finalités à tous les échelons de l'institution afin de lever les ambiguïtés.

3) Enfin, **certains acteurs sont réticents à ancrer véritablement les démarches sur le terrain**. Sur certains sites, les acteurs du PST hésitent à associer les professionnels de terrain et/ou les habitants à la démarche. Il s'agit généralement de sites où des démarches délicates sont en cours (réorganisation des services, engagement d'opération de relogement). Mais comment le PST peut-il avancer s'il ne permet pas aux acteurs de prendre conscience de certains dysfonctionnements et de traiter ces problèmes de fond ?

4) L'introuvable participation des habitants ?

« Point incontournable », et à peu près toujours contourné de la politique de la ville, la question de la participation des habitants a suscité à peu près autant d'embarras dans les PST. En regardant comment a été traitée la question des habitants au sein des PST, il est possible de dire que plusieurs aspects apparaissent :

- *la place de l'habitant en tant qu'utilisateur des services publics*. C'est souvent l'amélioration du service rendu aux habitants qui a été traitée dans les PST. Cela a pu prendre la forme d'une réflexion sur des équipements et la place des habitants, d'un accompagnement collectif et personnalisé dans des opérations de relogement, d'une réflexion (et une évolution des pratiques) sur la segmentation des prises en charge individuelles...

- *La place de l'habitant dans la co-production de savoirs et de savoir-faire sur un territoire.* Le site de La Réunion est indéniablement celui qui est allé le plus loin dans cette démarche (avec celui de Sevrans - cf. infra), à partir d'une recherche-action qui a donné une très large place à l'expression des habitants d'une part, et une valorisation de leurs ressources en tant qu'acteurs des territoires au travers des « actions starter », d'autre part.
- *L'expression des habitants recherchée à travers l'intégration d'associations de quartier dans les groupes opératoires.* Quelques sites ont intégré des associations (Grigny-Viry, Le Havre, Sevrans...), démarche qui apparaît intéressante pour la reconnaissance du travail des associations, notamment lorsque celles-ci ont des missions de service public.

Au moment où l'expérimentation nationale tire à sa fin, peu de démarches PST avaient encore progressé sur la question de la mobilisation et de l'implication des habitants à la construction d'un projet social de territoire. Les démarches engagées ont pris du temps pour construire la reconnaissance et la mise en confiance entre les différentes catégories de professionnels, préalable nécessaire pour ensuite aborder sans fard des questions de fonds à propos de la relation avec les usagers et de leur sollicitation dans les projets de développement social. Des obstacles importants ont pu être identifiés, tels que les conflits éventuels entre usagers et professionnels, la difficulté des professionnels à « aller vers » l'habitant, à sortir de leur espace professionnel pour aller sur le lieu de vie des habitants et accéder à la compréhension de leur environnement social.

2.6. Quel avenir pour les PST, au-delà de la phase expérimentale

Conformément au calendrier décidé par les acteurs nationaux, l'expérimentation nationale doit prendre fin en décembre 2004. Cette échéance nécessite dès à présent de dégager des propositions concrètes sur la valorisation des démarches engagées sur une vingtaine de sites.

La réflexion sur les orientations de l'après expérimentation des PST devra tenir compte des évolutions législatives, qu'il s'agisse :

- de la loi sur les responsabilités locales,
- du plan de cohésion sociale qui donne une feuille de route pour l'Etat (Emploi, Habitat et Education entre autres) mais dont la réussite passe par la mobilisation de l'ensemble des acteurs et avec notamment la création des Chartes territoriales de cohésion sociale qui ouvrent des perspectives pour une contractualisation à l'échelle des agglomérations,
- ou des évolutions de la politique de la ville avec notamment la montée en puissance des opérations de rénovation urbaine, qui soulève de nombreuses questions sur le plan social, au-delà de la seule question du relogement des ménages, et l'éventuelle reconduction des contrats de ville au-delà de 2006, du moins dans leur forme actuelle, en lien notamment avec la réforme de la DSU que prévoit le plan de cohésion sociale, qui augmentera à terme les dotations des communes.

2.7. Débat avec les participants

- Pour certains participants comme *Martigues ou L'Isle sur la Sorgue*, les PST préfigurent peut-être le **futur volet social des Contrats de Ville**, en s'appuyant sur une forte mobilisation des collectivités locales. Plusieurs sites comme *la Seyne* déclarent avoir fait du PST sans le savoirⁱⁱⁱ. Mais leur éventuelle généralisation risque de faire porter sur le Politique de la Ville les éventuelles carences de l'action sociale de ces collectivités ainsi que des CAF.

Michèle Esposto précise qu'il est nécessaire de relancer le travail de coordination entre travail social et politique de la ville, avec sans doute moins d'ambition qu'hier, mais aussi moins de consensus mou. La politique de la ville peut être un véritable aiguillon pour instaurer une plus forte continuité entre action sociale individuelle et collective. JL Borloo souhaite des résultats rapides et simples à mesurer, dans un champ où les choix structurels sont délicats. Les PST, dispositifs expérimentaux pendant deux années, sans gros moyens, ne résument pas à eux seuls tout le domaine de la cohésion sociale. Mais ils auront permis de développer de nouveaux apprentissages dans la négociation entre l'Etat et les collectivités locales, et fait émerger de nouvelles marges de manœuvres que les futures Chartes Territoriales de Cohésion sociale pourront exploiter.

- Cette nouvelle articulation à trouver entre politique de la ville et travail social ne risque-t-elle pas de diluer les spécificités du DSU ? L'IRDSU en PACA ou les représentants de La Seyne s'interrogent à ce propos.

La DIV s'interroge aujourd'hui sur les contours futurs de la politique de la ville, mais pas du tout sur son bien fondé. Au delà du clivage traditionnel entre travail social et travail "urbain", il est nécessaire de définir aujourd'hui un projet social de quartier ou de ville qui soit véritablement autonome, et qui ne se réduise pas à l'accompagnement social

d'opérations de renouvellement urbain. Quelle sera dans ce cadre la future feuille de route de la politique de la ville dans le cadre du Plan de Cohésion Sociale ? Les futures Assises de la Ville du 8 avril 2005 devraient apporter des réponses nouvelles, même si les engagements pris dans les régions au titre du Contrat de Plan courent jusqu'en 2007.

- Dominique Michel, pour le CRPV, rappelle que la politique de la ville navigue souvent dans le clair obscur. Elle dispose d'un "socle d'instabilité", et a déjà connu des phases de son histoire assez mouvementées. Sur PACA, avec 16 Contrats de Ville et 11 Conventions Régionales d'objectifs touchant 36 communes, aux sensibilités politiques très diverses, la politique de la ville est portée localement et régionalement.

ⁱ C Brévan, déléguée interministérielle à la Ville, M Picard, maire de Mantes la Jolie entre 95 et 2001.

ⁱⁱ Le Conseil Supérieur du Travail Social

ⁱⁱⁱ Montage d'équipes "lieu de vie" entre le DSU et le Conseil Général, avec un travail de coordination entre politique de la ville et, notamment, service habitat et bailleurs.