



ATELIER 27

LES PROJETS DE VILLE : DU DIAGNOSTIC AU PROJET

23 AVRIL 1999

COMPTE-RENDU



CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS



LA RÉGION

Direction Régionale de l'Équipement - 37, boulevard Périer - 13285 Marseille cedex 8 - Tél : 04 91 00 52 47 - Télécopie : 04 91 00 52 20

Site internet : www.paca.equipement.gouv.fr / adresse mél : shcpv.drepaca@equipement.gouv.fr

Les projets de ville : du diagnostic au projet

Les diagnostics ont été un des "maillons faibles" des démarches contractuelles de la politique de la Ville. Cet élément indispensable du projet de ville soulève le problème des conditions d'itération entre les diagnostics, les objectifs stratégiques, l'élaboration d'un programme et les différentes échelles d'intervention.

La difficulté de réaliser un "diagnostic partagé" et de mettre en place une véritable concertation entre les collectivités locales, les services de l'Etat et leurs partenaires, tout en ménageant une place aux habitants, a aussi été constatée lors du XI^{ème} Plan. Au moment où s'engage la préparation d'une nouvelle génération de contrats, il a paru utile de débattre sur un certain nombre d'expériences et de méthodes et de s'interroger sur les perspectives ouvertes par les démarches initiées aujourd'hui.

Au cours de cette journée, les participants ont été invités à échanger au sein de groupes de travail, selon deux thèmes génériques :

Questionnement sur les diagnostics

Quatre groupes de travail se sont vus proposer de débattre à partir d'une même trame de questions :

- Le diagnostic comme processus de travail original
- La mise en place de la maîtrise d'ouvrage et les relations entre techniciens et politiques
- La prise en compte des différentes échelles territoriales
- La mobilisation du public

Démarches de diagnostic

Quatre groupes de travail ont choisi d'approfondir des thèmes différents, appuyés sur des cas concrets :

- Les diagnostics sectoriels (exemple des diagnostics HLM)
- Les diagnostics territoriaux : les diagnostics d'agglomération à l'initiative de l'Etat
- L'évaluation au service du diagnostic et du projet
- Le statut et la participation des habitants

Un certain nombre d'éléments de cadrage ont été présentés en introduction aux débats en groupes.

En fin de journée, un débat commun a réuni les participants aux différents groupes de travail.

On retracera ci-après, pour chaque groupe, les constats, interrogations ou propositions suscités par la trame de réflexion exposée. Il est évident que les participants ont pu s'en émanciper ou bien l'aborder globalement, les imbrications fortes des thèmes apparaissant dans les interventions et les commentaires en appelant d'autres sans hiérarchie. De même, d'autres aspects ont pu être évoqués sur la problématique générale de la politique de la Ville, notamment en fonction des expériences vécues jusqu'ici sur le terrain. Enfin, de par la règle du jeu d'un débat libre et ouvert, tous les points de vue ont pu être émis, qui peuvent être controversés ou non, tant il est vrai que chacun, là où il est, a sa part de vérité.

Philippe Méjean, Institut d'Aménagement Régional

Les diagnostics préalables à la négociation des contrats de ville du XII^{ème} plan : pour fournir un cadre indicatif à la réflexion des groupes de travail, Philippe Méjean rappelle quelques principes essentiels et propose une série de questions à approfondir ensemble.

Trois données de cadrage

□ *Un diagnostic unique, au profit de plusieurs démarches contractuelles.* On voit une ambition forte dans le fait d'engager une démarche qui s'inscrive dans un diagnostic large à l'échelle des aires urbaines, en en tirant le plus grand profit, tant pour les contrats de ville que pour les futurs contrats d'agglomération. Mais on entrevoit aussi le risque encouru de se perdre dans un exercice trop globalisant et trop ambitieux, dont il reste à se garder, comme il reste à gérer au mieux les très fortes contraintes de calendrier de travaux....

□ *Un diagnostic généralisé qui n'augure pas de la géographie de la politique de la Ville pour le XII^{ème} Plan.* Le principe est désormais celui d'une géographie qui se dessine localement et ce sera en fonction de la capacité de mobilisation et de coopération des acteurs locaux, en fonction de la qualité du projet collectif, qu'il y aura, ou non, contrat de ville. Le contrat de ville ne peut être considéré comme automatique sur les quelques 150 agglomérations faisant partie d'aires urbaines de plus de 50 000 habitants qui doivent faire l'objet d'un diagnostic. Des villes petites et moyennes pourront aussi justifier l'élaboration d'un contrat. Sauf à ce que les critères de qualité du projet, de portage politique, soient perdus de vue en chemin, les choses ne sont donc pas acquises par avance. Les acteurs sont invités à s'engager dans la démarche de diagnostic et de préparation de projet sans assurance de débouché contractuel, ce qui n'est pas sans poser question.

□ *Un diagnostic au service d'un projet politique.* La démarche de diagnostic n'a de sens que rapportée à celle de projet et il faut éviter que l'inflation actuelle du discours sur les diagnostics empêche de s'interroger sur le sens même de l'entreprise dans laquelle on s'engage. Il semble que l'on ne peut faire l'économie, au plan local, d'un débat préalable entre les parties prenantes, chacun devant aussi se prémunir de l'idée selon laquelle la politique idoine à mener se déduirait automatiquement d'une démarche de connaissance aussi savante qu'exhaustive.

Cinq questions-clés

- *Echelles de diagnostic, territoire du contrat et maîtrise d'ouvrage politique* : plus qu'une question, un bouquet de

questions, qu'il importe de les mettre en regard les unes des autres. On l'a compris, l'échelle du diagnostic ne sera pas forcément, loin s'en faut, celle du futur contrat. En même temps, on ne conçoit pas de démarche pertinente de diagnostic qui ne soit décidée et pilotée politiquement. Or, cette maîtrise d'ouvrage "politique" du diagnostic large de l'aire urbaine existera rarement, peu d'agglomérations disposant de structures fortes, constituées aux bonnes échelles et susceptibles de porter dès le départ le diagnostic. On ne dispose pas de formule magique pour sortir, partout, de cette contradiction. Il faudra donc concevoir une démarche qui "fabrique" son portage en temps réel, à savoir qu'une maîtrise d'ouvrage commence à émerger et s'installe véritablement comme telle, avec une sorte de "pas de deux" entre les techniciens et les politiques. Cette relation technicien/politique est déterminante, il ne faut sans doute pas partir trop en avant sans s'être assuré d'un mandat politique et sans fabriquer des étapes de validation politique des travaux techniques tout au long de la démarche.

□ *Un diagnostic nécessairement partagé.* On souligne l'importance qu'il y a, pour l'Etat, et pour les collectivités, à forger son propre point de vue. Il faut alors ensuite le confronter à d'autres. On peut aussi décider d'une démarche conjointe : il n'y a pas de vérité unique en la matière. Mais étant appelés à coproduire des objectifs, on peut penser pertinent d'essayer de mener la démarche de diagnostic de façon conjointe et donc trouver les moyens de produire une compréhension collective des situations avant d'en faire l'objet d'un projet partagé, ce qui n'empêche pas chacun de travailler à affiner son propre point de vue sur ces situations.

□ *Une démarche de diagnostic, plutôt qu'un diagnostic.* Il ne faudrait pas concevoir le diagnostic comme une opération intellectuelle unique et fortement spécifique. Il s'agit davantage d'une démarche soucieuse de faire le bilan des politiques conduites qui doit faire son miel de toute une série d'autres démarches, d'expertises disponibles, d'études déjà réalisées,... Une démarche qui, par ailleurs, doit pour une grande part se dérouler en régie et non pas faire appel seulement à l'expertise externe, sauf à risquer de passer à côté de l'un des objectifs : l'appropriation progressive par chacun de ce qui se construit. Le processus

d'appropriation et de partage de ce qui se fait, est aussi essentiel que de celui de la fabrication de connaissances.

□ *Un diagnostic qui prenne la mesure des nouvelles ambitions de la politique de la Ville.*

On peut identifier quatre éléments nouveaux à prendre en compte dans la conception du diagnostic, qui ont des implications fortes en terme de méthode :

► *La politique de la Ville ne doit plus se contenter de la réparation de la ville existante mais prendre en compte la ville à venir.* C'est ainsi qu'il faut comprendre "le renouvellement urbain" et que l'on peut espérer tendre vers "le développement d'une ville équilibrée permettant l'intégration harmonieuse de toutes ses composantes". Cela est tout à fait déterminant pour la politique de la Ville puisque cela l'incite à intégrer une dimension prospective : intégrer la ville qui est là et intégrer la ville qui va se faire. Loin de travailler simplement à coups de rétroviseur, il faudra dans les diagnostics se propulser en avant, ce qui ne va de soi, n'étant pas très habitué à le faire et ne possédant pas forcément les méthodes.

► *La Politique de la Ville n'a plus à s'enfermer, tant intellectuellement qu'opérationnellement, dans la seule question des quartiers «labellisés».* Cela veut dire que tout territoire dévalorisé est a priori à prendre en compte, quelle que soit sa forme urbaine, sa dimension,... Il peut s'agir des quartiers pavillonnaires récents en voie de basculer, des copropriétés dégradées, des centres anciens, des tissus de faubourg, ... Il y a, en terme de diagnostic, des implications importantes, car on ne dispose pas toujours d'une connaissance pertinente des territoires urbains autres que ceux inscrits dans la géographie prioritaire. Il va donc falloir compléter, actualiser les connaissances, savoir aussi hiérarchiser les situations pour éviter la dispersion dans les programmations.

► *La politique de la Ville n'est pas une politique sectorielle de plus, elle constitue une dimension de toutes les politiques publiques.* Il faut sortir d'une situation où cette politique a fini par acquérir un statut d'exceptionnalité, avec ses territoires, ses procédures, ses professionnels,... opérant en fin de compte par substitution des politiques de droit commun, qui n'apportent pas leur contribution essentielle. Poser cela a des conséquences en terme de diagnostic tout à fait intéressantes : il faudra qu'il s'emploie à interroger ces politiques de droit commun (sur la façon dont elles produisent effectivement du lien social, de la

solidarité, de l'équité urbaine,...) et l'ensemble des institutions qui en ont la charge, là où la politique de la Ville était devenue une sorte "d'isolat" dans l'action publique.

► *Le contrat de ville doit comporter des obligations de résultats.* La Politique de la Ville s'est jusqu'ici satisfaite d'obligations de moyens, dans le meilleur des cas. Obligation de résultats signifie que l'on se fixe des objectifs très précis, même sur des échelles modestes, des thèmes limités. Là aussi les implications en terme de diagnostic sont importantes, car connaît-on de manière assez fine un certain nombre de situations sur lesquelles on pourrait appliquer de manière expérimentale cette obligation, comment elles ont été produites et ce sur quoi il faudrait agir pour les faire évoluer de façon significative, supposant de développer la compréhension des processus de production susceptibles d'être mobilisés, optimisés,...?

► *Un diagnostic ouvert aux partenaires et aux habitants.* Cela va de soi mais comment s'y prend-on ? Pour ce qui est des partenaires, comment rejoignent-ils la table de la négociation ? il y a les organismes HLM, qui sont présents, mais qui ont été quelque peu tenus en marge ces dernières années, pas seulement de leur fait ; il y a aussi les Conseils généraux, partenaires relativement nouveaux, avec les implications que cela aura au sein de leur organisation. Pour les autres acteurs, tels que ceux du monde économique, il faut bien reconnaître que l'on ne maîtrise pas le mode d'emploi de leur association. Il y a donc une question de méthode à régler pour mettre tout le monde autour de la table sans que cela devienne une énorme machine informelle, mobiliser chacun au mieux de ses intérêts et des contributions qui sont nécessaires, le plus tôt possible pour éviter le sentiment d'une participation tronquée.

S'agissant des habitants, le travail doit s'organiser sur deux registres parallèles : en premier, comment dans la phase du diagnostic mobilise-on la parole de l'usager, le point de vue de l'habitant ? en second, comment en terme de bilan (qui fait partie du travail de diagnostic) fait-on le point sur ce qui a été fait notamment en terme de tentative d'implication, de participation, de coproduction, ceci dans la perspective d'aller plus avant et non pas uniquement de constat d'insuffisance, d'autant que beaucoup de choses ont été faites, diverses, peu visibles, y compris par les institutions éloignées des sites ?

Senèque ne disait-il pas « il n'y a de vent favorable que pour celui qui sait où il va » ?.

Groupe 1

animation Michel Guillon, BE ARTEC - Nicole Streff, BE Lieux Dits

Le groupe s'est proposé de réagir "à chaud" aux questions-clé évoquées par Philippe Méjean. Le débat ouvert a suscité un certain nombre de réflexions et de points de vue, appuyés sur l'expérience de chacun.

Le diagnostic comme processus de travail original

Echelle du diagnostic et repérage des situations

Devoir procéder à un diagnostic large interroge sur la façon d'opérer pour s'émanciper, au niveau régional, de la tentation d'additionner les sites "labellisés" (sites prioritaires politique de la Ville) pour produire la synthèse dont on a besoin à cet échelon, dans la perspective du Contrat de plan. Il est évident que l'on était quelque peu porté jusqu'ici à s'attacher aux sites déjà connus ou identifiés et à reformuler des enjeux, des objectifs. Comment, dans le temps imparti au processus dans la nouvelle donne, trouver notamment l'art et la manière d'intégrer la perception et le vécu des acteurs (chacun ayant son échelle territoriale) et en faire la synthèse ?

Cette question posée au niveau régional d'un regard qui évite de se "focaliser" sur des sites est jugée par certains chefs de projet moins épineuse quand on se place au niveau de la commune et que l'on a à entrer dans ce processus de diagnostic large. Par exemple à Hyères, (dont la convention d'objectifs portait sur deux quartiers prioritaires), la mise en place d'outils de type contrat local de sécurité ou conférence communale du logement a déjà conduit à effectuer un diagnostic sur d'autres quartiers. Elle a en tout cas permis de disposer d'éléments pour l'affiner ou justifier son élargissement à ces autres quartiers du fait même d'avoir travaillé sur une politique de l'habitat ou sur une politique de prévention et de sécurité à l'échelle de la ville. C'est également le cas à Toulon (en contrat de ville sur trois quartiers) où par exemple une convention avec l'Office HLM Toulon Habitat pour la réhabilitation de 2 000 logements sur 5 ans offre les éléments d'approche sur d'autres sites. Des pistes sont ouvertes, sans que l'on ait totalement écarté la "facilité" de mettre d'abord en avant les quartiers sur lesquels on travaille et ceux où l'on sait qu'il y a problème.

Ainsi, d'autres démarches ont commencé de nous habituer à un regard sur des champs beaucoup plus larges que les sites étroitement "labellisés", mais il reste encore à entrer dans cette démarche de diagnostic dont Philippe Méjean disait qu'elle devait faire son miel de tous les éléments à disposition, pour les remettre en perspective et

mesurer ce qui fait défaut, non pas parce qu'il faut prétendre à l'exhaustivité mais parce qu'il manque des données déterminantes et que c'est cela qu'il faut identifier. De ce point de vue là, la difficulté est moins à l'échelle de la commune (où l'on peut en effet avoir franchi une étape, où s'exercent des effets de collaboration et d'acculturation avec une certaine continuité), elle est plutôt à l'échelle plus large de la zone agglomérée, de l'aire urbaine.

Echelle de diagnostic et conduite de la démarche

Dans cette problématique de repérage des lieux de savoirs accumulés, d'élargissement du regard aux communes voisines, de nécessité de combler les vides, il faut compter avec le poids des pratiques à l'œuvre. On cite l'exemple des efforts faits dans le cadre d'un protocole AGAM-EPAREB-AUPA pour partager données et réflexions (observation des franges métropolitaines du grand Pays d'Aix), également la poursuite d'un diagnostic très large en vue du PLH d'Aix... après quoi sont reproduites des politiques sectorielles, infra-territoriales (des PLH communaux, etc). Les articulations entre ces politiques sectorielles sont très difficiles tant au niveau de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage que de la maîtrise d'œuvre. Des équipes de techniciens compétentes existent, celles qui "partagent" aussi, moins nombreuses, celles qui ont une démarche de "construction globale" sont plus que rares. Le groupe de travail technique qui suit le PLH et rassemble des SEM, des services de la Ville, des communes voisines dotées de PLH, essaie d'ouvrir une réflexion sur la coopération intercommunale, mais cela relève du pur volontariat et tout ce dispositif reste très fragile.

Il y a là matière à une démarche pragmatique dans deux directions : la sortie du sectoriel et la relation de tout le champ du savoir technique, professionnel avec le politique : trouver une circulation entre les pouvoirs politiques communaux pour qu'émerge une capacité politique. La qualité de la démarche de diagnostic se jugera aussi à l'aune du travail pédagogique qui pourra être fait pour progresser.

Groupe 1

Partage de savoir et relations entre techniciens et politiques

Diagnostic et « dialogue » des savoirs

Si l'on dit aujourd'hui que la géographie prioritaire (qui pourra être évolutive au niveau des sites prioritaires au cours du contrat de ville) ne doit pas être dessinée par Paris mais définie localement, il faut alors dire aussi très clairement que ce n'est pas uniquement à l'Etat et la Région de se poser la question : c'est aux communes qu'il appartient de se prononcer. Les élus et leurs services ont un niveau de connaissance du terrain qui doit leur permettre de définir ces territoires. Sûrement incomplète, cette connaissance n'est en tout cas pas plus mauvaise que celle des institutions précitées !.

Ce dernier point de vue émis ouvre un vif débat car on peut lui opposer l'argumentation que ces savoirs sont différents... et complémentaires. De même, le savoir du technicien ou son désir de savoir n'est pas le même que celui de l'élu. On s'accordera sur le fait en tout cas qu'il n'est pas possible d'imposer depuis l'Etat et le Conseil Régional une problématique politique de la Ville si elle n'est pas appropriée sur le terrain.

Au delà, la vraie question, étant acquis qu'il y a incontestablement un savoir des élus, est celle de leur introduction dans la phase de diagnostic : ce savoir arrive-t-il à se manifester, à contribuer à cette phase de diagnostic ? ou faut-il évacuer la question, sous des motifs divers : « parce que les élus ont un langage trop différent de celui des techniciens », ou « parce qu'ils ont autre chose à faire et qu'ils leur confient le diagnostic comme une démarche d'étude intellectuelle et attendent les conclusions pour effectuer des choix », etc... ? Il y a de la part des techniciens que nous sommes matière à s'interroger : que fait-on au quotidien pour se mettre à l'écoute du savoir de l'élu, qui n'a pas les mêmes mots, qui n'obéit pas aux mêmes logiques ? En vérité, ne s'est-on pas "drapé" dans notre savoir technique, avec les mots de notre science ? Par ailleurs, s'est-on assuré de ceci : de quelle manière les élus, très concrètement dans cette région, sont-ils saisis des différents processus engagés ? se sentent-ils saisis ? cela les intéresse-t-il ? Sur cet aspect là, on conviendra que la propension à faire l'impasse est, à l'heure actuelle, très forte.

Démarche de diagnostic et complexité des rôles

A l'échelle de la ville de Marseille, placé au niveau des équipes opérationnelles, il en va différemment s'il s'agit

de travailler la question du diagnostic avec l'un ou l'autre des niveaux d'élus : élus de secteurs, territorialisés (avec qui les échanges de connaissance sont de fait largement pratiqués) et élus centraux, en charge des différentes délégations et ayant un lien transversal avec la politique de la Ville : première difficulté par rapport à la question « qui sont les élus ? ».

Plus largement que le problème de "distance" posé ainsi entre les niveaux, on rencontre le problème même de la démarche : dans le travail de réflexion sur le diagnostic pour le futur contrat, les réunions territoriales qui ont été mises en place à Marseille n'ont associé que les responsables techniques, les élus de secteurs devant sans doute ne jouer un rôle de validation que plus tard... On voit là cette question récurrente, ici et ailleurs, de la séparation entre le politique qui participe à tel moment et les techniciens à tel autre... Mais on voit aussi, pour l'aspect positif, l'avancée possible, dans la logique de démarche, réalisée dans ce travail des équipes opérationnelles avec les mairies d'arrondissement.

Il reste cependant que l'on relève de surcroît le problème de la commande dans la solution choisie d'aborder de manière séparée dans un premier temps (Etat d'un côté, municipalité de l'autre) le travail préalable à l'élaboration du projet de contrat de ville...

Des rôles respectifs

Dans le débat ouvert dans le groupe sur la question du partage de savoir dans la phase de diagnostic entre politiques et techniciens, il sera rappelé par un élu présent que les élus attendent de l'approfondissement de la connaissance les éléments nécessaires à la réflexion, ensuite à la prise de décision : on ne peut les écarter de la démarche au cours du diagnostic. Cet objectif décisionnel qui est, par nature, celui de l'élu, rappelle qu'il peut y avoir des attentes différentes selon que l'on est technicien (qui vise à mieux connaître et disposer d'outils pour mieux opérer ensuite) ou élu (qui est responsable d'une décision).

Par ailleurs, une remarque sera faite, du côté des bureaux d'études, sur l'opposition mise par certains entre la qualité d'un diagnostic approfondi et le fait que celui-ci puisse être partagé. Le discours actuel tend en effet à la recherche d'une connaissance partagée plus que d'une connaissance exhaustive à tout prix. Mais un certain nombre

Groupe 1

de consultants ne travaillent pas dans cette opposition : de plus en plus, ils s'emploient à former les élus, leurs techniciens, les acteurs présents dans des réseaux et des

institutions différents, à travailler ensemble et à construire et formaliser un savoir : il n'y a pas d'opposition, ou en tout cas il y en a de moins en moins.

La mobilisation du public : la place des habitants

Parler des habitants et donner la parole aux habitants

Certes les acteurs de la politique de la Ville se sont qualifiés et ont acquis des compétences fortes. Mais il faut sans doute faire preuve d'humilité et revenir sur des choses très concrètes : que veulent les habitants ? L'exemple est donné d'un site où malgré de très bonnes analyses produites, une politique ambitieuse décidée, les problèmes demeuraient plusieurs années après et où cette question cruciale se posait avec la plus grande force, au bout du compte, à l' élu confronté à la situation. De fait, il s'agit de savoir si les audits, les diagnostics réalisés étaient (sont) en capacité de traduire au plus près ce que les habitants souhaitent, ils doivent en tout cas se donner les moyens de recevoir, et faire passer, ce qu'ils manifestent. Et l'on peut effectivement avoir fait des diagnostics de bonne qualité qui ont exprimé un certain nombre de choses et puis se retrouver devant un élu disant : « est-ce que cela me dit vraiment ce que veulent les habitants » ? On peut comprendre, et il faut l'entendre, ce souci, qui reste l'un des aspects forts de la problématique qui nous est posée.

Au demeurant, de bonnes études ne sont pas l'outil suffisant pour dire : la démocratie parle. Dire que si l'on est de très bons auditeurs on va pouvoir résoudre le problème du dialogue démocratique relève quelque peu de la naïveté...

Il reste aussi que des réflexions et expériences existent, celles développées par les organismes HLM mais aussi bien d'autres, dont il faut se saisir et tirer parti. Il faut également savoir prolonger le travail "là où il se passe quelque chose".

Les conditions de l'expression

Faire en sorte que les habitants prennent la parole est évidemment l'objectif à poursuivre, encore et toujours. Mais l'expérience a montré que dans des situations difficiles, caractérisées par des logements laissés à l'abandon depuis longtemps, une représentation des habitants absente, il était très difficile de demander à ces habitants de se projeter dans une réflexion sur des enjeux futurs (projet de quartier, vie sociale,...), de s'exprimer sur autre chose que leurs conditions de vie de l'instant au regard

du logement, de l'emploi, etc. Le poids psychologique du ressenti d'abandon est très fort et un long travail s'impose. La mobilisation, souvent volontaire, ne viendra (on le vérifie dans les opérations de réhabilitation) qu'après que des effets tangibles de la volonté des pouvoirs publics, des organismes HLM, etc, aient pu être constatés. La participation des habitants passe par la confiance retrouvée. Est-ce à dire que dans ce type de situation, au vu d'une exigence de diagnostic dans un délai très court, il va falloir prendre et assumer la responsabilité de parler pour les habitants, sans les habitants ?

A cet écueil relevé, un complément, sinon une correction, est apporté : il n'est pas tout à fait vrai que les habitants ne peuvent s'exprimer, même quand ils sont exposés à des situations de grande difficulté : comme d'autres, placés dans des contextes plus favorables, il ont des ambitions pour eux-mêmes, notamment en terme de représentation sociale, ainsi que pour leur environnement, pour ce qu'il voudraient voir entrepris dans leur logement, leur cité, leur quartier. Le fait est que beaucoup ne « réagissent plus » par lassitude après qu'ils aient été sollicités à maintes reprises par le biais d'enquêtes, de réunions publiques, etc ...et que leur parole n'ait pas été entendue ou prise en compte, ou encore qu'ils n'aient tout simplement plus rien su ensuite. Il y a bien là problème, mais plus encore lorsque les diagnostics qui ont pris en compte dans leurs conclusions les lignes de force dégagées des différentes enquêtes se heurtent à des "reformulations", voire à des projets ou partis préétablis... Ainsi, on ne peut pas dire qu'ils ne se sont pas exprimés, tant s'en faut, mais ils n'ont pas toujours été entendus...

Ce problème de "disparition" de certains énoncés ou de certaines paroles invite, dans la manière de conduire le diagnostic aujourd'hui attendu, même dans un délai court, à pratiquer ce processus itératif, ces allers et retours entre élus et techniciens, techniciens et habitants, etc, pour diminuer le risque de déperdition.

Participation des habitants et autres questionnements

A partir du thème de la participation des habitants, participation dont certains se demandent si tout le monde

Groupe 1

s'accorde sur qu'elle recouvre : recueil de la parole "et" "ou" contribution effective à la construction du diagnostic puis à l'élaboration de réponses ?, trois autres points sont soumis au débat.

Le premier concerne la place de chacun dans le travail de "rencontre" avec les habitants, la légitimité des acteurs aux différents niveaux, celui de l'écoute, celui de la mobilisation, celui de la concertation, celui de la mise en oeuvre... Il est vrai que les techniciens, les équipes opérationnelles sont sur tous ces champs !... Mais, la question se pose (elle est posée aux élus à Marseille dans le cadre de la préparation du futur contrat) de savoir s'il ne revient pas au niveau politique de mobiliser les habitants, susciter cette participation, et aux techniciens d'en être les médiateurs, ceux qui apportent les éléments techniques, structurés, pour qu'un débat ait lieu. Les habitants sont demandeurs de cet échange. Ce qu'ils demandent à un moment donné c'est de voir celui qui prend la décision, celui qui a l'autorité, celui qu'ils ont élu : cette relation avec le pouvoir politique.

En second lieu, on peut se demander s'il n'y a pas à progresser, du côté des techniciens, sur le terrain de la participation, mais cette fois-ci la leur : cela concerne la transmission des connaissances, le rapport qu'on en fait : à qui le faire, comment faire remonter ce que l'on sait, ce que l'on voit, quelle interpellation de nos partenaires de travail (on vit tous les jours sur le terrain cette absence de communication d'un périmètre à l'autre), quelles passe-

relles mettre en place, qui aujourd'hui font défaut ? Ceci pose la question de cette richesse de connaissance enfouie, par le jeu du mécanisme inconscient d'autocensure (dans le sens où l'on sait des choses que l'on ne transmet plus, au gré de telle habitude technique qui nous sied et qui conditionne notre parole, de tels automatismes de fabrication de problématique, etc...). La phase de diagnostic n'est-elle pas une occasion pour faire sortir ce savoir qui est filtré un peu trop spontanément, notamment par nous, les techniciens ?

Enfin, certains estiment que l'on semble reprendre le thème de la participation et ses questions récurrentes comme s'il y avait un terrain vierge à explorer, en oubliant un peu tout le savoir qui a pu être engrangé, expérimenté dans les années 70-80. On peut partager ce point de vue, mais en partie seulement, tant il est vrai que la situation d'un certain nombre de territoires s'est considérablement modifiée, singulièrement en terme d'occupation sociale. A l'époque, "participer" pouvait avoir un sens, relevant d'une entreprise collective où l'on se reconnaissait, d'un vécu collectif. Aujourd'hui, on trouve dans certains cas des publics qui n'ont pas envie de participer parce que cela n'a tout simplement pas de sens pour eux. Ils cherchent une place la moins inconfortable possible dans une société, dans un vécu quotidien. Il est important de ne pas oublier ce qui a été fait, mais les données du problème aujourd'hui ne sont pas les mêmes.

Groupe 2

animation Henri Mandrile, Région Provence-Alpes-Côte d'Azur - Salvatore Condro, BE ADEUS

Hors du mythe du diagnostic et de la recherche de connaissance exhaustive comme si elle permettait à elle seule de dégager une politique, de quoi s'agit-il au juste ? C'est à tenter de décrypter ce qui conditionne la démarche de diagnostic et les questions qu'elle pose ou laisse en suspens que le groupe s'est appliqué.

Le diagnostic comme processus de travail original

Les points d'accroche

Dès l'ouverture des débats, sont pointés les aspects qui ne vont pas sans devoir être approfondis :

Il n'y a pas de diagnostic qui ne parte de rien. Pour l'orienter, il faut avoir travaillé sur un certain nombre de valeurs et d'hypothèses, pris en compte des orientations stratégiques, etc. En même temps le diagnostic n'est pas là pour conforter des décisions politiques déjà prises en amont. Il y a là une sorte de paradoxe à résoudre.

Le diagnostic ne se réduit pas à la connaissance. Il est déjà une intervention, déjà une phase de mobilisation et une démarche de construction. Il n'y a pas de construction de connaissances qui n'influence la réalité, la vision des problématiques, des stratégies, des personnes qui réfléchissent et qui élaborent ce diagnostic. Dès qu'il commence à porter un regard, à repérer un certain nombre de dysfonctionnements, il est déjà un processus d'action.

Le diagnostic partagé, si pertinent que soit le principe, relève d'une démarche en soi, combinée à la constitution du propre point de vue des acteurs. Quelle aide technique apportée à constituer ces points de vue et à les mettre en inter activité ? Cela pose le problème de l'expertise et aussi des moyens que l'on donne aux divers acteurs pour participer à ce diagnostic, les rapports au langage, à la connaissance, étant on le sait très différents.

Le diagnostic fondateur d'un projet collectif interroge bien sûr la question de la commande politique. C'est dire qu'en amont du diagnostic, la préparation du cahier des charges représente un moment fondamental, pour en exprimer les objectifs et les attentes.

A partir de ces éléments, se profilent des interrogations à lever et des difficultés à surmonter.

La notion de temps n'est pas la moindre. Le calendrier fixé pour parvenir à la signature des contrats de ville fin 1999 risque fort de conduire à la précipitation, il est pour le moins irréaliste pour travailler sérieusement et dans un cadre serein.

Les démarches de diagnostic nécessitent du temps, surtout si l'on y intègre des logiques participatives, avec des méthodes appropriées. Or, pris par le temps, on va aller au plus pressé ! Et dans une telle situation, on voit s'opérer un mécanisme qui tend à gauchir la méthode : ainsi l'on ira recenser les représentants "autorisés, légitimés" à dire, qui appartiennent le plus souvent aux différents "secteurs" des politiques publiques. Pour interroger les effets éventuellement néfastes du caractère sectoriel des politiques par exemple, qu'apprendra-t-on que l'on ne sache déjà ? et quelle place laissée pour le recul analytique ? C'est pourquoi il est important de lier la question du temps à l'interrogation sur le processus de légitimation : qui est apte, légitime à dire quelque chose sur le sujet qui nous préoccupe ou sur lequel se porte le diagnostic ?

De plus, on peut passer à côté de personnes ressources qui n'occupent pas l'espace public, mais aussi de processus positifs qui sont à l'œuvre, de potentialités sous-jacentes du quartier. Le diagnostic a à les dévoiler, pour appuyer le développement sur ces éléments forts. Il faut dépasser ce qui est apparent pour trouver l'implicite. La réduction de temps ne le permet pas.

Echelles territoriales, maîtrise d'ouvrage, relations entre techniciens et politiques

□ Qui lance le diagnostic ? Qui décide de l'échelle "pertinente" ? Comment arrive-t-on à la maîtrise d'ouvrage ? Les questions sont ardues, car il y a tout de même un problème : on ne sait pas sur quel territoire on va ou non contractualiser, mais on lance une réflexion

généralisée. Pour l'heure, on a des textes émanant de l'Etat, des propositions du gouvernement, des projets de loi, et dans un contexte de culture centralisatrice et d'un certain nombre de compétences qui ne sont pas encore décentralisées, les choses se passent en matière

Groupe 2

d'aménagement du territoire, de contrats de Plan, de contrats de ville sur la base d'un cadre fourni par l'Etat. L'Etat préconise de réfléchir à une échelle qui n'est pas l'échelle politique d'aujourd'hui, on en voit tout l'intérêt, mais on perd quelque peu la maîtrise d'ouvrage en chemin (on sait que sur 150 agglomérations concernées, une vingtaine seulement disposent de structures intercommunales fortes). La question n'est pas simple.

□ Dans cette problématique de la maîtrise d'ouvrage, on voit bien que des initiatives doivent être prises localement. Deux exemples : Au vu de la faiblesse d'éléments disponibles pour la préparation des contrats du XII^{ème} Plan, le Conseil Régional a pris l'initiative de demander aux organismes HLM d'établir leur point de vue et leurs propositions dans le cadre de la politique de la ville. Par ailleurs des audits urbains devant être engagés pour avoir des éléments de bilan et prospectifs, il a décidé de lancer un appel d'offres européen aux bureaux d'études, après que l'on eut passé du temps à se demander qui devait assurer la maîtrise d'ouvrage de l'étude...

Si en région PACA, sur les 14 contrats de ville, 4 communes (Avignon, Aix-en-Provence, Carpentras, Nice) ont accepté de se lancer dans une évaluation (au demeurant inscrite aux contrats), c'est qu'elles y ont été incitées par des perspectives intéressantes. Le peu de propositions incitant les communes à s'engager dans la démarche lancée aujourd'hui pose le problème de la maîtrise d'ouvrage et du poids que peuvent exercer l'Etat et les collectivités territoriales pour réaliser un véritable diagnostic.

Il est à noter qu'il ressort des évaluations réalisées une faiblesse dans la définition des objectifs et l'absence d'une stratégie précise. C'est dire l'importance qu'il y a dans le cadre du diagnostic à déterminer ce que l'on cherche, ce vers quoi l'on veut aller. D'où que vienne l'initiative, elle doit permettre aux autres partenaires de s'approprier la proposition pour que la maîtrise d'ouvrage devienne une maîtrise d'ouvrage partagée. C'est cette entente préalable au processus de diagnostic qui fait déjà partie du diagnostic : que veut-on ? et pourquoi faire ?, en sachant que le diagnostic doit aboutir à la production d'un document commun d'orientation support du projet de contrat de ville et donc de programmes d'action.

□ Sur la question échelles de territoires/maîtrise d'ouvrage, on voit une difficulté : les maîtres d'ouvrage n'ont pas les mêmes compétences et ont une position de

"proximité" différente par rapport aux différents territoires. Si on veut travailler sur des éléments structurels et construire un certain nombre de réponses, on est obligé de changer d'échelle. Pour mobiliser les services, les habitants, etc, on est sur des échelles plus petites. Comment parler d'un diagnostic qui débouche sur un programme, qui prend en compte les problèmes de réaménagement du territoire, de mobilité des populations, d'emploi, etc. (qui sont sur des échelles assez vastes) et en même temps dire qu'il faut, pour le mettre en œuvre, mobiliser et gérer au plus près ? Il y a ce problème d'échelles différentes qu'il faut résoudre. La position des maîtres d'ouvrage, sur ce qu'ils attendent des diagnostics puis sur les actions est particulièrement complexe.

On peut néanmoins ajouter que si la Région et l'Etat au niveau régional n'ont pas de point de vue stratégique sur le territoire, il est sûr qu'il est facile de renvoyer la responsabilité sur les communes qui "n'entrent pas dans le jeu" (qu'il s'agisse de diagnostic, d'évaluation, d'intercommunalité de projet,...). S'ils en ont un, ils peuvent par exemple afficher que sur tel ou tel problème, sur tel ou tel territoire, l'intercommunalité est la condition sine qua non. C'est une question de volonté politique. Le problème des échelles de gestion est plus facile à résoudre... pour peu que l'on soit au clair sur le sens de l'action publique (réparation ?, développement local ? il ne s'agit évidemment pas de la même préoccupation, donc pas de la même échelle...).

□ Sur les relations entre techniciens et politiques, un point de vue est émis, selon lequel ces relations connaîtraient une dérive croissante. On constate une sorte de rapport pervers qui veut que le politique cherche chez le technicien la justification de choix politiques comme seuls choix rationnels possibles (« ma décision est rationnelle parce que tous les experts m'expliquent que c'est le choix que je dois faire »). C'est ce rapport là qu'il faudrait parvenir à mieux comprendre.

Des sociologues font d'ailleurs l'hypothèse que plus les marges de manoeuvre financières sont étroites, plus on va rechercher auprès du technicien la rationalisation d'un choix politique, ou encore celle qu'il y a un grand "intérêt" à faire travailler le technicien en direction d'un consensus autour d'une prise de décision, encore une fois comme seul choix rationnel possible (dans le droit fil de ce que certains ont appelé "la pensée unique"). Dans ce cas on n'avalisera pas un choix qui serait particulier. La

Groupe 2

rationalisation, c'est un oubli que la question du service public, de l'équité, etc, est une affaire de choix.

□ On peut rapprocher cette question de la nature des relations politique/techniciens de celle de "la prise en compte des échelles territoriales". En partant des notions de logique d'objet et de logique d'acteur qui entrent en compte et qui ne superposent pas forcément, la question de la pertinence de l'échelle territoriale peut être davantage une question de "visibilisation" des politiques publiques qu'une question de logique de contenu autour de

ces politiques. On dit qu'une échelle est pertinente parce qu'on va considérer que la politique qui est menée sur ce territoire est efficace ou parce que l'on souhaite qu'elle soit rendue visible. Et la question de la pertinence des échelles territoriales n'est pas en amont mais en aval. L'exemple des contrats locaux de sécurité le montre (un diagnostic à une échelle précise pour les besoins d'une contractualisation Etat et ville, le besoin de donner un signe fort et que des choses se passent rapidement, mettant à l'écart la recherche d'intercommunalité, longue et complexe...).

La participation des habitants

Le noeud gordien

La circulaire du premier Ministre du 31 décembre 1998 s'achève, et ce n'est pas anodin, sur la participation des habitants. Son contenu est explicite, elle interpelle tous les acteurs... et l'on est relativement désarmé, il faut le reconnaître. Et pour le coup, s'il y a un partenaire dont on ne voit pas bien comment on va pouvoir les associer au diagnostic dans les délais impartis, ce sont bien les premiers concernés, les habitants.

Plusieurs commentaires sont apportés sur cette question que l'on a bien du mal à résoudre :

- On voit bien que l'on reste encore sur le registre de l'incantation. Peut-on s'en contenter ? Pourquoi ne pas faire entrer la notion d'obligation de résultats ? Par ailleurs, la participation sera toujours impossible si l'on considère que "de toute manière" les habitants ne comprennent pas, que la démarche retarde l'action, que les organisations de locataires ne sont pas assez représentatives, que les habitants peuvent être manipulés, etc... S'il faut prendre un an de plus et si on vise la pérennisation de l'investissement public, on doit prendre ce temps supplémentaire pour expliquer. Et si cela coûte plus cher, ne peut-on admettre que cela fait partie des investissements au même titre que d'autres ?

- Culturellement dans notre pays, quand on veut développer la concertation avec les habitants ou les locataires, il faut le faire par décret ou circulaire. On a d'ailleurs rappelé ici même les circulaires Lienemann qui avaient déjà appelé fermement à la concertation dans le cadre de la réhabilitation). Il y a un vrai problème culturel par rapport à la concertation, à la coproduction, à la cogestion. Cela ne veut pas dire que des acteurs ne réalisent pas un

certain nombre de choses. Les bailleurs sociaux ont depuis un certain nombre d'années inventé sur le terrain des modes d'échange, de participation au quotidien, qui permettent justement de relativiser les travers des systèmes de représentation dont on parle souvent. Travailler "par décret" est doublement néfaste : canaliser les actions vers un "minima" pour ceux qui ne veulent pas faire, imposer des modes de faire à ceux qui avancent de leur côté avec intelligence et innovation...

- On fonctionne aujourd'hui comme si les associations de locataires dans les quartiers d'habitat social étaient aussi présentes qu'il y a 10 ou 15 ans. C'est de moins en moins le cas. On voit aussi au niveau communal la raréfaction des conseils de quartier, d'associations représentatives des habitants. On se trouve de plus en plus face à des individus ou des groupes de pression (commerçants, etc...). Il y a une interrogation à avoir sur ce sujet. Par ailleurs, il y a à réfléchir sur les "temps" de concertation. Celle-ci a souvent été située dans un moment de crise et d'exacerbation des problèmes. Si l'on concerte en temps de crise, on n'a jamais en face de soi que des personnes qui revendiquent.

- La question de la participation des habitants se durcit dans la configuration qui nous est proposée aujourd'hui. Le diagnostic se voulant "unique au profit de plusieurs démarches contractuelles", la concertation devient plus complexe. Sur des projets particuliers des concertations se font (plus ou moins bien) depuis des années. Quand il s'agit de partager des données ou des points de vue sur des registres différents et des échelles différentes, les choses se compliquent singulièrement et chacun peut s'y perdre, au premier chef les habitants...

Groupe 3

animation Alain Fourest, Consultant

Pour explorer les composantes de la démarche impulsée, le groupe s'est attaché à livrer ses réflexions sur la manière dont elle se met en place sur le terrain et soulever les thèmes de réflexion à creuser.

Le diagnostic comme processus de travail original

Au moment où l'on a en main tout un ensemble de textes, d'orientations et de directives, où les discours sur la question du diagnostic portent des concepts très intéressants, les sentiments se bousculent, allant du "vertige" au désir de s'investir, en passant par l'inquiétude... Le premier est inspiré par le caractère un peu précipité de l'entreprise, mais aussi cette "distance", forcément, entre la réalité de terrain quotidienne (dans telle ou telle cité, sur tel ou tel dossier) et la démarche, intellectuelle, rationnelle, voire brillante. L'inquiétude, elle, peut venir du risque, avec le changement d'échelle, d'accroître la difficulté à maîtriser la dimension géographique et la connaissance minimale, du risque de noyer les problématiques au nom des difficultés que l'on a eu à transformer véritablement la situation de certaines populations dans certains quartiers.

Sans s'abandonner aux attitudes caricaturales : scepticisme exacerbé (les diagnostics s'effaceront derrière la nécessité de signature rapide des contrats) et fuite en avant (la démarche appliquée à la lettre, « parfaite », en perdant de vue qu'il s'agit d'une étape dans la finalité d'un contrat et de sa mise en œuvre), on peut imaginer se saisir utilement des marges de manoeuvre offertes et, sur tel ou tel sujet, dans telle ou telle situation, s'appuyer sur ces éléments de référence. Ceci pour au moins, chacun à sa mesure et à sa portée, avec d'autres partenaires et à partir des informations dont on dispose déjà, trouver la place qui peut être la sienne, modestement sans doute, sans vouloir embrasser l'ensemble du processus, et resituer son approche dans une démarche plus globale.

La démarche de diagnostic, quelle méthode, quelles premières impressions ?

Du point de vue de membres d'équipes DSU, des éléments intéressants sont relevés dans le processus qui s'engage. A Aix-en-Provence, la concertation qui a démarré diffère sensiblement de celle engagée pour le précédent contrat de Ville. Les services de la Ville, de l'Etat, les partenaires associatifs, les centres sociaux, sont davantage associés, une production leur est demandée. Il est à

noter que le repositionnement de l'équipe opérationnelle du contrat de ville dans l'appareil municipal, affichant une volonté politique forte vis-à-vis de sa mise en œuvre, a facilité la démarche de concertation avec les services de la Ville, qui sont sollicités tant au niveau de leur perception de l'action réalisée que de la manière dont ils se projettent dans le futur contrat, également tant en terme de prestations ordinaires que spécifiques. L'interrogation des politiques de droit commun n'est pas absente de la démarche, une démarche qui a aussi la vertu de susciter la communication, notoirement insuffisante, et a en cela déjà tout son intérêt.

A la Ciotat, la démarche est embryonnaire, dans la mesure où le choix a été fait de la construire, y compris au plan méthodologique, avec l'ensemble des structures directement ou indirectement concernées par la signature d'un prochain contrat de ville. Les échanges sont actuellement menés en prenant en compte la commune dans son entier, bien au delà des périmètres concernés par le contrat actuel, mais en "occultant" pour l'instant les notions de pays ou d'agglomération, qui demandent à mûrir. Quatre groupes de travail thématiques ont été constitués. En effet les structures associatives notamment avaient besoin d'un certain nombre de points de repères et de supports pour pouvoir construire une démarche de diagnostic partagé. Ces groupes sont attelés à réfléchir et appelés si possible à assumer une production. Suivront des échanges croisés de réflexions et de premières conclusions. Passer de la position d'acteur de quartier à celle de partenaire "institutionnel" d'un groupe en charge d'un projet est inhabituel et donc peu aisé pour certains membres, mais on constate d'ores et déjà que chacun "joue le jeu" avec conviction.

A Nice, en application stricte de la circulaire ministérielle, l'Etat a fait le choix de conduire son propre diagnostic avant d'entamer la concertation avec les partenaires. On peut y voir un aspect positif : la nécessité pour la Ville de présenter ses éléments face à ceux de l'Etat, dans le cadre de la négociation à venir, a permis de pointer des dysfonctionnements au niveau de l'organisation

Groupe 3

municipale et du positionnement du contrat de ville en son sein. Le contrat souffrait du manque d'appropriation par les différentes directions, l'équipe opérationnelle, pour le moins mal identifiée, avait du mal à organiser la collaboration. Pour les besoins du diagnostic, les réunions organisées avec l'ensemble des services ont offert l'occasion d'un échange et d'une prise de conscience de ce que le contrat représentait, impliquait, pouvait apporter, y compris au profit de l'élaboration de leur propre politique en terme de propositions de dossiers, de mobilisation de financements, etc.

Pour ce qui est de l'aspect négatif, et sans mettre en cause par avance le fait que la confrontation des diagnostics permettra de dégager des objectifs communs, force est de constater que s'opère de part et d'autre, services Etat et services Ville, un travail sans perméabilité et que, pour ce qui est de la Ville, l'élaboration du diagnostic se fait entre techniciens, sans que son appropriation politique puisse s'effectuer. On aurait pu imaginer des instances de diagnostics partagés entre l'Etat, la Ville, le Conseil Général, le Conseil Régional, qui auraient pu l'autoriser. Aujourd'hui, on est toujours sur un portage un peu lourd par des techniciens...

Par ailleurs, pour ce qui est de la mobilisation de la connaissance, on peut déplorer qu'à l'heure du diagnostic, certaines associations oeuvrant à l'insertion par le logement de ménages à ressources très modestes ne soient pas davantage sollicitées par les institutions (déjà peu associées au contrat de ville actuel), alors même que le problème n'est pas mince dans l'agglomération niçoise...

L'implication des organismes HLM

Il est vrai que les organismes HLM ont été jusqu'ici souvent absents de la signature des contrats, ou impliqués de manière ponctuelle seulement, comme dans le cas de l'OPAC SUD, signataire du contrat de ville de Port-de-Bouc. Autour de l'Association régionale, les organismes ont souhaité que soit exprimée leur légitimité de partenariat à l'occasion de la prochaine contractualisation. L'évolution considérable de leur métier, le poids qu'ils représentent en terme d'occupation dans un certain nombre de communes et qui les amène à recueillir de manière forte les attentes des citoyens, etc, participent de cette légitimité. Ils peuvent contribuer à la formulation de ces attentes, pour ce qui les concerne et au delà, comme par exemple tout ce qui relève de la gestion urbaine, une gestion qui implique de fait la notion de partenariat.... Dans

cet esprit, ils s'inscrivent dans la démarche de diagnostic.

A l'initiative de la Région, l'Association régionale HLM a entrepris une démarche d'enquête préparatoire aux futurs contrats de ville. Le premier travail est un partage des remontées de connaissances. Mais les organismes ont aussi à se prononcer sur deux volets : quels projets ont-ils dans les cinq ans à venir sur leur patrimoine et, à leur sens, sur quels thèmes a-t-on besoin de travailler, site par site, en fonction des problématiques qu'ils repèrent ? (y a-t-il les commerces de proximité voulus et attendus ? y a-t-il une défaillance en terme de sécurité, de transports ? que peut-on attendre pour terminer des opérations de restructuration qui vont au-delà du bâti ?, etc...) Un autre volet aborde les questions suivantes : comment perçoivent-ils ce qui se passe avec les partenaires, les autres bailleurs, etc. ? Quels sont les manques, quels sont les partenariats qu'ils souhaitent réaliser avec eux sur des sujets où, d'évidence, il y a nécessité de construire la ville ensemble ? Une travail est donc en cours, ciblé sur Martignes et Port-de-Bouc (figurant au rang des sites pilotes pour les nouveaux contrats de ville). L'ensemble des bailleurs s'y retrouve et travaille à la mise en commun des différentes contributions et de propositions.

De la participation des habitants

La question de la participation des habitants est au cœur des préoccupations, qu'il s'agisse de l'aborder dans le cadre des démarches actuellement impulsées ou dans un cadre plus général. D'un exemple à l'autre, avec des dimensions très différentes, des problématiques très différentes, les constats comme les interrogations sont du même ordre : le constat de la "surprise" des habitants quant au fait qu'on vienne leur demander leur avis, leur incrédulité, leur méfiance aussi, qu'il s'agit de lever ; l'interrogation des acteurs sur différents registres : quel état d'esprit des habitants au moment de les aborder pour la première fois, pourquoi les solliciter, sur quels sujets (car il ne s'agit pas de "piéger" cette participation), mais aussi sur la manière de communiquer, de présenter et faire comprendre les objectifs, etc. Il en va ainsi aussi bien de la démarche à mener dans le cadre de l'opération Euroméditerranée à Marseille, où il s'agit de disposer d'éléments de connaissance sur un périmètre extrêmement varié, d'aller à la rencontre de populations diverses, en difficulté pour beaucoup d'entre elles, où le projet est marqué par une image très forte qui demande une information et une communication particulière, que dans

Groupe 3

le cas de Tarascon où il s'agit de requalifier, faire vivre un centre ancien qui se désertifie et savoir se saisir de l'envie de participer, ici très forte, des habitants ; ou encore celui d'Avignon, quand il s'agit de la restructuration d'un quartier d'habitat social et où le diagnostic avait révélé bien plus qu'on ne l'imaginait la perte de confiance des habitants, habitants dont la méfiance est toujours présente tant que l'action n'est pas démarrée... Si ces éléments sont "connus", les acteurs tiennent à les rappeler comme autant de composantes non encore véritablement maîtrisées aujourd'hui.

Du diagnostic et des enjeux

Conduire une démarche de diagnostic partagé à l'échelle de l'agglomération est l'élément le plus novateur, mais aussi le plus difficile, ne serait-ce qu'en terme de possibilité de déboucher concrètement sur une contractualisation qui reflète cette échelle... Les textes qui y engagent avec détermination n'y suffiront peut-être pas. Il y a sans doute à ne pas manquer de (re)mettre sur le métier, par un bon diagnostic, des questions fondamentales qui, comme celles liées à l'emploi, ne peuvent être traitées et trouver réponse sur le seul territoire en difficulté, qui induisent toute une série de questionnements à

une dimension supérieure. L'exemple du territoire du GPU de Marseille est souvent cité, où, par rapport à l'emploi précisément, et particulièrement celui des jeunes, entrent en jeu les problèmes de mobilité à l'échelle de la ville et bien au delà, de relation avec les développements économiques qui existent au delà du périmètre communal, etc. Des questions qui doivent être portées plus clairement au niveau des élus, pour "entraîner" les convictions...

Par ailleurs, dans cette affaire de diagnostic « à ne pas rater » en quelque sorte, il nous faut, du côté des techniciens, prendre la mesure de ce que notre fonction est importante et non la minimiser sous couvert de pouvoir limité, d'analyses non entendus, etc. On peut le dire l'auto-censure n'est pas rare, comme il est trop facile de s'abriter derrière l'argumentation d'élus n'ayant pas compris, d'habitants n'ayant pas su ce qu'ils voulaient ! Au regard du diagnostic, c'est probablement dans cette fonction, parce l'on est capable de disposer, de rassembler des informations pertinentes et de les synthétiser, que nous avons tous un rôle déterminant, y compris en terme de capacité à dire vrai, à parler vrai, à oser la confrontation avec les décideurs.

Groupe 4

animation Michel Chiappero, Société Française des Urbanistes - Bruno Carlon, BE CIVITO

En portant sa réflexion sur les principes guidant la démarche de diagnostic, le groupe s'est intéressé aux conditions préalables à la poursuite du travail de diagnostic et à la dimension stratégique qu'il contient.

Le diagnostic comme processus de travail original

La perspective de plusieurs débouchés contractuels

Le principe d'un diagnostic unique témoigne d'une intention forte de l'Etat : mettre les politiques publiques au service d'un projet territorial global ; plutôt que partir sur une multiplicité de diagnostics sectoriels ou territoriaux, avoir une compréhension globale, commune, interactive, des différentes situations. Cela est éminemment positif au plan théorique, mais ne manque pas de poser problème au plan de la réalisation de la démarche.

Les critiques n'ont pas manqué sur les diagnostics des contrats de ville en cours : ils n'ont pas eu les moyens de mettre en place une démarche stratégique, de faire travailler ensemble les niveaux techniques et les niveaux politiques, d'opérer des allers et retours entre les décideurs et les bénéficiaires, etc... Ils avaient pourtant parfois pris du temps. Or, le calendrier de travaux proposé aujourd'hui est intenable, d'autant que les contrats de ville ont vocation à anticiper les futurs contrats d'agglomération, à les précéder !. Et cependant, on voit tout l'intérêt que représente la possibilité d'envisager des contrats d'agglomération qui ne soient pas basés uniquement sur des analyses "macro", mais aussi sur une démarche se construisant à partir du repérage et de la compréhension des problèmes des territoires. Malgré les échéances demandées, il y a fort à parier que les diagnostics vont se réaliser jusqu'à la fin de l'année, sinon il est à craindre que l'on reste sur des protocoles d'accord à l'image de ceux des contrats de ville de 1994, semblables d'une ville à l'autre.

Diagnostic et contrat de ville, quelles questions ?

- Le risque de "repartir" sur une politique de la ville qui opère par substitution aux politiques de droit commun n'est pas absent. L'analyse du fonctionnement des différents dispositifs de droit commun est une façon d'y répondre. Si, dans le processus de travail, on ne se donne pas les moyens, avec les différents porteurs de ces politiques, d'analyser collectivement ce qui ne va pas, ce qui peut être complété par le contrat de ville, ce qui peut être expérimenté, on reconduira des programmations qui vont

au mieux s'y superposer. Il faut se demander comment regarder tous ces éléments qui relèvent de politiques de droit commun, que ce soit autour de l'habitat et du peuplement, de l'aménagement urbain, de la gestion urbaine de proximité, des relations de service, santé, éducation, sécurité, ... Voir aussi par exemple l'articulation avec la loi contre les exclusions : le contrat de ville peut être un moyen d'orchestrer avec plus de cohérence certains éléments de cette loi à l'échelle d'un territoire.

- S'agissant d'implication et d'engagement des partenaires, s'il n'y a pas de mise en place d'une vraie transversalité de travail pour la compréhension des problèmes à l'intérieur même de l'Etat, des Départements, des communes, on va buter à nouveau sur le problème d'une politique de la ville qui ne traitera pas le droit commun et sera portée par des personnes qui n'ont pas, par leur position, la légitimité de leur institution pour la mettre en œuvre.

- Si n'est pas constituée une véritable équipe de "direction de projet" dès l'amorce du processus de diagnostic, il y aura une double occasion manquée : celle de ne pas se limiter à élaborer des cahiers des charges en demandant à des bureaux d'études de les remplir plus ou moins bien et venir ensuite en critique sur ce qui est produit ; celle de faire en sorte que les co-contractants soient capables ensemble d'aller au delà des intentions, de définir des enjeux prioritaires et des orientations, et de les énoncer. On sait que ce travail a manqué pour la génération précédente de contrats de ville.

Aujourd'hui, les diagnostics ont davantage une vocation stratégique et devront servir à constituer et consolider une maîtrise d'ouvrage et à renforcer la capacité de la puissance publique à mettre en œuvre une gestion urbaine, des relations de service qui soient plus satisfaisantes. Le processus de connaissances aura à être travaillé dans le temps, en fonction de la programmation des six années à venir. De ce point de vue là, on se trouve dans une mutation, qui est la construction d'un processus de connaissances en continu.

Groupe 4

La prise en compte des différentes échelles territoriales

Les niveaux d'appréhension

S'agissant de l'articulation contrat de ville/contrat d'agglomération, pour une fois il est positif que le volet "solidarité urbaine et cohésion sociale et territoriale" anticipe sur ce que pourra être un contrat d'agglomération et y participe pleinement. C'est-à-dire que l'on va pouvoir mieux travailler sur les interactions entre les différents types de territoires. Un des fils conducteurs du diagnostic pour les contrats de ville consiste à considérer qu'il faut partir de la compréhension des problèmes de proximité, des problèmes des quartiers, pour voir à quelle bonne échelle du territoire ils peuvent trouver des solutions. Les bonnes échelles sont peut-être des échelles urbaines, voire des échelles d'agglomération.

Cela étant, si l'on dit que "les contrats de ville et les contrats d'agglomération constituent deux temps d'une même démarche" (cf la circulaire du 31.12.1998), il faut sans doute, dans la construction du processus de travail, bien identifier quels sont les contenus que l'on donne. Le contrat d'agglomération va inévitablement faire référence au devenir d'une agglomération dans un paysage territorial beaucoup plus vaste (nécessitant de comprendre quels sont ses grands enjeux dans ce paysage concurrentiel).

Le contrat de ville, lui, va faire référence à un objet particulier, qui est la cohésion sociale et territoriale et la solidarité urbaine. Ce qui est intéressant, c'est que les contrats de ville initialisent la réflexion sur les contrats d'agglomération, mais il faut différencier les processus de travail par rapport aux objets qui ne sont pas les mêmes. Il semble que pour l'instant cette réflexion ne soit pas véritablement organisée, structurée (qui la porte ?, où a-t-elle lieu ?...).

Dans la nouvelle démarche de connaissance, il est fondamentalement intéressant que l'entrée ne soit pas que territoriale, mais également qu'elle se fasse par rapport à des publics, impliquant le droit commun. Pourquoi impliquer le droit commun ? Ce n'est pas seulement pour éviter la subsidiarité permanente, c'est aussi parce que l'on sait qu'un certain nombre de territoires qui ne sont pas apparus dans la géographie prioritaire, connaissent des dysfonctionnements, des processus de précarisation et des difficultés évidentes (certains centre ville, micro quartiers en périphérie, etc). Cela renforce l'idée d'une entrée qui identifie les dysfonctionnements à des échelles de proximité sur certains territoires et ouvre la compréhension de leur échelle de résolution.

Diagnostic, maîtrise d'ouvrage, relations entre techniciens et politiques

L'engagement de la démarche, questions concrètes

Dans le travail commencé au plan local, on voit bien que se pose une question récurrente : comment "aller au delà de la sectorisation" ? par exemple à Nice, à l'occasion de l'établissement du point de vue de la collectivité à côté de celui de l'Etat, une démarche de sensibilisation a été effectuée au sein des services de la Ville (avec, il faut le noter, des effets positifs au plan de la prise de conscience de la place à donner au contrat de ville en son sein). Mais cette démarche de mobilisation était menée aussi pour qu'ensuite chacun puisse dans son domaine de compétence faire remonter ses besoins, ses impressions. Or, du point de vue de certains, il est à craindre que l'on aboutisse à une compilation de projets, chacun dans son domaine (les espaces verts, les affaires sociales,...) sans qu'ait pu être construite une réelle compréhension globale des problèmes.

Cela renvoie à une autre question fondamentale, celle de la "conduite", conduite de diagnostic ou conduite de

projet. Pour dépasser les modes de fabrication de projets issus de logiques sectorielles, c'est bien dans la capacité à mobiliser une intelligence transversale que se situe le défi à relever.

Pour ce qui est du processus de connaissance engagé à Marseille, avec un travail propre à l'Etat et à la Ville dans un premier temps, la Ville a organisé des commissions thématiques associant tous les services puis des commissions territoriales. Les équipes DSU ont participé aux différentes réunions avec l'ensemble des services de la ville et parallèlement poursuivent leur travail, à savoir, avec les correspondants locaux tels que CAF, DDASS, Département, tenter de construire un bilan du contrat de ville, repérer les dysfonctionnements, les atouts, les améliorations potentielles, mettre en place des commissions avec les associations, travailler avec les mairies de secteur pour mieux prendre en compte la demande des habitants, mettre en place avec l'aide de l'Université du Citoyen des échanges avec des groupes d'habitant sur les

Groupe 4

interrogations de la vie quotidienne,...Le problème est que "l'articulation" avec le niveau des responsables institutionnels et des décideurs est difficile à réaliser...

Où l'on voit bien qu'une des questions au cœur du débat est bien celle de la constitution de la maîtrise d'ouvrage. Et crédibiliser une production technique et l'analyse des problèmes, cela n'a de sens que référé à des enjeux. C'est pourquoi on faisait référence plus haut à la nécessité d'une équipe de "direction de projet" qui puisse aider à créer la position du politique.

La maîtrise d'ouvrage ne peut se constituer que s'il y a un débat effectif et clair sur les objets du contrat de ville (et sur leur place par rapport au contrat d'agglomération). La question de l'objet est une question centrale. Que veut-on connaître par rapport aux contrats de ville ? Ce que l'on veut connaître c'est la nature des problèmes que rencontre les publics, identifier les enjeux par rapport à ces publics : les enjeux d'intégration urbaine, sociale, les enjeux d'accessibilité aux services,... Il y a des enjeux par rapport à des publics et par rapport à des territoires. Si les débats sur ces enjeux ne sont pas au cœur de la définition de l'objet du contrat de ville, on vadébocher sur un contrat de ville indéterminé où l'on va retrouver toutes

les difficultés évoquées ici, que l'on a en permanence.

Et s'agissant des diagnostics, lorsqu'on parle d'en faire un outil stratégique, ils doivent faire apparaître les questions que l'on a à aborder aujourd'hui. Ainsi, le fait que la gestion urbaine, ce n'est pas la gestion de politiques sectorielles. C'est identifier comment on gère des territoires dans une logique transversale entre les services. C'est savoir moduler des modes d'intervention sur certains territoires et pas sur d'autres,... De fait, c'est de la gestion de la complexité qu'il va falloir mettre en œuvre. Il serait utile que les diagnostics puissent identifier, en tout cas préfigurer, des équipes de maîtrise d'œuvre à l'échelle de micro quartiers, d'autres à l'échelle de la ville, en fonction des types de problèmes à traiter.

Il y a aussi la question de l'enjeu d'un véritable redéploiement des services publics à l'échelle intercommunale et des transformations organisationnelles en leur sein (alors qu'on a plutôt travaillé jusqu'ici sur des logiques de rapprochement des services des habitants et d'adaptation des prestations). Sinon, on ne mobilisera pas le droit commun et on inventera toujours des métiers venant en compensation. Dans les diagnostics cela doit pouvoir être formulé....

Groupe thématique

animation Alain Fourest, Consultant
cas concrets Jo Ros, DPJJ - Jaida Meziane Djelali, DSU Aix

LE STATUT ET LA PARTICIPATION DES HABITANTS

Quelques éléments de cadrage

La question de la place des habitants, dont les premières esquisses de la politique de la Ville parlaient déjà, a connu de nombreux développements en terme d'approche ainsi que des avancées certaines sur le terrain, au travers d'expériences positives. Il n'en reste pas moins que l'on a collectivement encore beaucoup de mal face au problème de leur « participation » à l'avenir de leur quartier. La question reste ouverte. Elle est régulièrement relancée et se pose aujourd'hui avec une nouvelle dimension : comment associer une population, non seulement à l'avenir de son quartier, mais à l'avenir de la ville et de l'agglomération ?

Pour resituer le débat, quelques questions-clé sont à rappeler. La première a trait à une réalité : dans le système démocratique qui est le nôtre, les représentants des habitants sont les élus. Concevoir cette réalité (nonobstant le fait qu'on puisse débattre d'un certain nombre de points liés à cette représentation) c'est avoir à se demander si l'on est suffisamment au point vis-à-vis des outils et modalités d'association de ces représentants dans le cadre des démarches de diagnostic, quel rôle est le notre pour aider, faciliter, éclairer, le travail des élus par rapport à la problématique qui nous occupe. Ce premier échelon ne doit pas être occulté et le court-circuiter ou vouloir avoir affaire, quelle que soit la situation, directement aux habitants ne donne que peu de chances au diagnostic d'être opérant à terme, quand il reviendra légitimement au politique de prendre des décisions.

Un deuxième niveau, plus complexe, lui aussi parfois mis en question, est constitué de l'ensemble des mouvements et réseaux qui, présents souvent depuis de longues années, sont également censés être représentatifs d'une partie de la population, d'un certain nombre de points de vue (parfois corporatistes, parfois minimalistes, parfois extrémistes), d'une certaine réalité d'habitants.

Les associations forment un autre champ de représentation, plus spécialisées, institutionnalisées, associations de parents d'élèves, de locataires, de consommateurs, sportifs, ... Un monde associatif qui est à son tour parfois contesté pour n'avoir qu'une vision limitée à des domaines d'action, et que l'on a trop souvent tendance à considérer comme dévalorisé, enfermé dans des schémas revendicatifs corporatistes. Si cela est en partie vrai, ne peut-on saisir l'occasion d'un diagnostic tel qu'il est envisagé

aujourd'hui pour le questionner au delà d'une problématique spécifique ? Peut être est-ce là l'occasion de redonner du sens à ce mouvement associatif parfois mis à mal par l'évolution de la société, par l'ancienneté, par le non renouvellement ?

S'agissant des habitants eux-mêmes, on voit bien que les outils dont nous disposons pour faire remonter un certain nombre de points de vue, de revendications, de besoins, ne sont pas tout à fait opérationnels. Il y a eu des expériences permettant d'aller un peu au-delà de la barrière que peuvent représenter (parfois, pas toujours) les intermédiaires, qu'ils soient élus, associatifs, sociaux, ... entre la réalité vécue par la population et puis ce qu'on en dit dans les réunions, les instances, etc. Il y a eu et il y a encore de ces tentatives intéressantes (à l'instar de celle initiée par Michel Anselme à Marseille il y a plus de 15 ans) de former des lieux de parole où les habitants s'expriment sur toute une série de questions qui se posent dans leur vie quotidienne. Avec aussi toute la difficulté que constitue la diversité de ces paroles, la manière de les interpréter, de les transformer en projet. Il ne suffit pas de dire des choses, encore faut-il les organiser pour qu'elles aboutissent à des résultats. Et des paroles peuvent se perdre. Comment les garder et comment faire en sorte qu'elles soient aussi confrontées à cette réalité ?

Ce qui semble toutefois faire la différence avec les expériences anciennes, c'est que bien davantage qu'alors les habitants savent ce qu'il souhaite, savent l'exprimer de façon cohérente, apprivoisent aussi les langages techniques des techniciens et institutionnels. C'est-à-dire que l'on commence à avoir des niveaux de connaissance, d'information et de vision assez stratégique que les habitants sont à même de porter. L'évolution culturelle y prend sa part. S'il n'est pas général, il y a là un événement dont il faut absolument tenir compte.

Dans le cadre du diagnostic, il paraît incontournable de jouer sur l'ensemble de ces niveaux. C'est bien de la confrontation de ces divers points de vue, des divers lieux de parole que pourra naître un diagnostic partagé, au moins du point de vue de la population. C'est un principe. Bien sûr la mise en pratique est plus difficile : comment mêler les parents d'élèves, les associations sportives, les locataires et l'association de jeunes du quartier qui se refuse à participer au centre social parce qu'elle estime que ce n'est pas pour elle...

Des expériences particulières, illustration

A travers l'expérience poursuivie par l'Université du Citoyen de Marseille, il s'agit ici pour les membres de l'équipe qui la font vivre, de montrer de quels éléments concrets se nourrit la recherche du développement de la citoyenneté et de la participation. Une participation qui ne se décrète évidemment pas, qui s'apprend et se construit collectivement, qui a besoin de sens. C'est pour cela que l'Université du Citoyen est d'abord « un espace informel, non structuré, bâti simplement sur l'idée de cheminer avec les habitants pour essayer de voir ce qu'est cette participation ».

Pourquoi cela ? un exemple datant de la veille : une rencontre dans une cité en présence du sous-préfet, du chef de projet, de représentants d'associations de locataires, qui se passe mal, perturbée par des jeunes mobilisant la parole, chacun repartant mécontent ou avec des griefs, tout le monde y perdant, dans quelque chose qui se voulait la participation des habitants... Où l'on voit la complexité de l'entreprise. Besoin d'apprendre, besoins de sens aussi a-t-on dit : peut-être l'Université continue-t-elle de fonctionner après 7 ans d'existence parce que les personnes y trouvent du sens et parce qu'on y entre et sort sans qu'il soit question d'être "piégé".

On évoquera ici quelques notions déterminantes pour comprendre ce qui est en jeu dans la démarche :

- La première est que l'expression individuelle ou collective des habitants est toujours assise sur une base émotionnelle qui trouve sa traduction dans la plainte, la revendication, l'exaspération. Une dimension émotionnelle à laquelle n'échappent pas les professionnels de terrain, manifestée aussi dans la plainte ou le découragement (chômage, précarité, comment veut-on que les habitants participent, c'est impossible,...). C'est à se déplacer de l'émotionnel vers sa transmission par une parole raisonnée qu'il faut parvenir. Il y a là tout un apprentissage. Les formations existent, les lieux de formation aussi, ouverts à toutes sortes de professionnels, mais à eux seuls. Y faire rentrer l'espace habitants constitue l'un des paris de l'Université du Citoyen.

- La deuxième est que le quartier n'est sans doute pas l'espace idéal pour réussir la rencontre et le débat entre ses habitants et les professionnels ou décideurs. Sur le lieu même, on va se trouver sur des positions cristallisées autour de la culture du quartier, des manifestations émotionnelles, l'installation d'un déséquilibre entre parole publique et parole privée. C'est donc à sortir du quartier

et investir des lieux publics qu'il faut travailler pour créer cet espace "public" de participation des habitants. Ceci en fonction des thèmes à traiter, l'école pour parler de l'école, le palais de justice pour parler de justice.

- Une autre composante est incontournable : prendre le temps de préparer à la participation. L'exemple est donné de ce que l'Université du Citoyen entreprend actuellement sur une cité à la demande de la Poste : trouver les facteurs, les guichetiers voulant bien travailler avec le groupe habitants (pas de difficulté en l'occurrence). Identifier et mobiliser en parallèle des habitants, avec les contraintes inhérentes (disponibilité, fréquence de réunions, types de rencontre, horaires, etc...). C'est un chantier à mener, qui demande beaucoup de temps. On ne dit pas : il y a des habitants qui rencontrent la Poste !... C'est aussi travailler à mûrir la rencontre de part et d'autre (quelle "préfiguration" ont les uns du client qui vient à la Poste, les autres des agents de la Poste,...) pour qu'ensuite vienne la confrontation et s'installe des équilibres.

On est là dans une logique de production collective, mais il y a aussi toute une action pédagogique : comment travailler sur des séquences différentes : les problèmes immédiats, ce qui ne veut pas dire « on se réunit, donc il faut une réponse », mais aussi les connaissances globales pour aborder les diverses problématiques, par exemple comment fonctionne le logement collectif, la copropriété, l'école, la sécurité,... Travailler avec les habitants pour leur donner les outils et les moyens d'argumenter (y compris pour mettre les pouvoirs publics face à leur responsabilités), et en parallèle, travailler avec les décideurs, les techniciens, les services publics pour entendre et prendre en compte cette parole.

C'est en cela que l'Université se veut « formatrice et transformatrice pour redynamiser l'exercice de la citoyenneté ». En ce sens, c'est aussi apporter appui et conseil aux associations, voir par exemple avec une association de locataires comment remobiliser les habitants. Elles sont elles-mêmes en désarroi : comment susciter la parole collective quand la difficulté personnelle de certains est telle que juste le fait d'imaginer peser sur quelque chose est difficile, peser dans la décision publique encore plus ? L'étape à franchir est bien de recréer un lien avant de faire parler les habitants sur des questions de fond. Il faut qu'ils se sentent en confiance... et que nous-mêmes nous sentions en confiance !

Il reste, on l'aura compris, qu'on ne peut pas demander seulement aux habitants de devenir citoyens.

Pour évoquer l'expérience de concertation et de travail avec les habitants qui est menée à Aix-en-Provence dans le cadre de la préparation du futur contrat de ville, on retiendra deux aspects du dispositif :

- Des ateliers de débat nommés « demain la ville » se tiennent à la Maison des sciences et de la Méditerranée, touchant un réseau de militants associatifs impliqués dans la politique de la ville, avec l'intervention de chercheurs pour poser les bases de l'échange. Créer un espace de dialogue sur ces questions constitue une avancée, même si la démarche est limitée à un certain public.

- Par ailleurs, ont été initiées des réunions de travail avec les maisons de quartier et centres sociaux, de façon à recueillir leurs points de vue et voir comment ils peuvent aider à relayer l'expression des habitants. Ces structures ont chacune leur point de vue, mais aussi leur projet à l'échelle de leur activité et de leur quartier : comment articuler cela par rapport à un diagnostic et un projet à l'échelle de la ville ?, tel est le premier axe de travail. Un deuxième axe vise à répondre à la question : comment, à travers ces structures, faire remonter un point de vue habitants ? Chaque équipement imagine sa méthode. Ce sera pour certains disposant d'un journal, le recensement des habitants intéressés par le biais d'un questionnaire. Pour d'autres, l'entrée par un problème posé sur un quartier (par exemple l'école et les préoccupations des parents d'élèves) sera plus adaptée pour venir à des aspects plus généraux. D'autres, confrontés à la question de l'attribution ou de la gestion des logements verront un intérêt à tirer parti d'une expression revendicative pour exposer et expliquer une problématique plus large.

Pour les animateurs des centres sociaux eux-mêmes, il n'est pas facile de passer d'une réflexion ponctuelle, intéressant immédiatement le voisinage, à l'approche plus globale qu'est l'avenir du quartier et de la ville. Mais ce processus est intéressant et il est sans doute aussi l'occasion d'interpeller ces équipements sur leur fonction d'animation locale : peut-être se sont-ils un peu enfermés sur certains problèmes ou autres querelles de chapelle, quand ils ont aussi pour mission d'être des interlocuteurs de la collectivité publique sur les questions intéressant la politique de la ville. Cela étant, dans la démarche auprès des habitants ces structures ne se positionnent non pas comme mandataires de la Ville (chargés d'apporter des réponses) mais comme lieu de parole et d'aide à la formulation de cette parole la plus opérationnelle possible. Le rendu des travaux devrait s'effectuer en septembre 1999.

Points de vue et questionnements

Plusieurs remarques générales sont inspirées par les divers aspects de la problématique de mobilisation ou de recueil du point de vue des habitants :

- Les associations de quartier sont bien à même de faire état des problèmes de mal être des habitants puisqu'elles sont en contact permanent et mènent des actions directement avec eux, constituant ainsi des lieux de débat implicite. Ce qui est compliqué, c'est d'organiser une concertation globale avec le milieu associatif et de faire en sorte que celui-ci soit suffisamment diversifié pour représenter l'ensemble des habitants. Un autre problème tient au retour de l'information vers les habitants : tel et tel problèmes ont été identifiés, on essaie d'y répondre de telle et telle manière, ... Cela n'est pas toujours fait. Si les habitants ont du mal à connaître ce qui est entrepris pour leur quartier, comment peuvent-ils y réagir ?

- Il est des aspects qui méritent que l'on soit plus clair et que l'on n'attende pas tout de la participation. Dans le domaine de la gestion urbaine (entretien, transports, services publics, sécurité, voisinage, commerces, ...) lorsque des quartiers ne connaissent même pas le droit commun, les manques sont évidents, identifiés !! Dans ce cas, c'est d'une volonté politique et institutionnelle d'investir qu'il s'agit, plus que de diagnostic qui n'afficherait rien de plus que l'on ne sache déjà !. Et là où chacun intervient un peu à la frange de ce qu'il fait habituellement, la Ville, le bailleur, le centre social, etc, il y a matière en effet à se structurer davantage. C'est à questionner chacun sur ce à quoi il peut contribuer, est prêt à faire, connaît des besoins et attentes, qu'il faut travailler.

- Il est un certain nombre de questions qui interrogent l'échelle de la ville et de l'agglomération et pour lesquelles il est vain de discuter et négocier avec les habitants des quartiers si l'on n'a pas au niveau institutionnel quelques perspectives : il en va ainsi de la question de la gestion du peuplement, des cités "cul de sac" dont les habitants ne supportent plus l'image qu'on en a ou qu'on en donne, veulent que leur quartier soit considéré et traité comme un autre quartier de la ville. De plus, dans la difficulté qu'il y a à placer "d'entrée de jeu" le débat avec les habitants au niveau de l'avenir du quartier, de la ville et de l'agglomération, on peut penser qu'à partir de questions de proximité, il soit possible de reposer les problèmes dans le cadre de l'agglomération et faire l'articulation entre les trois niveaux.

Groupe thématique

animation Michel Guillon, BE ARTEC
cas concrets Bruno Carlon, BE CIVITO

L'ÉVALUATION AU SERVICE DU DIAGNOSTIC ET DU PROJET

Points de repère

Rapprocher les notions de diagnostic et d'évaluation procède d'une démarche légitime. La demande de diagnostic appliquée au domaine de la politique de la Ville induit pour ceux auxquels elle s'adresse un "réflexe" : toute une série de questionnements qui partent du chemin parcouru, de l'action menée, de l'histoire et de l'évolution des territoires sur lesquels ils réfléchissent et travaillent souvent depuis de longues années. De plus, il existe aujourd'hui dans la région une certaine pratique d'évaluation faisant que l'on peut, autrement que théoriquement, s'interroger sur ce que l'évaluation peut apporter dans une démarche de diagnostic en vue de la préparation des prochains contrats de ville.

Cependant, l'une des observations inspirées par l'évaluation de contrats de ville actuels est précisément celle de l'ambiguïté qui s'installe entre les deux termes. Aux yeux d'experts, cette ambiguïté vient du fait que l'évaluation a souvent été utilisée pour fournir des diagnostics. Certaines démarches d'évaluation ont en fait été pensées pour améliorer, à travers elles, la production de connaissances sur un certain nombre de quartiers ou de territoires de la géographie prioritaire, qu'il s'agisse du fonctionnement du quartier, du fonctionnement du système d'acteurs, du déroulement de l'action.

Or, effectuer véritablement un travail d'évaluation supposait qu'au démarrage des contrats, les objectifs présidant à la définition du programme d'action aient été clairement identifiées : à savoir, énoncer les enjeux et le sens de l'action, situer en regard ce que l'on attendait comme modifications, comme capacité d'intégration du quartier dans la ville, comme évolutions du rapport entre les acteurs,... Ce que l'on voit dans les contrats de ville, c'est que ces questions là n'ont pas été explicitées clairement au départ. L'évaluation ne peut prendre appui sur la mesure des écarts par rapport aux objectifs, sur l'analyse des modes de fonctionnement par rapport aux attentes.

Ce qui veut dire alors que dans son intervention, l'évaluateur contribue, par les problèmes qu'il soulève, à travailler sur le fonctionnement du système d'action, sur la définition des objectifs, sur la production de nouvelles normes entre les acteurs locaux. Ainsi, le fait qu'il n'y ait pas eu de clarification des objectifs initiaux déplace en quelque sorte l'évaluation sur une fonction qui consiste à aider les acteurs locaux, à travailler sur leur coopération,

à initialiser un certain nombre de questions, etc... C'est un travail d'accompagnement méthodologique de l'action. C'est plus qu'un travail d'évaluation.

A partir de ces premiers éléments, le groupe ouvre un débat sur le sens et le contenu du diagnostic et de l'évaluation. En simplifiant à dessein son propos, un praticien de l'évaluation propose au moins deux distinctions à faire : l'évaluation est plutôt un processus, le diagnostic plutôt un outil. Cela veut dire que l'évaluation va utiliser cet outil, mais aussi d'autres outils ou systèmes qu'elle mettra en place, passer par d'autres étapes amont comme celle évoquée plus haut (objectifs de la politique). On confond les deux parce qu'il est vrai que le diagnostic est souvent l'outil principal de l'évaluation.

En second lieu, l'évaluation apporte un contenu politique que n'a pas le diagnostic. C'est un processus qui intègre un jugement de valeur, donc une prise de position (dire le "bien du mal") et, y compris à partir du diagnostic, amène à dire ce qu'il faudrait faire, décider, pour mofigier une situation qui paraît dysfonctionner.

Sur le premier terme, d'aucuns feront remarquer que diagnostic et évaluation sont deux démarches qui ont à s'utiliser l'une l'autre. Aujourd'hui l'heure est au diagnostic et à la préparation de la suite, l'évaluation devient l'un des outils de travail...

Les évaluations de contrats de ville, que voit-on ?

Pour aller plus loin dans l'exploration de ce qui entre en jeu pour ce qui concerne les contrats de ville, des éléments significatifs sont pointés, issus notamment de l'expérience de l'équipe d'évaluation sur trois sites de la région, Aix-en-Provence, Avignon, Nice :

□ Il est essentiel que l'évaluateur ait pour interlocuteur un comité de pilotage dans lequel les élus soient présents. Porter un jugement sur la façon dont est définie et est conduite une politique publique, ne peut se faire qu'en référence aux intentions de ceux qui définissent et mettent en oeuvre cette politique. Or un aspect que l'on peut identifier dans la région comme insatisfaisant est bien cette difficulté qu'il y a à débattre avec les responsables institutionnels et principalement avec les élus dans les comités de pilotage de l'évaluation. C'est vrai pour Avignon où l'on a retrouvé dans l'évaluation le déficit d'implication du politique dans le contrat de ville. C'est beaucoup moins vrai pour Aix-en-Provence, où l'on relève, il faut

le dire, le processus le plus participatif, une implication notable du maire et un comité de pilotage dans lequel s'exerce une certaine interpellation.

Au besoin de référentiel qu'a l'évaluateur, s'ajoute en effet la nécessité de faire fonctionner un système d'interpellation. Il doit y avoir un débat avec le comité de pilotage sur la pertinence de ce qui est mis en question par l'évaluation (l'évaluateur s'engage, met en place des outils, un système de confrontation avec aussi ses propres valeurs), il faut aussi que l'évaluation constitue un espace de débat entre les institutionnels chargés de mettre en oeuvre cette politique. On peut d'ailleurs mettre en partie ce dernier aspect au rang des acquis des évaluations qui ont été menées. Mais on ne saurait trop insister sur la nécessité pour l'évaluateur d'avoir véritablement un rapport d'interpellation avec le comité de pilotage, compte tenu de ce que dans des instances différentes des options sont prises (retenir ou non un objet à traiter ...) mais qu'elles ont en même temps beaucoup de mal à être claires sur l'objet et sur le sens qu'elles veulent donner à l'évaluation : l'instance d'évaluation doit pouvoir fonctionner comme un lieu dans lequel les partenaires sont capables de créer de l'interpellation entre eux.

□ La participation optimale des acteurs à la démarche d'évaluation ne peut être négligée. On voit très souvent, quand on observe les évaluations, que seul un nombre restreint d'acteurs est informé de ce qui est débattu, travaillé à l'intérieur des institutions et donc destinataire des contenus de l'évaluation.

Dans le cadre des démarches mises en place sur les villes citées, il a paru important qu'à côté du comité de pilotage, instance décisionnelle, figure une instance technique qui permette aux différents partenaires de réintroduire ensuite dans leur fonctionnement interne les questions qui sont traitées. Cette option chemine progressivement. Elle a été rendue possible à Aix, à Nice, mais pas à Avignon par exemple, faute d'investissement du niveau technique. Cette dernière notation est importante, donnant la mesure de la nécessité qu'il y a de développer la capacité à faire en sorte que soit mise en interrogation au sein des différentes organisations la façon dont les services sont rendus, par rapport aux interpellations qui sont faites dans le cadre de l'évaluation, de manière à faire évoluer les méthodes de travail, la technicité... Cette question de la diffusion des contenus de l'évaluation dans les services publics semble véritablement problématique. Sans doute l'évaluation a-t-elle trouvé une utilité dans les

expériences citées, en réussissant à amener les services à évoluer un peu dans leur mode d'organisation, à introduire davantage de transversalité par exemple. Mais cela n'a pu être possible que lorsqu'un secrétaire général de mairie par exemple, ou un sous-préfet à la ville se réappropriait les questions soulevées sur certains objets et invitait ensuite les services municipaux et les services de l'Etat à y travailler.

En revanche, il faut reconnaître que, concernant le système d'acteurs, l'évaluation des contrats de ville connaît une faiblesse quant au traitement de la question des relations entre le secteur associatif et les services publics. On reste encore sur des analyses et des contenus insuffisamment approfondis. Dans les contrats de la région, on fait le constat que la proportion de pilotage d'actions par les associations est très importante. De manière concrète sur les sites où elle intervenait, l'équipe d'évaluation a tenté de travailler sur le sens donné aux relations partenariales entre les différents services publics et les associations (soit en vertu de délégation de services publics, soit émanant d'une logique de développement social) pour comprendre ce qui se jouait dans la gestion de politiques sectorielles. Ceci avec les résultats évoqués ci-dessus. On rencontre des difficultés à traiter de cette question parce que, là encore, les enjeux sur ce qui relève de la compétence des uns et des autres n'apparaissent pas clairement dans les contrats de ville et qu'une véritable mise à plat de la part des institutions ne parvient pas à s'opérer.

Au delà de ce qui vient d'être décrit, la question est posée : que peut-on dire de la mesure des résultats produite par les évaluations réalisées ? De fait, on peut avancer au vu de l'expérience que l'essentiel des évaluations dans le cadre des contrats de ville consiste, pour l'instant, à analyser les processus méthodologiques de l'action publique. En précisant d'ailleurs que cette question de l'action publique est systématiquement posée par les comités de pilotage, et pour être précis par les services de l'Etat, qui interrogent l'évaluateur sur la façon, satisfaisante ou non, dont est conduite l'action publique par rapport aux objectifs fixés. Mais comme en général les objectifs sont très larges (la lutte contre l'exclusion,...) et ne sont pas toujours traduits par des énoncés clairs, on en vient à travailler effectivement sur la méthodologie de conduite de l'action, sur le processus. Il est vrai que les collectivités locales, elles, sont plus en demande d'analyse des effets de l'action (a-t-elle servi à résoudre nos

problèmes, modifier la situation ?). Sur cette question là, la tâche est très compliquée, faute d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs définis préalablement. Et quand on évalue, par exemple, une politique d'animation, on voit que l'on a la plus grande difficulté à obtenir des informations précises de la part des services sur la gestion des actions. Par ailleurs, comment fait-on pour produire des indicateurs quantitatifs par rapport à une action qui s'est mise en place progressivement dans le cadre d'un contrat de ville et, pour laquelle il n'y a eu, à aucun moment, un temps de référence précis qui identifiait ce pourquoi on conduisait l'action, les moyens qu'on lui affectait, etc. ? L'évaluation est donc faite, une fois de plus, dans une logique d'analyse du processus dans lequel se développe l'action. On va pouvoir dire : à tel moment, telle action a été réajustée (ouverture vers d'autres publics, par exemple, au constat que l'action ne concernait plus seulement les publics censés initialement être destinataires de l'action). Mais, ce que l'on analyse est l'évolution du processus.

Des évaluations d'actions sont faites sur un certain nombre de thématiques, la gestion urbaine, la sécurité. Mais on voit que l'on a une très grande déperdition d'informations dans le temps, sans compter qu'on ne peut vérifier ce qui est décrit par les acteurs en place. Et s'agissant de certifier in fine une validité à partir des indicateurs que l'on a repérés, il faut rester très modeste.... Les évaluations des effets des actions ne sont dans l'immédiat que très difficilement possibles dans le cadre des contrats de ville, il faut le savoir. Dans le cadre des futurs programmations, il faudra, dès le départ, identifier précisément les indicateurs quantitatifs et qualitatifs à utiliser pour l'analyse des enjeux et pour le suivi de l'action. A partir de ce moment là, peuvent être mises en place les méthodes qui vont régulièrement permettre de comprendre les écarts entre une intention initiale et la qualité de l'action qui a été menée comme ses effets.

Marges de progrès

Un certain nombre de réflexions se dégagent encore, soit en prolongement de ce qui précède, soit en référence à l'usage qui pourrait être fait des enseignements des démarches d'évaluation réalisées :

- Face au problème de la diffusion des contenus de l'évaluation, on peut préconiser que des protocoles d'accord affichent clairement la nécessité que ceux dont l'action est interrogée bénéficient d'un retour de ces contenus (en connaissant d'ailleurs les critères sur lesquels ils

sont évaluées). On peut comprendre aisément que tout ne puisse être mis sur la place publique, mais il est dommage qu'il faille dans certains cas procéder à des "réécritures", gommer des aspérités, occulter des problèmes organisationnels qui ne "peuvent" être remis en cause, etc. Il faut en tout cas que les informations tirées des analyses puissent être réintroduites dans une problématique plus globale, collective.

- Au rang des acquis ouverts par les évaluations, qui pourront aider au diagnostic, on enregistre que l'on progresse sur plusieurs champs : il y a la capacité du politique à définir les objets du contrat de ville et à en débattre. Les évaluations ont posé vraies questions qui permettent d'avancer (et le monde politique est plus attentif qu'on ne le croit). Il y a également des repositionnements et une meilleure internalisation de la politique de la ville dans le fonctionnement des services municipaux (c'est le cas à Aix). On note aussi une évolution dans la réflexion sur la place de l'usager par rapport au service.

- Concernant la question des habitants, il reste à inscrire de façon beaucoup plus volontariste la participation comme un objet réel de la politique de la ville : non pas seulement affichage, intention, démarche de consultation, mais mise en œuvre de processus actifs (formation, etc), avec des financements à cet effet.

- L'évaluation a par ailleurs très peu fait progresser sur la question de la connaissance des publics. Les diagnostics ne pourront sans doute pas utiliser beaucoup d'informations pertinentes et il y a sans doute à trouver des moyens d'analyses de meilleure qualité. Traiter des publics, c'est traiter des situations plus que des catégories cibles. Cela va demander un travail de transversalité de la part de ceux qui détiennent l'information beaucoup plus rigoureux qu'ils ne l'ont fait jusqu'à présent.

Groupe thématique

animation Henri Mandrile, Région Provence-Alpes-Côte d'Azur - Savatore Condro, BE ADEUS
cas concrets Philippe Oliviero, AROHLM - Sonia Roussille, CAUE 13

LES DIAGNOSTICS SECTORIELS

Deux démarches expérimentales appliquées au parc social illustrent ici le thème retenu, la première menée au sein du mouvement HLM régional, la seconde confiée au CAUE des Bouches-du-Rhône.

La démarche des organismes HLM : une enquête préparatoire aux contrats de ville

A l'origine de la démarche exposée ici, concrète
ment mise en oeuvre depuis avril 1998, on trouve
plusieurs éléments de contexte qui, conjugués, ont déter-
miné son engagement.

Le constat que, dans le XI^{ème} Plan, les organismes HLM
étaient restés assez en marge de la politique de la ville,
absents de la signature des contrats de ville, des conven-
tions d'objectifs, etc, ne pouvait qu'inciter à la réflexion.

Sur le terrain, la réalité est autre, dans la mesure où les
gestionnaires quotidiennement en charge de fonctions
d'accueil, de gestion locative, d'entretien, etc, travaillent
avec les partenaires territoriaux et notamment ceux en
charge de la politique de la ville. Mais il est vrai que de-
puis plusieurs années le mouvement HLM s'interroge sur
les limites de ses compétences. Jusqu'ou aller dans l'en-
gagement sur des champs où les organismes se sont par-
fois retrouvés en porte-à-faux ou ont assisté au désenga-
gement d'acteurs qui en avaient la responsabilité ? Parmi
un faisceau de motifs, cela a forgé une certaine tendance
des bailleurs, de leur représentation professionnelle ré-
gionale ou nationale, au recentrage sur leur métier et au
désinvestissement au plan de la stratégie générale liée à
une politique de la ville aux systèmes complexes et méri-
tant des clarifications. En même temps, ils avaient aussi à
s'interroger sur les limites atteintes dans leur propre
champ d'action. De fait, entre une position de retrait et
un rôle vers lequel certains voulaient les tirer, une situa-
tion intermédiaire était à trouver : leur rôle à jouer plei-
nement et en partenariat bien compris et optimisé avec
l'ensemble des acteurs.

La perspective du prochain contrat de Plan (comme
de la réforme des fonds structurels européens) pouvait
être l'occasion de réfléchir en terme d'enjeux pour le
mouvement HLM, de propositions qu'il pouvait faire.
Les sollicitations du service habitat politique de la ville
du Conseil Régional pour une implication plus forte, déjà
formulées, se font faites plus pressantes pour que les or-
ganismes de la région se mobilisent et constituent une
force de proposition dans le cadre de la préparation de
la future contractualisation.

La philosophie, la méthode

Pour répondre à cette préoccupation, une démarche
d'enquête préparatoire aux contrats de ville du XII^{ème} Plan
auprès des bailleurs sociaux a été engagée par l'Associa-
tion régionale HLM PACA et Corse. Elle nécessitait au
préalable de réfléchir au système à mettre en place pour
mobiliser plusieurs dizaines d'organismes, sur différen-
tes villes et un grand nombre de sites, et non seulement
obtenir une remontée d'informations et de points de vue
mais aussi pouvoir les traduire en propositions.

Il fallait un système qui permette de convertir aisé-
ment des réponses par organisme et inspirées d'une logi-
que patrimoniale en analyses et perspectives territoriales.
Il fallait aussi un support d'enquête simple et facile à ren-
seigner, les organismes étant par ailleurs très sollicités par
les différentes institutions tout au long de l'année.

La démarche d'enquête s'adressant aux bailleurs ayant
un patrimoine sur l'un ou l'autre de tous les sites "politi-
que de la ville", a été entrepris un travail long et minu-
tieux de pointage systématique des groupes localisés dans
la géographie prioritaire du XI^{ème} Plan (contrats de ville,
conventions d'objectifs, conventions de sortie de Plan,
Pacte de relance pour la ville : ZUS, ZRU, ZFU), ceci en
collaboration avec la Direction Régionale de l'Equipe-
ment PACA.

Il s'est agi également d'opérer, quand cela paraissait
pertinent, un découpage des quartiers "politique de la
ville" en sous-quartiers, c'est-à-dire à des échelles terri-
toriales qui fassent sens pour les organismes concernés et
sur lesquels ils puissent être interrogés (ils peuvent être
en présence par exemple de trois quartiers différents au
sein d'un même quartier de la géographie prioritaire).
Ainsi les fiches d'enquête portaient-elles la liste des
bailleurs et des groupes HLM situés dans chaque sous-
quartier, en faisant ressortir pour chacun des organismes
ses groupes propres.

Traduites de manière simple sur les fiches (cases à co-
cher, cotations qualitatives à donner, observations li-
bres,...) deux approches parallèles ont été conduites, ap-
pliquées à chaque sous quartier :

□ L'approche patrimoniale : quel diagnostic porté sur le patrimoine de l'organisme (bâti, gestion, occupation sociale, relations avec les locataires,...) et quels projets d'investissement pour les 2 ans à venir et, au delà, dans les 5 ans, en terme de réhabilitation, démolition, changement d'usage, concertation, présence locale, nouveaux services,.... ?

□ L'approche partenariale : quelle appréciation sur les champs de compétence des partenaires (aménagement urbain, transports, services publics, fonctionnement du partenariat, vie associative,...), quelles attentes prioritaires d'action de leur part, quelles propositions d'engagement de l'organisme dans ces actions ?

En outre, la possibilité était donnée aux organismes de proposer l'éligibilité de nouveaux sites au titre de la politique de la ville.

Des enquêtes complémentaires ont du être prévues auprès de bailleurs présents sur des sites non "labellisés". Par ailleurs, il a paru utile d'interroger également les SEM, qui gèrent 10 % du parc de logements sociaux régional.

Devant l'importance du champ à couvrir, les enquêtes ont du être lancées par vagues successives, au fur et à mesure du pointage réalisé sur les patrimoines concernés, soit entre avril et novembre 1998.

L'état d'avancement

Au total, la démarche intéresse 21 communes de la Région et 88 sites, concernant 11 OPHLM ou OPAC, 16 SA HLM et 7 SEM et plus de 90 000 logements, soit 40 % du patrimoine régional.

Les retours d'informations sont effectifs pour la quasi totalité des sites et une trentaine de sites nouveaux a été proposée par les organismes.

L'enquête réalisée permet aujourd'hui de travailler en fonction des thèmes à l'échelle du quartier, de la ville, de l'agglomération, voire du département ou de la région. Cela implique des exploitations à différents niveaux, qui sont en phase de démarrage.

L'une des limites de l'exercice d'enquête tient à la qualité inégale des réponses, selon le degré d'investissement des organismes, le temps ou les moyens qu'ils ont pu affecter pour renseigner les fiches. L'autocensure peut aussi s'exercer dans certains cas. L'exploitation territoriale permet néanmoins d'opérer des croisements, de relativiser certaines réponses, comprendre les décalages d'appréciation qui peuvent être observés sur un même site, etc.

Les nouveaux sites proposés feront l'objet d'examen quant à la nature de l'attention particulière qu'ils méritent du point de vue des organismes (problématiques relevant de la politique de la ville ou besoin de travaux de réhabilitation,...) et la pertinence de proposition sera évaluée avec les partenaires. Parmi eux, on relève 4 sites dans les hautes Alpes (2 à Gap, l'Argentière et Briançon), 3 dans le Vaucluse (dont l'Isle-sur-la-Sorgue), 2 à Cannes, 4 dans le Var (dont Saint-maximin, Brignoles), Vitrolles, Marignane, Marseille, etc...

L'exploitation, qui représente un travail lourd, se heurte quelque peu aux impératifs de calendrier des travaux préparatoires aux contrats urbains, dans la mesure où l'organisation professionnelle souhaite pouvoir produire, notamment par rapport à la première perspective opérationnelle qui est celle des contrats de ville, des propositions sur l'ensemble du champ de l'enquête. Ces propositions vont être adressées partout où elle a été réalisée, à l'Etat (Préfectures et DDE) et aux collectivités (Villes, Départements, Région).

Sans préjuger de l'utilisation qui en sera faite, la démarche aura permis d'exprimer le point de vue des organismes sur leur patrimoine et leurs projets, sur les quartiers et leurs attentes, dans un esprit de contribution à la réflexion collective. Et l'on voit aussi que si le secteur HLM dispose aujourd'hui d'éléments pour répondre au questionnement de la Région, l'appropriation de l'exercice qui est faite par les opérateurs et l'organisation professionnelle va d'évidence déborder ce strict cadre.

Une exploitation particulière des remontées de l'enquête a été effectuée sur Martigues-Port-de-Bouc (figurant parmi les contrats de ville expérimentaux, donc avec un calendrier de travaux particulièrement serré) constituant ainsi une manière de test d'exploitation collective. Les organismes ont été appelés à un travail en commun, avec la mise en partage des différentes contributions, la formulation de propositions collectives sur un quartier, puis l'ensemble des quartiers, l'identification de problématiques à l'échelle de l'agglomération, etc.

Ce travail permet d'élaborer un fascicule (pour l'heure un prototype, avec l'appui du Crepah et de l'Union des HLM) qui expose le diagnostic porté par les bailleurs sociaux sur les quartiers et l'agglomération et ce qui leur semble important de travailler dans le cadre du contrat de ville. Il y a là une approche politique qui se veut ouverte et dynamique.

Des "diagnostics logement social" : de la méthodologie à l'expérimentation

C'est à la demande de la Direction Régionale de l'Équipement PACA que le Conseil d'Architecture d'Urbanisme et de l'Environnement a conçu et expérimenté une méthodologie permettant d'aborder dans plusieurs dimensions le parc de logements sociaux sur une entité communale et d'en apprécier l'état opération par opération.

La réflexion initiale a eu pour but d'aboutir à l'élaboration d'une grille d'évaluation du parc social et des opérations de réhabilitation qui soit suffisamment large pour répondre à plusieurs perspectives :

- une application sur la totalité des immeubles d'habitat social d'une commune, donc adaptée à l'hétérogénéité des situations,

- son appropriation potentielle par d'autres opérateurs pour être mise en œuvre sur tout le territoire régional,

- la prise en compte de préoccupations multiples, qui au delà du diagnostic "bâti", intègrent les dimensions de qualités architecturale, urbaine, paysagère des sites, mais aussi les notions d'appropriation et d'usages, etc.

L'outil méthodologique mis au point permet d'établir une cotation de l'état du parc par opération. Pour chacune, trois grands thèmes sont explorés : le bâtiment, les espaces extérieurs, le rapport de l'opération au site et à l'environnement urbain. La méthodologie se base sur une analyse multicritère qui conduit à dégager pour chacun des thèmes une cotation globale, des indicateurs qualitatifs différenciés pour apprécier tant la valeur du bâti et des espaces collectifs que leur gestion et maintenance, que les conditions d'appropriation, etc..., ainsi qu'une identification des critères atteignant les seuils d'alerte (cotations "médiocre" et "très médiocre").

Au plan de la mise en œuvre, le CAUE a réalisé deux diagnostics, sur la commune de Port-Saint-Louis-du-Rhône, puis sur celle d'Arles, achevée en février 1999. Suite à la première expérimentation d'évaluation sur Port-Saint-Louis, la méthodologie a fait l'objet d'un bilan et a été réajustée.

Au delà de l'objectif de connaissance, l'Etat souhaitait que, sur la base de la présentation du diagnostic, puissent être réunis autour de la table le maire, les élus, en charge de la politique de la ville et autres, les services techniques de la ville, l'ensemble des bailleurs sociaux présents sur la commune. Ce rendu d'étude a été fait sur la commune de Port-Saint-Louis, par la DRE PACA assistée du CAUE, en l'inscrivant dans le cadre de la préparation de la contractualisation à venir. Il s'avère qu'au

vu d'un diagnostic jugé sévère mais néanmoins juste et accepté tant par les bailleurs que par la Ville, des négociations ont pu être ouvertes entre commune et organisme HLM, d'une part sur les critères d'alerte mis en évidence, d'autre part sur la méthode de travail potentielle pour construire, dans le cadre du futur contrat de ville, une stratégie commune et voir de quelle manière chacun pouvait prendre la part qui lui reviendrait. Le tout s'inscrivant dans une vision de requalification des quartiers plus que de réhabilitation stricte d'une ou plusieurs cités. La perspective de stratégies inter-bailleurs qui a également pu être trouvée à cette occasion n'est pas le moindre des acquis d'une telle expérience.

Sur la commune d'Arles, où la présentation du diagnostic est imminente, les choses sont plus complexes en raison d'un éclatement géographique particulier (exemple des Salins de Giraud) où la Ville a du mal à appréhender son intervention, tout comme les bailleurs sociaux ont du mal à se situer dans une logique commune. L'intérêt d'ouvrir un dialogue et une négociation, à partir de l'évaluation proposée, n'en est que plus essentiel.

Des réflexions plus générales

Le diagnostic sectoriel pose inéluctablement la question des "frontières" : quelles sont ces frontières qui doivent être interrogées, quels sont les acteurs à intégrer dans le thème sectoriel sur lequel on se penche ? L'exemple d'une autre approche sectorielle, le diagnostic local sécurité, qui aborde tant la question de la sécurité et de sa gestion que celle de la compréhension du sentiment d'insécurité, montre bien que les frontières strictes de prise en charge des problèmes se déplacent et viennent concerner des acteurs et des champs qui nécessairement demandent à être questionnés, sauf à produire une vision insuffisante ou réductrice, voire faussée.

On voit aussi à travers le cas du diagnostic local de sécurité, que se pose la question de savoir comment travailler dans une démarche de diagnostic dynamique, participative, en même temps qu'il y a des enjeux explicites et des enjeux implicites qui se jouent au sein du système d'acteurs. Cela peut être par exemple l'instrumentalisation par certains du sentiment d'insécurité à des fins diverses et l'acheminement vers la solution de sécurisation (visibilité des forces de police,...) pouvant entrer, en présence de moyens limités, en contradiction avec la gestion proprement dite de la sécurité (élucidation des crimes et délits,...). Gérer cette question complexe n'est pas simple.

Groupe thématique

animation Michel Chiappero, Société Française des Urbanistes
cas concrets Valérie Wathier, Mission Aménagement Grand Avignon, DDE du Vaucluse

LES DIAGNOSTICS TERRITORIAUX

S'agissant ici d'évoquer les diagnostics d'agglomération à l'initiative de l'Etat, le point est fait sur les démarches engagées sur l'agglomération lilloise et l'agglomération avignonnaise, non sans avoir rappelé l'articulation entre les différentes procédures de contractualisation à venir.

L'implication des services de l'Etat et les différentes échéances prévues

Dans le cadre de la préparation du volet territorial des contrats de plan, les services de l'Etat sont actuellement fortement mobilisés, en particulier le réseau de l'Equipement, et ce sont les Directions Régionales de l'Equipement qui ont été chargées de la synthèse des travaux visant à la définition des enjeux de l'Etat sur les territoires urbains. La tâche des services n'est pas simple, tant pour procéder à l'élaboration du point de vue de l'Etat que pour suivre le rythme de l'exercice de contractualisation : Le point de vue de l'Etat constituera un cadre de référence pour orienter son action en direction des agglomérations au cours du XIIème plan 2000-2006. Il sera également utile pour préparer les documents de programmation européens (qui devraient être signés avant le 1.1.2000). Les diagnostics d'agglomération "partagés" devront permettre à la fois d'aboutir aux contrats de ville en fin d'année 1999 et de préparer les contrats d'agglomération (et de pays) qui pourront être négociés après la signature des contrats de plan, soit entre 2000 et 2003 !...

Des questionnements interviennent sur la démarche institutionnelle engagée :

- La superposition des procédures contractuelles à mettre en œuvre et les délais pour y parvenir interrogent sur la faisabilité d'un réel travail de fond.

- La démarche retenue de réflexions préalables de chacun des partenaires ne semble pas aller dans le sens d'une démarche efficace (qui plus est dans des délais serrés) de compréhension collective des problèmes, sachant aussi qu'un diagnostic partagé serait de nature à éviter de devoir régler ultérieurement des divergences, notamment sur la notion même de territorialisation. Mais il faut savoir aussi qu'il y a nécessité d'avoir cette période de recentrage de l'Etat sur l'énoncé de ses positions et des enjeux qui doivent structurer son action, pour ensuite optimiser les politiques à mener conjointement avec les collectivités. De plus, pour ce qui est de la région PACA, au niveau régional des rencontres avec des partenaires ont lieu,

pour faire avancer la réflexion sur certains aspects, et au niveau des départements, voire de secteurs territoriaux, des allers et retours avec les collectivités locales sont effectués, d'une manière plus ou moins formelle, et plus ou moins facilement d'un lieu à l'autre.

- Il est avancé par ailleurs que, compte tenu des périodes électorales qui s'annoncent, on peut imaginer qu'il est difficile pour les collectivités locales de s'inscrire dans une logique de construction collective de nouveaux objectifs ou de nouveaux projets à initialiser dans ces périodes. Mais on peut dire aussi que des marges de manoeuvre existent, à la faveur de la période transitoire d'ici à la négociation des contrats d'agglomération.

En Région Nord-Pas-de-Calais, le site pilote contrat de ville de Lille

La démarche de l'Etat

On rappellera que le site Lille/Roubaix/Tourcoing est l'un des quinze sites pilotes pour élaborer les nouveaux contrats de ville. Dès octobre 1998, a été engagée, sous la houlette du Préfet et du Sous-Préfet à la ville du Nord assisté de la DDE, une démarche interne de diagnostic portant sur la politique de la Ville, dans l'optique de recherche d'une efficacité accrue du prochain contrat de ville. Le constat étant fait de la grande difficulté de ses services à articuler deux approches, l'une territoriale, liée aux enjeux urbains, l'autre sociale tournée vers les publics, les deux cultures ayant tendance à se juxtaposer et rarement à se croiser, l'objectif visé fut bien de produire un diagnostic qui soit réellement partagé au sein de l'Etat.

Dans le dispositif imposant mis en place, on trouve la maîtrise d'ouvrage préfectorale, une structure d'animation et d'information pour mobiliser l'ensemble des responsables des différents services de l'Etat, une structure opérationnelle, dont le travail a porté sur la connaissance du territoire et la mise en œuvre du diagnostic, l'ensemble du processus de travail bénéficiant par ailleurs de l'appui méthodologique d'un consultant

extérieur.

Il s'est agi en outre de mettre en place un lieu de présentation du diagnostic Etat au sein du comité de pilotage politique de la préparation de la contractualisation, associant la communauté urbaine de Lille, avec les villes les plus concernées par la politique de la Ville, Lille, Roubaix, Tourcoing (la question s'étant d'ailleurs posée ensuite de réintégrer les communes qui ne figuraient pas au début dans le comité de pilotage), le Conseil régional, le Conseil général et le GIP du GPU Roubaix-Tourcoing.

L'esquisse d'une géographie prioritaire

L'objectif était de faire émerger une géographie prioritaire au travers de deux approches, l'une intitulée «réalité sociale», consistant à déterminer une géographie prioritaire à partir d'indicateurs sociaux, l'autre, territoriale, consistant à déterminer une géographie prioritaire à partir de l'identification des quartiers en voie de déqualification urbaine.

Sur l'aspect «réalité sociale», ont été identifiés en premier lieu les secteurs présentant un décalage par rapport à trois indicateurs sociaux récurrents (RMI, chômage et aide médicale gratuite), l'observation des décalages n'étant pas référencée à des taux «normatifs» mais aux données des différentes communes de l'agglomération. Par ailleurs, un champ «réalité sociale qualitative» a visé les personnes soignées pour alcoolisme, toxicomanie, tentative de suicide, etc, les données étant croisées avec les lieux de résidence des personnes traitées. C'est à partir de ces deux notions qu'a pu être établie une carte déterminant les lieux de souffrance individuelle, ce travail de territorialisation constituant pour les services sociaux une première.

Cette carte «réalité sociale» devait être ensuite croisée avec la carte «enjeux urbains», établie selon une démarche classique et déterminant les territoires en voie de déqualification, avec des problématiques de dégradation de bâti, défaut de qualité urbaine,... pour dessiner une géographie prioritaire.

Au travers de la démarche de travail croisé, l'appropriation de cette géographie prioritaire tant par les services sociaux que par les services techniques a pu se concrétiser. Ce diagnostic Etat identifiant 15 communes a pu être confronté ensuite aux réflexions de la Communauté urbaine de Lille, engagée de son côté dans une démarche «ville renouvelée» et proposant

quant à elle 21 communes. Dans l'analyse de l'Etat, le mode et de la nature de l'intervention a été distinguée en fonction des territoires : une action publique très forte dans tous les domaines sur Lille, Roubaix, Tourcoing, différentes thématiques à décliner sur 5 autres communes avec néanmoins une composante santé publique très importante, enfin plutôt une thématique spécifique à traiter pour chacune des 7 communes restantes.

Il reste à engager la négociation avec les collectivités locales en vue de la contractualisation, le souci étant de formaliser un contrat de ville à l'échelle de l'agglomération en distinguant une géographie prioritaire à l'échelle communale. Le diagnostic partagé de l'Etat reste encore à confronter plus largement qu'au seul travail de la Communauté urbaine évoqué plus haut, avec la difficulté rencontrée d'une mobilisation des communes pour établir leur propre diagnostic qui ne s'est pas franchement réalisée, y compris de la part des plus concernées (adoptant plutôt une position d'attente des propositions de l'Etat). Il y aura aussi à s'attaquer à la déclinaison du contenu de la convention-cadre et des conventions au niveau communal, en terme d'actions.

Cela étant, on voit une démarche qui est bien avancée et qui a été très travaillée pour donner à l'Etat les moyens de se déterminer sur les enjeux à l'échelle d'une agglomération, et précisément les lieux et les points sur lesquels l'effort devra être porté, à mettre en débat avec les partenaires, dans une région où l'on sait par ailleurs que la conduite de politiques d'agglomération est une pratique ancrée de longue date.

Des réflexions plus générales

Le débat engagé à partir l'exemple du Nord évoque plusieurs aspects :

- Le problème de la ségrégation spatiale, du rééquilibrage des disparités en terme d'habitat sur une agglomération, de la mixité sociale à l'échelle d'une ville, ne parvient pas encore à trouver les solutions «significatives» qu'il demande. Ce qui apparaît encore, c'est que sont menées davantage des politiques de réparation, pas encore de rééquilibrage. Les leviers d'action sont encore à trouver, notamment du côté de l'Etat, et pas uniquement par le retour des dispositions premières de la Loi d'orientation pour la ville....

Groupe thématique**Les diagnostics territoriaux**

- Les travaux de diagnostic, aussi pertinents soient-ils, comme l'établissement d'une géographie prioritaire telle qu'elle a été décrite, ne peut empêcher de penser que si les conditions d'action ne sont pas mises à plat, on ne pourra pas aller plus loin sur un certain nombre de problèmes identifiés par le diagnostic. Il y a un pas méthodologique indispensable à faire, à savoir que l'analyse des conditions de mise en œuvre font partie du diagnostic. Par ailleurs, on peut regretter que ne soient pas mieux identifiés et surtout mis en exergue, les lieux où des dynamiques se mettent en place, les facteurs d'émergence de ces dynamiques. Il y a dans cette manière qui se veut également «positive» une façon d'aborder différemment le passage du diagnostic au projet, qui n'est pas sans incidence sur la déclinaison des actions à mener.

En région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le cas d'Avignon*Les étapes de la construction d'un point de vue*

Il s'agit là d'un cas complexe, l'agglomération avignonnaise offrant la particularité de se trouver à cheval sur trois départements et deux régions. La construction du point de vue de l'Etat ne s'en trouve pas simplifiée !. Cette situation a donc conduit à donner mandat interministériel au Préfet du Vaucluse pour l'installation d'une conférence permanente inter-services Etat, sur la question des grands enjeux d'aménagement en particulier. Ce mandat, d'une durée de 6 mois, avait pour objectif d'établir un diagnostic d'agglomération (au sens de la circulaire d'octobre 1998) et de définir des enjeux d'aménagement sur le territoire avignonnais. Le travail, conduit à partir de juin 1998 et coordonné par la DDE et le CETE, a fait l'objet d'un rapport en décembre 1998. Il a été réalisé en abordant les différentes thématiques, environnement, aménagement, développement économique, développement durable, acteurs en présence,.... Ce rapport produit des connaissances, mais il n'établit d'aucune sorte une stratégie de l'Etat, en terme d'objectifs et de moyens pour oeuvrer à l'aménagement du territoire.

Pour compléter le document en apportant cette dimension stratégique, il a d'abord semblé utile d'adopter une méthode qui intègre le souci de transversalité. Il s'est avéré que pour la construire, il fallait d'abord qu'existe une position de l'Etat au sein de chaque politique sectorielle dont il a la charge, ce qui n'était pas

le cas en l'espèce. Il importait donc de mobiliser les services pour produire leur propre point de vue et stratégie, à mettre ensuite en transversalité. Mais un problème majeur s'est car le mandat du Préfet, de nature à procéder à cette mobilisation avait pris fin....

La progression de la démarche

Dans ce contexte, la DDE s'est attelée à travailler sur deux champs, la politique d'aménagement et la politique de l'habitat. Sur le premier champ, le rapport « Vers un schéma de cohérence » évoqué plus haut apporte un matériau important. Les arbitrages des services de l'Etat pour établir un point de vue et définir des enjeux spécifiques sur le territoire sont en cours. Sur le second champ, tout est encore à construire, qu'il s'agisse de stratégie de l'Etat dans le domaine de la politique de la Ville ou en matière de politique de l'habitat au niveau de l'agglomération, sachant par ailleurs que l'intercommunalité fait défaut (pas de PLH intercommunal,...).

En terme de méthode et d'étape actuelle, on peut dire que le processus est marqué, la situation l'exigeant, par le pragmatisme : aborder d'abord les politiques sectorielles pour parvenir à un point de vue Etat au niveau de l'agglomération, en fonction de chacune de ces politiques. En précisant les différents points de vue, arriver à terme à territorialiser les politiques sectorielles. Le pragmatisme est aussi dans l'approche, en ne se lançant pas dans l'incantation, (lutter contre l'étalement urbain,...), mais à se poser la question de savoir comment se positionner (lutter ? si oui, comment ?) ; pour cela identifier les dysfonctionnements urbains pour définir une politique et formaliser les actions qu'il convient de mener dans ce contexte là.