



Réforme de la politique de la ville

Contribution dans le cadre de la concertation

Éléments issus des échanges avec les Administrateurs ORIV

PRÉAMBULE

Quelques précautions préalables...

Agir dans le domaine de la politique publique qu'est la politique de la ville nécessite :

- d'éviter l'enfermement dans des notions qui relèvent d'un cadre d'analyse gestionnaire et managériale (logique de projet, de territoire...) laissant peu de place à la compréhension des relations sociales et des enjeux qui les traversent,
- de réintroduire de la complexité, car la réalité des « quartiers populaires » et des relations qui s'y établissent est multiple et diverse,
- de relativiser les constats mis en avant qui sont souvent très manichéens, ne rendant finalement que peu compte de la complexité des transformations sociales et urbaines sur ces « quartiers populaires »
- de se rappeler qu'une partie des constats relevés sur les territoires relevant de la politique de la ville sont observés également sur d'autres territoires, sans pour autant susciter les mêmes questionnements.

ÉLÉMENTS DE CONSTATS

Une politique publique conçue comme temporaire

Parler aujourd'hui de la politique de la ville (politique publique intervenant sur certains espaces urbains présentant un cumul de difficultés), c'est se replacer dans un processus historique relatif à l'émergence de cette politique.

Elle est née, sans pour autant en avoir alors le nom, à la fin des années 70 - au début des années 80. Les quartiers concernés, à savoir ceux marqués par l'habitat social (grands ensembles construits entre 1958 et 1970), concentraient des situations sociales précaires, un bâti dégradé et devaient faire face à des situations d'enclavement territorial. La différence avec la situation actuelle réside dans le fait qu'à l'époque tout le monde considérait que la crise était conjoncturelle et qu'« on allait en sortir ». Dans cette perspective, a été mise en place une « politique spécifique », conçue comme transitoire et complémentaire au droit commun. Or d'une part cette politique n'a jamais réussi à combler le déficit du droit commun et d'autre part elle a dû s'inscrire dans une situation économique qui s'est dégradée (croissance du nombre de chômeurs) dans la mesure où la crise est apparue comme structurelle.

Un contexte particulièrement détérioré

Au fil du temps, de nombreuses actions ont été menées sur ces quartiers et se focalisent alternativement sur des actions auprès des habitants ou sur le bâti, les logements, comme récemment avec les opérations de rénovation urbaine. Cette action qui a permis des avancées en termes de bâti n'a toutefois permise de limiter la dégradation des situations sociales des habitants et de la vie sociale.

Il apparaît complexe, et pour autant nécessaire de tenir à la fois une action sur le cadre de vie (l'amélioration du bâti et des logements est un acquis de la rénovation urbaine) et sur les conditions de vie.

En terme d'action publique, il apparaît plus simple d'agir sur la dimension rénovation et réhabilitation de l'habitat et des logements, que sur les problèmes de pauvreté, d'absence d'emplois... Par ailleurs l'action au titre de la rénovation urbaine a parfois eu des effets néfastes en

augmentant le coût du logement (accroissement des restes à charge après travaux, nouveaux logements ayant un loyer trop élevé non accessibles aux plus démunis).

L'impact de ces évolutions est d'autant plus marqué qu'elles se sont produites dans un contexte d'appauvrissement des populations.

Enfin la rénovation n'a pas touché tous les quartiers et même pour ceux en ayant bénéficié, des processus de dégradation peuvent être à l'œuvre, pouvant relever de comportement individuel et/ou de problème de gestion.

Des réalités variables selon les « territoires »

Toutefois les quartiers ne connaissent pas tous la même réalité. Si la précarité s'est renforcée partout, ce que souligne le rapport annuel 2012 de l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles, les quartiers présentent néanmoins des dynamiques locales, du lien social.

Dans le même temps, on peut s'inquiéter de l'émergence de « quartiers en rupture ». Au-delà du cumul de difficultés (qui peuvent parfois conduire certaines personnes à évoluer dans des milieux n'ayant pas eu de rapport à l'emploi depuis plusieurs générations), ceux-ci relèvent de rapports sociaux, se référant à des codes, des comportements qui apparaissent comme peu compréhensibles pour un certain nombre de professionnels. Ils peuvent même faire « société », mais une société dont on ne dispose pas des codes, qui dans certains cas peut s'avérer hors la loi.

Agir sur un territoire ou auprès de publics ?

Compte tenu des difficultés identifiées, la question peut consister à se demander s'il faut agir à partir des territoires ou auprès des personnes ? Poser cette question, c'est finalement réinterroger la politique de la ville elle-même. La politique de la ville, lors de sa création (au début des années 80), a été volontairement conçue sur un modèle, distinct de celui de l'action sociale classique, considérant que ce dernier n'avait pas permis de limiter les processus d'exclusion.

Elle a créé une nouvelle forme d'intervention : le développement social urbain, faisant le pari à la fois d'un développement possible à partir des ressources du quartier et considérant que par cette approche, il sera possible d'intervenir également sur la dimension collective des difficultés à l'œuvre dans les processus de « stigmatisation », de « relégation ».

Une géographie complexe et des notions utilisées en termes d'intervention publique sclérosante

Il a également été mis en avant à la fois, et de manière contradictoire, le caractère stigmatisant et « institutionnel » de l'approche par territoire d'intervention ciblé et la nécessité d'identifier les espaces qui ont le plus besoin d'une intervention de l'action publique.

Au-delà, la notion même de « territoire » est apparue comme pouvant induire des modes de pensée inscrits dans des logiques managériales. Un territoire n'existe pas en soi, il relève d'une organisation politique et administrative, mais aussi d'un processus d'identification et d'appropriation. L'espace se structure à partir du vécu des personnes et des liens qu'ils établissent entre eux. Il paraît donc important de partir des « espaces sociaux de relations », des « espaces de vie » où se « fabrique ou se co-fabrique » du lien à partir des habitants et des forces vives qui s'y trouvent.

CONDITIONS POUR UNE POLITIQUE DE LA VILLE REPENSÉE AU SERVICE DES HABITANTS...

Une action publique au service de l'égalité

Les administrateurs de l'ORIV envisagent l'intervention au titre de la politique de la ville dans une logique d'égalité de traitement entre les personnes (permettre à chacun d'accéder à la ville, mais aussi de choisir son lieu de vie...), mais aussi d'égalité entre les territoires.

Changer de regard sur ces quartiers

Par ailleurs, il y a nécessité à penser l'action de la politique de la ville au regard des évolutions sociétales et économiques (cf. ci-dessous : pauvreté, absence d'emplois...) qui affectent la société dans son ensemble. Ces quartiers (« grands ensembles ») avaient, au moment de leur création, une fonction de sas, de transition dans une logique de mobilité résidentielle allant de l'habitat collectif à l'accession à la propriété. Ils étaient vus positivement, car ils permettaient de bénéficier du confort moderne pour des personnes ayant parfois connu des situations très dégradées voire d'insalubrité par rapport au logement. Ils avaient une place au sein de la ville.

Si ce schéma a fonctionné pour certains, il apparaît beaucoup moins réaliste aujourd'hui. Quelle place pour ces quartiers aujourd'hui. Certains, constatant la précarisation des populations, l'absence de mobilité et le renforcement des processus de spécialisation sur certains territoires, considèrent qu'il faut acter leur fonction d'accueil par rapport à des populations pauvres. Le risque est que cet accueil soit maintenu dans le temps et que l'on assiste, comme cela est déjà en partie le cas, à des processus de relégation, entraînant des risques d'« *apartheid social* ».

D'autres quittent le quartier, parfois même au risque d'un effort financier important, dans le souci de favoriser l'éducation de leurs enfants.

L'enjeu réside dans le fait de changer le regard porté sur ces quartiers ainsi que sur les personnes qui y résident, en même temps que l'on y améliore les conditions objectives d'existence et les perspectives d'avenir (volet scolaire, sécurité...). Il faut en faire des « quartiers à part entière ».

Favoriser le pouvoir d'agir des habitants

L'enjeu est de partir du quartier et de ses potentialités, notamment humaines, pour construire des réponses. Cela suppose de favoriser l'émergence de ces potentialités ou de les renforcer, tout en intervenant sur les situations sociales individuellement.

Concrètement il s'agit de permettre aux habitants de contribuer à la définition des enjeux de leur espace de vie, mais aussi de participer au processus de décision. Trop souvent on inscrit ces habitants dans une logique de participation qui se limite à des apports d'information ou à des consultations ponctuelles sur un aspect de la transformation du quartier.

Faire des habitants des acteurs à part entière du quartier suppose qu'un certain nombre de conditions soit rempli : inscrire la démarche dans la durée en respectant le « temps » des habitants, mettre en place de temps et de lieux d'échanges tenant compte des modalités d'expression des habitants, assurer l'émergence d'une réelle expertise des habitants, reconnaître leurs compétences d'usage.

Cela nécessite de transformer les modes de gestion de l'action publique et plus globalement les logiques administratives afin de laisser plus de créativité au local.

Soutenir les acteurs locaux et la présence humaine sur les quartiers

L'efficacité d'intervention de l'État et des autres acteurs s'affaiblit, car les leviers sont difficiles à trouver compte tenu de l'ampleur de la crise. Les évolutions dans les domaines de la politique de la ville (changements d'interlocuteurs, de priorités), mais aussi les modes de relations entre les décideurs / financeurs et les acteurs associatifs (développement des marchés publics, des appels d'offres et dans une moindre mesure des appels à projets, technicité renforcée des demandes de subventions) ont eu pour effet une perte de moyen pour agir et la disparition de certaines associations. Le processus s'est accéléré avec la crise financière et la diminution de subventions publiques. Dans ce contexte de réduction des moyens financiers d'intervention, de nombreux décideurs ont demandé que les crédits d'action sur les territoires soient renforcés au détriment des crédits d'ingénierie, d'animation.

Or la capacité d'intervention sur un quartier réside également dans le fait de pouvoir disposer de « relais » et l'inscription des financements dans la durée (incertitude des financements annuels).

Dans cette perspective, il paraît nécessaire de renforcer, soutenir les acteurs « compétents » et « pertinents » (« acteurs qui tiennent la route ») présents sur le territoire. Cela passe également par une amélioration des conditions de travail des acteurs sur les territoires.

Dans le même temps, il s'avère nécessaire d'inscrire les financements sur des modes plus pérennes pour répondre aux enjeux de transformation sur la durée et aux nouveaux modes d'action.

Ainsi pour soutenir le pouvoir d'agir des habitants sur ces territoires, il paraît urgent de permettre plus de souplesse (fonds de participation des habitants) et plus de créativité. Cela peut également passer par le financement d'associations, notamment celles situées en proximité et reposant sur le bénévolat. Il importe de reconnaître ces associations pour ce qu'elles sont et non uniquement pour ce qu'elles font. Elles sont en effet trop souvent considérées seulement comme d'utiles opérateurs de politiques publiques définies dans d'autres lieux. Par ailleurs, cela peut également consister dans le soutien d'initiatives citoyennes qu'elles relèvent de collectifs constitués en association ou non.

Concevoir d'autres formes d'actions sur les territoires et soutenir les acteurs

Par ailleurs les modes d'intervention classiques semblent incapables de répondre aux défis actuels. Dans ce contexte, il paraît nécessaire de réintroduire la dimension collective que ce soit dans la construction de projets communs à un quartier, qui fasse société, portée par l'ensemble des forces vives du territoire, mais aussi dans les modes de travail. A ce titre, il pourrait être pertinent de développer des modes d'intervention liés au « travail social communautaire ». « L'intervention sociale d'intérêt collectif (nom plus communément utilisé en France) est l'action des travailleurs sociaux auprès de personnes constituées en groupes sur un territoire ou dans une institution, ayant pour objectifs de :

- créer des réponses collectives à des problèmes collectifs ;
- favoriser l'accès aux ressources existantes et en créer des nouvelles ;
- développer l'autonomie personnelle et sociale par la participation citoyenne des personnes.

Partant des situations telles que ressenties et définies par les personnes, elles-mêmes, co-auteurs de l'action, il s'agit de les aider à élaborer et concrétiser des projets susceptibles d'améliorer leurs conditions de vie, de renforcer leur insertion sociale, de restaurer le lien social. »

Au-delà il s'agit également de favoriser le travail en transversalité et en inter-ministériarité

Au regard des éléments mis en avant la « politique de la ville » devrait relever :

- d'une logique de développement social et urbain,
- basée sur un projet « commun » qui fasse société, c'est-à-dire relevant d'une vision collective, dans un espace de vie prenant sens pour les habitants,
- co-portée par l'ensemble des forces vives et acteurs.

Axée sur des territoires urbains cumulant et concentrant des difficultés objectives (situations sociales, économiques, problèmes de formation...) et subjectives (stigmatisation, discrimination...), elle doit relever d'une action publique repensée, c'est-à-dire permettant de :

- donner les moyens (humains, financiers...) pour une action sur la durée et pérenne,
- soutenir les acteurs et forces vives,
- appuyer les initiatives locales.

Elle doit s'inscrire et être pensée dans la durée, eu égard à la crise à laquelle la société est confrontée. Elle relève d'un pari sur l'avenir, car les territoires concentrent une partie importante des potentialités de développement notamment eu égard à la part des jeunes qui y résident.