



ATELIER 4

Synthèse

Le développement social et la vie des quartiers

Co- Présidents

- **Dominique DUBOIS**, Directeur général de l'ACSE
- **Marie-Françoise LACARIN**, Vice-présidente, Conseil Général de l'Allier

Modérateur

- **Faiza GUELAMINE**, Chargé d'Etudes en Travail social à l'ODAS

Rapporteur

- **Maryse CHAIX**, Sous-Directrice de l'animation territoriale et du travail social, DGCS



Intervenants

- **Rodolphe DUMOULIN**, Directeur général adjoint du pôle « vie sociale et citoyenneté » et Directeur du CCAS, ville de Besançon
- **Michel DAVID**, Directeur Général Adjoint à l'accès à l'emploi, à la formation et à l'égalité, Ville de Roubaix
- **Monique TRAPON**, Présidente de la Fédération des centres sociaux de Seine et Marne, Directrice générale de l'Ecole Normale Sociale de Paris
- **Jean-Marie GOURVIL**, Directeur des formations, IRTS de Basse Normandie



Depuis plus de vingt cinq ans, la territorialisation des politiques publiques apparaît comme une des principales modalités de lutte contre les exclusions sociales susceptible de rééquilibrer, en faveur du développement social, une approche trop exclusivement orientée vers des publics ciblés. L'approche territoriale s'est plus généralement imposée comme une stratégie opératoire en matière de mise en œuvre des politiques en étant un vecteur de modernisation des services publics.

Elle poursuit en effet au moins trois grands objectifs. Le premier objectif renvoie à la recherche d'une plus grande proximité avec le terrain afin de mieux répondre aux besoins des populations et à la particularité de chaque situation locale. L'approche territoriale vise à rapprocher le pouvoir des citoyens et pose donc la question des mécanismes de la démocratie locale. Le second objectif concerne la transversalité de l'action publique à même de produire une plus grande efficacité et efficience de l'ensemble des politiques publiques, bien au-delà des seules politiques sociales. Enfin, le troisième objectif est lié aux mécanismes de la solidarité. Quel doit être le mode d'intervention collective susceptible de garantir la performance des démarches de prévention et de protection?

C'est à l'aune de ces objectifs que les dispositions législatives récentes, concernant la décentralisation de l'action sociale, posent les jalons d'une nouvelle gouvernance où l'Etat et les collectivités locales sont amenés à travailler ensemble autour d'une même volonté de construction et de maintien de la « cohésion sociale ». En même temps, la décentralisation se heurte à la multiplicité des dispositifs territoriaux, avec les risques d'empilement, de complémentarité, de concurrence, d'opacité.

C'est pourquoi ces dernières années l'architecture institutionnelle de la politique de la Ville a été redéfinie. L'Etat a concentré les moyens d'intervention au sein de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), fonctionnant comme un guichet unique des projets et des crédits, sur la base d'un binôme avec le maire. Ce volet urbain a été complété par un volet social confié à l'Agence nationale de la cohésion sociale et de l'égalité des chances (ACSE). Enfin, la loi relance la politique contractuelle avec la volonté de

gagner en lisibilité et en cohérence. Ainsi depuis le 1er janvier 2007, les nouveaux Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) doivent être assortis d'objectifs précis sur une durée de trois ans, renouvelables une fois, et d'une évaluation. Ces contrats regroupent l'ensemble des dispositifs existants (réussite éducative, ville vie vacances, atelier santé ville, etc.) et seront renégociés entre l'Etat et les communes en 2010. La question de la clarification de la répartition des compétences entre les Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les communes se pose également.

Cette orientation peut donner lieu à des interprétations contradictoires oscillant entre la perception d'une dilution de la politique de la Ville, au sens traditionnel du «développement» et du « local », ou à l'inverse, de son renforcement avec une recentralisation de l'intervention de l'Etat, mobilisant une méthode et des moyens plus clairement définis.

Enfin, les évolutions des contenus et des configurations organisationnelles du travail social comptent aussi dans la façon dont se posent les nouvelles formes de gouvernance sur les territoires. On pense en particulier à l'intervention publique contribuant à promouvoir la participation des habitants dans le cadre d'une

démarche de développement social. La territorialisation des politiques apparaît en effet comme une stratégie visant à promouvoir une conception ascendante de l'action publique par la démarche du contrat et du partenariat.

Cette Conférence-atelier avait pour objectif de réfléchir à l'impact de ces réformes institutionnelles engagées dans le cadre des politiques publiques sur la vie des quartiers ; afin de proposer des pistes de réflexion visant à favoriser l'engagement collectif de l'ensemble des acteurs locaux et des politiques de proximité. Cette question est d'autant plus importante que le contexte de crise, préalablement évoqué, peut aussi donner lieu à un sursaut salutaire en rendant plus nécessaire encore que par le passé la mobilisation des acteurs engagés dans des opérations de développement social sur les quartiers. Dans cette perspective, la Conférence-atelier s'est organisée autour de deux questions principales. Comment favoriser la coopération des territoires ? Comment favoriser la mobilisation des habitants ?

I - FAVORISER LA COOPERATION DES TERRITOIRES

Le Président de séance, **le Préfet Dominique DUBOIS, Directeur général de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE)**¹ donne le cadre général de l'évolution des enjeux de la politique de la Ville. La prorogation pour un an des contrats urbains de cohésion sociale permet leur évaluation et la préparation de la nouvelle génération des contrats ainsi que le réexamen des territoires de la politique de la Ville. Il mentionne la redéfinition de la géographie prioritaire qui est à l'ordre du jour et les questions actuellement en débat : certains souhaitent concentrer les moyens sur des quartiers très ciblés, les plus en difficulté, donc moins nombreux, alors que d'autres prônent une certaine forme de retour aux sources et recommandent d'organiser la politique de la Ville à l'échelle de la commune et de ne plus la fragmenter par quartier, les difficultés économiques et sociales étant plus diffuses sur le territoire. C'est sans doute entre ces deux positions, que l'on trouvera l'ébauche de la future politique de la Ville. Mais il existe un consensus sur la nécessité d'une vision plus transversale de la question urbaine et sociale impliquant toutes les politiques publiques.

Le Préfet indique la nécessité d'une forte organisation en programmes nationaux avec une responsabilité locale. Il s'agit de *"traiter localement des problèmes qui s'imposent à l'échelle globale"*.

Rodolphe DUMOULIN, Directeur du CCAS de Besançon et Directeur général adjoint du pôle "Vie sociale et citoyenneté" de la ville met en avant le lien entre la question sociale et la question de la citoyenneté. Il souligne l'importance de la mobilisation des collectivités territoriales sur des projets sociaux de territoire. En s'appuyant sur deux expériences menées dans la ville de Besançon, il analyse les conditions de réussite du processus de développement social local (DSL). Un des premiers critères de réussite conduit à souligner l'organisation transversale de l'action des élus. Il apparaît nécessaire, dit-il, de *"faire sortir les élus du cadre strict de leur délégation"*. Il souligne également l'importance de la définition d'un projet clair et sans ambiguïté. De plus, les cultures identitaires de métier ne doivent pas prendre le pas sur le projet et son intérêt pour les habitants.

Les débats de cette Conférence-atelier soulignent la question du besoin de co-

¹ Au moment de cet atelier en juillet 2009.

construction des interventions, et la nécessité d'engager la politique de la Ville vers une action à dimension collective, afin de ne pas la limiter à une seule logique de distribution de prestations sociales. Le Directeur général de l'ACSE insiste sur la nécessité de partir d'un besoin et non d'une offre : ce qui implique, au préalable, un appui individualisé, car il s'agit de prendre le temps du développement social territorialisé.

Michel DAVID, Directeur général adjoint à l'accès à l'emploi, à la formation et à l'égalité de la ville de Roubaix, souligne l'indispensable préalable d'un diagnostic stratégique fondé et porté politiquement. Il s'agit de penser les problèmes autrement, dès lors que les solutions ordinaires ne

fonctionnent pas. L'enjeu est aussi de sortir du localisme puisque, insiste **Michel DAVID**, *"le territoire des solutions n'est pas le territoire des problèmes"*. On doit donc mobiliser une approche intégrée des territoires croisant des thématiques plurielles. Il revendique le droit à l'expérimentation dans le cadre de la politique de la Ville. Et si tout ne peut pas être réalisé simultanément, l'effet de démonstration et d'entraînement est possible. Sur les thématiques lourdes, telles que la pauvreté structurelle et le non-emploi, ou encore les difficultés de mixité sociale, la mise en œuvre d'une ingénierie spécifique est nécessaire, y compris avec les citoyens (plus de démocratie locale).

II - FAVORISER LA MOBILISATION DES HABITANTS

Comment mettre en œuvre concrètement la participation des habitants si souvent souhaitée et si souvent complexe à impulser ? L'approche territoriale offre-t-elle les conditions de formation d'une démocratie locale ? Qu'en est-il de la participation des populations aux affaires qui les concernent ? Cette question est récurrente dans le domaine de la politique de la Ville. Comment passer d'une simple logique de consultation à une logique de mobilisation réelle et pérenne des habitants ? Quelle place pour les élus dans ce processus ? A quelles conditions les populations peuvent-elles devenir porteuses de projets visant au « mieux vivre ensemble » ? Quelle place spécifique occupe le travail social, notamment dans les vastes opérations de restructuration urbaine en cours, aux conséquences si importantes dans la vie quotidienne des familles concernées ?

La Présidente de séance, **Marie-Françoise LACARIN, Vice-Présidente du Conseil Général de l'Allier**, présente une expérience de développement social local menée sur deux sites (le canton rural du Montet et un quartier urbain de Moulins) et les conditions de base d'un objectif de participation : la co-construction

des projets avec les habitants, la solidarité, la complémentarité et le partage de valeurs entre associations. Ainsi, le projet du canton du Montet a débuté à partir d'un forum des associations. Il s'agit d'une réelle construction par les habitants du projet social. Le projet Moulin/Fraternité est né d'une impulsion du Conseil général sur un quartier ciblé par la politique de la Ville (CUCS). La méthode mise en œuvre a favorisé le lien social. Sa réussite a suscité la conviction de faire de cette expérience un mode d'action nouveau. La mutualisation des moyens et des actions a également valeur d'efficacité. Elle rappelle que *"personne ne peut dire qu'il connaît tout ce qui se passe sur un territoire"*. Le développement social urbain "nouveau" doit être une démarche de mobilisation interne au sein des organismes et externe avec les partenaires.

Monique TRAPPON, Présidente de la Fédération des centres sociaux de Paris et Directrice générale de l'école normale sociale de Paris, rappelle quant à elle les objectifs de la loi de 1901 : partager autre chose que des bénéfices. En retraçant l'histoire des centres sociaux, elle interroge les modalités de participation des habitants et insiste en particulier sur

la rigueur méthodologique nécessaire afin d'éviter la tentation de « solutions toutes faites ». Ainsi, la question de "la prise de pouvoir" est généralement peu évoqué et nécessite de vérifier la qualité de l'engagement des partenaires. En effet, dans les situations où, par exemple, les habitants sont des bénévoles, puis se constituent comme des administrateurs d'un centre social, la conduite des principales étapes visant à l'aboutissement du projet exige un grand professionnalisme. De l'information sur le projet d'émergence d'un centre social, au diagnostic des besoins, au repérage des manques et des atouts des quartiers, à la réalisation effective d'un projet où les habitants passent d'un statut d'habitant-usager à une place d'habitant-acteur-citoyen, constituent autant d'étapes d'une métamorphose de l'engagement qui implique une véritable ingénierie du processus.

Par ailleurs, le partage des valeurs du « vivre-ensemble » constitue un socle fondamental dans le processus de montée en charge des initiatives locales favorisant une mobilisation pérenne et réelle des habitants. En impulsant un processus de « co-construction » au cours de journées citoyennes, avec les habitants de sa commune autour de projets communs, **Fabian JORDAN, Maire de Berrwiller**, commune de 1150 habitants dans le Haut-Rhin, démontre que ces valeurs mobilisent, fédèrent et donnent sens aux projets. Qu'il s'agisse de répondre à des demandes de travaux d'aménagements que le budget de la commune ne peut supporter, ou à un projet de rénovation d'un local destiné à accueillir jeunes et anciens (espace intergénérationnel), on a assisté à un élan de solidarité exceptionnel qui s'est manifesté et consolidé, dépassant les objectifs de départ pour s'étendre à d'autres initiatives fédérant les habitants sur d'autres projets communaux.

Jean-Marie GOURVIL Directeur des formations à l'IRTS de Basse Normandie, aborde la place du travail

social dans la mobilisation des habitants et en appelle en ce domaine à une « révolution conceptuelle ». Il s'agit d'examiner les conditions favorables à une articulation adaptée entre accompagnement individuel et intervention sociale d'intérêt collectif. En effet, la multiplicité des dispositifs, les demandes pressantes faites par les organismes sociaux et les associations, sollicitant parfois fortement l'intervention des agents des collectivités locales afin d'évaluer les situations des usagers, demandeurs d'aides matérielles notamment, produit des effets sur l'activité des travailleurs sociaux. Cette situation contribue, parfois, à emboliser les services et à rendre difficile l'implication des professionnels dans les opérations relevant du développement social.

Autour des mots comme "habitant" et "usager", **Jean-Marie GOURVIL** souligne le paradoxe qui consiste à ne mobiliser que ceux qui vont bien. L'utilisateur appelle des soins, une aide, de l'empathie. On le "traite". Mais il n'est pas véritablement considéré comme un acteur de la cité. Or, dans la perspective du « mieux vivre ensemble », le travailleur social ne peut plus se considérer, et être considéré, comme la solution à la souffrance de l'autre. La posture du travail social est de conduire la personne à trouver ses propres réponses et sa capacité d'action. *« Le travailleur social a comme objet d'intervention essentiellement les capacités d'action d'une personne dans son environnement »*. A partir de l'exemple canadien, il indique que la participation ne doit pas être la même partout et à tous les niveaux. Il conclut sur l'importance d'appuyer l'ingénierie de la méthode en travail social.

Le développement social, c'est au bout du compte la mise en synergie de trois dynamiques : le développement des personnes (revisiter la relation d'aide), le développement des territoires (mobiliser les solidarités et les ressources), et le développement des organisations (mettre en place un management participatif).

En définitive, ce sont encore et toujours les conditions et les enjeux de la citoyenneté locale qui sont interrogés : au coeur même de l'action publique se trouverait une tension entre une logique de recherche d'efficience et d'efficacité de l'intervention publique et la volonté de proximité, de participation et de démocratie. Or, la participation des populations se heurte bien souvent de façon générale à un fonctionnement spécialisé et abstrus des politiques publiques, qui écarterait les lieux de controverses ou de conflits, au moment où les compétences et les missions croisées cherchent à briser les monopoles sur un domaine déterminé de l'action publique et visent l'ouverture sur l'environnement. La question posée n'est donc pas seulement celle d'un problème d'articulation des politiques autour de territoires différents. Il ne s'agit pas seulement de mieux redessiner les cartes politico-administratives. Il s'agit plus fondamentalement de savoir comment le territoire peut produire de la cohésion.