HUBERT DUBEDOUT

Ensemble, refaire la ville

rapport au Premier ministre
du Président de la Commission nationale
pour le
développement social des quartiers

COLLECTION DES RAPPORTS OFFICIELS

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

Hubert Dubedout

ENSEMBLE
REFAIRE LA VILLE

rapport au Premier ministre
du Président de la Commission nationale
pour le
développement social des quartiers

Janvier 1983

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION 5

PREMIERE PARTIE : GENESE ET BILAN DE LA COMMISSION NATIONALE 7

Chapitre 1 : Une politique nouvelle en faveur des quartiers d'habitat social 9

11. Les limites de la procédure habitat et vie sociale 9

12. Des procédures d'intervention sur les quartiers anciens sans visée sociale 11

13. Les orientations nouvelles définies en 1981 11

14. Le rôle et les modalités d'action de la Commission Nationale 13

Chapitre 2 : Un premier bilan de l'action opérationnelle 16

21. Les acquis 16

22. Les obstacles 21

DEUXIEME PARTIE : PROPOSITIONS POUR UNE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT SOCIAL DES QUARTIERS 27

Chapitre 3 : Démocratiser la gestion de la ville 29

31. Les municipalités doivent affirmer une volonté politique 30

32. Pour une présence active des habitants et des associations .. 34

33. Une autre organisation des institutions 40

34. Des structures opérationnelles permanentes 43

35. La disponibilité de moyens financiers appropriés 46

36. Pour une évaluation systématique des actions engagées 50

Chapitre 4 : Equilibrer la composition sociale des quartiers 52

41. Stopper à court terme le processus ségrégatif 53

42. Définir une politique intercommunale 54

43. Adapter les politiques d'attribution de logements 55

44. Favoriser l'expression des identités sociales et culturelles 57

Chapitre 5 : Insérer les jeunes dans la ville et dans la société 61
51. L'adaptation de l'école 62
52. L'insertion sociale et professionnelle des jeunes 65

Chapitre 6 : Relier le développement social au développement économique local 69
61. Les moyens d'action immédiats 69
62. Mais cette action a des limites 73

Chapitre 7 : Redonner une valeur urbaine aux quartiers 74
71. L'enjeu urbain 74
72. Des nouvelles politique urbaines à mettre en oeuvre 77

Chapitre 8 : Prévenir l'insécurité 82
81. Assurer un dispositif d'accueil des plaintes 83
82. Soutenir en priorité les victimes 84
83. Renouveler l'action à l'égard des jeunes en difficultés 85
84. Mettre en place un dispositif local de concertation 85

Chapitre 9 : Les modalités administratives et financières de la décentralisation 87
91. Les difficultés à résoudre 88
92. Le rôle de l'échelon régional 90
93. Le financement des opérations d'habitat social 92
94. Le devenir de la Commission Nationale 95

CONCLUSION 97

ANNEXES 99

INTRODUCTION

Au cours de l'été 1981, l'actualité mettait en lumière à partir d'incidents dans la banlieue lyonnaise, une nouvelle phase de ce qu'on a appelé la maladie des grands ensembles. Les médias diffusaient au pays, surpris et inquiet, l'image de ghettos formés d'individus et de familles rejetés de la ville et de la société dans un cadre de vie monotone, dégradé et sans âme.

L'ampleur politique à l'échelon national de ce phénomène a incontestablement surpris. Après les Minguettes à Vénissieux, on découvrait les quartiers Nord de Marseille, les quartiers insalubres de Roubaix, la cité du Haut-du-Lièvre à Nancy, la cité des 4000 à La Courneuve ...Dans l'appréhension populaire qui en a résulté se mêlaient confusément l'expression d'un sentiment d'insécurité, exploité par certains, la désignation des jeunes immigrés comme boucs émissaires, la crainte des élus face à une situation qu'ils ne maîtrisaient pas et dont ils ne s'estimaient pas responsables, l'inadaptation des mécanismes traditionnels de la prévention et de l'assistance sociale, l'inquiétude des organismes d'H.L.M. devant une dégradation accélérée de leur patrimoine.

La France allait-elle connaître elle aussi, à l'instar des Etats-Unis ou de l'Angleterre, ses quartiers à l'abandon et ses zones d'explosion sociale incontrôlée ? N'était-ce qu'un épiphénomène provoqué par la conjonction d'un été chaud, la nervosité réciproque de jeunes désoeuvrés et des responsables de l'ordre public, et l'inadaptation de l'habitat. Ou bien s'agissait-il d'un symptôme d'une crise profonde où la situation économique et la ségrégation urbaine conjuguaient leurs effets pour créer des menaces graves de désagrégation sociale, de fracture de la collectivité nationale ?

Face à cette situation, le Gouvernement a réagi en adoptant une approche nouvelle rompant avec les politiques antérieures oscillant entre le laxisme et la répression. Dès l'automne une première action était menée sur l'Est Lyonnais visant à résoudre les difficultés les plus immédiates. Puis le Premier Ministre annonçait au mois d'octobre 1981 la création d'une Commission Nationale, lors des Assises sur l'habitat social organisées à l'initiative de l'Union Nationale des Fédérations d'Organismes d'H.L.M.. Enfin le Plan intérimaire retenait un programme national prioritaire en faveur des quartiers dégradés.

La direction était donnée : il s'agissait bien de chercher à traiter les causes profondes de la dégradation physique et sociale de certains quartiers populaires, en s'appuyant sur une mobilisation collective de tous ceux qui, à un titre ou à un autre, étaient concernés par la vie de ces quartiers, à commencer par les habitants eux-mêmes.

Ce rapport est l'aboutissement de près d'un an d'action de la Commission Nationale. Celle-ci s'est déroulée sur trois fronts : une mission opérationnelle dans seize zones considérées dans un état critique justifiant une intervention exceptionnelle de l'Etat et un effort de solidarité nationale ; une réflexion et une expérimentation des orientations nouvelles à donner à la gestion des quartiers et à l'ensemble des politiques sociales dans leur dimension territoriale ; la préparation des conditions de prise en charge progressive par les régions d'une politique menée à titre transitoire par une instance nationale dont le terme était - et reste - fixé à la fin de 1983.

Ce rapport ne constitue à l'évidence qu'une étape. Malgré l'ampleur du travail effectué, il reste très insuffisant pour prétendre tant à la réussite opérationnelle qu'à la maturité des conclusions. Après plusieurs mois de mise au point, les premières mesures concrètes ne sont effectives que depuis l'été. D'autres, de plus grande portée, sont encore en préparation. Les habitants n'ont pas encore perçu un véritable changement de leurs conditions de vie, même si, ici où là, les premiers signes de détente ou d'amélioration se manifestent.

De même la définition d'une politique nouvelle généralisable au cours du 9ème Plan est loin d'être achevée. La diversité des domaines à prendre en compte, depuis la sécurité jusqu'aux transports en passant par l'école, le chômage des jeunes, la vie culturelle, la réhabilitation de l'habitat, n'a pas toujours permis de procéder à l'examen détaillé de l'ensemble des orientations et des mesures souhaitables. Mais surtout la volonté de construire cette politique de manière pragmatique et évolutive, en bénéficiant des premières expériences, en recherchant systématiquement la confrontation d'idées entre les habitants, les pouvoirs publics, les institutions concernées, ne favorisait pas une démarche rapide.

Néanmoins, en raison des enjeux politiques et sociaux d'une telle politique, de la nécessité de préparer dès maintenant les objectifs et les programmes du 9ème Plan, il est apparu opportun de respecter cette étape et de proposer d'ores et déjà au gouvernement des orientations et certaines dispositions. Elles sont incluses dans la seconde partie de ce rapport après un rappel des raisons qui ont conduit à adopter une politique nouvelle en faveur des quartiers d'habitat social et la présentation d'un premier bilan succinct de l'activité de la Commission.

PREMIÈRE PARTIE

GENÈSE ET BILAN DE LA COMMISSION NATIONALE

Chapitre 1

UNE POLITIQUE NOUVELLE EN FAVEUR DES QUARTIERS D'HABITAT SOCIAL

En engageant une politique volontariste en faveur des quartiers où vivent les populations les plus défavorisées, le Gouvernement n'a pas vraiment innové. Déjà, face à la dégradation de certains grands ensembles, le VIIème Plan avait retenu un programme prioritaire visant la réhabilitation des cités d'H.L.M.. Plus d'une cinquantaine d'opérations ont été ainsi conduites depuis 1977 dans le cadre de la procédure Habitat et Vie Sociale. Leurs principales caractéristiques étaient de chercher à associer étroitement les investissements à réaliser pour améliorer la qualité du bâti, le confort des logements et les actions concourant au développement de la vie du quartier : aménagement des espaces extérieurs, implantation d'équipements collectifs, animation sociale. Cette procédure a donc représenté une première tentative de décloisonnement des interventions administratives traditionnelles.

Bien que les résultats apparaissent inégaux et très différents d'une zone à l'autre, ces opérations ont permis une avancée significative dans le traitement conjugué des problèmes sociaux et de la dégradation du cadre bâti.

C'est à partir d'un premier bilan de ces opérations qu'est apparue la nécessité de définir une politique nouvelle (1). Deux raisons principales l'exigeaient : les limites des actions antérieures, particulièrement perceptibles dans un contexte de crise économique frappant en priorité les couches sociales habitant les zones concernées ; la mise en oeuvre de la décentralisation qui rendait nécessaire la transformation d'une procédure fortement dépendante de l'Etat. La nécessité d'élargir ce type d'intervention aux quartiers anciens, où se retrouvent les populations les plus pauvres, a conforté ce constat propre aux grands ensembles d'H.L.M..

11. LES LIMITES DE LA PROCEDURE HABITAT ET VIE SOCIALE

Dans l'ensemble les actions menées ont permis un renouveau du quartier, modifiant son aspect physique et parfois son image sociale. Mais leur efficacité est restée limitée en raison de certaines faiblesses manifestes. Elles ont pu être corrigées dans certains cas en tirant parti des premières expériences, grâce à une évolution constante de la procédure au cours des cinq dernières années.

(1) Cf. "Habitat et Vie Sociale, une procédure utile qu'il faut aujourd'hui dépasser". Dossier des Assises sur l'habitat social. Octobre 1981.

Les interventions physiques ont eu trop tendance à se concentrer sur l'amélioration du confort interne des logements au détriment de l'environnement du logement et des équipements d'accompagnement. Plus grave, le cadre de vie que constitue l'habitat et les équipements de voisinage est resté artificiellement séparé du reste de la vie sociale et économique des habitants : l'emploi, l'éducation, la formation professionnelle étaient, sauf exception, tenus à l'écart des programmes engagés. Chacun s'accorde aujourd'hui à reconnaître que ces domaines sont essentiels pour expliquer les difficultés de vie dans les quartiers.

La participation des habitants à la conception des opérations et au suivi de leur déroulement n'a guère eu le succès et les effets escomptés. Au comportement traditionnel des responsables locaux et des organismes gestionnaires s'ajoutent la méfiance des occupants face au changement provoqué en dehors d'eux. Il en a résulté une incapacité à reconnaître l'originalité et la spécificité des pratiques, des aspirations et des revendications des populations concernées, et donc à trouver des réponses qui leur soient adaptées. Pour les groupes sociaux présents dans certains quartiers, en majorité des travailleurs à statut précaire, des familles d'origine étrangère ou en marge du système socio-économique, l'animation sociale est apparue comme une tentative artificielle de les intégrer au sein d'un modèle de société qui les exclut par ailleurs.

Le degré d'engagement des élus locaux est resté très inégal, même s'il est devenu progressivement plus important. Cette attitude s'explique en partie par la mise à l'écart des élus locaux dès l'origine des grands ensembles : souvent imposés à la commune par l'Etat et les aménageurs, ils étaient ensuite gérés de manière autonome sans que, sauf volonté politique forte, les élus interviennent dans le choix des grandes options. Mais il est vrai aussi que l'exercice insuffisant de la responsabilité politique communale a nui à la conception et la coordination des actions. Elle n'a pas permis non plus d'intégrer la réalisation des opérations dans l'ensemble de la politique de l'urbanisme et du logement au niveau local, communal et intercommunal. Il était difficile, dans ces conditions, d'engager les actions les plus aptes à réinsérer les quartiers traités dans la ville en tenant compte des mécanismes du marché du logement et des effets des politiques d'attribution. Cet aspect essentiel a été le plus souvent négligé.

Enfin la procédure administrative est restée lourde et trop rigide malgré les mesures de déconcentration intervenues en 1980 : deux années sont nécessaires en moyenne entre la mise à l'étude d'une opération et l'approbation du dossier administratif : toute action est bloquée avant la conclusion du dossier. Par ailleurs, la volonté de remettre en cause les pratiques traditionnelles des partenaires locaux dans la conduite des opérations a peu affecté les comportements des administrations : la réglementation et la normalisation l'ont emporté sur l'innovation et la coopération. Même en cas de réussite de la concertation administrative pour l'élaboration du dossier, rien ne garantit sa poursuite après la décision d'approbation. C'est la conséquence à la fois de l'accent mis dans la procédure sur la préparation du dossier et de l'obligation de solliciter les subventions sans considération de la programmation des différentes réalisations.

12. DES PROCEDURES D'INTERVENTION SUR LES QUARTIERS ANCIENS SANS VISEE SOCIALE

Les quartiers anciens vétustes sont les corollaires des grands ensembles dégradés. Zones refuges pour les populations les plus pauvres, auxquelles même l'accès à une H.L.M. est souvent impossible, ils ne connaissent apparemment pas la situation de crise violente de certains quartiers périphériques. Et pourtant les phénomènes sociaux qu'on y rencontre n'en sont pas moins graves. Ils sont atténués par les modes d'occupation diffus des logements, la parcellisation de la propriété, une moindre dimension des quartiers, la plus grande faculté de circulation dans l'ensemble de la ville. Mais l'image négative de zones ghettos peut aussi bien être associée au quartier de la Goutte d'Or à Paris, au quartier de l'Ariane à Nice, au quartier St-Michel à Bordeaux qu'à la cité des Minguettes de Vénissieux ou au quartier du Neuhof à Strasbourg.

Face à elle, les réponses opérationnelles sont partielles, sectorisées. Elles ne permettent pas de prendre en compte la dynamique sociale des quartiers, sauf lorsqu'existent un effort exceptionnel de la municipalité ou une lutte active des habitants comme à Roubaix.

Les procédures d'intervention sur les quartiers anciens sont multiples. Elles se sont ajoutées les unes aux autres, sans s'exclure, par sédimentation : rénovation urbaine, restauration immobilière, résorption de l'habitat insalubre, opération programmée d'amélioration de l'habitat. Aucune d'entre elles ne traite un quartier ancien dégradé dans sa globalité. Tandis que la rénovation urbaine avait pour principal effet de chasser les habitants, la restauration immobilière privilégiant la conservation architecturale, oubliait même qu'ils existaient. La résorption de l'habitat insalubre a représenté une étape nécessaire dans la suppression des bidonvilles. Mais lorsqu'elle était conçue et mise en oeuvre hors d'un projet social associant l'action urbaine et l'insertion des populations, elle pouvait être interprétée comme une tentative vaine d'éradication des problèmes sociaux par le simple anéantissement de l'image physique qui en était donnée.

Seule l'opération programmée d'amélioration de l'habitat créait le cadre de relations contractuelles multiples définissant une action d'ensemble sur un quartier en fonction des choix de la collectivité locale. Elle est vite devenue une procédure normalisée, basée sur le volontariat des propriétaires privés, bien adaptée au traitement des quartiers où les enjeux sociaux sont modérés et la valorisation du patrimoine bâti le moteur principal du renouveau.

13. LES ORIENTATIONS NOUVELLES DEFINIES EN 1981

Elles ont été esquissées dans le Plan intérimaire puis précisées progressivement par de multiples déclarations gouvernementales (1). Fondées sur l'examen critique des politiques antérieures, elles comportent trois axes principaux qui sont succinctement rappelés :

(1) Cf. Notamment le discours du Premier Ministre aux Assises sur l'habitat social. Octobre 1981.

- *Agir sur les causes de la dégradation des quartiers autant que sur la dégradation elle-même.* Celle-ci a pour origine, la concentration des populations les plus démunies dans certaines zones et l'exclusion sociale induite par la crise économique. En déstabilisant la société et notamment les jeunes par le chômage, en créant de nouvelles catégories de pauvres, en développant ce que certains appellent la précarité, cette crise a rendu particulièrement critique la situation de ces zones, déjà vulnérables en raison d'un urbanisme mal conçu.

L'habitant n'est donc que le réceptacle d'un problème aigu de société. Mais c'est un problème qui porte sur des situations bien réelles (la pauvreté, le chômage, l'échec scolaire, etc) liées entre elles de manière complexe, auxquelles il faut faire face globalement. Une amélioration du cadre bâti, pour nécessaire qu'elle soit, serait vaine si des remèdes n'étaient pas simultanément apportés aux situations sociales existantes. Il s'agit d'un rééquilibrage des priorités significatif : la solution aux problèmes d'emploi, d'éducation, de formation professionnelle devient une question essentielle à côté des actions sur le cadre de vie.

- *Faire des habitants des acteurs du changement.* L'assistance a été longtemps la forme traditionnelle de l'action sociale. On a pu constater ses limites et ses échecs. Une famille assistée dans tous les comportements de sa vie perd toute notion de responsabilité. Une population d'un grand ensemble quadrillée par les travailleurs sociaux, assistée dans tous ses actes collectifs, pour laquelle le seul refuge d'autonomie est l'intimité du logement, sera au mieux passive, au pire manifestera son rejet face à toute perspective de réhabilitation de son quartier. De toutes façons la détérioration des rapports sociaux ne sera pas enrayée.

Aucune assistance n'est efficace si les intéressés eux-mêmes ne prennent pas en charge leur projet de transformation. Substituer à une politique d'assistance une politique de développement économique et social revient à opérer ce mouvement d'appropriation collectif. La conduite des opérations doit alors reposer sur la volonté de prendre appui sur les identités sociales et culturelles des différentes couches sociales, sur la reconnaissance des habitants comme partenaires, dotés d'un véritable pouvoir, sur leur participation réelle aux décisions.

C'est une remise en cause difficile des comportements des collectivités locales, des organismes sociaux, des gestionnaires de logements. C'est surtout une remise en cause qu'il ne suffit pas de décréter. Seul un long processus, créant les conditions d'une expression des habitants, capable ensuite de les gérer en assumant les déceptions comme les conflits inéluctables, peut y parvenir.

- *Rendre les collectivités locales responsables des opérations.* Selon l'esprit de la décentralisation mise en oeuvre par le Gouvernement, les conditions de la vie locale sont l'affaire des municipalités. L'initiative de toute action dans ce domaine leur revient. Le rôle de l'Etat peut être de les aider ou de les soutenir mais non pas de se substituer à leur responsabilité.

Il est clair dans cette perspective que la conception et la réalisation d'une opération globale de développement d'un quartier existant s'inscrivent parfaitement dans l'exercice de cette responsabilité. A la différence des expériences passées, l'initiative des collectivités locales doit être déterminante. C'est à leur demande et sur la base de leur diagnostic que doivent être élaborés des programmes d'action. C'est à elles qu'il revient d'en conduire la mise en oeuvre et d'assurer la coopération nécessaire de l'ensemble des intervenants.

L'application de ces orientations s'est traduite par la création de la Commission Nationale chargée de veiller à l'exécution d'un programme du Plan intérimaire portant sur le développement social des quartiers. L'aspect paradoxal d'une telle décision dans un contexte de décentralisation et le caractère innovant de son fonctionnement ne rendent pas inutile le rappel du rôle confié à la Commission et de ses modalités d'action.

14. LE ROLE ET LES MODALITES D'ACTION DE LA COMMISSION NATIONALE

La création de la Commission Nationale a été annoncée par le Premier Ministre lors des assises de l'Habitat Social qui se sont déroulées le 28 octobre 1981 et confirmée par une délibération du Conseil des Ministres le 23 décembre 1981.

La Commission est chargée de poursuivre deux objectifs :

- engager, sur la base de ces orientations nouvelles, des plans de développement économique et social dans une quinzaine de quartiers d'importance nationale ;

- réfléchir aux conditions d'une politique globale décentralisée visant au-delà des premières zones traitées l'ensemble des quartiers d'habitat social qui appellent une action globale et diversifiée.

La composition de la Commission reflète la volonté délibérée du Gouvernement d'associer des personnalités et des organisations extérieures à l'administration à cette double tâche et de provoquer ainsi une démarche ouverte et innovante. La Commission est composée à cet effet non seulement des représentants des ministères concernés mais également d'élus, de syndicalistes, de représentants des habitants, de praticiens et de gestionnaires sociaux. Cette pluralité se retrouve au sein de l'organe exécutif de la Commission chargé de l'examen préalable des dossiers, de la coordination administrative et du concours aux collectivités locales.

En revanche, il a été clairement spécifié que l'existence, sous cette forme, de la Commission était liée à l'exécution du Plan intérimaire. Au-delà de 1983, une nouvelle organisation institutionnelle devrait naître du dispositif régionalisé à constituer pour le 9ème Plan.

D'autre part la commission nationale doit veiller à coordonner l'action interministérielle mais non se constituer en administration parallèle.

A cet égard , la Commission n'a pas disposé en 1982 de moyens financiers propres. Par instruction du Premier Ministre les administrations ont été invitées à mettre à la disposition des actions conduites par la Commission des concours financiers, logistiques et intellectuels et à respecter dans la programmation de leurs moyens, à tous les échelons de l'action administrative, la priorité à accorder à ces actions.

L'action de la Commission est, bien entendu, fondée sur l'approche politique nouvelle des problèmes auxquels elle est confrontée : l'insécurité, la dégradation des logements, la détérioration des rapports sociaux dans la ville sont certes la conséquence d'une croissance urbaine désordonnée. Mais elles ont surtout pour origine le dévelopement du chômage, l'insuffisance des acquis scolaires, les difficultés d'insertion sociale et culturelle des minorités. C'est en s'attaquant à ces causes premières que le phénomène peut être enrayé. Par une action globale et de longue durée, il faut créer les conditions d'un véritable développement économique et social de ces quartiers.

- *Une action globale :* les programmes engagés devront porter non seulement sur la transformation du paysage urbain et la réhabilitation des logements, mais aussi sur l'éducation, la formation professionnelle, l'emploi, la santé, la vie sociale et culturelle, l'action judiciaire et policière.

- *Une action de longue durée :* il a fallu plus de dix ans pour produire la situation actuelle. Il en faudra probablement autant pour redonner à ces quartiers une place vivante dans la ville. A court terme, il s'agit de remédier aux difficultés les plus immédiates. Mais cette action devra être poursuivie de manière tenace si l'on veut changer de manière irréversible les tendances actuelles. Elle devra être poursuivie en associant les régions et les départements qui devront normalement, dans le cadre de la décentralisation, prendre le relais de l'action de la Commission Nationale.

Dès son démarrage, la Commission a défini quelques principes d'actions :

- *la responsabilité des communes à l'égard des actions* à entreprendre. La Commission Nationale ne saurait se substituer à des volontés locales défaillantes. Aucune action ne sera entreprise sans un engagement marqué des responsables politiques locaux. Dès l'installation de la Commission, le président et l'exécutif de la Commission se sont rendus dans chaque ville pour mettre au point les modalités d'exercice de cette responsabilité politique.

Cela s'est notamment traduit par la nomination du maire ou d'un adjoint délégué à la présidence d'une commission locale chargée de concevoir et de veiller à l'exécution du programme opérationnel.

- *la participation, aux côtés de la collectivité locale, de l'ensemble des partenaires concernés :* administrations, organismes sociaux, gestionnaires de logements, associations d'habitants, etc. Ces partenaires sont membres de la commission locale. Une concertation permanente, qui n'exclut pas la confrontation, existe entre les habitants et les responsables locaux.

- *une coordination administrative très étroite.* La Commission Nationale assure une coordination administrative au niveau central. Il est nécessaire d'obtenir également une coordination sur le terrain de l'ensemble des services administratifs. Chaque Commissaire de la République a désigné auprès de lui un adjoint chargé de superviser l'action des services relevant de l'autorité préfectorale et d'être l'interlocuteur immédiat du maire ou des organisations locales.

- *l'adaptation pragmatique des normes et des règlements.* La recherche de solutions innovantes et parfois exceptionnelles aux problèmes posés passe par l'émergence de comportements et de pratiques adaptés aux situations rencontrées de la part de tous les acteurs concernés et en premier lieu l'Etat. Ainsi il a été convenu que ses services admettent la remise en cause de certaines normes ou certains règlements, reconsidèrent les modes de financement traditionnels, substituent progressivement le contrôle a postériori et l'évaluation des résultats au contrôle a priori, soutiennent en définitive la volonté de cette adaptation permanente et empirique plutôt que d'imposer sans discussion le maintien des règles traditionnelles.

Chapitre 2

UN PREMIER BILAN DE L'ACTION OPÉRATIONNELLE

La Commission Nationale n'existe que depuis dix mois. Les négociations avec les villes datent de moins de huit mois. Les premières actions se sont engagées avant l'été. Certaines sont encore en cours de mise au point.

Il serait donc prématuré de prétendre évaluer les résultats de l'action de la Commission. Le bilan présenté ici est plus modeste et très partiel. Il a surtout pour but de montrer les premiers acquis de l'action menée et de déceler les carences, les imperfections, les dérapages par rapport aux intentions initiales (1).

21. LES ACQUIS

211. La création d'une dynamique locale

Même s'il apparaît peu perceptible, le facteur le plus positif enregistré depuis six mois est l'émergence d'une dynamique locale en faveur de ces quartiers et de leurs habitants. La situation antérieure se caractériserait le plus souvent par le désintérêt affiché par les institutions locales à leur égard. L'enclavement de la plupart de ces quartiers n'est pas seulement géographique, il est aussi institutionnel, voire politique. S'il s'agit d'un quartier d'H.L.M., il est encore souvent considéré comme la propriété de l'organisme gestionnaire et traité comme un territoire extra-municipal.

Les contacts entre la Commission Nationale et les partenaires locaux ont toujours eu pour effet de susciter l'adhésion de partenaires qui ne se sentaient pas concernés auparavant ou qui ne voyaient pas l'intérêt d'une coordination. Ils ont permis d'associer dans un même projet, sur un même lieu les niveaux local et national, réduisant ainsi les délais de négociation et accélérant les prises de décision des financements.

(1) Des informations détaillées sur l'état d'avancement de chaque opération à la date du 1er octobre sont fournies dans un rapport distinct, disponible auprès du secrétariat général de la Commission.

Une telle démarche ne peut être qu'exceptionnelle,justifiée par le caractère prioritaire et temporaire des interventions de la Commission. Mais il serait souhaitable qu'une fonction d'interpellation réciproque des responsables locaux et d'une instance nationale soit maintenue quand la décentralisation des moyens sera effective.

Cette dynamique a permis d'imposer la responsabilité politique effective de la municipalité, de provoquer la coordination effective des services extérieurs de l'Etat en y associant ceux dépendant du Recteur ou du Procureur de la République. Des institutions qui se sentaient isolées ou s'étaient elles-mêmes isolées comme les organismes d'H.L.M. ou les travailleurs sociaux se sont trouvées confortées dans leur action ou entraînées dans un projet global.

La Commission a incité à la constitution d'une commission locale, composée à l'image de la Commission Nationale et chargée d'orienter la conception de l'opération, de suivre son déroulement et d'en évaluer les résultats. Cette Commission n'existe pas encore formellement dans tous les sites. Lorsqu'elle a été mise en place, le principe de la participation des habitants et de leur rôle a pu être posé et examiné publiquement. Une solidarité de fait entre tous les partenaires a ainsi été forgée.

La Commission locale favorise également la transparence des décisions. Elle permet de révéler aux yeux de tous les blocages administratifs ou financiers existant, les démarches incohérentes, les renvois injustifiés de responsabilité qui sont trop souvent le lot commun de ces opérations complexes. La nécessité de traiter publiquement ces problèmes incitent à trouver des solutions rapides, sous peine de ne pouvoir mettre en oeuvre le programme annoncé.

212. Les premières mesures opérationnelles

Les principes qui ont guidé la mise au point des programmes d'action en 1982 expriment tous la volonté d'une action diversifiée et concertée. L'articulation entre l'habitat, l'action sociale, la scolarisation, l'insertion sociale et professionnelle, la sécurité est présente dans tous ces programmes. Par commodité les actions menées dans les seize zones qui constituent le champ d'intervention de la Commission en 1982 ont été classées en quatre rubriques :

L'insertion sociale et professionnelle des jeunes

Dans toutes les zones se met en place une mission locale d'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Résultant d'une proposition de M. Bertrand Schwartz dans son rapport au Premier Ministre d'octobre 1981, ces missions sont désormais réalisées dans le cadre de l'ensemble de l'action gouvernementale en faveur des jeunes. Elles sont établies en priorité dans les zones les plus défavorisées.

Ce sont des associations placées sous la responsabilité des collectivités locales. Le personnel est composé pour partie de fonctionnaires mis à disposition de l'association. Elles ont un triple rôle :

- répondre à l'ensemble des demandes formulées par les jeunes (formation, emploi, logement, culture, justice,...) ;

- animer les réseaux d'accueil et d'orientation des jeunes ;

- être une structure d'innovation sociale et économique apte à concevoir, proposer ou expérimenter des formules mieux adaptées à l'insertion des jeunes (ouverture de nouvelles filières de formation, création d'activités économique, promotion de nouvelles activités culturelles, etc..).

Dans toutes les zones, les missions locales ont été agréées et ont pu commencer à fonctionner en bénéficiant de subventions de l'Etat. L'aide de l'Etat à cette action représente plus de 3 millions de F pour le second semestre de cette année et s'élèvera à 7,5 millions de F en 1983.

Le Ministère des droits de la femme et le Secrétariat d'état aux immigrés apportent une aide particulière, en complément des subventions normales de l'Etat, pour assurer une prise en charge efficace des jeunes femmes et des jeunes immigrés.

Le projet social, éducatif et culturel

Les actions dans ce domaine sont très diverses.

En matière éducative, la Commission a veillé à la mise en place des zones d'éducation prioritaires (ZEP), impulsées par le Ministère de l'éducation nationale pour lutter contre les inégalités scolaires et remédier aux carences territoriales les plus manifestes de l'appareil scolaire. Cette action consiste à renforcer l'action éducative dans les zones où le taux d'échec scolaire est le plus élevé, à définir un projet éducatif et des méthodes pédagogiques adaptées aux couches sociales concernées et à relier étroitement l'activité scolaire à l'amélioration de l'ensemble des conditions de vie des enfants et des parents.

Depuis la rentrée scolaire, ce dispositif est en place. Même si tous les moyens supplémentaires souhaités par les communes n'ont pu être fournis, il marque une novation profonde dans le traitement des problèmes sociaux en accordant une attention prioritaire au rôle social de l'école.

En matière de santé et d'action sociale, les mesures portent :

- sur la création d'équipements diversifiés (haltes-garderies, centres de la petite enfance, centre d'hygiène sociale, restaurants pour enfants, etc.) ;

- la création de postes permettant de renforcer ou de créer des actions de prévention (santé scolaire, toxicomanie, alcoolisme, éducation sanitaire des familles, hygiène alimentaire) ;

- la coordination des différents services d'action sociale. C'est une condition indispensable à l'efficacité des mesures sociales. Des négociations sont en cours pour établir des conventions locales entre les différents partenaires de l'action sociale (direction départementale, caisses d'allocations familiales, bureau d'aide sociale) et désigner un coordinateur territorial de leurs interventions.

Les actions culturelles sont très diverses. Outre les animations déjà réalisées pendant l'été, elles portent par exemple sur :

- le développement de l'accès à la lecture par la construction ou l'extension d'équipements (bibliothèque enfantine, bibliothèque municipale) et des activités d'animation autour du livre : Grigny, La Seyne, Grande-Synthe, Dreux ;

- le renforcement des équipes théâtrales (animation de quartiers, création théâtrale, école du cirque à Grenoble, salle de spectacle à Grande-Synthe) ;

- l'expression musicale (salle de musique insonorisée à Orly, ateliers musicaux à la Courneuve, etc.) ;

- la constitution d'un patrimoine culturel : musée de la culture ouvrière à Grande-Synthe, projet d'éco-musée à Roubaix ;

- la communication audiovisuelle : création d'un centre audiovisuel à Grenoble, construction d'une médiathèque et d'une cellule audiovisuelle à Grande-Synthe, animation audiovisuelle en milieu scolaire à Marseille ;

- la communication sociale, journal de quartier à Roubaix, projet de télévision locale par réseau cablé à Grande-Synthe et Nancy.

Grâce à l'appui financier du Ministère des droits de la femme des actions particulières en faveur des femmes ont été engagées : création de centres d'information des droits de la femme, stage de formation destinés aux femmes, accueil des femmes isolées, etc..

Au total, l'ensemble des actions qui seront engagées d'ici la fin de l'année dans le domaine social, éducatif et culturel bénéficient de subventions de l'Etat d'un montant de 25 millions de F environ, non compris les créations de postes.

La transformation urbaine des quartiers

Dans toutes les villes, des projets de transformation urbaine des quartiers et de réhabilitation des logements sont en cours de préparation.

Les projets concernent à la fois le cadre bâti, l'aménagement des espaces extérieurs, les transports collectifs et la desserte de zones. Ces projets s'accompagnent de l'étude de mesures destinées à améliorer la gestion sociale des logements et l'ensemble de la gestion urbaine.

Concernant les logements, les mesures prioritaires portent sur l'amélioration de l'entretien courant des immeubles, les conditions de confort des logements (en particulier l'isolation phonique et le chauffage), la réutilisation des rez-de-chaussée, la réfection des parties communes.

Des interventions plus lourdes sont en cours d'étude. Ainsi à Vénissieux un projet de recomposition d'ensemble d'un quartier de la ZUP (Monmousseau) est actuellement élaboré. Il comporte à la fois la destruction d'immeubles et la réhabilitation de certains autres. Des projets de même nature sont étudiés à Roubaix, La Courneuve, Grande-Synthe.

Les propositions sur l'aménagement des espaces extérieurs portent sur la réalisation de cheminements piétonniers (Dreux, Vénissieux, Nancy, Marseille), d'aires de jeux ou de repos (Grenoble, Orly, Dreux, La Courneuve), d'espaces verts (Dreux), de jardins familiaux (Vénissieux) de place publique (Grande-Synthe, Vénissieux), de carrefours(La Seyne), de parkings (Creil, Orly-Choisy).

Pour les transports, les actions portant sur les liaisons entre le quartier et la ville sont en cours de réalisation, par une amélioration de la la fréquence des dessertes de week-end et le soir (Vénissieux, Nancy, Grigny, Mantes-la-Jolie), l'aménagement de la voirie (Mantes-la-Jolie), par la mise à l'étude de système de minibus ou de métro (Vénissieux).

Les projets font une large part à l'insertion de services publics ou privés tels que P et T, mairieannexe, centre administratif, marché (Nancy), transformation d'un parking en salle polyvalente (La Seyne-sur-Mer), complexe socio-culturel (Grande-Synthe).

La réalisation des équipements et la réhabilitation des logements sont complétées par des actions portant sur la gestion des quartiers :

- la gestion de l'opération proprement dite : logements tiroirs, aide en relogement (Roubaix), relogement à l'intérieur du quartier ;

- les modalités d'attribution des logements : constitution de commission d'agglomération (Vénissieux) ;

- l'aide aux familles en difficulté (La Courneuve) ;

- les modalités d'entretien des espaces : rétrocession des espaces extérieurs par les OPHLM aux villes, système de ramassage des ordures, éclairage public (La Seyne-sur-Mer).

Les offices d'H.L.M. élaborent également à Marseille, Lyon, Mantes-la-Jolie, Creil, Nancy, Orly de nouvelles politiques de gestion de leur patrimoine (matériaux à utiliser dans les parties communes, embauche de personnel maghrébin, création de logements de gardiens, participation des habitants à la gestion).

Globalement, en 1982, les subventions de l'Etat à l'ensemble des actions d'amélioration des logements et de transformation urbaine des quartiers s'élèveront à 125 millions de F.

La sécurité publique

Il a été décidé d'affecter 580 postes supplémentaires à l'ensemble des seize quartiers. Ce personnel sera mis en place progressivement d'octobre 1982 à mars 1983, en privilégiant le montage d'équipe d'ilôtiers.

Simultanément, la Commission, avec l'appui des ministères concernés, a cherché à promouvoir et à diffuser des expériences d'action policière préventive, à établir des relations plus étroites entre les représentants locaux de la police, de la justice, des mairies et des travailleurs sociaux. C'est ainsi qu'à Orly et Choisy, La Seyne, La Courneuve, Creil, Grande-Synthe des contacts sont pris pour aboutir comme à Dreux, Marseille et Roubaix à des commissions de prévention. Elles élaborent des plans de prévention de l'insécurité bénéficiant du concours de chaque institution.

Enfin le Ministère de l'intérieur et de la décentralisation a établi une politique de formation des personnels de police destinée à mieux les préparer à l'accueil des femmes dans les commissariats, au dialogue avec les jeunes et avec les immigrés.

22. LES OBSTACLES RENCONTRES

Ils sont nombreux et souvent la contrepartie d'une action qui s'est délibérément engagée sans règles du jeu clairement établies, en privilégiant le pragmatisme et l'expérimentation. Mais ils sont aussi l'expression d'une difficulté des administrations et des institutions à s'adapter au changement de politique et à favoriser les démarches innovantes. Ils sont dus aussi dans certains cas à des insuffisances ou des lacunes dans les modalités d'application de certaines politiques gouvernementales.

Une globalité artificielle des programmes

Les projets soumis à la Commission correspondent plus souvent à une juxtaposition d'objectifs et de mesures sectorielles qu'à un ensemble intégré et cohérent de propositions ordonnées selon quelques objectifs.

Le temps a manifestement manqué au cours de cette première phase pour constituer des dossiers plus satisfaisants. C'est ainsi qu'une cohérence d'ensemble a pu être plus facilement élaborée lorsque les villes étaient déjà engagées depuis plusieurs années dans l'étude d'une opération Habitat et Vie Sociale.

Mais l'explication n'est pas suffisante. La globalité dans l'action est encore un slogan plus qu'une réalité. Cela semble lié pour partie à l'imprécision de la notion de développement social et à l'ambiguité

des objectifs recherchés. Mais les efforts pour atteindre une plus grande globalité des projets, pour favoriser l'interaction des mesures, se heurtent à une organisation fonctionnelle et non territoriale des différents intervenants.

A l'unité de la vie quotidienne des individus et des groupes sociaux répond la division par domaine, secteurs ou fonctions des municipalités, de l'Etat, des institutions.

Ainsi, même lorsque les responsables locaux parviennent à définir des objectifs généraux cohérents, ils s'articulent mal à des propositions concrètes liées aux modes de financement, aux capacités d'action de tel organisme, à la délégation de pouvoir de tel conseiller municipal. Il en résulte des propositions peu finalisées et mal coordonnées entre elles.

Dans ces conditions, l'organisation du processus opérationnel est une donnée prioritaire de ce type d'action. Le caractère global des interventions vis-à-vis des habitants concernés sera atteint plus, croyons-nous, par l'organisation du système d'acteurs, les modalités de la gestion opérationnelle, l'expression des demandes sociales que par la recherche d'une cohérence formelle entre moyens et objectifs.

Des responsabilités encore mal clarifiées

Au-delà du dialogue souhaitable et positif entre partenaires locaux et entre administrations d'Etat, la coopération ne peut être efficace si les responsabilités de chacun ne sont pas clairement définies et assumées. Il existe un risque bien réel que la concertation ait pour effet de diluer les responsabilités et le pouvoir de chacun, de stériliser les capacités de propositions, de provoquer un processus d'attente réciproque dans lequel chacun a tendance à renvoyer sur l'autre les blocages ou les décisions difficiles.

Cette difficulté ne peut se régler au stade actuel par la définition d'un ensemble détaillé de règles et de compétences. Dans la phase de démarrage d'une opération, la recherche d'une collaboration entre les différents partenaires locaux, la suppression des domaines réservés doit être privilégiée au risque d'une certaine confusion des rôles. Mais quelques principes doivent être d'entrée de jeu affirmés et respectés :

- la responsabilité politique des municipalités dans la conduite de l'ensemble de l'opération ;

- la responsabilité financière des institutions ou des organismes qui engagent des moyens propres et en supportent éventuellement la sanction ;

- la concertation préalable avant toute prise de décision majeure ;

- le droit d'interpellation ou d'évocation de tout partenaire concerné auprès de la commune ou de l'Etat.

Pour que ce processus fonctionne, il est nécessaire que chaque partenaire, y compris l'Etat, joue pleinement son rôle, défende ce qui lui apparaît comme devant rester de sa responsabilité et que la commission locale puisse jouer, sous l'autorité du maire, un rôle de régulation des conflits et de lieu de négociation.

La résistance au changement et à l'innovation

L'innovation ne constitue pas une finalité en soi. Mais il est vrai que le traitement des problèmes complexes auxquels nous sommes confrontés exige un double effort d'adaptation et d'imagination. A cet égard, malgré des tentatives méritoires, les orientations nouvelles de la commission sont loin d'innerver l'ensemble des intervenants dans les opérations, qu'il s'agisse des collectivités locales, des organismes sociaux, des organismes d'H.L.M., des associations et des services de l'Etat lui-même.

Cette résistance se marque par exemple par :

- le refus des communes d'appliquer à leur propre gestion municipale les caractéristiques de priorité financière et de coordination des services administratifs qui seront exigées de l'Etat ;

- une participation encore très modeste des habitants : la recherche de la participation du mouvement associatif organisé ou spontané de la part des responsables locaux reste insuffisante et, lorsqu'elle existe, trop souvent formelle ;

- la mobilisation insuffisante de certaines institutions pour remédier en urgence aux problèmes les plus graves : absence de politique rigoureuse d'entretien de certains organismes d'H.L.M., repli corporatiste de certains organismes sociaux, absence d'expression des organisations syndicales sur les aspects de la formation professionnelle, de l'emploi local ou de la gestion de la contribution du 1 % logement à l'effort de construction ;

- l'inertie administrative : la nécessité et la capacité d'innovation ne sont pas encore assumées par la totalité des services administratifs, au niveau central comme local. Ceux-ci ont encore trop tendance à veiller au respect des normes et des règlements plutôt qu'à rechercher prioritairement les réponses possibles aux questions soulevées. Face à l'ampleur des problèmes et à l'attente suscitée par cette politique, il doit être reconnu et admis qu'un véritable travail militant doit être entrepris. Si l'on n'y parvenait pas, le découragement et le fatalisme ne manqueraient pas de gagner ceux-là même, élus ou techniciens municipaux, enseignants, travailleurs sociaux, gestionnaires, qui sont déjà très présents sur le terrain et sont prêts à apporter leur contribution à un mouvement de plus grande ampleur.

Les modalités d'application de certaines politiques gouvernementales

La Commission Nationale n'a pas vocation à s'ériger en juge ou en instance d'évaluation de l'ensemble des politiques gouvernementales qui sont peu ou prou concernées par son action. Mais elle ne peut manquer de constater les difficultés rencontrées dans leur application territoriale. Les plus significatives d'entre elles sont rapidement évoquées ici car la troisième partie du rapport les reprend sous forme de propositions d'adaptation. Ces difficultés affectent notamment l'application de :

- *la politique des zones d'éducation prioritaire :* conçues pour promouvoir un projet éducatif mieux adapté aux élèves les plus touchés par l'échec scolaire et pour lutter contre la reproduction des inégalités par l'école, les ZEP ont été souvent considérées simplement comme une opportunité de renforcement des moyens en personnel des établissements. Il en a résulté une déception certaine compte tenu de la marge limitée d'accroissement ou de redéploiement des moyens de l'Education Nationale. Par ailleurs, la participation de tous les partenaires du milieu éducatif, parents d'élèves, collectivités locales, organisations syndicales, etc. se réalise difficilement. L'éducation reste un des domaines les plus sensibles à l'ouverture des frontières institutionnelles et les plus réservés à accepter une confrontation entre tous les partenaires concernés.

- *la politique de formation des jeunes :* à l'inverse de l'éducation dans le domaine de la formation professionnelle, la concertation entre les représentants de l'Etat et les partenaires sociaux fonctionne depuis de longues années. En revanche, la mise en oeuvre du programme de formation professionnelle des jeunes se heurte, dans les quartiers populaires, à une segmentation par tranche d'âge et par public des destinataires des actions prévues. Classer les besoins en formation des jeunes selon qu'ils ont de 16 à 18 ans, de 18 à 21 ans ou de 21 à 25 ans est peut-être une nécessité dans la préparation nationale d'un programme. Mais c'est totalement inadapté aux situations concrètes observées et contraire à la nécessité d'individualiser au maximum les choix de formation offerts aux jeunes. Une plus grande souplesse est requise pour l'application de ce programme ;

- *la politique de l'immigration :* une coordination des services administratifs et des ministères ayant en charge à des titres divers la politique de l'immigration, Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, Ministère des Affaires Sociales, Secrétariat d'Etat aux Immigrés, Ministère de la Justice, s'impose à la fois pour connaître en toute clarté la politique du Gouvernement en la matière, tenir un discours cohérent et complémentaire aux interlocuteurs de l'Etat sur un sujet aussi sensible, veiller à ce que l'action des maires, chargés d'établir certains actes administratifs à l'intention des immigrés s'inscrive bien dans l'action gouvernementale ;

DEUXIÈME PARTIE

PROPOSITIONS POUR UNE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT SOCIAL DES QUARTIERS

- *la politique de conventionnement du patrimoine immobilier réhabilité* (H.L.M. et privé). Des aménagements importants ont été apportés au dispositif de conventionnement régi par la loi de 1977 sur l'aide au logement. Ils ont supprimé les défauts les plus criants et notamment le mécanisme applicable aux H.L.M. conduisant à une augmentation automatique des loyers en cas de conventionnement. Il reste que le maintien de l'ensemble des dispositions législatives, la complexité des dispositifs actuels qualifiés de temporaires, la difficulté à établir une réelle politique contractuelle entre l'Etat et les organismes d'H.L.M. (1) ne facilite pas le montage des opérations de réhabilitation et la participation de la population à la conception des travaux. Le conventionnement reste encore souvent assimilé purement et simplement à une augmentation des loyers jugée insupportable.

(1) Depuis le début de cette année des contrats d'objectifs liant l'Etat, les Collectivités locales et les organismes d'H.L.M. ont pu être signés, amorçant les bases d'une nouvelle politique contractuelle qu'il reste à généraliser.

Comment passer d'une stratégie de crise, à laquelle correspond la création de la Commission Nationale, à une réponse plus générale au problème du devenir des quartiers populaires dans une perspective de changement social ? L'accent mis sur le fonctionnement et la gestion montre bien qu'un cadre institutionnel explicite et nouveau pour l'ensemble des intervenants revêt un caractère prioritaire. Ce nouveau type d'intervention devra constituer une alternative à la logique fonctionnelle et sectorielle qui a prévalu jusqu'à présent.

Même s'il ne peut, par définition, exister de recettes miracles ou des modes d'emploi pré-établis, une logique opérationnelle forte doit s'imposer à toutes les instances. Cette logique repose sur un choix politique marqué : la démocratisation de la vie locale et de l'administration communale. Le premier chapitre en décrit les principaux éléments.

L'application de cette stratégie passe par l'élaboration de plans de développement économique et social élaborés au niveau d'un quartier, d'une commune ou d'une agglomération. Le contenu de ces plans doit obéir à plusieurs impératifs, d'ordre urbain, culturel, social et économique.

A la lumière des expériences connues ainsi que des travaux des différents groupes associés à la Commission, des propositions précises visant à assurer la réalisation de ces objectifs sont faits dans les chapitres suivants. Le dernier détaille les modalités administratives et financières à mettre en place pour la décentralisation de cette politique d'ensemble à l'égard des zones urbaines défavorisées. Ces modalités devraient constituer l'ossature d'un programme prioritaire du 9ème Plan.

Chapitre 3

DEMOCRATISER LA GESTION DE LA VILLE

Il y eut le temps des aménageurs et des bâtisseurs qui urbanisèrent la France, puis celui des animateurs et des travailleurs sociaux qui équipèrent les nouveaux quartiers, et celui de la rénovation, de la restauration, de la réhabilitation.

Et ce fut le temps de la dislocation de la ville et de l'exclusion d'une partie de ses habitants.

Il faut que vienne l'ère de ceux qui sauront faciliter la vie dans la cité, créer une valeur d'usage des équipements, faciliter les relations entre les groupes sociaux.

Dans cette recherche il n'y a pas de professions privilégiées, de monopole du savoir, de niveau hiérarchique, de base arrière. Pour réussir ce défi il faut une mobilisation de tous ceux qui veulent faire accéder au droit à la ville tous ceux qui en ont été écartés. Ce dynamisme doit s'inscrire dans une nouvelle organisation politique et technique de toutes les instances qui gèrent ces situations.

Pour l'instant, beaucoup ont retenu de la crise les aspects économiques, la restructuration des secteurs industriels, la disparition d'usines, les licenciements de salariés.

Le temps est venu pour tous ceux qui, à un degré ou à un autre, gèrent la ville, de comprendre que la crise est autant culturelle, sociale, urbaine qu'économique.

Cette affirmation, qu'il est de bon ton d'entendre, a des conséquences qui ne sont pas encore perçues et encore moins mises en oeuvre. Ces projets de développement nécessitent des moyens supplémentaires pour réparer dix ou quinze ans d'injustice ou de gestion normalisée, pour qu'enfin on fasse plus pour ceux qui ont moins. *Mais on ne réduira pas les inégalités simplement par l'apport de moyens supplémentaires.*

Beaucoup se trompent s'ils pensent que seul cet apport quantitatif transformera les mentalités, les modes d'action, les finalités de tous ceux qui ont produit ces situations. Les premiers mois d'action de la Commission démontrent l'illusion d'une telle approche et la nécessité de peser sur les mentalités, les pratiques.

Grenoble, avec ses ingénieurs de secteur qui gèrent la matérialité des quartiers au plus près des populations et renvoient les informations nécessaires à l'établissement d'un budget municipal - l'équipe des cantonniers qui intervient systématiquement et immédiatement sur les points noirs des espaces publics des quartiers Nord de Marseille - le magistrat qui tient des audiences sur le quartier du Neuhof - les antennes de gestion H.L.M. qui sont mises en place ici ou là - les habitants de l'Alma Gare à Roubaix qui imposent à tous les partenaires une régie technique de quartier - toutes ces initiatives et d'autres en cours, démontrent que l'idée d'une nouvelle conception de la production de la ville et de sa gestion nécessitent plus que des moyens financiers.

La voie n'est ni unique ni simple, mais on sait déjà qu'elle nécessite une adaptation profonde de chaque institution, une volonté de concertation, une intervention active des populations, une dynamique capable d'entrainer tous ceux qui avaient baissé les bras, une organisation qui permette à tous ceux qui ont envie d'enrayer ce processus d'occuper les postes clé. Sans ces conditions les sommes engagées seront investies en pure perte. Mais ce n'est pas qu'un problème d'organisation technique. C'est avant tout un impératif politique.

31. LES MUNICIPALITES DOIVENT AFFIRMER UNE VOLONTE POLITIQUE

311. Une autorité unique

L'Etat peut engager un effort important, les organismes gestionnaires décider d'améliorer leur patrimoine, chaque institution engager de nouvelles actions, si la municipalité n'affirme pas sa volonté d'exercer l'autorité nécessaire pour la production des plans de développement, l'échec sera patent.

La nouvelle gestion urbaine nécessite que les trois grandes entités qui interviennent actuellement soient associées et agissent de façon coordonnée. Il s'agit de :

- la municipalité et l'appareil municipal ;
- les services extérieurs de l'Etat, les institutions sociales, les organismes gestionnaires ;
- le mouvement associatif et notamment le syndicalisme de l'habitat.

Pour être efficace, la concertation suppose l'existence d'un interlocuteur de la population, qui soit clairement identifié, politiquement responsable. Rien n'est plus démobilisateur, pour des habitants déjà privés des moyens d'influence les plus courants, que l'anonymat des responsables, la multiplicité des organismes, les cloisonnements et incohérences qui en résultent, quand ce ne sont pas les rivalités et les conflits qui les paralysent.

Ces nouvelles structures doivent être dotées des responsabilités correspondant aux problèmes qui se posent dans le quartier. En aucun cas il ne peut s'agir d'une organisation autarcique du quartier : trop de problèmes qui s'y posent sont du ressort municipal, voire du niveau de l'agglomération ou du bassin d'emploi.

Il convient de mettre en place des instances qui permettent de régler les problèmes d'administration courante, d'organiser le débat démocratique, de peser sur les décisions qui intéressent un secteur plus vaste, en tenant compte d'un triple impératif : accorder de réels pouvoirs, ne pas porter atteinte à l'unité de la commune, permettre le traitement de certains problèmes à d'autres niveaux.

Nul ne comprendrait qu'au moment où se mettent en place des structures de participation dans les entreprises, les mêmes avancées ne soient pas engagées au niveau de la vie municipale.

Si cette voie n'était pas prise, on peut craindre qu'au centralisme de l'Etat se substitue un centralisme municipal qui, par sa proximité, laisserait encore moins de marge que le précédent et à terme provoquerait une rupture de dialogue dont les effets seraient alors irréparables.

313. Des structures de conception et de gestion des programmes de développement social

Notre expérience nous conduit à proposer dans l'immédiat un dispositif à deux niveaux.

Le premier, au niveau de la ville, placé sous l'autorité de la municipalité, doit réunir les "décideurs" des institutions, des administrations des associations, des forces socio-économiques qui interviennent dans ces quartiers ou qui prennent des décisions qui pèsent sur leur fonctionnement (représentant du commissaire de la république, présidents ou directeurs d'organismes ou d'institutions).

Le second, au niveau du quartier, placé sous l'autorité du maire ou de son représentant, doit réunir les responsables du quartier concerné (responsabl de collège, responsable de circonscription d'action sociale, ingénieur municipal de secteur, chef d'antenne d'organisme gestionnaire, magistrat et commissaire ayant compétence sur le secteur, responsables d'association de parents d'élèves, de club sportif ou de locataires etc).

Ces lieux doivent permettre à la municipalité d'être informée des politiques de toutes les institutions, au moins de celles qui bénéficient de financements publics. Celles-ci doivent y formuler explicitement leurs objectifs annuels, les moyens qu'elles mobiliseront, les méthodes qu'elles emploieront.

L'isolement, la dispersion des administrations sur le territoire communal, la rareté des rencontres, fortuites ou organisées, avec des élus qui sont de moins en moins originaires et habitants de ces quartiers, la difficulté de compréhension des mécanismes et des responsabilités administratives créent une demande d'interlocuteur unique susceptible de recevoir l'ensemble des demandes, capable de les faire étudier par les services et les institutions de les faire instruire, de contrôler les résultats, éventuellement, de sanctionner les carences ou de pouvoir en appeler à une autorité supérieure.

Cette autorité ne peut qu'émaner du pouvoir politique local. En effet, lorsque la population cherche à participer - fût-ce uniquement par la revendication - ce ne sont plus, ni l'Etat, ni les administrations, ni les propriétaires H.L.M. qu'elle interpelle au premier chef, mais la municipalité.

312. Une territorialité de la responsabilité municipale

Cette implication plus importante de la municipalité, cet élargissement de ses responsabilités, lui impose de modifier son mode de relation avec la population de ces quartiers.

Les municipalités doivent adapter leur réponse à la taille relative du quartier par rapport à la ville et à sa localisation. D'ores et déjà certaines dispositions législatives en cours de débat au Parlement vont en ce sens. Elles devront être complétées.

En effet, les projets en faveur de Paris, Lyon, Marseille ne doivent pas se limiter à ces trois villes. Tous les conseils municipaux des villes moyennes et à fortiori des grandes villes doivent pouvoir s'inspirer des orientations qui sont proposées pour mettre en place des dispositifs adaptés à leur situation.

- Rapprocher les élus et l'administration municipale des citoyens.

- Susciter l'intérêt pour la chose publique et les responsabilités collectives.

- Associer les groupes sociaux, les associations, les forces socio-économiques du quartier aux décisions qui les concernent.

- Proposer des réponses plus adaptées grâce à une plus grande proximité des concepteurs et des utilisateurs.

- Assurer une plus grande transparence dans la préparation et la prise de décision.

Ces instances ne doivent pas se limiter à être des chambres d'enregistrement de l'action de la municipalité ou de n'importe quelle institution, mais être des lieux d'élaboration de projets collectifs, d'articulation entre les projets dont l'action concourt à un même objectif, d'identification des maîtrises d'ouvrage et des maîtrises d'oeuvre.

C'est dans le cadre de ces instances, véritable lieu de planification concertée du développement social et économique du quartier et ultérieurement de la ville, que devraient se contractualiser les responsabilités de chacun et se négocier les moyens accordés pour les assumer.

Ensuite serait établi régulièrement un bilan contradictoire de l'action de chacun et du rôle de maître d'ouvrage collectif que jouent ces instances.

Ce bilan rendu public permettrait à la fois d'informer les habitants sur les résultats des actions entreprises, servir de base à l'analyse des causes d'échec ou de réussite et permettre une correction des objectifs en cours d'année. On engagerait alors la programmation de l'année suivante sur des bases plus objectives et plus transparentes.

314. Une réorganisation des services municipaux

L'éloignement des services administratifs et techniques nécessite dans la plupart des cas l'implantation d'annexe municipale. Cette proximité permet une plus grande compréhension des demandes des habitants, des réponses plus rapides, une économie des temps de déplacement pour les usagers. Cette présence est aussi symbolique, elle manifeste souvent une "réappropriation" par la municipalité et un changement de statut du quartier aux yeux des élus, du personnel municipal et des habitants.

Déjà, beaucoup de villes ont fait ce choix. Des grandes villes comme Strasbourg, Nancy, Marseille, Grenoble mais aussi des villes moins importantes comme Mantes (1).

L'inadaptation des techniques de conception et d'entretien des espaces extérieurs plaident aussi pour l'installation sur le terrain d'équipes spécialisées tenant compte des souhaits et des réactions des habitants. On cite ainsi l'exemple d'un service des paysages qui, d'un strict point de vue comptable avait estimé qu'il était plus économique de planter des arbres, de ne pas les entretenir et de les remplacer lorsqu'ils étaient morts, sans se soucier de l'effet négatif que pouvait provoquer cette absence d'entretien.

(1) Nous regrettons dans cette perspective de ne pas avoir pu donner suite (pour l'instant) à la demande du Commissaire de la République de Meurthe-et-Moselle qui souhaitait implanter une sous-préfecture au coeur du quartier du Haut-du-Lièvre.

Le cloisonnement des services permet aussi difficilement d'assurer un traitement spatial et temporel coordonné avec les autres actions entreprises. Les interventions de chaque service répondent à un calendrier propre qui ne favorise guère la conjonction des actions.

Cet impératif a conduit les villes de Marseille et Grenoble à nommer des ingénieurs de secteur qui ont autorité sur l'ensemble des services décentralisés.

32. POUR UNE PRESENCE ACTIVE DES HABITANTS ET DES ASSOCIATIONS

321. Une diversité de conception

Cette proposition fait l'unanimité au niveau des principes mais provoque débats et conflits quant aux modalités d'application. Débat entre les responsables institutionnels et les associations, d'une part mais aussi au sein même du secteur associatif.

Une première conception conçoit la participation comme complémentaire à l'action de l'institution détentrice du pouvoir. Cette intervention se fait soit :

- par l'intermédiaire d'associations "courroies de transmission" du pouvoir ;

- par la constitution, à partir du détenteur du pouvoir, d'associations porte-parole des habitants, reconnues comme interlocuteur valable. Cette représentation pouvant même être élue directement par les habitants ;

- par l'instauration de contacts directs sans médiation ou organisée par un pouvoir technique rémunéré pour cette tâche par l'institution.

Une seconde privilégie l'organisation de la présence des habitants par le mouvement associatif lui-même. Celui-ci exige qu'on reconnaisse la légitimité de ses représentants, qu'on lui accorde les moyens nécessaires pour se constituer comme interlocuteur, disposant d'une capacité et d'un réel pouvoir technique.

Cela peut être le fait :

- d'associations locales ou de sections locales d'associations nationales qui calquent leur démarche sur le syndicalisme ouvrier ;

- de collectifs d'associations qui estiment représenter l'ensemble des domaines de la vie quotidienne ou l'ensemble des groupes sociaux.

Une troisième conception s'inspire des actions d'auto-développement conduite en milieu rural ou dans les pays du tiers-monde. Des responsables d'associations, des techniciens cherchent à organiser le "milieu", certains groupes sociaux ou ethniques, en ayant comme objectif la détection de responsables, l'auto-organisation, le dépassement des contradictions des intérêts divergents des divers groupes, le contrôle des responsables par la population.

Cette force pourrait alors progressivement se constituer en co-producteur du programme et en maître d'oeuvre d'un certain nombre d'actions qu'elle jugerait stratégique à son processus de développement.

Ces trois conceptions sont présentes dans les quartiers parfois sous forme embryonnaire ; chacune pose des problèmes spécifiques aux institutions, chacune est féconde. Aucune ne peut être rejetée a priori car elles peuvent toutes les trois engager des dynamiques insoupçonnées et infléchir les intentions de départ dans un sens positif comme négatif.

Pour avancer dans cette voie, plusieurs principes peuvent être énoncés dont l'application permettrait de dégager les voies et les moyens d'une présence active des habitants.

322. Mettre en oeuvre une stratégie de l'offre de participation

Bien des exemples pourraient être donnés, démontrant que les habitants se sont d'autant plus constitués comme force qu'il y avait refus de leur reconnaissance. Sans nier cette réalité, nous pensons aussi à tous les efforts déployés par des militants bénévoles ou permanents qui, essoufflés, ont quitté ces quartiers dans lesquels ils avaient rêvé d'organiser une autre vie sociale, d'entraîner d'autres personnes à la pratique de telle ou telle activité. Ce gâchis doit être évité ; la chance qu'ils représentent doit être sauvegardée.

L'intervention active des habitants dans le développement a souvent été vécue de manière passive par les décideurs : la décision de favoriser la participation est alors une "réponse" : réponse aux conflits latents ou ouverts, volonté de réguler ou de compenser par la "parole" des habitants les décisions des aménageurs. On s'engage alors sur les sentiers balisés de la concertation ou de l'animation.

Autre chose est de traiter cette intervention comme l'un des moteurs de la gestion urbaine. Ce traitement ne se met pas en oeuvre seul, spontanément. Il suppose une volonté politique et le choix de faire du développement une affaire de partenaires.

Que signifie une politique de l'offre ? C'est décider de mettre en place les dispositifs qui sont la garantie minimale de l'intervention des habitants dans le développement social. Car quoique celle-ci ne puisse s'instaurer par décret, il existe des normes minimales qui sont de nature à lever les entraves au développement démocratique.

323. Dégager des financements permanents

L'intervention ponctuelle ou régulière, l'initiative durable ou passagère doivent pouvoir être saisies et soutenues.

Le groupe de jeunes qui veut monter une équipe de football et qui a besoin de s'acheter un ballon et des maillots, l'association qui veut former ses membres à la gestion locative, le groupe de maghrebins qui veut aménager une salle en lieu de culte, le groupe de chômeurs qui veut monter une S.C.O.P. d'entretien, des femmes qui se préparent à gérer un restaurant pour enfants, un collectif qui veut se doter de ses propres experts et créer un atelier d'urbanisme....

Des centaines d'initiatives de ce type sont prises dans ce que certains observateurs aveugles appellent un tissu social moribond. Des dizaines ne peuvent aboutir parce que ces groupes n'ont pas les quelques milliers de francs nécessaires à l'organisation de l'espoir, à la mise en oeuvre d'un projet collectif.

Il faut que cesse la chasse à la subvention, fruit du bon vouloir, d'une institution, d'un ministère ou simplement d'un agent administratif. La solution est à rechercher dans un financement directement affecté aux représentants des habitants après négociation transparente des projets collectifs que veulent conduire des associations ou des groupes.

324. Prendre en compte le temps des habitants dans le processus de programmation

Les opérations d'aménagement concerté en milieu urbain comportent toutes désormais une dimension d'"animation" ou de "sensibilisation de la population" à la restructuration en cours ou à venir. A côté de cas dans lesquels l'animation ou la concertation ont effectivement débouché sur des réalisations appréciables, nombreux sont les contre-exemples.

Pourtant, généralement, la phase d'"animation" prévue dans les procédures a bien eu lieu. C'est plutôt la démobilisation populaire consécutive à celle-ci qui est signalée comme indicatrice d'échec de la procédure quant à la participation.

Le déclenchement d'une opération en l'absence de toute dynamique préexistante fait apparaître des besoins car l'offre de réflexion collective sur le devenir du quartier et ses transformations révèle la demande sociale. Celle-ci se développe alors selon un rythme distinct de celui de l'aménagement. Ce décalage est en général le principal facteur de désagrégation de la dynamique qui s'était amorcée. La population, pour qui le court terme se calcule en jours ou en semaines, le moyen terme en mois et aux yeux de qui l'année est déjà de l'ordre de la très longue durée, se démobilise car elle n'est pas en phase avec des procédures qui suivent pourtant leur cours normal.

- l'entretien des parties communes des bâtiments et des espaces extérieurs

Les lacunes en ces domaines sont très souvent responsables du découragement et de la révolte des habitants. Rappelons que c'est l'image d'eux-mêmes proposée aux autres qui est en cause : "les parties communes, c'est notre carte de visite".

- la localisation et la conception des logements destinées aux familles nombreuses

- les bruits intérieurs

- les transports

- une offre diversifiée de locaux collectifs.

Cette énumération est, bien entendu, fortement marquée par les circonstances actuelles. Mais il est clair qu'une politique ambitieuse de développement social est illusoire tant que les revendications concernant les problèmes les plus criants de la gestion quotidienne ne sont pas résolus.

326. Accepter la diversité des formes de participation

Il n'y a pas un mais plusieurs niveaux d'intervention des habitants dans la démocratie de quartier.

Une première distinction porte sur l'assise de cette démocratie. Elle permet de repérer une participation relativement institutionnelle, formalisée, fondée sur une notion de représentativité qui pour une part puise ses racines hors du quartier. Elle est le fait des associations et organisations les plus structurées (principales confédérations d'habitants et de locataires). Mais cette participation là n'épuise pas la question de l'intervention des habitants dans la vie du quartier, dont une grande partie s'exprime hors des réseaux structurés. La présence active des habitants ne se résume pas aux formes les mieux balisées de la confrontation entre collectivités locales ou organismes gestionnaires et représentants des "usagers".

Du point de vue de la démocratie de quartier, la question est donc de combiner ces deux niveaux de confrontation possible. Une des raisons qui peut être ainsi avancée au sujet du semi-échec de certaines opérations H.V.S. est précisément le centrage trop exclusif de la concertation sur le monde associatif, mieux connu des pouvoirs publics locaux mais doté d'une insuffisante capacité d'innerver la société de quartier. Le monde associatif a ainsi joué un rôle important dans les dynamiques de quartier de Strasbourg-Neuhof, Nancy-Haut-du-Lièvre, Grenoble-Mistral.. En revanche, l'expérience de Roubaix-Alma-Gare n'aurait pu se développer sans une interaction permanente entre la dynamique informelle et l'action militante organisée de la C.S.C.V..

Lorsqu'enfin les dossiers sont instruits, les financements dégagés et les opérations engagées, l'intervention d'aménagement rencontre un terrain à nouveau disloqué par l'anomie et non plus l'embryon de tissu dynamique qui s'était constitué dans la phase antérieure. Les logiques urbaines n'ont dès lors guère de difficulté à primer sur des logiques sociales défaites. C'est donc bien cet écart temporel qu'il s'agit de résorber, car il est fréquemment à l'origine de la démobilisation. Il est nécessaire de faire du rapport au temps des habitants non pas ce malgré quoi on agit, mais un des paramètres de base de la planification sociale qui doit guider le développement du quartier.

A Marseille 13e/14e, mais aussi dans plusieurs autres sites, a été mise en avant la démarche d'une stratégie par "fronts" successifs, cohérente avec le principe de dossiers "évolutifs" posé par la Commission Nationale. L'intervention sucessive sur les différents "fronts" peut ainsi accompagner le développement des principales étapes de la participation populaire. Le déclenchement de l'opération sur le premier "front" - le plus léger - peut être le moment d'arrêter en concertation les formes définitives de l'intervention sur le second, déjà plus lourd et à l'horizon plus lointain. La production du développement peut alors être davantage l'oeuvre commune de la population et des opérateurs.

Ce schéma rend caduque la classique distinction entre élaboration du dossier, acceptation de son contenu, lancement des opérations et suivi, et en particulier la dualité traditionnelle des études préalables et des études de réalisation.

325. Prendre en compte les priorités exprimées par les habitants

La crédibilité d'un projet global passe très souvent pour les habitants par la prise en compte immédiate de certaines demandes liées à leurs conditions de vie immédiates. Or l'on constate très souvent un décalage entre l'offre de financement et ces priorités, entre la perception des institutions et celle des habitants.

On peut ainsi plus facilement disposer de moyens pour réhabiliter des logements que pour procéder à un gros entretien, construire des parkings plutôt que d'assurer la présence de quelques ilôtiers, etc.

Les représentants des habitants sont particulièrement attachés à la solution des problèmes immédiats qui conditionnent leur adhésion à un projet plus vaste. Parmi les plus importants figurent :

- l'évolution de la charge logement ;
- la sécurité ;

prévues par le code du travail. Si depuis peu ils peuvent enfin créer et diriger des associations, le chemin à parcourir reste long pour qu'ils participent aux structures officielles mises en place dans ces quartiers. Sans réduire leur participation à ces instances formelles nous pensons que la capacité d'électeurs qui sera reconnuede fait à tous les enfants de la deuxième génération nés en France après 1962 modifiera profondément leur relation avec la société civile. On peut alors se demander si, dans cette perspective, la reconnaissance du droit de vote aux étrangers de la première génération présents en France depuis plusieurs années ne contribuerait pas à clarifier la situation. A tout le moins, il conviendra de développer les conseils de locataires dans tous les organismes gestionnaires comme le permet désormais la loi sur les droits et obligations des locataires et des bailleurs.

Il en est de même des groupes sociaux qui, pour exister collectivement, ont besoin de formules spécifiques. L'action menée dans ce sens par Aide à Toute Détresse avec le sous-prolétariat doit être encouragée, développée et trouver sa place dans le processus de participation.

33. UNE AUTRE ORGANISATION DES INSTITUTIONS

Il ne s'agit pas de définir une organisation unique valable pour toutes les administrations et institutions, mais bien plutôt de les appeler à réfléchir et à expérimenter des solutions diverses à partir des quelques principes suivants :

Rapprocher les services du terrain et des populations

Les services administratifs des services extérieurs de l'Etat, des organisations gestionnaires, des Caisses d'allocations familiales, etc opèrent de façon lointaine. L'éloignement spatial conjugué à l'éloignement social ne permet pas de saisir la réalité des situations. Certains de leurs agents prennent alors leurs décisions en fonction des images diffusées par les mass-médias, des idées qu'ils se font des populations à travers certains contacts ou se réfugient dans une réglementation, sorte d'écran protecteur.

Définir un projet

Ces administrations gèrent plus en fonction de normes que d'objectifs. Quand ceux-ci existent, ils sont souvent implicites et non actualisés. Les difficultés rencontrées pour faire établir des projets éducatifs, des perspectives de prévention sanitaire qui conjuguent quantitatif et qualitatif sont de ce point de vue significatives.

Il faut que l'habitude se prenne de définir des projets annuels et pluriannuels déterminant des objectifs quantitatifs et qualitatifs soumis à la discussion de la commission locale. La notion de projet ne doit pas être réduite à des objectifs généraux mais implique la définition des moyens et une possibilité d'évaluation interne et externe.

Une autre distinction renvoie plutôt à la diversité des rythmes d'expression des habitants. Il y a une "présence active" qui s'exprime dans la durée, et une autre qui s'exprime lors de certains moments privilégiés. Généralement, la continuité est assurée par de petits noyaux militants, pouvant être confortés par les intervenants territoriaux, alors que des couches plus larges s'exprimeront ou interviendront aux moments où se font et se défont les noeuds dont est faite l'histoire du quartier. Mais on ne peut opposer les uns et les autres. C'est au contraire la permanence des premiers qui crée la possibilité du travail sur ces "noeuds", associant plus largement les secondes.

Le dispositif de concertation doit donc être assez institutionnel pour permettre la continuité, assez souple pour s'ouvrir aux flux qui produisent l'histoire du quartier, y compris lorsque ceux-ci s'enflent soudain.

327. Insérer socialement et politiquement certains groupes sociaux

Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, la population se caractérise par un très fort pourcentage de jeunes, une présence relativement forte par rapport aux autres quartiers de la ville de divers groupes ethniques, une augmentation des familles pauvres ou en situation de précarité (femmes chefs de famille).

Or ce sont justement ces divers groupes qui pour des raisons culturelles, législatives ou économiques (pour certains les trois à la fois) ne peuvent pas ou ne veulent pas s'intégrer dans les structures de participation ou adhérer à une association.

Pour les jeunes, le seul lieu officiel où leur représentation est prévue est l'école. Dans les lycées et collèges au niveau de la classe en tant que délégué de classe, au conseil d'établissement en tant que délégué des élèves et dans les établissements possédant un foyer socio-éducatif, ils participent à sa gestion.

Compte tenu de leur place actuelle, de leur futur état de locataire et d'habitant de ces quartiers, il faut prévoir une représentation de cette fraction d'âge dans les instances de concertation qui seront mises en place au niveau du quartier ou des sous quartiers. D'autres formules moins institutionnalisées sont à expérimenter, les tentatives faites dans le quartier de l'Epeule à Roubaix, de Monmousseau à Vénissieux, du Mireuil à La Rochelle démontrent l'importance de cette représentation à la fois comme moyen d'instauration du dialogue jeunes/adultes et comme moyen d'insertion sociale.

Pour certains groupes ethniques et en particulier pour les étrangers, les seuls modes de participation à la vie collective se font à travers les élections de parents d'élèves, de représentants des locataires au Conseil d'administration des offices publics et bien sûr aux élections

Au fur et à mesure de l'évaluation des pratiques expérimentales en cours, le personnel pourra alors s'engager lui-même dans un processus de développement dont on perçoit déjà les principaux aspects opérationnels :

- Une autre articulation entre les fonctions administratives et la fonction opérationnelle.

Il faut donner aux administrations locales une plus grande autonomie basée sur le contrôle a postériori. De même les services administratifs locaux des organismes d'H.L.M., de la C.A.F., de la municipalité, doivent être formées et dotés de l'autonomie nécessaire pour faire face à des demandes imprévisibles.

- Une connaissance vivante du quartier : ce personnel ne connait pas, en général, le quartier, l'équipe opérationnelle, les choix méthodologiques, les finalités du projet collectif. Il faut que des moyens soient mis en oeuvre pour que cette connaissance existe. Il faut associer le personnel administratif à l'évaluation. Il faut le sortir de son isolement. Les expériences d'antennes décentralisées mises en place par les organismes d'H.L.M. ont eu pour conséquence de changer la mentalité, les modes d'intervention, la perception de la réalité sociale de ces personnels mais elles ont eu assez souvent pour effet d'imposer des modifications de fonctionnement aux services du siège.

- Une obligation de résultat quantitatif et qualitatif. Pour cela, commencer déjà par un bilan des moyens utilisés, des façons de faire, des profils de personnel, des résultats de l'action passée.

A partir de ce bilan, une analyse critique au vu des nouveaux objectifs conduira à de nouvelles propositions. Des indicateurs de résultat seront définis qui permettront de faire une évaluation.

Ce bilan doit être compréhensible et accessible aux habitants et leur permettre d'apprécier les effets des actions engagées.

Il devrait donner lieu après négociation entre les divers partenaires, à un document de référence, sorte de charte de leur action commune sur le quartier et constituer la base d'une contractualisation des rapports interpartenaires.

Se doter d'outils adaptés

L'information sur ces quartiers existe peu ou de façon éparse ou, quand elle existe, n'est pas finalisée.

Que faut-il savoir ? Comment le savoir ? Sous quelle forme ? Où la stocker ? Comment y avoir accès ? Comment la diffuser ?

Grâce à la mise en place d'un observatoire social, des contenus, des modalités, des objectifs pourraient être déterminés en commun afin que les recueils d'informations de chacun soient compatibles et qu'une capitalisation soit possible.

Responsabiliser les institutions et leurs agents

La mise en place de la décentralisation et d'une équipe opérationnelle peut provoquer des effets pervers. Les services extérieurs de l'Etat, les C.A.F., les organismes gestionnaires ne doivent pas adopter une attitude suiviste sous prétexte de la prééminence de la municipalité. De même, les agents de ces instances doivent être sollicités ; il y a une connaissance, un savoir-faire et parfois même un militantisme dont il ne faut pas se priver et qui doit trouver sa pleine utilité sociale grâce à une bonne articulation avec l'équipe opérationnelle.

Agir en coopération

Il est nécessaire de raisonner en terme de processus de mise en oeuvre et non plus d'actions dont la mise en oeuvre dépend du bon vouloir de l'un, de la disponibilité de crédit d'un autre, d'un calendrier administratif, et impose à tous les partenaires une discipline, une règle du jeu.

Chacun doit expliciter ses modes d'intervention et négocier leurs modifications en fonction des objectifs généraux. Ce qui implique pour chacun, la perception, la prise en compte de la problématique générale et son intégration dans celle-ci. Tout le monde y perd de son autonomie mais tout le monde y trouve une plus grande efficacité.

Veiller au personnel d'exécution

Les systèmes de contacts, de relations sont souvent réservés aux dirigeants ou aux personnes qui font partie de l'équipe opérationnelle. Si l'on veut réussir et pérenniser cette action, il faut que chaque institution engage des actions de sensibilisation, de formation de son personnel, que celui-ci se trouve sur le terrain ou dans les bureaux. Les réformes de structures, les redéfinitions de postes, les modes de travail que demande le développement social, n'ont pas eu à ce jour de définition et de prescription précises. Il faut commencer à capitaliser ce qui a déjà été tenté ici ou là pour que se constituent les éléments de formation de ces agents de développement au sein de chaque institution.

Désigner un interlocuteur unique par institution

Cet interlocuteur doit avoir un appui hiérarchique ce qui nécessite qu'il soit en contact direct avec le directeur ou un de ses proches collaborateurs. Il doit pouvoir prendre tous les contacts nécessaires avec l'ensemble des services, convoquer toutes réunions utiles pour l'organisation des tâches et mettre en place des groupes de travail, lieux de définition des actions à entreprendre, des modalités d'intervention, de réflexion, d'information.

Ce responsable,sorte d'ambassadeur de son institution auprès des autres partenaires et des habitants, doit de plus, rendre compréhensible l'action de celle-ci.

Pour assurer la coordination des services extérieurs de l'Etat et celle des organismes gestionnaires, compte tenu de la multiplicité des services, de la complexité des actions et de l'interdépendance obligée, il faut que la personne désignée ait une très grande disponibilité et une délégation effective de pouvoir.

Banaliser la rencontre entre le personnel et les habitants

Les rencontres épisodiques (quand elles existent) se traduisent souvent par des récriminations qui déçoivent le personnel confronté, sans préparation, à une situation souvent conflictuelle.

Chacun en repart, persuadé de l'incompétence des uns et de l'irresponsabilité des autres.

L'installation sur le site de l'équipe opérationnelle, l'intégration à celle-ci d'un ou deux représentants des habitants, la création d'un lieu d'information permanente, la décentralisation des services, la désignation d'un interlocuteur unique et la nomination d'un responsable politique devraient faciliter les rencontres plus formelles qui seront toujours nécessaires.

Progressivement, la logique technicienne et la logique de la vie quotidienne devraient ainsi se rapprocher.

34. DES STRUCTURES OPERATIONNELLES PERMANENTES

341. Une conduite globale de l'opération

Les commissions locales au niveau de la ville ou du quartier qui élaborent le contenu du projet de développement et le soumettent aux différentes instances de décision (Conseil municipal, Conseils d'administration, Commissaire de la République, Conseils général et régional, etc) ne sont pas adaptées à la conduite d'études opérationnelles. Elles le sont encore moins pour lancer et suivre les travaux.

342. Un chef de projet

Pour assurer une réelle coordination, créer une unité, il faut imposer la nomination d'un chef de projet. Celui-ci est chargé sous l'autorité de la collectivité locale et la responsabilité de la Commission locale d'identifier les actions à entreprendre et leur faisabilité, de coordonner les institutions, de veiller à la réalisation des dossiers et à leur instruction, d'assurer la cohérence des modalités de mise en oeuvre des actions, de leur enchaînement, de leur articulation, d'organiser l'équipe opérationnelle et son animation, d'évaluer les actions entreprises et leur adaptation.

343. L'équipe opérationnelle

Pour assurer une plus grande synergie entre les institutions et une implication des services de chaque instance, doit se constituer une équipe opérationnelle, véritable maître d'oeuvre collectif du projet. Cette équipe est constituée du mandataire commun des organismes gestionnaires, du responsable de la mission locale, de la zone d'éducation prioritaire, des coordinateurs de l'action sociale et culturelle, de l'ingénieur du quartier des services municipaux, d'un ou deux représentants des habitants et d'un chargé des problèmes de communication.

D'autres structures plus complexes qui évitent le découpage traditionnel des institutions peuvent être envisagées.

La définition des responsabilités est déterminée par les axes prioritaires du projet : un chargé de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes est responsable de la coordination de toutes les instances qui concourent à l'atteinte de cet objectif : logement, loisirs, formation, etc. Un chargé de la transformation et de l'insertion urbaine du quartier est responsable de la coordination des actions portant sur le bâti, les espaces extérieurs, la voirie, les transports en commun, etc.

Pour constituer ce dispositif, deux méthodes étaient envisageables : la première aurait consisté à procéder comme pour la création des villes nouvelles ou des grands projets (rénovation urbaine, musée de La Villette, Opéra de La Bastille), l'Etat mettant en place des équipes opérationnelles. La seconde consistait à miser sur les ressources humaines au plan local. Nous avons opté pour la seconde solution car elle nous paraissait plus cohérente avec la notion d'auto-développement que nous voulons initier.

Il ne faudrait pas toutefois que ce parti pris minimise aux yeux des municipalités, de leurs partenaires et surtout des ministères, l'ampleur des tâches à accomplir, la complexité de cette action, la difficulté de la réussite.

Pas plus qu'il ne faudrait que cela soit perçu par les habitants comme un traitement de seconde zone.

Il est évident qu'une comparaison entre les moyens que nous avons mobilisés et ceux qui l'ont été pour les villes nouvelles risque de donner prise à cette interprétation. Cette référence aux villes nouvelles n'est pas fortuite car certaines d'entre elles n'ont pas encore atteint les dimensions de certains quartiers pris en charge par la commission.

Il appartiendra aux équipes en place à relever le défi, à la commission de leur proposer l'information, les conseils et la formation qui leur permettront de faire face à une tâche exaltante mais difficile. Des moyens importants devront être disponibles à cette fin.

Il faut envisager dès maintenant la création d'une filière de formation permanente destinée à ces nouveaux postes et plus généralement à ces nouvelles fonctions qui nécessitent une capacité à l'analyse sociale et des rapports sociaux, à la hiérarchisation des actions à mettre en oeuvre, à la coordination des divers partenaires et à l'aptitude à gérer les conflits inhérents à ce type de situation. Cette formation devrait être assurée par les structures de formation professionnelle en intégrant ces profils de formation dans leurs tâches. Ceci ne pourra s'effectuer que progressivement. La commission aura donc, au moins à court terme, à assumer une telle responsabilité en mobilisant toutes les capacités des formations existantes. A cet égard, le projet de création d'Institut de Coopération Urbaine, à l'initiative du Ministère de l'urbanisme et du logement, peut constituer une réponse tout à fait adéquate.

344. La mise en place d'une structure opérationnelle permanente

La situation actuelle marquée par une définition encore imprécise des tâches et des structures opérationnelles peut se justifier durant une phase expérimentale. La pratique aidera à mieux définir les fonctions du chef de projet, le statut qu'il devrait avoir vis-à-vis de la municipalité et des autres institutions. Il en est de même pour les divers membres de l'équipe opérationnelle et le statut de cette instance.

Mais il faut envisager dès maintenant d'institutionnaliser ce dispositif qui doit avoir une capacité juridique telle qu'il puisse conduire toute opération de grande ampleur, mobilisant des financements importants et multiples.

A ce titre, il doit pouvoir :

- disposer d'un pouvoir de décision par délégation des différents maîtres d'ouvrage concernés pour gérer l'ensemble de l'opération ;

- être responsable de la conduite des tâches mentionnées plus haut ;

- assurer la responsabilité de la gestion du quartier : il importe de ne pas créer de coupure entre la réalisation des actions et la gestion globale du quartier ;

- assurer la coordination entre l'engagement des réalisations dont la maîtrise d'ouvrage sera assurée par différents maîtres d'ouvrage.

Un cadre juridique permettant aux principaux partenaires engagés dans ce type d'opération de s'associer pour un objet précis et de durée limitée devra être défini.

Ces structures pourraient recruter du personnel (par exemple l'équipe opérationnelle et le chef de projet), engager des actions qui impliquent une étroite concertation, passer des contrats avec des concepteurs ou des associations, réunit, le cas échéant, les différents financements.

35. LA DISPONIBILITE DE MOYENS FINANCIERS APPROPRIES

Le problème de l'alimentation financière du processus se pose plus en termes de "comment" que de "combien". Une règle du jeu financière doit être clairement dégagée, en ce qui concerne les niveaux de financement, leurs modalités de mise en oeuvre et leur pérennité, afin qu'au-delà de la nécessité d'assurer les financements nécessaires, les aléas et pertes d'énergie correspondant à la mise en place de ceux-ci puissent être éliminés ou considérablement réduits.

Un certain nombre de remarques paraissent donc devoir être mises en exergue :

- la nécessité impérieuse d'échapper au "clientélisme institutionnalo-financier" et au "bricolage" dans les montages financiers (tentante pour les opérations "exemplaires", "expérimentales", etc) mais totalement contradictoire avec le bon déroulement du processus d'intervention et les perspectives de pérennisation ;

- la nécessité d'introduire une meilleure "rationnalisation financière" dans le secteur social et ses activités et le caractère pilote que peuvent revêtir ces opérations en la matière ;

- le caractère prioritaire (et expérimental pour la période actuelle) que revêt la décentralisation financière pour ces opérations qui, de fait, "cristallisent" l'ensemble du problème financier communal ;

- la possibilité d'obtenir les financements en fonction des objectifs et non pas d'opérer l'inverse comme c'est trop souvent le cas actuellement ;

- il faut aussi que ces moyens puissent être intégrés (conjugaison de multi-financements) territorialisés ou affectés au périmètre d'intervention.

Pour compléter ces remarques générales, nous avons élaboré différentes propositions qui concernent les deux principales institutions d'investissement et de gestion des quartiers périphériques, la municipalité et les organismes d'H.L.M..

351. Des moyens adaptés pour les municipalités

Préconiser la mise en place de fichiers d'équipement et du suivi localisé des dépenses d'aide sociale

Pour une meilleure connaissance de la charge financière des quartiers d'habitat social, il faut que les communes se dotent d'instruments d'analyse qui leur permettent d'évaluer le poids de ces quartiers par rapport aux autres secteurs de la commune.

Le diagnostic alors possible n'aura de sens que s'il est établi sur une période de temps assez longue (cinq ans minimum) pour "lisser" les à coups, notamment des politiques d'équipement des communes à faibles ressources qui investissent peu chaque année et dans des zones différentes.

La comptabilité de quartier permettrait d'effectuer un bilan des dépenses par zone géographique de la commune.

Mais sa mise en place pose problème en raison des difficultés d'imputation spatiale de certaines dépenses telles que par exemple les frais d'administration générale de la commune.

Les communes très avancées au niveau du contrôle de leur gestion qui ont cherché ou cherchent à mettre en place une comptabilité de quartier (Brest, Metz, Grenoble, Orléans, etc) se contentent pour éviter l'arbitraire de certaines répartitions de localiser les dépenses d'investissement et les frais de fonctionnement liés, par l'élaboration d'un fichier d'équipement.

Le fichier d'équipement permet une gestion par équipement et par quartier ; il est facilement informatisable. Il facilite le suivi de l'état du patrimoine et permet de mieux programmer les travaux et l'entretien des bâtiments.

Le fichier d'équipement complété par un suivi localisé des dépenses d'aide sociale (l'aide sociale étant prise au sens plus large que celui de la comptabilité communale, c'est-à-dire qu'elle inclut les oeuvres sociales scolaires et les cantines scolaires) et des dépenses du Bureau d'Aide Sociale à côté de l'outil de gestion qu'ils constituent, donneront une évaluation précise des charges induites par le fonctionnement des différents quartiers de la commune hors administration générale.

Améliorer l'information sur les possibilités d'aides et de subventions existantes

Les possibilités de financement existantes sont souvent mal connues : crédits expérimentaux de l'Education nationale dans les Z.E.P. notamment, crédits "innovation" du Ministère des affaires sociales, certains crédits du Ministère de la santé, poste FONJEP, etc.

Adapter les financements par l'assouplissement des conditions d'emprunt auprès de la C.D.C.

Pour les communes dont le potentiel fiscal est faible et dans lesquelles l'impôt-ménage est déjà élevé, mais où également un effort de rattrapage au niveau de l'investissement s'avère nécessaire sans tarder, l'assouplissement des conditions d'emprunt par des formules de différé d'amortissement ou de remboursement à annuités progressives permettraient d'agir.

L'utilisation de telles modalités - si elles deviennent possibles - doit être liée à l'obligation d'étude financière prévisionnelle à moyen terme. En effet, les deux formules citées ont pour conséquence un accroissement de la charge globale d'intérêt de l'emprunt et pèserait donc de façon sensible sur la fiscalité des budgets futurs.

Obtenir des aides financières exceptionnelles

Les mécanismes de la dotation globale de fonctionnement et ceux de la dotation globale d'équipement, s'ils permettent de corriger en partie les disparités des ressources communales dues au niveau du potentiel fiscal et de financer des programmes d'équipements communaux correspondant à des évolutions "normales" de l'urbanisation, ne répondent pas aux problèmes financiers de nombreuses communes à quartier d'habitat social.

En effet, ils ne permettent ni de faire face à de nouveaux besoins émergeant de façon accélérée, ni de répondre aux "rattrapages", même répartis sur plusieurs années, de déficit d'équipement ou de faiblesse des dépenses à caractère social. Les problèmes financiers des communes seront d'autant plus importants que le quartier d'habitat social est grand par rapport à la commune et que son potentiel fiscal est faible.

D'ores et déjà, dès 1983, le Gouvernement a pris en compte cette situation dans la loi de finances de 1983 en retenant un amendement au projet initial visant à majorer la dotation globale de fonctionnement pour les communes de plus de 10.000 habitants qui connaissent une situation financière structurellement déséquilibrée (1). Une étude plus fine de chaque situation communale devrait conduire à ajuster aussi correctement que possible le montant d'aide exceptionnelle.

Celle-ci pourrait également provenir de la négociation sur la base de programme d'actions pluriannuel, de participations spécifiques de l'Etat, de concours des collectivités locales et d'apports d'organismes divers.

Par exemple, à partir d'un plan de développement culturel et sportif comportant la réalisation d'équipement défini par la commune, l'Etat s'engagerait à bonifier un emprunt nécessaire ou à rembourser à la place de la commune pendant quelques années les premières annuités.

(1) Article 62 quater du projet de loi de finances de 1983.

Les actions à caractère social sont le plus souvent subventionnées par le conseil général.

On pourrait envisager des conventions socio-éducatives entre la commune, le département et l'Etat qui pourraient conforter par des moyens financiers a priori non affectés, les actions de ces intervenants. La municipalité pourrait utiliser ces fonds soit à l'investissement, soit au fonctionnement sous le contrôle d'un organisme tripartite. Ce fonds non affecté, auquel la C.A.F. pourrait être associée est surtout utile dans la période de transition actuelle.

Négocier la remise en ordre des valeurs locatives des H.L.M. par rapport aux autres habitations de la commune

La taxe d'habitation est souvent plus importante pour les logements sociaux type H.L.M. que pour les habitations anciennes des communes.

Les normes de confort prises en compte pour le calcul de la valeur locative des habitations ont abouti à surclasser ce type de logement.

Une remise en ordre s'avère nécessaire. Elle peut se faire de deux façons :

- soit par une demande de déclassement à l'initiative des organismes H.L.M. qui aboutirait à une diminution de la base de la taxe d'habitation pour les immeubles et donc à une augmentation de son taux pour l'ensemble de la commune
- soit par un reclassement des logements anciens avec confort de la commune qui aurait pour conséquence une augmentation des bases et une répartition plus juste du poids de la taxe d'habitation.

352. Des moyens adaptés pour les organismes d'H.L.M.

Les organismes d'H.L.M. héritent de structures et de financements qui n'ont pas été conçus pour traiter les problèmes de cadre de vie, encore moins les problèmes sociaux. Ils sont essentiellement organisés pour construire et gérer des bâtiments.

Aujourd'hui cet héritage est aggravé par la détérioration de la situation financière des organismes. Les loyers n'évoluant pas comme les coûts de personnel et de fournitures, les moyens disponibles pour entretenir et réparer les bâtiments se réduisent alors que les exigences nouvelles dans le domaine social appelleraient une évolution inverse.

Par ailleurs, il n'est pas aisé de vouloir instaurer la responsabilité des habitants sur leur cadre de vie quand les organismes propriétaires pratiquent une gestion globalisée de leur parc. Comment établir un compte d'exploitation des charges à l'échelle de l'immeuble ? Mieux, que peut-on dire au niveau de la montée d'escalier qui est probablement l'unité de vie permettant une concertation efficace allant jusqu'à une co-gestion ou même une auto-gestion sous forme de coopérative des charges ?

Il apparaît donc nécessaire d'adapter la gestion des organismes en tenant compte de ces exigences.

Cette adaptation implique que soit mis en place pour un temps déterminé correspondant à la mise en ordre des loyers proposée par la Commission présidée par M. Badet, un "Plan Gestion" (1) comparable à l'action qui a été conduite en matière d'économie d'énergie ou de qualité architecturale.

Ces charges nouvelles pour la collectivité nationale seront à terme équilibrées par les économies faites sur les réinvestissements liés à la réhabilitation.

Nous avons pu constater combien le manque d'entretien augmentait le coût des travaux d'amélioration. Pendant combien de temps faudra-t-il ou camoufler l'entretien nécessaire par des travaux, ou attendre que "la norme" de dégradation soit atteinte pour réaliser les travaux subventionnables ?

36. POUR UNE EVALUATION SYSTEMATIQUE DES ACTIONS ENGAGEES

Nous nous sommes placés dans une perspective reconnaissant aux collectivités locales le maximum de liberté mais aussi de responsabilités dans la gestion des "projets de développement".

Il serait donc paradoxal que ce rapport veuille imposer à ces mêmes collectivités un nouveau mode d'action et d'organisation.

Au contraire, nous croyons indispensable d'ouvrir le plus grand possible le champ des expériences et de recommander aux autorités administratives la plus grande humilité dans la critique des tentatives conduites sur le terrain.

Néannmoins, sans risquer les attitudes normalisatrices ou tutélaires, la Commission peut aider les collectivités locales à progresser dans l'expérimentation grâce à une évaluation systématique des actions entreprises.

(1) Ce plan devrait permettre le financement :
- des études de diagnostic sur la gestion actuelle et les propositions d'adaptation ;
- des actions à mettre en oeuvre pour atteindre un niveau de gestion améliorant le service rendu aux locataires. Ces actions porteraient sur l'ensemble du processus de gestion, de l'entrée dans les lieux à la sortie du locataire.

Il paraît donc indispensable de mettre en place un dispositif d'évaluation des expériences actuellement en cours dans un certain nombre de communes. Il y aurait beaucoup d'enseignements à en tirer, qui concernent des domaines aussi essentiels que celui de l'appréhension de la demande sociale, des rapports entre structure de l'habitat et mode de vie, de l'adaptation des locaux ou de celle des équipements collectifs, de la mise en oeuvre des processus de participation, d'une nouvelle gestion locative, de l'articulation entre l'action sociale et culturelle. Cette évaluation serait la contre partie complémentaire et indissociable de la démarche contractuelle et pragmatique qui est proposée.

°°°

La mise en oeuvre de cette démocratie locale est le creuset d'une nouvelle donne dans les relations entre les populations de ces quartiers, la municipalité et les différentes institutions qui y interviennent.

Il s'agit d'une mutation intellectuelle et culturelle autant que politique.

Elle sera accomplie si tous ceux qui exercent une responsabilité, à quelque titre que ce soit, se persuadent que le défi posé par le développement social de ces quartiers ne sera pas seulement gagné avec des moyens financiers et des équipements supplémentaires. C'est une mobilisation collective de chaque individu, chaque famille, chaque groupe social, chaque association, chaque institution qu'il faut en priorité promouvoir et réussir.

Chapitre 4

EQUILIBRER LA COMPOSITION SOCIALE DES QUARTIERS

Doit-on chercher à modifier la composition sociale des quartiers ? Comment peut-on le cas échéant y parvenir ? Comment améliorer la cohabitation entre groupes sociaux différents ?

Ces questions ont fait l'objet de nombreux débats et de vives discussions entre les membres de la Commission Nationale, entre les municipalités et l'exécutif de la Commission, entre les partenaires des commissions locales.

La plupart des quartiers se caractérisent par une population essentiellement ouvrière, modeste, par la présence de nombreux enfants et adolescents (les moins de 20 ans représentent jusqu'à 50 % de la population dans certains cas);une part non négligeable des familles y sont étrangères (de 15 à 35 % selon les villes).

Le regroupement dans l'espace de couches de population ouvrière, modestes et particulièrement touchées par la crise économique, ne relève pas des seuls jeux institutionnels de la localisation de la construction neuve et du système d'attribution. C'est avant tout et d'une manière complexe le fruit d'un phénomène social et de marché qui a amené à ce que les quartiers en question soient délaissés par les couches sociales qui en étaient les premières destinataires et que seuls des demandeurs n'ayant pas d'autres choix (souvent d'origine immigrée) se présentent comme candidats potentiels dans ces quartiers.

La question de la modification sociale des quartiers se pose donc essentiellement à moyen terme.

Une tentative vaine de réponse à court terme au rééquilibrage social.

Les refus d'attribution à des populations "non désirées" que pratiquent d'ores et déjà organismes H.L.M. et communes ne risquent de produire à court terme que des logements vacants puisque par définition la clientèle recherchée n'existe pas aujourd'hui, pour ce type de logements, dans certaines agglomérations.

Les politiques actuelles de refus d'attribution ont le mérite de poser le problème "publiquement" en interpellant l'ensemble des partenaires concernés (Etat-communes-organismes attributaires-réservataires, etc). Elles conduiraient, si elles se poursuivaient, à une dramatique impasse

financière et à un risque social considérable compte tenu du fait que ce blocage de l'offre a lieu au moment où les besoins en logement des populations précisément exclues sont en pleine augmentation, du fait de la crise, des évolutions démographiques, de l'évolution des moeurs de notre société.

Seul l'ensemble des actions entreprises dans le cadre des plans de développement des quartiers permettra de modifier cet effet de marché et de revaloriser une fraction du patrimoine immobilier de la nation, ainsi tombé en désuétude sociale aujourd'hui. C'est pourquoi, c'est au niveau des projets à moyen terme que cet objectif de modification de la composition sociale prend son sens.

Il est illusoire de croire ou de laisser croire que cette modification interviendra à court terme.

En revanche, il est possible et nécessaire de réaliser à court terme l'ensemble des conditions qui permettront une meilleure cohabitation entre les groupes sociaux résidant dans les quartiers, et d'autre part d'engager des processus qui rendront possible une diversification sociale à moyen terme.

Cette diversification nécessite des négociations intercommunales et la recherche d'un meilleur équilibre de la composition sociale de l'ensemble des quartiers au niveau de l'agglomération. Elle implique également une adaptation des politiques d'attribution et de réservation des logements sociaux. Elle nécessite enfin une politique d'accompagnement social et culturel.

41. STOPPER A COURT TERME LE PROCESSUS SEGREGATIF

Afin de ne pas accentuer les difficultés actuelles de cohabitation, il peut être envisagé de limiter les flux d'immigrés sur le quartier ou la commune, à l'exception des regroupements familiaux légalisés. En contrepartie, la ville et les gestionnaires s'engageraient à attribuer des logements aux jeunes de la seconde génération, habitant déjà dans la commune et à améliorer les conditions de logement des familles présentes sur le quartier grâce à l'attribution de plus grands logements, ou à des mutations internes au patrimoine.

Cette mesure ne peut être acceptée qu'à titre transitoire et exceptionnel dans les situations les plus critiques car elle comporte de graves risques. Le premier d'entre eux est d'augmenter le nombre de logements vacants et de ne pas répondre à la demande d'un nombre important de familles.

La restriction temporaire des flux n'est pas une fin en soi. Elle ne peut être envisagée qu'en tant que moyen et moment d'élaboration d'un plan d'ensemble de composition sociale des quartiers. Elle doit donc impérativement être associée à deux conditions :

- la reconnaissance et la satisfaction par les villes et les organismes H.L.M. des demandes de mutations et de décohabitation des populations présentes dans les quartiers ;

- l'élaboration d'un plan d'ensemble de logement des populations en difficultés (immigrés, femmes seules, jeunes, familles au chômage, etc).

42. DEFINIR UNE POLITIQUE INTERCOMMUNALE

L'élaboration de ce plan nécessite dans la plupart des villes l'engagement de discussions et de négociations au niveau intercommunal.

Des structures de concertation intercommunales doivent donc être mises en place.

Ces structures peuvent fonctionner selon les cas, au niveau du département, des communautés urbaines ou de tout autre instance de coopération intercommunale. Devraient s'y retrouver collectivités locales, organismes gestionnaires, administrations, représentants des réservataires de logement au titre du 1 % et organisations d'habitants.

Il est indispensable que dans chaque agglomération puissent se discuter, s'analyser et se définir les grandes orientations portant sur la vocation des différentes zones de l'agglomération, les stratégies d'accueil des catégories spécifiques, les choix en découlant sur les grands équipements, les réseaux de transport, le désenclavement de certains quartiers, mais aussi sur la répartition de l'effort en faveur des minorités, l'incitation au développement d'une gestion sociale, la lutte contre les logements vacants, la préparation de la programmation, le lancement d'études statistiques ou sociologiques et la définition d'un plan local de l'habitat. Ces choix devraient normalement se concrétiser dans les chartes intercommunales prévues dans le projet de loi sur les transferts de compétences.

Cette instance d'agglomération doit garantir la réalité d'une solidarité intercommunale et inter-organismes d'H.L.M. à l'égard des divers groupes sociaux. Les mesures contraignantes (suppression des crédits, retrait des aides de l'Etat, etc) devraient être exceptionnelles. Mais elles ne peuvent pas être totalement exclues en raison de la nécessité de faire face à des situations durables de blocage, sans autre issue que l'arbitrage de l'Etat.

Il paraît dangereux d'établir vis-à-vis des communes ou des organismes d'H.L.M. un système autoritaire uniquement axé sur des quotas de populations. Ceci irait à l'encontre des mécanismes de liberté de choix des familles ; il est plus judicieux de prévoir un système d'incitation financière pénalisant fortement les communes et les organismes d'H.L.M. peu ouverts à l'accueil des catégories les moins favorisées et donnant à ceux chez qui elles sont nombreuses les moyens d'assurer les équipements, la gestion et le suivi social nécessaire.

Il semble important que ce système d'incitation financière ne soit pas lié aux seuls crédits liés au financement du logement social ou à celui du logement des immigrés, ce qui ne donnerait à l'Etat aucune prise vis-à-vis des communes qui ne "joueraient pas le jeu" de la solidarité.

La politique contractuelle qu'il s'agit de susciter doit s'inscrire dans une négociation à la fois localisée et globale, l'Etat venant abonder les financements mis en oeuvre par les collectivités locales.

D'ores et déjà la Commission Nationale a incité les partenaires locaux de l'agglomération lyonnaise à créer ce type de structure qui pourrait être la préfiguration d'instances du même type dans d'autres lieux et à d'autres niveaux.

La Commission permanente de l'habitat social dans l'agglomération lyonnaise a été créée dans le cadre des mesures prises pour traiter le problème des banlieues de l'Est Lyonnais, où étaient apparues d'importants blocages, de fortes tensions et des conflits nombreux. A l'origine de ces situations difficiles, se trouvait le problème de l'habitat social dans l'agglomération : déséquilibre des implantations de logements sociaux, forte concentration spatiale des grands ensembles d'habitat social dans certains secteurs (à l'Est notamment), insuffisance et inadaptation de l'offre en logements sociaux. La question de l'habitat a alors été posée au niveau de l'agglomération dans son ensemble.

Dans un certain nombre de cas, en région Ile-de-France en particulier, le niveau départemental pourrait, en fonction de la structure urbaine se substituer ou se juxtaposer au niveau d'agglomération. En cas d'échec latent de la concertation, des moyens contraignants doivent être envisagés.

En matière de programmation de logements neufs, la procédure de déclaration d'utilité publique peut être utilisée. Les membres de la Commission considèrent en effet que l'intérêt national est en danger lorsqu'une commune ou un propriétaire foncier refuse l'implantation de logements sociaux sur son territoire, au même titre que l'orsqu'il refuse le passage du TGV, d'une autoroute ou d'une ligne EDF à haute tension.

Les outils dans la plupart des cas existent. Il est de la responsabilité de l'Etat de les utiliser.

43. ADAPTER LES POLITIQUES D'ATTRIBUTION DE LOGEMENTS

La programmation de logements sociaux neufs en quantité suffisante représente un enjeu important pour l'avenir. Elle ne saurait résoudre les difficultés actuelles des villes. L'essentiel des actions immédiates doit donc concourir à l'élaboration de véritables "politiques" d'attribution, de mutations, de réservations de logements.

La composition sociale actuelle des quartiers s'est faite progressivement en l'absence de toute clarté et de toute orientation stratégique, parfois même à l'insu de ceux qui la produisaient.

La diversité des organismes attributaires (essentiellement les collectivités locales, les organismes H.L.M., les collecteurs du 1 %, les préfectures), l'absence de responsabilité territoriale de ces attributaires ont conduit à la situation paradoxale suivante : les logements sont "attribués" (et non pas choisis par les occupants) sans qu'une véritable responsabilité territoriale de gestion ne soit assurée.

Sans entrer ici dans le détail des politiques à mettre en oeuvre (1), on en exposera ici quelques grands principes.

431. La maîtrise des attributions

Il est nécessaire de préciser et d'expliciter les reponsabilités de chacun et les principes d'action concernant les politiques d'attribution de logements.

Les municipalités doivent pouvoir maîtriser le peuplement de leur commune; les organismes H.L.M. doivent maîtriser la gestion de leur patrimoine.

A cette fin, il est nécessaire que se créent des commissions locales (2) d'orientation, de propositions et de contrôle a postériori des attributions.

Dans le respect des choix faits au niveau de l'agglomération et à partir des configurations sociales existantes, c'est au niveau communal que devraient être reconnues et acceptées les personnalités des différents quartiers. C'est aux communes qu'il revient de préserver et de valoriser si nécessaire des spécificités de quartiers.

L'importance des responsabilités communales dans l'accompagnement des politiques de peuplement ne saurait signifier que les attributions doivent être faites par les municipalités ou leur service logement. Seules des commissions associant l'ensemble des partenaires locaux sont en mesure de prendre en compte tous les aspects du problème.

La transparence des mécanismes d'attribution doit être assurée, la comptabilisation des demandes explicitée, de façon à ce qu'un véritable débat sur le peulement des quartiers s'instaure entre les partenaires.

(1) Ces questions ont fait l'objet d'un travail important d'un groupe de travail associé à la Commission : "gestion adaptée et composition sociale ; pour de nouvelles politiques d'attribution".

(2) La Commission insiste sur le préalable nécessaire à la maîtrise locale de ces attributions : l'adoption par les partenaires concernés de principes de solidarité intercommunale dans l'agglomération, qui précisent notamment les obligations ou contributions minimum de chaque collectivité et chaque organisme, en vue d'accueillir, chacun pour la part qui le concerne, les catégories défavorisées de l'agglomération. Ces principes doivent se traduire par des règles suffisamment claires et opérationnelles pour en garantir l'application effective.

432. La gestion des mutations de logements

Les mutations de logements au sein du patrimoine H.L.M. concernant les personnes déjà logées en H.L.M. représentent un flux en volume essentiel (20 à 30 % par an voire 40 % dans certains cas).

Ces mouvements, actuellement fort mal connus, nécessiteraient à la fois d'être rendus "transparents" (les demandes de mutation ne sont souvent pas soumises aux commissions d'attribution), d'être facilités et de faire l'objet d'une véritable "politique" car ils sont porteurs d'une possibilité de recomposition sociale des ensembles permettant une meilleure cohabitation entre groupes sociaux.

433. Le jeu des réservations

Les réservations interviennent pour une part souvent majoritaires dans les attributions ; elles en constituent en général une donnée parfaitement obscure et non publique.

Il est nécessaire que les réservataires aient une vision territoriale fine de leurs attributions.

L'unité de vie sociale qu'est un immeuble, voire une montée d'escalier doit être respectée ; à cette unité de vie doit correspondre une unité de responsabilité de gestion, tant il est certain que les problèmes de cohabitation, voire d'incompatibilité entre les familles résultent bien souvent de la multiplicité des réservataires, et de la non concordance entre la responsabilité d'attribution et celle de la gestion.

44. FAVORISER L'EXPRESSION DES IDENTITES SOCIALES ET CULTURELLES

441. Respecter les différences

Les partenaires doivent avoir une vision plus nuancée, plus réaliste des groupes sociaux, des familles et parfois des individus résidents dans ces quartiers et se doter des moyens pour saisir la diversité sociale et son évolution.

Les spécificités de la population de ces quartiers ne sont pas toujours celles dont on parle et qui déterminent les positions et parfois les procès d'intention des divers partenaires.

D'une façon plus générale, il faut insister sur le fait que cette population est à l'image d'un milieu populaire où dominent les ouvriers, leurs habitudes, leurs modes de vie et leurs revenus.

Le refus de tenir compte de cette réalité est stérile voire dangereuse. Les institutions doivent assumer la réalité populaire de ces quartiers. Lieux de conflit mais aussi de solidarité, lieux de pauvreté matérielle mais aussi lieux de foisonnement de cultures populaires, lieux de différence mais aussi de métissage, lieux de rejet mais aussi d'insertion sociale.

Quand ce milieu peut aux détours d'interview, d'émission de télévision, de fête, de graffiti, dire ce qu'il est, il dit autre chose que ce qu'en disent les classes moyennes extérieures au quartier.

C'est cette spécificité, cette diversité, cette épaisseur de la vie sociale qu'il faut essayer de révéler, de capter et d'amplifier.

Il faut créer les conditions à la fois pour que ce regard extérieur soit plus riche mais aussi pour qu'une capacité d'expression de leur propre identité soit donnée à chaque fraction de la population. Les expériences d'enquête faite avec des jeunes avec des méthodes traditionnelles comme à "la Croix des Oiseaux" en Avignon ou des moyens audio-visuels comme cela a été fait à Saint-Laurent du Var, ou par les habitants comme cela a été fait à l'Alma-Gare ou au Neuhof, en démontrent la nécessité.

Ainsi ces approches permettront-elles de donner une image plus juste de cette réalité sociale encore trop mal connue ou faite de trop d'idées reçues.

442. Valoriser toutes les formes d'expression quotidienne

La création, le soutien d'expériences qui facilitent la rencontre et la concertation entre catégories sociales différentes, groupe d'âge ou d'ethnies différents doivent être encouragées.

Des initiatives sont prises ici et là qui vont dans ce sens. Elle ont comme conséquence de changer le regard mutuel que se portent les groupes sociaux qui cohabitent sans se connaître, parfois dans la peur, souvent dans l'indifférence.

Qui dira l'impact :

- d'un marché où se vendent les produits des différents groupes ethniques résidant dans la commune et se côtoient parfois devant le même étal, des personnes d'origine différente mais qui trouvent là un point commun ?

- de la préparation et la participation par les divers groupes d'âge du carnaval de Meaux ?

- de la rencontre des enfants et des jeunes de Vénissieux et de Marseille avec les villageois Ardéchois ou de façon plus générale avec les policiers chargés des activités sportives ?

- de la participation des différentes ethnies au festival folklorique de Mantes-La-Jolie auprès de la population du Mantois ?

- de l'embauche d'un personnel d'origine étrangère ou de jeunes chômeurs par les organismes d'H.L.M. ou les communes, modifiant les relations entre ces institutions et ces travailleurs et les relations entre ceux-ci et la population du quartier ?

- du groupe rock "carte de séjour" composé de jeunes immigrés, dans les bals de la région lyonnaise ?

- de l'offre de garderie par les grands-mères ou par les jeunes de tel quartier ?

Loin de nous l'idée de penser que ces différentes initiatives soient toutes positives et obligatoirement réductrices de tensions sociales. Elles doivent seulement par leur multiplicité à la fois mettre en relation des groupes qui s'ignoreraient, parfois donner une image plus complète que celle donnée par les médias et surtout fournir les occasions d'expression et de valorisation à des groupes sociaux généralement silencieux.

443. Favoriser le libre choix par chacun de son quartier d'habitation

C'est par rapport à l'image positive ou négative du quartier que les choix des habitants d'y venir puis d'y rester se déterminent. Il est donc nécessaire de rendre possible la constitution de sous-quartiers ayant une physionomie propre, exprimant un consensus des habitants sur le mode de vie. C'est par rapport à ce style de quartier qu'ont des chances de se constituer des unités viables, sans conflits insolubles et à partir desquelles une gestion adaptée peut être envisagée.

L'objectif en la matière est bien de permettre qu'à terme seul le libre choix de chacun détermine la composition des quartiers.

La constitution de groupements librement choisis sur la base d'affinités, d'un consensus sur le mode de vie, n'a pas du tout le même sens selon qu'il concerne toute une ZUP excentrée dans l'agglomération et un petit immeuble d'immigrés dans un quartier bien situé. Ce sont évidemment des regroupements limités en taille que nous évoquons ici. Toutefois, la taille des entités géographiques permettant l'expression de ces personnalités est certainement variable selon les villes ; la question de la bonne échelle de mise en oeuvre d'une telle stratégie est ouverte. Il s'agit de quelques immeubles (1-2-3 immeubles au maximum) et non pas d'ensembles de 500 logements.

Des éléments d'application de cette démarche sont en place, à des stades variés, à Aulnay-sous-Bois, Blois, Bordeaux, Chambéry, Grenoble.

On a trop souvent mis face à face des familles pour qui n'étaient pas créées les conditions de cette cohabitation. Trop de différences dans un climat d'insécurité économique, d'impression de concurrence sur le marché du travail, de peur d'un échec scolaire qui réduirait à néant les espoirs d'ascension sociale, d'insuffisance d'entretien, créent entre certaines familles des tensions quotidiennes mineures dont la répétition conduit à l'exacerbation ; ceux qui prônent la dispersion systématique des familles qui posent des problèmes de voisinage ou qui font cohabiter de force et sans espoir de mutation des familles que tout oppose, devraient mieux prendre en compte cette réalité.

Il n'est pas exclu que certains quartiers trouvent ainsi leur identité à travers une dominante ethnique, à l'image de certains quartiers populaires du passé, composés des migrants d'une même région. En aucun cas ce ne saurait être le prétexte à des regroupements autoritaires des étrangers dont on sait par ailleurs qu'ils ne forment pas des groupes aux aspirations uniformes.

°°°

Les questions de la composition sociale des quartiers et des difficultés de cohabitation sont très liées au problème de l'intercommunalité.

Le ton vif et parfois polémique des débats qui ont eu lieu à ce sujet a montré, s'il en était besoin, combien ce thème est central dans le cadre des actions entreprises par la Commission.

Ce thème implique, en effet, les débats idéologiques et politiques de fond relatifs à la place que la société française, dans son organisation spatiale, attribue à la fraction la plus précarisée de la classe ouvrière que sont aujourd'hui les travailleurs immigrés et leurs familles, les OS, les manoeuvres, les familles dites "lourdes", les femmes seules chefs de famille.

Cet enjeu politique est sous-jacent à l'ensemble du débat.

A la question que nous avions formulée au début de ce chapitre "doit-on chercher à modifier la composition sociale des quartiers ?" Il ne peut être répondu de façon simple et immédiate. C'est en réalité une politique de rééquilibrage dynamique qu'il faut entreprendre et qui, s'inscrivant dans la durée et dans la revalorisation des quartiers, sera susceptible de modifier les trajectoires individuelles et collectives et de stopper le processus cumulatif d'exclusion.

Mener à bien une coopération intercommunale de solidarité est une nécessité ; l'Etat se doit d'exercer ses responsabilités en la matière, par des moyens incitatifs voire contraignants.

L'ensemble des politiques de peuplement (attribution, mutations, réservations) doivent être rendues plus "transparentes" afin de permettre les véritables choix. L'ensemble des actions entreprises doit permettre à terme l'expression et la reconnaissance d'une véritable diversité sociale, et la possibilité du libre choix par les individus de leur logement.

L'élément culturel est en ce domaine essentiel. Créer les conditions nécessaires à l'émergence de cultures "autres", aujourd'hui considérées comme mineures voire ignorées ou méprisées, donner à des groupes sociaux qui ne se reconnaissent pas dans la culture "cultivée" le moyen d'affirmer leur identité culturelle et leur mode de vie, respecter le droit à la diversité ; tel est le projet ambitieux vers lequel les sociétés urbaines devront tendre pour assumer leur présent multiracial et leur propre devenir.

Les voies d'action ont été tracées par M. Bertrand Schwartz dans son rapport au Premier Ministre, établi en 1981, sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes. Membre de la Commission, il a, avec son équipe, fortement contribué à impulser sur le terrain des actions multiples en ce sens et notamment à créer des missions locales chargées d'assurer cette insertion. D'ores et déjà, après quelques mois de fonctionnement, il apparait que le succès de ces missions est loin d'être assuré et qu'il suppose des conditions particulières qui sont précisées dans ce chapitre (1).

Mais assurer la place des jeunes dans la société ne saurait se réduire à un dispositif, aussi innovant soit-il, destiné à pallier l'échec des processus familiaux et scolaires d'éducation et d'apprentissage de la vie sociale. L'accueil des jeunes enfants, la scolarisation, les loisirs des enfants et des adolescents sont des composantes essentielles d'une politique globale d'insertion des jeunes.

A cet égard, il convient de noter la prégnance du domaine scolaire. C'est sur l'école que se cristallisent les discussions et les échanges sur les problèmes des jeunes dans les zones d'action de la Commission, de même que les principaux conflits. La mise en place à l'initiative du Ministère de l'éducation nationale des zones d'éducation prioritaire (ZEP) a pu renforcer cette tendance.

51. L'ADAPTATION DE L'ECOLE

Il est illusoire de croire que l'école puisse fonctionner de la même manière, selon les mêmes normes, les mêmes objectifs, la même pédagogie sur l'ensemble du territoire, dans les quartiers les plus pauvres comme dans les zones résidentielles des couches dominantes.

Il faut insister sur quelques caractéristiques de la réalité scolaire des quartiers sur lesquels intervient la Commission et sur nombre d'autres de même type : taux d'échec scolaire très élevé, forte proportion d'enfants d'immigrés (dépassant fréquemment 50 %), classes surchargées, enseignants non préparés à affronter les difficultés et vite découragés, absentéisme fréquent, relations difficiles avec les familles, manifestant parfois un rejet du système scolaire.

Les écoles situées dans ces quartiers pâtissent souvent d'une mauvaise réputation ; peu d'enseignants sont volontaires pour y travailler. Ceux qui y restent ont souffert de l'absence de moyens spécifiques pour leur permettre de développer le travail remarquable qu'ils y effectuent. Pour les autres, la grande majorité, c'est la valse des postes et pour les enfants, chaque fois, un nouveau visage, une nouvelle "manière".

(2) En revanche, ne sont pas reprises ici l'ensemble des propositions formulées par M. Schwartz dans son rapport concernant l'insertion sociale des jeunes et notamment l'habitat et la culture.

Chapitre 5

INSÉRER LES JEUNES DANS LA VILLE ET DANS LA SOCIÉTÉ

Dans toutes les grandes villes, c'est sur le terrain des générations que se nouent les conflits majeurs dont les actes de vandalisme ou de délinquance commis par des jeunes ne sont que l'expression la plus visible et la plus agressive.

Les jeunes ont l'âge des grands ensembles. Pour la plupart ils y sont nés. Ils ont grandi avec les quartiers neufs, en ont vécu les avatars : insuffisance d'écoles, d'enseignants, d'équipements, de loisirs. Mais ils s'y sont aussi enracinés : ils ont vécu dans une ville en devenir. Ils en constituent dans bien des cas près de la moitié de la population. Au moment même où les centres de ville connaissent une démographie vieillissante et parfois en régression, ils représentent le facteur essentiel de renouvellement de la cité.

IL faut parler clair : ce qui se joue aujourd'hui dans ces quartiers avec les jeunes est décisif pour l'avenir de nos cités et le devenir de la société. La situation à cet égard est inquiétante. Elle n'est pas irrémédiable.

Arrivés maintenant à l'âge adulte, de nombreux jeunes de ces quartiers subissent doublement le poids des incohérences du passé et des tensions actuelles. Ils sont confrontés plus encore que d'autres à l'absence de formation, l'exclusion du marché du travail, l'hostilité des adultes. Certains se révoltent et l'on parle aussitôt de délinquance, d'insécurité, d'irresponsabilité familiale.

Certes leur attitude surprend et parfois choque. Leur agressivité inquiète. Face à elle, le pire des comportements est l'incompréhension qui secrète soit le mépris, soit la peur et la violence criminelle (1). Il faut dominer ce conflit. Sans faiblesse et sans démagogie, donner à cette génération les conditions de son insertion sociale, professionnelle et culturelle.

(1) Trois jeunes ont été tués par des adultes en moins d'un an dans la ZUP Nord de Marseille.

La politique des zones d'éducation prioritaires a représenté un espoir immense. L'examen des conditions de sa mise en oeuvre montre que l'écart est grand entre les objectifs affichés au niveau national et la réalité concrète observée localement.

La principale difficulté consiste à promouvoir, par un projet éducatif nouveau, une transformation de la démarche éducative à laquelle soient associés, aux côtés des enseignants et des responsables scolaires, l'ensemble du quartier et des partenaires éducatifs qui y vivent, y travaillent, y militent.

En premier lieu, il s'agit de traiter positivement la situation particulière que l'on trouve dans ces zones et de valoriser le travail des enseignants. Cela passe par une réforme de la formation et des modalités de nomination des enseignants.

Actuellement ces écoles sont fuies par la majorité des enseignants en raison des conditions de travail difficiles. S'y retrouvent donc principalement des enseignants débutants ou nommés à titre provisoire. On pourrait concevoir l'établissement d'une charte des droits et des devoirs des enseignants exerçant dans ce type de zones afin qu'ils y soient nommés volontairement et en connaissance de cause. Cette charge comporterait notamment des incitations financières portant sur la rémunération des enseignants et un dispositif général d'information, de formation et de suivi de leur travail.

Concernant la formation, les initiatives de l'école normale des Hauts-de-Seine peuvent servir d'illustration de mesures intéressantes, mais non de modèle.

Dans cette école, depuis plusieurs années déjà, des formations ont été centrées sur les quartiers défavorisés, à partir d'enquêtes menées auprès des intervenants sociaux, des municipalités, des associations. Ce travail pourtant restait insuffisant et les jeunes instituteurs confrontés aux difficultés quotidiennes sur le terrain demeuraient isolés, le plus souvent impuissants à traiter les problèmes axuquels ils étaient confrontés.

Cette année une promotion de normaliens a souhaité que les nominations dans les ZEP soient assorties de certaines conditions :

- organisation de leur année scolaire avec les enseignants sur le thème de l'innovation pédagogique et du respect des différences. C'est ainsi qu'ils étudieront et analyseront des recherches, des enquêtes et organiseront des rencontres sur la question de la dépossession et de l'identité culturelle ;

- prise de contact avec une série d'écoles dans lesquelles ils débuteraient un travail d'investigation sur le quartier, les ethnies, les problèmes socio-culturels en accord avec les enseignants de l'école choisie. Ils demandent des nominations regroupées afin de rompre l'isolement, de se donner les moyens de constituer un réseau où pourraient se développer échanges, circulations d'informations et de matériel, discussions, évaluation commune.

Le fonctionnement de l'équipe pédagogique est au coeur de la réussite des ZEP. Il convient d'éviter à cet égard le formalisme institutionnel et de privilégier la compétence et la cohérence de l'équipe au détriment des normes administratives. Pour quelques équipes innovantes et fécondes, combien sont désorganisées par la nomination d'enseignants peu motivés par le projet, combien sont abandonnées ?

L'équipe pédagogique a en charge la conception du projet éducatif sur lequel doit reposer la ZEP. Ce projet ne pourra produire de nouveaux modes pédagogiques, prendre en compte la diversité des demandes sociales à l'égard de l'école, modifier les rapports au savoir des élèves comme des enseignants sans une participation effective des partenaires éducatifs et au premier chef des parents à son élaboration. C'est le gage de son adaptation à ce qu'est le quartier, ses problèmes et ses réalités.

Pour cela il faut que l'école s'ouvre. Matériellement d'abord par l'accès à l'école et à ses activités. Mais qu'elle s'ouvre surtout aux préoccupations et aux pratiques des familles et des groupes sociaux et qu'elle travaille donc avec leurs représentants. Seule cette démarche permet d'établir un contact vivant avec la réalité sociale multiple dans laquelle s'inscrit l'action scolaire.

Cette exigence de lucidité et de confrontation s'impose encore plus pour les enfants des quartiers populaires afin qu'ils puissent se construire des perspectives d'avenir crédibles, sans illusions mais aussi sans intériorisation d'une fatalité sociale qui les conduirait inéluctablement à l'échec. C'est la prise de conscience de la réalité d'une situation sociale et de ses conditions de transformation qui est l'enjeu réel des tentatives pédagogiques à mener dans ces quartiers.

Pourtant il ne faut pas être dupe. La question de la participation des parents au projet pédagogique n'est pas sans poser des problèmes. Les parents défendent parfois une conception traditionnelle de l'éducation qui va à l'encontre des positions défendues et mises en oeuvre par les enseignants. Ainsi peuvent naître des conflits à propos de méthodes pédagogiques innovantes. Ces conflits demandent pour être résolus un échange réel avec les enseignants afin que ceux-ci puissent expliquer leur démarche, éventuellement la modifier en fonction des demandes ou des positions des parents.

Mais il demeure incontestablement un conflit potentiel dans la mesure où l'attente des parents à l'égard de l'école - seul lieu de savoir et de pouvoir proche auquel ils ont accès - est immense.
Il faut donc être vigilant sur cette relation avec les usagers, sans cesse à construire, sans cesse remise en cause, ce qui rend encore plus nécessaire la préparation des enseignants et leur volonté de travailler dans ces quartiers.

Les ZEP représentent une tentative exemplaire pour lutter contre l'échec scolaire tout en faisant jouer à l'école un rôle central dans le développement social d'un quartier. Comme on l'a vu cette action se heurte à de nombreux obstacles, tant internes à l'institution scolaire qu'externes. Elle ne réussira pas sans une forte dose de volontarisme qu'il faut insuffler à l'ensemble de l'administration de l'éducation nationale et du corps enseignant.

Une mobilisation, fût-elle centrale et au détriment des règles traditionnelles de fonctionnement déconcentré de cette administration, reste nécessaire auprès des services académiques, des chefs d'établissement, des enseignants. Elle devrait les encourager à agir au-delà des normes, grilles et réglements traditionnels. Elle est justifiée par la gravité des situations rencontrées dans les zones. Elle sera sans conteste acceptée par l'ensemble du personnel éducatif à qui est donnée l'opportunité d'être au premier rang du changement social, à la condition formelle d'éviter certaines décisions malheureuses comme des suppression de postes de personnel dans les établissements scolaires où une ZEP a été instituée.

52. L'INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE DES JEUNES

521. Les débouchés de la politique de formation professionnelle

L'ambitieux programme d'insertion sociale et professionnelle des jeunes mis en place par le Gouvernement s'appuie aujourd'hui sur un axe privilégié : la valorisation de la formation et corollairement tout un dispositif de stages d'orientation, d'insertion sociale ou de qualification.

Une des hypothèses qui sous-tend cette opération est que la probabilité d'embauche des jeunes sur le marché du travail s'accroît d'autant que s'accroît le niveau de qualification.

Cette hypothèse consiste à chercher à faire décroître la vulnérabilité des jeunes sur le marché du travail où ils sont inscrits en leur donnant des caractéristiques les rapprochant de ceux qui - sur ce même marché - sont relativement plus employables parce que plus qualifiés.

Mais cette hypothèse, en accroissant - toutes proportions gardées - le volume de demandeurs qualifiés, ne fait qu'accroître la concurrence entre demandeurs d'emploi, sans accroître le volume d'emploi.

Or la sélection "naturelle" qui s'opère sur le marché du travail au profit des demandeurs d'emploi offrant une force de travail qualifiée et acceptant la rémunération la moins élevée (à qualification égale) n'opère que rarement au profit de jeunes demandeurs d'emploi sortant de l'appareil de formation initiale ou des différents dispositifs de formation mis en place après l'obligation scolaire.

Le très fort taux de jeunes chômeurs de moins de 25 ans dans les quartiers d'habitat social indique clairement l'importance du désajustement de l'offre de travail à la demande formulée par cette classe d'âge.

Dans ces conditions, il est urgent de préparer les débouchés des filières de formation où s'inscrivent massivement les jeunes aujourd'hui.

C'est parce qu'elles sont immédiatement placées au contact des jeunes et qu'elles ont la responsabilité de construire avec eux et de suivre leur cursus que les missions locales d'insertion sociale et professionnelle des jeunes sont aujourd'hui une des pièces majeures sur laquelle peuvent reposer, d'un point de vue territorial, les initiatives de la puissance publique en faveur des jeunes.

Fortes de leur compétence à appeler et à fédérer l'ensemble de l'offre éducative mobilisable sur le site où elles sont implantées, en l'infléchissant peu à peu dans le sens d'une meilleure adéquation à la demande des jeunes, les missions locales doivent devenir le point d'appui d'une cohérence territoriale de ces initiatives et des politiques d'allocation de la main-d'oeuvre conduites par les entreprises.

Les missions locales ont en effet à développer leur action à la croisée de deux situations de crise, une crise sociale qui frappe les jeunes à la sortie de l'appareil scolaire et une crise territoriale. Cette conjoncture appelle une question pour l'instant sans réponse : quels projets d'insertion professionnelle et de développement économique peut-on produire avec des jeunes marginalisés sur des espaces eux aussi à la marge des pôles d'activité ?

Les missions locales devront être, pour y répondre, le lieu d'expérimentation d'une nouvelle gestion du social et des nouvelles relations du social à l'économique.

La complexité de cette expérimentation rend nécessaire la mobilisation du plus grand nombre des partenaires sur le bassin d'emploi visé. Les missions locales auront à opérer comme régulateurs des acteurs sociaux sur le terrain. Cette fonction n'est possible qu'avec l'appui des pouvoirs politiques locaux et dans une stratégie d'alliance avec les couches sociales à l'insertion desquelles elles contribuent.

C'est probablement dans cette fonction de régulation que pourra se développer la capacité d'innovation des missions, sans rupture trop forte avec les logiques administratives qui les environnent. Ainsi, par exemple, la mission locale sera innovatrice en matière de cursus pédagogique, de relations avec les entreprises, de lien entre la formation et la production dans la seule mesure où elle aura pu contribuer au préalable à réguler la situation concurrentielle des organismes de formation.

522. Les conditions de réussite des missions locales

Ces orientations sont aujourd'hui très éloignées des préoccupations immédiates des missions locales. Après avoir connu une phase de sensibilisation puis d'installation, les missions locales sont encore trop attachées à organiser leur fonctionnement interne et leurs réseaux de partenaires, à assurer leur légitimité au détriment de la définition d'objectifs et de projets d'action. Pourtant leur fréquentation immédiatement très forte par la population des jeunes à laquelle elles s'adressent est un premier indicateur de leur pertinence et un gage de réussite.

En premier lieu, il convient d'effectuer un important travail de formation, d'information, d'échanges d'expériences auprès des missions locales.

La fragilité de ce réseau, l'ambition de leurs programmes d'activités, la forte segmentation dont elles héritent pour chacun de leurs domaines d'intervention, la complexité des interactions entre chacun de ces champs appelle, au moins pour la phase initiale, une fonction d'assistance technique, d'analyse et d'évaluation.

Cette fonction a été remplie auprès de la Commission Nationale, à titre temporaire, au cours de l'année 1982, par une équipe restreinte animée par M. Bertrand Schwartz, en relation avec la cellule interministérielle chargée des missions locales. Il serait désormais nécessaire de mieux définir la place institutionnelle où doit s'exercer cette fonction et de la doter dans tous les cas des moyens nécessaires à son exercice.

Les missions locales doivent pouvoir développer également des actions innovantes et expérimenter des pratiques originales d'insertion des jeunes.

Qu'il s'agisse du montage de stages sur des contenus de formation ne correspondant pas encore à des qualifications (parce que trop souvent obsolètes), d'expérimentation de systèmes de validation des acquis, de nouvelles modalités de logement des jeunes, d'organisation d'un véritable continuum pédagogique (dégagé de la contrainte de durée et de forme des trois types de stages du programme des 16-18 ans) de création d'activités économiques couplées à des temps de formation, ou encore de dispositifs substitutifs à l'incarcération, les missions locales ne peuvent voir hypothéquées leurs initiatives par des verrouillages institutionnels fondés sur la logique interne de l'administration et contradictoires avec le développement de couches sociales en crise.

Dans la phase actuelle, où la demande des jeunes commence à exercer une réelle pression sur les missions locales, on peut craindre que les rythmes de réponse des administrations et des autres institutions soient très en deçà de l'offre qu'on est en droit d'attendre d'elles.

Il convient, à ce titre, de créer les conditions d'une vigoureuse interpellation des différents partenaires des missions, telle que, par exemple, l'offre de formation de l'Education nationale soit non seulement établie au niveau quantitatif prévu par le plan avenir - jeunes mais aussi qualitativement cohérente et adéquate à la demande des jeunes et aux perspectives dégagées sur le marché du travail. Dans certains cas particulier une capacité dérogatoire aux règles administratives en vigueur devrait être reconnu aux missions locales.

611. L'animation du tissu économique local.

Dans la perspective d'un développement local, saisi à partir des quartiers concernés, il est possible d'obtenir des avancées sur trois domaines : l'information et l'amélioration des connaissances sur les perspectives économiques locales, la politique de formation liée à ces perspectives et l'animation du milieu économique local.

L'information et les perspectives économiques locales

La connaissance et la "transparence" de l'ensemble des potentialités économiques locales par rapport au contexte économique existant, est un préalable à toute action de développement. Cela concerne notamment :

- la connaissance des circuits économiques locaux ;
celle des secteurs et entreprises en expansion ou en déclin ; la connaissance précise des besoins de main-d'oeuvre des entreprises de toute nature ;

- une meilleure connaissance de l'évolution des modes de vie et des attitudes face au travail pour les divers groupes sociaux (notamment pour les jeunes et les femmes) ; des aspirations quant à la "flexibilité" du temps de travail ou à l'utilisation de savoir-faire spécifiques ; une information sur les besoins sociaux non satisfaits (services publics ou privés, par exemple) ;

- une meilleure connaissance enfin des perspectives d'utilisation nouvelle de richesses sous-employées : matières premières, technologies de pointe, richesses agricoles et savoir-faire locaux. Celà pourrait se développer en liaison avec un institut de recherche (1).

La formation

La politique de formation doit éviter deux écueils :

- une formation qui serait déconnectée du marché et des perspectives d'emploi. Dans cette optique, il est nécessaire, non seulement d'adapter les contenus de formation aux débouchés économiques locaux, mais également de développer des formules d'insertion économique dès l'action de formation par l'incitation envers les entreprises ou la création de structures économiques d'accueil servant de relais.

- une formation qui serait trop dépendante des débouchés économiques locaux à court terme. Ce serait une formation "déqualifiante" ; or, de nombreux jeunes se détournent du marché du travail parce qu'ils ont conscience du peu d'intérêt des emplois qui leur sont offerts. Il est

(1) Projet par exemple de l'arrondissement de Valenciennes.

Chapitre 6

RELIER LE DEVELOPPEMENT SOCIAL AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE LOCAL

A de nombreux égards, la politique de développement social interpelle l'économique. Comment peut-on révéler des potentialités, susciter des dynamiques locales, valoriser des cultures, favoriser la cohabitation et l'appropriation de l'habitat pour des populations maintenues à la marge du monde du travail, pour des jeunes dont le lot commun est le chômage, la précarité professionnelle ou l'emploi déqualifié ?

Pour agir là où résident les causes de l'exclusion sociale, il faut assurer un débouché économique à la population et un avenir aux jeunes de ces quartiers. C'est probablement parmi l'ensemble des objectifs que peut viser la Commission le plus ambitieux dans le contexte actuel et le plus nécessaire à la fois.

C'est bien entendu par des créations d'emplois qu'il peut être atteint. Mais il faut tenir compte des attentes de la population de ces sites ; les jeunes notamment ne se résignent plus à être cantonnés aux tâches dévalorisées. L'image négative des travailleurs de ces quartiers doit également être dissipée auprès des employeurs dont l'embauche sélective est souvent fondée sur des critères d'origine sociale et géographique.

En dépit de ces difficultés et des contraintes actuelles du marché du travail, quelques actions ont pu être engagées dans certaines agglomérations (Valenciennes, Gennevilliers, La Seyne, Dreux). Elles marquent une volonté de mettre en oeuvre des moyens d'action immédiats en faveur du développement économique. Ces moyens peuvent être renforcés et diffusés. Il reste qu'il ne faut pas se dissimuler ni les limites de ces actions, ni l'incapacité de la Commission comme des élus locaux à l'égard des ressorts fondamentaux de l'activité économique.

61. LES MOYENS D'ACTION IMMEDIATS

Ils s'appliquent d'abord au tissu économique local. Mais on ne saurait négliger les ressources que peut apporter le développement d'un secteur d'économie sociale.

612. Le développement d'un secteur d'économie sociale et d'activités hors marché

La satisfaction des besoins sociaux, la prise en compte des qualifications sociales et des aspirations des groupes sociaux dans les quartiers d'habitat social, peuvent susciter le développement d'activités situées en marge des circuits économiques dominants.

De nombreuses expériences montrent déjà l'intérêt de la production de biens et services par des circuits courts, mieux adaptés à "l'employabilité" de certains groupes sociaux, et orientés prioritairement vers la production de valeurs d'usage.

De telles expériences sont à généraliser, notamment :

- dans le domaine de la production et de la gestion du cadre de vie. Les opérations de réhabilitation, en associant étroitement les habitants à la conception, la production et la gestion de l'habitat doivent être l'occasion d'une réappropriation de l'habitat par ces populations. En même temps, celà peut être l'occasion par l'apprentissage d'une autre façon de produire, d'une insertion sociale intégrant l'emploi, la formation et la maîtrise d'un cadre de vie plus conforme aux besoins sociaux locaux ;

- dans le domaine des "services urbains". Dans les agglomérations, de nombreux services qui apparaissent comme des besoins sociaux vitaux de la population, sont peu ou mal produits dans le cadre des services officiels et justifient l'impulsion de logiques de production différentes : la garde d'enfants, l'aide aux personnes âgées, les soins aux malades, les réseaux d'information, les services de transports, les services commerciaux, l'entretien et la réparation, etc.

- dans le domaine enfin des prestations spécifiques envers les populations des quartiers d'habitat social. Il serait souhaitable de remplacer progressivement les agents "extérieurs" par des intervenants recrutés au sein de la population de ces quartiers pour l'animation, le travail social, l'information, la formation, les prestations techniques.

En tout état de cause, il est nécessaire de tisser des liens de complémentarité, par l'intermédiaire d'une structure d'animation économique locale notamment, entre le secteur économique dominant et celui de l'économie sociale. Il s'agit en effet d'empêcher toute tentative d'exploitation et de subordination du second par le premier, par le biais de l'intérim, du travail "au noir" sous-payé, ou de toute autre forme de dépendance.

donc nécessaire de développer une politique de formation à la fois ouverte aux domaines d'activités futurs et orientée vers une perspective de "requalification" des tâches. Une telle perspective pourrait influer positivement sur le mode d'organisation du travail et la structure de qualification, pour les entreprises "de pointe" qui se créent.

L'animation du milieu économique local

L'ensemble des problèmes posés par le développement des entreprises existantes, les perspectives et les "créneaux" d'activités nouvelles, d'utilisation de la force de travail non ou sous-employée, de satisfaction de besoins sociaux doivent être synthétisés et mis en relation au sein d'une structure d'animation du milieu économique local. Cette structure existe en fait déjà. Il s'agit des comités locaux de l'emploi. Il conviendrait de rendre leur activité plus proche des solutions concrètes à apporter aux difficultés respectives des travailleurs et des employeurs et de les encourager à développer toute initiative locale en faveur de l'emploi. Ainsi les interventions de ces comités pourraient plus facilement se porter sur :

- le développement des entreprises en place : recherche de solutions pour des entreprises en difficulté, recherche d'une utilisation adaptée de la force de travail sous-employée, prestations de service pour des organisations inter-entreprises, etc ;

- le développement d'activités nouvelles en fonction des richesses locales, des besoins sociaux locaux et des perspectives de "créneaux" sur les marchés locaux, nationaux, internationaux ;

- la proposition de mesures d'incitation (commandes publiques, facilités fiscales, etc) pour favoriser des créations d'emplois prenant en compte certaines aspirations des groupes sociaux vis-à-vis du travail (qualification, flexibilité etc) ;

- l'incitation envers les entreprises et banques nationalisées à s'intéresser aux initiatives locales ;

- la détermination des besoins sociaux locaux, des formes de consommation collective, des réponses possibles, dans le cadre du contexte économique existant ;

- l'impulsion et la coordination du secteur d'économie sociale avec le secteur de l'économie marchande.

62. MAIS CETTE ACTION A DES LIMITES

Il est encore trop tôt pour dresser un bilan des actions menées, en liaison avec les missions locales d'insertion des jeunes, destinées à favoriser le développement économique local. Mais les limites de ces actions sont déjà apparues :

- d'une part, les élus locaux ne disposent pas des moyens d'action qui leur permettraient d'intervenir efficacement sur la situation de l'emploi. Les instances économiques locales (chambres de commerce et de l'industrie, chambres des métiers, grandes entreprises) restent peu sensibilisées à la démarche du développement social. Les syndicats ouvriers qui doivent être des partenaires privilégiés de cette démarche, restent très sollicités par la défense des travailleurs déjà intégrés dans le système productif ;

- d'autre part, lorsque les baisses d'activités prennent un caractère aigu, les seules actions locales ne sont pas de nature à redresser les tendances à l'accroissement du chômage et à la déqualification des tâches. C'est le cas pour le Valenciennois par exemple où la crise économique frappe les activités dominantes de la région (mine, sidérurgie), où le chômage atteint 14 % de la population active en 1982 (1). C'est le cas pour d'autres sites où les conditions d'emploi ont été déterminées par une ou deux grandes activités (la sidérurgie pour Grande-Synthe, les chantiers navals pour La Seyne-sur-Mer, le textile pour Roubaix ...).

De plus, à moyen terme, comment répondre aux attentes des jeunes pour un travail plus qualifié, pour davantage d'initiative et d'autonomie dans la production ? Comment agir sur des politiques d'investissement, des modes d'organisation du travail, des structures de qualification qui répondent à ces attentes ?

Les actions décrites précédemment peuvent donc constituer des avancées importantes vers une meilleure insertion économique et sociale des groupes sociaux marginalisés. Mais elles ne prendront tout leur sens qu'au sein d'une politique plus générale du développement local. Celle-ci devrait constituer l'un des axes majeurs du 9ème Plan et se prêter à des contrats de Plan, passés entre les collectivités locales et les régions, ou entre les régions et l'Etat.

(1) Moins de 3 % en 1975.

Chapitre 7

REDONNER UNE VALEUR URBAINE AUX QUARTIERS

Quelques villes ont d'ores et déjà élaboré de véritables projets d'urbanisme sur des quartiers que traite la commission. C'est le cas de la Courneuve, Orly-Choisy, Vénissieux, Gennevilliers, Nancy... Jusqu'à présent, compte tenu de la multiplicité des tâches à accomplir et du lent montage opérationnel, l'élaboration de tels projets n'a pas encore fait l'objet de débats importants au sein même de la commission. En particulier le traitement urbain des quartiers anciens a été juste esquissé à travers le cas de Roubaix alors qu'il implique des solutions probablement plus complexes à concevoir et à mettre en oeuvre que dans les cités d'HLM dotées d'une certaine identité et d'une relative unité de propriété de gestion.

Dès 1983, cet aspect sera au coeur de nos réflexions. Les mesures sociales d'urgence ne pourront longtemps dissiper la question fondamentale du devenir de ces quartiers. La tâche est ambitieuse, l'enjeu considérable, puisque c'est du devenir de dizaines de quartiers de grandes villes qu'il s'agit.

Est-il opportun et sommes-nous capables de redonner une valeur urbaine et architecturale aux quartiers d'habitat social ?

Telle est la question de fond à laquelle ce chapitre tente de répondre. Elle sera successivement abordée sous ses deux aspects principaux :

- quelle est la nature et l'ampleur de l'enjeu urbain ?

- quelles sont les conditions nécessaires à la mise en oeuvre de nouvelles politiques urbaines notamment au plan intercommunal ?

71. L'ENJEU URBAIN

Construits sous la pression de l'urgence à loger le plus grand nombre, et dans l'idéologie du progrès social "hygiène, confort et grand air", la courte histoire des grands ensembles a vite fait surgir la dure réalité des faits : on sait les carences de ces logiques de tours et de barres sur table rase dans la périphérie des villes ; elles n'ont résolu qu'un aspect du problème : loger la majorité des français dans de meilleures conditions de confort, mais en réduisant à travers le "zoning" et pour des soucis de rentabilité le quartiers à la somme de ses logements.

Les images clichés de "cages à lapins" révèlent souvent la réalité de l'espace et la pauvreté de la conception rationalisée des grands ensembles.

On peut y chercher en vain les portes, les émergences, les monuments et les architectures symboliques qui viendraient structurer l'ensemble des logements.

On n'y trouve que des équipements qui portent le nom d'institutions, volumes bas indifférents à l'échelle des tours et des barres.

Souvent éloignées de la ville à laquelle elles sont rattachées, ces cités ont la concentration de population d'un quartier de ville sans en avoir la densité, ni la continuité bâtie.

L'environnement y est tellement dévalorisé qu'il en est dévalorisant pour les habitants. Il ne suscite que peu d'appropriations (sinon sous la forme de dégradations) et de prise en charge de leurs espaces par les usagers.

La politique d'amélioration et de transformation que nous engageons suppose d'apporter remède à l'amnésie de ces cités bâties sans référence à l'histoire des villes, sans fondation symbolique, dans la négation des valeurs urbaines et sans capacité à susciter la vie collective.

711. L'importance du fait spatial

Aucun progrès ne pourra être effectué sans une réelle appropriation par les habitants de leur environnement. La requalification de l'espace est un support indispensable à une requalification de la vie dans les cités.

Toute approche partielle qu'elle soit d'ordre spatial, économique, culturel ou social, ne pourra induire de réels changements d'attitude dans le tissu social, dans la demande de logements sans réelle mise en valeur des logements et du quartier.

Il est courant de proposer la création d'équipement nouveaux en réponse aux problèmes sociaux et culturels ; mais l'expérience a montré que la seule création d'équipement sans demande sociale, sans inclusion dans un tissu urbain, sans ancrage local ne peut suffire à faire exister une réalité urbaine complexe.

712. Une approche positive

Aucune amélioration ne sera efficace qui ne trouvera son origine dans une approche positive des questions soulevées par la réalité actuelle des quartiers. Les handicaps liés à leurs difficultés actuelles ne doivent pas être aggravés en les considérant comme inhérents à leur essence même. C'est à cette condition qu'on pourra envisager leur transformation urbaine en termes efficaces.

Une telle approche est parfois conçue en termes"d'image de marque" à modifier. Cette action auprès des médias est indispensable ; elle sera cependant d'autant plus efficace que ce choc sur l'image puisera sa source dans la réalité du quartier, effectivement modifiée, fondamentalement améliorée, réalité spatiale, visible, immédiatement tangible autant que réalité sociale, perceptible de manière plus diffuse.

On comprend qu'un changement d'image passe par des transformations sur le visible, que les nouvelles données énergétiques imposent une isolation thermique plus efficace, résolvant du même coup certains problèmes d'isolation phonique et supposant un ravalement des façades traitées.

Cependant, une véritable transformation se fondera sur des transformations spatiales profondes, et non sur un simple coup de peinture.

Ceci suppose qu'un regard positif puisse enfin être porté par l'ensemble des professionnels à l'origine de la réflexion et des opérations sur les quartiers concernés, aménageurs, gestionnaires, urbanistes, architectes, sociologues, économistes, et que ce regard soit un regard urbain. On peut regretter ici le clivage de la réflexion qui jusqu'à présent et encore maintenant conduit à traiter distinctement les quartiers anciens d'habitat privé et les quartiers plus récents d'HLM.

Certes, les techniques à mettre en oeuvre sont différentes, de la même manière que des problèmes spécifiques se révèleront. Mais leur spécificité n'est pas plus aigue d'un quartier ancien à un nouveau que d'un quartier nouveau à un autre. Il s'agit du même phénomène culturel ; le phénomène urbain. Le désenclavement des cités d'habitat social passe par un déblocage idéologique ; son inclusion dans les efforts de réflexion sur le développement des villes en est le premier signe en même temps que le premier pas.

713. De nouvelles pratiques professionnelles

Il importe qu'un projet urbain global soit le résultat d'une coopération des différents intervenants, l'expression d'un consensus, le résultat d'un choix politique clair des élus.

722. Etablir un projet de quartier

Il importe que les opérations ponctuelles de transformation urbaine d'ores et déjà engagées sur le terrain s'inscrivent dans un plan d'ensemble à moyen terme. Ce plan correspond à la conception des projets de quartiers que tend à promouvoir le ministère de l'urbanisme et du logement et qui devrait faire prochainement l'objet de textes législatifs.

La Commission inscrit donc clairement sa démarche dans ces orientations en cherchant d'ores et déjà à expérimenter les modalités d'application les plus adéquates à la nature spécifique des quartiers traités. Ceci conduit notamment à mettre l'accent sur l'intégration de ces projets de quartiers dans les politiques communales et intercommunales.

En effet l'objectif est autant de chercher à valoriser le quartier en valeur absolue que de veiller à ne pas le dévaloriser en valeur relative. Il est alors nécessaire que les élus intègrent ces quartiers dans le développement à moyen terme de la ville, leur donnant à travers un projet urbain une signification et une identité propre.

Le principal obstacle à la mise en oeuvre d'une cohérence d'ensemble qui dépasse le quartier vient du décalage entre le niveau géographique des compétences des responsables politiques ou des opérateurs locaux et le caractère intercommunal des phénomènes urbains. Il faut donc compter sur les partenaires dont la compétence est plus étendue, qu'il s'agisse de l'ensemble des services de l'Etat, des structures existantes d'agglomération (communautés urbaines, districts) ou des collectivités locales au champ géographique plus vaste (département, région). Nous examinerons successivement les difficultés inhérentes à la cohérence des politiques communales puis des politiques intercommunales.

723. Liens entre les projets des quartiers et la politique communale

Il convient tout d'abord d'assurer une véritable solidarité communale, de se donner les moyens d'une priorité au niveau de la ville. Cela concerne essentiellement les grandes villes (Grenoble, Marseille, Nancy, Strasbourg). Elles peuvent, compte tenu de la faible importance relative des quartiers par rapport à la ville, y garantir cette solidarité, c'est-à-dire consacrer en investissement et en fonctionnement, en crédits et en personnel une part supérieure au poids du quartier dans la ville. Nous faisons allusion ici aussi bien à la politique culturelle qu'à la politique de transports, d'équipements, d'entretien, d'aménagement, de réhabilitation. De nombreuses villes ont beaucoup investi ces dernières années dans leur patrimoine ancien de centre-ville ; vont-elles dégager des moyens humains, techniques, financiers proportionnellement équivalents pour le développement des quartiers d'habitat social, certes moins prestigieux ?

De véritables "urbanistes", capables de prendre en considération un environnement dans sa totalité, à travers ses différentes facettes (paysagères, viaires, économiques, architecturales, sociales, culturelles, administratives), professionnels du terrain urbain, sont, à l'étranger, à l'origine d'opérations d'habitat social réussies depuis les années 50 (1) ; de tels professionnels, à même de prendre en compte très empiriquement et en respectant la notion de durée, la mise en place des nouveaux quartiers et leur maintenance n'ont pas encore vraiment leur place en France.

L'importance des programmes engagés dans le cadre de la Commission Nationale constituera un bon terrain d'apprentissage de cette maîtrise d'ouvrage collective.

72. DES NOUVELLES POLITIQUES URBAINES A METTRE EN OEUVRE

721. Réhabiliter ou détruire ? Une question préalable...

Cette question présente dans l'esprit de beaucoup de professionnels (organisme HLM, architectes, aménageurs) n'a pas été abordée sur le terrain dans des termes généraux ou de principe. A plusieurs reprises (Vénissieux, Creil, Grande-Synthe), l'opportunité de la démolition a fait l'objet d'études précises. Il est clair que la résolution des problèmes sociaux induits par la démolition(qui habite ces immeubles, où loger ces couches de populations ?) est préalable à la définition du choix architectural. L'alternative démolition-réhabilitation ne peut s'examiner que dans son contexte global.

Rares sont aujourd'hui ceux qui croient que la démolition résoudra les problèmes posés ou interviendra comme une réponse miracle ; l'expérience a montré, dans les quartiers anciens notamment, qu'elle risquait davantage de déplacer les problèmes plutôt que de les résoudre.

La Commission n'a cependant pas exclu la possibilité de recourir à la démolition d'immeubles au cas par cas : cette démolition ne saurait se réduire à l'effacement des erreurs passées; elle doit produire un "mieux" dans les quartiers.

La question n'est alors pas de savoir s'il faut ou non démolir mais bien plutôt démolir pour quoi faire ?

(1) Par exemple aux Pays-Bas et en Angleterre.

Pour les villes de plus petite taille, la question de la solidarité communale est de moindre importance. Elle est même sans objet lorsque le "quartier" constitue la ville ou presque.

Hormis ce cas extrême mais pas rare, la difficulté est alors la suivante : comment assurer la cohérence entre les actions de développement entreprise dans un quartier et le reste de la politique communale.

Cette difficulté concerne surtout la politique de l'habitat. En effet on sait que les actions entreprises en matière de réhabilitation des centres anciens peuvent dans certains cas "retenir" en centre-ville des jeunes ménages qui constituent la clientèle potentielle du parc HLM en créant un parc de logement substitutif voire concurrentiel d'un patrimoine HLM fragile.

La programmation de logements neufs de type PLA ou accession aidée peut également attirer la couche de population la plus solvable des quartiers. Seule une véritable politique des loyers cohérente au niveau de l'ensemble du parc HLM (1) et une politique d'attribution rigoureuse peuvent éviter les fuites non souhaitées des familles.

Il ne s'agit pas ici de dire qu'il ne faut rien entreprendre en matière de politique de l'habitat hors des quartiers mais qu'il s'agit d'assurer la cohérence de cette politique communale en s'efforçant d'évaluer les conséquences sur le quartier des actions entreprises ailleurs.

Le problème de la cohérence se pose d'autant plus que la situation du marché du logement est plus concurrentielle : dans un contexte de crise économique et démographique, la perpétuation d'un rythme de construction neuve, en accession ou en locatif, supérieur à l'accroissement démographique, engendre nécessairement un mouvement de désaffectation des logements.

Cette désaffectation a jusqu'à présent massivement et exclusivement concerné le parc ancien inconfortable.

Sommes-nous en train d'assiter dans certaines agglomérations au déplacement de cette désaffectation vers le parc HLM ?

Les propositions que l'on peut faire comportent trois aspects d'études :

(1) Conformément à l'une des propositions formulées par la Commission sur les aides personnalisées au logement qu'à présidé M. BADET au cours du premier semestre de 1982.

- disposer d'un bon niveau de connaissances concernant l'évolution de la demande potentielle de logements, le rythme des désaffectations ;

- suivi régulier des flux de populations entre les différents segments du parc. Ce suivi objectif et quantifié devrait permettre d'étayer ou de contredire les impressions nécessairement parcellaires de chaque intervenant ;

- élaborer un plan local de l'habitat fixant les principales orientations concernant la construction, la réhabilitation, l'attribution des logements, de manière cohérente à un niveau d'agglomération.

724. Les actions sur les quartiers et les politiques intercommunales

C'est à ce niveau que le risque d'incohérence voire de contradiction est certes le plus grand. Presque toutes les villes de notre commission y sont confrontées, qu'elles appartiennent ou non à des ensembles plus vastes (districts, communautés urbaines).

Les villes qui font partie de communautés urbaines (1) revendiquent la maîtrise communale de certaines politiques (d'attribution des logements notamment) et l'intervention de la communauté urbaine pour d'autres (solidarité intercommunale pour le logement des populations "difficiles"). Le partage opérationnel des responsabilités, des compétences et des décisions est fréquemment conflictuel.

Les autres villes cherchent au contraire non sans mal les moyens de susciter des politiques intercommunales en matière de programmation de logements neufs, de solidarité, de transports ...

Elles revendiquent la reconnaissance du rôle social joué par leur propre parc de logements pour l'ensemble de l'agglomération, voire du département en région parisienne.

Ainsi l'objectif d'intégration des quartiers à la ville est simple à formuler et fait l'unanimité de tous les partenaires. Mais le chemin de sa mise en oeuvre est parsemé d'obstacles. La seule existence de structures intercommunales ne résoud pas ipso facto les problèmes. Les projets de loi en préparation sur la coopération intercommunale devraient contribuer à en résoudre certains. Mais la coopération est avant tout un processus qui s'engage entre tous les partenaires concernés, au premier rang desquels se trouvent les services de l'Etat et les élus.

(1) Grande Synthe, Roubaix, Vénissieux, Strasbourg.

La Commission Nationale contribue d'ores et déjà dans ses interventions à susciter et à impulser des politiques d'agglomération.

Les objectifs qui sont poursuivis en la matière peuvent se résumer ainsi :

- lorsqu'aucune structure intercommunale n'existe, la Commission Nationale contribue à l'élaboration d'une instance même officieuse ;

- lorsqu'une instance intercommunale existe l'action de la Commission Nationale doit garantir la réalité de la solidarité intercommunale à moyen terme.

La mise en oeuvre de chartes intercommunales apparaît comme un des éléments essentiels de la pérennité des actions entreprises dans le cadre de toute politique de quartier. Elle en constitue même pour les élus la condition nécessaire et préalable.

L'Etat, garant de la solidarité nationale, devra s'assurer du respect des conditions suivantes de mise en oeuvre :

- la présence de l'ensemble des partenaires concernés (élus, organismes gestionnaires et constructeurs, représentants des habitants, aménageurs, région, département) au sein d'une structure intercommunale ;

- l'identification explicite des populations dont la demande n'est actuellement pas satisfaite ni par le jeu du marché libre, ni par le fonctionnement actuel du parc public. Il s'agit notamment des groupes sociaux suivants : population immigrée (isolés et familles), familles très nombreuses, familles (dites "lourdes") en difficultés, familles mono-parentales, jeunes ;

- l'élaboration dans le cadre de la charte intercommunale d'un programme d'agglomération de logements de ces groupes sociaux, à la dimension des problèmes posés dans leur nature et dans leur ampleur, afin d'éviter les actions ponctuelles sans lendemain.

Ceci permettra la prise de conscience de l'ampleur des besoins par l'ensemble des partenaires sociaux concernés et devra conduire à :

- l'élaboration d'un plan local de l'habitat qui sur une période de moyen terme prévoiera la programmation des logements nécessaires ;

- l'établissement des relations contractuelles avec les régions, les départements qui contribuent d'ores et déjà au financement de nombreuses actions et qui seront encore davantage impliqués lors de la mise en oeuvre de la décentralisation.

Chapitre 8

PRÉVENIR L'INSÉCURITÉ

L'insécurité est souvent apparue comme l'image immédiate que perçoit l'opinion publique des quartiers d'habitat social. Pourtant l'examen du niveau de délinquance dans ces quartiers ne fait pas apparaître de caractéristiques particulières chaque fois que cela a été fait (1). Il s'agit en général de petite délinquance et très rarement d'agression contre les personnes bien plus fréquentes dans le centre des villes.

Par contre ce qui paraît spécifique c'est l'image qu'ont les habitants de leur quartier, image qui leur est généralement renvoyée par les médias locaux : le quartier d'habitat social est "délinquant" (cette qualification s'inscrit dans un ensemble plus large d'éléments de dévalorisation). Ainsi la question de la sécurité se pose ici dans les mêmes termes qu'au niveau national : il existe un écart entre la perception des problèmes de délinquance et la réalité de celle-ci, entre le sentiment d'insécurité et les problèmes d'insécurité. Ce décalage, à lui seul, justifie des interventions concrètes sur la prévention de l'insécurité.

L'étude des discours de la sécurité depuis 1974 apportent un certain nombre d'indications utiles.

Ils ont montré qu'on ne lutte pas contre le sentiment d'insécurité en rétablissant la vérité des chiffres. Sensible aux manipulations qui rendent compte de la perception d'une croissance de la délinquance petite ou moyenne, l'opinion est indifférente à la mesure exacte du phénomène.

La persistance du débat public sur la sécurité indique que l'explication par la manipulation de l'opinion, souvent mise en avant, n'est pas suffisante. La politique répressive du précédent gouvernement n'a par ailleurs apporté aucun remède décisif.

Le débat sur la sécurité a mis en cause l'ensemble des interventions de l'Etat. La régulation économique, l'habitat, l'école, la justice, la police ... se sont vus tour à tour ou globalement attribués une part de responsabilité dans la croissance de la délinquance et imputés la difficulté à maîtriser le phénomène.

(1) A Nancy Haut-du-Lièvre, Roubaix Alma-Gare, Grenoble Mistral ... On notera toutefois que l'appareil statistique est actuellement insuffisant pour permettre les études très précises.

Concrètement la question de la sécurité se pose de la façon suivante : que peuvent proposer à un maire, responsable d'un quartier d'habitat social qui connaît des problèmes de délinquance, les services de police et de justice ?

Concernant la police, un renforcement des moyens en personnel d'ilôtiers reste indispensable dans de nombreuses zones. Il est nécessaire que le Ministère de l'intérieur et de la décentralisation puisse poursuivre au-delà de 1982 les efforts, accomplis cette année, de créations de postes affectés à ces tâches d'ilôtage.

Concernant la justice rien ou presque ne peut être attendu au niveau des moyens supplémentaires. Tous les efforts doivent donc être concentrés sur une redéfinition du mode de perception et d'intervention de la justice aux côtés des autres interventions sociales. Cette intervention devrait porter sur trois axes majeurs : la mise en place localement d'un dispositif d'accueil des plaintes, une politique en faveur des victimes et un travail renouvelé avec les jeunes en difficulté. Mais la justice n'est pas la seule institution concernée; un dispositif local de concertation pourrait être utilement constitué.

81. ASSURER UN DISPOSITIF D'ACCUEIL DES PLAINTES

Ce choix s'impose à deux titres : le "renvoi" d'un certain nombre de situations conflictuelles par les plaignants à la justice et à la police constitue un des éléments-clés du système pénal, la plainte représente un des moyens d'appréhender la demande des citoyens.

Les premiers éléments recueillis relatifs aux plaintes permettent la classification suivante : certaines plaintes font l'objet d'un rejet immédiat ou d'un simple enregistrement ; d'autres sont traitées par l'appareil policier ou judiciaire.

L'absence de réponse à la plainte pose au regard du sentiment d'insécurité une question de stratégie. Le sentiment d'insécurité traduit souvent l'impression que les institutions ne sont pas à même de répondre aux évènements que doivent affronter les citoyens. Il est renforcé par leurs défaillances sur des problèmes mineurs.

Comment remédier à ces défaillances ?

Il ne s'agit pas d'élargir la compétence de la justice ou de la police à tous les problèmes qui leur sont posés mais de leur confier ou de leur confirmer une mission d'orientation des demandes. Une suite convenable peut consister dans un renvoi du problème posé (à condition qu'il n'en induise pas d'autres) à la collectivité locale, au quartier, à l'école, à l'entreprise...

La première proposition consiste à mettre en place un dispositif d'accueil des plaintes sur la base d'une coordination des services existants et d'une meilleure qualification des personnels.

Cette proposition constitue le socle d'une politique de sécurité qui s'intéressera aux victimes et aux auteurs d'actes illégaux ou de délinquance.

82. SOUTENIR EN PRIORITE LES VICTIMES

Une nouvelle politique de sécurité doit prendre en compte les intérêts de la victime pour deux raisons. La première est l'extension de la solidarité sociale à l'égard d'une catégorie de personnes en difficulté. La seconde tient au rôle d'une victime, dans l'extension du sentiment d'insécurité.

Un certain nombre d'expériences débutent actuellement appuyées sur des structures associatives existantes ou créées à cette occasion :

- à Colmar, on lance une expérience de réparation immédiate ;

- à Lyon, un service est tourné dans un premier temps vers l'accueil et l'écoute des victimes ;

- à Roubaix, à travers la régie technique du quartier de l'Alma-Gare, on oriente les plaintes vers les services les mieux aptes à assurer leur traitement ;

- à Rouen, on met l'accent sur l'accueil par les services de police et de gendarmerie et sur un service de renseignements juridiques et sociaux.

Ces expériences sont systématiquement accompagnées d'une évaluation.

La mise en place de tels services au sein des quartiers d'habitat social nécessiterait une coordination des différentes institutions intervenant sur le quartier entre elles et avec le secteur associatif. Elle pourrait contribuer à la reconstitution des liens sociaux.

83. RENOUVELER L'ACTION A L'EGARD DES JEUNES EN DIFFICULTES

Les travaux de recherche et les premières expériences relatifs aux actes de délinquance conduisent à isoler la grande délinquance. Les délinquants professionnels (proxénètes, cambrioleurs...) ne sont pas des auteurs de troubles directs dans les quartiers.

En revanche, il convient de rechercher des solutions de prise en charge adaptées pour un petit nombre de mineurs ou de jeunes majeurs particulièrement difficiles. Très facilement identifiés dans une approche par quartiers, ces cas lourds supposent un suivi adapté que ne savent pratiquer (en général) ni le juge des enfants ni le réseau médico-psychologique. Une méthode reste à définir autour :

- d'une prise en charge souple et diversifiée permettent d'assurer un contrôle social continu. A cet égard la rupture minorité-majorité pose à l'institution judiciaire un problème de continuité. La mise en place du contrôle judiciaire socio-éducatif, s'il apporte un élément de solution, n'est pas suffisant ;

- d'une intervention sur les fratries et les familles. Ces cas sont en général générés dans des familles violentes. Ils posent le problème de la prise en charge des jeunes mineurs de 10 à 13 ans ;

- d'une responsabilisation des parents. La mise en jeu de la responsabilité des parents paraît essentielle pour sortir d'une complicité (recel) ou d'un laxisme qui se retournent en définitive contre les jeunes. Des solutions sont sur ce point à inventer ;

- d'une étude des conditions du déplacement des jeunes vers des établissements situés en dehors des quartiers ou vers la prison.

On ne peut nier la nécessité de soulager un quartier par une mesure d'exclusion temporaire. Cette mesure doit être mise à profit pour préparer ou réparer le terrain en vue d'un retour ultérieur. Elle pourrait s'accompagner du développement de mesures d'accueil dans le quartier de réception.

84. METTRE EN PLACE UN DISPOSITIF LOCAL DE CONCERTATION

Dans tous les secteurs qui viennent d'être abordés, l'institution judiciaire n'est que l'une des institutions compétentes pour traiter des problèmes posés.

Dès lors la mise en oeuvre de réponses nouvelles passe par une modification coordonnée de l'ensemble des interventions. Cette mise en oeuvre n'est pas simple en raison des contraintes propres au Ministère de la justice. En particulier la recentralisation de l'appareil judiciaire au moment où toutes les interventions sociales se décentralisent exige une solution originale ; elle ne peut être construite que progressivement, en partant des situations propres à chaque terrain.

La première étape consisterait à mettre en place une structure de concertation entre les principales parties prenantes : administrations de la police, de la justice, des affaires sociales, de la jeunesse, des droits des femmes, municipalités,organismes sociaux. Cette structure pourrait faire l'objet d'une définition contractuelle entre le Ministère de la Justice, les autres administrations d'Etat et les institutions intéressées.

Cette structure serait variable en fonction des données locales. Elle pourrait être immédiatement mise en place à Dreux, Nancy, Roubaix, La Seyne-sur-Mer, Strasbourg, compte tenu de l'état des travaux en cours, dès lors que les principaux partenaires en seraient d'accord.

Le Ministère de la Justice est prêt à donner les instructions nécessaires pour que ses services participent pleinement aux travaux.

Dans un second temps, en fonction des éléments dégagés dans ces instances des engagements supplémentaires pourraient être pris. On peut songer à titre d'hypothèse, à la définition d'objectifs communs, à l'évaluation commune des résultats des actions entreprises .. Ainsi cette structure de concertation pourrait-elle se voir reconnaître une compétence propre mais évolutive dès lors qu'elle résulterait d'un dispositif contractuel.

Chapitre 9

LES MODALITES ADMINISTRATIVES ET FINANCIÈRES DE LA DECENTRALISATION

Les propositions présentées ici concernent l'ensemble des quartiers d'habitat social justifiant une intervention globale, durable et coordonnée en raison de la gravité des problèmes sociaux qui s'y posent. Elles visent autant les quartiers anciens que les grands ensembles d'H.L.M.. Elles s'appliquent à des opérations de toute taille et de toute ampleur. Leur trait commun concerne le caractère global et diversifié des actions à entreprendre, associé à l'objectif de développement social de ces quartiers.

Il convient en effet de distinguer deux grands types d'interventions dans les quartiers : d'une part celles qui visent pour l'essentiel à réhabiliter le cadre bâti et qui sont justiciables de procédures ou de financements adaptés aujourd'hui à cet objectif (1) ; d'autre part celles qui requièrent un traitement indissolublement lié des problèmes économiques, sociaux, culturels et de la dégradation du cadre de vie. Dans ce dernier cas la mise en place d'une procédure nouvelle s'impose. Elle doit assurer à la fois le respect des orientations nouvelles arrêtées par le Gouvernement et expérimentées par la Commission, la cohérence des actions menées et la continuité des financements publics. Elle doit donc s'inscrire dans une démarche planificatrice. Il est clair pour autant que rien n'exclut dans le premier cas la pluralité d'objectifs et de financements. Mais l'on peut considérer que la nature des problèmes traités, la priorité à accorder aux travaux de réhabilitation du patrimoine immobilier n'impose pas une procédure interministérielle nouvelle intégrée dans la planification nationale.

Il résulte en effet logiquement de cette première option la nécessité d'adopter dans le IXème Plan national comme dans les plans régionaux des programmes prioritaires de développement social des quartiers. Sans revenir sur le défi que pose la crise urbaine à la nation, c'est une condition indispensable de réussite des actions à entreprendre fondées sur la durée, la globalité, la pluralité des intervenants. C'est en tout cas l'hypothèse sur laquelle reposent ces propositions.

(1) PALULOS pour les organismes d'H.L.M., O.P.A.H. pour les quartiers anciens.

Celles-ci s'inscrivent dans une volonté politique clairement affirmée de décentraliser ce type d'action. C'est aux collectivités locales, et au premier rang d'entre elles la commune, qu'il revient d'assumer la responsabilité de la mise en oeuvre de l'ensemble des objectifs portant sur le développement social des quartiers, l'organisation d'une nouvelle gestion urbaine, la recherche d'une plus grande territorialité des politiques sociales. Cette affirmation, malgré toutes les difficultés qu'elle recèle et qu'il convient ni de masquer ni d'éluder, doit rester le principe fondamental inspirant toutes les décisions que pourra prendre le Gouvernement pour donner suite à l'action de la Commission et promouvoir une politique plus vaste et plus générale.

91. LES DIFFICULTES A RESOUDRE

Les propositions de la Commission tiennent compte, non seulement des nouvelles dispositions législatives relatives aux droits et libertés des collectivités locales, mais également des projets actuels de transfert des compétences. Elles s'appuient en particulier sur les textes régissant les rôles de l'Etat et des régions en matière de planification qui prévoient qu'au cours d'une étape intermédiaire, couvrant au moins la durée du IXème Plan, l'Etat entraîne les régions à partager l'initiative d'opérations communes, à travers la procédure de contrats librement négociés, inscrits au Plan, dont l'exécution est assurée pour l'Etat par le Commissaire de la République.

La mise au point d'un schéma opérationnel de décentralisation se heurte à trois difficultés majeures :

Le respect des principes essentiels de la solidarité

Tous les chapitres antérieurs l'ont montré : dans son activité actuelle, comme dans son développement futur, la Commission doit veiller à la prise en charge de groupes sociaux minoritaires,marginalisés par l'action des institutions, collectivités locales, entreprises, organismes locaux divers, services administratifs. La décentralisation n'offre à cet égard aucune garantie particulière. Mais contrairement aux craintes de certains, elle ne constitue pas un obstacle.

Faut-il d'abord rappeler que l'existence d'une politique centralisée n'a pas empêché la production des phénomènes que nous devons aujourd'hui résoudre et n'a pas non plus apporté dans le passé de solutions très satisfaisantes ? Deux conditions doivent cependant être remplies pour que la décentralisation ait un effet positif :

- une démocratisation réelle de la vie locale. La décentralisation ne saurait se réduire à un transfert de compétences et de moyens financiers. Plus fondamentalement elle doit provoquer un réagencement des rapports entre les pouvoirs politiques nationaux et locaux et la société civile. C'est tout le sens des propositions relatives à la démocratisation de la vie locale. Si celle-ci est conçue de manière à permettre l'expression des confrontations et des conflits, nul doute que les communes, les départements et les régions ne pourront, face aux questions qui en résulteront, les ignorer et échapper à leur responsabilité en en transférant la charge à l'Etat ;

- le maintien d'un rôle d'impulsion,de recours et de garant de la part de l'Etat. Allégé des tâches de gestion courante, celui-ci devrait pouvoir mieux se consacrer au respect de l'application des orientations nationales. Les services extérieurs de l'Etat ont à cet égard une fonction essentielle à jouer d'assistance technique aux collectivités locales, de conciliateur le cas échéant, et de relais vers les instances nationales de l'Etat pour prendre, lorsqu'une situation exige, les décisions d'arbitrage nécessaires.

La coopération intercommunale

Le niveau intercommunal ne constitue pas un échelon institutionnel de la décentralisation. Or on a noté toute son importance dans la mise en oeuvre des politiques sur les quartiers d'habitat social. Il convient donc, d'une part, que les textes législatifs en préparation sur la coopération intercommunale favorisent l'adaptation des pratiques actuelles dans le sens des préoccupations et des propositions formulées dans ce rapport, d'autre part que dès maintenant le niveau intercommunal ait sa place dans la procédure opérationnelle à mettre en place.

Les effets de la décentralisation différenciée par bloc de compétences

C'est probablement le problème technique le plus difficile à résoudre : la décentralisation est fondée sur la redistribution à différents niveaux géographiques de blocs de compétences ; la politique des quartiers d'habitat social n'a de sens que dans l'action polyvalente,transversale, associant différents domaines d'intervention. Elle devra dans ces conditions coordonner des actions judiciaires ou éducatives qui restent de la responsabilité de l'Etat, des actions de formation professionnelle du ressort de la région, des politiques sociales financées et gérées par le département, des actions d'aménagement urbain de la responsabilité communale, sans évoquer le financement du logement déconcentré au niveau du département ou d'autres domaines encore.

Il est certain que c'est à la commune, une fois de plus, de réaliser l'unité de gestion des opérations et des financements qui les accompagnent. Mais la programmation de ces financements, leur coordination pose un problème réel qui n'a pas de solution parfaite. Tout nouveau dispositif institutionnel

ne peut être qu'un compromis. Ces inconvénients devront être maîtrisés par un apprentissage progressif et pragmatique de la décentralisation et une évaluation régulière de son efficacité.

Le dispositif que nous proposons repose sur trois bases :

- l'échelon régional est le niveau de compétences privilégié pour traiter, au sein d'une politique volontariste et coordonnée, les problèmes des quartiers d'habitat social ;

- une orientation souple entre l'Etat, la région, le département et la commune est nécessaire ;

- la décentralisation doit s'accompagner d'une simplification des procédures et éviter surtout la tendance administrative classique à la sédimentation.

L'adoption du schéma proposé devrait donc impérativement conduire à la suppression des procédures et des mécanismes de financement actuellement destinés aux opérations sur les quartiers d'habitat social et au regroupement dans un seul mode d'intervention de chacune des formules interministérielles visant un même territoire, qu'il s'agisse des opérations HVS, des contrats d'agglomération immigrés, des contrats famille, des missions locales, des zones d'éducation prioritaires, des cellules de prévention, etc.

92. LE ROLE DE L'ECHELON REGIONAL

C'est au niveau de la région que peut le mieux s'opérer, grâce à son rôle planificateur et à la capacité d'impulsion politique, la conception collective d'une politique de développement social des quartiers.

La Commission n'ignore pas l'inégalité du fait régional. La concertation qu'elle a menée auprès des établissements publics régionaux, a montré que certaines régions sont très motivées à prendre en charge ces politiques, comme le Nord pas de Calais, Provence Alpes Côte d'Azur, Midi Pyrénées, Picardie, Aquitaine, alors que d'autres souhaitent que ces politiques restent de la seule compétence de l'Etat.

Cependant, la commission a pu constater que dans la majorité des régions aux quartiers les plus difficiles, les conditions du dialogue avec les régions étaient bonnes.

Par ailleurs il est souhaitable que les actions à entreprendre soient définies et suivies en relation avec les grandes politiques de développement et d'aménagement du territoire, dont la responsabilité est de niveau régional, dans le projet de loi sur le transfert de compétences. De même, suivant ce texte, la région est chargée de définir les priorités en matière d'habitat.

Enfin, l'expérience a prouvé que la commission nationale avait généralement trouvé des interlocuteurs plus motivés dans les régions que dans les départements dont l'essentiel des activités sont tournées vers des politiques plus sectorielles : routes, logement, affaires sociales.

La région constitue donc le niveau privilégié auquel doivent être conduites, le plus généralement, ces politiques. La commission n'écarte pas qu'au cas où une région ne souhaiterait pas se lancer dans une politique d'habitat social, l'Etat puisse intervenir directement dans le cadre d'un accord contractuel avec la ville en associant le département.

921. La Commission Régionale pour les quartiers d'habitat social

Cette commission à créer est le correspondant et l'homologue au niveau régional de la commission locale.

Son objet est de faire participer l'ensemble des interlocuteurs du niveau régional à l'élaboration, à la négociation, à la programmation des opérations d'habitat social.

Elle regroupe donc sous la co-présidence du Président du Conseil Régional et du Commissaire de la République, les administrations de l'Etat et de la Région concernées, les partenaires sociaux, syndicats et associations, les acteurs régionaux de l'intervention sur l'habitat social : organismes régionaux, HLM, CAF, Centre PACT, les partenaires du 1 %, etc.

La préparation du programme devra se dérouler en relation constante avec les communes et les départements notamment avec le conseil départemental de l'habitat. Les conseillers généraux des départements intervenant financièrement dans les opérations siègent de droit dans la commission régionale.

Le financement des partenaires non administratifs, 1 %, CAF, sont négociés au sein de la commission régionale, dans le respect de leurs modes de fonctionnement propres.

La commission régionale suit l'exécution des programmes du contrat Etat-Région pour les opérations "nationales", elle les redéfinit, en relation avec les communes, au vu des premiers résultats.

Enfin, la commission régionale pourrait jouer un rôle d'arbitre par l'autorité qu'elle représente dans les conflits intercommunaux que susciteraient les opérations.

922. Ses liens avec les départements

L'échelon départemental est le niveau de déconcentration administrative et de programmation du logement, et le conseil général dispose, par le projet de loi sur les compétences, de pouvoirs importants sur les politiques sociales.

Il importe donc qu'une liaison permanente soit mise en place entre le département et la commission régionale.

Pour l'administration, le Commissaire de la République qui répartit entre les départements, au sein de la commission administrative régionale, tous les crédits de catégorie III, en particulier ceux du logement, assure normalement cette liaison.

Pour la liaison avec les conseils généraux, la commission préconise que le conseil départemental de l'habitat soit représenté dans la commission régionale et qu'il assure une liaison permanente avec le conseil général pour les politiques sociales

De même, c'est au travers du conseil départemental de l'habitat que la commission régionale sera saisie des plans locaux de l'habitat qui constitueront les documents de planification majeurs pour l'action sur les quartiers dégradés.

93. FINANCEMENT DES OPERATIONS D'HABITAT SOCIAL

Il faut distinguer ici entre les opérations inscrites dans les contrats Etat-Région de plan et celles qui ne bénéficient pas de la priorité de plan.

931. Opérations relevant des contrats de plan Etat-Région

La commission part de la double hypothèse qu'il existera au 9è Plan un programme prioritaire pour la réhabilitation des quartiers d'habitat social, et que des financements d'Etat seront dégagés pour les réaliser.

Faute de crédits d'Etat complémentaires aux crédits non globalisés la participation de l'Etat se limiterait au financement du logement, de la formation professionnelle (1), de l'éducation nationale et de la culture, ce qui paraît nettement insuffisant pour mettre en place les politiques préconisées.

(1) Au sein du programme national de formation.

Pour les financements d'Etat, deux solutions ont été examinées par la commission : la ligne budgétaire unique ou la constitution d'un fonds interministériel (1).

La création d'une ligne budgétaire unique permet de mener une action plus perceptible, nettement identifiée lors de la préparation, du vote, et de l'exécution du budget de l'Etat. Elle présente d'importants avantages quant à la facilité de gestion.

La commission s'interroge néanmoins, au vu du bilan des opérations financées par le FAU, sur la possibilité de conserver à une ligne budgétaire unique, la forte personnalité interministérielle indispensable à la conduite des opérations.

Autre solution préconisée : la création d'un fonds unique qui mobiliserait par des arbitrages interministériels les financements votés sur les budgets des administrations concernées, correspondant aux compétences résiduelles de l'Etat : logement, aménagement urbain, formation professionnelle et apprentissage, police, justice, éducation nationale, culture.

Par définition, ces financements seraient prédéterminés dans leur affectation.

Par ailleurs, la commission en a souligné la nécessité, ce fonds devrait comporter une masse financière banalisée. C'est elle qui donne souplesse et efficacité : financement d'activités "intersticielles", dont la définition ne rentre pas dans les nomenclatures officielles, dépenses imprévues non négociées en début d'année, crédits épuisés sur des opérations indispensables.

(1) Une troisième proposition consisterait à affecter au budget du Ministère de l'urbanisme et du logement l'ensemble des crédits d'investissements et au Ministère des affaires sociales et de la solidarité nationale, l'ensemble des crédits de fonctionnement. Mais on voit mal dans ces conditions comment favoriser et gérer une mobilisation interministérielle beaucoup plus large. Des difficultés d'application résulteront inévitablement du financement d'équipements culturels par le Ministère de l'urbanisme et du logement ou de stages de formation professionnelle par le Ministère des affaires sociales.

La disposition d'un tel financement est source d'une économie de moyens et de temps souvent sous-estimée.

L'expérience française enseigne que l'absence de cette souplesse a conduit, bien souvent, à l'échec des opérations HVS. L'exemple américain des "model cities" confirme le besoin de tels financements.

Cette solution nécessite une coordination interministérielle à Paris et des arbitrages réguliers au plus haut niveau, et présente donc l'avantage d'une implication permanente de tous les ministères au niveau central.

Fonds national ou ligne budgétaire unique seraient répartis entre les régions au vu du contenu des contrats Etat-Région.

Ils comporteront une réserve pour financer soit des difficultés imprévues soit des actions particulièrement innovantes qui pourront faite l'objet d'avenants au contrat initial.

La commission recommande qu'après négociation entre le Commissaire de la République et le Président du Conseil Régional au sein de la Commission Régionale pour les quartiers d'habitat social, chacun mette en place les crédits de sa compétence :

- le Commissaire de la République : les crédits de catégorie 1 directement affectés, et les crédits déconcentrés de l'Etat après avis des assemblées locales ;

- le Président du Conseil Régional : les crédits de la Région.

Le Plan National

La priorité sur les quartiers d'habitat social sera définie dans la première loi de plan (avril 1983). Des contrats Etat-Région préciseront les quartiers retenus et les financements à mobiliser.

Le Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire prévoie qu'ils soient négociés avant la fin de 1983.

Ce délai parait court au regard de la définition d'une politique nouvelle avec les Régions. Par ailleurs, il parait essentiel que les contrats s'adaptent aux réalités locales.

Outre le temps d'émergence du pouvoir régional, qui variera considérablement d'une région à l'autre, il faut tenir compte du fait que la définition et la programmation d'opérations immatérielles qui engagent pour une large part des services est beaucoup plus longue et complexe que celles d'investissements classiques.

Pour toutes ces raisons, la Commission recommande que la signature des contrats Etat-Région puisse déborder du cadre actuellement fixé.

932. Opérations ne relevant pas des contrats de plan Etat-Région

Elles ne bénéficient pas des crédits de financement du plan : ligne budgétaire unique ou fonds interministériel pour les quartiers d'habitat social. Elles peuvent néanmoins être financées sur les crédits de catégorie 1 d'autres lignes budgétaires.

Leur masse financière est beaucoup plus importante que les précédentes puisque si leur volume individuel est sensiblement plus faible, elles sont aussi beaucoup plus nombreuses

Il paraît souhaitable à la commission que ces opérations, comme les précédentes, relèvent du plan régional de développement économique et social et de la concertation entre collectivités locales à mener par la région.

Elles doivent être conçues et menées sur le terrain dans l'esprit des opérations nationales en veillant en particulier à la participation des populations et au caractère interministériel des opérations. Elles mobilisent donc les mêmes partenaires.

La commission propose qu'une structure identique aux opérations "nationales" soit mise en place : Commission locale opérationnelle sous la présidence d'un élu au niveau communal, relais départemental, rassemblement des financements, accord sur les politiques dans le cadre du plan de développement économique et social au niveau de la Région, dans la Commission Régionale.

Les financements actuels, regroupés pour l'essentiel dans le fonds d'aménagement urbain, devront être décentralisés aux régions au travers de conventions entre l'Etat et les régions.

La commission insiste sur la nécessité de maintenir en dehors des dotations globales des crédits d'Etat permettant de mener des politiques, certes moins spectaculaires que les précédentes, mais pour lesquelles les moyens normaux des communes, avec la DGE, ne suffiront pas.

94. LE DEVENIR DE LA COMMISSION NATIONALE

La décentralisation des opérations entraînera une modification profonde de ses règles de fonctionnement actuels.

Lorsque les régions auront en main les programmes, ne devrait plus subsister de fonctions opérationnelles directes. S'y substitueraient des tâches d'animation, de formation, de coordination, de recours et éventuellement d'arbitrage.

La commission souhaite que son rôle de coordination inter-administration, et ses capacités de négociation avec les régions, ne soient pas entravés par son rattachement administratif.

Elle négociera, avec le Commissaire de la République le contenu des contrats Etat-Région, préparera les budgets annuels résultant de ces contrats, gèrera le financement des opérations nationales et répartira les crédits entre les régions.

L'action de la commission nationale sera également orientée vers le contrôle des opérations, leur fidélité aux principes définis dans les contrats et l'évolution de la réussite des objectifs quantitatifs et qualitatifs à atteindre. Les actions devront pouvoir être rapidement réorientées.

La commission nationale est investie d'un rôle d'entraînement par rapport aux Régions et aux communes. Elle devra donc disposer de moyens d'étude et de recherche en plus d'une cellule technique susceptible d'aider les Régions et les communes à mettre en place les programmes et de mener toutes les actions de formation nécessaires auprès de l'ensemble des intervenants.

Son rôle comprendra également une fonction d'information de diffusion de la méthode. Elle se tiendra en relation permanente avec les Régions et avec les opérateurs sur le terrain pour tirer les premiers enseignements, les diffuser et procéder aux ajustements.

Elle devra enfin apporter son concours intellectuel aux opérations non retenuès au plan de l'Etat afin de maintenir l'unité de traitement de l'ensemble des quartiers d'habitat social.

CONCLUSION

Dans le développement des quartiers d'habitat social se joue une partie décisive pour l'action gouvernementale comme pour le devenir de la société urbaine.

Les villes ont toujours été le lieu du brassage social, le creuset et le reflet d'une civilisation composite. Manifestement elles ne parviennent pas aujourd'hui à réaliser le pluralisme et la cohésion des groupes sociaux et ethniques divers qui composent la société française.

Tandis que la seconde génération d'immigrés cherche un emploi, c'est la troisième génération qui rentre dans les écoles maternelles. En-a-t-on évalué toutes les incidences ? Comment favoriser l'insertion de jeunes dont les comportements, les pratiques, les croyances seront de plus en plus éloignés de ceux de leurs parents ? Quelles que soient les réactions de chacun, ces générations auront leur place dans la société de demain. Comment la préparer ? Dans ces quartiers, toutes les couches traditionnelles n'ont pas fui. Nombreuses sont les familles qui souhaitent y rester. Ce sont les rapports entre tous ces groupes qui sont en jeu.

Plus globalement ce sont les relations entre la ville traditionnelle et ces quartiers qu'il faut recréer. On a pris l'habitude dans la plupart des grandes villes de situer dans ces quartiers l'essentiel des conflits, des problèmes ou des insuffisances de la vie urbaine. Quand quelque chose ne va pas, cela vient presque toujours de ces quartiers. Cette attitude a l'avantage de trouver un bouc émissaire. Mais en critiquant ces lieux, ce sont leurs habitants que l'on rejette car leur culture, leur expression mais aussi parfois leur misère dérange ou fait peur.

A-t-on bien mesuré les conséquences dramatiques de l'accentuation des clivages ?

Ce sont tout d'abord à des conséquences financières graves qu'il faudra faire face.

Si l'on ne parvient pas à enrayer la dégradation continue d'une partie du patrimoine de logements sociaux et la relégation dans un système d'assistance de toutes les couches sociales qui y résident, c'est un véritable gouffre financier qui se prépare. Le coût de la montée en régime de l'aide personnalisée au logement n'en est qu'un premier indice déjà fort préoccupant. A l'insolvabilité de la population

pour se loger s'ajouteront les coûts des travaux, d'autant plus élevés que l'entretien est aujourd'hui réduit, la défaillance financière d'organismes d'HLM incapables d'amortir des logements devenus vacants, le montant de l'ensemble des prestations sociales accordées à une population totalement assistée.

Même si par miracle la collectivité publique était en mesure de financer de telles sommes, ce serait peine perdue, car tous les mécanismes générateurs de cette situation continueraient à se reproduire et c'est un gouffre sans fond qu'il faudrait alimenter.

Mais les conséquences seraient aussi sociales et politiques. Le développement de l'intolérance, du rejet, du racisme laissent des marques profondes dans une société déjà minée par la crise. L'accroissement du sentiment d'insécurité sans justification objective en est un signe inquiétant. Si la politique actuelle ne montre pas son efficacité, la voie de l'autoritarisme sera souhaitée par la majorité des citoyens.

Au pessimisme de l'analyse peut répondre l'optimisme de la volonté. Il est fondé sur la conviction profonde que c'est là, dans ces quartiers, avec ses nouvelles générations populaires, que peut s'ébaucher une nouvelle forme de développement, une nouvelle conception de la démocratie vivante.

C'est loin d'être acquis. Il y faudra des moyens appropriés, une action tenace, durable, volontaire, un soutien continu de l'Etat auprès des collectivités et des institutions locales.

Pour être efficace, il faut se garder de distiller l'illusion. Quelques conditions majeures devront être assurées. Les difficultés liées à l'oisiveté des jeunes chômeurs ne peuvent être combattues que par leur insertion sociale et professionnelle. Le succès de notre politique de quartiers est lié à celui de la lutte contre le chômage. La politique de l'immigration devra veiller à un contrôle strict des flux d'entrée sur le territoire national, et à une amélioration des conditions de vie des immigrés résidant en France. Sinon l'immigration sera vécue comme un échec et entraînera dans l'échec ceux que nous avons accueilli. Enfin tout ne peut se résoudre au niveau du quartier. La solidarité au niveau de la ville, de l'agglomération, du département et de la région est un facteur politique de première importance qu'il revient à l'Etat de garantir.

En réunissant cette volonté, ces moyens et ces conditions, nous serons alors capables de faire face au défi que le Président de la République nous invitait à relever : "nous n'aurons rien fait si dans les dix ans nous n'avons pas jeté les bases de la future civilisation urbaine. Si nous n'avons pas créé l'ensemble des structures nécessaires pour transformer la ville, alors nous aurons manqué au devoir qui nous incombe. Ce sera l'une des grandes tâches du prochain plan".

ANNEXES

ANNEXE 1

LETTRE DE MISSION DU PREMIER MINISTRE AU PRESIDENT DE LA COMMISSION

Le Premier Ministre

PARIS, le [illegible] NOV 1981

Monsieur le maire et cher ami,

Vous avez bien voulu accepter, à ma demande, d'assurer la présidence de la Commission Nationale chargée de traiter le problème des quartiers d'habitat social. Je vous en remercie vivement.

Je souhaite ici vous apporter quelques précisions sur les objectifs que j'assigne à cette Commission.

Placée directement auprès du Premier Ministre, cette Commission devra regrouper les ministères compétents, des élus et les différents partenaires -organismes sociaux, habitants, animateurs- concernés par les quartiers d'habitat social. La responsabilité ainsi donnée à des personnes extérieures à l'administration constitue une innovation majeure et, à mes yeux, un gage de succès.

La première mission de la Commission sera, dès 1982, de mettre au point des plans d'action dans les quartiers d'habitat social justifiant une intervention prioritaire et de veiller à leur exécution.

Les opérations ainsi retenues, de l'ordre d'une quinzaine pour 1982, feront à l'instar de ce qui se prépare actuellement, à titre expérimental, pour LYON, l'objet de programmes présentés à l'initiative des collectivités locales concernées.

Monsieur Hubert DUBEDOUT
Député
Maire de GRENOBLE

.../...

Il appartiendra bien entendu à la Commission Nationale de susciter et d'orienter ces initiatives en fonction des priorités qu'elle aura elle-même définies.

L'objectif, en ce domaine, est la mise en oeuvre de véritables plans locaux de développement économique et social traitant de façon glol les problèmes du bâti et des transports, de l'éducation, de la formation professionnelle, de l'emploi, de l'action sociale, etc...

Les différents ministères mettront à la disposition de la Commission les crédits nécessaires à la réalisation de ces plans. D'autre concours financiers tels que ceux du 1 % employeurs et des caisses d'allo cations familiales ou d'assurances sociales, devront être, en tant que de besoin, sollicités.

La Commission sera assistée d'un organe exécutif regroupant les ministères les plus directement concernés et deux partenaires extérieurs à l'administration. Cet organe sera coordonné par un secrétaire général, représentant le ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire.

Outre la préparation des dossiers examinés par la Commission, cette structure aura pour mission d'assurer le suivi de l'éxécution des opérations. Elle sera chargée également de la coordination avec les différents ministères et notamment avec le ministère de l'Urbanisme et du Logement, qui, dans un domaine voisin, doit engager dès 1982 la régionalisation du Fonds d'aménagement urbain.

La seconde mission de la Commission sera de réfléchir aux conditions dans lesquelles le traitement ainsi défini pourra être démultiplié au niveau des différentes régions. Nombreux sont en effet les quartiers d'habitat social qui appellent un traitement particulier, sans toutefois revêtir une importance nationale. Il s'agira ici d'examiner dan quelles conditions la formule du contrat passé entre les régions et les collectivités territoriales concernées peut constituer une réponse satisfaisante.

La troisième mission de la Commission sera d'être un lieu d'échanges d'expériences et de réflexions. Elle s'efforcera d'en organise la diffusion.

Je vous demanderai de bien vouloir établir au Ier octobre 198 un premier bilan de l'action de la Commission.

Je vous prie de croire, Monsieur le maire et cher ami, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs. et amicaux

Pierre Mauroy

Pierre MAUROY

ANNEXE 2

COMPOSITION DE LA COMMISSION

Président :

M. DUBEDOUT	Député, Maire de Grenoble

Membres :

M. ALEXANDRE	Conseiller technique au cabinet du Ministre du temps libre
M. AOUMER	représentant la Confédération générale du logement
M. BARDIN	Délégué Général de l'Union nationale interprofessionnelle du Logement
Mme BARRIOLADE	Chargée de mission au cabinet Ministre délégué auprès du Ministre du temps libre, chargé de la jeunesse et des sports
M. BESSE	Chargé de mission à la Délégation à la formation professionnelle au Ministère de la formation professionnelle
M. BOISARD	Président de la caisse nationale d'allocations familiales
M. CAREME	Maire de Grande-Synthe
M. CARTON	Adjoint au Maire de Roubaix, représentant la Fédération nationale des centres PACT
Mme CHAZALETTE	Sociologue, Conseiller municipal de Bron
M. CROZET	représentant la Fédération de l'Education nationale
M. DECKER	réprésentant la Confédération française des travailleurs chrétiens
M. DENOUEIX	Inspecteur général de l'équipement au Ministère des transports
M. AOUSTIN	représentant la Confédération syndicale des familles

M. ELIOT	Adjoint au Maire de Rennes
M. FERRAND	représentant la Confédération syndicale du cadre de vie
M. FILATRIAU	Conseiller technique au cabinet Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de la solidarité nationale, chargé des personnes âgées
Mme FRANCOIS	Chargée de mission au cabinet du Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de la solidarité nationale, chargé de la famille
Mme GAILHOUSTET	Architecte
M. GIACOMO	représentant la Confédération nationale du logement
M. GODEFROY	Maire de Cherbourg, représentant la Fédération nationale des sociétés d'économie mixtes
M. GUIGNOT	Conseiller technique au cabinet du Ministre du Plan et de l'aménagement du territoire
M. GUILLET	Directeur adjoint à la direction de l'artisanat au Ministère du commerce et de l'artisanat
M. HERMELIN	Chargé de mission au cabinet du Ministre de l'économie et des finances
M. HILAIRE	Sous-directeur au Ministère de l'économie et des finances
Mme HOFMAN	Représentant la Confédération générale du travail - force ouvrière
M. HONORE	représentant la Confédération générale des cadres
M. JOIN-LAMBERT	Chargé de mission au Ministère de l'éducation nationale
M. LACHAMBRE	Chargé de mission à l'union nationale des fédérations d'organismes d'HLM
M. LAMONTAGNE	Vice-président du conseil régional d'Ile de France
M. LARIVIERE	Président de l'Office public d'HLM de la ville de Grenoble, représentant de la fédération nationale des offices d'HLM
M. LAURE	Président de la société anonyme d'HLM "le logement français", représentant la fédération nationale des sociétés anonymes d'HLM

M. LEMAN	Membre de l'Atelier populaire d'Urbanisme de Roubaix
M. MARSON	Sénateur, Maire de la Courneuve
M. MATTRAY	Président de la fédération nationale des centres sociaux
Mme MOREAU	Juge pour enfants
M. NIOL	représentant l'Union nationale des associations familiales
M. OUSSET	Chargé de mission auprès du directeur de l'action sociale au Ministère des affaires sociales et de la solidarité nationale
M. PACHE	Adjoint au Directeur régional du travail et de l'emploi de la région Rhône-Alpes au Ministère du travail
M. PINGEOT	Conseiller technique au cabinet du Ministre de l'urbanisme et du logement
M. QUIEFFIN	représentant la Confédération française démocratique du travail
M. RAINGEARD	Chef du bureau de la prévision et de la R.C.B. au Ministère de la Justice
M. REBOUL	Chargé de mission au cabinet du Directeur de la Police nationale au Ministère de l'intérieur et de la décentralisation
M. RIGAUD	Député, Vice-président de la Communauté Urbaine de Lyon, représentant la Fédération nationale des agences d'urbanismes
M. ROLANDO	Conseiller technique au Cabinet du Sécrétaire d'Etat auprès du Ministre de la solidarité nationale, chargé des immigrés
M. ROSSINOT	Député de Meurthe-et-Moselle, Adjoint au Maire de Nancy
M. ROURE	Délégué à la qualité de la vie au Ministère de l'environnement
M. SAN MARCO	Député des Bouches du Rhône
M. SCHWARTZ	Professeur d'Université

Mme SEGRETAIN-MOREL	Conseiller technique au cabinet du Ministre délégué auprès du Premier ministre, Ministre des droits de la femme
Mme VARET	Direction générale de la santé au Ministère de la santé
M. VERONESE	représentant la Confédération générale du travail
M. WALLON	Directeur du développement culturel au Ministère de la culture
M. WIEHN	Directeur du cabinet du Directeur général des collectivités locales au Ministère de l'intérieur

Secrétaire Général :

M. FIGEAT	Adjoint au chef du service des affaires socia au Commissariat général du Plan

Secrétaire Général Adjoint :

M. SARAGOUSSI	Chargé de mission auprès du Délégué général de l'Union nationale des Fédérations d'organismes d'HLM

Ont participé à la rédaction du rapport :

Mme ARDITTI-HARBURGER	Chargée de mission au Secrétariat général
Mme BATTAIL	Chargée de mission au Secrétariat général
M. NAPOLEON	Chargé de mission à la DATAR
Mme ROGAN	Chargée de mission au Secrétariat général
M. WUHL	Chargé d'études à la direction de la construction

ANNEXE 3

LISTE DES OPERATIONS INSCRITES EN 1982 DANS LE PROGRAMME NATIONAL

le plateau Rouher à CREIL
les grands ensembles de DREUX
le quartier des Grésillons à GENNEVILLIERS
la ZUP de GRANDE SYNTHE
le quartier Mistral à GRENOBLE
la Grande Borne à GRIGNY
"les 4000" à LA COURNEUVE
la ZUP Berthe à LA SEYNE
le Val Fourré à MANTES-la-JOLIE
les 13è et 14è arrondissements à MARSEILLE
le Haut du Lièvre à NANCY
les grands ensembles d'ORLY-CHOISY
les quartiers insalubres de ROUBAIX
le Neuhof à STRASBOURG
l'arrondissement de VALENCIENNES
les Minguettes à VENISSIEUX

ANNEXE 4

PROCESSUS D'ELABORATION DES PROGRAMMES LOCAUX DE DEVELOPPEMENT SOCIAL

FS

1

une volonté politique

du quartier :
nation d'un élu inter-
de la population et
ible du processus,
ion de conseil de quar-

ion de conseil de loca-

u de la municipalité :
re assure la présidence
ommission Locale.

u régional :
nseil Régional élabor
un contrat de plan
tat.

u national :
ème Plan définit les
du programme prioritaire

n place le soutien
nnel

Municipalité :
tion d'un chef de pro-
restructuration des ser-
nicipaux.

ue institution :
tion d'un interlocuteur
t redéploiement des
les services.

Commissaire de la Répu-

nation d'un coordina-
services extérieurs.

recteur et le Procureur
publique :
nation d'un correspon-
ir assurer la mobilisa-
personnels concernés.

Conseil Régional et le
aire de la République :
n place d'une équipe de
pour coordonner le pro-
régional.

Commission Nationale
on d'une agence de
et d'assistance aux
régionales et locales.

2

Renforcer la fonction de partenaire

Chaque institution crée les conditions d'une définition de son intervention à partir de ses propres objectifs.

Mettre en place l'assistance technique

Les institutions s'organisent et se dotent des outils et des personnels capables de participer à la réflexion.

Une offre d'assistance technique est faite aux habitants et aux associations pour organiser un débat équilibré.

Installation d'une équipe opérationnelle exécutif de la Commission Locale.

3

Organiser le débat public

Au niveau du quartier :
Les propositions des groupes sont débattues au sein de la commission de quartier composés d'habitants et des agents des différentes institutions et administrations intervenant sur le quartier.

Au niveau de la ville :
Le projet de programme de développement social de quartier est soumis aux institutions et associations ayant une capacité de maîtrise d'ouvrage ou de maîtrise d'oeuvre.
L'assemblée après débat propose à la municipalité l'adoption du programme

Au niveau national :
Après cette décision le programme est présenté à l'exécutif de la Commission Nationale par une délégation de la Commission Locale.
A l'avenir, les décisions de financement ou de dérogation réglementaires seront prises au niveau régional.
Le Secrétariat Général en liaison avec le chef de projet assure le montage financier du programme et vérifie la cohérence avec les orientations générales de la Commission.

Faire exister la notion de maîtrise d'ouvrage collective

De la confrontation des divers partenaires et des différents niveaux, un projet collectif est élaboré liant chaque institution.

La répartition des maîtrises d'ouvrage et maîtrises d'oeuvre est faite par le chef de projet

4

Mettre en oeuvre le programme

Au cours de rencontres locales réunissant des représentants de l'exécutif et les partenaires locaux, des échanges d'information, de réflexions permettent d'informer ou de confirmer les hypothèses de travail et de vérifier les meilleures conditions de mise en oeuvre.

Des réunions par thèmes ou par objectifs se tiennent avec les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'oeuvre pour modifier le programme, ralentir ou accélérer sa réalisation.

Des conciliations sont opérées à l'initiative du Secrétariat Général ou à la demande des partenaires.

Disposer de moyens financiers

Pour les Municipalités :
Financement pluriannuel du programme,

Pour les organismes gestionnaires :
Financement d'un plan d'adaptation de la gestion,

Pour le programme prioritaire :
Création d'un fonds ou d'une ligne budgétaire.

5

Evaluer

Les commissions de quartier ou de ville sont réunies en tant que de besoin pour évaluer les conditions de mise en oeuvre et la réalisation des actions et les effets perçus.

En accord avec l'exécutif, des équipes d'évaluation sont mises en place ; moins engagées directement dans la mise en oeuvre du programme, leur appréciation peut être plus objective et plus générale.

Leurs conclusions permettent de préparer la programmation de l'année suivante. L'équipe d'évaluation établit le bilan social de quartier et le met à jour.

Elaborer les indicateurs d'un bilan social de quartier

Produire des bilans sociaux de quartier d'une ville.

6

Capitaliser et organiser la diffusion des expériences

Le fonctionnement d'équipes de recherche est négocié avec les partenaires locaux afin d'apprécier à moyen terme l'impact de la politique de développement.

Créer

Créer des réseaux de chercheurs capables de renouveler la relation chercheurs/praticiens.

ANNEXE 5

RECAPITULATION DES PROPOSITIONS PRESENTEES DANS LA DEUXIEME PARTIE DU RAPPORT

Démocratiser la gestion de la ville

1. Affirmation de la volonté politique municipale par la désignation d'un responsable et d'une autorité unique émanant du pouvoir municipal

* Association et travail coordonné entre :

  - services extérieurs de l'Etat, institutions sociales, organisations gestionnaires,

  - municipalité (élus) et appareil municipal,

  - mouvement associatif,syndicalisme de l'habitat, etc...

* Mise en place de structures de conception et de gestion des programmes à deux niveaux : la ville et le quartier. Ces structures sont des lieux qui permettent d'informer tous les intervenants, d'élaborer des projets collectifs. Elles jouent le rôle de maître d'ouvrage collectif.

* Etablissement d'un bilan contradictoire rendu public.

* Réorganisation des services municipaux :

  - implantation d'annexe municipale sur le quartier,

  - implantation d'équipes techniques (entretien des espaces extérieurs), d'ingénieurs de secteurs.

2. Assurer une présence active des habitants et des associations en respectant la diversité des conceptions.

* Accepter la diversité des formes de participation (formelle, informelle, etc...).

* Associer les habitants au processus de programmation (casser les distinctions entre conception, acceptation , mise en oeuvre, etc...).

* Prendre en compte les priorités exprimées par les habitants :

  - évolution de la charge logement,
  - la sécurité,
  - l'entretien des parties communes et des espaces extérieurs,
  - conception et localisation des logements destinés aux familles nombreuses,

- les bruits intérieurs,
- les transports,
- les locaux collectifs diversifiés,
- etc.

3. Une autre organisation des institutions

- rapprocher les services de la population,
- désigner un interlocuteur unique par institution,
- définir un projet,
- organiser l'information à propos du quartier, la faire circuler, etc...,
- responsabiliser les agents,
- veiller au personnel d'exécution,
- agir en coopération.

4. Des structures opérationnelles permanentes dotées d'un chef de projet et d'une équipe opérationnelle

Le chef du projet a pour mission, sous l'autorité de la collectivité locale, de coordonner le programme opérationnel.

* Création d'une filière de formation permanente destinée à des postes qui nécessitent, outre les formations techniques habituelles, une capacité à l'analyse sociale et aux rapports sociaux.

5. Disponibilité des moyens comptables et financiers appropriés

* mise en place d'une comptabilité par quartier,

* mise en place de fichiers d'équipements et de suivi localisé des dépenses d'aide sociale,

* amélioration de l'information sur les possibilités d'aides et de subventions,

* assouplir les conditions d'emprunts auprès de la C.D.C.,

* réaliser des études financières exceptionnelles,

* majorer la D.G.F. pour les communes qui ont à supporter la charge d'un programme,

* négocier la remise en ordre des valeurs locatives H.L.M.,

* mise au point d'un plan gestion pour les H.L.M.;

* élaborer une comptabilité par immeuble.

6. Evaluation systématique des actions

* mise en place d'un dispositif de suivi et d'évaluation.

Equilibrer la composition sociale des quartiers

* Stopper à court terme et de manière transitoire le processus ségrégatif sur ces quartiers en limitant le flux d'immigrés, (sauf le regroupement familial) ; en contrepartie la ville et les gestionnaires s'engageraient à attribuer des logements aux jeunes de la deuxième génération et à améliorer les conditions de logement des populations résidant dans la commune.

* Définir une politique intercommunale de programmation, d'attribution et de réservation des logements sociaux, respectant un principe de solidarité.

* Adopter un système d'incitation financière pénalisant les collectivités locales peu ouvertes à l'accueil des catégories les moins favorisées.

* Prévoir le recours à des procédures contraignantes (par exemple la déclarations d'utilité publique) en cas d'échec de la négociation intercommunale.

* Création de commissions locales d'orientation, de propositions et de contrôle a posteriori des attributions de logements sociaux.

* Créer et soutenir les expériences qui favorisent les rencontres et les concertations entre catégories sociales, groupes d'âges, ethnies différentes :

- création de marchés,
- participation d'ethnies différentes au festival local,
- embauche de personnel d'origine étrangère par les HLM ou les communes,
- groupe rock,
- offre de garderie par les population,
- etc...

* Favoriser la constitution de sous-quartiers ayant une physionomie propre exprimant le consensus des habitants sur le mode de vie.

Insérer les jeunes dans la ville et dans la société

1. Adaptation de l'école

* Définir un projet éducatif adapté aux jeunes scolarisés par

établissement ou groupe d'établissement.

* Associer au côté des enseignants et des responsables scolaires l'ensemble du quartier et des partenaires à la conception de ce projet éducatif.

* Etablir des chartes des droits et des devoirs des enseignants exerçant sur ces quartiers.

* Nominations volontaires et groupées.

* Incitations financières portant sur la rémunération des enseignants.

* Dispositif général d'information et de formation et de suivi.

* Ouverture de l'école à des activités (investigation, prise de connaissance du quartier, échange avec d'autres écoles) aux populations du quartier.

* Mobilisation accrue du personnel de l'Education Nationale pour assurer la réussite des zones d'éducation prioritaire.

2 - Insertion sociale et professionnelle des jeunes

* Développement des missions locales : montage de stages innovants, nouvelles modalités de logement pour les jeunes, création d'activités confiées à la formation.

* Renouveler l'action à l'égard des jeunes en difficulté (assumer une prise en charge en réseau, intervention sur les fratries, responsabilité des parents).

* Mise en place d'un dispositif local de concertation.

Relier le développement social au développement économique local

* Animation du tissu économique local (information et amélioration des connaissances, politique de formation).

Dynamiser les comités locaux pour l'emploi (développement des entreprises en place, d'activités nouvelles, propositions de mesures d'incitation).

* Favoriser la création et les expériences "d'emploi" lié au programme de développement social dans la production et la gestion du cadre de vie, dans les services urbains (aides aux personnes âgées, soins aux malades, transports, entretien, réparations, etc...), prestations spécifiques.

* Sensibiliser les instances économiques locales (chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers, grandes entreprises, syndicats d'ouvriers).

* Etablir des contrats de plans de développement local entre l'Etat, la Région et les collectivités locales.

Redonner une valeur urbaine aux quartiers

* Approche positive des quartiers ; action auprès des médias pour changer l'image de marque.

* Formation des praticiens de la gestion urbaine.

* Etablir un projet de quartier en liaison avec une politique communale et intercommunale (charte intercommunale).

* Définir au sein d'un plan local de l'habitat une programmation cohérente des opérations de construction et de réhabilitation de logements sociaux.

* Remettre en ordre les loyers au sein du parc H.L.M.

* Assouplir les conditions de transformation de l'usage des logements sociaux (rente des logements, transformation en bureaux, etc.).

Prévenir l'insécurité

* Renforcement des moyens en personnels d'ilôtiers (poursuite des efforts).

* Mise en place d'un dispositif local d'accueil des plaintes : coordination des services et meilleure qualification des personnels.

* Politique en faveur des victimes : services d'écoute sur le quartier, coordination des services du quartier.

* Actions à l'égard des jeunes en difficulté.

* Dispositif local de concertation Police, Justice, Affaires Sociales, Jeunesse, Droits des femmes.

Modalités administratives et financières de la décentralisation

* Adopter dans le IXe Plan et dans les Plans régionaux des programmes prioritaires de développement social.

* Maintien du rôle d'impulsion, de recours et de garant de la part de l'Etat.

* Rôle d'assistance technique des services extérieurs de l'Etat.

* Création d'une commission régionale qui élabore, négocie, programme les opérations d'habitat social. Elle prépare les contrats à passer d'une part entre l'Etat et la région, d'autre part entre la région et chaque commune concernée.

* Le Conseil départemental de l'habitat est représenté à la Commission régionale. Il assure la liaison avec les financements relevant de la compétence du département.

* Financement : - création d'une subvention globalisée de l'Etat affectée aux régions dans le cadre d'un contrat de plan ;

- coordination par la région de l'ensemble des aides publiques ou para-publiques affectées aux opérations.

* Devenir de la Commission Nationale :

- rôle d'animation, de formation, de coordination et d'évaluation
- arbitrages et recours éventuels
- négociation avec les commissaires de la République sur le contenu des programmes Etat-Région
- préparation du budget annuel de l'Etat
- gestion et répartition des crédits entre les régions
- cellule d'assistance technique, études et recherches
- rôle d'information.

Il y a les immigrés, mais aussi les Français les plus pauvres, les jeunes sans emploi, les femmes isolées. Ils vivent dans les quartiers vétustes, enclavés dans la ville ou dans les grands ensembles banlieusards, rejetés des cités. Réussir leur intégration sociale, déclare Hubert Dubedout, maire de Grenoble et président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, est sans doute "le défi" qui dominera les quinze prochaines années.

Un an après la mise en place de la Commission, son président remet au Premier ministre un premier rapport. Un an c'est peu pour présenter de véritables réalisations dans les quartiers. Ce ne sont donc pas des changements profonds apportés ou suscités en un an qui sont présentés dans ce rapport, encore que ici ou là, des expériences intéressantes soient déjà engagées et qu'un espoir ait pris forme. Ce rapport précise quelles devraient être les principales orientations et les modalités d'une politique nationale.

Une tâche qui exigera une action tenace, durable, volontaire, un soutien continu de l'État et des régions auprès des responsables locaux; une tâche qui ne se fera pas sans les habitants de ces quartiers. Désormais, c'est ensemble qu'il s'agit de refaire la ville.

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE
29-31 QUAI VOLTAIRE 75340 PARIS CEDEX 07
Tél. : 261 50 10
Télex : 204 836 F DOCFRANS PARIS

Prix : [illegible]
IMPRIMERIES REUNIES
ISBN : 2-11-001083-1
DF : [illegible]