

MENACES SUR LES PROJETS DE TERRITOIRE ?

*par Alain Arnaud * et Marc Valette ***

Les émeutes de novembre 2005 ont semblé confirmer a posteriori que « la persistance et l'aggravation des inégalités, ce fossé qui se creuse entre les quartiers difficiles et le reste du pays, font mentir le principe d'égalité des chances et menacent de déchirer notre pacte républicain » (1). Elles rappellent que le maintien de l'ordre n'est pas suffisant pour assurer la sécurité et qu'il faut se donner les moyens d'agir sur les discriminations, l'emploi, l'éducation, le logement... (2)

Le retrait de l'État

La mobilisation de tous est plus que jamais nécessaire et « la Politique de la ville » (3), si elle n'a pas vocation à traiter seule toutes ces questions, reste un modèle d'innovation et un corpus de méthodes au service de la volonté politique de restauration de l'égalité. Un cycle se termine (4), celui de la Politique de la ville, qui était la norme de la territorialisation de l'action publique en milieu urbain, à partir d'un diagnostic et d'un projet partagés entre l'État et les collectivités locales (5).

Aujourd'hui, l'État se retire de l'action à l'échelle locale et se recentre sur quelques programmes nationaux bien différenciés : la rénovation urbaine, l'emploi, l'éducation, l'égalité des chances... Avec la création de deux agences qui externalisent ses moyens (6), l'action de l'État change de méthode. Il met aujourd'hui l'accent sur la compétitivité des territoires.

Cette nouvelle logique vise plus d'efficacité, mais, dès lors, l'État ne se positionne plus en partenaire des acteurs locaux, incitant à la coopération entre eux. Il organise la re-concentration de ses moyens (7), il « verticalise » son action autour des programmes de la LOLF (cf. note 4). Surtout, il prend le parti de la concurrence entre les territoires. Risquent donc de n'avoir accès aux ressources que les collectivités les plus aptes à répondre rapidement aux appels à projet, celles qui sont les mieux dotées en ressources financières et humaines, et qui ont une volonté politique formalisée dans un véritable projet de territoire (8).

Ce mouvement est positif, car il reconnaît clairement la montée en responsabilité des collectivités, ce qui correspond à une aspiration très partagée et à la réalité de l'engagement des collectivités aux échelles communale et intercommunale. Mais le risque est grand de voir s'accroître les inégalités entre collectivités.

* *Président de l'Inter-Réseaux DSU,*
** *Chargé de développement,*
contact@irdsu.net

(1) Jacques Chirac en 2003.

(2) Voir le communiqué de presse de l'IR DSU : http://irdsu.net/article.php?id_article=168

(3) Qu'il serait plus opportun de nommer « développement social urbain ».

(4) Le paysage national en matière de solidarité s'est renouvelé profondément depuis 2003 avec les lois Borloo et aussi avec l'Acte 2 de la décentralisation et la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

(5) Et qui débouchait sur un contrat global unique (Contrat de ville) engageant ses signataires.

(6) Agence nationale pour la rénovation urbaine et Agence de la cohésion sociale et de l'égalité des chances.

(7) En dissociation avec l'approfondissement de la décentralisation.

(8) Ainsi, « l'État gouvernerait à distance » (Renaud Epstein), ce qui provoque une certaine perplexité dans le milieu professionnel du DSU qui a l'habitude d'un État partenaire au plan local.

LA RIVIÈRE, TRAIT D'UNION AVEC LA VILLE

Décembre 2003 : pluies et crues exceptionnelles dans la région de Lyon. Le Gier, qui traverse la ville de Givors juste avant de rejoindre le Rhône, déborde, dévaste, et s'alourdit de déchets de toutes sortes, que la décrue laisse incrustés dans son lit et sur ses berges (1).

Le principal rebond positif de ce micro-désastre, Givors le doit à l'équipe des « éducés » (2) qui, sur trois quartiers de la ville, accompagnent les jeunes, puis à tous les 16-24 ans, lycéens ou demandeurs d'emploi - plusieurs dizaines à ce jour - qui deviennent avec eux, pour une semaine (3), les « reverdisseurs » du Gier.

En soi, l'opération n'est pas grosse pourvoyeuse d'emploi ; tel n'est pas son objectif, même si, pour bon nombre de jeunes, elle permet une première expérience « dans de vraies conditions de travail » et avec une première fiche de paie. Pour une grande part, elle ne propose pas non plus des tâches prestigieuses : extraire de leur gangue de boue et de cailloux des vélos rouillés, des jantes, des troncs, arracher les plants d'ambrosie, déplacer de grosses pierres pour recréer des épis... « avant de l'avoir fait, tu ne sais pas comme c'est dur », constate Amel. « Et encore, tu es passée en juillet », renchérit Sihem ; le Gier n'était pas froid comme en octobre ! »

Si les déchets du Gier – 330 m³ collectés à ce jour – valent de l'or pour les jeunes, c'est avant tout par le potentiel de liens qu'ont, très délibérément, les chantiers. Liens entre jeunes divers : « systématiquement, les groupes mixent des filles et des garçons, et des jeunes des trois quartiers », explique Thierry, l'un des éducateurs. Liens avec de nombreux habitants de la ville jusqu'alors inconnus : professionnels des services techniques de la Ville, qui soutient l'opération, responsables de la « Maison du Rhône », d'associations de protection de

la nature, d'entreprises...côtoyés autour de la facette « nature » des chantiers : pose de repaires pour chauves-souris sous les ponts, plantations délicates d'iris ou d'arbustes, initiation au cycle de l'eau... « Je suis venu pour rendre propre le Gier et gagner de l'argent, se remémore Bilel, l'un des pionniers des chantiers ; en fait, j'ai appris, et rencontré beaucoup de gens. »

Plus que tout, c'est par leur présence en plein centre de la ville, autour et au service de cette rivière à laquelle tous les Givordins tiennent, que les jeunes s'affirment, sans discours, comme membres de la Cité. « Ce qui me faisait tenir le coup, constate Ilhem, c'est l'ambiance entre nous et le fait que les gens, en passant sur le pont, nous parlaient ; ils voient qu'on fait quelque chose de bien. » Cette avancée dans leur intégration à la ville a un symbole : le goûter que les résidents de la Maison de retraite riveraine du Gier, pour beaucoup très réticents au départ face au passage des jeunes à leur porte, leur préparent maintenant au cours de chaque chantier.

Février-mars 2006 : la Médiathèque de Givors programme une exposition et un cycle de rencontres « Histoires d'eau ». À plusieurs reprises, des jeunes du grand quartier HLM des Vernes sont là, avec un éducateur, pour présenter le « diaporama bilan » des chantiers. « Maintenant, la qualité du Gier, je m'en sens un peu responsable », conclut Bilel.

Vincent Berthet

(1) Sans être une « belle » rivière urbaine, le Gier, naguère rivière-lavoir et rivière de pêche, puis véritable égout industriel, a fait l'objet d'une solide politique de dépollution depuis plus de dix ans.

(2) Équipe de prévention rattachée à l'ADSEA Rhône.

(3) Chantiers organisés depuis l'été 2004 pendant quelques semaines de juillet, et au cours des vacances d'automne et de printemps.



Des projets de développement intégré

Les collectivités locales se trouvent désormais en première ligne pour construire de la cohérence et de la coopération entre les acteurs et mobiliser les ressources nécessaires. Dans ce contexte d'incertitudes, la construction d'un projet de territoire prend d'autant plus d'importance comme outil d'intelligence collective et de gouvernance locale, qui permette de donner une direction et des contenus opérationnels aux différents programmes de l'État, de l'Europe et aux politiques régionales ou départementales...

Quels sont les finalités et les contenus du projet territorial ? Les attendus inscrits dans la loi pour « l'équité sociale et territoriale » (9) apportent une réponse partielle. Que ce soit à l'échelle du quartier, de la ville ou plus largement, le projet permet à la communauté du territoire de se projeter dans le futur. Par la conjonction organisée d'analyses, de désirs et de savoir-faire collectifs, il polarise l'action de chacun autour d'une ambition commune, qui conduit les uns et les autres à se mettre en route, à faire des choix, à construire des cohérences et avancer des propositions concrètes. Du diagnostic au plan d'actions, le plus important est la capacité des élus et de leurs équipes à mobiliser et « mettre en réseau » les différents acteurs dans le but de travailler ensemble. Ce travail collectif permet de créer des passerelles entre mondes de plus en plus séparés. Par exemple, sur la vallée de l'Ondaine (Loire), un travail transversal sur le vieillissement de la population a permis de remobiliser le milieu associatif, d'adapter le projet des établissements spécialisés, de considérer les services à la personne comme un des moteurs économiques du territoire, de prendre en compte les besoins spécifiques des habitants âgés issus de l'immigration.

La qualité de ce travail collectif passe par un certain nombre de conditions : être clair sur les règles du jeu, recréer la confiance entre les différents acteurs, ne pas opposer intérêts individuels et collectifs, partir des problèmes du quotidien, développer à la fois des démarches ascendantes et descendantes, savoir « aller vers » les habitants, créer des espaces de rencontre et de réflexion formels et informels...

L'État semble aujourd'hui vouloir se retirer de la négociation locale. Soutiendra-t-il des projets territoriaux ancrés dans leurs quartiers, villes, agglomérations ? Acceptera-t-il de financer des projets de rénovation urbaine qui prévoient peu de démolitions et qui privilégient des actions de développement social, ou des Maisons de l'emploi, qui s'articulent avec les politiques régionales de formation et les politiques départementales d'insertion ? Rien n'est écrit et de réelles marges de manœuvre existent, à partir de la capacité des élus à fédérer, bref à faire du projet territorial.

(9) Qui seront mesurés (par 65 indicateurs) et débattus tous les ans par la représentation nationale.

Ouverture et vigilance

Les échanges au sein de l'Inter-Réseaux DSU (10) permettent de mutualiser une série de propositions pour l'avenir (11).

n Les agglomérations paraissent bien placées pour animer un débat intercommunal à condition de respecter chaque projet communal et de penser la construction de l'intérêt communautaire autour d'un projet, en articulant les compétences par « subsidiarité active » plutôt qu'en les séparant. Elles peuvent également organiser l'observation locale, enrichir les données sur les ZUS, et examiner ce qui se passe sur d'autres parties du territoire. Les Conseils de développement deviennent, en certains lieux, le cadre du débat avec les forces vives du territoire pour une vision partagée du projet territorial. Par contre, une gouvernance locale est encore à inventer aux échelles plus larges de territoires (12). La gouvernance doit être renforcée à l'échelle des quartiers et des villes, en s'appuyant sur les réseaux associatifs qui permettent de garder le lien avec les habitants ! Il faut veiller à ne pas perdre les acquis de la proximité.

n Le traitement politico-médiatique des émeutes de novembre 2005 a accentué les représentations négatives des quartiers et de leurs habitants. Le vivre ensemble reste une réalité au quotidien. Un principe simple mérite d'être mis au premier plan : rien ne réussit en matière de cohésion et de développement social si la « puissance publique » reste sur une posture de toute puissance, « au-dessus » des habitants et des acteurs associatifs. La relation de respect et d'égalité est nécessaire pour rendre crédible l'action publique. Elle passe par une véritable concertation s'appuyant sur l'information, la formation, l'écoute, la compréhension et la coopération, sans lesquelles bien des projets échouent. La mise en œuvre de cette éthique du respect et de la participation fait clairement la différence entre les territoires. Elle constitue le socle d'une culture « d'empowerment », de renforcement de la capacité des acteurs qui conditionne leur promotion individuelle et collective, et la réussite des projets territoriaux. Elle concerne en particulier les méthodes de management dans les organisations publiques, qui savent souvent assez mal mobiliser les énergies disponibles (13).

n Pour le bon fonctionnement du projet local, il faut souligner l'importance du pilotage stratégique, d'une équipe projet identifiée, d'une mobilisation verticale de chaque service, d'une répartition claire des rôles, d'une démarche d'évaluation (14). Cette ingénierie urbaine et sociale est absente ou trop faible dans les collectivités les plus pauvres. L'État doit donc leur dédier des crédits spécifiques permettant de compenser ce handicap.

(10) L'Inter-Réseaux a été créé en 1997. Il rassemble 19 réseaux régionaux et 600 professionnels du développement social urbain. Il veut contribuer au débat sur le développement social local et la solidarité nationale, et à l'évolution des pratiques professionnelles, au travers des trois axes de son projet associatif :

- le sens : promouvoir la démarche de développement social urbain et un modèle de développement territorial qui soit durable, participatif et solidaire ;
- les métiers : participer à la structuration des métiers du développement territorial ;
- les services : contribuer à soutenir les professionnels dans leur mission.

(11) À partir des pratiques des différentes équipes et de la diversité des fonctions : chargés de mission, agents de développement, chefs de projet...

(12) C'est pourquoi il paraît important d'investir aussi les démarches des Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) pour enrichir les diagnostics sur la cohésion sociale, ou encore les projets de pays qui englobent une partie urbaine.

(13) Pour Francis Morin, élu à Stains (93) : « les pouvoirs territoriaux ne peuvent parler de projets de territoires que s'ils créent les conditions d'une implication des habitants sur toutes les dimensions de l'activité économique ».

(14) Voir les « propositions pour la refondation de la Politique de la ville » du CNV www.ville.gouv.fr/pdt/cnv/refondation.pdf

Alain Arnaud et Marc Valette