

Les élus face au défi de la cohésion sociale – table ronde

Le CR•DSU a organisé en juillet 2011 une table ronde avec des élus locaux d'agglomérations et de villes moyennes pour échanger sur la réalité et les spécificités de ces villes, ainsi que sur la façon dont elles conduisent des démarches de développement social et urbain. Retours sur les principaux éléments de ces regards croisés. Cette table ronde a été présidée par Louis Lévêque, président du CR•DSU, et animée par Isabelle Chenevez, directrice¹.

L. Lévêque : Le CR•DSU souhaite soutenir l'expression des communes et agglomérations petites ou moyennes. Notre parti pris est de montrer la réalité des villes et agglomérations, petites et moyennes, qui elles aussi ont à gérer des problématiques d'inégalité, de dégradation des conditions de vie d'une partie de leur population, d'augmentation de la précarité. La politique de la ville y est souvent développée dans des conditions plus contraignantes, en raison de l'isolement des sites, et de moyens et ingénierie moins conséquents, mais avec des initiatives innovantes et des formes de coopérations riches d'enseignements.

Qu'est-ce qui caractérise particulièrement la façon dont vos collectivités abordent les problématiques de politique de la ville ?

C. Dupessey : La question de la taille critique des collectivités est importante. Annemasse est située dans une agglomération de 80 000 habitants : même si les infrastructures sont relativement importantes, même si nous avons pu nous positionner sur des projets de renouvellement urbain, ou encore bénéficier de crédits européens dans le cadre de notre projet urbain intégré, ce n'est pas simple. Nos territoires « moyens » n'ont pas la même puissance de réalisation, qu'elle soit financière ou technique, que les grosses agglomérations : on peut nous reprocher parfois de ne pas aller assez vite... dans la mise en œuvre des projets. Nous recherchons en permanence l'équilibre entre le fait de développer notre agglomération et la capacité à le faire.

P. Camps : Malgré ces limites, nos territoires sont des laboratoires d'innovation, et, osons-le, peut-être plus

Participants

Mme Pascale CAMPS, 1^{re} adjointe au maire de Marnaz, en charge de la politique de la ville, présidente du contrat urbain de la cohésion sociale de la Moyenne vallée de l'Arve.

M. Christian DUPESSEY, maire d'Annemasse et vice-président de la communauté d'agglomération Annemasse Agglo, en charge de l'aménagement et des relations transfrontalières, par ailleurs conseiller régional.

Mme Anne FAVIER, vice-présidente chargée de la politique de la ville, communauté d'agglomération du Pays voironnais.

Mme Maryse HUGON, adjointe chargée de la politique de la ville, mairie d'Oyonnax.

M. Jean-Jacques LADET, maire de Mably, vice-président chargé des politiques sociales et de la coopération décentralisée à Grand Roanne agglomération.

M. Louis LÉVÊQUE, président du CR•DSU et adjoint au maire de Lyon en charge de la politique de la ville, de l'habitat et du logement.

Mme Louiza LOUNIS, adjointe à la politique de la ville, mairie d'Annemasse, membre de la commission politique de la ville d'Annemasse Agglo.

Mme Nathalie MAGNIN, adjointe à la politique de la ville, mairie de Gaillard, membre de la commission politique de la ville d'Annemasse Agglo, en charge du volet santé du CUCS intercommunal.

M. Yvon VIALAR, adjoint délégué aux affaires sociales, solidarité, accessibilité, en charge de la politique de la ville, mairie de La Voulte-sur-Rhône.



••• qu'ailleurs... Nous sommes dans un paradoxe : nous expérimentons des choses sans avoir le label ni l'accompagnement financier spécifique de l'État au départ, et ensuite nous avons besoin de ce label pour développer et consolider certaines démarches sur le long terme. À Marnaz, le débat porte régulièrement sur le fait de savoir si l'on prend le risque d'engager de nouveaux projets, sans avoir l'assurance de pouvoir les pérenniser. Cette dimension laboratoire est passionnante ; en même temps, elle doit, face à différents arbitrages, être défendue en permanence. Dans les grandes agglomérations qui sont des références, et dans lesquelles la politique de la ville a commencé il y a très longtemps, on peut parfois douter de sa légitimité. Notre expérience plus récente est encore largement en construction, on peut bénéficier d'expériences plus anciennes. Et ne pas reconduire certaines erreurs... ou tentatives qui n'ont pas fonctionné. (...) Je souhaite insister sur le fait que notre légitimité à investir la politique de la ville est la même que celle des grandes agglomérations. Les fondements de notre action, à savoir réduire les inégalités sociales, sont les mêmes, que l'on soit sur 100 000 habitants ou sur 2 000 habitants.

Y. Vialar : Nous n'avons bien sûr pas les moyens équivalents à certaines agglomérations. Les villes petites et moyennes peuvent mettre en avant une organisation plus légère, mais plus souple aussi. Dans notre commune de 5 000 habitants, l'importance du bénévolat est réelle, et est rendu peut-être plus facile par une certaine proximité ; il constitue un réel atout dans notre façon de conduire le projet. Il est également essentiel que le maire soit engagé au premier chef. Néanmoins, les élus viennent rarement frapper spontanément à votre porte... Il faut expliquer, justifier, convaincre en permanence. Mais cela n'est probablement pas propre aux villes moyennes.

● **La réforme de la géographie prioritaire, annoncée puis reportée, reste aujourd'hui en suspens. Ce débat pose la question des territoires sur lesquels mettre l'accent en priorité. Son principe même est parfois remis en cause par certains d'entre vous. Comment abordez-vous cette question ?**

C. Dupessey : Il y aurait selon moi un risque à supprimer tout zonage. Dans une commune comme Annemasse, certains quartiers sont réellement défavorisés et nécessitent une intervention particulière, plus soutenue que dans d'autres parties de la ville. Il n'en reste pas moins que dans certains domaines, comme la

santé par exemple, ou la prévention de la délinquance, l'entrée par « quartier » s'avère moins pertinente. Nous devons aborder les problèmes à une autre échelle. Il est nécessaire d'avoir cette double approche, qui est celle de la proximité, en lien avec le zonage, et une approche plus large qui concerne le niveau communal, voire intercommunal. Il nous faut pousser la réflexion et nos organisations pour que certaines problématiques soient portées par les agglomérations. Cela suppose de bien définir les questions pour lesquelles il y a un intérêt communautaire.

L. Lévêque : À plus forte raison dans de grandes agglomérations ou à Lyon, on a des quartiers qui connaissent des difficultés beaucoup plus importantes que d'autres quartiers de la ville et où les inégalités territoriales sont beaucoup plus prononcées et beaucoup plus fortes, d'où la nécessité d'avoir une géographie prioritaire d'intervention et de priorisation des politiques publiques.

L. Lounis : Le zonage reste essentiel, c'est sûr. En même temps, il importe, par des actions conduites plus à l'échelle de la commune et/ou de l'agglomération, de se pencher sur les difficultés qui sont en train de s'installer et de naître sur d'autres quartiers. Il faut pouvoir conduire une politique de prévention en amont. C'est cette intervention à différentes échelles, et selon des intensités variables, qu'il faut absolument porter et faire-valoir dans le cadre de la politique de la ville. La politique de la ville, c'est un peu comme les poupées russes.

M. Hugon : Le zonage a pu permettre en 2008, après l'arrivée de la nouvelle équipe municipale, de mobiliser sur la Zus d'Oyonnax tous les partenaires (État, région, département, Caf, bailleurs...). Il s'agissait d'engager, dans une situation de relative urgence, la reconstruction du quartier. La priorisation géographique porte cette capacité de mobilisation collective et facilite le partenariat. C'est un réel atout dans la conduite même du projet, à ne pas négliger.

Y. Vialar : S'il faut conserver un minimum de zonage, car il y a des poches de pauvreté réelles, nous devons aussi déborder ces périmètres et nous en affranchir. Dans une ville de 5 000 habitants, on est obligé de mixer les genres : les « frontières » entre les différentes parties de la commune sont moins marquées. À la Voulte, notre préoccupation porte autant sur le centre-ville ancien rénové, dans lequel les logements sociaux sont nombreux (28%), que sur les quartiers de la périphérie.

La politique de la ville, c'est un peu comme les poupées russes

N. Magnin : Je veux illustrer la complexité de ces questions de périmètres : l'atelier santé-ville concerne l'ensemble des 12 communes composant l'agglomération annemassienne, et pas seulement celles qui ont un contrat urbain de cohésion sociale. Quant au programme de réussite éducative, il s'applique aux 3 écoles de la commune de Gaillard, y compris à celle qui n'était pas prévue initialement. Reste le problème du collège qui couvre des communes concernées par le programme de réussite éducative (Annemasse, Gaillard), et d'autres où il n'y en a pas (Ambilly, Étrembières, etc.), au risque de générer malgré nous des inégalités de chances au sein d'un même établissement. Comment gérer cela avec des communes qui n'ont pas les moyens de mettre en place quelque chose de spécifique sur les collèges ?

J.-J. Ladet : Au risque de me démarquer un peu, nous prenons actuellement une certaine distance par rapport à la géographie prioritaire. Elle n'a que peu de réalité pour les partenaires locaux avec lesquels nous avons mis à flot un diagnostic de territoires à travers l'écriture d'une analyse des besoins sociaux, temps au cours duquel la notion de quartiers n'a été très rarement, pour ne pas dire jamais, évoquée.

Notre configuration territoriale est constituée certes de quartiers d'habitat social, où les familles modestes sont nombreuses, mais les problématiques de pauvreté, d'exclusion, de parentalité, de devenir de la jeunesse, d'éducation... sont beaucoup plus diffuses sur l'agglomération. D'où notre perplexité quant à la géographie prioritaire. La réalité de la mixité sociale nous amène à ré-envisager la notion de territoire.

Nous avons effectué le transfert de la compétence « action sociale » d'intérêt communautaire le 1^{er} juin 2011. Cette décision a fait suite à deux années de travail de concertation entre l'agglomération, les communes, les associations, les partenaires institutionnels. Il y avait une réelle volonté politique d'organiser plus de solidarité entre les communes, plus d'équité sociale entre leurs habitants, en particulier quant à l'accès aux services publics, plus de moyens par une plus grande efficacité et un meilleur service rendu.

Aujourd'hui la politique de la ville et la prévention de la délinquance sont rattachées à la direction de la cohésion sociale de l'agglomération organisée autour de trois autres axes : petite enfance, gérontologie et précarité.

Cette montée en charge des politiques sociales dans l'intercommunalité nous amène à privilégier l'entrée thématique à l'entrée géographie prioritaire pour et faire un projet global de territoire.

C. Dupessey : On voit par-là que les périmètres d'intervention sont réinterrogés en permanence. Des cadres de travail nouveaux et évolutifs sont à imaginer, des libertés sont à prendre par rapport à la question des zonages. Il y aurait lieu de mixer davantage une intervention axée sur des territoires, et l'action axée sur les publics en fragilité. Et encore une fois, nous avons à trouver les moyens pour organiser au mieux une action de proximité, une action communale et des responsabilités plus fortes des agglomérations, via un travail sur l'intérêt communautaire. L'exemple du Grand Roanne est très intéressant et cela confirme que nous devons échanger entre nous et nous mettre en réseau.

La question d'une meilleure mobilisation des moyens du droit commun n'est pas nouvelle. Mais, dans un contexte de restriction budgétaire, l'injonction à trouver des relais dans le droit commun est plus forte que jamais. Quelles sont aujourd'hui les marges de manœuvre ?

M. Hugon : Dans tout ce que l'on expérimente, nous essayons en permanence et dès le départ de déboucher le plus vite possible sur le droit commun. Le programme de réussite éducative s'inscrit de plus en plus dans le droit commun. Dans le cadre de l'atelier santé-ville qui se met en place, on essaie dès le départ de voir comment on va pouvoir orienter les équipes et le travail vers le droit commun. Il y a une nécessité impérieuse à trouver des relais, dans le contexte d'une baisse des financements déjà bien effective.

C. Dupessey : Croire que le droit commun peut tout prendre en charge et concentrer les efforts sur quelques territoires ou quartiers très problématiques est une erreur fondamentale. Dans un tel cas, les difficultés à venir (que l'on ne connaît pas) seraient bien plus grandes que celles que l'on connaît déjà. Par contre, la politique de la ville est déjà intégrée dans nos pratiques : si le service « politique de la ville » est en première ligne, l'ensemble des services municipaux sont mobilisés à un moment donné.

Une certaine distance par rapport à la géographie prioritaire

P. Camps : En Haute-Savoie, où il existe trois sites en Cucs, cette question du droit commun gagne en importance dans nos échanges avec le préfet. Pour autant, cela reste flou. Il n'y aura pas de politique de la ville pérenne tant que l'on ne sera pas rassuré sur les moyens dont on disposera pour la mettre en œuvre.



••• **A. Favier** : La réduction des financements spécifiques de l'État amène également des repositionnements. Le programme de réussite éducative du Pays voironnais a subi une coupe drastique en 2011 (-70%). La question de la prise de relais par l'intercommunalité pour éviter la disparition pure et simple du dispositif s'est posée et a été compliquée. C'est donc avec une certaine brutalité qu'arrive la question du recours au droit commun dans des situations comme celle-ci. Une solution partielle a pu être trouvée pour maintenir le fonctionnement. Elle passe entre autres par un élargissement du périmètre concerné, permettant de mieux intégrer le collègue à la démarche, pour lequel les besoins sont importants. Cela nous permet aussi peut-être d'avoir une politique plus large et volontariste pour aller plutôt vers des jeunes qui en ont besoin.

P. Camps : La politique de la ville est malmenée depuis au moins deux ans. Les financements vont peut-être changer, d'où l'importance de se pencher sérieusement sur le droit commun.

L. Lévêque : L'échec, souvent relayé dans nos médias, n'est pas celui de la politique de la ville, mais bien celui d'une absence d'ambition pour cette politique publique, d'une absence de volonté politique réelle face à la gravité de la situation. C'est bien l'échec des politiques publiques de droit commun. Pour autant, il est nécessaire que tous les partenaires, État comme collectivités locales, cherchent à mieux territorialiser leurs actions au profit des territoires les plus en difficulté.

● **Vous évoquez beaucoup l'intercommunalité. La compétence « politique de la ville », bien qu'obligatoire dans les textes, est en construction. Quelles vous semblent être les perspectives souhaitables pour l'avenir ?**

N. Magnin : L'intercommunalité permet de rechercher des cohérences, à partir de réalités communales qui sont très diverses dans notre cas : des communes urbaines, d'un côté, et des communes plus importantes, proches de la frontière suisse et ayant des problématiques sociales plus fortes, de l'autre. Travailler en tenant compte de ces paramètres, mettre en place des outils adaptés, rechercher des synergies... amènent un fonctionnement au sein de la commission sociale de l'agglomération qui est intéressant et porteur de sens collectif.

Il faut aussi penser des mutualisations à des échelles plus larges, à l'échelle départementale, et au niveau régional. Notre présence ici y participe.

Y. Vialar : L'intercommunalité n'a pas grande réalité chez nous, pour des raisons géographiques. J'ai espoir de nous intégrer progressivement dans ce mouvement intercommunal, avec la création prévue de l'agglomération Centre Ardèche, autour de Privas : nous pourrions alors travailler ensemble. Pour des communes comme les nôtres, la mise en réseau et la mutualisation des compétences est un enjeu important pour l'avenir.

M. Hugon : Notre contrat urbain de cohésion sociale tend à devenir intercommunal (mais hors cadre de la communauté de communes). On raisonne aujourd'hui à l'échelle du bassin oyonnaxien. Le préfet de département a préconisé la mise place d'un seul contrat, associant Oyonnax et des petites communes périphériques (Arbent, Bellignat), pour travailler à l'échelle du bassin oyonnaxien, c'est-à-dire 32 000 habitants.

A. Favier : La politique de la ville est en train de s'écrire, et de s'ancrer progressivement dans nos communautés d'agglomération. Le concept fait son chemin.

L. Lévêque : Ne feignons pas d'ignorer les contraintes budgétaires qui pèsent autant sur l'État que sur nos collectivités pour répondre aux besoins de solidarité et de développement social et urbain des territoires les plus fragilisés. Mais nous ne pouvons occulter la demande de plus de services publics qui remonte de nos concitoyens dans nos différentes collectivités, petites ou grandes. L'urgence sociale, environnementale et citoyenne de notre société nous place face à une exigence locale de développement solidaire qui doit se concrétiser par un projet social et urbain partagé. Globalement, le défi – notre défi – est, me semble-t-il, de garder une attention particulière aux habitants les plus modestes. Cela appelle des réponses et des actions concrètes au quotidien dans une visée plus prospective, concertée et partagée pour un mieux-vivre pour tous dans un environnement sain et préservé. ■

Isabelle Chenevez

1 - La prise de notes a été assurée par Segolen Bervoet, sténotypiste.