

# Observatoire national de l'action sociale décentralisée

## Les villes et le lien social

**CYPRIEN AVENEL**  
**SOUS LA DIRECTION DE JEAN-LOUIS SANCHEZ**

Recherche-action sur la gouvernance locale et la cohésion sociale  
menée avec les villes de Besançon, Bordeaux, Clichy-sous-Bois,  
Le Havre, Strasbourg, Tourcoing et Valenciennes



Les Cahiers de l'Odas

En partenariat  
avec le SG - CIV



Avec le soutien  
de la DGCS



# Les villes et le lien social

**CYPRIEN AVENEL**  
**SOUS LA DIRECTION DE JEAN-LOUIS SANCHEZ**

Recherche-action sur la gouvernance locale et la cohésion sociale  
menée avec les villes de Besançon, Bordeaux, Clichy-sous-Bois,  
Le Havre, Strasbourg, Tourcoing et Valenciennes

Éditions ODAS

© Odas - Dépôt légal juin 2013

Édition : Pierre-Antoine Légoutière – Joachim Reynard

# Sommaire

<b>Avertissement</b>	<b>5</b>
<b>Introduction</b>	<b>7</b>

## **PREMIERE PARTIE**

<b>Vers une approche transversale du projet social</b>	<b>9</b>
I - Projet social municipal et vivre-ensemble	11
- Un chantier engagé	11
- Un chantier difficile	12
II - Une plus grande transversalité des organisations	15
- Le passage de l'organigramme à l'organisation	15
- Une architecture politique fragmentée	17
- L'autonomie du CCAS, obstacle à la transversalité ?	19
III - La nécessaire territorialisation de l'action municipale	21
- La proximité : un enjeu et un risque	22
- Une gouvernance oscillant entre « territoires » et « thématiques »	23
IV - La revitalisation de la démocratie participative	24
- L'essoufflement des instances consultatives	24
- Les limites de l'exercice	27

## **DEUXIEME PARTIE**

<b>Vers une dynamique partenariale autour du projet social</b>	<b>31</b>
I - Pour une redéfinition des relations entre les Villes et l'État	33
- De l'école <i>dans</i> la ville à l'école <i>de</i> la Ville	33
- Insertion et emploi au cœur du projet social	37
- Une coopération perfectible en matière de prévention de la délinquance	39
- Une politique de la ville en quête de sens	41

II - Pour une redéfinition des relations entre Villes et Départements	46
- D'une coopération incertaine à une coopération recherchée	46
- Les divers scénarios de complémentarité	48
III - Pour une co-élaboration renforcée de la politique de l'enfance et de la jeunesse	51
- La Ville comme pilote....	52
- La CAF comme soutien	53
- Centres sociaux : le retour aux sources	55
IV - Pour une redéfinition de l'intercommunalité dans le projet social	58
- La complexité des liens entre Villes et intercommunalités	58
- Le scénario de la « Métropole »	60
<b>Conclusion</b>	<b>63</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>67</b>
<b>Annexes</b>	<b>72</b>

Entretiens et visites conduits sous la direction de **Cyprien AVENEL**, directeur de recherche à l'Odas et **Didier LESUEUR**, délégué général adjoint de l'Odas. Avec la participation de : Mlle **Marine BOURGEOIS**, stagiaire à l'Odas – IEP Paris - M. **Manuel COINAUD**, stagiaire à l'Odas – IEP Paris - Mlle **Nour CRESSIA**, chargée d'étude à l'Odas - M. **Michel DIDIER**, chef de la mission de l'animation territoriale et des ressources au SG-CIV - Mlle **Mélanie LE FRANÇOIS** stagiaire à l'Odas – Université Paris est Val-de-Marne - Mlle **Caroline MEGGLÉ**, chargée d'étude à l'Odas - Mme **Claudine PADIEU**, directrice scientifique de l'Odas - M. **Sebastien POULET-GOFFARD**, coordinateur d'Apriles à l'Odas.

## Avertissement

Depuis sa création en 1990, l'ODAS a régulièrement procédé à des études sur les villes. En 1998, il publiait un rapport *Les Maires et le lien social*, qui s'appuyait notamment sur une enquête nationale auprès des Villes de plus de 20 000 habitants et l'interview d'une centaine de maires, avec pour objectif de mieux appréhender les priorités, les modes d'organisation et les partenariats des Villes en la matière.

Depuis, ce travail a été constamment actualisé (voir bibliographie) mais sans se projeter pour autant sur une analyse plus qualitative des possibilités et difficultés rencontrées par les Villes dans leur volonté d'agir sur le développement du lien social. C'est pourquoi, en collaboration étroite avec le Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG-CIV), une recherche-action sur « la gouvernance locale de la cohésion sociale » a été menée durant trois ans (2010-2012). Une démarche qui a bénéficié du soutien constant de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et de l'implication active des Villes de Besançon, Bordeaux, Clichy-sous-Bois, Le Havre, Strasbourg, Tourcoing et Valenciennes.

Le choix de ces villes a été déterminé en tenant compte de leur implantation géographique, de leur lien avec la politique de la ville et de la volonté des différents responsables locaux de faciliter ce travail d'investigation pour optimiser leurs politiques. Au total, trois cent cinquante-cinq entretiens ont été réalisés en direction des Villes (maires et adjoints, cadres des services administratifs, professionnels du secteur social), de l'État (sous-préfets, procureurs de la République, fonctionnaires de police, de l'Éducation nationale, de Pôle emploi, responsables des directions départementales de la cohésion sociale), des Conseils généraux (vice-présidents, cadres du siège et des unités territoriales d'action sociale), des établissements publics de coopération intercommunale, des caisses d'allocations familiales et d'autres institutions locales et associations. La liste complète des personnes interviewées est

présentée en annexe. Ces interviews avaient pour principal objectif de recueillir les perceptions des uns et des autres sur le fonctionnement municipal, la qualité des liens de coopération, l'existence d'une vision commune des objectifs à atteindre, les espoirs et inquiétudes sur le devenir des politiques sociales.

À partir de ce travail pouvaient alors être dégagés, en s'appuyant sur une approche comparative entre les sites, des constats et des recommandations utiles pour tous. Ce document doit donc être lu comme une analyse transversale permettant de dépasser les spécificités locales (de nombreuses inflexions locales sont mises en perspective dans le rapport intégral<sup>1</sup>). Il ne doit pas être appréhendé comme une approche monographique des sites, encore moins comme un palmarès entre villes. C'est un rapport de synthèse, dont la dimension « recherche » n'a pas éclipsé la dimension « action ». En effet, tout au long de la démarche, on a pu observer une appropriation par les acteurs des villes des enseignements progressivement dégagés, sachant que les visites sur site étaient déjà utilisées comme un levier de changement.

Par ailleurs, la démarche de recherche-action a été conduite avec un comité de pilotage, coprésidé par le préfet Hervé Masurel, secrétaire général du Comité interministériel des villes, et Jean-Louis Sanchez, délégué général de l'Odas. Cette instance regroupait des représentants de chaque Ville, de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et de la Direction générale de la cohésion sociale. En réunissant les différents acteurs concernés, cette instance a créé les conditions d'une démarche d'observation permettant de dégager des constats partagés (faisant émerger également ce qui ne fait pas consensus) et des recommandations.

---

<sup>1</sup> Le rapport intégral de la recherche-action est disponible sur le site de l'Odas : [www.odas.net](http://www.odas.net)

## Introduction

La précarité économique constitue l'aspect le plus connu et le plus médiatisé de la question sociale. Et son extension accentuée considérablement la crise de confiance déjà installée, puisqu'un Français sur deux se sent dès à présent menacé par un risque d'exclusion. Ce qui n'est pas surprenant car le travail n'est pas seulement une source de revenus : il reste l'espace privilégié de construction de la sociabilité et de la reconnaissance sociale.

Cette crainte de l'avenir est d'autant plus perceptible que d'autres évolutions y contribuent aussi. Ainsi les maires mesurent tous les jours les effets collatéraux de la transformation de la cellule familiale. Quand aux ruptures de couples s'ajoute la régression des ressources, voire la dispersion géographique des familles, les risques d'isolement et de repli sur soi s'accroissent. C'est d'autant plus vrai que les manifestations de solidarité spontanée régressent partout. Les Français se parlent moins, et le niveau de confiance envers les autres est au plus bas<sup>2</sup>.

Or, la précarité des liens s'ajoutant à celle des emplois favorise le développement d'une crise identitaire largement induite par l'affaiblissement de tous les repères. Ces constats, loin d'être anecdotiques, révèlent donc bien les failles de notre modèle de société et nous obligent à agir de façon encore plus déterminée.

Dans cette perspective, les élus municipaux disposent d'atouts importants, et ils le savent. D'ailleurs, les récentes enquêtes de l'Odas sur « les maires et le lien social » le confirment : l'intervention en faveur de la cohésion sociale et du vivre-ensemble se définit de plus en plus comme un enjeu prioritaire pour les élus municipaux.

---

<sup>2</sup> Lire notamment les résultats et analyses du Baromètre DGCS-CREDOC sur la cohésion sociale et les risques d'isolement et de repli sur soi des Français. *Baromètre de la cohésion sociale 2012. La peur du chacun pour soi*, Collection des Rapports, Mission Analyse stratégique, *Synthèse et prospective*, octobre 2012, n° 282.

Or, sur ce terrain-là, la situation des municipalités semble paradoxale. Elle laisse souvent apparaître une mosaïque d'actions, qui ont toutes leur utilité, mais sans parvenir à faire d'une volonté affirmée de développement humain un projet global. Ce qui est vrai des politiques municipales l'est aussi des actions menées par les acteurs privés associatifs : les initiatives, expérimentations et innovations en faveur du lien social se développent souvent aux marges des orientations générales. Ce qui donne aux acteurs locaux le sentiment d'investir et d'intervenir dans l'urgence, sans vision prospective et partagée.

C'est pourquoi la construction d'une nouvelle réponse sociale nécessite, non seulement plus de transversalité interne des collectivités publiques, mais aussi une autre approche de la complémentarité de leurs actions avec celles des autres acteurs publics et privés. Cette recherche-action sur la gouvernance locale avait donc pour objectif d'identifier et d'analyser les conditions permettant de renforcer l'impact de l'action publique et des initiatives privées sur la préservation de la cohésion sociale et du vivre-ensemble. Elle nous montre qu'il semble possible de dégager des évolutions souhaitables, tant du côté de la gouvernance interne des collectivités territoriales (Ière partie) que du côté de la coopération entre les acteurs du territoire (IIème partie).

## **Première partie**

### **Vers une approche transversale du projet social**

Les compétences légales des communes en matière d'action sociale sont peu étendues (urgence et instruction de l'aide sociale essentiellement). Mais en raison de leur proximité avec la population, les élus locaux sont constamment confrontés à des demandes sociales de plus en plus nombreuses et hétérogènes. Car en s'appuyant sur la clause de compétence générale, les communes peuvent intervenir dans tous les domaines de la vie quotidienne et peuvent, en matière sociale, faire à peu près tout.

Et effectivement, la plupart des Villes agissent massivement en direction des personnes âgées, de l'enfance, des jeunes et de l'ensemble de la population (éducation, santé, logement, sport, culture, engagement associatif, politique de la ville...). Elles détiennent donc, avec les compétences d'urbanisme et d'aménagement, les principaux instruments de la cohésion sociale et du bien vivre ensemble.

Les structures municipales ont ainsi beaucoup gagné en compétences et en maturité, en même temps qu'elles se sont sensiblement complexifiées. Afin de relever les nouveaux défis, les différentes politiques se sont en effet peu à peu structurées et autonomisées au sein de l'organisation municipale, selon une logique d'institutionnalisation progressive. Les différents secteurs d'activités ont développé leurs

propres services (service politique de la ville, service enfance et famille, service culture, service sports et loisirs, service sécurité et prévention, service aménagement et urbanisme, etc.), contribuant à densifier et complexifier les organigrammes administratifs et politiques des municipalités.

Le risque s'amplifie alors de voir se constituer un mode d'organisation en « tuyaux d'orgues », à un moment où la prise en compte des enjeux du « vivre-ensemble » exige d'intervenir dans le cadre d'une conception transversale des besoins sociaux (voir supra). C'est pourquoi, dans les sept villes observées, il est important de vérifier si l'intervention municipale parvient à se déployer, non seulement en fonction des différents secteurs d'activités (urbanisme, culture, petite enfance, sport, social, etc.), ou des publics visés (jeunes, personnes âgées, ménages isolés...), mais selon une approche intégrée des politiques publiques locales.

Plus précisément, il s'agit de rechercher si cette approche se formalise dans un projet global (I), et dans quelle mesure celui-ci organise réellement une transversalité des organisations et une territorialisation des politiques (II), sans lesquelles aucune démarche de préservation de la cohésion sociale et du vivre-ensemble ne peut être structurante.

# **I - Projet social municipal et vivre-ensemble**

Pour faire face aux nouveaux défis d'une société confrontée au doute et à l'angoisse de l'avenir, il ne s'agit plus seulement de « réparer », de « compenser » ou de « protéger », mais d'ouvrir de nouveaux horizons collectifs et d'inventer de nouvelles formes de sociabilité. Des multiples entretiens menés auprès des élus locaux des villes concernées par cette recherche-action, il ressort que c'est dans cette direction que, majoritairement, ils appréhendent l'enjeu du vivre-ensemble.

## **Un chantier engagé**

Il s'agit donc bien d'une évolution de fond, qui engage une nouvelle forme de l'intervention des Villes centrée sur le développement du capital humain et qui conduit l'équipe municipale à définir une stratégie de mobilisation qui, pour être efficace, doit d'abord concerner les forces internes de la commune.

Il s'agit donc de décliner politiquement un choix de société en direction de toutes les forces de la Ville, pour que chacun y apporte sa contribution. Ce sont ainsi toutes les politiques municipales (emploi, insertion, logement, culture, petite enfance, éducation, sport, santé, sécurité, prévention...) qui sont invitées à intégrer dans leur réflexion et leurs modes opératoires la question du lien social. Et effectivement, dans les sept villes concernées, la prise en compte des enjeux de vivre-ensemble entraîne l'ouverture de la question sociale à tout le dispositif municipal.

Tout particulièrement, bien qu'avec des intitulés et des contenus différents, les projets sociaux de territoire à Besançon (PST), le projet strasbourgeois des solidarités territoriales (PSST), le projet de développement social de Tourcoing et le projet social de Bordeaux

affichent les mêmes objectifs. Dans toutes ces villes, la notion de projet contient l'idée de prévention et de long terme, par opposition à la logique de réparation et de court terme. « On cherche à décloisonner les politiques, la façon de les conduire, pour construire des projets qui permettent de rendre visibles l'ambition sociale de la Ville et le sens de ses politiques pour éviter de les fragmenter », précise notamment une élue en charge des Solidarités.

## **Un chantier difficile**

Mais la volonté de promouvoir la démarche d'un projet plus sociétal que social est parfois soumise à rude épreuve. De fait, l'affirmation d'une approche transversale de la question sociale contribue souvent à révéler, voire accentuer, la persistance des logiques de cloisonnement entre services. Dans les villes concernées par cette étude, il est frappant par exemple de constater un télescopage virulent entre la politique sociale et la politique de la ville, qui a elle-même vocation à être globale et à initier des automatismes de transversalité. Ce qui montre bien que la convergence des services municipaux ne peut résulter que d'un long processus, comme le révèlent les entretiens menés dans les villes de Besançon, Bordeaux, Strasbourg et Tourcoing, avec ses réussites et ses échecs. On y apprend que l'élaboration d'un projet commun ne peut résulter que d'un travail de concertation approfondie, car la transversalité ne s'instaure pas par la contrainte, ni dans l'urgence.

L'appropriation d'une « culture commune » est un pré-requis indispensable pour mettre fin aux représentations stéréotypées que l'on se fait souvent du champ social, vécu comme nécessaire mais peu attractif. Il est vrai que l'action sociale suscite souvent des représentations négatives, faute d'avoir su faire connaître sa vocation polymorphe. La première étape de la concertation doit donc être consacrée à un travail « pédagogique » sur les finalités de la politique sociale, qui ne se limitent pas au traitement de la grande pauvreté, de la question des sans-domicile ou des autres formes d'exclusion.

C'est le point de vue des élus municipaux rencontrés lors de cette étude, même si la plupart d'entre eux insistent sur la difficulté de l'entreprise. C'est pourquoi la plupart des communes engagent progressivement un rapprochement du projet social et du projet de développement durable, dont il constitue « le volet humain ». Mais surtout, le pilotage d'un projet social, lorsqu'il est arrimé aux objectifs du « vivre-ensemble », doit être incarné par le maire, et le directeur général des services. Le portage politique du maire peut alors garantir une ingénierie opérationnelle susceptible d'articuler les politiques thématiques (urbanisme, culture, insertion, santé, logement, vieillesse, etc.) avec l'approche territoriale.

Enfin, il est important de s'attacher à la visibilité du projet social, ce qui pose la question de son évaluation. Car si l'impact du projet social sur la transversalité interne et la qualité du partenariat externe n'est pas difficile à démontrer, celui sur la population est plus incertain, à défaut sans doute d'éléments de mesure. Le « social » ne se voit pas, à l'inverse des gestes architecturaux et des équipements urbains. Il faut donc plus que partout ailleurs se doter d'indicateurs.

De ce point de vue, les indicateurs quantitatifs sur les conditions de vie matérielle sont incontournables. Mais ils ne sont pas suffisants. En effet, il apparaît essentiel de construire des indicateurs qualitatifs sur le lien social (souvent mobilisables auprès des agences d'urbanisme). Il s'agit là en particulier d'un enjeu des analyses des besoins sociaux (ABS) qui semblent trop souvent axées sur les questions traditionnelles de la précarité économique, ce qui provoque un déficit de connaissance sur la problématique relationnelle. C'est pourquoi on peut penser que le rattachement de l'ABS au niveau de la ville, plutôt que de le cantonner au seul CCAS, faciliterait une stratégie d'observation globale et partagée, même si le lieu d'élaboration n'est pas en soi une garantie. En effet, l'appropriation politique et fonctionnelle de l'outil de l'observation constitue un paramètre essentiel, car si les diagnostics s'accumulent, il est rare qu'ils contribuent à orienter le choix des dirigeants.

## **Les démarches de projet social dans les municipalités**

À Bordeaux, le projet social repose sur deux grands piliers : une ambition de « mieux vivre ensemble » prenant en compte toute la population et un objectif de lutte contre la pauvreté et les exclusions. Il illustre la mise en œuvre progressive d'un processus d'inscription de la problématique sociale dans l'ensemble des politiques publiques conduites au niveau de la municipalité et de ses principaux partenaires. Il constitue, avec l'agenda 21 et le nouveau projet urbain, le 3<sup>ème</sup> pilier du programme d'actions engagées par le maire de Bordeaux. Il a pour but de bâtir un plan d'action planifié en partenariat avec les principaux acteurs du territoire et les habitants, associés dès le début au projet grâce à une concertation approfondie.

À Strasbourg, le projet social, intitulé « projet strasbourgeois des solidarités territoriales » (PSST), poursuit trois objectifs : orienter toutes les politiques publiques municipales dans l'optique de réduction des inégalités ; favoriser le bien-être en répondant mieux aux besoins essentiels des habitants ; renforcer le lien social à l'échelle de la commune. Il s'agit de faire en sorte que « la dimension sociale soit intégrée dans toutes les politiques sectorielles de la Ville », c'est-à-dire de repenser la politique sociale, de façon approfondie, comme « un pilier structurant, intégré complètement dans les politiques et perçu comme tel dans la politique générale ».

À Besançon, la pierre angulaire de la politique municipale est moins le projet urbain en tant que tel que son articulation avec la politique sociale. Ainsi l'expérimentation des projets sociaux de territoire (PST) est une « démarche ambitieuse qui engage plusieurs évolutions : celle de la territorialisation de l'organisation de la Ville, celle du lien renforcé du CCAS avec la commune, celle de la participation des habitants, celle du décloisonnement entre l'urbain et le social en particulier dans les quartiers de la ville ».

Le projet de développement social de Tourcoing (PDS) prend également sa source dans le projet stratégique de la municipalité destiné à contrecarrer les effets sur le long terme des problèmes sociaux auxquels est confrontée la ville. Cette situation explique la volonté du maire de considérer le projet urbain comme un levier du développement de l'accueil de la petite enfance, de l'éducation, de la formation et de la culture. Et c'est le « Projet de développement social » qui est le moteur de cette nouvelle dynamique, impulsant à l'ensemble des services municipaux, et des partenaires locaux, le partage d'une même ambition organisée autour du « vivre-ensemble ».

## II - Une plus grande transversalité des organisations

Parallèlement à la définition d'un projet social commun à tous les services, une partie des sept villes observées ont cherché à adapter leur organigramme, en regroupant les services sociaux au sens large, c'est-à-dire tout ce qui vise à l'épanouissement de l'humain, et le volet dit « soft » de la politique municipale<sup>3</sup>. La Ville du Havre, notamment, a été très loin dans cette direction en regroupant dans un seul pôle tous les services du volet « humain » (dans le pôle « Développement social »). Il reste que cette recherche de rationalisation a ses limites. L'analyse des organigrammes montre en effet que certains regroupements auraient pu être évités, alors que d'autres, décisifs, ne peuvent s'engager compte-tenu de diverses contraintes (politiques, réglementaires, managériales...). Ainsi la politique de la ville demeure écartelée entre le volet de la rénovation urbaine - positionnée presque partout dans les directions Aménagement et Urbanisme- et le volet social (CUCS) inséré dans les directions Solidarité et Vie sociale.

### Le passage de l'organigramme à l'organisation

Mais surtout une bonne architecture des services ne peut suffire. Reste en fait l'essentiel : la méthodologie de la coopération entre les services, susceptible de faire des différents instruments de

---

<sup>3</sup> L'administration communale repose sur deux grands piliers, celui des travaux et de l'aménagement d'une part (l'urbain, le « dur »), et celui des services à la population et du « social » au sens large d'autre part (l'humain, le « soft »). Les moyens généraux (les finances, les ressources humaines et la logistique) soutiennent l'ensemble. Ces trois axes, avec leurs nombreux services, sont organisés différemment selon la taille et l'histoire des villes. On compte ainsi de quatre (Valenciennes) à sept directions générales adjointes pour ce qui concerne les plus grandes villes (Strasbourg, Bordeaux) : généralement, le pôle Urbanisme (aménagement), le pôle services techniques/espace public, le pôle Culture, le pôle Services à la population, le pôle Finances, le pôle Ressources, et le pôle Social.

l'action publique locale non pas des outils qui s'empilent les uns sur les autres, mais les leviers d'un projet commun. Autrement dit, relever le défi de la transversalité consiste à articuler l'organigramme et l'organisation.

L'organigramme livre une information formelle sur la répartition des responsabilités. Mais, comme l'ont souligné élus et directeurs généraux des sept villes observées, seule l'organisation compte vraiment, car elle renvoie aux façons concrètes et réelles de coopérer, de construire et de prendre des décisions collectivement. La transversalité relève donc principalement du comportement des acteurs, ce qui nécessite l'implication active dans ce sens du binôme maire/DGS. C'est la condition fondamentale de la réussite des projets locaux. Tous les acteurs municipaux, lors des entretiens réalisés, ont souligné l'importance de l'affirmation par ces deux dirigeants d'une volonté claire et partagée, qui seule peut engendrer la mobilisation et le désir de s'affranchir des postures traditionnelles.

Cette condition est d'autant plus importante que la coopération se heurte non seulement aux résistances traditionnelles au changement, mais en outre à l'expression des cultures professionnelles. En effet, elle est énoncée dans tous les sites étudiés comme étant souvent à l'origine du cloisonnement de l'action publique.

Il n'est dès lors pas étonnant que la coopération interne au sein des collectivités (et externe) soit souvent due à des personnes. Et, bien souvent, comme le révèlent les observations réalisées, les personnes qui portent le mieux la coopération sont les personnes « hybrides » sur le plan professionnel et qui incarnent une double culture (en raison de leur parcours). C'est pourquoi il semble important de favoriser la création des espaces « mixtes » et d'hybridation des cultures professionnelles. Le travail en « mode projet » incarne cette démarche et apparaît connoté très positivement dans les collectivités locales, tant sur le plan de la performance collective de l'institution que sur le plan de l'accroissement de

l'autonomie des agents. Ce fonctionnement doit permettre la mobilisation de toute l'administration à chacun des niveaux. De même, la création d'un outil de pilotage (par exemple le Conseil de développement social à Bordeaux<sup>4</sup>) permet d'assurer dans la durée la mise en œuvre de la transversalité de l'intervention sociale au sein de la municipalité et sur le territoire.

Cette problématique de la coopération pose également la question de la gestion des ressources humaines, qui doit être ouverte à la personnalisation des parcours et à la mobilité des fonctions.

## **Une architecture politique fragmentée**

Mais mettre en œuvre la transversalité dépend également d'un autre facteur décisif, la définition des attributions des maires adjoints. Car la complexité du fonctionnement administratif est favorisée par la complexité de l'organigramme politique des municipalités. On peut penser par exemple que le nombre de délégations contribue au morcellement de l'action politique. Ainsi à Besançon, 120 000 habitants, on compte 20 maires adjoints et 23 conseillers municipaux délégués. A Bordeaux, 220 000 habitants, on compte 24 maires adjoints et 25 conseillers municipaux délégués. Au Havre, avec 180 000 habitants, on compte 17 adjoints au maire et 28 conseillers municipaux délégués. A Tourcoing, 92 600 habitants, on compte 19 adjoints et 23 conseillers municipaux... Il est probable que des gains de lisibilité et d'efficacité seraient obtenus avec un nombre d'adjoints plus limité, organisé autour de délégations stratégiques plus larges.

---

<sup>4</sup> Cette instance municipale a été officiellement mise en place par Alain Juppé et les représentants du Conseil général, les représentants de l'État et de la Caisse d'Allocations Familiales en 2007 dans le cadre du second Projet intitulé "*Ensemble pour réussir le projet de cohésion sociale de Bordeaux*". Cette instance incarne sa mise en œuvre dans la durée. Le CDS porte et favorise le dialogue entre les partenaires, dans la perspective d'une démarche de développement social.

D'autant plus que cette segmentation n'est pas neutre. Elle reflète principalement la diversité des sensibilités politiques de la majorité municipale. Au moment de l'élection, l'organigramme politique concrétise cette alliance entre les différents courants. Les organigrammes sont dès lors le reflet de négociations et d'arbitrages, et l'engagement et la réussite d'un élu seront notamment évalués sur les contours de sa délégation. Chaque élu aura légitimement tendance à penser qu'il possède une force personnelle et indépendante de l'autre. Ce qui peut renforcer une pratique politique fondée autant sur la concurrence que sur la coopération. Dire cela ne revient pas à considérer que les élus seraient moins coopératifs que les services administratifs. Il apparaît au contraire qu'ils sont les premiers à regretter que certains services ne « coopèrent pas » ou freinent le rythme de la décision. Car les services peuvent à leur tour jouer la dispersion des élus, parfois même pour contourner la coordination administrative... C'est l'architecture d'ensemble qui est interrogée parce qu'elle donne lieu à des logiques de compartimentation.

Les observations réalisées dans cette étude conduisent donc à recommander une simplification et une cohérence des architectures administratives et politiques. Cependant, le scénario consistant à restreindre le nombre d'élus, avec des délégations plus larges, organisées autour des thématiques stratégiques du projet municipal, ne fait pas l'unanimité. En effet, pour autant qu'elle soit réalisable, « cette option ne favoriserait pas la respiration des diverses pulsations de la ville », souligne un élu pour mettre en garde contre le risque d'une trop forte concentration de pouvoir au profit d'un petit nombre.

Enfin, il faut relever que, malgré ces difficultés, on observe dans les sept villes de l'étude le développement de modes de collaboration stratégique avancée entre les différents secteurs concernés par le vivre-ensemble. Ce qui illustre bien qu'au-delà des problèmes d'organisation, la question du sens partagé par les élus du projet municipal est une clef de réussite des projets locaux.

## **L'autonomie du CCAS, obstacle à la transversalité ?**

La réorientation du champ de la politique sociale des communes vers le vivre-ensemble pose la question du rôle et de la place du CCAS au sein du projet municipal. Positionnés à l'origine dans une fonction d'instruction des demandes d'aide sociale et de réalisation de prestations d'action sociale individuelle, les CCAS ont étendu progressivement leurs activités vers une action sociale beaucoup plus large. De fait, dans les grandes villes, comme Bordeaux, Besançon, Le Havre ou encore Tourcoing, le champ d'intervention du CCAS s'étend désormais à l'urgence sociale, à l'insertion sociale et professionnelle, à l'aide au logement, à la santé, à l'animation territoriale, à la gestion d'établissements et d'équipements lourds (résidences pour personnes âgées, centres d'accueil et d'accompagnement, CHRS, logements très sociaux). Et certains CCAS commencent à intervenir sur le champ éducatif. Autant d'actions qui engagent de plus en plus la responsabilité du maire et de son équipe.

En développant des actions de prévention, les CCAS ont rendu plus nécessaire que jamais leur rapprochement avec les services de la Ville, évolution que l'on observe de fait dans tous les sites étudiés. En effet, l'approche en termes de cohésion sociale contribue à mettre en marche l'intégration du CCAS dans l'organigramme des services municipaux. En témoigne la création fréquente (dans les grandes villes surtout), au sein de l'administration municipale, d'une direction générale adjointe, chargée de la solidarité ou du développement social, dont le responsable occupe également la fonction de direction du CCAS. C'est d'autant plus utile que la redistribution des compétences engendrée par la décentralisation, nécessite que les rapports du CCAS avec les autres acteurs sociaux du territoire - en particulier le Département et les associations -, s'effectuent au nom de l'équipe municipale.

L'autonomie de gestion du CCAS peut alors être perçue comme illusoire, voire contreproductive, en raison du risque d'isolement

qu'elle entretient. Or, si ce risque est bien réel, il apparaît que l'obstacle est moins l'autonomie en elle-même, que l'utilisation qui peut en être faite. Car le CCAS, dont les moyens sont fournis essentiellement par les ressources municipales, doit nécessairement tenir compte des grandes orientations de la politique municipale, lesquelles relèvent du conseil municipal. Donc, concrètement, la place et le rôle du CCAS dépendent de l'importance qui est accordée par le maire au développement d'une politique sociale communale, intégrant toutes les forces municipales. L'enjeu réside dans le portage politique du projet social, en particulier dans sa conception sociétale, par l'ensemble des services de la Ville dont le CCAS, en lien étroit avec les différents partenaires locaux.

C'est la situation qui prévaut dans les sept villes de la recherche-action, où le CCAS est perçu comme la « main sociale » de la Ville. Acteur de proximité et faisant preuve d'une souplesse d'intervention, il est l'outil réactif de la municipalité. Et cette réactivité du CCAS est primordiale dans la gestion d'urgence. C'est le service social de premier niveau, qui par son conseil d'administration composé d'acteurs et d'experts de la société civile, se positionne par ailleurs comme une instance de débat et de démocratie participative. Ainsi convient-il de préserver le schéma actuel tout en consolidant l'intégration fonctionnelle du CCAS dans la Ville.

Il reste que, dans cette hypothèse, il est nécessaire de veiller à ce que le maintien d'une administration autonome n'entraîne aucune charge particulière, car le risque de coûts supplémentaires est toujours entretenu par les organisations complexes.

### **III - La nécessaire territorialisation de l'action municipale**

C'est un constat qui n'était pas obligatoirement attendu : la territorialisation des politiques est perçue par les sept villes comme une condition essentielle de la transversalité au sein des organisations municipales. En effet, elle apparaît comme une des principales modalités d'adaptation de l'action publique locale susceptible de rééquilibrer, en faveur du développement social, une approche traditionnellement orientée vers des publics ciblés. La territorialisation poursuit en effet au moins trois grands objectifs. Le premier objectif renvoie à la recherche d'une plus grande proximité avec le terrain afin de mieux répondre aux besoins de tous les habitants et à la particularité de chaque situation locale. Le deuxième objectif concerne la mise en œuvre concrète sur les lieux d'intervention de la coopération des services à même de produire une plus grande convergence de l'ensemble des politiques municipales autour de la problématique du vivre-ensemble. Enfin, le troisième objectif est lié à la « démocratie de proximité » qui vise en effet à rapprocher le pouvoir des citoyens.

C'est pourquoi toutes les Villes de cette étude ont territorialisé sous des formes variées l'exercice de leurs compétences. Dans sa forme la plus aboutie, la territorialisation consiste à déconcentrer à un échelon infra-communal un pouvoir d'intervention et de décision : il s'agit du triptyque mairie de quartier, élus et conseils de quartier (uniquement à Bordeaux et Strasbourg). Dans le second cas, les Villes ne disposent pas de mairies de quartiers, mais s'appuient sur des élus-adjoints de quartier ou conseillers délégués et des délégués sociaux de territoire, qui s'efforcent d'animer des partenariats de proximité et de développer des outils de démocratie participative. C'est le cas au Havre, à Valenciennes, Besançon, Tourcoing et Clichy-sous-Bois.

La territorialisation a enfin conduit toutes les municipalités à installer, dans un but d'animation des quartiers, de nouvelles fonctions techniques et politiques : agents de développement local, chefs de projet politique de la ville, agents de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (Mous), médiateurs sociaux, correspondants de nuit, managers de territoire, etc.

## **La proximité : un enjeu et un risque**

On peut donc dire que, dorénavant, gouverner la ville consiste aussi à gouverner un ensemble de quartiers. Même si, entre les zones d'habitat social et le centre-ville, les mêmes recettes ne peuvent être appliquées. Des problématiques différentes appellent des réponses modulées selon les quartiers avec des actions adaptées et des partenariats différenciés. Ainsi Valenciennes se décline en 17 quartiers, tandis que Le Havre en compte 19 et Strasbourg 18, chacun avec une identité propre et très vivace.

Mais la consolidation de la territorialisation peut nuire à la cohérence générale de la politique municipale. En apportant des réponses toujours plus spécifiques, on accroît le risque de fragmentation de la réponse municipale en autant de territoires considérés comme singuliers. Comme l'explique un Directeur général adjoint d'une grande Ville, « Il faut trouver un point d'équilibre ». Si on place trop le curseur sur le territoire, on peut perdre le sens de la politique générale. Dans le cas inverse, on risque de centraliser beaucoup trop.

Et pour y parvenir il est indispensable de bien s'interroger sur la notion de territorialisation, qui peut couvrir deux approches différentes. A-t-elle pour principal objectif de rapprocher les services municipaux du terrain dans une simple logique de déconcentration de l'organisation ? Ou s'agit-il de « décentraliser » le fonctionnement en accordant une délégation de décision importante aux acteurs de terrain et une autonomie réelle aux équipes locales, dans un objectif de construction ascendante des projets territoriaux ?

Or, s'il s'agit seulement de déconcentrer des services de proximité, on restera inscrit dans une logique sectorielle, loin de l'approche transversale du développement social. Alors que seule cette approche représente une véritable plus-value pour parvenir à un « projet de territoire ».

Cette clarification dans le mode d'intervention des Villes est d'autant plus importante qu'elle se répercute directement dans le positionnement des acteurs de terrain et dans le rôle des élus de quartier.

## **Une gouvernance oscillant entre « territoires » et « thématiques »**

En effet, théoriquement, la fonction de maire adjoint de quartier consiste à faire vivre sur son territoire une demande d'animation globale complémentaire des actions mises en œuvre par les maires adjoints thématiques, dans le cadre de leur politique à l'échelle de la ville. Or, cette articulation n'est pas simple, car les adjoints thématiques se heurtent au souci d'indépendance des adjoints de quartier, tandis que ces derniers doivent diffuser le « fait territorial », alors que les modes de fonctionnement restent traditionnels.

De plus, les différences de statut persistent entre adjoints thématiques et adjoints de quartier, ces derniers étant surtout positionnés dans la déclinaison opérationnelle. La territorialisation implique donc une gouvernance partagée qui oblige l'adjoint thématique et l'adjoint de quartier à être en permanence dans une rencontre, qui, bien que difficile, doit générer du consensus, ce qui nécessite un rapport bien géré entre les deux adjoints.

Il est donc nécessaire de renforcer le rôle des élus de quartier, sachant qu'ils sont des relais particulièrement utiles des maires adjoints thématiques, en permettant une meilleure remontée de l'information du terrain et en donnant une plus grande visibilité à l'administration auprès des citoyens. Mais ils sont aussi les mieux placés pour redéfinir la vie démocratique locale.

## IV - La revitalisation de la démocratie participative

Car la territorialisation vise également à l'adaptation des politiques municipales en associant les citoyens à leur conception, voire à leur mise en œuvre et à leur évaluation. « Rien ne se fera sans les habitants », écrivait il y a 30 ans Hubert Dubedout dans son rapport fondateur sur les villes<sup>5</sup>. C'est l'opinion des maires qui, dans le cadre de cette recherche-action, ont réaffirmé leur souci de situer l'habitant au cœur de la prise de décision : « On ne peut plus gouverner une ville sans associer au quotidien les populations aux décisions ». Certes, l'élu décide en dernière instance, car il représente la légitimité du suffrage universel qui l'a désigné pour accomplir un projet, et pour lequel il sera sanctionné en fin de parcours. Mais entre deux élections, il peut enrichir ce projet à travers l'instauration d'un processus de concertation, voire de co-élaboration.

Il s'agit donc bien de développer la « démocratie participative », en complément de la démocratie représentative.

Mais si la thématique de la participation est dans l'air du temps, elle manque souvent d'outils adaptés et, plus fondamentalement, elle renvoie finalement à des conceptions différentes sur le rôle et la place des habitants dans les affaires de la cité. Il est donc nécessaire d'observer de plus près cette question décisive pour l'avenir de la décentralisation.

### L'essoufflement des instances consultatives

Sur la question des outils, la plupart des Villes de notre échantillon ont été sources d'innovations, avec l'introduction de l'Internet notamment. Ainsi le « Panel citoyen » valenciennois est l'un des

---

<sup>5</sup> Hubert DUBEDOUT, *Ensemble, refaire la ville*. Paris : La Documentation française, 1983.

outils de développement de la concertation. Ouvert à tous les habitants, il leur offre la possibilité de s'impliquer en exprimant leur opinion sur des sujets liés à la vie locale au travers de leurs réponses à de courts questionnaires régulièrement proposés. De même, à Bordeaux, la plateforme « je participe » sollicite les habitants, pour donner leur avis sur des questions d'intérêt commun, notamment la prospective de la ville à l'aune de 2030, mais aussi les transports, les services, l'écologie, les technologies et le bien-être. La Ville de Besançon s'est également dotée d'un outil quantitatif (le « Panel Habitant », composé de 800 personnes) destiné à mesurer la satisfaction et les besoins des habitants.

Ces innovations consolident le recours à des dispositifs plus connus, comme les conseils de quartier, les ateliers de coproduction en matière d'urbanisme, les conseils des jeunes, mais aussi des dispositifs nouveaux comme le Conseil extramunicipal de la laïcité et du Vivre-ensemble à Tourcoing, le Conseil Bisontin des Jeunes et le Conseil des Sages à Besançon... À Bordeaux, outre les conseils de quartier à vocation généraliste, pas moins de six conseils thématiques consultatifs (le Conseil de la diversité, le Conseil des jeunes, le Conseil ville et handicap, le Conseil art et culture, le Conseil local de santé, le Conseil de développement économique et social) ont été mis en place pour faciliter le dialogue dans la ville sur des sujets spécifiques comme la prise en compte du handicap, le développement de la vie associative, ou l'intégration des communautés étrangères.

De même, à Strasbourg, sept organes consultatifs différents ont été mis en place : Conseils de quartiers, Ateliers territoriaux de partenaires, Ateliers urbains et Ateliers de projet, Conseil des jeunes et Assemblée des jeunes, Conseil des résidents étrangers. Ces instances participent d'une volonté d'instaurer « une nouvelle gouvernance », fondée sur la reconnaissance mutuelle des compétences des habitants, des techniciens, des associations et des élus.

Toutefois, cette dynamique participative est en butte à un certain nombre de limites, en dépit d'une diversification des outils, car les résultats produits ne semblent pas encore très convaincants. Jusqu'à présent, les outils de la participation citoyenne semblent osciller en particulier entre deux écueils, celui de l'instrumentalisation politique par les autorités locales d'un côté, et celui de la défiance ou de la désaffection de la population de l'autre. Aussi avons-nous observé, dans la plupart des villes de cette recherche-action, une phase d'essoufflement des dispositifs participatifs.

Trois types de difficultés ont été soulignés par les acteurs locaux, dans cette recherche-action. La première difficulté concerne la composition des instances de quartiers, qui est sensiblement identique dans quasiment toutes les villes où les habitants installés de longue date et culturellement favorisés sont prédominants. « Ce sont toujours les mêmes qui s'expriment, et qui parlent de leurs propres problèmes personnels », témoigne un élu concerné. « On a souvent une élite et des militants associatifs. On a du mal à mobiliser les habitants qu'on aimerait toucher », poursuit un chef de projet de la politique de la ville.

La deuxième difficulté récurrente tient à la notion même de « démocratie de proximité ». Associée à la territorialisation des politiques municipales, la démocratie participative accompagne l'objectif d'adaptation des décisions à la spécificité des quartiers. Le débat consultatif avec les citoyens se trouve dès lors sans surprise abordé sous l'angle de l'environnement urbain immédiat (« mon logement et mon trottoir »). Le format appréhende bien plus des « habitants » que des « citoyens »<sup>6</sup>. Finalement, ces derniers ne sont pas incités à opérer une confrontation avec les autres quartiers, laissant aux élus la responsabilité d'opérer la synthèse et l'arbitrage. A l'échelle de la ville, la participation des habitants devient alors un exercice qui superpose des petits cercles

---

<sup>6</sup> Loïc BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie*. Paris : Le Seuil-La république des idées, 2008.

de personnes aux caractéristiques homogènes au niveau d'un quartier. On peut donc craindre, dans ces conditions, une certaine fragmentation de la démocratie participative, comme miroir de la fragmentation sociale de la ville, entre les différentes zones d'habitat. Il s'agit là d'une question centrale de la problématique du vivre-ensemble. Être proche n'est pas suffisant pour contribuer au développement démocratique.

La troisième limite réside dans le lien incertain, voire faible, entre participation et décision. En résumé, on est semble-t-il beaucoup moins dans une redistribution des pouvoirs que dans une nouvelle forme de légitimation des décisions prises. En somme, jusqu'à présent, on encourage une « participation des habitants » à laquelle on ne croit pas véritablement (en particulier dans les quartiers de la politique de la ville). Aussi la plupart des dispositifs participatifs (conseils de quartiers, CCH) apparaissent d'une influence résiduelle sur la décision.

## **Les limites de l'exercice**

Cependant, une démarche d'évaluation critique de la « démocratie participative » est à l'œuvre actuellement dans toutes les Villes de cette recherche-action. Celles-ci cherchent à redéfinir les objectifs et les résultats attendus de la démarche. Ainsi, la réforme des conseils de quartier, à l'œuvre en particulier dans certaines villes (Bordeaux, Strasbourg, Besançon), consiste à intégrer un dispositif de codécision, qui affiche clairement le respect du suffrage universel. C'est un enjeu qui nécessite de modifier le contenu du débat avec les citoyens, pour l'orienter vers les questions liées au vivre-ensemble. Cela afin de diversifier et d'enrichir la controverse pour la niveler par le haut<sup>7</sup>. Les conseils de quartiers

---

<sup>7</sup> Les doléances liées aux questions d'agrément du cadre de vie (poubelles...) peuvent être traitées par d'autres instances municipales, notamment les plateformes téléphoniques (« Allo Proximité » à Bordeaux, « Proxim social » à Besançon) ou encore les mairies et correspondants de quartier (Bordeaux et Strasbourg).

ne pourraient-ils pas alors délibérer les enjeux d'articulation entre le projet urbain et le projet humain de la ville, dans un objectif de projet et de proposition ?

Mais il va falloir veiller aussi à la qualité de la démocratie participative qui est plus élevée si elle est organisée. Ainsi, l'amélioration de la représentativité du débat dans les conseils de quartier nécessite l'introduction d'un tirage au sort et d'un système de recrutement par collègues (Strasbourg, Bordeaux, Besançon)<sup>8</sup>. De plus, afin de contrecarrer le mécanisme d'homogénéisation sociologique de la composition des membres, un renouvellement des instances doit être envisagé à intervalle régulier, à l'instar du système à l'oeuvre à Strasbourg. Ensuite, la qualité du contenu du débat exige la définition d'un cadre explicite sur les objectifs et le mode de fonctionnement.

Or, les règles de fonctionnement des conseils de quartier ne sont pas suffisamment explicitées et sont le plus souvent inconnues de la majorité de la population. De plus, la transformation des instances en force de proposition n'est pas automatique. La dynamique de coproduction dépend de la qualité de l'animation au sein des conseils de quartier.

Ce constat est d'autant plus important qu'il est récurrent dans les sept villes observées. La réussite des débats, du passage des plaintes à la proposition, est conditionnée par une animation par

---

<sup>8</sup> Par exemple, les dix conseils de quartiers de la ville de Strasbourg regroupent un peu plus de 400 membres. La composition de ces conseils est fonction de trois collèges. Le premier collège, celui des habitants (le plus important numériquement), est constitué par tirage au sort, à la fois sur les listes électorales mais aussi sur une liste d'habitants volontaires. Le deuxième collège est composé de membres issus du mouvement associatif du quartier concerné. Une partie est tirée au sort, l'autre est directement choisie par l' élu afin de diversifier plus encore le recrutement des associations. Enfin, le troisième collège incarne une dimension plus « socioprofessionnelle » et regroupe des commerçants, représentants d'entreprises ou d'institutions publiques présentes sur le quartier.

des professionnels neutres (donc pas par des élus). La réussite des conseils de quartier dépend ensuite de leur capacité à émettre un avis éclairé et entendu par l'équipe municipale (à Strasbourg, un avis du conseil de quartier est annexé au conseil municipal). Si tout semble joué d'avance ou s'il s'agit d'un simple espace d'information, le citoyen ne se mobilise que peu ou pas.

Ces diverses évolutions nécessitent donc bien de clarifier la conception et les finalités de la démocratie participative, par rapport à la démocratie représentative, avec une définition explicite et assumée des attendus de la démarche auprès de la population. Si les conseils de quartier demeurent une simple assemblée générale informative, ils continueront à perdre en fréquentation faute de crédibilité. A l'inverse, si les conseils de quartier s'érigent en contre-pouvoir menaçant les règles du suffrage universel, ils ne pourront pas être acceptés. Il faut donc trouver le bon dosage entre démocratie représentative et démocratie continue.



## Deuxième partie

### Vers une dynamique partenariale autour du projet social

Face à la complexité de la question sociale, ce n'est que grâce à la recherche de partenariats actifs que peuvent être résolues les contradictions inévitables de l'action publique locale. Car les Villes n'agissent pas seules sur le territoire, y compris à l'intérieur même du périmètre communal. On pense immédiatement à la contribution des divers acteurs institutionnels du territoire, qu'il s'agisse de l'État, des organismes de protection sociale, des Conseils régionaux et des Conseils généraux, mais aussi au concours déterminant du monde associatif.

Dès lors, la clause de compétence générale des communes ne saurait occulter la nécessité d'une vision partagée sur la complémentarité des interventions et des moyens disponibles. Bien au contraire, face à la complexité de la question sociale et la raréfaction des ressources financières, la coopération ne relève plus du choix mais de la nécessité. Et dans le paysage institutionnel actuel, cette ambition doit concerner d'abord le rapport entre Villes et État (I). De la même manière, la revitalisation de la dimension préventive de la solidarité nécessite une refondation des relations entre les Départements et les Villes (II), mais aussi autour de la politique familiale entre les Villes et les organismes de protection sociale (III).

Enfin, la clarification du lien entre la Ville et l'Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI) est une condition de performance et de vitalité des services de proximité. En effet, l'intercommunalité ne doit pas simplement tendre à une mutualisation des moyens, mais à l'élaboration d'un projet politique de cohésion urbaine et sociale intégrée. C'est d'ailleurs tout l'enjeu de la question de la « métropole » (IV).

## I - Pour une redéfinition des relations entre les villes et l'État

Le passage par le local est indispensable pour la revitalisation du vivre-ensemble. Mais s'y enfermer serait une erreur fatale. Car les communes et l'État, le local et le national, sont en interaction permanente. C'est ce couple qui doit faire unité et système, afin de consolider une démarche de décentralisation respectueuse de l'équilibre entre unité nationale et diversité locale.

D'ailleurs, il ressort des entretiens menés auprès des élus locaux dans les sept sites de cette recherche-action, que ces derniers, par-delà les différences partisans, demandent tout à la fois plus de décentralisation et plus « d'Etat stratège », garant de l'égalité des territoires. En somme, une décentralisation plus « active » qui consiste à concevoir le local comme un acteur et partenaire à part entière des politiques de cohésion sociale. Pour le dire encore plus nettement, cette orientation implique davantage une définition locale des politiques publiques que l'Etat doit accompagner qu'une programmation nationale que le local doit appliquer. C'est ce que souhaitent les élus locaux dans le domaine de l'éducation, de l'emploi et de la sécurité, mais aussi de la politique de la ville.

### De l'école *dans* la ville à l'école *de* la Ville

L'éducation est un domaine central de la cohésion sociale qui implique de reconnaître et de consolider le rôle des élus locaux<sup>9</sup>. En effet, toutes les Villes de cette étude s'approprient volontiers

---

<sup>9</sup> De nombreux dispositifs éducatifs locaux ont été créés à partir de modèles nationaux, sous forme de contrats types avec l'État, dont la commune est amenée à jouer le rôle pivot : le programme de réussite éducative (PRE) ; le contrat éducatif local (CEL) ; le contrat local d'accompagnement à la scolarité (CLAS) ; le « dispositif école ouverte » ; les « contrats d'éducation artistique » ; les actions de lutte contre l'illettrisme ; le dispositif « club coup de pouce clé ».

les compétences réglementaires et facultatives qui leur sont confiées pour l'école primaire. Elles développent ainsi leurs propres activités éducatives, culturelles et sportives en complémentarité des activités d'enseignement. Ainsi les initiatives de ces municipalités sont nombreuses et variées, non seulement dans le domaine périscolaire, mais dans le temps scolaire lui-même.

Par exemple, à Clichy-sous-Bois, ville la plus jeune de Seine-Saint-Denis<sup>10</sup>, l'éducation est la première priorité politique du maire, parce qu'il est stratégique de concevoir un projet cohérent sur cette période décisive de l'existence, de la petite enfance à la jeunesse. L'éducation est considérée comme l'un des principaux leviers de lutte contre les inégalités et de promotion du développement du lien social. La plus grande part du budget du Contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) de Clichy-sous-Bois est ainsi consacrée à la question éducative (plus de 60 %). Et l'exemple de Clichy n'est pas exceptionnel, car toutes les Villes de cette étude s'orientent également vers la mise en place de projets éducatifs locaux.

Ainsi on observe sur le terrain le passage de politiques scolaires territorialisées (où l'État cherche à adapter le droit commun au territoire mais conserve la plus grande partie des responsabilités) à la mise en place progressive de politiques éducatives territoriales (où les Villes s'emparent de la question éducative, en partenariat avec l'État).

On approche ainsi d'une notion plus extensive, celle de « ville éducatrice », qui ne fixe pas l'éducation uniquement autour de l'école, mais qui prend en compte les dimensions plurielles des apprentissages de l'enfant (réussite scolaire stricto sensu, apprentissage de la citoyenneté, activités d'épanouissement culturel et sportif) et qui élargit donc le nombre des acteurs éducatifs. C'est

---

<sup>10</sup> La moitié de la population de Clichy-sous-Bois est âgée de moins de 25 ans et près de 39 % a moins de 20 ans, contre 28 % en Seine Saint Denis.

dans cette perspective que les municipalités s'impliquent dans les « projets éducatifs locaux », pour concrétiser l'adage selon lequel « Il faut tout un village pour élever un enfant ». Le projet éducatif local ambitieux de Tourcoing illustre pleinement cette perspective<sup>11</sup>. Les Villes participant à cette recherche-action soulignent ainsi leur volonté de consolider les modes de coopération avec l'Éducation nationale, basée sur un contrat négocié et s'appuyant sur la spécificité d'un diagnostic partagé entre les partenaires éducatifs locaux.

Dans cette perspective, l'État conserve la définition d'un socle commun des programmes d'enseignement et de l'évaluation, fixe les orientations et les principes fondamentaux de la politique éducative mais délègue l'organisation et le pilotage au niveau local, afin d'offrir les conditions d'une plus grande autonomie du projet pédagogique des établissements<sup>12</sup>. Il est donc souhaité par les Villes de cette étude, la promotion d'un État réellement partenaire des municipalités et, en même temps, garant de la règle et de l'unité dans l'accès au droit à l'éducation.

Soyons clair : le maire n'a pas du tout vocation à se substituer au droit commun de l'éducation, ni même à agir sur le contenu des enseignements scolaires, mais à endosser une position de chef d'orchestre afin d'organiser la rencontre entre les ressources de l'Éducation nationale et les ressources locales qui existent par ailleurs. Préconiser dès lors une gestion plus décentralisée du fonctionnement des établissements vise à favoriser l'adaptation de la norme nationale à la spécificité des problématiques éducatives

---

<sup>11</sup> Il s'agit de PEGASE : projet éducatif global « apprendre et savoir ensemble ». Pour un document municipal, cf., *Label Ville* (journal municipal de Tourcoing) n° 155, accessible sur le site internet de la ville : [www.tourcoing.fr](http://www.tourcoing.fr)

<sup>12</sup> Il importe de souligner que c'est l'idée d'autonomie du projet pédagogique d'établissement qui est mise en avant. Celle d'une autonomie des chefs d'établissement dans le recrutement des enseignants est loin de faire consensus, même si son intérêt pour l'adaptation aux besoins de certains établissements semble bien réel.

locales et à consolider l'émergence d'un projet éducatif des territoires, optimisant le partenariat Ville/Education nationale/partenaires éducatifs.

Si l'école doit impérativement exercer pleinement sa mission de base (les apprentissages de l'écriture et de la lecture notamment), son ouverture sur le territoire est une nécessité, non pas pour externaliser ce qui relève des prérogatives de l'école, mais pour intégrer une approche plus globale de l'élève, adaptée à son environnement et au contexte local.

Or, toutes les observations le démontrent, cette ouverture sur le territoire est notamment conditionnée par la posture des directeurs d'école. Une des clefs de réussite des partenariats locaux repose sur leur capacité à aller vers une conception partagée de la mission éducative. Cette orientation aura d'autant plus de chances de succès que le directeur académique des services départementaux de l'éducation nationale (DA-SEN, l'ancien inspecteur d'académie) et ses inspecteurs départementaux (IEN) auront été en amont sollicités par les Villes et séduits par le projet.

Le succès du programme de réussite éducative (PRE) s'explique par le respect du scénario évoqué ci-dessus. La Ville est présente et reconnue dans son rôle d'animation globale, avec l'impulsion d'un partenariat qui constitue la dimension essentielle du succès de ce dispositif : enfants, parents, professionnels et bénévoles travaillent ensemble autour d'un même objectif.

Il serait donc très prometteur d'utiliser les enseignements du PRE pour rassembler, dans le cadre de projets éducatifs locaux, tous les acteurs (commune, Éducation nationale, Département, CAF, associations, centres sociaux...) autour de valeurs éducatives afin qu'ensemble, ces derniers mettent en place une stratégie concertée d'actions en matière d'éducation. De tels partenariats devraient désormais intégrer le droit commun et se diffuser à l'ensemble du territoire.

## **Insertion et emploi au cœur du projet social**

Lorsque l'on interroge les maires sur ce qu'ils considèrent comme le plus important pour le bien-être de leurs concitoyens, l'emploi est tout naturellement plébiscité. Et même si leurs pouvoirs sont limités en la matière, ils s'impliquent avec leur EPCI dans les politiques d'insertion, en particulier des jeunes, qu'elles soient impulsées par l'Etat ou les Départements.

Les Villes participent ainsi aux missions d'accueil, d'information, et d'orientation des personnes éloignées du marché de l'emploi, mais aussi d'accompagnement social ou socioprofessionnel (RSA). De plus, elles développent des stratégies d'implantation des entreprises débouchant sur des dynamiques d'attractivité territoriale et d'accompagnement à la création d'entreprises.

Les Villes que nous avons observées développent ainsi une connaissance fine du contexte économique local. Elles tissent des liens réguliers avec les entreprises, les chambres consulaires, les organismes de formation et les acteurs de l'économie sociale et solidaire. Elles sont un bon échelon à partir duquel peuvent se construire les passerelles indispensables entre le secteur économique, le secteur de la formation et la politique d'insertion.

Les politiques d'insertion peuvent alors s'inscrire résolument dans une logique de « projet de territoire » susceptible de promouvoir le développement local et une approche de l'emploi qui puisse aussi s'adresser à des publics fragilisés.

Mais cette perspective se heurte à la complexité du paysage institutionnel. Car la politique de l'emploi incombe à l'État (Service public de l'emploi - SPE), la responsabilité de la politique d'insertion relève du Département, le développement économique local repose sur les communes et les intercommunalités, et la formation relève des Régions. Il est donc urgent de redéfinir une stratégie plus fédérée ou unifiée d'insertion et de développement local, en

raison même de l'éclatement des compétences entre les administrations d'État, les communes et les agglomérations, le Département et la Région.

Si l'on considère que c'est au niveau du bassin d'emploi que l'animation et le pilotage des leviers de la politique d'emploi sont les plus efficaces, il y a bien une place pour une adaptation des mesures décidées au plan national grâce au développement d'une ingénierie de l'emploi qui pourrait constituer le rôle premier des Maisons de l'Emploi. De ce point de vue, il y a sans doute à imaginer de nouvelles relations stratégiques (formalisées par des conventions notamment) entre le maire/EPCI et Pôle emploi, afin de faciliter et d'organiser au plan local la rencontre entre l'offre et la demande en matière d'emploi et d'insertion.

Cela permettrait de développer une analyse approfondie des opportunités locales. On devrait pouvoir repérer (diagnostic partagé) tous les services potentiels pouvant être assurés par des emplois aidés et mieux promouvoir les clauses sociales des marchés publics. Mais surtout, on pourrait identifier de nouveaux besoins insuffisamment pris en compte autour de l'économie verte et des services à la personne du secteur sanitaire et social. Sans oublier l'organisation par les Villes du rôle du bénévolat et du parrainage (levier peu développé), et l'encouragement à la création d'entreprises dans les « quartiers sensibles » qui révèle un potentiel largement sous-estimé...

Cette clarification du rôle des Villes dans la politique de l'emploi permettrait de renforcer la collaboration avec la Région qui favoriserait le lien entre insertion et formation. Il serait notamment opportun que les Régions, les Villes, les intercommunalités et les Départements mettent en commun leur analyse de l'offre de formation et des besoins des publics en insertion, en l'articulant au plan régional de développement des formations professionnelles (PRDF).

## Une coopération perfectible en matière de prévention de la délinquance

La sécurité et la tranquillité publique constituent l'un des domaines privilégiés de coopération entre les Villes et l'État, en lien avec le préfet. Le partenariat s'élabore principalement autour d'un dispositif : le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD). Le CLSPD est une instance de coordination locale, de tous les acteurs de la prévention et de la sécurité, qui est obligatoire pour les communes de plus de 10 000 habitants comprenant au moins une zone urbaine sensible (ZUS).

Ainsi, des premiers « conseils communaux de prévention de la délinquance » (CCPD) créés en 1983 en passant par les « contrats locaux de sécurité » (CLS) mis en œuvre en 1998, jusqu'aux CLSPD actuels inaugurés en 2002, les différents contrats situent le maire en position d'impulser et de fédérer les politiques locales de prévention et de tranquillité publique. Dans cette perspective, le maire représente la population et coordonne les interventions sur son territoire selon une approche globale du problème. Il s'agit d'agir localement et de façon transversale, avec les services de l'Etat et l'ensemble des partenaires concernés.

D'ailleurs, dans la plupart des villes de cette recherche-action, on vérifie le plus souvent la réussite de ce dispositif partenarial. En effet, la coopération est fréquemment jugée « excellente »<sup>13</sup>, et portée par une garde rapprochée : le maire, le préfet (ou sous-préfet), le procureur de la République et le commissaire divisionnaire.

Plus précisément, le succès du dispositif réside dans la forte implication du maire, qui apparaît légitime pour rassembler autour

---

<sup>13</sup> Au Havre, à Strasbourg, Valenciennes et Tourcoing notamment. Il y a sans doute, néanmoins, un effet d'exemplarité locale dans notre échantillon, car les études nationales sur le dispositif semblent aboutir à un constat plus mitigé.

de lui les différents partenaires. Le maire n'est pas un donneur d'ordre, mais les différents acteurs ne peuvent s'impliquer dans le partenariat local sans son aval. A ce propos il faut également souligner l'importance décisive d'une lecture partagée de la prévention. En effet, le partenariat fonctionne mieux lorsque les acteurs locaux endossent une posture qui va au-delà du modèle d'action directement lié à leur appartenance institutionnelle et qui est portée par une éthique du développement local et une conviction des bénéfices du partenariat.

Cette coopération repose sur l'existence d'un diagnostic partagé, approprié et porté politiquement. Les vertus de ce diagnostic apparaissent très nettement, en matière de coopération et de définition des complémentarités entre les différents partenaires de la prévention de la délinquance, par comparaison avec d'autres dispositifs partenariaux plus incertains. Il faut donc insister sur ce point. C'est cette connaissance du rôle des autres partenaires et cette reconnaissance mutuelle qui créent un climat de confiance et des relations équilibrées.

Et effectivement, on n'assiste ni à un effacement de l'État, ni à la toute puissance de l'élu local. Cette coopération permet aux Villes de cette recherche-action d'articuler les actions de prévenance (animation du territoire), de prévention (lutte contre le décrochage scolaire, investissement dans les activités périscolaires et de soutien à la parentalité), avec des actions poursuivant l'objectif

---

<sup>14</sup> Ainsi, par exemple, à Besançon, le travail de coopération entre le CCAS et l'association départementale du Doubs pour la sauvegarde de l'enfance (ADDSEA) offre des pistes intéressantes : on observe une intervention en temps réel des médiateurs de première ligne, qui comprend une équipe de correspondants de nuit, pour ensuite favoriser une orientation, une mise en relation des jeunes qui le souhaitent, vers un accompagnement éducatif de plus long terme avec les éducateurs de prévention spécialisée. La plus value des compétences se définit ainsi dans la construction des relations de complémentarités. Ainsi les médiateurs sont positionnés dans une fonction de présence ou de suivi, plus ou moins ponctuel, de première ligne, permettant d'irriguer le lien social, et d'orienter vers les services sociaux de deuxième ligne.

de surveillance de l'espace collectif par le recours à la technologie (vidéo-protection) et les moyens humains dédiés (agents de médiation, correspondants de nuit...). Sans oublier de mentionner toutes les actions qui visent des groupes cibles (les aides aux victimes, les actions de prévention de la récidive...).

Il est vrai que le pilotage par le maire, lorsqu'il est engagé avec l'appui du préfet, peut permettre la formation d'alliances inédites entre les acteurs de la prévention sociale et de la prévention dite « situationnelle ». Ainsi en va-t-il, par exemple, de l'articulation entre les acteurs de la prévention spécialisée et les nouveaux acteurs de la médiation<sup>14</sup>.

## Une politique de la ville en quête de sens

Contrairement à l'opinion courante, la plupart des quartiers concernés par la politique de la ville ne sont pas abandonnés<sup>15</sup>. Il importe au contraire de souligner la mobilisation accrue des collectivités locales et la forte présence des institutions publiques et privées dans ces quartiers. D'ailleurs, les « zones urbaines sensibles » sont parfois mieux dotées que les autres quartiers en équipements publics. Et même si elles sont moins bien dotées en services marchands, elles n'apparaissent pas comme des territoires sous-équipés<sup>16</sup>.

Mais la politique de la ville révèle ses limites quand elle est utilisée comme une politique de substitution, alors qu'elle devrait être une politique d'innovation. A l'origine, elle devait être un levier pour irriguer et rendre plus efficaces les politiques publiques dites de droit commun (emploi, éducation, santé, sécurité, logement) dans les quartiers. Mais une forme de dérive s'est peu

---

<sup>15</sup> Par rapport à l'ensemble des ZUS, Clichy-sous-Bois est plutôt une « exception » en raison de son enclavement géographique et le niveau de cumul des difficultés, cf. Cyprien AVENEL, *Sociologie des « quartiers sensibles »*. Troisième édition, Paris : Armand Colin, 2010.

<sup>16</sup> Rapport de l'ONZUS, 2004.

à peu installée, par laquelle les crédits dédiés se substituent aux crédits de droit commun, comme on a pu le constater en particulier à Clichy-sous-Bois. La stratégie de développement social de départ a été progressivement éclipsée par une approche valorisant le zonage. La logique de projet s'est transformée en logique de guichet. Le traitement des déficits s'est substitué à la mobilisation des habitants. La valorisation d'une politique descendante a remplacé la promotion d'une démarche ascendante.

Ce constat, que l'on peut bien sûr nuancer, est toutefois récurrent d'un site à un autre. Le sentiment des professionnels locaux de la politique de la ville est celui d'être dans une sorte de fin de cycle où l'on aurait perdu le processus dans la procédure, sans pour autant créer un nouveau modèle d'action.

Ainsi, les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) créent des opportunités utiles. Mais ils font l'objet de critiques récurrentes : ils n'engendreraient pas de dynamique de développement social et ne favoriseraient pas la mise en cohérence des dispositifs existants. Les chefs de projet peuvent apparaître alors comme des « courroies de transmission » en charge de l'application de dispositifs descendants. Et ce, bien que les délégués du préfet, qui sont chargés d'une mission transversale d'impulsion et de relais des méthodes de coopération, voient leur rôle reconnu par les Villes.

En effet, la jeunesse du dispositif ne permet pas de parler d'une modification de la gouvernance locale de la politique de la ville par l'action rapprochée des délégués du préfet. Il s'agit d'une impulsion prometteuse qui doit être consolidée, notamment en articulation avec les chefs de projet de la politique de la ville. Quant aux associations, elles soulignent le risque que comporte leur positionnement trop resserré dans une fonction d'opérateur des politiques publiques, ayant une délégation de service et de prestation, au détriment de leur rôle actif de creuset de l'action collective et de la participation citoyenne.

Au bout du compte, les acteurs locaux souhaitent la mise en œuvre effective des fondamentaux de la politique de la ville : un diagnostic partagé et porté sur le plan politique, puis un projet, une approche globale et un contrat unique sur le plan du développement social et urbain. Cela implique un changement en profondeur des postures et des pratiques en matière de coopération entre les différents partenaires, d'autant plus que persistent des difficultés d'articulation entre le « social » et « l'urbain ».

Ainsi les opérations de rénovation urbaine constituent potentiellement une opportunité exceptionnelle de transformation des conditions de vie des habitants. Ces opérations sont en train de remodeler physiquement les quartiers dans le sens d'une amélioration objective de l'habitat. En matière de qualité résidentielle, les progrès sont très nettement observables, en particulier à Clichy-sous-Bois (le plateau de Clichy-Montfermeil), mais aussi à Valenciennes (Dutemple, Saint-Waast, Chasse-Royale...), au Havre (Bois-de-Bléville, Caucriauville, Mont-Gaillard et Mare-Rouge), Besançon (Planoise et Clairs Soleils) et Strasbourg (le Neuhof et la Meinau-Canardière). Ces opérations en particulier sont un puissant levier d'une intervention sociale renouvelée, à même de redonner confiance aux élus et acteurs locaux dans la capacité de la Ville à « refaire société ».

Mais cela n'est pas suffisant. Parce que l'essentiel des investissements mis en œuvre dans le cadre de la rénovation urbaine porte sur le cadre bâti, on s'interroge sur sa capacité à répondre plus généralement aux besoins des habitants, dans le domaine de l'emploi, des contextes scolaires et de l'accessibilité aux potentialités de la ville. Si le point d'entrée est urbain, la réussite de la politique de la ville est conditionnée par son impact sur l'« humain ». Or, l'observation sur les sites montre une difficulté des opérations urbaines à intégrer dans leur réalisation concrète les dimensions plus transversales du projet.

Ainsi, par exemple, l'objectif affiché de mixité sociale soulève un enjeu incontournable, qui est celui de l'éducation et de la qualité

des établissements scolaires. En effet, tant que l'action publique ne parviendra pas à garantir des établissements scolaires avec un niveau permettant que les parents n'aient pas de bonnes raisons d'inscrire leurs enfants ailleurs, aucune amélioration n'est sérieusement envisageable. Il s'agit là d'un enjeu décisif de la politique de la ville, si elle veut réussir la rénovation urbaine dans la durée. Toutefois, la rénovation urbaine, dans certains quartiers, a pu être un levier de transformation de l'action sociale, au point de renouveler les approches et les pratiques professionnelles, en particulier du travail social, notamment à Valenciennes.

En effet, les travailleurs sociaux du CCAS (les assistantes sociales), qui connaissaient les populations concernées, ont été un atout majeur en facilitant l'approche des familles, avec le concours des centres sociaux. Le PRU a notamment permis de réaliser un bilan complet au niveau social sur ces territoires, en détectant des publics isolés qui n'avaient pas recours aux services sociaux classiques. Au Havre et à Besançon aussi des rapprochements se dessinent, comme si le fameux « rendez-vous manqué »<sup>17</sup>, dénoncé il y a une dizaine d'années entre travail social et politique de la ville, n'était pas une fatalité.

Mais il reste que, dans les grands instruments de la gouvernance locale (PRU, PLU, SCOT, PLH, CUCS, etc.), le social est toujours considéré comme « ce qui reste à prendre en charge ». L'articulation entre projet social et projet urbain est certes une tendance émergente, mais elle demeure largement insuffisante pour contrebalancer les processus lourds de ségrégation.

Il est donc temps désormais d'engager la « rénovation sociale » des quartiers. Cela implique de privilégier une définition locale de la politique de la ville, avec un accompagnement de l'État, et non une programmation nationale que le local doit se contenter d'appliquer.

---

<sup>17</sup> Cf. Claude Brévan et Paul Picard, *Une nouvelle ambition pour les villes. De nouvelles frontières pour les métiers*. Paris : La Documentation française, 2000.

Cette approche engage donc une transformation en profondeur du modèle de gouvernance, à partir d'une approche « ascendante » de l'action publique fondée sur un diagnostic local et la définition d'un projet de territoire, dont le maire est le pivot (et l'EPCI), avec un appui de l'État, et la signature d'un contrat unique.

Dans cette perspective, quatre priorités stratégiques se dégagent de l'observation :

- clarifier et repenser l'objectif de mixité sociale ;
- remobiliser le droit commun autour du projet de territoire et de la transversalité ;
- articuler l'urbain et le social dans un contrat unique ;
- faire émerger un dispositif de co-décision avec les habitants et les associations.

## **II - Pour une redéfinition des relations entre Villes et Départements**

Depuis sa mise en œuvre en 1984, le processus de décentralisation n'a cessé de traduire la volonté du législateur de s'appuyer sur l'atout de la proximité afin d'optimiser l'efficacité des politiques d'action sociale. Les Départements ont vu leurs responsabilités sociales s'accroître de manière considérable. Mais l'accentuation des compétences réglementaires transférées aux Conseils généraux pèse paradoxalement sur leurs capacités d'agir en matière de prévention avec la prégnance de leurs compétences obligatoires et l'épuisement de leurs marges de manœuvre financières.

En effet, les informations recueillies dans le cadre de cette recherche-action et l'enquête réalisée par l'Odas auprès de l'ensemble des Départements se rejoignent pour laisser apparaître une faible implication des Départements dans des actions de développement social, en dépit d'une consolidation de la territorialisation des politiques départementales<sup>18</sup>. Il est vrai que, sur les territoires urbains, rien de décisif ne peut se faire sans une forte coopération avec les maires.

### **D'une coopération incertaine à une coopération recherchée**

Or, les relations de coopération en matière de politique d'action sociale entre les grandes Villes et les Départements sont incertaines et peu organisées. Le Département est certes présent sur le territoire des villes, mais il l'est bien plus en termes d'implantation d'équipements, d'attribution de prestations sociales et d'offre de services, qu'en termes de coopération stratégique. En effet, dans le lien

---

<sup>18</sup> *Développement local et performance sociale : où en sont les Départements ?* Lettre de l'ODAS, novembre 2010.

avec les villes-centres, il apparaît de façon récurrente, quels que soient les territoires observés, que se pose un problème de visibilité politique du Département, sur tout un ensemble de dispositifs à vocation sociale, dans lesquels la Ville se positionne fortement. C'est donc bien la notion de chef de file qui est interrogée, dans la capacité du Département à impulser, sur le territoire urbain, une logique de développement social avec un projet et un partenariat stratégique.

La fragilité de l'organisation des complémentarités de l'intervention sociale, entre les deux collectivités, se vérifie notamment en matière de planification des services et équipements ou d'accompagnement social, mais aussi de réussite éducative. On y décèle une forte concurrence au niveau de l'affichage politique des interventions, l'incertitude du positionnement des professionnels et surtout un problème de lisibilité de l'offre de services pour les usagers. Or, les problèmes économiques et sociaux se concentrent dans les zones urbaines<sup>19</sup>. Dans les territoires ruraux, non dénués de difficultés sociales et souvent dotés d'une moindre ingénierie, le rôle du Département est davantage reconnu, car il incarne le rôle de collectivité de régulation voire d'encadrement.

Il ne s'agit pas de cliver artificiellement la sociologie des territoires, la distinction entre ville et campagne étant largement dénuée de sens aujourd'hui sur le plan des modes de vie, mais de dresser le constat d'une intervention actuellement différenciée du Département. Ainsi les acteurs locaux s'accordent sur le constat que le Département endosse plus facilement un rôle d'acteur déterminant dans le monde rural et périurbain. A l'inverse, le leadership des grandes Villes, des agglomérations urbaines, et la diversité de leurs interventions auprès des citoyens, nécessitent de repenser la coopération des deux collectivités.

---

<sup>19</sup> Par exemple, la ville de Strasbourg correspond à un quart de la population du département du Bas-Rhin, mais elle accueille la moitié des bénéficiaires de minima sociaux de ce département, la moitié des allocataires à bas revenu de la Caisse d'allocations familiales et plus de la moitié des logements sociaux.

La mise en œuvre du rôle de chef de file du Département, dans les territoires des grandes villes, implique donc l'élaboration d'un système de partenariat profondément renouvelé, en particulier autour d'une lecture commune du concept-même de prévention.

En effet, d'un côté, de par sa proximité avec la population, la ville est positionnée sur tout ce qui relève de l'animation du lien social, avec en sa main les principaux leviers du développement local, tels que les politiques de la culture, du sport, de la jeunesse, de l'habitat, des transports, de l'urbanisme etc. De l'autre côté, le Département, de par ses compétences obligatoires, est le maître d'œuvre de la protection et de l'accompagnement social. Entre ces deux pôles, on constate que c'est la prévention qui recoupe de façon diffuse les différents secteurs d'activité des grandes Villes et des Départements. Dès lors, il apparaît qu'une démarche de concertation active s'impose entre les deux collectivités territoriales, pour clarifier les interventions de chacune et mieux travailler les complémentarités en matière de prévention, avec les organismes de protection sociale et les associations.

## **Les divers scénarios de complémentarité**

Dans les sept sites, nous avons observé des territoires différents avec la recherche de partenariats différents. Car les Villes ne souhaitent pas un « modèle de gouvernance », mais des systèmes d'action partenariale à géométrie variable. C'est pourquoi, à partir de l'ensemble des informations recueillies sur le terrain, nous proposons non pas un scénario, mais des principes aptes à favoriser une meilleure articulation des responsabilités sociales fondées sur des objectifs déterminés en commun (la question de la « métropole » sera traitée plus loin).

La première recommandation concerne l'accueil des publics en difficulté et la manière dont les champs de compétences sont définis entre Villes et Départements. En effet, le partage historique entre les « isolés », plutôt suivis par les CCAS, et les « familles »

suivies par les Départements, est un partage non seulement dépourvu de tout fondement légal, mais aussi de pertinence, compte tenu de la complexité des parcours de vie aujourd'hui. L'approche par publics se révèle artificielle et désormais inadaptée.

On pourrait alors répartir les rôles sur des fonctions différentes, mais concernant tous les publics<sup>20</sup>. Le CCAS serait positionné dans une fonction de réponse sociale généraliste de première ligne. Il s'adresse à toute la population, notamment les travailleurs pauvres et les bénéficiaires du RSA activité. Le CCAS pourrait alors proposer un suivi social provisoire, ponctuel, et n'aurait pas pour vocation à inscrire l'accompagnement dans la durée. Le Département prendrait le relais du CCAS sur les situations sociales nécessitant un accompagnement social durable.

Cette organisation impliquerait par ailleurs un accueil social mutualisé tous publics, à l'échelle de la ville, de diagnostic, de suivi et d'orientation pour les situations difficiles. Le CCAS se trouverait alors positionné dans le portage d'une politique s'adressant à tous les habitants de la ville en situation de précarité, afin de déployer sa force de frappe sur la prévention et la sécurisation des parcours de vie.

L'autre recommandation concerne alors la question de la prévention, qu'il convient de définir par référence aux notions de prévention primaire, secondaire et tertiaire. Cette distinction permettrait de positionner les Villes dans leur dimension généraliste avant tout sur la prévention primaire (la prévenance), et les Départements avant tout sur leurs compétences en matière de prévention ciblée et de protection<sup>21</sup>. Cette hypothèse présente l'avantage de clarifier l'apport principal des deux collectivités. Mais, comme le montre

---

<sup>20</sup> C'est notamment une hypothèse de travail actuellement en discussion à Besançon avec le Département du Doubs.

<sup>21</sup> Jean-Louis SANCHEZ, *Pour une République des maires ! Le vivre-ensemble à l'épreuve de la crise*. Paris : L'Harmattan, 2008

l'ensemble des informations recueillies sur le terrain, ce modèle de coopération est amené à varier sensiblement en fonction de la taille des villes et de la diversité des configurations locales. En effet, les grandes et très grandes Villes qui disposent d'une ingénierie sociale sont dès à présent engagées au-delà des logiques de prévenance, avec le développement de secteurs d'activité susceptibles d'agir dans le domaine des compétences départementales. Il relève donc de la concertation locale de définir le champ des complémentarités et des systèmes de partenariat les plus adaptés.

Dans tous les cas de figure, la mise en œuvre d'une véritable politique de coopération entre les Villes et les Départements exige au moins deux conditions. La première condition réside dans la mutualisation de l'observation et l'élaboration d'un diagnostic territorial partagé par les élus des deux collectivités, pour en faire un outil commun de connaissance du territoire et de la population et un levier de culture commune, de rassemblement et de reconnaissance des acteurs. La deuxième condition tient dans l'organisation progressive d'un repositionnement du travail social d'expertise et d'animation pour enrichir le diagnostic territorial et à la mise en cohérence des actions de prévention ciblée et de prévenance (prévention primaire).

### **III - Pour une co-élaboration renforcée de la politique de l'enfance et de la jeunesse**

Les communes sont devenues un acteur essentiel de la politique de soutien à la famille et un partenaire privilégié des parents au cours du développement de l'enfant. En effet, les maires se montrent très investis sur la question de l'enfance, tant sur le plan éducatif (accueil, accompagnement scolaire, accès à la culture et au sport, citoyenneté), que sur le plan économique et social (conciliation vie familiale et vie professionnelle, lutte contre la pauvreté).

Ils développent cette activité en étroite collaboration avec les CAF. Les CAF interviennent en effet dans des domaines auxquels les maires sont désormais très attentifs, la petite enfance en particulier, mais aussi la jeunesse, le soutien à la parentalité, l'animation locale de la vie sociale (centres sociaux notamment), la participation des habitants et la lutte contre les exclusions, avec l'objectif d'une approche globale de la famille et de l'éducation.

Ce partenariat n'est pas exclusif, car la politique de la petite enfance est aussi mise en œuvre avec les Départements. C'est tout particulièrement le cas en ce qui concerne les modes d'accueil, pour lesquels les Départements détiennent la responsabilité de l'agrément et du contrôle. Cette coopération à plusieurs nécessiterait une approche partagée des besoins, qui a du mal à se concrétiser. Or, les communes, bien qu'impliquées dans le travail de mise en adéquation des besoins de la population avec l'offre de garde disponible, éprouvent de grandes difficultés à consolider leur rôle dans la conception d'une politique intégrée de la petite enfance, regroupant l'ensemble de l'offre d'accueil collectif et individuel.

## La Ville comme pilote...

En effet, les communes ne disposent pas, par exemple, d'une connaissance complète de l'offre existante d'accueil individuelle et privé qui est pourtant majoritaire. Alors que les communes peuvent centraliser le dépôt des demandes des parents et donc connaître les besoins, elles ne maîtrisent pas les contours de la réponse. L'enjeu pour la municipalité est donc bien d'organiser une véritable coordination de l'offre privée et publique, individuelle et collective. Et il importe de ce point de vue de pouvoir rendre compatible le rôle de régulateur de l'offre de service et celui de gestionnaire direct qui s'avèrent parfois difficile à concilier<sup>22</sup>.

Il faut donc se donner les moyens d'un véritable schéma de l'accueil de la petite enfance, ce qui nécessite de renforcer encore les liens de coopération et d'échange d'informations avec le Département. C'est d'autant plus souhaitable que, dans ces Villes, on relève la recherche d'une approche transversale, avec la CAF mais aussi avec les services du Département (PMI notamment) et de l'Education nationale, pour apporter une contribution collective à l'épanouissement de l'enfant tout au long de sa scolarité. Ce qui donne tout son sens à la notion de « projet éducatif local ». Il s'agit bien, en effet, de penser et d'agir en termes de continuum, de l'accueil du jeune enfant au soutien à la réussite scolaire, avec l'organisation d'activités qui favorisent l'équilibre et l'épanouissement personnel et culturel de l'enfant, là où les responsabilités apparaissent fragmentées selon l'âge entre les diverses institutions.

Si un projet municipal se fixe comme objectif le développement territorial, il ne pourra le réaliser sans y intégrer la politique de l'enfance, faisant de l'enjeu des modes d'accueil un levier stratégique de développement du lien social et de l'attractivité économique.

---

<sup>22</sup> *Politiques municipales de la petite enfance : de la gestion à la coordination des modes d'accueil*. Les Cahiers de l'Odas, Odas Editeur, 2001.

## La CAF comme soutien

Dans cette perspective, les CAF sont un partenaire incontournable des municipalités tant sur le plan gestionnaire que stratégique. Elles ne participent pas seulement au financement mais jouent un rôle d'expert sur les besoins et les réponses. Ainsi elles sont particulièrement influentes en ce qui concerne le renforcement de la qualité, à travers notamment la qualification des professionnels et l'incitation forte à la participation des parents (à Bordeaux et Strasbourg notamment).

Mais c'est aujourd'hui l'identité des CAF, sur le plan local, qui est interrogée en raison de l'évolution des modalités de l'intervention, qui semble parfois réduire leurs marges de manœuvre<sup>23</sup>. Ainsi, tout particulièrement, le contrat enfance jeunesse (CEJ) tend à se définir comme une convention de financement, en somme une quasi-prestation de nature légale, normée par la caisse nationale, laissant à la CAF peu de liberté d'initiative dans la négociation. Cette évolution questionne donc la place et le rôle de la CAF dans son partenariat local. C'est pourquoi, si l'on veut que les Villes ne soient pas perçues comme des opérateurs de dispositifs juridiques et techniques mais comme des acteurs et partenaires du territoire local, il convient de renforcer le rôle stratégique des CAF.

C'est ce que montre, à Bordeaux, l'élaboration du Projet social de la municipalité, dans lequel la CAF s'implique, tant sur le plan

---

<sup>23</sup> Divers éléments viennent perturber ce partenariat : diminution des moyens financiers dans les secteurs urbains, départementalisation récente des CAF (dans le Nord et la Seine-Maritime notamment), sans parler des difficultés de traitement des dossiers allocataires, qui augmentent en raison de la crise, et des retards accumulés en ce domaine (une semaine de retard en moyenne sur le territoire métropolitain en juin 2012). Le point de vue des Villes concernées par la départementalisation est que celle-ci « assèche » le territoire, en éloignant le partenaire de la proximité, compromettant les actions communes en matière de développement social, et renforçant alors le rôle d'opérateur technique et administratif des CAF.

financier que sur le plan stratégique, par l'intermédiaire du contrat territorial global (CTG), qui peut être considéré comme le volet familial du Projet social de la municipalité<sup>24</sup>. De la même manière, la Convention Globale de Partenariat entre la CAF du Bas-Rhin et la Ville de Strasbourg (approuvée en juin 2012) est un autre exemple de bonne gouvernance en matière de développement de l'action sociale et familiale sur le territoire, notamment dans les domaines de la petite enfance, de la jeunesse et du soutien à la fonction parentale. En effet, cette convention a pour objet de consolider le partenariat existant depuis de nombreuses années entre la Ville et la CAF, par la formalisation d'un cadre stratégique et de pilotage global, en renforçant l'efficacité, la cohérence et la coordination des interventions, dans la perspective du développement social.

On voit donc bien, à travers ces deux exemples, que la marge d'adaptation, des directives nationales de la politique familiale, au contexte local, dépend moins des orientations réglementaires que de la posture de la direction de la CAF vis-à-vis de la conception du territoire et du développement local de la commune.

Ainsi les deux partenaires peuvent passer ensemble d'une gestion segmentée des secteurs d'activité à une politique plus intégrée de l'enfance et de la famille, qui ne se limite pas à une politique d'accueil de la petite enfance. Elle doit se concevoir et se développer comme une politique plus transversale, qui mobilise les différents leviers contribuant à la socialisation des enfants, en étroite collaboration avec la politique des CAF, mais aussi celle de l'Éducation nationale, de la PMI, et avec les politiques qui participent aux loisirs des enfants et de leurs parents. La politique de l'enfance est alors un point d'entrée dans les initiatives visant à favoriser le lien social. Et sur ce dernier point, la question de l'avenir des centres sociaux est primordiale.

---

<sup>24</sup> Notons que le CTG est un dispositif expérimental, pour le moment, qui s'est donc développé avec des CAF et des partenaires volontaires.

## Centres sociaux : le retour aux sources

En ayant comme responsabilité l'animation globale de leur territoire, les centres sociaux sont tout naturellement porteurs d'une dynamique de développement social par leur ancrage sur le terrain, la connaissance des besoins sociaux et leurs compétences. En ce sens, ils sont des relais essentiels de la territorialisation de l'action publique municipale. Ils sont d'ailleurs souvent utilisés pour faciliter la mise en œuvre de dispositifs sociaux et éducatifs locaux, comme au Havre, à Valenciennes, à Tourcoing, à Besançon et à Bordeaux. Ils sont aussi un lieu de permanences administratives qui peuvent être mises en place par différents organismes, tels que les CAF, mais également Pôle Emploi, la PMI ou la CPAM. En particulier, les centres sociaux sont souvent le relais de l'offre de service des CAF auprès des familles : antennes administratives, soutien à la parentalité, espace multi-accueil de la petite enfance...

Mais ils sont alors progressivement positionnés comme des opérateurs des institutions, ce qui risque de les éloigner de leur cœur de métier. En effet, l'observation sur les sites de cette recherche (Le Havre, Valenciennes, Tourcoing, Besançon, Clichy-sous-Bois...) montre que les centres sociaux tendent à se développer comme des « superstructures », qui gèrent des offres de service, au risque de perdre de vue la stratégie d'animation globale, la mise en œuvre d'un projet global de développement social.

De plus, le mode de financement actuel basé sur l'appel à projets contribue à cette segmentation de l'action publique locale, dans la mesure où l'appel à projets cible le financement sur un objet précis<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Même si l'appel à projets poursuit l'objectif d'optimiser l'adéquation entre l'offre de service et les besoins sociaux, l'observation montre qu'il induit une segmentation de l'intervention publique, et plus généralement l'emprise des partenariats de gestion sur les partenariats de coopération.

Ce mode de gestion ne facilite pas le travail sur la notion de projet global, tout comme il rend très compliqué l'intégration des habitants au cœur de ce projet. En effet, ces nouvelles modalités de subvention impliquent un alourdissement de la part consacrée au travail de gestion administrative, qui peut être difficilement compatible avec les logiques d'action traditionnelle des centres sociaux, qui s'appuient sur le principe de participation des habitants dans l'élaboration des projets, et qui est un critère de succès de l'intervention sociale.

Enfin, les critères d'évaluation définis par les financeurs s'avèrent trop souvent éloignés de la raison d'être de l'action sociale, de sa spécificité et de sa complexité, à savoir le développement du lien social. La démarche objectifs ciblés/résultats attendus conduit en effet à une activité très technique de « reporting » qui répond aux exigences de rendu compte et d'efficacité des financeurs, mais qui engendre aussi une certaine forme de mise à distance du terrain. C'est une des raisons qui explique la volonté des municipalités de cette recherche-action de mieux piloter, voire parfois de « reprendre en main », les centres sociaux.

Plus généralement, sur le plan des évolutions relatives à l'organisation et à la gestion des centres sociaux, une enquête conduite par l'Observatoire national des centres sociaux de la CNAF révèle une diminution des gestions directes par les CAF, une légère baisse des gestions associatives et surtout une forte croissance des gestions municipales (23 % en 2006 contre 13 % en 1991)<sup>26</sup>. Ainsi l'augmentation des centres sociaux en gestion municipale traduit bien une évolution due tout à la fois à une volonté de maîtrise mais aussi aux contraintes issues des procédures d'appel à projets ou d'appel d'offres.

---

<sup>26</sup> CNAF, Observatoire des centres sociaux, *Enquête portant sur l'année 2006*, avec la contribution des CAF et des centres sociaux.

Cette évolution structure donc un nouvel enjeu pour les centres sociaux comme plus généralement pour l'éducation populaire : comment parvenir à articuler valorisation des initiatives du terrain et autonomie d'un côté, et contrôle des orientations et des moyens d'un autre ? Il s'agit bien d'un défi, car la raison d'être du centre social est de pouvoir irriguer et développer la vie sociale d'un quartier, ce qui est un objectif complexe et difficile à évaluer le cas échéant.

Il faut donc encourager une forme de co-élaboration entre les responsables des centres sociaux et les principaux partenaires, en premier lieu la municipalité et la CAF, mais aussi le Département. Il s'agit de parvenir au respect de la nécessaire liberté associative et au contrôle des moyens et des résultats. Ainsi le partenariat avec les centres sociaux doit pouvoir s'appuyer sur des conventions d'objectifs, reposant en amont sur un diagnostic partagé et un dialogue constructif.

C'est dans ce cadre là que les centres sociaux pourront faire valoir d'où ils viennent et réintroduire au cœur de leur démarche l'implication des habitants dans un objectif de développement social et territorial. Le centre social incarne depuis toujours une stratégie visant à promouvoir une conception ascendante et participative de l'action publique par la démarche du contrat et du partenariat. Le centre social comme forme associative ne saurait donc se réduire à un rôle de prestataire de services. Il est avant tout, dès l'origine, un rassemblement d'individus qui prennent conscience de la réalité d'une situation locale avec la volonté de la transformer.

## **IV - Pour une redéfinition de l'intercommunalité dans le projet social**

Bien que l'intercommunalité fasse dorénavant l'objet de critiques, elle n'a jamais été aussi développée parce qu'utile. Tant sur le plan du nombre (on dénombre désormais 2 600 communautés, soit 95 % des communes) que sur le plan des compétences (en moyenne, dans les territoires de cette recherche-action, les intercommunalités exercent neuf compétences qui concernent directement les habitants), l'intercommunalité progresse et avec elle, la nécessité d'une collaboration renforcée.

Mais, comme on a pu déjà le constater, la gouvernance locale implique une clarification des compétences, qui ne doit pas simplement viser une logique de mutualisation des moyens, mais reposer sur une logique d'élaboration d'un projet politique de cohésion urbaine et sociale intégrée. La clarification du lien entre la Ville et l'EPCI, dans l'objectif d'une coopération renforcée, relève de cette nécessité.

### **La complexité des liens entre Villes et intercommunalités**

En effet, les nombreuses compétences des intercommunalités, sur les enjeux socio-économiques et urbains, tels que le développement économique, le transport, l'aménagement du territoire, les grands services de l'eau et du ramassage des déchets, le développement durable, conduisent à poser la question du projet politique intercommunal, et des liens entre ces organisations et les collectivités locales issues du suffrage universel direct, au premier rang desquelles se trouvent les communes, au regard des enjeux de cohésion urbaine et sociale.

Par ailleurs, ces délégations de compétences de la Ville vers l'EPCI peuvent entraîner des incohérences. Ainsi les communes conservent des compétences décisives, comme le droit des sols, alors même que les intercommunalités sont compétentes en matière d'urbanisme et d'habitat<sup>27</sup>. Parfois, le découpage géographique repose sur des compromis qui peuvent se révéler contradictoires avec la cohérence sociologique et territoriale recherchée par la loi Chevènement.

Au final, au sein de l'échantillon des villes observées, la répartition des compétences entre intercommunalités et Villes demeure d'une grande complexité. Il est notamment difficile de distinguer ce qui relève de la coopération stratégique entre les Villes et l'intercommunalité, et ce qui relève de la contractualisation financière et technique sur des dossiers très précis. La frontière entre intercommunalité de moyens et intercommunalité de projet est compliquée à établir. Par ailleurs, cet enchevêtrement des compétences laisse parfois place à une superposition de dispositifs.

Il faut donc trouver les voies d'une complémentarité. Comme le montrent les entretiens réalisés dans les sept sites, le principal enjeu de l'intercommunalité devrait être de rechercher une cohérence entre les logiques de développement de l'économie urbaine et les logiques de développement de la cohésion sociale, afin de ne pas assister dans les agglomérations à un processus de séparation et d'autonomisation des deux sphères d'activité, qui cantonnerait irrémédiablement la politique sociale, à une fonction de « réparation » au détriment du vivre-ensemble.

C'est peut-être la voie qu'ouvre dorénavant le projet de métropole, même si en l'état, il pose plus de problèmes qu'il n'en résout.

---

<sup>27</sup> La loi permet également la création d'un centre intercommunal d'action sociale (CIAS) se substituant en tout ou partie aux CCAS. Mais les CIAS semblent surtout se développer en milieu rural, où ils permettent la mutualisation des moyens et le développement des interventions que les communes ne pourraient assumer seules.

## **Le scénario de la « Métropole »**

La loi sur la création des métropoles est un acte manqué, car il s'agit d'un objet nouveau sans compétences. En effet, la métropole, qui n'est finalement qu'un EPCI et non une collectivité territoriale, ne peut exercer les compétences sociales du Département que si elle obtient l'accord de celui-ci et dans le cadre d'une convention. Ce n'est donc pas très différent juridiquement des possibilités déjà ouvertes à la commune. Par conséquent, de larges redéfinitions des compétences communales et intercommunales en matière sociale ne semblent pas dans l'immédiat à l'ordre du jour.

Néanmoins, les très grandes Villes concernées (Bordeaux et Strasbourg, mais aussi Le Havre et Tourcoing) se montrent favorables à la métropole, en termes d'évolution nécessaire. Il est question, en particulier, de passer du projet urbain de la Ville au projet métropolitain, dans lequel le projet social a toute sa place. Mais cette position dessine bien plus une préparation de l'avenir qu'elle ne fixe un choix de court terme. Car il n'y a pas encore, c'est ce que montrent toutes les informations sur le terrain, un consensus politique sur la question, entre les différentes collectivités locales. Ce scénario fixe donc un cap et une approche ambitieuse.

Ainsi l'argumentaire des maires des grandes villes, interviewés dans cette recherche-action, en faveur de la métropole repose sur la mise en cohérence du droit avec la réalité, en particulier sur le plan de la reconnaissance du fait urbain dans la société française. La métropole signifie la traduction politique de la métropolisation urbaine déjà à l'œuvre, facteur de rayonnement et de dynamisme à l'échelle régionale et européenne, susceptible d'appuyer et de développer une grande force d'innovation sur le plan des politiques publiques.

Par ailleurs, sur le plan du devenir des communes, il peut exister à l'intérieur de la métropole une décentralisation ou une déconcentration comme le montrent Paris, Lyon et Marseille.

Par le « bas » et par le « haut », la métropole soulève, selon les maires, au moins deux enjeux déterminants : celui de la proximité et celui des inégalités.

Tout d'abord, la métropole recèle en elle les germes de la technos-structure bureaucratique et centralisée, avec les risques d'une gestion administrative embolisant l'initiative locale et l'urbanité de la ville. La métropole ne peut renoncer à l'échelon de proximité qu'est la commune. Ainsi les métropoles, sur le sujet qui est le nôtre, ne devront pas être vécues comme des intercommunalités urbaines « XXL », mais comme le socle d'une nouvelle organisation urbaine et citoyenne de recomposition du tissu social.

Et tout l'enjeu de la réforme serait là : avoir cet échelon de stratégie à moyen-long terme qui est celui de la métropole, et un échelon de proximité, de concertation et de développement du lien social, qui doit continuer à s'exercer. Elle implique, tout à la fois, de tenir simultanément l'échelle de la proximité des espaces quotidiens et l'échelle de l'aménagement du territoire métropolitain. Dans cette perspective, la métropole n'élimine donc pas la commune. Le rôle de la commune se renforce avec l'exercice des compétences métropolitaines, dans la proximité.

Ensuite, la métropolisation est un processus de concentration des pouvoirs et des richesses en un seul lieu et pose donc la question des inégalités entre les territoires et les populations. Ainsi porte-t-elle le risque de formation d'un clivage entre les grands centres urbains, ayant le monopole de la vie économique, culturelle, politique, administrative et universitaire, et les Villes moyennes qui pourraient alors se vider progressivement de leur ressources et de leur ingénierie, privées de capacité de décision et réduites à un rôle d'exécutant. La métropolisation doit être pensée avec le territoire environnant (périurbain et rural), donc avec le Département notamment.

C'est d'autant plus nécessaire que la métropole ne peut remplacer le Département dans ses responsabilités de protection qui ne peuvent s'arrêter aux portes de la Ville. Le scénario de la métropole doit donc être davantage précisé, car son apparente simplicité masque de fait de nombreuses difficultés, notamment en matière sociale, en s'inspirant par exemple de l'expérience de Strasbourg malgré ses spécificités.

## Conclusion

Alors que la vulnérabilité dans ses diverses manifestations tend à s'amplifier ces dernières années, toutes les observations réalisées révèlent une mobilisation plus volontariste des maires pour préserver le vouloir vivre ensemble. Aujourd'hui, la crise accélère cette exigence d'une intervention en faveur des liens sociaux et suscite également une disponibilité des acteurs locaux à prendre des risques pour faire bouger les lignes. Mais la crise révèle aussi l'ampleur de la tâche à accomplir face à la complexité du paysage institutionnel et au morcellement des responsabilités politiques.

Car l'enjeu consiste, pour le maire, à impulser la définition d'un « projet social », favorisant une nouvelle approche des politiques municipales pour « refaire société », à l'échelle de la proximité. Ce qui exige de concevoir et de mettre en œuvre une vision plus globale et intégrée de l'action municipale, afin de dépasser les approches sectorielles, bien au-delà de la seule politique sociale. Ce sont toutes les politiques municipales (culture, emploi, insertion, logement, petite enfance, santé, sport, travaux publics, environnement...) qui sont conduites à intégrer une réflexion et des modes opératoires sur la question du lien social. C'est en ce sens que les politiques publiques locales sont des facteurs de développement humain.

Pour autant, et il s'agit d'une observation récurrente d'une ville à une autre, l'action publique locale demeure largement compartimentée, segmentée, et manque souvent de lisibilité. Celle-ci s'épanouit au prix d'une grande complexité. Or, et c'est un des

principaux enseignements de cette recherche-action, la cohérence interne de l'action municipale est une condition de réussite du partenariat externe sur le territoire. Il s'agit là d'un véritable défi pour les Villes, qui détiennent non seulement les outils et les dispositifs les plus précieux pour avancer mais aussi les clefs d'une mobilisation plus performante de tous les autres acteurs locaux. La priorité est alors bien de travailler la question de la coopération et des complémentarités entre les acteurs locaux autour d'un projet social de territoire, ce qui pose également la question du périmètre des compétences et des responsabilités de chacun.

Cette perspective conduit donc à réaffirmer le rôle des élus locaux dans l'animation et le portage des projets collectifs territoriaux. La commune, avec son EPCI, est le niveau de concrétisation physique du « vivre ensemble », dans une logique de complémentarité avec les autres collectivités locales, le Département et la Région, mais aussi les organismes de protection sociale et la société civile (citoyens, associations, entreprises). Mais la prégnance des Villes sur le vivre ensemble ne peut prospérer sans la mobilisation de l'État et ses compétences régaliennes.

A condition toutefois de parvenir à redéfinir des relations d'équilibre entre les Villes et l'État. Seul le respect de cette condition favorisera l'émergence de projets sociaux locaux réellement « ascendants ». Il sera alors possible d'y intégrer des projets éducatifs locaux, des projets territoriaux d'insertion et des contrats locaux de prévention et de sécurité. Ces dispositifs sont généralement impulsés par le maire, avec le préfet, dans le cadre d'une véritable dynamique de concertation.

Mais la prise en compte des enjeux de cohésion sociale commande aussi la nécessité d'autres partenariats. La revitalisation des politiques de solidarité à travers une posture résolument plus préventive que réparatrice constitue un enjeu de premier plan. Or, cet enjeu est déterminé par la difficile mise en œuvre d'une politique sociale et familiale unifiée. C'est pourquoi cette recherche-

action recommande une refondation des liens de coopération entre les Départements et les grandes Villes, avec l'implication des organismes de protection sociale, les CAF en particulier, et les associations. En effet, il faut repenser profondément l'action du Département dans les territoires urbains et le lien avec les métropoles. Dès lors, une démarche pragmatique et volontaire de concertation s'impose entre les deux collectivités territoriales, pour clarifier les interventions de chacune et mieux travailler les complémentarités des démarches et des outils. Clairement, la volonté des Villes, notamment des plus grandes, est de franchir une étape sur le plan des relations avec les compétences sociales du Département.

Cette orientation exige au moins deux conditions. La première réside dans la mutualisation de l'observation et l'élaboration d'un diagnostic territorial partagé, et surtout porté par les élus, non seulement pour en faire un outil de connaissance, mais encore davantage un outil de culture commune, de rassemblement et de reconnaissance des acteurs. La seconde condition tient à l'organisation progressive d'un repositionnement du travail social et de l'intervention sociale dans une perspective plus stratégique sur le lien social, le territoire et la citoyenneté, facilitant la participation des professionnels au projet urbain de la ville au sens large, au diagnostic territorial et à l'animation des quartiers; un chantier dans le chantier en somme.

Dans cette perspective, la clarification du lien entre la Ville et l'intercommunalité, autour d'un projet politique de cohésion urbaine et sociale intégrée, est également une condition de performance et de vitalité des services de proximité. Car il se développe un hiatus démocratique, entre les compétences de plus en plus larges qui sont gérées par le niveau intercommunal, et le mode de représentation politique. La clarification du lien entre la commune et son intercommunalité devrait donc s'organiser dans la consolidation du rôle de lien de proximité des communes, avec les grands enjeux de développement économique et d'aménagement

spatial portés par l'intercommunalité. C'est d'ailleurs tout l'enjeu du scénario de la « métropole », qui demande toutefois à être précisé et clarifié, tout particulièrement sur le plan des compétences sociales.

Enfin, rien ne se fera de durable sans la contribution des citoyens, des associations et des entreprises. Car on ne peut tout attendre de l'État et des collectivités locales. Mais on observe une certaine rigidité historique de l'action publique, qui peine à envisager l'intégration pleine et entière des structures intermédiaires dans la mise en œuvre des politiques. C'est pourquoi la remobilisation des liens avec la société civile reconnue comme un acteur constitue une des conditions de revitalisation des institutions et du projet de vivre ensemble, à l'échelle de la ville.

# Bibliographie

## VILLES, TERRITOIRES, GOUVERNANCE

- BEZÈS P., *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*. Paris : PUF, 2009.
- BLONDIAUX L., *Le nouvel esprit de la démocratie*. Paris : Le seuil-La République des idées, 2008.
- BORRAZ O., *Gouverner une ville : Besançon, (1959-1989)*. PUR, 1998.
- DAVEZIES L., *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*. Paris : Le seuil, 2012.
- DELEVOYE J.-P., (dir.), *Cohésion sociale et Territoires*. Paris : La Documentation Française, 1997.
- ESTÈBE P., *Gouverner la ville mobile, Intercommunalité et démocratie locale*. Paris : PUF, 2008. Collection La ville en débat.
- LE GALÈS P., *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*. Paris : Presses de Sciences Po, 2010.
- PINSON G., *Gouverner la ville par projet*. Paris : Presses de Sciences Po, 2009.
- SANCHEZ J.-L., *Pour une République des maires ! Le vivre ensemble à l'épreuve de la crise*. Paris : L'Harmattan, 2008.
- VANIER M., *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*. Economica, 2008.
- VELTZ P., *Des lieux et des liens, Politique du territoire à l'heure de la mondialisation*. Paris : Editions de l'Aube, 2002.

## COHÉSION SOCIALE, LIEN SOCIAL, VIVRE ENSEMBLE

- AVENEL C., *Sociologie des « quartiers sensibles »*. Paris : Armand Colin, troisième édition, 2010.
- CERC, *La cohésion sociale*, séminaire 2007, dossier n° 3 du CERC, avril 2008.
- CREDOC-DGCS, *Baromètre de la cohésion sociale 2012. La peur du chacun pour soi*, Collection des Rapports, Etude réalisée à la demande de la Direction générale de la cohésion sociale, Mission Analyse stratégique, *Synthèse et prospective* n° 282, octobre 2012.
- CASTEL R., *La discrimination négative. Citoyens ou indigènes ?* Paris : Le Seuil, 2007. Collection La république des idées.
- DELORS J., DOLLÉ M., *Investir dans le social*. Paris : Odile Jacob, 2009.
- EHRENBERG A., *La société du malaise*. Paris : Odile Jacob, 2010.
- FOUCAULD DE J.-B., PIVETEAU D., *Une société en quête de sens*. Paris : Éditions Odile Jacob, 1995.

- PAUGAM S., *Le lien social*. Paris: PUF, 2008. Collection Que sais-je.
- ROSANVALLON P., *La société des égaux*. Paris: Le Seuil, 2011.
- SAVIDAN P., *Repenser l'égalité des chances*. Paris: Grasset, 2007.
- SCHNAPPER D., *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*. Paris: Gallimard, 1994. Réédition 2003, collection Folio.
- SÉNAC R., *L'invention de la diversité*. Paris: PUF, 2012. Collection Le lien social.
- SINGLY DE F., *Libres ensemble. L'individualisme dans la vie commune*. Paris: Nathan, 2000.
- TOURAINE A., *Un nouveau paradigme. Pour comprendre le monde d'aujourd'hui*. Paris: Fayard, 2005.
- VIARD J., *Nouveau portrait de la France, la société des modes de vie*. Paris: Éditions de l'Aube, 2011.

## POLITIQUE SOCIALE, TRAVAIL SOCIAL, INTERVENTION SOCIALE

- ASTIER I., *Les nouvelles règles du social*. Paris: PUF, 2007. Collection Le Lien social.
- AVENEL C., (coord.), « Les dynamiques du travail social », *Informations Sociales*, n° 152, mars 2009.
- AVENEL C., (coord.), « Territoires, action sociale et développement », *Recherches et Prévisions*, n° 81, septembre 2005.
- BAUDURET J.-F., JAEGER M., *Rénover l'action sociale et médico-sociale : histoires d'une refondation*. Paris: Dunod, 2005.
- BENEVISE J.-F., LEGER A.-M., MOYEN H., *Intervention sociale de proximité et territoires, Inspection générale des affaires sociales*. Paris: La documentation Française, janvier 2006.
- BESSON G., *Le développement social local. Significations, complexité et exigences*. Paris: L'harmattan, 2008.
- BOURQUE D., *Concertation et partenariat : entre levier et piège du développement des communautés*. Québec: Presses de l'Université du Québec, 2008. Collection Initiatives,
- BOUQUET B. (dir), *Territoires et action sociale*. Paris: L'Harmattan, 2007.
- Conseil supérieur du travail social (CSTS), *Le travail social confronté aux nouveaux visages de la pauvreté et de l'exclusion*. Éditions de l'ENSP, 2007.
- ELBAUM M. Protection sociale et solidarité en France. Evolutions et questions d'avenir. *Revue de l'OFCE*, 2007, n° 102.
- LAFORE R., « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du Département Providence ». *Revue française des affaires sociales*. 2004, n° 4.
- ROBERTIS DE C., ORSONI M., PASCAL, H. ROMAGNAN M., *L'intervention sociale d'intérêt collectif: de la personne au territoire*. Presses de l'EHESP, 2008.
- SANCHEZ J.-L., *De l'action sociale au développement social*. Paris: L'Harmattan, 2001.

## POLITIQUE DE LA PETITE ENFANCE ET FAMILLE

- BRABANT-DELANNOY L., LEMOINE S., « Accueil de la petite enfance : comment continuer à assurer son développement dans le contexte actuel des finances sociales ? », Centre d'analyse stratégique. *La note de veille*, novembre 2009, n° 157.
- CANDIAGO P., MOREIRA M., RUFFIOT A., ROBIN K., MANEVEAU R., Les publics des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) : attribution des places et gestion au quotidien. *Dossier d'études*, CNAF, mai-juin 2012, n° 152.
- La politique petite enfance vue par les communes : un bilan positif, des efforts à poursuivre. CNAF, *L'essentiel*, 2012, n° 121.
- HAMEL M-P., LEMOINE S., Quel avenir pour l'accueil des jeunes enfants ? Centre d'Analyse Stratégique *La note d'analyse*, janvier 2012, n° 257.
- *L'accueil du jeune enfant en 2010*, Observatoire national de la petite enfance. Paris : CNAF, 2011. Données statistiques.
- *Point sur l'évolution de l'accueil des enfants de moins de 3 ans*. Haut Conseil de la famille, janvier 2011.
- TABAROT M., *Rapport sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance*. Rapport au Premier ministre, 2008.

## VILLE, ÉCOLE, ÉDUCATION

- DOLLÉ M., *Peut mieux faire ! Pour un renouveau des politiques de l'éducation*. Paris : Éditions Saint-Simon, 2012.
- *Les communes et l'école de la République*. Cour des comptes, Rapport public thématique, décembre 2008.
- MONS, N. *Améliorer l'école*. Paris : PUF, 2006.
- OCDE, *Petite enfance, grands défis II. Éducation et structures d'accueil*, Paris, 2007.
- OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2011.
- TOULEMONDE, B. *Le système éducatif en France. 3e édition*. Paris : La Documentation française, 2009.

## EMPLOI ET INSERTION

- *Bilan de la contribution de Pôle emploi au dispositif RSA*. Séance du 25 octobre 2011 du Comité national d'évaluation du RSA.
- Comité d'évaluation du RSA. Rapport final, 2011.
- DUVOUX N. *Le nouvel âge de la solidarité. Pauvreté, précarité et politiques publiques*. Paris : Le Seuil, 2012.
- EYDOUX A., TUCHSZIRER C., Du RMI au RSA, la solidarité et la décentralisation en débats, *Connaissance de l'emploi*. CEE, juin 2011, n° 81.
- LAVILLE J.-L., *L'économie sociale et solidaire*. Paris : Desclée de Brouwer, 2011.

■ SCHWARTZ B., *L'insertion sociale et professionnelle des jeunes*. Paris: La Documentation française, 1982.

## SÉCURITÉ, TRANQUILLITÉ PUBLIQUE, PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE

■ BONNEMAISON G., *Face à la délinquance, prévention, répression, solidarité*. Paris: La Documentation française, 1982.

■ LE GOFF T., *Les maires, nouveaux patrons de la sécurité?* Rennes: Presses universitaires de Rennes, septembre 2008.

## POLITIQUE DE LA VILLE

■ ANDRÉ P., Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur le bilan et les perspectives d'avenir des politiques conduites envers les quartiers en difficulté depuis une quinzaine d'années. Sénat, 2006, n° 49.

■ AVENEL C. *La jeunesse n'est plus ce qu'elle était*. Sous la direction de O. Galland et V. Cicchelli. PUR, 2010. *Jeunesses des quartiers fragiles, politique de la Ville et émeutes urbaines*.

■ AVENEL C., Familles et quartiers sensibles (coordonné par C. Avenel et A. Vulbeau). Informations Sociales, n° 141, juillet 2007. *La politique de la Ville et ses destinataires*, p. 136-147.

■ *Bilan et perspectives du PNRU*. Conseil économique, social et environnemental (CESE), septembre 2011.

■ C. BRÉVAN, P. PICARD, *Une nouvelle ambition pour les villes. De nouvelles frontières pour les métiers*. Paris: La Documentation française, 2000.

■ DELARUE J.-M., *Banlieues en difficulté: la relégation*. Paris: Syros, 1991.

■ DILAIN C., *Chronique d'une proche banlieue*. Paris: Stock, 2006.

■ DONZELOT J. (sous la direction de), *A quoi sert la rénovation urbaine?* Paris: PUF, 2012. *La Ville en débat*.

■ DUBEDOUT H., *Ensemble, refaire la ville*. Paris: La Documentation française, 1983.

■ HEYRAUD E., *La politique de la ville - Maîtriser les dispositifs et les enjeux*. Paris: Berger-Levrault, 2010.

■ KEPEL G. et al, *Banlieue de la République*. Rapport de l'Institut Montaigne, 2011.

■ *La politique de la Ville. Une décennie de réformes*. Cour des Comptes, Rapport public thématique, juillet 2012.

■ *Les quartiers en mouvement. Pour un acte II de la rénovation urbaine*. Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU. Paris: La Documentation française, 2011.

■ MADELIN B., "Le travail social dans les "quartiers sensibles": un rendez-vous manqué". *Les dynamiques du travail social, Informations Sociales*, 2009, n° 152.

■ ONZUS, les rapports annuels.

■ Urbanisme (Revue), « Questions à la politique à la Ville », n° 380, septembre-octobre 2011.

## LES PUBLICATIONS DE L'ODAS

### **Les Lettres de l'ODAS**

- Dépenses départementales d'action sociale en 2011 : se poser les bonnes questions. *La Lettre de l'ODAS*, juin 2012.
- Développement social et performance locale : où en sont les Départements ? *La Lettre de l'ODAS*, novembre 2010.
- Départements et RSA : une forte mobilisation tempérée d'incertitudes. *La Lettre de l'ODAS*, octobre 2009.
- Protection de l'enfance : Une plus grande vulnérabilité des familles, une meilleure coordination des acteurs. *La Lettre de l'ODAS*, novembre 2007.
- Les Maires et le vivre ensemble, Les nouveaux contours de l'action municipale en matière de solidarité. *La Lettre de l'ODAS*, avril 2007.
- RMI et insertion professionnelle : Forces et faiblesses des partenariats. *La Lettre de l'ODAS*, décembre 2007.
- La décentralisation du dispositif RMI et la mise en oeuvre du RMA dans les Départements. *La Lettre de l'ODAS*, mai 2004.

### **Les Cahiers de l'ODAS**

- La place des parents dans la protection de l'enfance : Contribution à une meilleure adéquation entre les pratiques et le droit. *Les Cahiers de l'Odas*, 2010.
- Décentralisation et protection de l'enfance : où en est-on ? *Les Cahiers de l'Odas*, 2010.
- Handicap et droit à compensation : quelles nouvelles pratiques ? Étude sur les PPC. *Les Cahiers de l'Odas*, 2007.
- Développement social local : Les voies de l'action au service du changement. *Les Cahiers de l'Odas*, 2007.
- Soutien à l'autonomie : nouveau regard, nouvelles réponses. *Les Cahiers de l'Odas*, 2007.
- Maisons départementales des personnes handicapées : une réforme bien engagée. *Les Cahiers de l'Odas*, 2006.
- La décentralisation et la protection de l'enfance : quelles réponses pour quels dangers ? *Les Cahiers de l'Odas*, 2003.
- Quel acte II pour le RMI ? *Les Cahiers de l'Odas*, 2003.
- Décentralisation et action sociale, Clarifier les responsabilités. *Les Cahiers de l'Odas*, 2003.
- Travail social et développement social : La formation initiale au cœur du changement. *Les Cahiers de l'Odas*, 2002.
- Politiques municipales de la petite enfance : de la gestion à la coordination des modes d'accueil. *Les Cahiers de l'Odas*, 2001.
- Les maires et le lien social. *Les Cahiers de l'Odas*, 1998.

# **Annexes**

**Annexe I. Méthodologie de la recherche-action**

**Annexe II. Composition du Comité de pilotage**

**Annexe III. Liste des entretiens**

# Annexe I.

## Méthodologie de la recherche-action

### **L'Odas, un positionnement original**

L'Odas regroupe aujourd'hui trois-quarts des Départements de France, deux tiers des grandes Villes, les organismes de protection sociale, les grandes associations nationales de la solidarité, la DGCS... Ses enquêtes, auxquelles participent fréquemment 90 % des collectivités intéressées, font l'objet de publications régulières sous forme d'ouvrages, de rapports ou de « Lettres de l'Odas » (voir le site Internet : [www.odas.net](http://www.odas.net)). Leur principal intérêt résulte des choix stratégiques retenus.

### **La forme associative**

Les lois de décentralisation de 1983 ont réparti les pouvoirs de décision entre l'Etat et les diverses collectivités territoriales. Le respect des légitimités politiques nécessite que l'observation et l'évaluation des politiques publiques ne relèvent pas de la seule décision de l'Etat. C'est pourquoi les fondateurs de l'Odas ont privilégié l'indépendance et le volontariat d'adhésion à une association plutôt qu'une formule plus institutionnelle et obligatoire.

### **L'ancrage au local**

L'Odas repose sur la conviction que le partage de l'observation et de la réflexion avec les acteurs locaux, professionnels et élus, constitue une condition de l'efficacité de l'action. Ainsi les acteurs de terrain interrogés dans les enquêtes de l'Odas sont associés à la réflexion en amont et en aval, depuis la définition des finalités jusqu'aux préconisations qui suivent l'analyse.

### **Le croisement des regards**

Le Conseil d'administration de l'Odas mais aussi ses groupes de travail et plus globalement son réseau, se caractérisent par une grande diversité politique, institutionnelle et géographique, conçue à la fois comme une condition d'objectivité et une source d'enrichissement.

### **Le lien à l'action**

Si l'Odas s'est engagé dans l'analyse des stratégies, des organisations et des pratiques locales, c'est avec le souci d'en diffuser largement les résultats et de contribuer à l'évolution des modes d'intervention sociale.

## 1. Éléments de contexte

Dans les années 1980, les personnes en marge de la société étaient encore principalement des personnes fragilisées par leur histoire personnelle, familiale. Il fallait les aider à « se reconstruire » pour qu'elles puissent réintégrer une société forte de ses certitudes et de ses perspectives et apte à les accueillir à nouveau.

La situation est bien différente aujourd'hui. Les personnes précarisées sont de plus en plus nombreuses, et leurs difficultés trouvent majoritairement leur origine dans un contexte de plus en plus incertain et imprévisible ; toute la société est confrontée à une crise identitaire qui fragilise ses capacités d'intégration. Il ne s'agit plus seulement de soutenir des situations minoritaires, mais de traiter un phénomène d'exclusion de plus en plus massif et polymorphe, dont un Français sur deux se croit aujourd'hui, à tort ou à raison, menacé.

Ce sentiment est d'abord lié à l'extension de la précarité économique (chômage, emplois précaires, temps partiel...). Mais elle ne suffit pas à expliquer ce mal-être collectif. Notre société est également confrontée au flux croissant de la marginalité sociale dans ses expressions moins médiatisées : celles de l'isolement et du repli sur soi. Accompagnant les mutations socio-économiques, l'évolution excessivement individualiste et consumériste des modes de vie brise progressivement les liens et les repères. On assiste en effet à l'extension d'une précarité relationnelle (absence de vie sociale, de rôle social) qui augmente le risque d'exclusion à tous les âges de la vie. Cela est vrai évidemment des adultes concernés par l'instabilité de l'emploi. Mais cela concerne également les plus jeunes, avec une progression du nombre d'enfants en danger qui résulte principalement de l'isolement social des familles.

Ainsi, s'ajoutant à la précarisation de l'emploi, la précarisation relationnelle favorise l'extension d'une crise identitaire qui devient un risque majeur pour la cohésion nationale. Tout change rapidement alors que les nouveaux repères tardent à s'imposer. L'angoisse de l'avenir semble atteindre des catégories d'âge de moins en moins élevées, avec le développement d'une délinquance précoce souvent provoquée par l'absence de repères et le rejet de la diversité.

C'est pourquoi la lutte contre l'exclusion sociale ne peut plus se limiter à la seule assistance de publics déterminés, ni même à l'extension des droits sociaux. La question centrale est donc celle-ci : peut-on construire une dynamique de socialisation sans s'interroger sur la capacité de notre société à intégrer les différences de revenus, d'âge, de culture etc. ? Cela signifie que si l'on ne peut se passer d'une action particulière en direction des publics en difficultés, on ne

peut s'en contenter. En amont et en aval de l'accompagnement social, se dessine une aspiration de plus en plus urgente : agir sur l'ensemble de la société.

Bien au-delà de l'action sociale, c'est donc l'ensemble des acteurs locaux et des politiques de proximité qu'il faut mobiliser autour de l'objectif de renforcement du lien social par la prise d'initiatives des habitants sur leur propre lieu de vie.

C'est la voie du développement social local, dans laquelle se sont engagés de nombreux pays occidentaux. Au Québec, on parle de prévenance pour insister sur le caractère d'anticipation de cette démarche et la participation de tous les habitants. En France, le discours est connu, mais il s'est focalisé sur la politique de la ville. On a par ailleurs instrumentalisé le développement social (développement social des quartiers puis développement social urbain) en faisant transiter les soutiens financiers de l'Etat aux initiatives locales par le biais de dispositifs normatifs, qu'ils soient propres à la politique de la ville ou au secteur social. Alors que le développement social appelle un mouvement ascendant, partant de la mobilisation des habitants et forces vives d'un territoire (élus, professionnels, institutions, entreprises...), c'est l'inverse qui s'est produit. On s'est ainsi privé des principaux atouts du développement social local : l'approche globale et locale.

Le développement social doit maintenant s'affirmer non pas comme un mode de traitement social, mais comme un mode de traitement territorial visant au maintien actif dans notre société des populations fragilisées non seulement par la précarité matérielle ou la différence culturelle, mais aussi par l'âge, le handicap, l'isolement...

L'enjeu est bien de s'éloigner d'une logique de dispositifs au profit d'une logique de mobilisation des potentialités locales. En mettant en avant la notion de territoire, le développement social enracine le lien social non pas dans une communauté d'origine (ethnique, religieuse) mais dans une communauté de projet. Il s'agit donc aujourd'hui de réussir une approche territoriale de la cohésion sociale, renforçant l'impact des mécanismes nationaux de solidarité.

## **2. Les objectifs de la démarche**

Grâce au soutien technique et financier du Secrétariat général du Comité Interministériel des Villes (SG-CIV), cette recherche-action pilotée par l'ODAS a pour objectif d'observer et d'analyser les conditions permettant de renforcer l'impact de l'action publique locale en matière de cohésion sociale et de « vivre-ensemble ». Il s'agit de proposer, en partant d'un diagnostic partagé, des axes

de réforme des stratégies et organisations locales afin d'optimiser les ressources disponibles, dans une période particulièrement difficile, pour faire face aux enjeux de la cohésion sociale. De ce point de vue, la démarche consiste à réfléchir non seulement sur l'action sociale, mais plus généralement sur l'ensemble des politiques publiques locales, qui concourent au bien être de la vie quotidienne (politiques de l'emploi, éducatives, familiales, culturelles, etc.).

Grâce à une investigation qualitative approfondie dans les villes de Besançon, Bordeaux, Clichy-sous-Bois, Le Havre, Strasbourg, Tourcoing et Valenciennes, deux séries de questionnement ont plus particulièrement formaté la recherche :

- Quel est le niveau d'implication de l'ensemble des politiques publiques locales en matière de cohésion sociale et de vivre ensemble ?
- Quelle organisation interne et externe des responsabilités politiques et administratives a été mise en œuvre dans cette mobilisation des politiques publiques locales autour de l'objectif du vivre ensemble ?

Ce large questionnement débouche sur une démarche concrète qui consiste à rechercher des critères de gouvernance permettant d'accompagner une mutation interne des organisations et visant une plus grande transversalité des réponses, tout en renforçant l'impact du partenariat sur le territoire.

La démarche comparative entre les sites est une dimension essentielle de cette recherche-action. On présente ainsi une analyse transversale permettant de dépasser les spécificités locales pour faire ressortir les principales tendances.

### **3. Les territoires concernés**

A partir d'une définition partagée des objectifs et de la méthodologie, les représentants du SGCIIV et de l'ODAS se sont rencontrés à diverses reprises pour identifier les villes susceptibles de participer à cette recherche-action. Le choix de ces villes a été déterminé en tenant compte de leur implantation géographique, de leur taille, de leur lien avec la politique de la Ville, et de la volonté des différents responsables locaux de faciliter ce travail d'investigation pour optimiser leurs politiques.

### **4. Les axes d'investigation**

La recherche-action s'est déclinée en quatre axes d'investigation, qui ont été abordés sous la forme d'entretiens individuels, dans le cadre de deux vagues

de visites sur site, dans chacune des villes. Ainsi la première phase portait sur les deux premiers axes décrits ci-dessous. La deuxième phase a concerné les axes trois et quatre.

***Axe 1 : qu'est-ce qu'un projet municipal de « vivre ensemble » ?***

Sur chacun des sites, l'ODAS a établi d'abord un état des lieux, afin d'analyser pour l'ensemble de l'agglomération, d'une part les éléments concernant la situation socio-économique et démographique de la population et, d'autre part, les principales actions menées sur le territoire par les différents partenaires en fonction des priorités politiques des municipalités.

Ensuite, la démarche consistait à préciser les contours et le contenu d'un projet de ville organisé autour de la cohésion sociale et du vivre ensemble. On a cherché à retracer la genèse des questionnements des acteurs de la Ville autour du vivre ensemble et de la cohésion sociale. Comment s'organise-t-on pour mettre en oeuvre cet objectif de vivre ensemble ? Avec quelles actions ?

***Axe 2 : dans quelles directions doit-on aller pour revisiter l'action sociale ?***

Le deuxième axe avait pour principal objectif de mettre en perspective les conceptions de la politique sociale et les orientations du « projet social » des municipalités.

L'hypothèse conductrice était celle de la nécessité d'une nouvelle inscription stratégique de la problématique sociale dans l'ensemble des politiques publiques conduites au niveau des Villes, et des principaux partenaires, au premier rang desquels se trouvent les services de l'État, les Départements, les intercommunalités, les CAF et le monde associatif. De quelle manière les politiques d'action sociale peuvent contribuer à une intervention plus préventive que réparatrice ?

***Axe 3 : quelle gouvernance interne des organisations municipales ?***

L'objectif a été d'évaluer la synergie entre les différentes actions municipales et les politiques de droit commun. Pour chacun des sites, on a cherché à mieux appréhender les freins et les leviers de la transversalité entre les services et les élus à partir d'une analyse :

- des objectifs politiques ;
- des stratégies mises en place ou souhaitées ;
- des organisations mises en place ou souhaitées ;
- des moyens financiers et humains affectés.

Cette investigation avait également pour objectif de traiter la gouvernance interne en lien avec la territorialisation de la politique municipale. Cette analyse conduit à introduire notamment les notions de diagnostic partagé, de travail en mode projet, de théorie politique des organigrammes municipaux, de formation ou d'accompagnement à la transversalité...

#### ***Axe 4 : quelle gouvernance externe sur le territoire ?***

La mise en œuvre du développement social implique l'élaboration d'une démarche transversale et coordonnée. La question de la coopération s'est constituée comme un point nodal de la recherche-action, car la mise en œuvre de la cohésion sociale implique l'articulation et la mobilisation des différentes échelles et des différents secteurs d'activités du développement local. La coopération est un thème récurrent. Mais si elle est constamment évoquée, elle reste souvent beaucoup trop formelle.

Quelles sont les articulations entre les différents niveaux de collectivités locales ? Faire de la ville la base du développement économique et de la cohésion sociale nécessite-t-il d'inventer un nouveau territoire institutionnel (la métropole par exemple) ? Doit-on créer une forme de « coopération intégrée » entre le Département et la Ville ? La délégation est-elle une bonne solution ? Existe-t-il vraiment un optimum territorial articulant dispositif technique et volonté politique ? La question de la clarification des compétences entre les EPCI et les communes se pose également. Comment penser les liens entre la Ville et l'intercommunalité ?

Par ailleurs, le partenariat n'est pas seulement institutionnel. La recherche-action a intégré le mouvement associatif, les initiatives citoyennes plus ou moins formelles qui renvoient plus généralement à la question : comment associer les habitants aux décisions qui les concernent au-delà d'une simple opération de consultation ?

### **5. Deux vagues de visites sur site**

Sur place, les acteurs des municipalités et leurs divers partenaires ont été rencontrés (à partir d'entretiens individuels semi-directifs, d'entretiens de groupe et d'observations in situ), afin de parvenir à une vision concrète et globale. Il s'agissait en effet d'interroger l'ensemble des acteurs concernés, afin de croiser les analyses sur les politiques publiques locales (élus, directeur des services, gestionnaires, cadres opérationnels, travailleurs sociaux, associations, centres sociaux, professionnels de l'insertion...).

Plus précisément, quatre types d'interlocuteurs ont été rencontrés :

a) Le niveau politique

Le maire, ainsi que les élus en charge des délégations concernées (action sociale/solidarité, politique de la ville, urbanisme, culture, petite enfance, développement économique...).

b) Le niveau des services

Le DGS et les responsables des services municipaux en charge de ces questions.

c) Les acteurs de terrain

Travailleurs sociaux, intervenants sociaux et représentants associatifs.

d) Les services de l'État

Les services spécifiques liés à la politique de la Ville et ceux relevant du « droit commun ».

e) Les autres partenaires principaux de la ville

Département, EPCI, CAF...

***La première vague de visites sur site (février/octobre 2010)***

Une équipe ODAS composée de quatre personnes (deux directeurs, deux chargés d'étude) a été mobilisée pour chaque déplacement, afin de pouvoir réaliser les entretiens au cours d'une visite sur site de deux jours. Six visites sur site ont été réalisées sur les deux premiers axes au cours de cette première phase.

Cette dernière a donné lieu à un rapport intermédiaire, mobilisant un corpus de 140 entretiens individuels, d'une durée moyenne de 1 h 30, tous enregistrés et retranscrits (avec grille d'entretien semi-directive commune à l'ensemble des sites et spécifique à chaque thème). Ce rapport d'étape problématisait les premiers constats utiles, et a été débattu au sein du Comité de pilotage (COFIL), conformément à la posture de cette recherche-action, afin de consolider les analyses et de préciser le champ des préconisations. Il a également contribué à l'organisation des travaux de la deuxième phase.

***Deuxième vague de visites sur site (octobre 2010/décembre 2011)***

Cette deuxième étape, composée de trois journées pleines dans chaque site, a été consacrée aux questions de la gouvernance interne et externe. Des entretiens

individuels ont été conduits auprès des services et de différentes délégations d'élus et auprès des principaux partenaires de la ville.

Les acteurs politiques et administratifs municipaux ont été à nouveau interviewés d'un côté, ainsi que les partenaires, en particulier les services de l'État, l'EPCI, le Département, la CAF. Au total, cette seconde phase mobilise un corpus de 215 entretiens individuels, d'une durée moyenne de 1 h 30, tous enregistrés et retranscrits.

## Annexe II.

# Composition du Comité de pilotage

Mme **ARNAULT Claire**, Ville de Tourcoing, Chargée de mission Projet développement social.

M. **AVENEL Cyprien**, ODAS, Directeur de la recherche.

M. **BOURNEZ Jean-Claude**, Ville de Strasbourg, Chef de projet social santé et territoire.

M. **BRUNEL Philippe**, Ville du Havre, DGA développement social.

Mme **CHAIX Maryse**, DGCS, Directrice de projet auprès de la Directrice générale.

M. **DIDIER Michel**, SG-CIV, Chef de la mission de l'animation territoriale et des ressources.

Mme **DREYSSE Marie-Dominique**, Ville de Strasbourg, Adjointe au Maire en charge des solidarités.

Mme **DUFOUR Brigitte**, Ville du Havre, Adjointe au Maire chargée du développement économique, de l'artisanat, de l'emploi, de la formation, de l'enseignement supérieur, des relations internationales, de la coopération décentralisée.

M. **DUMOULIN Rodolphe**, Ville de Besançon, DGA Pôle vie sociale et citoyenneté.

Mme **FAYET Véronique**, Ville de Bordeaux, Ajointe chargée des politiques de solidarité, de santé et des seniors.

Mme **FOUREL Christophe**, DGCS, Chef de mission analyse stratégique, synthèses et prospective.

M. **FREVILLE Jacques**, Ville de Valenciennes, Directeur Politique de la Ville.

M. **GRANDAME Jean-Marcel**, Ville de Valenciennes, Adjoint chargé de la démocratie participative-citoyenneté.

M. **HOCHEDÉZ Denis**, CNAF, Sous-directeur logement vie sociale et solidarité (première phase).

M. **IMBERT Eric**, Ville de Clichy-sous-Bois, Directeur du CCAS.

Mme **LEBRUN Anne-Marie**, Ville de Bordeaux, CCAS.

Mme **LEGAT Colette**, CNAF, Conseillère technique.

M. **LESUEUR Didier**, ODAS, Directeur adjoint.

Mme **MADRID Isabel**, Ville de Bordeaux, Chargé de mission Cabinet du Maire.

Mme **MANNARINO Geneviève**, Ville de Valenciennes, Adjointe chargée de l'enfance et la jeunesse.

Mme **MARTIN Agnès**, Ville de Clichy-sous-Bois, Adjointe aux solidarités.

M. **MASUREL Hervé**, SG-CIV, Secrétaire général.

M. **OUACHEE Jean**, Ville de Valenciennes, DGS.

M. **RATSIMBA Marc**, Ville de Clichy-sous-Bois, DGA à la politique de la ville et renouvellement urbain.

M. **SAMYN Serge**, Ville de Tourcoing, Directeur général du CCAS et de la Cohésion sociale.

M. **SANCHEZ Jean-Louis**, ODAS, Délégué général.

Mme **SCHOELLER Marie-Noëlle**, Ville de Besançon, Première adjointe chargée de la solidarité, autonomie, personnel municipal, coordination des élus, administration générale.

M. **SLAMA Raphaël**, DGCS, Responsable adjoint mission analyse stratégique, synthèses et prospective.

M. **VALLEE-LACOUTURE Sylvie**, CNAF, Sous-directrice logement vie sociale et solidarité.

Mme **VINCENT Pascale**, CCAS de Besançon, Chargée de mission animation des réseaux.

## Annexe III.

# Liste des entretiens

### Première Phase

#### 1. Entretiens réalisés à Valenciennes les 10 et 11 février 2010

Mlle **AZNAR Emilie**, Coordinatrice du CLSPD - M. **DEFOSSEZ Jean-Marie**, Conseiller municipal délégué à l'habitat et au logement - Mme **DUMAIT Annie**, Directrice de la maison de quartier centre ville - Mme **DUTRIEUX Martine**, Directrice des services au public - Mme **ESTAQUET Catherine**, Chef de projet Politique de la ville - M. **FACHE Philippe**, Président exécutif du groupe Hainaut Immobilier - Mme **FLIPO Claudie**, Adjointe chargée de l'action sociale et de la prévention (CLSPD) - M. **FREVILLE Jacques**, Directeur de la cohésion sociale - Mme **GODIN Marie-Paule**, Adjointe chargée de la politique des seniors, du handicap et de l'accessibilité - M. **GRANDAME Jean-Marcel**, Adjoint chargé de la démocratie participative et de la citoyenneté - M. **LARY Dany**, Travailleur social CCAS - M. **LOUCHAERT Serge**, Directeur du CCAS - Mme **MANNARINO Geneviève**, Adjointe chargée de l'enfance et la jeunesse - M. **MARCHANT Guy**, Adjoint chargé de l'aménagement urbain et de l'urbanisme - Mme **MARECHALLE Laurence**, Directrice de centre social - M. **OUACHEE Jean**, DGS - M. **RIQUET Dominique**, Maire de Valenciennes - Mme **SERVIEN Sylvie**, Educatrice spécialisée Club de prévention.

#### 2. Entretiens réalisés à Clichy-sous-Bois les 16 et 17 mars 2010

M. **AUGER Gérard**, DGA suivi des prestations - M. **BIGADERNE Mehdi**, Adjoint au Maire chargé de la vie associative et des centres sociaux de quartiers - M. **BOUHOUT Ahmed**, Directeur citoyenneté - M. **COUTURIER Philippe**, Directeur de la régie de quartier Clichy-sous-Bois/Montfermeil - Mme **FAULCON Agnès**, Directrice du centre social intercommunal - M. **FIKOJEVIC Michel**, Responsable du service santé de la ville et coordinateur Atelier santé Ville - M. **IMBERT Eric**, Directeur du CCAS/santé/personnes âgées et PRE - M. **KLEIN Olivier**, Premier Adjoint chargé de la politique de la ville et du renouvellement urbain - Mme **KMIECIAK Catherine**, Directrice générale des services - Mme **LANGRADE Françoise**, Coordinatrice du PRE - Mme **LAURENT Christine**, Adjointe au Maire à la démocratie participative et citoyenneté - Mme **LURKIN Marine**, Chargée de mission prévention tranquillité - Mme **MARTIN Agnès**,

Adjointe au Maire chargée des solidarités - M. **MEZIANE Abdelali**, Adjoint au Maire chargé de la jeunesse, des sports et des loisirs - M. **QUILLET Jean-François**, Conseiller municipal délégué au logement - M. **RATSIMBA Marc**, DGA à la politique de la ville et renouvellement urbain - Mme **SZPIRO Pascale**, Chef de projet politique de la ville.

### 3. Entretiens réalisés au Havre les 24 et 25 mars 2010

Mme **ADELIN Florence**, Directrice Adjointe du CCAS - M. **BERT Jean-Louis**, Manager de territoire - M. **BIGOT Christian**, Directeur Adjoint CCAS en charge du Pôle Insertion et action sociale - M. **BRIAND Jean-Yves**, Directeur de la cohésion sociale - M. **BRUNEL Philippe**, DGA département développement social - Mme **CAHIERRE Agathe**, Adjointe au Maire chargée des aménagements, des grands projets et de la cohésion sociale - Mme **CANAYER Agnès**, Adjointe au Maire chargée de la famille, de la petite enfance, de l'enseignement, du périscolaire et des Elections - M. **DANEL Antoine**, Adjoint au DGA chargé des relations CODAH et Environnement/développement durable - M. **DUBREUIL Cyril**, Directeur Direction vie des quartiers - Mme **DUFOUR Brigitte**, Adjointe au Maire chargée du développement économique, de l'emploi et de la formation - Mme **EGLOFF Valérie**, Adjointe au Maire chargée des personnes âgées et de l'action sociale - Mme **FEVRE Delphine**, Directrice adjointe de la cohésion sociale - M. **GARCIA Luis**, Chargé de mission santé - M. **JOUGLA Olivier**, Adjoint au Maire chargé de la santé et du handicap - M. **LAFFINEUR Thierry**, Manager de territoire - M. **PERNOT Nicolas**, DGS - M. **PINTORE Philippe**, DGA département culture, patrimoine, tourisme.

### 4. Entretiens réalisés à Besançon les 28 et 29 avril 2010

M. **AYACHE Patrick**, DGS - Mme **BOLARD Agnès**, Responsable du Service Espaces solidaires, accompagnée d'un travailleur social - Mme **BOUHELIER Marie-Madeline**, Responsable de la Maison des seniors - M. **CHALAS Eric**, Chargé de mission PRU - M. **CORNE Edmond**, Directeur vie des quartiers - M. **CROVELLA Stéphane**, Directeur petite enfance - M. **DAHOUY Yves-Michel**, Adjoint au maire chargé de la culture, patrimoine, harmonies municipales - M. **DONIER Jean-Claude**, Direction démocratie participative - M. **DUMOULIN Rodolphe**, DGA Pole vie sociale et citoyenneté - M. **FALGA Bernard**, DGAS Pôle culture et développement - Mme **FELLMANN Françoise**, Adjointe au maire chargée de l'éducation, petite enfance, famille, commission de sécurité - M. **GENDRAUD Didier**, Adjoint au maire chargé de la démocratie participative, citoyenneté - M. **GHEZALI Abdel**, Adjoint au maire chargé de l'animation

socioculturelle et vie des quartiers, points publics, CUCS/Adjoint de quartier des Clairs-Soleils - M. **GROULT Hervé**, Coordination jeunesse et Inter'Age - Mme **HATON-PEREZ Catherine**, Directrice du département urbanisme et grands projets urbains - Mme **HINCELIN Valérie**, Adjointe au maire chargée de l'emploi, insertion, habitat, logement/Adjointe de quartier Palente-Orchamps - M. **LOYAT Michel**, Adjoint au maire chargé de l'urbanisme - M. **MARTINO Jean-Paul**, Directeur de Maison de quartier - M. **MOLLARET Nans**, Dga, direction solidarités CCAS - Mme **MOUNTASSIR Nozhat**, Conseillère municipale déléguée à la Lutte contre les exclusions - M. **PENGREC'H Daniel**, DGAS Pôle des Services à la Population - Mme **PETITCOLIN Frédérique**, Chargée de mission tranquillité publique - M. **POURCELOT Eric**, Directeur de Maison de quartier - Mme **ROPOSTE Anne-Paule**, Direction autonomie CCAS - Mme **SCHOELLER Marie-Noëlle**, Première adjointe chargée de la solidarité, autonomie, personnel municipal, coordination des élus, administration générale - M. **TILAGONE Mireille**, Direction vie associative - M. **VINCENT Jean-Pierre**, Agent de développement Inter'Age.

## 5. Entretiens réalisés à Bordeaux les 11 et 12 mai 2010

Mme **BREZILLON Anne**, Adjointe chargée de la vie associative et de la diversité - M. **BRUGERE Nicolas**, Vice-président du CCAS - Mme **COLLET Brigitte**, Adjointe au Maire chargée de l'enfance et de la famille - M. **DARASSE Christophe**, DGS - M. **DAVID Jean-Louis**, Adjoint au Maire chargé de la coordination de la politique de proximité - M. **DUCASSOU Dominique**, Adjoint chargé de la culture et de la protection du patrimoine - M. **ERNOULT Christophe**, Direction générale adjoint de la vie urbaine et de la proximité - Mme **FAYET Véronique**, Ajointe chargée des politiques de solidarité, de santé et des seniors - M. **GUY Pierre**, DGA logement et habitat - M. **HENGEN Guy**, Directeur adjoint et coordinateur CLSPD - M. **JUPPE Alain**, Maire de Bordeaux (entretien réalisé le 23 juillet) - Mme **MAGNE Catherine**, Chef de service vie des quartiers, propreté des quartiers et vie locale - M. **REIFFERS Josy**, Elu, adjoint chargé de l'emploi, du développement économique, de la recherche et de l'enseignement supérieur - M. **SENGENES Guillaume**, Coordinateur du conseil du développement social - Mme **SIARRI Alexandra**, Conseillère municipale déléguée auprès du logement - M. **SIMON Christophe**, Directeur du CCAS - M. **TOURNACHE Patrick**, Directeur du développement social urbain - M. **TOUSTOU Stéphane**, Chargé de mission DDSU - Mme **TOUTON Elisabeth**, Adjointe au Maire charge du logement, de l'aménagement urbain et des transports.

## 6. Entretiens réalisés à Strasbourg les 9 et 10 juin 2010

M. **AUBERT Yves**, DGA information et démocratie locale - M. **BANULS Remy**, Direction économie, économie sociale et solidaire - M. **BOURNEZ Jean-Claude**, Chef de projet social santé et territoire (PSST) - M. **CHENDEROWSKI Eric**, Direction de l'urbanisme, aménagement et habitat - M. **CORNEC Philippe**, Directeur des solidarités et de la santé - Mme **DREYSSE Marie-Dominique**, Adjointe au Maire en charge des solidarités - Mme **EBSTEIN-BRETON Maud**, Responsable du CUCS - M. **FONTANEL Alain**, Adjoint budget et évaluation - Mme **GUNBAY Mine**, Conseillère municipale en charge des droits des femmes - M. **HERLICOVIEZ David**, DGA droits et services à la personne - M. **HERRMANN Robert**, Premier adjoint en charge de la coordination municipale et de la démocratie locale, conseil des jeunes - Adjoint de Strasbourg centre - M. **JUND Alain**, Adjoint au Maire en charge de l'urbanisme opérationnel, PLU - Mme. **LEROUX Marion**, Direction de l'éducation et de la petite enfance - M. **MEYER Jean-Marc**, Direction animation urbaine - Mme **PENEL Julia**, Responsable du CUCS - Mme **RIHN Hélène**, Chef de service de l'action sociale territoriale.

## 7. Entretiens réalisés auprès de différents partenaires (mars à juin 2010)

### Valenciennes :

M. **BEAUFORT Bernard**, Directeur de la CAF de Valenciennes - M. **DEPAGNE Laurent**, Vice-président de la cohésion sociale de Valenciennes Métropole - Mme **LECOQ Annabelle**, Directrice de la cohésion sociale, Valenciennes Métropole - Mme **MATHIEU Yvette**, Préfète déléguée pour l'égalité des chances du Nord-Pas-de-Calais - Mme **COUSIN Françoise**, Directrice de l'action sociale de la CAF de Valenciennes - Mme **WOZNY Isabelle**, Conseillère technique « Petite enfance » de la CAF de Valenciennes - Mme **BISMAN Marie-Paule**, Conseillère technique « Politique de la Ville » de la CAF de Valenciennes.

### Clichy-sous-Bois

M. **BELMOUNES Tahar**, Directeur de la CAF de Seine-Saint-Denis - M. **CHAMPION Etienne**, DGA solidarité du Conseil général de Seine-Saint-Denis - Mme **CHOQUER-MARCHAND Gaëlle**, Directrice de l'action sociale, CAF de Seine-Saint-Denis - M. **MOREL Claude**, Préfet délégué pour l'égalité des chances de Seine-Saint-Denis.

Par ailleurs, les Commissions internes de l'ODAS, en particulier la Commission « Insertion » (30 représentants) et la Commission « Stratégies et organisations départementales » (30 représentants) ont été mobilisées pour les Départements, les CAF et d'autres Villes.

## Seconde Phase

### 1. Entretiens réalisés à Valenciennes les 20 et 21 octobre 2010 et le 10 décembre 2010

#### Municipalité de VALENCIENNES

Mme **ADAM Geneviève**, Adjointe chargée de la politique d'accueil et des relations internationales - Mlle **AZNAR Emilie**, Coordinatrice du CLSPD - M. **DEFOSSEZ Jean-Marie**, Conseiller municipal délégué à l'habitat et au logement - Mme **DUTRIEUX Martine**, Directrice des services au public - Mme **ESTAQUET Catherine**, Chef de projet Politique de la ville - Mme **FLIPO Claudie**, Adjointe chargée de l'action sociale et de la prévention (CLSPD) - M. **FONTAINE Michel**, Directeur des ressources humaines - M. **FREVILLE Jacques**, Directeur de la cohésion sociale - M. **GRANDAME Jean-Marcel**, Adjoint chargé de la démocratie participative et de la citoyenneté - M. **HAUTCLOQC Thierry**, Directeur de l'aménagement urbain et des grands projets - Mme **LEPILLET Yveline**, Responsable du service développement durable - M. **LOUCHAERT Serge**, Directeur du CCAS - Mme **MANNARINO Geneviève**, Adjointe chargée de l'enfance et la jeunesse - M. **MARCHANT Guy**, Adjoint chargé de l'aménagement urbain et de l'urbanisme - M. **MONIER Jean-Pierre**, Conseiller en gestion - M. **NOIRET Arnaud**, Chef du service éducation - M. **OUACHEE Jean**, DGS - M. **ROUSSIES Patrick**, Adjoint chargé des affaires culturelles - M. **TAQUET Emmanuel**, Chargé de mission cadre de vie.

#### VALENCIENNES – Les partenaires

##### Les services de l'Etat

Mme **ALLIOT Marie-Madeleine**, Procureur de la République - M. **CLIVERY Jean**, Délégué du Préfet - Mme **DELBURY LAFARGUE Catherine**, Provisoire du collège Chasse Royale - M. **JOLY Pascal**, Préfet délégué pour l'égalité des chances du Nord-Pas-de-Calais (2e phase) - Mme **LANGLET Danièle**, Directrice adjointe de la DDTM - Mme **MATHIEU Yvette**, Préfète déléguée pour l'égalité des chances du Nord-Pas-de-Calais - M. **MOREAU Jacques**, Directeur de Pôle emploi - M. **TARASCO Laurent**, Commissaire divisionnaire.

##### Le Conseil général

Mme **DELORME Patricia**, Directrice territoriale du CG du Nord - M. **LEMOINE Jean-Pierre**, DGA délégué à l'action sociale - M. **VICOT Roger**, Vice-président délégué à l'action sociale.

### **Valenciennes Métropole**

M. **DEPAGNE Laurent**, Vice-président de la cohésion sociale de Valenciennes Métropole - Mme **LECOCQ Annabelle**, Directrice de la cohésion sociale, Valenciennes Métropole - Mme **LETARD Valérie**, Présidente de Valenciennes Métropole.

### **CAF de Valenciennes**

M. **BEAUFORT Bernard**, Directeur - Mme **BISMAN Marie-Paule**, Conseillère technique « Politique de la Ville » - Mme **COUSIN Françoise**, Directrice de l'action sociale - Mme **WOZNY Isabelle**, Conseillère technique Petite enfance.

## **2. Entretiens réalisés au Havre le 1, 2 et 3 décembre 2010**

### **Municipalité du HAVRE**

Mme **ADELIN Florence**, Directrice Adjointe du CCAS - Mme **BEAUFILS Françoise**, Directrice de la petite enfance - M. **BOIS Christophe**, Directeur de l'enseignement - M. **BRIAND Jean-Yves**, Directeur de la cohésion sociale - M. **BRUNEL Philippe**, DGA Département développement social - Mme **CAHIERRE Agathe**, Adjointe au Maire chargée des aménagements, des grands projets et de la cohésion sociale - Mme **CANAYER Agnès**, Adjointe au Maire chargée de la famille, de la petite enfance, de l'enseignement, du périscolaire et des Elections - M. **DANEL Antoine**, Adjoint au DGA chargé des relations CODAH et développement durable - M. **DUBREUIL Cyril**, Directeur Direction vie des quartiers - Mme **DUFOUR Brigitte**, Adjointe au Maire chargée du développement économique, de l'emploi et de la formation - M. **DUVAL Christian**, Adjoint au Maire chargé de la Ville Haute - Mme **EGLOFF Valérie**, Adjointe au Maire chargée des personnes âgées et de l'action sociale - Mme **GAREL Elisabeth**, Adjointe au Maire chargée de la Ville Basse - M. **JOHNSON Claudius**, Agent de développement, Responsable de quartier - M. **JOUGLA Olivier**, Adjoint au Maire chargé de la santé et du handicap - Mme **MENDRAS Claude**, Directrice des affaires générales (dont mission citoyenneté, intégration, égalités des chances) - M. **PERNOT Nicolas**, DGS - M. **PHILIPPE Edouard**, Maire du Havre.

### **Le HAVRE – Les partenaires**

#### **Les services de l'Etat**

Mme **CHARBIT Emma**, Déléguée du Préfet - M. **HOUDU Michel**, Inspecteur d'Académie - M. **LARREY Pierre**, Sous-préfet Ville, Préfecture de la Seine

Maritime - M. **LAVAUD Michel**, Commissaire principal - M. **NACHBAR Francis**, Procureur de la République - M. **PLOUVIER Franck**, Directeur Départemental de la cohésion sociale.

#### **Le Conseil général**

Mme **MEREL Caroline**, Directrice de l'UTAS.

#### **La CODAH**

M. **MIGNARD Jean-Louis**, DGA développement territorial.

#### **La CAF du Havre**

M. **MOREL Guillaume**, Directeur adjoint.

#### **La Mission locale**

M. **N'DAH Clotaire**, Directeur.

### **3. Entretiens réalisés à Besançon le 7, 8 et 9 février 2011**

#### **Municipalité de BESANCON**

M. **AYACHE Patrick**, DGS - M. **CROVELLA Stéphane**, Directeur petite enfance - M. **DAHOUY Yves-Michel**, Adjoint au Maire chargé de la culture - M. **DES-GEORGES Franck**, Directeur de la Police Municipale - M. **DUMOULIN Rodolphe**, DGAS Pole vie sociale et citoyenneté, DG CCAS - M. **FALGA Bernard**, DGAS Pôle culture et développement - M. **FOUSSERET Jean-Louis**, Maire de Besançon - M. **GENDRAUD Didier**, Adjoint au Maire chargé de la démocratie participative, citoyenneté - Mme **HATON-PEREZ Catherine**, Directrice du département urbanisme et grands projets urbains - Mme **HINCELIN Valérie**, Adjointe au Maire chargée de l'emploi, l'insertion, l'habitat, le logement/Adjointe de quartier Palente-Orchamps - M. **LOYAT Michel**, Adjoint au Maire chargé de l'urbanisme, prospective et stratégie - M. **PENGREC'H Daniel**, DGAS Pôle des Services à la Population - Mme **PETITCOLIN Frédérique**, chargée de mission tranquillité publique - M. **PEYGNIER Guy**, DGST - M. **RUYSSSEN Baudouin**, DGA gestion et Modernisation - Mme **SCHOELLER Marie-Noëlle**, Première adjointe chargée de la solidarité, autonomie, personnel municipal, coordination des élus, administration générale - M. **TRITSCH Pascal**, Directeur de la culture et du Patrimoine - M. **VALENTIN Jérôme**, Chargé de mission Lutte contre les discriminations.

#### **BESANCON – Les partenaires**

### **Les services de l'Etat**

M. **CLAVREUIL Pierre**, secrétaire général de la préfecture du Doubs - M. **LOCATELLI Jean-François**, directeur de l'agence Pôle emploi de Planoise - M. **MOYSE Thierry**, Délégué du Préfet - M. **PEIRERA Fabien**, Directeur Départemental de la cohésion sociale et des Protections des Populations - M. **SAFFAR Alain**, Procureur de la République - Mme **TERILLON Marie-Anne**, Inspectrice Éducation nationale - Mme **THOUY Gabrielle**, Commissaire divisionnaire.

### **Le Conseil général**

M. **BARRUOL Gilles**, DGS - M. **PETITMENGIN Etienne**, DGA solidarité.

### **La Communauté d'agglomération du Grand Besançon**

M. **BAUD Fabrice**, Responsable des services habitat, Politique de la Ville - M. **BEAULIEU Gabriel**, premier Vice-président.

### **La CAF**

M. **CHAPPUY Jean-Yves**, Responsable de l'action sociale.

### **Les autres partenaires**

M. **MOREAU Hubert**, Président de l'association ADDSEA - M. **RACH Bernard**, Directeur des missions Locales.

## **4. Entretiens réalisés à Strasbourg le 1, 2 et 3 mars 2011**

### **Municipalité de STRASBOURG**

M. **ANTHONI Christian**, Directeur prévention, animation, sécurité - M. **AUBERT Yves**, DGA culture, territoires et démocratie locale - M. **BOUILLERE Jean-Louis**, Directeur de la culture - M. **BOURNEZ Jean-Claude**, Responsable du PSST - M. **CAHN Matthieu**, Adjoint chargé de la vie associative, la jeunesse, les centres socioculturels, l'animation et la politique de la ville - M. **CHENDEROWSKY Eric**, Directeur de l'urbanisme - M. **CORNEC Philippe**, Directeur des solidarités et de la santé - M. **DEBIONNE François-Paul**, Chef du Service santé - Mme **DREYER Nicole**, Adjointe chargée de la petite enfance, l'action éducative et la vie scolaire - Mme **DREYSSE Marie-Dominique**, Adjointe aux solidarités - M. **FONTANEL Alain**, Adjoint chargé des finances et de l'évaluation des Politiques publiques - M. **HERLICOVIEZ David**, DGA Pôle droits et services à la personne - M. **IFFRIG Jean-Luc**, Directeur de l'éducation - M. **JUND Alain**, Adjoint chargé de l'urbanisme opérationnel, du PLU, des économies d'énergies et de la police du bâtiment - M. **LAPLANE Pierre**, DGS - M. **MATTEI Julien**, Responsable du PRU du Neuhof - M. **MEYER Jean-Marc**, Directeur de l'animation urbaine - Mme **NAILI Zoubida**, Chef de projet prévention et lutte contre les discriminations - Mme **ORLIER**

**Brigitte**, Responsable de l'Unité territoriale Responsable de l'Unité territoriale SUD de la ville de Strasbourg - Mme **RICHARDOT Anne-Pernelle**, Adjointe chargée de l'état civil à la citoyenneté, des affaires électorales et des affaires de nationalité - M. **RIES Roland**, Maire de Strasbourg - M. **SANMARTINO Denis**, Responsable RSA - M. **SCHEECK Luc**, Directeur de la démocratie locale et de la proximité - M. **SCIAMMA Gabriel**, (ancien) coordonnateur du Contrat intercommunal de prévention et de sécurité de la Communauté urbaine de Strasbourg - Mme **TERGAU Céline**, Coordinatrice des Ateliers territoriaux de Partenaires.

## STRASBOURG – Les partenaires

### Les services de l'Etat

M. **HARTMANN Thierry**, Commissaire divisionnaire – Directeur départemental adjoint de la sécurité publique - Mme **KUBICKY Eve**, Directrice Départementale de la cohésion sociale - Mme **LAPORTE Elisabeth**, Inspectrice académique adjointe - M. **POIRRET Patrick**, Procureur de la République - M. **TROUCHAUD David**, Sous-préfet chargé de la politique de la ville.

### Le Conseil général

M. **BASTIAN Emmanuel**, Directeur de l'Insertion et de l'action sociale - M. **KLEIN-MOSSER André**, premier Vice-président - M. **RAMELET Daniel**, Secrétaire général.

### La CAF

M. **REYSER Michel**, Directeur.

### La Mission locale

Mme **BRUNAU Evelyne**, Directrice des missions locales.

## 5. Entretiens réalisés à Clichy-sous-Bois le 7, 8 et 25 mars 2011

### Municipalité de CLICHY-SOUS-BOIS

M. **AUGER Gérard**, DGA suivi des prestations - M. **BIGADERNE Mehdi**, Adjoint à la vie associative et centre sociaux de quartiers - M. **BOUHOUT Ahmed**, Directeur citoyenneté - M. **DILAIN Claude**, Maire de Clichy-sous-Bois - Mlle **DUPUY Fanny**, Chargée de mission prévention tranquillité publique - Mme **GIROT Sophie**, Directrice générale des services - M. **IMBERT Éric**, Directeur du CCAS/santé/personnes âgées et PRE - Mme **JARDIN Anne**, Adjointe à l'urbanisme - M. **KANOUTE Mamadou**, Directeur de la Maison de la jeunesse - M. **KLEIN Gilbert**, Premier adjoint - Mme **KLEIN Valérie**, Directrice de l'action éducative - M. **MALLEJAC Pascal**, Chargé de mission

copropriété - Mme **MARTIN Agnès**, Adjointe aux solidarités - Mme **MOLOSSI Laurence**, DGA Ressources - M. **RATSIMBA Marc**, DGA à la politique de la ville et renouvellement urbain - M. **VACCHIERI Philippe**, Directeur des Sports - Mme **VUILLET Joëlle**, Adjointe aux questions scolaires.

### CLICHY-SOUS-BOIS – Les partenaires

#### Les services de l'Etat

M. **BOISSELIER Alain**, délégué cohésion/population (Ministère de l'Intérieur) - M. **DEMORY Philibert**, Procureur de la République adjoint - M. **DUFRENE Nicolas**, Délégué du Préfet - M. **MOREL Claude**, Préfet délégué à l'égalité des chances - M. **VALADE Hubert**, Directeur de la DDCS.

#### Le Conseil général

M. **CHAMPION Etienne**, DGA solidarité - Mme **SACUTO Mathilde**, Directrice de la prévention et de l'action sociale.

#### La Communauté d'agglomération de Clichy-Montfermeil

M. **DILAIN Claude**, Président - Mme **GALSAZKA Marie-Anne**, Directrice développement emploi, formation et Insertion (DEFI) - Mme **GIROT Sophie**, Directrice générale des services.

#### La CAF

M. **BELMOUNES Tahar**, Directeur - Mme **CHOQUER-MARCHAND Gaëlle**, Directrice de l'action sociale.

#### Autre partenaire

Mme **MADÉLIN Bénédicte**, Directrice Profession Banlieue.

## 6. Entretiens réalisés à Bordeaux le 29, 30 et 31 mars 2011

### Municipalité de BORDEAUX

M. **de BOUTEILLER Alain**, Secrétaire général - M. **BRUGERE Nicolas**, Vice-président du CCAS - Mme **COLLET Brigitte**, Adjointe au Maire chargé de l'enfance et de la famille - M. **DARASSE Christophe**, Directeur général de la vie sociale et de la citoyenneté - M. **DAVID Yohan**, Conseiller municipal délégué pour l'économie sociale et solidaire et pour le développement de l'emploi - M. **ERNOULT Christophe**, Directeur général de la vie urbaine et proximité - M. **LEMAITRE Laurent**, Directeur de l'urbanisme - M. **LEURET Christophe**, Directeur général finances et gestion - M. **MILOVANOVITCH Pierre**, DG services techniques - Mme **PARCELIER Muriel**, Adjointe au Maire territoriale

chargée du quartier Bastide - Mme **PROUELLE Brigitte**, Directrice général des affaires culturelles - M. **ROBERT Fabien**, Adjoint au Maire territorial chargé des quartiers Saint-Michel, Nansouty, Saint-Genès - Mme **SIARRI Alexandra**, Adjointe au Maire chargée de la lutte contre les nouvelles précarités - M. **SIMON Christophe**, Directeur du CCAS - M. **TOURNACHE Patrick**, Directeur développement social et urbain.

## **BORDEAUX- Les partenaires**

### **Les services de l'Etat**

M. **CAILLET Vincent**, Adjoint de direction à la DDCS - M. **CAILLIEREZ Christophe**, Chef de service accès aux droits à la DDCS - M. **DEROCHE Vincent**, Délégué du Préfet - M. **FRAYSSE Jean-Paul**, Commissaire divisionnaire - Mme **KHIARI Julie**, Provisseure du collège Blanqui - M. **LABORDE Jean-Philippe**, Chef de service jeunesse, famille, sports et associations à la DDCS - Mme **LAFON Monique**, Chargée de mission auprès du Préfet de Région - Mme **LAGRASTA Paule**, Directrice Départementale de la cohésion sociale - M. **RUAUD Jean-François**, Chargé de mission Politique de la ville à l'Inspection académique - Mme **SIRAT-TREZEGUET Catherine**, Déléguée du Préfet.

### **Le Conseil général**

Mme **COLS Marie-Paule**, Directrice des actions territorialisées et du développement social - M. **GOULFIER Pascal**, DGA chargé de la solidarité - Mme **MONCOUCUT Edith**, Conseillère générale chargée de la solidarité, de l'autonomie et de l'action sociale.

### **La Communauté urbaine**

M. **DELZANT Eric**, DGS - M. **MEUNIER Jean-Yves**, DGA dynamiques urbaines.

### **La CAF**

Mme **FALLEUR Marie-Christine**, Directrice adjointe en charge de l'action sociale - M. **HAURIE Jean-Louis**, Directeur.

## **7. Entretiens réalisés à Tourcoing le 2, 3 et 4 mai 2011**

### **Municipalité de TOURCOING**

Mme **ARNAULT Claire**, Chargée de coordination Projet de développement social - Mme **BOUDRY Sylvie**, Adjointe au Maire chargée des solidarités sociales et des personnes âgées, VP du CCAS - M. **COUSIN Rémi**, Directeur de la jeunesse - Mme **DAVOINE Marie-Laurence**, Adjointe au Maire chargée de l'éducation, l'enseignement supérieur et l'apprentissage - M. **DEBRANDT Jean-Baptiste**, Directeur mission ANRU et de l'habitat - M. **DELANNOY Michel**

**François**, Maire de Tourcoing - M. **DELEPIERRE Jean-François**, Responsable des politiques éducatives et Coordinateur du Projet éducatif global - M. **DERNONCOURT Romain**, Directeur des territoires - M. **DUBOIS Jean-Claude**, DGS - M. **GROULEZ Philippe**, Directeur général du cadre de vie et proximité - Mme **LALY Florence**, Directrice générale de la culture, communication et animation - M. **LANNOO Vincent**, Adjoint au Maire chargé de l'habitat, du logement et des relations internationales - M. **MEZRAG Alain**, Adjoint au Maire chargé du CUCS, de la santé, de l'hygiène et des relations avec la communauté rapatriée - M. **RYSMAN Philippe**, DGA services fonctionnels - M. **SAMYN Serge**, Directeur général du CCAS et de la Cohésion sociale - M. **TALPAERT Frank**, Adjointe au Maire chargé prévention et sécurité - M. **VAILLANT David**, Directeur général du développement et territoires - M. **VANDECASTEELE Bruno**, DGS à la population.

## TOURCOING- Les partenaires

### Les services de l'Etat

M. **DIMPRES Olivier**, Commissaire principal - M. **FIGUEREDO Thierry**, Délégué du Préfet - M. **JOLY Pascal**, Préfet délégué à l'égalité des chances - M. **MAILLOT Pascal**, Inspecteur de l'Éducation nationale circonscription Tourcoing Est - M. **RICHART Gilles**, Proviseur du collège Lucie Aubrac - M. **THEPOT Jean-Marie**, Directeur Départemental de la cohésion sociale.

### Le Conseil général

M. **LEMOINE Jean-Pierre**, DGA délégué à l'action sociale - M. **MILLE Denis**, Directeur territorial de prévention et d'action sociale adjoint - Mme **ROBART Laurence**, Directrice territoriale de prévention et d'action sociale - M. **VICOT Roger**, Vice-président délégué à l'action sociale.

### Lille Métropole

M. **LEMARCHAND Erwan**, Directeur coordination territoriale et proximité de Lille Métropole - Mme **SECQ Rose**, Directrice générale du GIP Lille Métropole Rénovation urbaine.

### La CAF

M. **HARDEMAN Jean-Michel**, Responsable de l'agence CAF de Tourcoing.

### Les autres partenaires

M. **CHAUBIRON Gérard**, Directeur du Centre social Belencontre - M. **DUTHOIT Patrice**, Directeur de la maison de l'emploi Lys-Tourcoing.





L'intervention en faveur du lien social se définit de plus en plus comme un enjeu prioritaire pour les élus municipaux. Pourtant, en ce domaine, la situation des municipalités apparaît paradoxale. Elle laisse en effet souvent apparaître une mosaïque d'actions, qui ont toutes leur utilité, mais sans parvenir à faire d'une volonté affirmée de développement humain un projet global.

En collaboration étroite avec le Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG-CIV), une recherche-action sur « la gouvernance locale de la cohésion sociale » a été menée durant deux ans (2010-2012). Cette démarche a été conduite avec un comité de pilotage, coprésidé par le préfet Hervé Masurel et Jean-Louis Sanchez, délégué général de l'Odas. Elle a bénéficié du soutien de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et de l'implication active des villes de Besançon, Bordeaux, Clichy-sous-Bois, Le Havre, Strasbourg, Tourcoing et Valenciennes.

Cette recherche-action avait pour objectif d'identifier et d'analyser les conditions permettant de renforcer l'impact de l'action publique et des initiatives privées sur la préservation de la cohésion sociale et du vivre-ensemble. Elle nous montre qu'il semble possible de dégager des évolutions souhaitables, tant du côté du contenu des réponses, que de la gouvernance interne des collectivités territoriales, sans oublier la nécessaire coopération entre les acteurs du territoire.