



RAPPORT DE L'ODAS

**COHÉSION SOCIALE
ET TERRITOIRES
COMMENT
MIEUX AGIR ?**

Préface
Julien Denormandie



COHÉSION SOCIALE ET TERRITOIRES

COMMENT

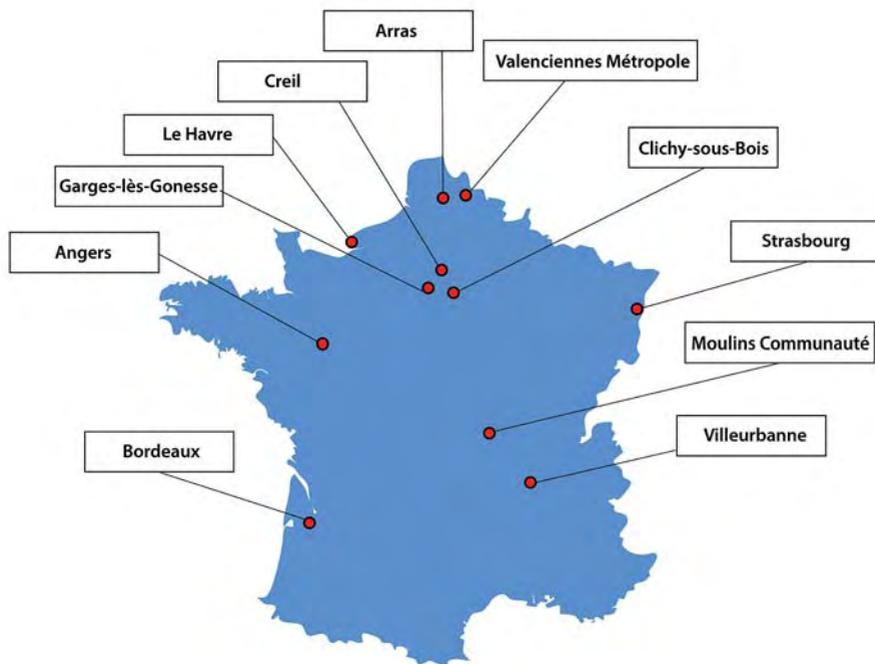
MIEUX AGIR ?

Rapport issu d'une recherche action menée
dans onze villes et intercommunalités



Rédigé par **Lise Pélerin** et **Didier Lesueur**,
avec le concours d'**Hélène Padiou**
sous la direction de **Jean-Louis Sanchez**

@ Odas - Dépôt légal mai 2019
Édition : Joachim Reynard
Maquette : Le Jas
ISSN : 1265-7476



Recherche-action effectuée dans onze territoires :

Les villes d'Angers, Arras, Bordeaux, Creil, Clichy-sous-Bois, Garges-lès-Gonesse, Le Havre, Strasbourg, Villeurbanne et les deux communautés d'agglomération Moulins Communauté et Valenciennes Métropole

En partenariat avec le
Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET)

Ce rapport est issu de la recherche-action « Les Villes et le vivre-ensemble, la gouvernance locale de la cohésion sociale » menée par l'Odas avec le soutien du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

Les travaux ont été coordonnés par Maud Gallay puis Lise Pélerin (chargées d'études à l'Odas), sous la direction de Didier Lesueur (directeur général de l'Odas). L'équipe-projet de l'Odas comprenait également Domitille Brax (chargée d'études stagiaire sur l'étape 4), Hervé Carré (conseiller), Martial Dardelin (conseiller), Emmanuelle Guillaume (chargée de mission) et Joëlle Schreiner (conseillère). L'équipe-projet du CGET comprenait Michel Didier (Conseiller auprès du commissaire général délégué, directeur de la ville et de la cohésion urbaine, pour la stratégie et le développement de la politique de la ville), Jacques-Bertrand de Reboul (Sous-directeur en charge de la cohésion et du développement social - DVCU), Christophe Girard (Chargé de mission au pôle Animation territoriale - DVCU), Aminata Keita (Collaboratrice du pôle Animation territoriale - DVCU), Catherine Pilon (Chargée de mission au Bureau de la prospective et des études - DST).

SOMMAIRE

Préface	9
Avant-propos.....	11
Introduction.....	17

Première partie: VERS UNE COOPÉRATION PLUS STRATÉGIQUE ENTRE

ACTEURS LOCAUX

Section I – Le bloc communal à la recherche d’un nouvel équilibre

I – Admettre la nécessaire clarification des rôles.....

I.1. – La lente avancée du mouvement vers l’intercommunalité sociale

I.2. – Le difficile pilotage de la politique de la ville.....

I.3. – Des territoires en perte d’identité

II – Valoriser davantage le projet communautaire de cohésion sociale

II.1. – L’expérience prometteuse de Valenciennes Métropole

II.2. – Les conditions d’une nouvelle dynamique intercommunale.....

Le bloc communal et la cohésion sociale: principaux enseignements

Section II – Le partenariat à la recherche d’un nouveau souffle

I – Reconstruire le partenariat entre acteurs décentralisés

I.1. – L’urgent repositionnement des départements dans le développement social des territoires

I.2. – La nécessaire préservation du rôle stratégique des caisses d’allocations familiales ..

I.3. – La contribution espérée des régions

II – Mieux adapter les relations avec l’État local.....

II.1. – Le renforcement souhaité du dialogue avec les responsables des services déconcentrés de l’État

II.2. – La participation attendue des agents de terrain de l’État aux projets locaux

II.3. – L’extension souhaitée du rôle du délégué du préfet

III – Redéfinir le cadre de coopération avec les acteurs associatifs

III.1. – L’indispensable réexamen des modes de financement des associations

III.2. L’indispensable précision des critères de l’innovation

Les partenariats locaux et la cohésion sociale: principaux enseignements.....

Deuxième partie: VERS DES PRATIQUES LOCALES PLUS TRANSVER-

SALES

Section I – L’ambition d’une action publique plus proche des habitants

I – Réussir la territorialisation de l’action locale

I.1. – Un large consensus sur le principe, une mise en œuvre hétérogène

<i>I.2. - La territorialisation, condition nécessaire mais non suffisante</i>	71
<i>I.3. - L'indispensable présence sociale dans les quartiers</i>	75
II – Mieux impliquer les habitants dans les territoires	78
<i>II.1. - Une diversification des modes de participation des habitants</i>	79
<i>II.2. - Une adaptation nécessaire à la multiplicité des formes d'engagement collectif</i> ..	84
<i>II.3. - La construction d'une relation plus équilibrée entre les habitants et les administrations</i>	87
Proximité avec les habitants et cohésion sociale: principaux enseignements	94

Section II - La laborieuse généralisation de « nouvelles » modalités d'intervention	96
I - « Agir en mode projet » malgré des organisations cloisonnées	96
<i>I.1. - La transversalité dans les pratiques managériales</i>	97
<i>I.2. - Le développement de l'observation partagée à poursuivre</i>	101
<i>I.3. - L'entretien d'une dynamique pour mettre en œuvre le projet social</i>	108
II - S'inspirer davantage des modes opératoires de la politique de la ville	110
<i>II.1. - Des dynamiques de coopération efficaces</i>	112
<i>II.2. - Des effets et une mobilisation du droit commun encore trop peu mesurés</i>	114
<i>II.3. - L'intégration perfectible du contrat de ville dans les stratégies locales</i>	118
« Nouvelles » modalités d'intervention et cohésion sociale: principaux enseignements	123

Conclusion	125
Bibliographie	133
Index	136
Index des abréviations	137
Annexes	139



L'Odas a été créé en 1990 à la suite d'un rapport du Conseil économique et social et à la demande des présidents des commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat pour analyser l'action des collectivités publiques et institutions locales en matière de cohésion sociale et de lien social. A cette fin, il évalue les politiques éducatives et sociales et notamment celles consacrées à la protection de l'enfance, l'insertion et le soutien à l'autonomie. Il apporte également son concours aux différents acteurs publics pour une meilleure connaissance des publics et de leurs besoins sociaux. Afin de respecter le principe de neutralité et de permettre la représentation équilibrée des acteurs locaux, l'Odas est constitué en association. Il regroupe les ministères concernés, les grandes associations nationales d'élus, les principales fédérations associatives, les organismes de protection sociale, mais aussi la plupart des départements et des grandes villes.

SES MISSIONS SONT LES SUIVANTES :

- Réaliser toutes les études nécessaires à une meilleure connaissance des publics, des finances, des stratégies et des organisations locales.
- Recenser et évaluer les initiatives les plus innovantes grâce à son Agence des pratiques et initiatives locales (Apriles). Treize actions ont été expertisées dans le cadre de cette étude. Elles sont présentées dans cet ouvrage sous forme synthétique. Les fiches complètes sont consultables sur www.apriles.net.
- Accompagner les évolutions voulues par les collectivités territoriales (Départements, Villes...) par le biais, notamment, de recherches-actions.
- Diffuser le plus largement possible les résultats des différentes études auprès des responsables locaux (institutionnels et associatifs), des chercheurs et des professionnels.
- Enrichir le débat sur les conditions susceptibles de renforcer la qualité du vivre-ensemble et de la cohésion sociale à travers l'organisation de colloques ou la participation à des manifestations d'autres institutions.

PRÉFACE

L'ODAS est un acteur reconnu, soutenu de longue date par le Ministère de la Cohésion des territoires à travers le commissariat général à l'égalité des territoires, et c'est tout naturellement que j'ai souhaité saluer la publication de ce rapport. Son titre est un écho à la préoccupation constante qui est la mienne dans mes fonctions: comment mieux agir pour la cohésion de notre pays ?

Pour beaucoup de Français, tout est en effet encore trop compliqué et coûteux, dans tous les sens du terme : se former, trouver un emploi, aller chez le médecin, se connecter sur Internet, se déplacer, trouver un logement confortable et abordable. Et cela plus encore dans les quartiers populaires.

C'est pourquoi, j'ai placé au cœur de mon action la réussite républicaine.

La réussite républicaine, c'est faire en sorte que le hasard du lieu de naissance ne détermine pas le destin social. La réussite républicaine, c'est briser les barrières psychologiques, sociales, économiques, qui empêchent de mener sa vie comme on le souhaite. C'est faire en sorte que jamais le nom de famille, la couleur de peau, la religion, l'adresse, ne puissent interdire d'être pris en entretien ou de candidater à un emploi.

Mais pour mieux comprendre et agir, nous avons besoin d'informations, de données et d'analyses de terrain. Pour cela, il faut s'appuyer bien sûr sur les élus locaux, qui sont les sentinelles de la République. Je pense aussi aux acteurs associatifs et au monde de la recherche. L'Odas se situe précisément à un point d'équilibre entre ces acteurs et c'est tout l'apport de son travail.

Son dernier rapport est issu d'une recherche action menée dans onze villes et intercommunalités.

En partenariat étroit avec le CGET, l'Odas a engagé avec neuf villes et deux communautés d'agglomération, une recherche-action pour identifier les processus décisionnels et les modes d'organisation, susceptibles de mieux répondre aux nouveaux besoins sociaux des territoires.

Cette étude a permis de recenser les principales faiblesses des organisations, mais aussi les opportunités de changements qui permettraient d'optimiser les politiques publiques locales. Je crois en effet que nos politiques publiques doivent être beaucoup plus territorialisées. Ce rapport, en s'appuyant sur les témoignages de très nombreux acteurs locaux (élus locaux, représentants de l'Etat, de la Protection sociale, professionnels, responsables associatifs, habitants...), formule de nombreuses préconisations qui enrichiront le débat, ce dont je me félicite.

Plus de 20 ans auparavant, le rapport Cohésion sociale et territoires de novembre 1997 appelait déjà à retrouver « une capacité collective à conduire les transformations de la société au lieu de les subir ». Les grands rendez-vous de notre époque, que ce soit la lutte contre les fractures territoriales ou les transitions écologiques et numériques de notre société, ne peuvent que nous inciter à répondre avec humilité et détermination à cette ambition, plus forte que jamais.

Julien Denormandie

Ministre auprès de la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, chargé de la Ville et du Logement

AVANT-PROPOS

Depuis sa création en 1990, l'Odas s'est efforcé d'analyser régulièrement les liens entre l'action municipale et la cohésion sociale, comme il le fait avec les Départements. A cette fin, il s'est appuyé sur diverses recherches-actions et études de terrain, ainsi que sur des enquêtes nationales menées en 1993, 1998, 2007 et 2013¹ auprès des maires des communes de plus de 20 000 habitants. Parmi les travaux visant à mieux appréhender les objectifs, les modes d'organisation et les partenariats des villes en matière de cohésion sociale, on peut distinguer la recherche-action « Les villes et le lien social » menée entre 2010 et 2012 avec sept villes, en collaboration étroite avec le Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG-CIV)². Cette étude portait sur les priorités stratégiques et organisationnelles des villes, pour identifier si elles favorisaient l'efficacité et la convergence de toutes les politiques locales susceptibles d'entretenir liens sociaux et repères collectifs. Elle a permis de recueillir de nombreuses informations sur l'adaptation des choix municipaux aux besoins nouveaux, sur l'organisation des services municipaux en ce qui concerne leur transversalité interne et leur territorialisation, sur la participation des habitants aux décisions les concernant, et enfin sur la qualité du partenariat local (entre collectivités locales, organismes de protection sociale, services de l'État et associations).

Depuis lors, le contexte institutionnel et réglementaire ayant profondément évolué suite à d'importantes réformes territoriales³

¹ Les résultats de ces études et enquêtes ont fait l'objet de diverses publications qui peuvent être consultées sur le site www.odas.net. Les enseignements de la dernière enquête nationale portant sur les priorités des villes ont été rendus publics sous la forme d'une Lettre de l'Odas intitulée "Les villes et le vivre-ensemble : enquête sur les priorités politiques et stratégiques des villes de plus de 30,000 habitants", 2013.

² Il s'agit des villes de Besançon, Bordeaux, Clichy-sous-Bois, Le Havre, Strasbourg, Tourcoing et Valenciennes. Cette première recherche-action a fait l'objet d'un rapport intitulé « Les villes et le lien social », publié en juin 2013 dans la collection « Les cahiers de l'ODAS ».

³ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ; Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

et à la restructuration de la politique de la ville impulsée par François Lamy en 2014⁴, l'Odas et le Commissariat général à l'Égalité des Territoires (CGET) ont souhaité lancer une nouvelle recherche-action.

Si son premier objectif vise à vérifier et approfondir les constats de 2013, le second objectif porte sur de nouvelles préoccupations : identifier des leviers concrets d'action pouvant être utilisés par les élus, leurs services ou leurs partenaires, afin de favoriser une plus grande efficacité des politiques publiques dans les territoires.

Cette étude s'est déroulée de septembre 2015 à novembre 2017. Elle a concerné deux communautés d'agglomération et neuf communes, dont quatre (marquées d'un *) avaient déjà participé à la précédente étude : Angers, Arras, Bordeaux*, Creil, Clichy-sous-Bois*, Garges-lès-Gonesse, Le Havre*, Strasbourg*, Villeurbanne, Moulins Communauté et Valenciennes Métropole.

Cinq hypothèses issues des conclusions de l'étude de 2013, ont été retenues comme pistes de travail susceptibles de contribuer à l'efficacité des démarches de soutien à la cohésion sociale :

- La convergence de toutes les politiques et initiatives des différents acteurs en capacité d'agir sur le vivre-ensemble renforce la cohésion sociale des territoires et le développement de la citoyenneté.
- Le passage de la coordination des actions à la coopération stratégique entre acteurs (notamment entre villes, Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), Départements, État et organismes de protection sociale) est une condition essentielle pour améliorer la gouvernance locale, notamment dans le cadre de la politique de la ville.
- La participation effective des habitants et des associations à l'élaboration de la décision publique renforce la pertinence des choix locaux.

⁴ Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation et d'orientation pour la ville et la cohésion urbaine.

- Les initiatives de la société civile locale contribuent à refonder les modes d'intervention de l'action publique, au profit d'une approche plus préventive, plus innovante et plus durable.
- L'observation partagée est le principal levier de changement par sa contribution à une culture commune, à une reconnaissance mutuelle et une meilleure connaissance des territoires.

A la demande du CGET, une attention particulière a également été portée aux questions suivantes :

- Comment améliorer la mobilisation et la territorialisation des politiques publiques de droit commun concourant à la cohésion sociale (action sociale, éducation, jeunesse, sport, culture, urbanisme, mobilité, emploi, sécurité, etc.) et leur articulation avec les dispositifs spécifiques portés par la politique de la ville dans les quartiers prioritaires ?
- Comment développer la participation des citoyens, y compris les plus éloignés des instances de concertation et de participation existantes, et les formes émergentes d'initiatives locales favorisant la cohésion sociale et la citoyenneté (mobilisation de la société civile, entrepreneuriat et création d'activités dans les quartiers, place des jeunes dans la ville) ?
- Comment mieux identifier et promouvoir les démarches innovantes en ce qui concerne les relations partenariales dans le champ de la cohésion sociale (entre Départements, établissements publics de coopération intercommunale, communes, État, associations) et leurs traductions éventuelles dans la gouvernance des contrats de ville ?
- Quels sont les besoins actuels des acteurs de première ligne en matière d'ingénierie, de connaissances et de compétences pour répondre aux enjeux émergents de cohésion sociale ?

La réalisation de l'étude s'est effectuée en quatre phases. La première (septembre à décembre 2015) a permis de définir avec chaque ville

et EPCI un axe de recherche à développer plus particulièrement. Il est utile de préciser que cet axe a pu évoluer au cours de la recherche-action pour s'adapter opportunément aux réalités locales et aux constats réalisés au fur et à mesure. Malgré leur grande variété, les sujets retenus par les onze sites peuvent néanmoins être regroupé en trois axes majeurs (cf. annexe 1 p.140) :

- Les relations entre habitants et institutions
- La coopération entre les services municipaux et intercommunaux, ainsi qu'avec leurs partenaires
- L'observation partagée

La deuxième étape a permis de réaliser un état des lieux avec chaque ville ou EPCI sur le sujet défini lors de l'étape précédente. A cette fin, deux jours d'entretiens individuels et collectifs ont été conduits dans chaque site par les experts de l'Odas avec des représentants du CGET et des volontaires d'autres communes impliquées dans la démarche. Au total, 143 entretiens ont permis de recueillir le point de vue de plus de 400 acteurs locaux : élus et professionnels des villes, des EPCI, de l'État, des Départements, des caisses d'allocations familiales, d'autres institutions locales, ainsi que des associations et des habitants membres de collectifs ou d'instances participatives⁵.

La troisième phase (de septembre à décembre 2016) a permis de restituer et de débattre des observations réalisées lors de la précédente étape, afin d'affiner les analyses et d'identifier des pistes d'actions prioritaires pour chaque ville et communauté d'agglomération. La quatrième étape (janvier à septembre 2017) a donné lieu à de nouvelles visites sur sites d'une à deux journées, pour mieux repérer des pistes d'amélioration des politiques publiques.

Précisons que la quatrième étape s'est effectuée principalement par l'intermédiaire d'ateliers, alors que la deuxième étape consistait principalement en des entretiens semi-directifs individuels et collectifs.

⁵ La liste complète des entretiens est présentée en annexe.

Sur le plan national, la démarche a été conduite par un comité de pilotage rassemblant des représentants (élus et professionnels) des villes et communautés d'agglomération partenaires, de l'Odas, du CGET et de la Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS). Au total, sept séances ont été organisées entre novembre 2015 et octobre 2017. Elles ont permis un débat collectif autour des résultats de la recherche-action. De plus, des questions transversales ont été abordées en sous-groupes de travail: l'observation partagée, la participation des habitants, la territorialisation des organisations et des politiques publiques, la coopération partenariale⁶.

⁶ *Les sous-groupes thématiques sur « la place des habitants » et « l'observation partagée » se sont réunis les 1er juillet et 8 décembre 2016. Les sous-groupes relatifs au « passage de la coordination à la coopération entre acteurs » et sur « le territoire comme vecteur de transversalité » se sont réunis les 21 mars et 21 juin 2017.*

INTRODUCTION

Mieux appréhender la capacité des villes à concevoir et mettre en œuvre un projet social⁷ de territoire, dans une période caractérisée par de profondes mutations, nécessite de s'interroger préalablement sur le but recherché par les acteurs locaux concernés. Or, cette question de la finalité de l'action publique est souvent délaissée, alors même qu'elle est déterminante pour définir une politique globale et les stratégies qui l'accompagnent.

Cela est d'autant plus vrai que, comme le démontrent les travaux de l'Odas ces vingt dernières années⁸, la problématique de la cohésion sociale a beaucoup évolué. Non seulement la vulnérabilité économique s'est largement étendue en raison de la massification du chômage, mais l'effondrement des liens sociaux et des repères collectifs a aussi accentué les risques d'exclusion. À une vulnérabilité économique accrue s'ajoute l'émergence d'une vulnérabilité relationnelle et identitaire de plus en plus perceptible. Elle se traduit notamment par la montée des phénomènes d'isolement, de défiance entre citoyens et de repli sur les communautés d'appartenances supposées. Enfin, le déclin de la croyance collective dans les grandes institutions républicaines, à l'instar de l'École (aujourd'hui reconnue comme génératrice d'exclusion⁹) ou des outils de la démocratie représentative, vient aujourd'hui questionner le regard que les individus portent sur eux-mêmes et sur la société à laquelle ils

⁷ Pour les auteurs de ce rapport, le projet social s'entend comme l'ensemble des orientations politiques prises en matière de cohésion sociale par les élus locaux d'un territoire déterminé, que celles-ci soient formalisées dans un document unique ou non.

⁸ ODAS, « Pouvoirs locaux : vers une nouvelle réponse sociale », Les cahiers de l'Odas, octobre 1997

⁹ CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DU SYSTÈME SCOLAIRE, *Inégalités sociales et migratoires. Comment l'école amplifie-t-elle les inégalités ?* 2016

appartiennent¹⁰. La communauté humaine est alors moins disponible pour favoriser l'inclusion, faute d'entretien de tout ce qui peut rassembler les habitants dans leur diversité, autour de valeurs et de projets partagés¹¹.

Le rôle des pouvoirs publics en matière de cohésion sociale ne peut donc plus se limiter à l'aide des personnes fragilisées pour les réintégrer dans un environnement favorable, car celui-ci est dorénavant déstabilisé à son tour. Il ne s'agit plus de se satisfaire du seul accompagnement social des personnes, qu'il soit individuel ou collectif. Il s'agit maintenant de passer d'une logique de publics à une logique de développement social susceptible de mobiliser toutes les politiques et toutes les personnes aptes à renforcer la vie sociale d'un quartier, d'une commune, ou de tout autre territoire.

Il devient alors nécessaire d'organiser la complémentarité entre tous les acteurs du territoire. D'abord entre communes et Départements, les premières étant mieux outillées sur le terrain de l'action sociétale (englobant l'ensemble des dimensions de la vie des habitants), et les seconds légitimes en matière d'action sociale. Mais aussi entre les missions de l'État et celles des villes. Car, quand un quartier est en déshérence, seule la convergence des actions peut faire reculer l'exclusion.

C'est pourquoi l'analyse des conditions d'optimisation de l'intervention publique, qui constitue l'objectif premier de cette étude, devait nécessairement consacrer sa première partie à une observation du positionnement des institutions dans une période de grandes réformes pour identifier les freins et leviers au développement d'une gouvernance plus cohérente des politiques concourant à la cohésion sociale dans les villes. Ce qui sera facilité par la possibilité de s'appuyer sur les enseignements d'une précédente recherche-action consacrée plus particulièrement à l'observation des démarches transversales entre services et collectivités publiques.¹²

¹⁰ Ainsi, près de sept Français sur dix estiment que la cohésion sociale est faible dans notre société. (Source: DREES, « Baromètre d'opinion de la DREES sur la santé, la protection sociale et les inégalités. Principaux enseignements de l'enquête 2015. », 2016)

¹¹ C'est notamment le rôle de la journée citoyenne de proposer à toute la population d'une commune, sans exception, de se mobiliser une journée pour contribuer au bien commun. Elle concerne désormais plus de 2000 communes de toute taille. « Faire ensemble pour mieux vivre ensemble », sa finalité est bien de « favoriser les liens sociaux et la reconnaissance de la valeur de chacun ». Pour en savoir plus: www.journeecitoyenne.fr et www.apriles.net.

Dès lors, après avoir vérifié et approfondi les constats de 2013, il était possible de s'attacher à produire une plus grande panoplie de propositions opérationnelles utiles aux acteurs locaux. Cette nouvelle recherche-action se devait donc d'accompagner ses investigations sur la conception de l'action locale d'une analyse des outils et actions qui contribuent efficacement à la mise en œuvre des politiques concourant à la cohésion sociale.

S'intéressant non seulement aux leviers favorisant une coopération plus stratégique entre les communes, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et leurs partenaires (État, Régions, Départements, caisses d'allocations familiales, société civile) mais également à l'émergence de nouvelles manières de construire l'action publique, la démarche portée par l'Odas pouvait paraître ambitieuse. Elle s'avéra en réalité possible grâce à la collaboration spontanée de la quasi-totalité des acteurs de terrain sollicités tout au long de cette entreprise, quels que soient leurs institutions de rattachement, leurs fonctions et leurs secteurs d'activité. Et déjà, en soi, cet engagement reflète bien une caractéristique de notre époque: le développement de la vulnérabilité entraîne son lot de difficultés, mais aussi d'espérance, car chacun sent bien la nécessité d'unir les efforts pour mieux résister aux dures réalités du moment.

Et donc grâce à cette forte mobilisation des institutions concernées, ces travaux ont permis de vérifier que l'action locale est fortement ébranlée par les réformes institutionnelles engagées ces dernières années. Mais si ces difficultés doivent être prises en compte dans le diagnostic établi sur l'état de la gouvernance locale, elles ne doivent pas masquer l'existence des nombreuses initiatives positives engagées par les acteurs locaux dans les sites de la recherche-action. Ces initiatives offrent des pistes d'action aptes à optimiser les efforts engagés par les pouvoirs publics pour promouvoir le vivre-ensemble sur les territoires de la République. Et il s'agit de leviers permettant non seulement un renforcement de la coopération entre les acteurs locaux (première partie) mais aussi une redéfinition de leurs modes d'intervention (seconde partie).

¹² ODAS, *Les villes et le lien social*, Paris, Editions Odas, 2013

PREMIÈRE PARTIE :

VERS UNE COOPÉRATION PLUS STRATÉGIQUE ENTRE ACTEURS LOCAUX

Ce n'est pas si surprenant que cela : le premier enseignement de cette recherche-action montre la persistance dans les territoires observés d'une volonté des élus municipaux d'œuvrer sur le terrain de la cohésion sociale, malgré la contraction de leurs ressources financières. Il est en effet fortement ancré dans la culture municipale qu'il s'agit là d'une priorité, comme l'avait déjà relevé en 1993 l'Odas dans sa toute première enquête sur les villes. Ce qui est nouveau, c'est que la perception de cette responsabilité a profondément évolué.

Plus précisément : il y a vingt ans, seules quelques communes s'appuyaient sur une lecture anthropologique des besoins de l'ensemble de la population, les conduisant à s'inscrire dans une démarche globale de développement des liens sociaux et des repères collectifs. Pour la plupart des autres communes la prise en compte des besoins se faisait de façon sectorielle, par types de publics, avec trois options privilégiées : la lutte contre la grande exclusion, le soutien au vieillissement et l'accueil de la petite enfance. Les communes agissaient donc très majoritairement, essentiellement par l'intermédiaire de leurs Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) et à travers le filtre des dispositifs et des réponses sectorielles.

Depuis lors, la situation économique et sociale ayant considérablement évolué, le regard des élus locaux sur la vulnérabilité a lui aussi profondément changé. La plupart des élus interviewés dans le cadre de la recherche-action expriment une vision plus globale

de la précarité et de la nécessité d'impliquer toutes les politiques locales pour y répondre. On retrouve là le même type d'enseignements que ceux issus de la précédente recherche-action, qui montraient que la volonté des élus n'est plus seulement de réparer, de compenser ou de protéger, mais d'inventer de nouvelles formes de sociabilité. Cette perception reste cependant souvent limitée au stade des bonnes intentions, car la plupart des « projets sociaux » des villes concernées par l'étude continuent de se référer principalement aux besoins des publics les plus fragilisés, sans mentionner la nécessité d'agir aussi sur les leviers aptes à préserver le vivre-ensemble. Autrement dit, la lecture du social dans les communes est de plus en plus sociétale et transversale, alors que les réponses concrètes développées sur le territoire municipal restent étroitement sociales.

Pour réduire cet écart entre besoins globaux et réponses sectorielles, la convergence entre les politiques et les dynamiques locales s'avère donc essentielle pour que la démarginalisation des publics précarisés entraîne la démarginalisation des réponses sociales. Mais, s'il est souhaité, ce renforcement de la coopération entre acteurs locaux constitue un défi de plus en plus difficile à relever, car l'augmentation des contraintes financières ne favorise pas la disponibilité des administrations pour déployer des projets globaux et innovants. De plus, les communes doivent aujourd'hui s'adapter à une redéfinition importante de leurs champs d'intervention suite à la réforme de l'intercommunalité et de la politique de la ville. Il en résulte la nécessité de rechercher un nouvel équilibre au sein du bloc communal (section I), ainsi que de donner un nouveau souffle au partenariat local (section II).

Section I - Le bloc communal à la recherche d'un nouvel équilibre

Les récentes réformes concernant l'organisation territoriale du pays ont non seulement provoqué une augmentation moyenne de la taille des EPCI, mais également de leurs champs d'intervention. En effet, les EPCI peuvent dorénavant exercer des compétences en matière sociale qui relevaient jusqu'alors essentiellement de la responsabilité des communes. Le législateur a ainsi introduit, de manière incontournable, un nouvel acteur majeur en matière de cohésion sociale. Les équilibres antérieurs au sein du bloc communal en sont profondément affectés. En effet, bien que les EPCI tardent à se saisir pleinement des nouvelles opportunités qui leur sont offertes par les dernières réformes (I), le scénario d'une complémentarité entre les deux échelons du bloc communal (commune et EPCI) en matière de cohésion sociale apparaît comme une perspective prometteuse, à condition de faire du projet partagé le socle de la coopération intercommunale (II).

I - Admettre la nécessaire clarification des rôles

Plusieurs textes traduisent la volonté du législateur d'accentuer les compétences sociales des EPCI. Ainsi, la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de 2014 leur confie le pilotage de la politique de la ville. En outre, la loi sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) renforce les possibilités de transferts de compétences des communes vers les EPCI (logement/habitat, cadre de vie, prévention de la délinquance), qui peuvent aussi s'engager dans une « action sociale d'intérêt communautaire » si celle-ci est souhaitée par l'ensemble des communes. Par ailleurs, les métropoles (auxquelles sont rattachées quatre villes de l'échantillon) bénéficient également de possibilités de délégations et/ou de transferts de compétences accrus de la part des Départements et de l'État au 1er janvier 2017. Enfin, la Métropole de Lyon, issue de la fusion entre l'EPCI du Grand-Lyon et le Département du Rhône, exerce désormais toutes les compétences départementales sur son territoire, dont celles portant sur les solidarités.

Bien que ne constituant qu'un volet de la réforme territoriale engagée en 2014-2015, cette montée en puissance des EPCI dans le champ de la cohésion sociale est d'autant plus étonnante qu'il s'agit d'une possibilité jusqu'alors peu usitée par les intercommunalités. Toutefois dans les sites de l'échantillon, la mise en œuvre de ce volet apparaît encore laborieuse, tant sur le plan social que sur celui de la politique de la ville.

I.1. – La lente avancée du mouvement vers l'intercommunalité sociale

Le soutien à l'action sociale et au renforcement des liens sociaux est depuis longtemps considéré par une majorité d'élus locaux comme de nature communale¹³.

C'est pourquoi, bien que la nécessité de reconfigurer le paysage de la décentralisation pour renforcer son adéquation avec les nouveaux bassins de vie et mutualiser les moyens des administrations locales soit comprise, la possibilité du transfert de compétences d'action sociale vers les EPCI soulève de nombreuses objections chez les élus et les agents communaux. Ainsi, en 2014, moins de la moitié des EPCI avait choisi la compétence optionnelle d'action sociale d'intérêt communautaire¹⁴. De même, en janvier 2016 seuls 355 centres intercommunaux d'action sociale (CIAS) étaient recensés alors qu'il existait à la même époque plus de 2 000 EPCI en France¹⁵. Le principal risque évoqué est que ces transferts de compétences vers l'échelon intercommunal fragilisent la légitimité des élus

¹³ ODAS, *Les villes et le lien social*, op. cit.

¹⁴ DREES, « En 2014, huit communes sur dix mènent une action sociale - Premiers résultats de l'enquête ASCO », sur Site officiel du Ministère des Affaires sociales et de la Santé, <http://drees.social-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/etudes-et-resultats/article/en-2014-huit-communes-sur-dix-menent-une-action-sociale-premiers-resultats-de-l-2017>, 2017

¹⁵ UNCCAS, « Les centres intercommunaux d'action sociale : enquêtes et observation sociale », 2016

¹⁶ L'élection au suffrage universel direct des élus communautaires répond à une nouvelle logique : celle de transformer les EPCI en collectivités territoriales de plein exercice. En outre, le mode de scrutin retenu devra trouver un équilibre entre la place accordée à chaque commune (à l'origine de la construction des EPCI) et la définition de circonscriptions électorales regroupant plusieurs communes visant à limiter des écarts trop grands en termes de nombre d'électeurs par siège à pourvoir (au risque de nier le rôle des communes).

municipaux, fondée sur la production de liens et de repères. De plus, les communes, dirigées par des représentants élus au suffrage universel direct, seraient plus légitimes que les EPCI pour agir sur des enjeux aussi sensibles que ceux du vivre-ensemble¹⁶.

Cette résistance est perceptible dans les sites de la recherche-action, où la compétence d'action sociale d'intérêt communautaire compte parmi les domaines les moins investis par les EPCI (cf. tableau p. 26).

Il est d'ailleurs intéressant d'observer que, même à Strasbourg où la commune et l'Eurométropole entretiennent des relations étroites, les compétences sociales sont toujours assumées par la commune. De plus, le seul centre intercommunal d'action sociale de la recherche-action, celui de Moulins Communauté, porte uniquement le programme de réussite éducative (PRE). Par ailleurs, si dans la majorité des sites de la recherche-action, les EPCI incluent une dimension sociale à certaines de leurs compétences traditionnelles, comme les transports (tarification sociale, aides financières, accompagnement à la découverte des réseaux de bus, etc.), celles-ci sont rarement articulées entre elles, ni avec les politiques municipales. Par conséquent, malgré les nouvelles opportunités que le législateur a offertes aux EPCI, l'exercice des compétences sociales à l'échelle intercommunale reste le plus souvent limité à la gestion de quelques équipements et demeure fort éloigné d'une approche globale de la cohésion sociale.

En revanche, les transferts envisageables de compétences départementales aux métropoles pourront certainement renforcer la place de celles-ci dans le champ social, car cette possibilité pourrait servir à impulser de nouvelles dynamiques locales. En effet, l'aide aux jeunes en difficulté, l'attribution des aides du fonds de solidarité pour le logement et les actions de prévention spécialisée comptent parmi les transferts les plus fréquemment effectués. Signalons enfin que, suite à sa fusion avec le Département du Rhône, la Métropole du Grand Lyon se trouve dans une situation atypique, puisqu'elle dispose dorénavant de la responsabilité des politiques sociales et s'appuie sur une organisation territorialisée, les Maisons de la métropole (anciennement Maisons du Rhône), pour agir concrètement sur les territoires.

CHAMPS D'INTERVENTION DE L'EPCI	NB D'EPCI	EPCI CONCERNÉS ¹⁷
Emploi / développement économique	11	Tous
Logement / habitat	9	Tous, à l'exception de Creil et Clichy-sous-Bois
Urbanisme, dont rénovation urbaine	11	Tous
Transports	11	Tous
Jeunesse	3	Garges-lès-Gonesse, Villeurbanne, Valenciennes Métropole
Lutte contre les discriminations	7	Tous, à l'exception du Havre, Clichy-sous-Bois, Strasbourg, Villeurbanne
Prévention de la délinquance et la sécurité	7	Tous, à l'exception d'Angers, Clichy-sous-Bois, Le Havre, Villeurbanne
Prévention et promotion de la santé	4	Arras, Le Havre, Villeurbanne, Valenciennes Métropole
Action sociale d'intérêt communautaire	2	Garges-lès-Gonesse, Moulins Communauté

I.2. - Le difficile pilotage de la politique de la ville

Dans l'objectif de construire une plus grande cohérence entre l'ensemble des politiques menées sur un même bassin de vie afin de mieux répondre aux difficultés des quartiers les plus défavorisés, la dernière réforme de la politique de la ville en 2014 recommande une articulation plus étroite entre trois volets : le développement économique et l'emploi, le cadre de vie, la cohésion sociale. Le transfert de la compétence politique de la ville aux EPCI vise d'ailleurs à décloisonner ces trois volets en en confiant le pilotage à un acteur unique. Il appartient alors à celui-ci de veiller à la complémentarité des politiques publiques engagées, qu'elles soient directement portées par les EPCI (développement économique, urbanisme, transport, etc.) ou les communes (éducation, animation de la vie sociale, action sociale, culture, etc.).

¹⁷ La liste des champs d'intervention des EPCI présentée dans ce tableau est issue d'un questionnaire adressé par l'Odas aux représentants des communes et/ou EPCI partenaires de la recherche-action entre mai et septembre 2017.

Or, ce pilotage transversal demeure encore peu opérationnel à l'échelon intercommunal avec des politiques qui peinent toujours à sortir d'un fonctionnement en silos. Deux explications peuvent être avancées. Tout d'abord, les EPCI disposent encore de peu d'ingénierie pour construire une stratégie et agir directement sur les politiques concourant à la cohésion sociale, alors que les communes ont de leur côté déployé des moyens conséquents dans ce domaine depuis des décennies.

À Arras, trois chefs de projet municipaux sont positionnés dans les quartiers prioritaires. C'est la seule commune de la Communauté Urbaine d'Arras (CUA) à s'être dotée d'agents spécifiquement chargés de l'animation de la politique de la ville. Au niveau de l'EPCI, seuls trois agents de développement sont mis à disposition de l'ensemble des communes qui possèdent un quartier prioritaire de la politique de la Ville (QPV), dont 0,8 (ETP) est dédié aux QPV d'Arras.

Une seconde explication tient au caractère récent de la reconnaissance juridique de la compétence des EPCI dans le pilotage de la politique de la ville, et plus spécifiquement de son volet « cohésion sociale ». En effet, il est rare que les EPCI soient reconnus comme des acteurs légitimes par les acteurs locaux rencontrés lors des entretiens, en particulier au sein des communes, qui évoquent à ce propos un risque de tension avec les EPCI. Et celui-ci est particulièrement aigu quand l'essentiel des habitants directement concernés par la politique de la ville résident dans la ville-centre, à l'instar du Havre ou de Moulins Communauté.

« La loi de 2014 sur la politique de la ville est selon nous une erreur, [...] parce que l'intercommunalisation de la politique de la ville n'a pas de sens sur notre territoire. Sur les sept quartiers en politique de la ville, six se situent au Havre, et ils représentent 95 % de la population en quartier politique de la ville ! Les quinze autres communes de l'agglomération n'ont rien à voir avec la politique de la ville et ne sont absolument pas concernées par ce sujet-là. [...] Par conséquent, chez nous, le passage à l'EPCI ne fait qu'alourdir et donner de la distance entre le centre de décision et les bénéficiaires de la politique, principalement les acteurs associatifs. »

**Sénatrice de Seine-Maritime et deuxième adjointe aux affaires sociales
- Le Havre, 2016**

Notons toutefois que dans certains sites, les retards d'installation des nouveaux EPCI, suite à l'adoption des schémas départementaux de coopération intercommunale, peuvent expliquer leur faible implication dans l'animation de la politique de la ville.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, Garges-lès-Gonesse est rattachée à la communauté d'agglomération Roissy-Pays-de-France, née de la fusion de deux communautés d'agglomération et de l'absorption de dix-sept communes d'une autre intercommunalité. Fortement contesté par plusieurs élus locaux concernés, ce projet de fusion a fait l'objet de plusieurs recours en 2015, finalement rejetés en février 2016. Du fait de ces tensions et de l'installation tardive du conseil communautaire (mars 2016), le nouvel EPCI s'est très peu investi sur le territoire gargeois en 2015 et 2016, notamment dans la politique de la ville.

Pour éviter de créer de nouveaux sujets de tension, les EPCI se limitent alors souvent aux interventions proches de leurs compétences historiques. Lorsqu'ils vont au-delà, c'est pour assumer des préoccupations plus récentes pour le bloc communal, comme la lutte contre les discriminations ou la prévention et la promotion en santé¹⁸. Un constat qui concerne aussi les cinq sites où le maire de la ville-centre est également le président de l'EPCI¹⁹ ou son vice-président en charge de la politique de la ville²⁰.

Afin d'éviter les frustrations et les rivalités entre communes, la Communauté de l'agglomération havraise (CODAH) a fait le choix en 2016 de ne développer (au moins dans un premier temps) que des actions directement liées à ses champs de compétences traditionnelles, comme l'emploi.

¹⁸ Avec le développement du système de santé, le sujet était devenu plus marginal dans l'action de la plupart des villes. L'apparition de nouveaux risques (sida), le développement des addictions, la perception d'une fragilité psychique accrue d'une partie de la population et l'évolution de la démographie médicale en font de nouveau un sujet de préoccupation, notamment pour les élus locaux. On voit bien là la porosité entre l'évolution des besoins et leur prise en compte par les responsables locaux du fait de leur proximité avec la population.

¹⁹ C'est le cas des villes d'Angers, de Bordeaux, de Creil, du Havre, ainsi que des communautés d'agglomération de Moulins Communauté et Valenciennes Métropole.

²⁰ C'est le cas pour la ville d'Arras.

Alors que la jeunesse constitue un axe transversal du contrat de ville, la reconnaissance par l'ensemble des communes du rôle positif que pourrait avoir Moulins Communauté dans l'élaboration d'une stratégie à destination des jeunes (point d'entrée retenu dans le cadre de la recherche-action) fait débat. En effet, certaines communes craignent une remise en cause de leurs compétences (éducation, accueils de loisirs, etc.).

Par conséquent, dans la plupart des sites de la recherche-action, la répartition des rôles est davantage le résultat d'un partage conjoncturel entre l'EPCI et les villes que d'une vision politique partagée. Si ces difficultés n'empêchent pas la mise en place d'une coordination opérationnelle entre les acteurs de terrain, elles ne créent pas de conditions favorables à l'émergence d'une stratégie concertée en matière de cohésion sociale. De plus, cette situation rend aujourd'hui peu lisible les rôles de chacun à tous les niveaux d'action.

« C'est tout bête, on a créé une page politique de la ville sur le site de la Ville, mais aujourd'hui on se pose la question : est-ce que c'est à [l'EPCI] de communiquer ou à la Ville ? [...] Quand j'ai rédigé les premiers comptes rendus des conseils citoyens, je m'étais inspirée de ce qui se faisait dans une autre ville, je voulais les mettre en ligne pour que les suppléants puissent y avoir accès par exemple. Pour l'instant, on m'a dit non, on ne peut pas créer de page sur les ateliers citoyens. »

Chargée de mission en charge de la politique de la ville dans une commune de la recherche-action.

L'efficacité de la réforme de la politique de la ville engagée en 2014 va donc dans l'avenir dépendre essentiellement de la perception que les élus locaux et leurs administrations auront de la lutte contre l'exclusion sociale. Et c'est seulement s'ils admettent que celle-ci nécessite une approche transversale, englobant non seulement des politiques spécifiques de solidarité mais également l'ensemble des autres politiques conduites sur les territoires, que l'évolution sera positive. Il faut en conséquence s'attacher à démontrer l'intérêt de cette lecture anthropologique des problématiques sociales, qui ne pourra émerger qu'après un long travail d'observation et de concertation susceptible d'établir un diagnostic complet des nouveaux enjeux sociétaux.

1.3. - Des territoires en perte d'identité

Cette relation entre l'observation et la décision publique est d'autant plus nécessaire aujourd'hui que comme nous l'avons dit précédemment, l'intercommunalité traverse une nouvelle épreuve : celle de la redéfinition souvent imposée de ses périmètres d'intervention. Car il faut rappeler que l'engagement volontaire est une dimension fondatrice de l'intercommunalité. C'est parce que le territoire de l'intercommunalité a été choisi par les élus eux-mêmes qu'il est possible de parvenir à mutualiser des ressources pour satisfaire un besoin dépassant le cadre étroit d'une seule commune ou, plus rarement, de porter un projet politique plus ambitieux²¹. Or, les orientations nationales récentes, imposant une évolution rapide des statuts et des périmètres de la grande majorité des organisations intercommunales, s'éloignent de cette approche volontariste et pragmatique. Aussi, entre le 1^{er} janvier 2015 et le 1^{er} janvier 2017, le nombre d'EPCI à fiscalité propre est passé de 2 133²² à 1 266²³. Ce mouvement résulte d'un élargissement rapide et massif des périmètres géographiques communautaires : les EPCI comptant au moins cinquante communes ont été multipliés par près de trois en un an, entraînant en contrepartie une forte diminution du nombre d'EPCI de moins de dix communes²⁴. Cet immense bouleversement n'a pas épargné les territoires de la recherche-action. Parmi les onze sites de l'échantillon, seuls Valenciennes Métropole et Le Havre n'ont pas connu de changement de leur périmètre géographique, ni de changement de leur statut (voir encadré ci-après).

²¹ Comme cela fut par exemple le cas dès l'origine à Valenciennes Métropole.

²² Dont 11 métropoles, 9 communautés urbaines, 226 communautés d'agglomération, 1884 communautés de communes et 3 syndicats d'agglomération nouvelle. (SOURCE : DIRECTIONS GÉNÉRALES DES COLLECTIVITÉS LOCALES (DGCL), « L'intercommunalité à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2015 », 2015)

²³ Dont 14 métropoles, 15 communautés urbaines, 219 communautés d'agglomération et 1 018 communautés de communes. (SOURCE : DGCL, « L'intercommunalité à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2017 », 2017)

²⁴ A. MAINGUENE et L. SEBBANE, « 1266 EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2017 », Bulletin d'information statistique de la DGCL, no 113, janvier 2017

Evolution des périmètres géographiques et des statuts des EPCI de l'échantillon entre 2015 et 2017

NOM DE L'EPCI	ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE GÉOGRAPHIQUE ENTRE 2015 ET 2017	ÉVOLUTION DU STATUT DEPUIS 2015
Angers Loire Métropole	33 à 31 communes, suite à la création de 2 communes nouvelles	Communauté urbaine (2016)
Communauté urbaine d'Arras	39 à 46 communes, suite à l'intégration de 7 nouvelles communes	
Bordeaux Métropole (ex Communauté urbaine de Bordeaux)		Métropole (2015)
Communauté d'agglomération de Clichy-sous-Bois / Montfermeil	2 à 14 communes dans l'EPT Grand Paris Grand Est	Intégration au sein de la Métropole du Grand Paris – Etablissement Public Territorial Grand Paris Grand Est (2016)
Communauté de l'agglomération Creil Sud Oise (ex Communauté de l'agglomération Creilloise)	4 à 11 communes, suite à la fusion de l'EPCI avec la communauté de commune Pierre-Sud-Oise	
Roissy Pays de France (ex Communauté d'agglomération Val de France)	6 à 42 suite à la fusion de l'EPCI avec la Ca Roissy-Porte-de-France et l'intégration de 17 communes appartenant à l'ex communauté de communes Plaines et Monts de France	
Communauté de l'agglomération havraise (CODAH)	(Fusion proposée par le SDCI avec les communautés de communes de Criquetot-l'Esneval et de Caux-Estuaire, mais abandonnée en octobre 2016)	
Moulins Communauté	26 à 44 communes suite à la fusion avec les communautés de communes du Pays de Chevagnes en Sologne Bourbonnaise et du Pays de Lévis en Bocage Bourbonnais et l'intégration de deux communes de la Nièvre	
Eurométropole de Strasbourg	32 à 33 communes suite à l'intégration d'une commune	Métropole (2015)
Valenciennes Métropole		
Métropole du Grand Lyon (ex Communauté urbaine de Lyon)		Métropole (2015)

Dans la majorité des sites de la recherche-action, ces changements, en particulier l'agrandissement des périmètres géographiques des EPCI suite à l'application des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) proposés par les préfets, sont perçus comme subis. C'est d'autant plus vrai lorsque les schémas adoptés définissent des périmètres regroupant des territoires hétérogènes, ayant bien du mal à se rattacher à une quelconque communauté de destin.

Le 5 décembre 2016, Moulins Communauté (Département de l'Allier) a absorbé deux EPCI voisins ainsi que deux communes du Département de la Nièvre. La communauté d'agglomération est ainsi passée de vingt-six à quarante-quatre communes, essentiellement rurales, et s'étend désormais sur 1336 km². Moulins est la seule ville de l'agglomération à posséder un quartier en politique de la ville.

Le 1er janvier 2016, la communauté d'agglomération de Clichy-sous-Bois-Montfermeil a été absorbée par l'Etablissement Public Territorial (EPT) Grand Paris Grand Est, qui regroupe 14 communes, qui n'avaient jusqu'alors aucune expérience de coopération intercommunale, à l'exception de Clichy-sous-Bois et Montfermeil.

Dans ce contexte, il est difficile pour de nombreux élus et cadres municipaux rencontrés de percevoir l'intérêt d'une coopération communautaire renforcée pour rechercher les conditions favorables à son épanouissement. En d'autres termes, lorsqu'elle semble essentiellement motivée par des enjeux d'économie d'échelle, l'intercommunalité avec la mutualisation des services, peine à faire sens pour les élus et les cadres chargés de les faire vivre.

Ces reconfigurations du tandem communes/EPCI ont donc paradoxalement conduit à une fragilisation de la coopération intercommunale dans la plupart des territoires de la recherche-action. S'il est encore trop tôt pour mesurer les effets durables des réformes sur les équilibres au sein du bloc communal, ces difficultés récentes confirment l'extension d'un risque déjà identifié dans la précédente recherche-action de l'Odas consacrée aux communes, où un élu constatait une tendance à la « disparition des intercommunalités de

projets au profit d'intercommunalités de moyens »²⁵. Et il est fréquent d'entendre que « loin de simplifier le millefeuille territorial, la réforme actuelle tend à alourdir les circuits de décisions, avec le risque d'installer une technocratie bureaucratique et descendante, vidant de sa substance l'échelon communal ». C'est dire l'importance, dans une période où le doute s'installe, de démontrer qu'il existe néanmoins des exemples d'intercommunalité réussie en matière de cohésion sociale comme celle notamment de Valenciennes Métropole.

II – Valoriser davantage le projet communautaire de cohésion sociale

Malgré les difficultés exposées ci-dessus, l'intérêt d'une démarche intercommunale en matière de cohésion sociale reste pourtant reconnu par de nombreux élus et professionnels de l'action sociale et de la politique de la ville interrogés lors de la recherche-action. Elle permettrait selon eux d'impliquer les communes non concernées au premier chef par la politique de la ville mais qui pourraient être amenées à accueillir des habitants quittant les quartiers en politique de la ville, soit spontanément, soit à la suite d'un programme de renouvellement urbain. Mais surtout, une majorité d'élus admet qu'avec l'augmentation de la pauvreté et l'affaiblissement des liens sociaux et des repères partagés, la montée en puissance de l'intercommunalité dans le champ de la cohésion sociale pourrait favoriser l'émergence d'une vision plus générale de la vulnérabilité atteignant tous les territoires, dépassant la seule problématique des quartiers en politique de la ville. Mais tous accompagnent cette analyse d'une réflexion complémentaire : l'intercommunalité doit se fonder sur un projet et préserver le rôle précieux des communes dans l'entretien des liens et des repères collectifs.

II.1. – L'expérience prometteuse de Valenciennes Métropole

En effet la complémentarité entre les EPCI et les communes est bien possible, comme le démontre la dynamique engagée par la communauté

²⁵ ODAS, *Les villes et le lien social*, op. cit.

d'agglomération de Valenciennes Métropole (cf. encadré page 35). Comptant 190 000 habitants, celle-ci a pleinement intégré depuis 2007 les objectifs de la politique de la ville dans une stratégie globale, matérialisée par son Projet territorial de cohésion sociale (PTCS).

C'est l'aboutissement d'un processus qui démarre dès la création de l'EPCI en décembre 2000, car la communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole se positionne immédiatement comme chef de file de la politique de la ville sur son territoire. Mais malgré cette volonté, le portage par l'EPCI du contrat de ville 2000-2006 ne produit pas totalement les effets escomptés : le sort des quartiers prioritaires reste encore essentiellement une préoccupation des communes directement concernées. Par ailleurs, dans un souci d'équité de traitement entre les territoires, Valenciennes Métropole souhaite mieux prendre en compte les besoins des communes plus rurales. C'est pourquoi les élus font le choix de passer un palier supérieur : se doter d'une vision globale et partagée de la cohésion sociale du territoire à l'échelle communautaire. A l'issue d'un diagnostic partenarial, des axes stratégiques s'appliquant à l'ensemble du territoire communautaire sont formalisés et rassemblés dans un Projet urbain de cohésion sociale (PUCS) en 2007. Ce document intègre les objectifs sociaux fixés pour les quartiers les plus pauvres de l'agglomération, mais aussi ceux de l'ensemble du territoire. En 2011, à l'occasion de son renouvellement, le PUCS est renommé Projet territorial de cohésion sociale.

En 2015, cette dynamique se poursuit avec la préparation du contrat de ville pour la période 2015-2020, qui va logiquement s'inscrire dans le cadre du PTCS. L'élaboration de ce projet s'appuie sur la production de cinq groupes de travail thématiques associant les partenaires institutionnels et les communes (assurer les effets d'entraînement sociaux et territoriaux du développement économique; promouvoir la santé et faciliter l'accès aux soins; accompagner le renouvellement urbain et favoriser le vivre-ensemble; favoriser la réussite éducative et l'engagement citoyen; prévenir la délinquance et accompagner les victimes). Des axes transversaux (lutte contre les discriminations, égalité Femme-Homme, jeunesse), travaillés au sein de trois autres groupes, permettent également d'impliquer les acteurs associatifs du territoire.

Valenciennes Métropole, un exemple d'EPCI pleinement engagé dans le champ de la cohésion sociale

Afin de garantir la cohérence des politiques menées sur son territoire et de renforcer les capacités d'agir des acteurs locaux, dès 2000, les élus de Valenciennes Métropole s'engagent à faire de la politique de la ville, puis plus largement de la cohésion sociale, un axe fort de la stratégie communautaire, préfigurant ainsi le transfert en 2014 du pilotage de la politique de la ville, des communes vers les EPCI. Dix-sept ans plus tard, cette communauté d'agglomération de 190 000 habitants se distingue par un positionnement original, reconnu par les autres acteurs du territoire : celui d'un EPCI à la fois pilote et ressource pour les communes et les associations locales. Il peut pour cela s'appuyer sur un outil élaboré et animé avec les communes membres, l'État, le Département du Nord, la Région, la CAF et de nombreuses associations : le Projet Territorial de Cohésion sociale.

IMPACTS :

- Lancement et animation d'une dynamique de coopération locale entre partenaires du territoire (communes, EPCI, associations, Département, CAF, Université, Education Nationale, etc.).
- Mise en cohérence des différents documents stratégiques et actions locales en matière de jeunesse et de cohésion sociale.
- Développement de nouvelles capacités en ingénierie pour le territoire pouvant être mises à disposition des acteurs locaux, permettant à la fois d'aller chercher de nouvelles sources de financement, à l'instar des fonds obtenus dans le cadre du PIA Jeunesse et de renforcer les ressources locales en expertises (évaluation, observation, prospective).

**Consulter la fiche complète de cette action sur www.apriles.net
ou via ce lien : <https://bit.ly/2SroJAz>**

Apriles : le laboratoire d'innovation de l'Odas

Et pour mener à bien ses missions, l'EPCI dispose d'une direction de la cohésion sociale, intégrée au sein du pôle Ville, Habitat, Cohésion sociale et d'une mission dénommée « OSE » (Observation-Suivi-Evaluation). Celle-ci compte neuf agents, dont une directrice, trois chargés de mission thématiques et, depuis 2017, deux chargées d'animation territoriale.

« Ce qui fait la force de notre Projet Territorial de Cohésion Sociale, c'est que ce n'est pas celui de Valenciennes Métropole mais du territoire, grâce à une gouvernance partagée: c'est une façon de travailler, un état d'esprit. »

Directeur Général adjoint Ville, Habitat et Cohésion sociale - Valenciennes Métropole.

Effectivement, la qualité du processus de concertation permet de mobiliser l'ensemble des élus autour de projets conformément à la vocation première de l'EPCI lui-même. En effet, se définissant comme une communauté d'agglomération « de projets », Valenciennes Métropole est peu engagée dans la gestion directe de services. L'EPCI se définit surtout comme un acteur capable d'impulser des projets d'envergure sur son territoire mais sans être perçu comme une menace par les porteurs de projets locaux (y compris les communes). Un positionnement reconnu par les élus et professionnels rencontrés, qui lui a permis de structurer par exemple une politique jeunesse audacieuse entre 2015 et 2017, lauréate du Programme d'investissement d'avenir Jeunesse en 2016²⁶.

Et au cœur de son activité, le Projet Territorial de Cohésion Sociale constitue le principal instrument de légitimation de l'EPCI car il fonde son efficacité sur trois grands principes d'action : l'intégration de la politique de la ville au sein d'une vision large et partagée de la cohésion sociale, l'apport de moyens en ingénierie, un positionnement inclusif bâti avec les communes et les autres acteurs du territoire.

II.2. – Les conditions d'une nouvelle dynamique intercommunale

L'analyse approfondie de l'expérience valenciennoise montre que la mise en place d'une dynamique efficace de complémentarité entre les communes et les EPCI ne peut naître seulement de la seule volonté

des élus des communes concernées. Elle doit se concrétiser dans l'élaboration d'un projet communautaire de cohésion sociale qui doit s'appuyer sur un diagnostic partagé, élaboré conjointement avec l'ensemble des communes et leurs partenaires. Et s'il n'est pas souhaitable que l'EPCI gère directement un grand nombre d'actions, il doit en revanche jouer un rôle d'ensemblier des politiques menées sur un même bassin de vie en veillant à la prise en compte de toutes les politiques susceptibles de développer des liens sociaux et l'implication des habitants.

La deuxième condition est de positionner l'EPCI comme un facilitateur de l'action locale plutôt que comme un opérateur hégémonique. Moins accaparés par les sollicitations quotidiennes des habitants, les EPCI représentent en effet un échelon privilégié de stratégie à moyen-long terme, pouvant soutenir utilement l'échelon de proximité qu'est la commune. Cela passe notamment par un renforcement des capacités en ingénierie du territoire sur des domaines essentiels, comme l'observation, l'évaluation ou la prospective.

À Valenciennes Métropole, deux chargées d'animation territoriale interviennent en appui méthodologique aux communes possédant des quartiers en politique de la ville et les accompagnent également sur les questions d'observation et d'évaluation.

Mais aussi l'assistance à la recherche de nouveaux financements, pour aider les petites et moyennes communes, ainsi que les associations locales, à bénéficier de fonds nationaux ou européens (FSE, FEDER), dont l'accès dépend de processus complexes. Cela peut passer par le soutien en ingénierie (constitution et suivi des dossiers) ou en trésorerie (avance financière dans l'attente d'un paiement) aux projets prometteurs, à l'instar de ce que pratiquent souvent les grandes villes (Angers, Nantes, Rennes, Lille...).

À Clichy-sous-Bois, l'établissement public territorial Grand Paris-Grand Est vient en appui des agents municipaux pour

²⁶ Pour en savoir plus : <http://www.jeunes.gouv.fr/actualites/actualites-interministerielles/article/projets-innovants-en-faveur-de-la>

préparer les dossiers permettant le financement d'ateliers sociolinguistiques.

La troisième condition est de bâtir entre les communes et l'EPCI une relation de confiance qui ne peut résulter que de la définition et de l'entretien d'un socle de valeurs partagées. C'est une démarche essentielle qui peut se déployer au sein de coopérations intercommunales à géométrie variable, selon les besoins locaux.

Dans la Communauté urbaine d'Arras (CUA), les villes de la première couronne se réunissent au sein d'un « Club des maires ». Ces rencontres permettent aux acteurs d'échanger sur des sujets locaux partagés par les communes urbaines de l'EPCI, tandis que la majorité des communes de la CUA est rurale. Par ailleurs, une dynamique intercommunale particulière a été initiée entre deux communes sur lesquelles un quartier en politique de la ville s'étend sur deux communes (conseil citoyen intercommunal par exemple).

Par ailleurs, quand le fait communautaire est source de tensions sur le territoire, l'identification d'un premier objet suffisamment neutre, à la fois pour l'EPCI et les communes, peut permettre d'enclencher par « petits pas » une dynamique positive.

À Garges-lès-Gonesse, où la mise en place de la communauté d'agglomération Roissy-Pays de France a généré d'importantes tensions (cf. supra), un premier pas en faveur de la coopération communautaire se fait en 2017 grâce à la politique de la culture. Ce point d'entrée constitue un réel enjeu pour ce territoire, mais apparaît suffisamment neutre pour initier une logique de coopération.

Enfin, les observations issues de cette recherche-action montrent que le processus de construction et d'animation d'une politique communautaire pertinente en matière de cohésion sociale nécessite du temps (il est utile de rappeler ici que la démarche de Valenciennes Métropole a été engagée dès 2001) pour enraciner dans la durée l'engagement des élus communaux et intercommunaux. Autant de conditions qui ne peuvent pas être imposées de manière descendante.

Elles exigent au contraire de s'adapter aux dynamiques locales pour réussir à mobiliser non seulement les communes et les EPCI, mais aussi leurs partenaires institutionnels et associatifs.

Le bloc communal et la cohésion sociale : principaux enseignements

1. Prendre en considération le temps nécessaire aux acteurs communaux et communautaires pour stabiliser les nouveaux fonctionnements et impulser l'incontournable transformation des pratiques induite par les récentes réformes.

2. Inciter au développement, au niveau de l'EPCI, d'un projet de territoire formalisant explicitement les priorités partagées par les communes en matière de cohésion sociale, avec une dimension thématique mobilisant l'ensemble des politiques publiques (transports, aménagement, habitat, développement économique, santé, éducation, etc.) et une dimension territoriale permettant notamment de prendre en compte les besoins spécifiques des quartiers en politique de la ville.

3. Renforcer la coopération Ville/EPCI autour d'analyses partagées des besoins sociaux pour favoriser une animation plus transversale des trois volets du contrat de Ville : emploi et développement économique, cadre de vie, cohésion sociale.

4. Développer, au niveau des EPCI, des ressources en ingénierie en matière d'observation, d'évaluation, d'animation locale du projet de territoire et d'accès aux fonds européens et aux grands appels à projets nationaux (aide à la constitution et au suivi des dossiers, avance financière dans l'attente du paiement...).

Section II – Le partenariat à la recherche d’un nouveau souffle

Les villes ne peuvent pas agir seules sur leurs territoires si elles veulent s’engager dans une dimension plus préventive de la solidarité. En effet, la mobilisation de l’ensemble des politiques de droit commun est nécessaire, en particulier celles consacrées à l’éducation, à la sécurité, à la santé ou au logement. Ce qui requiert nécessairement de s’appuyer sur de nombreux acteurs institutionnels, qu’il s’agisse des Départements, des régions, des caisses d’allocations familiales ou des services de l’État local. Sans oublier l’importance de l’engagement du mouvement associatif.

Pourtant, le partenariat est aujourd’hui mis à l’épreuve par une multitude d’enjeux organisationnels et financiers qui ne facilitent pas le dialogue entre les institutions, par ailleurs confrontées à l’accentuation de leurs contraintes budgétaires. Ceux-ci ont en effet conduit les Départements, les caisses d’allocations familiales et les régions à se replier davantage sur des préoccupations internes et des priorités gestionnaires. De même, l’État local, qui a réorganisé ses services déconcentrés, n’a plus les mêmes possibilités d’animation globale des territoires. Enfin, les acteurs associatifs peinent à s’adapter à l’évolution des processus de financement. Cette reconfiguration du paysage institutionnel invite à une redéfinition des partenariats mis en place sur le territoire communal : entre les Départements, les caisses d’allocations familiales et les régions (I), avec les services déconcentrés de l’État (II) et avec le mouvement associatif (III).

I – Reconstruire le partenariat entre acteurs décentralisés

Tous les acteurs rencontrés en conviennent : la reconstruction du partenariat local doit être engagée rapidement. Et cela semble possible, car les voies de cette dynamique sont connues, tant en ce qui concerne les Départements, que les caisses d’allocations familiales et les régions.

I.1. - L'urgent repositionnement des Départements dans le développement social des territoires

Si, en 1984, le législateur a décidé de s'appuyer sur les Départements pour optimiser l'efficacité des politiques d'action sociale, c'est parce qu'il faisait le pari de leur implication sur le champ de la prévention des risques sociaux. En effet, les Départements peuvent s'appuyer sur leur maillage territorial de proximité, tant sur le plan politique (élus issus des territoires) et administratif (services et établissements territorialisés), et leurs professionnels sociaux et éducatifs pour agir en ce sens. Ils ont notamment la possibilité d'accompagner les habitants en matière de soutien à l'enfance et à la famille, d'insertion sociale et professionnelle et de soutien à l'autonomie, en s'associant avec les forces vives des territoires concernés. Or, ces dernières années, les Départements ont été contraints de réduire leur implication dans l'animation des territoires. Plus précisément, les dernières enquêtes de l'Odas²⁷ mettent en évidence un repositionnement gestionnaire des Départements, effectué au détriment de leur rôle de développement social. Cela affecte notamment leur engagement au sein de la politique de la ville et de la prévention spécialisée²⁸. Ainsi, certains Départements historiquement engagés dans la politique de la ville ont réduit, voire supprimé, leur implication financière et humaine dans les contrats de ville 2015-2020. C'est notamment le cas du Département de l'Allier, qui apportait jusqu'en 2015 une subvention spécifique au contrat de ville de l'agglomération moulinoise, mais contribuait également au financement du poste de chef de projet politique de la ville de Moulins Communauté, aux côtés de la communauté d'agglomération et de l'État, et disposait d'un agent référent participant à l'ensemble des réunions liées au contrat de ville.

Au sein de l'échantillon, six Départements sur onze²⁹ apportent des financements dédiés à la politique de la ville (Bas-Rhin,

²⁷ ODAS, « Dépenses départementales d'action sociale en 2016 : des résultats en trompe-l'oeil », 2017

²⁸ La situation de la prévention spécialisée dans les onze sites de l'échantillon est abordée plus spécifiquement dans la section I de la seconde partie de ce rapport (I.3. L'indispensable présence sociale dans les quartiers).

²⁹ A ces six Départements s'ajoute la Métropole de Lyon, qui finance également la politique de la ville sur son territoire.

Gironde, Maine-et-Loire, Pas-de-Calais, Seine-Maritime, Seine-Saint-Denis). Plusieurs Départements ont néanmoins fortement réduit le montant de leur subvention lors de la conclusion des nouveaux contrats de ville en 2015, comme par exemple le Bas-Rhin (qui enregistre une diminution d'environ 45 % de la subvention versée au contrat de ville strasbourgeois entre 2014 et 2015), ou encore le Maine-et-Loire (- 60 %) ³⁰.

Cette contraction des moyens se vérifie également en ce qui concerne la gestion des ressources humaines déployées sur le terrain, en particulier celles des travailleurs sociaux. Par exemple, si l'ensemble des sites continuent de bénéficier de la présence de travailleurs sociaux dans leurs quartiers en politique de la ville, certaines pratiques d'« aller vers », comme les traditionnelles visites à domicile, seraient selon de nombreux professionnels de terrain de moins en moins pratiquées dans le cadre de l'accompagnement social.

Plus généralement, les acteurs municipaux rencontrés signalent l'existence d'un décrochage de plus en plus perceptible entre les personnels des services départementaux territorialisés, plutôt volontaires pour s'inscrire dans une dynamique partenariale locale, et leur hiérarchie. En conséquence, la nécessaire disponibilité des agents départementaux de première ligne pour mettre en œuvre des actions collectives de prévention ou un partenariat renforcé avec les agents communaux ou intercommunaux n'est pas favorisée. Cette évolution affaiblit la capacité des Départements à s'inscrire dans des projets de développement social.

À Creil, le Département ne siège plus dans les équipes pluridisciplinaires du programme de réussite éducative depuis plusieurs années.

Il reste que les élus départementaux rencontrés lors de la recherche-action manifestent leur souci d'inverser cette tendance, conscients

³⁰ Les ratios évoqués dans cet exemple concernent uniquement les financements spécifiquement fléchés vers l'enveloppe globale dédiée au contrat de ville. Ils ne prennent pas en compte l'évolution des crédits de droit commun mobilisés par les départements à destination des acteurs intervenant dans les quartiers en politique de la ville (subventions globales aux centres sociaux par exemple).

que seules des actions de prévention pourront réduire les dépenses de protection et d'hébergement des publics fragilisés. Ils reconnaissent par ailleurs, comme l'a fait l'Assemblée des Départements de France (ADF) dans un rapport de sa commission sociale en 2016³¹, que cette orientation est une des principales pistes pour renforcer la place des Départements dans la gouvernance locale de la cohésion sociale.

Lors des entretiens, le Département du Nord a été plébiscité pour son implication historique en faveur de la jeunesse du valenciennois, et notamment pour la création et le financement depuis 2003 de postes d'animateurs d'insertion et de lutte contre les exclusions (AILE) intervenant auprès des jeunes de 16 à 25 ans dans les centres socio-culturels. Confronté à une accentuation de ses contraintes budgétaires, le Département a néanmoins souhaité maintenir en partie son implication en faveur de la jeunesse en finançant forfaitairement les centres socio-culturels pour leurs projets jeunesse, suite à l'adoption d'un référentiel actualisé en mai 2017.

A ce propos il est important de rappeler la nécessité de consolider le lien entre les professionnels de terrain et les familles pour renforcer les dynamiques de prévention, mais aussi la capacité d'observation qualitative des Départements. Sans un rapport étroit entre les travailleurs sociaux et les habitants dans les lieux d'habitation et dans les espaces de socialisation, il est difficile de cerner la transformation des besoins et demandes sociales et éducatives. C'est pourquoi on peut affirmer que le repositionnement stratégique des Départements doit reposer et aboutir à une reconfiguration des modes d'intervention mais aussi des lieux d'implantation des travailleurs sociaux, comme l'école élémentaire par exemple.

1.2. - La nécessaire préservation du rôle stratégique des caisses d'allocations familiales

Alors que pendant plusieurs décennies les caisses d'allocations familiales ont joué un rôle précurseur dans le développement d'actions collectives

³¹ F. BIERRY, « L'avenir des politiques sociales des départements », Assemblée des Départements de France, 2016

sur les territoires de proximité, les villes de l'échantillon observent avec regret une tendance à un désengagement. C'est bien évidemment dû au retrait largement amorcé des travailleurs sociaux des caisses d'allocations familiales des territoires. Car même dans les quartiers en politique de la ville où certains effectifs sont encore maintenus, ils sont partout moins nombreux, ce qui a une influence sur la capacité de ces institutions à impulser une dynamique de développement social.

Sur les onze sites, seuls sept sites (Angers, Arras, Bordeaux, Clichy-sous-Bois, Garges-lès-Gonesse, Villeurbanne, Valenciennes Métropole) déclarent que les travailleurs sociaux de la caisse d'allocations familiales assurent une présence dans leurs quartiers en politique de la ville.

En revanche, les caisses d'allocations familiales continuent de soutenir financièrement les actions collectives menées dans les quartiers, en particulier dans le champ du soutien à la parentalité, de l'accueil de la petite enfance, de l'enfance-jeunesse et de l'animation de la vie locale. Ainsi, parmi les treize actions partenariales repérées dans le cadre de la recherche-action cinq sont soutenues financièrement par la caisse d'allocations familiales de leur territoire (cf. annexe III). De même, neuf sites déclarent que les caisses d'allocations familiales engagent ou soutiennent, dans le cadre du droit commun, des actions spécifiques menées sur les quartiers en politique de la ville, en accord avec les orientations de la caisse nationale d'allocations familiales. Une majorité de caisses d'allocations familiales de l'échantillon finance également directement le contrat de ville.

Dans six sites de la recherche-action (Angers, Arras, Bordeaux, Garges-lès-Gonesse, Strasbourg, Moulins Communauté), les caisses d'allocations familiales apportent des financements spécifiques dans le cadre du contrat de ville.

Mais ce constat positif est assorti de critiques sur l'évolution des relations entre les caisses d'allocations familiales, les communes et les EPCI concernant le financement des centres sociaux. Les tensions se cristallisent surtout autour d'une divergence d'objectifs assignés à ces centres entre les communes et les caisses d'allocations familiales, dont le cahier des charges est parfois jugé trop rigide par les acteurs

municipaux. Or la construction d'une vision partagée entre ces deux institutions sur le rôle des centres sociaux au sein des quartiers est une condition nécessaire à l'attractivité et au bon fonctionnement de ces structures.

D'ailleurs, l'observation partagée des territoires (dépassant le seul enjeu des centres sociaux) constitue un axe de développement d'une collaboration active entre les communes et les caisses d'allocations familiales dans plusieurs sites de l'échantillon. L'élaboration concomitante du projet de convention territoriale globale de la caisse d'allocations familiales et celle du projet social (ou l'analyse des besoins sociaux) de la commune ou de l'EPCI apparaît comme un moment particulièrement propice à l'émergence d'une telle collaboration, à condition que les deux institutions perçoivent la nécessité d'opérer des articulations entre ces documents.

À Arras, une convention territoriale globale entre la CAF et la ville (en cours de finalisation en 2017) pose les bases d'une coopération interinstitutionnelle centrée sur le partage de l'observation sociale.

À Clichy-sous-Bois, le projet social de territoire élabore une collaboration étroite avec la caisse d'allocations familiales et a permis, selon des acteurs des deux institutions, de renforcer durablement les liens entre celle-ci et la commune.

Il est temps selon la plupart des élus rencontrés de passer de collaborations ponctuelles entre les caisses d'allocations familiales et les communes à un partenariat basé sur le partage d'objectifs stratégiques. Cela permettrait de confirmer les caisses d'allocations familiales dans un rôle d'appui au développement social des territoires, complémentaire de leur mission de gestion de prestations, qui leur confère une connaissance fine des publics qu'il est important de mettre à disposition de tous.

1.3. - La contribution espérée des Régions

La récente refonte de la carte des régions, réduisant leur nombre de 22 à 13, constitue une autre transformation majeure du paysage local.

D'ores et déjà, ce changement de grande envergure a confronté les Régions à des enjeux complexes. D'une part, il y a nécessité de redéfinir l'ensemble des politiques publiques régionales pour tenir compte de leurs nouveaux périmètres géographiques d'intervention. D'autre part, la fusion des Régions s'est accompagnée d'une refonte des organigrammes et d'une relocalisation des services, exigeant d'importants efforts d'accompagnement des professionnels. Ce qui ne surprend pas car les enseignements tirés de la mise en œuvre des premières lois de décentralisation montrent que plusieurs années sont nécessaires pour permettre aux acteurs locaux de stabiliser une nouvelle organisation et d'en tirer tous les potentiels pour rationaliser les fonctionnements et mettre en synergie leurs efforts. D'ailleurs, concrètement, cette mobilisation exceptionnelle des cadres des régions ces trois dernières années s'est traduite, selon nos interlocuteurs, par un repli important de la représentation régionale dans les dispositifs partenariaux communaux et/ou intercommunaux.

Dans le cadre de la recherche-action, malgré une invitation systématique lors des étapes de diagnostics de la recherche-action, aucun représentant de Région n'a pu être rencontré, y compris sur des sujets directement liés aux compétences régionales, comme la jeunesse.

Toutefois, si les communes perçoivent de plus en plus la région comme un partenaire éloigné de leurs préoccupations quotidiennes, il semble possible de relancer cette coopération autour d'objectifs plus stratégiques comme la réussite éducative, la formation des jeunes non qualifiés et la politique de la ville.

Par exemple, en 2017, de nouvelles subventions de la région Hauts-de-France sont désormais disponibles pour des actions de fonctionnement et d'investissement dans les équipements de proximité dans les quartiers concernés par la politique de la ville.

De la même manière, le regroupement des régions Auvergne et Rhône-Alpes a permis à la communauté d'agglomération de Moulins Communauté d'obtenir des financements supplémentaires dans le cadre du programme de réussite éducative.

Parmi les territoires de la recherche-action, cinq des sept régions apportent des financements spécifiques dans le cadre du contrat de ville 2015-2020 (Auvergne-Rhône-Alpes, Grand Est, Hauts-de-France, Ile-de-France, Nouvelle-Aquitaine).

L'affirmation du rôle de chef de file des régions en matière d'emploi, de formation et de politique jeunesse invite en effet à faire de ces domaines le levier d'une coopération nouvelle entre communes, EPCI et régions³².

II – Mieux adapter les relations avec l'État local

Alors que le couple État local/bloc communal a joué un rôle important durant de longues années dans la mise en œuvre de diverses politiques locales de cohésion sociale, il ressort des témoignages recueillis que l'on assiste à un ralentissement de cette dynamique. Or cette récente évolution ne favorise pas l'émergence de nouveaux partenariats stratégiques entre les administrations déconcentrées et le bloc communal. Ainsi la participation des agents de première ligne de l'État à l'élaboration de projets locaux, pourtant jugée nécessaire par les communes et les EPCI, s'avère difficile. Fort heureusement, le rôle d'interface du délégué du préfet est plébiscité comme un levier facilitant les relations entre l'État local et le bloc communal dans les quartiers en politique de la ville.

II.1. – Le renforcement souhaité du dialogue avec les responsables des services déconcentrés de l'État

Auparavant reconnues pour leurs capacités de soutien aux projets locaux, les administrations déconcentrées de l'État sont aujourd'hui perçues comme étant de plus en plus éloignées des dynamiques locales par les élus et les cadres communaux rencontrés.

Plusieurs sites témoignent par exemple de l'absence récurrente des agents des Directions départementales de la cohésion sociale dans les instances partenariales mises en place sur leur territoire³³. Plusieurs

³² « Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté »

³³ Cette difficulté de mobilisation des agents des directions départementales de la cohésion sociale a notamment été vérifiée dans plusieurs sites, où aucun représentant de la DDCS n'a pu être rencontré.

cadres de ces Directions auraient indiqué ne plus être en mesure de répondre aux sollicitations locales, en raison de l'extension de leur champ d'intervention dû à la fusion de plusieurs directions (social, jeunesse)³⁴. De plus, la diminution du nombre de fonctionnaires dans les administrations déconcentrées amplifie le phénomène³⁵.

« Je suis tout seul pour le Département, j'ai 450 projets, et en plus on m'a demandé de m'investir davantage sur les communes rurales. Par conséquent, j'ai peu de temps à consacrer aux grandes communes. »

Agent d'une direction départementale de la cohésion sociale.

Ces difficultés pour préserver le dialogue local sont d'autant plus difficiles à accepter qu'elles s'accompagnent d'une diminution des moyens des services déconcentrés pour soutenir et accompagner les projets locaux. Dorénavant, les réponses émanant des administrations déconcentrées sont perçues comme relevant davantage de la prescription et du contrôle plutôt que du soutien.

« En ce moment, les services de l'État ne savent plus répondre autrement qu'en évoquant l'absence d'argent dans leurs services. [...] Malgré cela, ils se permettent d'exiger des choses unilatéralement. »

Directrice Jeunesse d'une grande commune de l'échantillon.

Et cette situation inquiétante est également ressentie par certains cadres locaux de l'État.

« Nous rencontrons une immense difficulté parce que les capacités d'agir en droit commun de l'État diminuent (notamment les ressources humaines) et qu'en termes de présence et de connaissance des territoires, l'État local devient très faible. [...] La capacité à impulser des politiques publiques portées par les grands ministères, puis ensuite à les porter sur les

³⁴ COUR DES COMPTES, *Les services déconcentrés de l'Etat. Clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance*, 2017

³⁵ DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, *« Fonction publique. Chiffres-clés 2016. »*, 2017

territoires est aujourd'hui quasiment nulle. [...] Nous ne sommes plus dimensionnés pour impulser et développer des politiques, alors que, paradoxalement, c'est ce que nous demandent les cabinets et les partenaires locaux. »

Xavier CZERWINSKI Sous-préfet délégué à la politique de la Ville – Pas-de-Calais.

Un sentiment également exprimé dans le champ de l'observation. En effet, les communes sont régulièrement sollicitées par les administrations déconcentrées pour fournir des données, mais à l'inverse elles se heurtent à de grandes difficultés, voire à des refus, pour obtenir les données et les analyses réalisées par les services de l'État. Cette réalité limiterait fortement la capacité des communes à établir des partenariats stratégiques répondant aux besoins de leurs territoires³⁶. Plus spécifiquement, plusieurs villes et EPCI évoquent l'impossibilité d'obtenir des données de l'Éducation nationale lorsqu'elles souhaitent s'investir sur les enjeux éducatifs de leurs territoires, comme le décrochage scolaire. Cette absence de réciprocité se vérifie aussi dans les quelques domaines sociaux relevant encore directement de la responsabilité de l'État, comme la prévention des expulsions locatives ou la prévention de la délinquance.

Afin de mieux prévenir les expulsions locatives, la ville de Clichy-sous-Bois a souhaité mener un travail de diagnostic sur cet enjeu, notamment vis-à-vis du parc privé. Cependant, pendant la période de la recherche-action, il a été impossible d'obtenir auprès de la sous-préfecture des données statistiques relatives aux différentes étapes de la procédure d'expulsion locative.

Il est donc impératif d'établir un nouveau climat de confiance entre l'État local et les communes qui passe par une prise en compte plus affirmée du rôle stratégique des acteurs municipaux. Concernant notamment l'observation, l'affirmation d'un principe de réciprocité des échanges de données entre l'État et les collectivités locales constituerait un premier levier accessible de renforcement de la coopération.

³⁶ Conclusion du groupe de travail n° 4 « de la coordination à la coopération entre acteurs », auquel ont participé des représentants des onze villes et EPCI partenaires, ainsi que des représentants de l'Odas, du CGET et un consultant externe. Le groupe s'est réuni à deux reprises, les 21 mars et 21 juin 2017.

C'est d'autant plus vrai que cet affaiblissement des capacités d'intervention directe des administrations déconcentrées diminue de fait la capacité de leurs représentants à contribuer à la définition des orientations locales. Mais cette tendance ne peut à elle seule expliquer que des représentants des services déconcentrés de l'État regrettent de ne pas être plus fréquemment sollicités par les acteurs municipaux. Mais inversement, il est également indispensable de rappeler aux communes l'intérêt d'associer plus régulièrement l'État à l'élaboration de leurs grands projets sociaux car il n'est pas rare d'entendre des fonctionnaires de l'État se plaindre à leur tour de leurs difficultés à appréhender les orientations municipales.

« En fait, les communes ne sollicitent les services de l'État que lorsqu'elles ont besoin de leur aide. Elles nous associent rarement en amont de leurs projets. C'est peut-être dû au fait que l'État ne leur donne pas toujours assez d'outils ou que les services ne sont pas disponibles, mais je pense que cela s'explique également par le fait que les communes ont souvent le souci d'aller vite pour des raisons d'affichage. Par exemple, la ville a récemment lancé une évaluation du Projet Éducatif de Territoire sans nous associer en amont : nous avons été mis devant le fait accompli lors du dernier comité de pilotage. »

Agent d'une direction départementale de la cohésion sociale.

II.2. – La participation attendue des agents de terrain de l'État aux projets locaux

Le dialogue plus distant entre les administrations déconcentrées et le bloc communal a également une incidence sur l'implication des agents de première ligne de l'État dans les projets locaux, alors que ceux-ci contribuent quotidiennement à la cohésion sociale, à l'instar des enseignants ou des policiers.

Et pourtant, ces agents disposent rarement de temps dédié pour participer à des instances de concertation ou à la mise en œuvre d'actions collectives, en dehors de celles directement organisées par leur administration. De plus, l'obtention d'une autorisation est parfois freinée par un système de validation interne complexe et peu réactif. Enfin, ce type d'engagement, qui exige du temps et de

l'énergie, est peu valorisé en interne. Dès lors, l'implication de ces professionnels dans des projets locaux, pourtant reconnue comme fort utile par les acteurs rencontrés, se caractérise par une très grande hétérogénéité de situations entre les territoires.

Ce constat est particulièrement visible au sein de l'Éducation nationale. En effet, bien que l'engagement des enseignants sur le champ de la prévention soit systématiquement mentionné comme indispensable par les personnes interviewées, les villes et EPCI de l'échantillon ne peuvent que rarement s'appuyer sur des partenariats formalisés avec les services de l'Éducation nationale (académies ou directions départementales). Cette faible structuration des relations ne facilite pas la coopération des professionnels, ni la connaissance réciproque des actions menées, notamment dans le champ du décrochage scolaire. En outre, les initiatives partenariales reposant essentiellement sur des engagements individuels, il s'avère difficile de garantir l'égalité entre les territoires, ni entre les établissements scolaires d'un même territoire.

Cette participation aléatoire est d'autant plus regrettable que, dans les rares sites de la recherche-action où un partenariat entre l'administration déconcentrée concernée et les villes est formalisé autour d'un projet précis, les résultats attestent de la plus-value de telles démarches pour les élèves et leurs parents.

Ainsi à Clichy-sous-Bois, plusieurs directeurs de collèges se sont engagés contre le décrochage scolaire. Dans leurs établissements, un conseiller principal d'éducation (CPE), un psychologue et un éducateur du programme de réussite éducative (PRE) sont présents dans les locaux pour lutter plus efficacement contre les ruptures scolaires. Cependant, ces initiatives restent essentiellement tributaires de la volonté personnelle des enseignants et des responsables d'établissement.

C'est aussi le cas à Bailleul-sur-Thérain, à proximité de Creil, où une convention tripartite a été signée entre l'Éducation nationale, la commune et la Ligue de l'enseignement autour de la mise en place d'un « jardin passerelle » (voir encadré page 50).

A Bailleul-sur-Thérain, le Jardin Passerelle cultive le goût de l'école dès le plus jeune âge

Afin de permettre aux enfants et à leurs parents d'aborder sereinement la première rentrée scolaire, la commune de Bailleul-sur-Thérain a mis en place un « jardin passerelle » en 2016. Ce dispositif permet d'opérer une transition progressive entre les modes de garde individuels et/ou collectifs classiques et l'entrée en école maternelle, en rassemblant un grand nombre de partenaires : Éducation nationale, Ligue de l'enseignement de l'Oise, médiathèque... En outre, le « jardin passerelle » met un point d'honneur à accompagner également les parents dans cette transition et à encourager leur implication future dans la scolarité de leurs enfants. En favorisant le travail en réseau et la création d'un climat de confiance entre enfants, parents et professionnels, le « jardin passerelle » contribue à apaiser les appréhensions des enfants et des parents vis-à-vis de l'entrée à l'école et crée du lien entre les parents et les professionnels du territoire.

IMPACTS :

■ **Pour la commune :** Effet de rayonnement : arrivée de jeunes parents intéressés par l'offre de services petite enfance ; ouverture d'une classe dans l'école en septembre 2017 (stabilité des effectifs depuis 2013).

■ **Pour les enfants :** Renforcement de l'autonomie grâce à la rencontre avec des enfants plus âgés, acclimatation à la vie en collectif, meilleure préparation à la rentrée scolaire.

■ **Pour les parents :** Meilleure confiance dans les institutions et réduction des appréhensions liées à l'entrée à l'école de leur enfant : rencontre et création de liens avec d'autres parents du territoire, lutte contre l'isolement de certains parents.

**Consulter la fiche complète de cette action sur www.apriles.net
ou via ce lien : <https://bit.ly/2MMe2TT>**

Apriles : le laboratoire d'innovation de l'Odas

Cette convention facilite la participation des enseignants aux réunions partenariales entre la structure multi-accueil petite enfance et l'école maternelle et favorise la transition entre la crèche et l'école, tant pour les enfants que pour leurs parents.

Sur le plan de la citoyenneté et de la prévention de la délinquance, c'est par exemple le cas à Garges-Lès-Gonesse, où des représentants de la police nationale ont été associés en 2016 aux réflexions menées par la ville pour l'élaboration de sa politique jeunesse.

À Garges-lès-Gonesse, la police nationale participe également au « parcours citoyen », ce que plusieurs acteurs locaux reconnaissent comme une véritable chance. Porté par la ville en partenariat avec l'Education nationale, ce dispositif vise à faire découvrir aux enfants des écoles primaires une vingtaine de structures présentes dans la ville (dont le commissariat). Interrogés lors du diagnostic, les policiers nationaux ont également pu apporter un regard complémentaire à celui des associations d'éducation populaire, de la prévention spécialisée, des acteurs de l'insertion professionnelle, des agents des collectivités, des jeunes de 13 à 25 ans, ou encore des pompiers.

Au final, le constat est unanime : l'apport des agents de l'État dans les territoires est déterminant pour renforcer les politiques locales de cohésion sociale mais leur action demeure encore insuffisamment coordonnée avec celle des autres acteurs locaux. Un plus grand engagement de l'État dans cette direction faciliterait cette coordination. Il pourrait être concrétisé par la conclusion de conventions de partenariats autour de projets précis, mais également la valorisation du travail en mode projet au sein de tous les services de l'État.

II.3. - L'extension souhaitée du rôle du délégué du préfet

Si les quartiers en politique de la ville ne sont pas totalement épargnés par cette fragilisation du dialogue entre l'État local et le bloc communal, ils sont en revanche systématiquement décrits comme des quartiers bénéficiant d'une dynamique partenariale plus favorable.

Sur le plan des politiques éducatives, par exemple, la coopération entre les professionnels de l'Éducation nationale et les autres acteurs

apparaît globalement plus fluide dans les établissements appartenant aux réseaux d'éducation prioritaire (Rep et Rep+) grâce notamment aux programmes de réussite éducative.

Plus largement, la création des délégués du préfet dans les quartiers en politique de la ville constitue une ressource précieuse pour promouvoir l'émergence de coopérations plus stratégiques entre l'État local et le bloc communal³⁷. En effet, la position originale de ce représentant de l'État dans les quartiers apparaît particulièrement favorable au renforcement des relations entre le bloc communal et les services de l'État déconcentré. Sa présence régulière sur le terrain, aux côtés des acteurs de première ligne, quelle que soit leur institution de rattachement, lui confère une grande légitimité. Il est systématiquement cité comme un interlocuteur de confiance lors des entretiens. Loin d'être un détail, sa présence lors de rencontres informelles comme les fêtes de quartiers est souvent mentionnée et appréciée. Enfin, son parcours atypique (société civile, Éducation nationale...) est largement plébiscité par les acteurs locaux.

« Dans nos relations avec l'État, on a souvent affaire à des gens de bureau, qui ne sont pas des gens de terrain et qui ne comprennent pas nos problématiques. Le délégué du préfet, lui, il comprend parce qu'il nous connaît. »

Président d'un club sportif, Garges-lès-Gonesse.

Dans certains territoires, le délégué du préfet peut également jouer un rôle de tiers, lorsque les tensions politiques locales rendent difficile la mise en place d'actions concertées entre l'EPCI et les communes, ou encore entre les villes et les autres représentants de l'État. Ce rôle d'interface s'est notamment vérifié lors de la mise en place des conseils citoyens. En 2015-2016, la plupart des villes de l'échantillon ont d'abord perçu cette nouvelle exigence réglementaire comme trop contraignante et inadaptée aux contextes locaux. En effet, elles craignaient de perdre la maîtrise des instances participatives alors qu'elles animaient déjà des conseils de quartier avant 2014³⁸. De plus elles ont dû procéder

³⁷ Les entretiens menés dans le cadre de cette recherche-action soulignent à cet égard une nouvelle fois la réussite de ce dispositif, dont le soutien au renforcement du dialogue entre ces deux échelons était un des objectifs principaux.

dans des délais très courts à la mise en œuvre des conseils citoyens. Or les tensions provoquées par cette situation ont été fortement réduites par l'action des délégués du préfet qui ont su jouer, d'après les témoignages recueillis dans la plupart des sites, un rôle d'intermédiaire entre les exigences préfectorales et les attentes municipales. Si bien qu'en 2017, la quasi-totalité des sites avaient installé des conseils citoyens dans tous leurs quartiers en politique de la ville³⁹ et s'avèrent dorénavant satisfaits de leur existence.

« L'intérêt des délégués du préfet, c'est réussir à faire travailler tout le monde ensemble. »

Sous-préfet délégué à la politique de la Ville - Pas-de-Calais.

Mais malgré cette reconnaissance des acteurs de terrain, le délégué du préfet ne semble pas toujours bénéficier d'une place suffisante auprès des autres services déconcentrés de l'État. De fait, ceux-ci le perçoivent parfois davantage comme un avocat des préoccupations des professionnels et des habitants des quartiers que comme porteur des priorités de l'État. Ce manque de reconnaissance interne est d'autant plus préjudiciable qu'il limite la capacité du délégué du préfet à mobiliser le droit commun autour des enjeux liés à la politique de la ville, y compris au sein des autres services déconcentrés de l'État.

« La mobilisation des politiques de droit commun de l'État, c'est quelque chose qu'on essaye de réaliser au niveau de la préfecture, mais c'est un chantier difficile. Or, pour moi, il faudrait d'abord le faire au niveau de l'État pour ces services déconcentrés, afin de rendre davantage crédible cette exigence que nous avons vis-à-vis des collectivités locales. »

Délégué du préfet, Rhône.

Le renforcement de la complémentarité entre le délégué du préfet et les autres agents des administrations déconcentrées apparaît

³⁸ Y compris des communes de moins de 80 000 habitants (Creil, Clichy-sous-Bois, Garges-lès-Gonesse, non soumises à l'obligation d'installation de conseils de quartiers introduite par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité).

³⁹ Seul le conseil citoyen du quartier de Moulins Sud était encore en cours d'installation à la fin de la recherche-action.

donc encore indispensable pour faciliter le dépassement des logiques sectorielles. Ce souci de transversalité pourrait par ailleurs inspirer d'autres politiques publiques, par exemple dans le champ du logement. En effet, si les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives récemment mises en place constituent un outil utile aux acteurs de terrain, leur rôle pourrait être élargi à l'organisation de synergies plus globales dans le domaine du logement, y compris au sein des services déconcentrés de l'État. Par exemple, la création d'un poste de responsable chargé d'opérer une plus grande transversalité entre les volets urbanisme, prévention des expulsions locatives et hébergement d'urgence, pourrait permettre de mieux anticiper les besoins.

III - Redéfinir le cadre de coopération avec les acteurs associatifs

La fragilisation des solidarités de proximité appelle à une mobilisation forte des acteurs associatifs, reconnus comme tisseurs de liens sociaux dans des domaines aussi divers que le sport, la vie culturelle, le cadre de vie, l'éducation populaire... Dans tous les sites de la recherche-action, les associations et leurs dirigeants sont d'ailleurs désignés comme des partenaires incontournables pour renforcer la cohésion sociale. De plus, leur inscription dans le cadre de la vie quotidienne des habitants leur confère une connaissance fine des ressorts et des faiblesses des territoires de vie. Or les modalités de financement des associations se sont complexifiées et représentent désormais un frein pour le développement du partenariat entre les pouvoirs publics et le monde associatif. Par ailleurs, une injonction systématique à l'innovation conduit paradoxalement à la réduction de la capacité d'inventivité des associations.

III.1. - L'indispensable réexamen des modes de financement des associations

La généralisation des financements par appels à projets tend à se substituer aux modalités traditionnelles de soutien aux associations (subventions de fonctionnement délivrées sur présentation d'un dossier de demande auprès de l'administration). Or, à l'inverse des subventions globales de fonctionnement, les appels à projets

morcellent l'approche transversale qui a longtemps fait la force des acteurs associatifs, au profit d'un découpage par publics ou thématiques correspondant à l'organisation administrative.

Par ailleurs, les associations ne disposent pas toutes de l'ingénierie nécessaire pour présenter des projets conformes aux attentes des financeurs, ce qui risque de pénaliser ou décourager certaines démarches particulièrement structurantes à l'échelle de certains quartiers. De même, la faible harmonisation des calendriers et des procédures de demande de financements entre institutions, voire entre services d'une même institution, conduit les associations à présenter plusieurs dossiers pour les mêmes actions. Or, il ressort des entretiens conduits que cet alourdissement de la charge administrative intervient souvent au détriment de la disponibilité des professionnels ou des bénévoles pour conduire leurs actions.

Cet accroissement de la charge administrative est d'autant plus inadmissible que les dispositifs aujourd'hui les plus plébiscités le sont pour leur souplesse de fonctionnement, à l'instar des programmes de réussite éducative (cf. deuxième partie, section II). Enfin la généralisation du financement par appels à projets dans l'ensemble des domaines d'intervention publique ne facilite pas la reprise des financements sur des crédits de la politique de la ville par des crédits de droit commun.

Il faut donc en convenir : si la procédure d'appel à projets peut permettre de dépasser les effets pervers de la pérennisation des financements (installation d'une routine, difficulté à se renouveler) et garantir le libre accès à la commande, elle doit être compatible avec le maintien de subventions globales de fonctionnement (subventions à la mission)⁴⁰. De plus, les appels à projets, construits unilatéralement par les collectivités publiques, cantonnent les associations à un rôle d'opérateurs, ce qui amoindrit d'autant leur capacité de co-production de l'action publique sur les territoires. La construction d'objectifs et d'indicateurs d'évaluation partagés avec les associations permettrait de mieux prendre en compte les

⁴⁰ cf. Deuxième partie, section I - L'ambition d'une action publique plus proche des habitants.

aspects qualitatifs et la portée globale des actions portées par celles-ci et guiderait ainsi mieux la décision publique.

III.2. L'indispensable précision des critères de l'innovation

La meilleure prise en compte du rôle stratégique des associations est d'autant plus nécessaire que, parallèlement à leur développement, les appels à projets se standardisent, avec l'innovation comme critère déterminant. Ce qui paraît souhaitable pour initier des actions mieux adaptées à l'évolution des besoins de la population. Cependant, cette exigence d'innovation sociale tend à être ressentie par les associations comme une injonction permanente à la nouveauté. Les responsables associatifs rencontrés remarquent notamment que ces attentes sont peu explicitées par les acteurs institutionnels: s'agit-il de créer de nouvelles actions ou d'adapter des modes d'actions ayant fait leurs preuves à une nouvelle problématique?

« Là par exemple, je viens d'avoir un retour de la politique de la ville. On me dit: « Monsieur, vous vous contentez de faire un copier-coller du dossier chaque année ». C'est vrai, mais que puis-je inventer de plus? C'est toujours le même projet, ce sont les mêmes problématiques. »

Président d'un club sportif - Garges-lès-Gonesse

Pour répondre à cette interrogation, la définition de l'objectif attribué à l'innovation (pourquoi innover?) pourrait être un préalable à tout appel à initiatives. On mentionnerait par exemple qu'il s'agit de répondre aux besoins auxquels ni l'État, ni les institutions locales ne peuvent répondre seuls, en raison de forte spécificité. Cette précision permettrait ainsi de distinguer les innovations réellement utiles et sources de transformation sociale durable du territoire en plaçant l'utilité sociale au cœur de la notion d'innovation.

C'est d'autant plus important que le risque semble s'accroître de ne plus être en mesure de s'intéresser aux « publics invisibles » de l'action locale et aux causes de leur non-recours à des prestations ou des services auxquels ils seraient éligibles⁴¹. En effet, l'existence de ces « publics invisibles » n'est pas nouvelle. Cependant, l'augmentation de la demande sociale et de la complexité administrative vient limiter

la disponibilité des professionnels pour repérer et répondre aux besoins de ce public. Or, « Invisibles » aux yeux des institutions, ces publics ou ces phénomènes émergents sont souvent repérés plus facilement par les acteurs associatifs, davantage immergés dans les quartiers. C'est par exemple cette proximité qui a permis à l'association Viltais à Moulins Communauté d'apporter des réponses plus adaptées suite au constat d'une évolution des besoins des jeunes auprès desquels elle intervenait (voir encadré page 60).

Et c'est urgent car dans plusieurs villes de la recherche-action, à l'instar de Villeurbanne, l'augmentation du nombre d'enfants ne fréquentant pas les temps d'activités périscolaires est d'autant plus préoccupante qu'elle s'accompagne de leur absence dans l'espace public ou d'une présence sans la supervision d'adultes. Dans d'autres sites, comme Garges-lès-Gonesse, il semble que le nombre de scolarisations à domicile ait significativement augmenté récemment.

Si les raisons de ces non-recours à l'école publique ne sont pas analysées aujourd'hui, les responsables publics pourraient avoir à faire face à des difficultés inédites dans le futur, faute d'un travail d'anticipation et de prévention. Ce besoin de repérage semble aussi fortement ressenti pour la politique de prévention des expulsions locatives à Clichy-sous-Bois.

Faute d'observation partagée entre partenaires, il est aujourd'hui impossible d'avoir une vision globale du taux réel de non recours à ce dispositif, ni de ses causes. Pour l'ensemble des publics fragilisés, l'externalisation souvent nécessaire de certains services ou dispositifs à de multiples prestataires est un risque supplémentaire de dilution des responsabilités, et donc de développement de « points aveugles ».

En conséquence, la clarification des objectifs de l'appel à l'innovation, intégrant une définition précise des progrès attendus, dont la prise en compte des « publics invisibles » de l'action publique, apparaît comme un levier central pour renforcer l'efficacité de ce mode de financement.

⁴¹ OBSERVATOIRE DES NON-RECOURS AUX DROITS ET SERVICES (ODENORE), « Qu'est-ce que le non-recours ? », sur Site web de l'Odenore, <https://odenore.msh-alpes.fr/s.d>.

Viltais : l'insertion, une épreuve d'endurance

Afin d'accompagner des jeunes en rupture vers l'emploi, l'association Viltais, installée à Moulins (03), a développé un programme d'accompagnement global : le pôle mobilisation insertion. Prenant en compte l'ensemble des problématiques que peuvent rencontrer ces jeunes (santé, logement, situation familiale, absence de qualifications professionnelles...) et intervenant en amont d'un parcours d'insertion, son objectif est de donner des repères au quotidien aux stagiaires, de les remobiliser sur un projet professionnel ou de formation, de les remettre en confiance, notamment à travers des actions collectives. Parmi ces actions, celle de l'atelier mécanique amène ces jeunes à participer à des compétitions d'endurance moto (championnat de France, championnat du monde), au sein de l'équipe moto Yamaha Viltais Experiences, créée par l'association. Une expérience particulièrement formatrice, humainement et professionnellement.

IMPACTS :

- Permettre à des jeunes en rupture d'acquérir des repères, de reprendre confiance en eux, de se mobiliser dans la durée sur un projet.
- Favoriser leur insertion sociale et professionnelle.
- Développer les liens entre les différents acteurs du territoire : professionnels du secteur social, entreprises, bénévoles autour d'un projet exceptionnel : la compétition en sport mécanique de haut niveau.
- Donner une image plus ouverte et inclusive du sport de haut niveau, souvent considéré comme élitiste.

**Consulter la fiche complète de cette action sur www.apriles.net
ou via ce lien : <https://bit.ly/2DRWp2k>**

Apriles : le laboratoire d'innovation de l'Odas

Les partenariats locaux et la cohésion sociale : principaux enseignements

5. Renforcer la mobilisation, autour du bloc communal et de l'État, de l'ensemble des acteurs institutionnels concernés par la cohésion sociale, dont les caisses d'allocations familiales, les Régions et les Départements, ce qui nécessite de valoriser le concept de développement social au sein de leurs missions.

6. Poser le principe de réciprocité du partage de données utiles à l'observation entre les services de l'État et les collectivités locales, mais également entre les collectivités locales et les autres organismes producteurs de données (Caisses primaires d'assurance maladie, caisses d'allocations familiales, etc).
A cet effet, encourager et doter ces acteurs de moyens appropriés pour qu'ils puissent transmettre certaines données territorialisées, aujourd'hui difficilement accessibles (expulsions locatives, délinquance, etc.).

7. Encourager la participation des agents de l'État en contact avec le public (enseignants et policiers notamment) aux instances et projets partenariaux, par exemple en prévoyant des temps dédiés, en sensibilisant au travail en mode projet et en valorisant davantage ces formes d'engagement.

8. Renforcer la légitimité du délégué du préfet et renforcer ses capacités d'agir auprès de toutes administrations déconcentrées de l'État.

9. Poursuivre la simplification, à tous les échelons, des mécanismes de financement par subventions et appels à projets : mise en place de dossiers uniques de demande de subvention entre services et/ou institutions, harmonisation des calendriers, conventions pluriannuelles pour les associations portant des actions récurrentes et structurantes dans les quartiers...

10. Accompagner les petites et moyennes associations et les petites communes, moins dotées en ingénierie pour qu'elles puissent trouver de nouvelles sources de financement.

11. Engager une réflexion sur les modalités de transfert du financement d'actions récurrentes par la politique de la ville et structurantes pour les quartiers prioritaires vers les politiques de droit commun.

12. Clarifier les objectifs des appels à l'innovation, afin que des approches inédites puissent effectivement mieux répondre à l'évolution des besoins sociaux.

DEUXIÈME PARTIE :

VERS DES PRATIQUES LOCALES PLUS TRANSVERSALES

Comme le montre une étude récente de la Cour des comptes⁴², le mouvement de maîtrise des dépenses au sein des collectivités locales, vivement encouragé par l'État ces dernières années, est bien engagé. Mais cette démarche, renforcée par la limitation des crédits de l'État affectés aux collectivités locales a dorénavant des conséquences de plus en plus palpables, comme en témoigne la situation de repli de nombreux Départements aujourd'hui⁴³. En matière de cohésion sociale, les maires s'efforcent de maintenir un haut niveau d'intervention malgré les contraintes qui pèsent de plus en plus sur leur capacité financière. Il est vrai qu'ils ressentent plus que d'autres, du fait de leur proximité avec les habitants, les dangers d'une désagrégation du tissu social. Et ils savent qu'ils sont les mieux placés pour reconstruire dans l'action quotidienne les conditions d'un vivre-ensemble plus exigeant envers tous les habitants. Très présent dans les communes et EPCI de la recherche-action, ce souci de préserver des actions concourant à la cohésion sociale s'accompagne d'une volonté : celle d'adapter les façons d'agir des pouvoirs publics aux spécificités de chaque territoire.

A cet égard, on a pu souvent entendre au cours de la recherche-action que si la réglementation nationale est indispensable pour constituer le socle de droits qui permet à la solidarité de s'exprimer, elle ne doit toutefois pas être un frein à l'initiative des collectivités locales et pour que celles-ci soient efficaces elles doivent pouvoir rechercher une forte implication des habitants dans la construction

⁴² COUR DES COMPTES, « Les finances publiques locales. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. », 2017

⁴³ ODAS, « Dépenses départementales d'action sociale en 2016 : des résultats en trompe-l'œil », *op. cit.*

de relations nouvelles entre générations, entre cultures, entre quartiers... Or pour se développer, ces actions collectives, souvent initiées par le mouvement associatif ou les agents de terrain des administrations, nécessitent le maintien d'une grande proximité avec les habitants, à travers une organisation et des pratiques municipales aptes à favoriser leur implication dans la construction de l'action locale (section I). Elles exigent également la mise en œuvre de processus propices au développement de relations de confiance entre les élus locaux et leurs administrations, ainsi que l'instauration de modes d'action plus fluides (section II).

Section I – L’ambition d’une action publique plus proche des habitants

Le recours à l’action publique locale pour compléter celle de l’État ne peut être utile que s’il s’appuie sur les principes qui fondent la décentralisation. Or on oublie trop souvent que cette dernière est née de la volonté de mieux associer la population à la conception et à la mise en œuvre des décisions la concernant. Lorsqu’un territoire communal est peu peuplé cette aspiration est facilitée. En revanche, dans les grandes villes, une organisation adéquate est nécessaire. C’est ce qui entraîne depuis une trentaine d’années un mouvement de territorialisation dans les grandes communes, qui se matérialise selon des formes et des degrés variés au sein des sites de la recherche-action (I). Mais cela repose aussi par la mise en œuvre de nouvelles pratiques participatives, davantage aptes à favoriser l’implication effective de tous les habitants des quartiers dans la construction du vivre-ensemble (II).

I – Réussir la territorialisation de l’action locale

Considérée comme un gage de pertinence de l’action locale en matière de cohésion sociale, la proximité entre les habitants et les institutions se décline généralement dans trois directions autour de la notion de territorialisation. Elle peut tout d’abord se traduire dans les organigrammes politiques et administratifs pour qu’ils tiennent compte de la diversité des territoires infra communaux, mais en veillant à ne pas enfermer les habitants dans leur quartier, ni se limiter à un découpage purement administratif. D’autant que pour mettre réellement les quartiers au cœur de l’action, la territorialisation doit être pensée comme un levier de développement d’approches plus ascendantes et transversales. Elle doit enfin veiller à maintenir la présence physique et continue des acteurs susceptibles de contribuer à la cohésion sociale des territoires, à l’intérieur de chacun d’eux mais aussi entre eux.

I.1. – Un large consensus sur le principe, une mise en œuvre hétérogène

Dans tous les sites de la recherche-action, l’importance de renforcer les liens de proximité avec les habitants des territoires, notamment les

plus fragiles, est systématiquement soulignée. Pour garantir cette proximité, les communes les plus peuplées territorialisent leurs organisations politiques, voire administratives. Ce n'est en revanche pas le cas des communes de taille moyenne, comme Creil ou Garges-lès-Gonesse, qui n'ont pas souhaité s'engager dans un tel processus. Par ailleurs, il est utile de préciser que la territorialisation ne concerne pas les deux communautés d'agglomération de l'échantillon, pour lesquelles le territoire de référence reste le périmètre intercommunal et les communes qui le composent.

Pour les acteurs rencontrés, le processus de territorialisation vise avant tout à décliner par quartier la stratégie municipale, pour l'adapter au mieux aux besoins de chacun d'entre eux. Au-delà du contrat de ville, cette approche apparaît cependant rarement formalisée dans les documents cadres municipaux, qui traitent de manière indifférenciée l'ensemble du territoire municipal. Toutefois, plusieurs villes de la recherche-action ont fait le choix ces dernières années d'adapter explicitement la stratégie municipale à chaque quartier, que celle-ci soit exprimée dans une approche transversale comme le projet social de territoire, ou dans une approche plus thématique comme le projet éducatif. Ces approches sont d'autant plus souhaitables que la territorialisation se fonde de plus en plus sur une analyse approfondie des besoins spécifiques de chaque quartier, à l'instar de la pratique développée pour les contrats de ville. Bien qu'encore marginale, cette évolution témoigne du renforcement progressif ces dernières années de la dimension politique de la territorialisation.

Le Pacte de cohésion sociale et territoriale de la ville de Bordeaux définit des orientations spécifiques pour les huit quartiers de la ville.

Concernant la territorialisation des responsables politiques, deux types d'approches relatives aux délégations du maire aux élus municipaux ont été identifiées dans les villes de la recherche-action : des adjoints dédiés à des quartiers ou des adjoints dont les responsabilités sont globales sur les quartiers et spécifiques sur une politique thématique.

Au Havre et à Villeurbanne, les adjoints de quartiers exercent exclusivement une délégation territoriale.

À Arras, Clichy-sous-Bois et Strasbourg, tous les adjoints de quartier cumulent systématiquement cette délégation avec une autre, portant sur une politique thématique. A Angers et Bordeaux, seuls certains adjoints de quartiers cumulent cette délégation avec une délégation thématique⁴⁴.

En règle générale, cette territorialisation politique est davantage le fruit de négociations politiques et de considérations opérationnelles que celui de préoccupations stratégiques. Ainsi, les coopérations entre les élus en charge du territoire et les élus en charge d'une politique thématique sont variables au sein d'une même ville, selon les sujets et les quartiers concernés. Dans l'ensemble des communes de l'échantillon ayant créé des délégations politiques territoriales, c'est donc au maire qu'il appartient de mettre en cohérence les options retenues sur le plan général avec leur déclinaison locale, en jouant un rôle d'arbitre en cas de litiges.

« Là où c'est compliqué, c'est qu'un adjoint de quartier n'a aucune direction générale adjointe qui lui est directement rattachée, aucun budget. Son rôle est d'être en concertation permanente avec les adjoints thématiques, pour que les besoins de son quartier soient pris en compte lors de l'élaboration des orientations de chaque politique thématique. [...] Le maire l'a fréquemment rappelé : le seul qui a des droits sur l'ensemble des délégations thématiques, c'est lui. Aucune délégation n'appartient à un élu. C'est vrai dans les deux sens : élus thématiques ou territoriaux. [...] L'important c'est le portage politique. En cas de litige, le maire peut arbitrer en faveur de l'un des deux, voire même d'un autre élu. »

Premier adjoint au maire en charge de l'urbanisme et de la concertation publique, lors d'un échange entre adjoints exerçant une délégation thématique et adjoints exerçant une délégation territoriale - Le Havre, 2016.

⁴⁴ A la différence d'une délégation sectorielle qui couvre un champ d'activité, par exemple la jeunesse, la délégation territoriale n'a pas de champ précis mais s'exerce sur un périmètre infra-communal, en général un ou plusieurs quartier(s). Il s'agit en règle générale d'un pouvoir d'écoute et d'analyse des besoins infra-communaux des habitants pour qu'ils puissent être pris en compte dans les projets municipaux thématiques. Mais dans certaines villes, ce pouvoir est élargi au suivi et au contrôle de l'exécution des décisions municipales, pour veiller à leur adaptation au contexte de chaque quartier.

Ce besoin d'arbitrage apparaît en effet d'autant plus fréquent que, par principe, le maire-adjoint d'un quartier n'a pas d'autorité hiérarchique sur du personnel (fut-il affecté au quartier concerné). Aussi, même lorsque les organigrammes politique et administratif font tous les deux une place explicite à l'approche territoriale, les relations entre les adjoints au maire possédant une délégation de quartier et les équipes affectées à des quartiers méritent d'être précisées.

Au Havre, afin de faciliter leur ancrage et renforcer la transversalité au sein de l'administration, le lien fonctionnel entre les adjoints au maire ayant délégation globale sur un quartier et le délégué de territoire correspondant est formalisé.

À Strasbourg, le lien fonctionnel entre les élus exerçant une délégation de quartiers et les directions de territoires est plus aléatoire. Certains élus de quartiers sont très présents aux côtés des équipes territorialisées, d'autres élus de quartiers entretiennent des relations plus distantes avec les agents affectés à leur quartier.

Sur le plan de l'organisation administrative, les villes d'Angers, Le Havre ou Strasbourg disposent de directions ou de délégations de quartiers. Celles-ci ont pour mission de faire vivre les réseaux locaux de partenaires et de porter des démarches participatives de proximité, en s'appuyant sur une équipe plus ou moins étoffée. Les interactions de ces équipes territorialisées, par nature porteuses d'une dimension transversale, avec les équipes intervenant dans le cadre des politiques publiques thématiques sont variables d'une commune à l'autre⁴⁵.

À Strasbourg, les six directions de territoires de la ville, rattachées à la délégation « aménagement, développement et mobilité », sont des interfaces entre l'action municipale et les quartiers. Elles veillent à la mise en cohérence des projets thématiques avec les besoins identifiés sur les territoires, soutiennent les projets émergents dans les quartiers, animent des instances de participation citoyenne territorialisées (conseils citoyens,

⁴⁵ Pour une vision plus exhaustive des formes de territorialisations adoptées dans chaque site de la recherche-action, voir l'annexe 2.

conseils de quartier) et coordonnent des réseaux locaux de partenaires. Ne disposant d'aucune enveloppe budgétaire propre, les directions de territoires ne peuvent obtenir des financements qu'en coopérant avec les services thématiques.

À Angers, les pôles territoriaux de la ville, rattachés à la Direction générale adjointe (DGA) « Proximité et solidarités », doivent soutenir l'émergence de projets locaux, coordonner les initiatives au niveau des quartiers et faciliter la remontée d'informations et de propositions du terrain.

Par ailleurs, les plus grandes villes de l'échantillon disposent également de mairies de quartier ou de maisons de services publics. Historiquement positionnés sur une offre de services de proximité, conformément à la loi relative à la démocratie de proximité de 2002⁴⁶, ces espaces développent également ces dernières années une fonction d'animation de la vie locale, particulièrement dans les villes qui ne disposent pas de direction de territoire (Bordeaux et Villeurbanne). Enfin, sans mettre en place des directions de quartiers à proprement parler, la ville d'Arras a souhaité s'inspirer des équipes-projets de la politique de la ville pour territorialiser l'action de ses équipes. En 2017, une « équipe pluridisciplinaire de quartier », rassemblant l'ensemble des agents municipaux intervenant sur le quartier Ouest, a ainsi été installée à titre expérimental (voir encadré page 70).

Quelles que soient les configurations retenues localement, les équilibres entre approches territoriales et thématiques demeurent difficiles à trouver. Or, en cas de tension entre ces deux approches, force est de constater que la dimension thématique tend, la plupart du temps, à l'emporter sur la première. Tout d'abord, l'organisation traditionnelle des services correspond à une structuration des politiques publiques fortement marquée par une segmentation par public et par dispositif, dans l'objectif d'offrir des prestations et des services à la population. Ensuite, les équipes portant les enjeux des territoires sont souvent plus petites en termes d'effectifs, plus récentes

⁴⁶ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Equipes pluridisciplinaires de quartier à Arras : une expérimentation de décloisonnement des services animée par les agents de terrain

Afin de renforcer l'interconnaissance et la coopération entre agents municipaux travaillant sur un même quartier, et ainsi mieux répondre aux besoins des habitants, la ville d'Arras expérimente sur son quartier Ouest la mise en place d'une « équipe pluridisciplinaire de quartier ». Combinant la territorialisation transversale d'une partie de ses services et un fonctionnement inspiré des équipes-projets de la politique de la ville, ces équipes rassemblent l'ensemble des agents municipaux intervenant sur un même quartier, quelle que soit la direction à laquelle ceux-ci sont rattachés. En exigeant de l'ensemble des services de la ville une plus grande réactivité et transversalité, l'équipe pluridisciplinaire réinterroge en profondeur le fonctionnement traditionnel de l'administration. Une expérimentation qui pourrait être étendue par la suite aux deux autres quartiers d'Arras.

IMPACTS :

- Renforcement de l'interconnaissance entre agents et de la cohésion inter-services
- Renforcement de la capacité de l'ensemble des agents municipaux intervenant sur le quartier à orienter les habitants vers les services adaptés à leurs besoins et leurs envies
- Renforcement du repérage des phénomènes émergents et de l'observation du territoire
- Valorisation des agents de terrain auprès de leurs hiérarchies et des élus.
- Mise en cohérence des politiques publiques déployées sur le quartier.

**Consulter la fiche complète de cette action sur www.apriles.net
ou via ce lien : <https://bit.ly/2D9TQHh>**

Apriles : le laboratoire d'innovation de l'Odas

et se voient souvent accorder une moindre importance dans l'action administrative quotidienne. C'est pourquoi elles peinent encore à trouver pleinement leur place au sein de l'administration. Pourtant ces équipes de terrain, parfois qualifiées de « provocatrices »⁴⁷ par les villes, méritent d'être davantage valorisées, car elles sont porteuses de dynamiques internes prometteuses.

Mais, plus fondamentalement, l'équilibre entre entrées thématiques et territoriales ne pourra être trouvé que si l'on s'interroge sur la finalité de la territorialisation elle-même. Celle-ci ne recouvre pas seulement l'installation des services municipaux (ou au moins une partie d'entre eux) au plus près des habitants d'un quartier afin de faciliter leur accès, ce qui est de plus en plus souhaitable à un moment où la multiplication des procédures dématérialisées constitue un nouveau frein pour une partie de la population⁴⁸. La territorialisation vise un objectif beaucoup plus large : mieux identifier les besoins pour mieux adapter la réponse apportée aux phénomènes émergents sur les territoires, tout en soutenant davantage les initiatives de la société civile.

Or, si l'ensemble des acteurs s'accordent sur la nécessité d'aller dans cette direction, cette volonté se heurte souvent dans la pratique à la crainte de fragmenter la réponse déployée sur le territoire. A défaut d'une clarification des ambitions de la territorialisation, les élus et agents territorialisés se trouvent confrontés à des injonctions paradoxales, qui fragilisent leur positionnement vis-à-vis de leurs homologues thématiques.

1.2. - La territorialisation, condition nécessaire mais non suffisante

Une autre difficulté de la territorialisation municipale tient à sa difficile articulation avec les découpages géographiques opérés par d'autres institutions. De fait, l'existence de très nombreux échelons territoriaux (quartiers en politique de la ville, quartiers municipaux, territoires administratifs du Département, de la caisse d'allocations familiales,

⁴⁷ *Propos tenus dans le cadre du sous-groupe de travail n°4 de la recherche-action, intitulé « Le territoire comme vecteur de transversalité ».*

⁴⁸ *DEFENSEUR DES DROITS et INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION, « Accueil téléphonique et dématérialisation : le Défenseur des droits et l'INC présentent les résultats d'une enquête mystère », 2016*

de l'agence régionale de santé, etc.) est souvent pointée comme un frein au développement de projets communs. Un constat également valable dans certains sites entre les différents zonages de la politique de la ville, où la carte des réseaux d'éducation prioritaire et réseaux d'éducation prioritaire renforcés et celle des quartiers en politique de la ville ne se superposent pas toujours exactement. C'est d'autant plus regrettable que cela est mal ressenti par les professionnels de terrain, comme le montre ce témoignage d'un responsable d'une unité territoriale d'une caisse d'allocations familiales :

« Notre caisse d'allocations familiales est découpée en cinq territoires sur le Département. [...] Notre unité territoriale est particulièrement atypique parce qu'elle correspond au périmètre de la ville de Bordeaux. Cela constitue un grand confort parce qu'on a la chance d'avoir d'entrée de jeu en face de nous une seule équipe avec les mêmes diagnostics pour bâtir des actions communes. »

Directeur de l'unité territoriale de Bordeaux de la CAF de Gironde.

En outre, la territorialisation peut permettre de déployer des politiques de cohésion sociale plus pertinentes et efficaces. Si elle s'accompagne d'une déconcentration de services, il faut alors veiller à ce que cette organisation ne contribue pas à « enfermer » les habitants dans leur quartier en alimentant involontairement les freins à la mobilité et la tendance au repli sur l'entre-soi. C'est pourquoi certaines villes développent corrélativement des modes de fonctionnement incitant les habitants à se déplacer dans différents quartiers.

Pour encourager la mobilité des jeunes entre les quartiers, Garges-lès-Gonesse construit son programme d'activités dans les structures d'animation jeunesse de manière à ce que chaque structure puisse développer des projets différents de ses voisines, et ainsi attirer des jeunes d'autres quartiers.

De plus, si la subdivision des territoires peut permettre de mieux prendre en compte leurs spécificités, elle peut paradoxalement avoir pour effet de stigmatiser les quartiers les plus défavorisés. C'est pourquoi certaines villes cherchent à renforcer les liens entre

les quartiers en politique de la ville et leur environnement direct (quartiers limitrophes).

La ville d'Arras a pensé le découpage de ses trois grands quartiers municipaux de sorte que chacun accueille au moins un quartier en politique de la ville (QPV) en son sein.

Enfin, la territorialisation ne saurait suffire à provoquer spontanément une meilleure coordination entre toutes les administrations intervenant sur un quartier. En effet, quand des instances partenariales sont mises en place pour essayer de favoriser la coordination, celles-ci sont essentiellement organisées selon une entrée thématique, laissant peu de place à une approche plus transversale à l'échelle des quartiers. C'est pourquoi, sur les quartiers en politique de la ville, les équipes-projets, dont la vocation est de rechercher des synergies locales, apparaissent comme de véritables pionnières, qui inspirent plusieurs villes et communautés d'agglomération⁴⁹.

Certaines instances, structurées en « réseaux d'acteurs » font également le choix de croiser entrée par publics et entrée territoriale pour favoriser l'émergence de synergies locales, à l'instar du Réseau des Initiatives Jeunesse du Valenciennois (voir encadré page 74).

Dans le quartier de Moulins sud, depuis une dizaine d'années, le « groupe des acteurs sociaux », piloté par le responsable du CIAS et du service politique de la ville de Moulins Communauté, favorise la coopération entre acteurs intervenant sur un même quartier. Il réunit aujourd'hui une cinquantaine de membres, dont le Département, le délégué du préfet, le CCAS de Moulins, l'Education nationale, les services jeunesse municipaux, l'Association départementale de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (ADSEA), la Régie de quartier, la mission locale et l'association Viltiaïs.

Généralement organisés de façon informelle, ces espaces partenariaux de proximité sont considérés comme particulièrement utiles par les acteurs de terrain. En effet, non seulement ils facilitent une

⁴⁹ Cf. section II.



Le RIJV : un réseau en faveur des jeunes du Valenciennois

Afin de faire évoluer les pratiques et les actions en direction de la jeunesse sur le territoire du Valenciennois, le Service Technique pour les Activités de Jeunesse (STAJ) du Nord-Artois, association d'éducation populaire, anime un réseau de partenaires locaux. Il s'agit d'améliorer la gouvernance locale de la jeunesse. Ainsi, lors de rencontres régulières, les membres du Réseau des Initiatives Jeunesse du Valenciennois (RIJV) mutualisent et capitalisent leurs pratiques pour apporter une réponse plus adaptée aux jeunes du territoire. Le RIJV veille aussi à valoriser les initiatives locales des jeunes, notamment lors de manifestations publiques.

IMPACTS :

- La collaboration des acteurs jeunesse sur le territoire est améliorée.
- Les acteurs sont plus attentifs aux jeunes, à leurs engagements et à leurs initiatives.
- L'action des jeunes auprès du grand public est valorisée.
- Les échanges entre les jeunes et les professionnels, les élus et entre les jeunes eux-mêmes sur le territoire sont facilités.
- Chaque Festi'Val mis en place a permis la présentation de 75 projets de jeunes en moyenne et a rassemblé des centaines de personnes.
- Les deux Journées des Initiatives Jeunesse ont rassemblé entre 90 et 100 participants à chaque édition.

**Consulter la fiche complète de cette action sur www.apriles.net
ou via ce lien : <https://bit.ly/2WNU6JQ>**

Apriles : le laboratoire d'innovation de l'Odas

meilleure coopération et une meilleure connaissance réciproque des dispositifs mis en place sur le territoire, mais également l'émergence d'une vision plus partagée entre professionnels et bénévoles.

1.3. - L'indispensable présence sociale dans les quartiers

Toutes les villes de la recherche-action disposent de relais directs et variés sur les quartiers : écoles, bibliothèques, médiathèques, espaces culturels, salles d'animations, ou encore crèches. Plusieurs centres communaux d'action sociale (CCAS) cherchent également à assurer ces dernières années la présence, quotidienne ou ponctuelle, des travailleurs sociaux dans les quartiers en politique de la ville.

La Ville de Creil dispose d'un service de médiation qui fonctionne tous les jours de la semaine et du weekend, y compris en soirée.

À Strasbourg, une équipe de travailleurs sociaux de rue est rattachée au CCAS. Sa mission principale est d'assurer une présence dans les espaces publics pour repérer et entrer en contact avec les personnes rencontrant d'importantes difficultés sociales. De plus, deux médiateurs, rattachés à la direction de l'animation urbaine, peuvent également intervenir en soirée auprès des habitants.

Par ailleurs, des centres sociaux sont quasi-systématiquement présents dans les quartiers en politique de la ville et contribuent à l'animation de la vie locale. D'autres outils développés par la politique de la ville sont également perçus comme d'autant plus utiles qu'ils sont capables de s'adapter avec précision aux besoins de chaque territoire, à l'instar des maîtrises d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) et des adultes-relais.

Mais il n'en reste pas moins vrai que la majorité des acteurs rencontrés s'inquiètent de l'affaiblissement de la présence sociale⁵⁰ dans les

⁵⁰ Les auteurs du rapport définissent la présence sociale comme la présence régulière et continue d'acteurs publics ou privés concourant à la cohésion sociale au sein des quartiers.

quartiers, car le danger est grand de voir alors s'y installer des acteurs dont les intentions sont contraires aux valeurs républicaines mais dont les discours peuvent séduire des jeunes en butte à l'absence de perspective. Cette inquiétude est ravivée par l'évolution récente de la prévention spécialisée, dont certains Départements ont même été jusqu'à supprimer le financement. Ainsi, si quelques sites ont connu une stagnation ou une très légère augmentation des effectifs de la prévention spécialisée sur leur territoire, comme Arras, la plupart sont confrontés à une diminution du nombre de professionnels ces dernières années, ou encore à une réduction de leurs horaires d'intervention.

À Valenciennes Métropole, plusieurs villes et associations ont été touchées par une diminution du montant des subventions départementales, en matière de prévention. Ainsi, huit postes ont été supprimés et une association de prévention spécialisée a récemment vu son public cible passer de 13-21 ans à 11-18 ans.

À Garges-lès-Gonesse, le nombre d'éducateurs spécialisés a été divisé par trois sans réduire le périmètre d'intervention du club de prévention.

Plusieurs associations de prévention spécialisée ont par ailleurs été invitées par les Départements à recentrer leurs interventions vers un public plus jeune, allant de la préadolescence à la majorité ou aux 21 ans. Ce recentrage vise à mieux répondre à l'émergence de fragilités accrues chez les collégiens, voire les enfants, exposés de manière de plus en plus précoce aux risques de décrochage et de marginalisation⁵¹. Elle montre aussi le souci des Départements de renforcer l'ancrage de la prévention spécialisée dans le dispositif de l'aide sociale à l'enfance.

Ces dernières années, le Havre a subi une baisse importante du nombre d'éducateurs présents dans ses quartiers à la suite de la diminution des subventions attribuées aux associations de prévention spécialisée par le Département de Seine-Maritime. La mission des éducateurs a également évolué pour se limiter

⁵¹ COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES DE L'ASSEMBLEE NATIONALE, « Rapport d'information en conclusion des travaux de la mission sur l'avenir de la prévention spécialisée », 2017

aux moins de 21 ans, correspondant aux tranches d'âges de l'aide sociale à l'enfance.

Cette orientation présente cependant un risque car elle remet en cause le principe de prise en charge des jeunes en détresse, quel que soit leur âge. Surtout, elle peut conduire à une restructuration des modes d'intervention des éducateurs spécialisés sur des horaires moins atypiques. Or la présence de ces professionnels sur des temps où la vie sociale se ralentit et où le contrôle social se réduit est jugée comme essentielle pour prévenir l'émergence de multiples transgressions et l'accroissement de temps et d'espaces de non-droit.

L'implantation de la prévention spécialisée est indiscutablement aujourd'hui en régression et de plus en plus hétérogène au sein des sites de la recherche-action comme au niveau national, y compris dans les quartiers en politique de la ville. La jurisprudence récente de la Cour administrative d'appel de Nantes a confirmé la prévention spécialisée comme une compétence obligatoire des Départements au titre de l'aide sociale à l'enfance⁵². Mais cette décision ne clarifie pas la place de la prévention spécialisée dans une démarche plus large de protection de l'enfance et de la jeunesse, ni le niveau d'engagement attendu des Départements en la matière.

Si la prévention spécialisée ne parvient pas toujours à faire valoir son impact sur un territoire, son repli provoque toujours de grandes difficultés. Mais surtout, les acteurs de terrain rencontrés dans le cadre de la recherche-action reconnaissent tous que, quand la prévention spécialisée est bien organisée, elle peut apporter une connaissance précieuse de la vie sociale et des usages des habitants de ces territoires, essentielle pour définir des politiques de prévention efficace. C'est d'ailleurs pour cette raison que plusieurs villes et EPCI de la recherche-action ont décidé de compenser au moins partiellement les diminutions des subventions départementales par le biais de financements complémentaires. De fait, cette implication financière leur permet de participer à la définition des objectifs et des programmes d'intervention des équipes de prévention spécialisées.

⁵² COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE NANTES, « Arrêt n°15NT01292 du 21 juin 2017, Département du Loiret c/Association Aidaphi », 2017

Suite à la disparition d'un des deux clubs de prévention spécialisée intervenant sur son territoire (dont 80 % est inscrit en politique de la ville), la ville de Garges-Lès-Gonesse a soutenu en 2017 l'implantation d'un club intervenant jusqu'alors dans le Département voisin.

Tendance conjoncturelle, la plus grande implication du bloc communal dans la prévention spécialisée, tant dans la détermination des objectifs prioritaires que dans son financement, pourrait permettre de parvenir à plus long terme au renforcement indispensable des coopérations entre le bloc communal et le Département. En effet, la prévention spécialisée ne pourra être un bon outil de prévention que si elle s'inscrit dans une stratégie concertée entre ces deux acteurs : si l'aide sociale à l'enfance est une compétence du Département, la protection de l'enfance (dont le Département est chef de file) est nécessairement une compétence partagée entre le Département et les communes⁵³. Celles-ci disposent de nombreux leviers pour concourir au bien-être des enfants et des jeunes et au soutien des familles. A cette condition, la prévention spécialisée, aux côtés des autres acteurs assurant une présence sociale, pourra mieux apporter sa contribution en étant davantage coordonnée avec l'ensemble des outils de prévention et de promotion du lien social.

II - Mieux impliquer les habitants dans les territoires

Agir sur la cohésion sociale ne peut se faire sans une mobilisation active des habitants. Cependant, si la dynamique de la participation est intégrée dans les dispositions réglementaires et les pratiques locales de manière croissante ces dix dernières années, les acteurs locaux observent que celle-ci ne touche souvent qu'une faible proportion de la population. C'est pourquoi les villes et les EPCI de la recherche-action cherchent aujourd'hui à diversifier leurs espaces participatifs pour faciliter l'expression de l'expertise d'usage de tous

⁵³ A ce sujet, voir les constats et les propositions de l'Odas portés dans le cadre des 10e Assises de la protection de l'enfance qui se sont tenues les 3 et 4 juillet 2017 à Paris, disponibles dans LE BULLETIN DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE, « Synthèse des 10e Assises nationales de la protection de l'enfance », Numéro Spécial, décembre 2017 et LE JOURNAL DES ACTEURS SOCIAUX, « Cahier Spécial "Assises de la protection de l'enfance" », no 219, septembre 2017

les habitants. Par ailleurs, l'évolution des formes d'engagement collectif invite les communes à rechercher de nouvelles réponses plus adaptées. En tout état de cause, pour s'appuyer davantage sur les capacités des habitants, la transformation des pratiques et postures professionnelles est indispensable.

II.1. – Une diversification des modes de participation des habitants

Dans toutes les villes et les EPCI de la recherche-action, de nombreuses instances participatives sont mises en place. Elles privilégient la plupart du temps une entrée par public ou par politique publique: conseil des sages, conseil municipal des jeunes, conseil de résidents étrangers, conseil de développement, etc. Chaque ville compte également une ou plusieurs instances de concertation par quartier.

Or cette prolifération d'instances fait rarement l'objet d'évaluation, bien que les rares analyses qualitatives engagées par quelques villes sur leur fonctionnement en montrent l'impact limité. En effet, l'émergence d'une gouvernance plus partagée avec les habitants nécessite de se faufiler entre deux écueils: offrir aux habitants une sorte d'exutoire qui ne débouche sur rien d'autre que la défense d'intérêts immédiats ou, inversement, susciter du débat pour justifier des choix déjà arrêtés, avec le risque que les habitants se lassent de fausses concertations et se sentent instrumentalisés.

Ce défi d'équilibriste est exprimé par la plupart des responsables des villes de la recherche-action. Selon les témoignages recueillis, les instances peuvent néanmoins produire des contributions utiles à condition de pouvoir attirer et conserver une grande diversité d'habitants. A cet égard, la création des conseils citoyens⁵⁴ a le mérite d'avoir recherché une meilleure représentation des habitants des quartiers en politique de la ville, et particulièrement de ceux qui se tiennent habituellement en retrait des instances de participation. Plus spécifiquement, la désignation des membres des conseils citoyens par tirage au sort a eu des effets positifs, surtout lorsqu'elle

⁵⁴ En effet, si l'existence d'un conseil de quartier est obligatoire pour les communes de plus de 80 000 habitants, plusieurs villes de taille inférieure en animent également, à l'instar de Garges-lès-Gonesse et de Creil.

s'est effectuée sur la base de l'adresse de résidence (liste fournie par les bailleurs sociaux) plutôt que sur la base des listes électorales (excluant par nature les personnes les plus éloignées des espaces citoyens et les personnes de nationalité étrangère). En effet, cette première option, qui n'a été retenue que dans quelques communes de la recherche-action (notamment Clichy-sous-Bois), permet de toucher un public beaucoup plus large. Et concrètement, les entretiens conduits sur le sujet font état d'une réelle diversification des participants par rapport aux instances traditionnelles.

De plus, afin de faciliter leur prise de parole, les habitants membres des conseils citoyens ont bénéficié de formations thématiques mais également de formations destinées à leur transmettre les compétences nécessaires à un fonctionnement relativement autonome⁵⁵. Un accompagnement qui permet aux acteurs chargés de soutenir ces instances depuis deux ans de témoigner du temps nécessaire pour qu'une dynamique de groupe puisse conduire à une production utile.

À Arras, les trois conseils citoyens et leurs membres sont associés étroitement à divers lieux d'échange et de décision depuis 2017, dont le comité de pilotage du contrat de ville. Selon la Directrice Générale adjointe de la Vitalité et de la Cohésion Sociales, leur présence dans ces instances engendre une dynamique nouvelle, en obligeant les représentants institutionnels à adapter leur discours et leurs réponses aux demandes et propositions des habitants.

Pourtant, en imposant une instance relativement standardisée, les conseils citoyens ont parfois suscité des difficultés faute d'avoir su tenir compte de l'existant. En effet, si l'existence d'un conseil de quartier est obligatoire pour les communes de plus de 80 000 habitants, plusieurs villes de taille inférieure en animaient également sur une base volontariste, à l'instar de Garges-lès-Gonesse et de Creil. Pour se mettre en accord avec la loi, les communes de l'échantillon

⁵⁵ C'est d'ailleurs pour répondre à cet enjeu central que le CGET a délégué 7 millions d'euros à la formation des conseillers citoyens en 2016 (dont 2 millions d'euros alloués à l'École de la rénovation).

ont donc développé plusieurs stratégies. Certaines ont fait le choix de supprimer les conseils de quartiers dans les territoires où un conseil citoyen a été créé. D'autres villes ont fait le choix inverse, en conservant le conseil de quartier, sans que les articulations entre ces deux instances soient toujours très lisibles. Par ailleurs, quelques villes, à l'instar de Villeurbanne, se sont inspirées des modalités de désignation des membres (tirage au sort) et des conditions de participation des élus dans les conseils citoyens pour faire évoluer l'ensemble de leurs conseils de quartier.

Si l'introduction des conseils citoyens a donc pu produire des dynamiques nouvelles, elle a aussi contribué à la multiplication des instances participatives, avec le risque de diminuer l'influence de chacun et d'essouffler les habitants sollicités par plusieurs démarches participatives.

À Arras, dix-sept instances participatives sont soutenues par la ville en 2016. Pour répondre au besoin de coordination entre ces instances, un « comité de synergie » a été créé en 2017.

Par ailleurs, bien qu'elles puissent parfois produire des résultats probants, les acteurs rencontrés ont témoigné des limites inhérentes à toutes les instances participatives. Parmi les difficultés soulevées lors des entretiens et des groupes de travail, le formalisme plus ou moins marqué de ces espaces d'expression a été souvent cité comme un frein, dans la mesure où il peut engendrer ennui et intimidation. De plus, ces instances exigent des habitants qu'ils s'adaptent à l'administration, en se familiarisant avec le vocabulaire technique et les règles de l'action publique. En outre, le choix du lieu et celui des horaires sont des éléments non-négligeables de leur accessibilité. Ce regard mitigé porté sur les instances participatives conduit l'ensemble des villes et EPCI de la recherche-action à diversifier les modes de recueil de l'expression des habitants ces dernières années, pour remplacer ou compléter l'existant.

Constatant la faible attractivité et la difficulté d'animation de son comité d'usagers, le CCAS d'Angers a fait le choix de dissoudre cette instance en 2015, au profit de consultations ad hoc sur chaque nouveau projet.

Cette recherche de diversification se traduit également par le développement de logiques « d'aller vers », non seulement là où vivent les personnes (pieds d'immeubles) mais également dans les lieux qu'elles fréquentent (espaces publics, écoles, crèches, centres sociaux, etc.). A cet égard, les professionnels impliqués dans les opérations d'aménagement urbain possèdent souvent une expertise précieuse, qu'il serait intéressant de mobiliser dans d'autres politiques publiques.

À Strasbourg sur la place du Tribunal, la direction de territoire a lancé une consultation mobile des passants par le biais d'un stand de rue autour de la question « la place, vous la rêvez comment ? ». Organisée avec les membres du conseil de quartier, cette consultation avait pour objectif de développer une approche simple à destination de l'ensemble des personnes fréquentant cet espace public sur différents horaires (fin de matinée, sortie de l'école, soirée).

Sur un autre registre, plusieurs villes de la recherche-action, dont Bordeaux et Creil, développent depuis quelques années des « marches exploratoires de femmes », qui visent à réaliser un diagnostic avec un groupe de résidentes sur les situations non sécurisantes pour les femmes en milieu urbain et à renforcer ainsi leur appropriation de l'espace public⁵⁶.

La recherche-action a également permis de mesurer l'impact de certaines concertations menées dans le cadre d'opérations urbaines majeures sur les dynamiques de quartier, y compris des années plus tard, à l'instar de l'expérience menée sur le quartier Danton au Havre (voir encadré page 83).

II.2. - Une adaptation nécessaire à la multiplicité des formes d'engagement collectif

Autre vecteur de participation, les associations sont aujourd'hui confrontées dans plusieurs sites à l'affaiblissement du bénévolat,

⁵⁶ Consulter la fiche réalisée par l'agence Apriles sur les marches exploratoires : <https://bit.ly/2UACCK8>

La rénovation du quartier Danton au Havre : quand habitants et professionnels construisent ensemble l'avenir d'un quartier

Afin de mettre les habitants au cœur du projet de requalification du quartier Danton (centre ancien), la Ville du Havre mène entre 2011 et 2015 une expérimentation participative associant citoyens, services et élus. Pendant trois ans, les habitants sont associés à chaque étape du projet, de la conception à la préfiguration des futurs équipements. En parallèle, ils contribuent à faire vivre leur quartier par la mise en place de nombreuses animations à la fois conviviales et engagées. Du côté de la Ville, l'objectif est double : développer de nouvelles manières de faire avec les habitants et construire avant tout le futur quartier sur la promotion du lien social. Une approche qui transforme progressivement les relations traditionnelles entre services et habitants et permet de faire évoluer le regard des élus et des professionnels sur la place à donner aux citoyens dans la construction de l'action publique locale.

IMPACTS :

- Les premiers résultats de la concertation ont confirmé aux élus et services la forte expertise et l'envie des habitants de s'impliquer sur des projets locaux d'aménagement. En miroir, les habitants ont pu prendre conscience de l'important travail fourni par les services au quotidien.
- Le portage en simultané des volets social et urbain du projet a permis de réconcilier le temps des habitants avec celui des services.
- Les marges d'expérimentation laissées à la mission de concertation ont permis aux services de travailler en transversalité autour d'une approche en mode projet, de mieux se connaître et de répondre plus efficacement aux besoins des habitants.
- La fusion entre la Fabrique et la salle d'animation municipale permet de maintenir le lien créé entre les habitants et les services, ainsi que de poursuivre, bien qu'à moindre échelle, la construction citoyenne du projet

**Consulter la fiche complète de cette action sur www.apriles.net
ou via ce lien : <https://bit.ly/2BeLnSL>**

Apriles : le laboratoire d'innovation de l'Odas

dont la pyramide des âges est vieillissante⁵⁷. Il faut donc veiller à ne pas décourager les responsables associatifs qui ont largement déploré la faible coordination entre les différents financeurs, y compris parfois entre services d'une même institution, ce qui les contraint à gérer de multiples dossiers pour une même action. Ce constat concerne particulièrement les associations de taille modeste, essentiellement composées de bénévoles, qui n'ont ni le temps, ni la formation nécessaires pour mener à bien le délicat exercice des demandes de subvention et des comptes rendus d'action.

« En tant que président, ma grande difficulté est d'avoir affaire à des interlocuteurs qui sont payés à plein temps pour gérer des dossiers, et qui ne comprennent pas que les responsables associatifs (bénévoles) ne puissent pas toujours être réactifs en temps et en heure. Ce n'est pas mon métier, à moi, de remplir des dossiers de subvention. »

Président d'un club sportif à Garges-lès-Gonesse

C'est d'autant plus regrettable que, de l'avis de la plupart des acteurs de terrain interrogés, les associations locales contribuent fortement à la qualité du vivre-ensemble par leur dynamisme et leur créativité. Il s'agit souvent d'associations à but culturel ou d'ordre culturel. Et dans ce cas, si certaines peuvent prôner un repli communautaire, d'autres concilient leur appartenance religieuse à leur attachement républicain.

À Garges-lès-Gonesse, des jeunes interrogés ont une vision très positive de ces associations, dans lesquelles ils sont impliqués pour des actions de solidarité (aide aux devoirs par exemple) et de promotion du lien social (comme des événements multiculturels), qu'elles soient laïques ou religieuses.

Par ailleurs, les formes d'engagement elles-mêmes tendent à se diversifier, comme en témoigne l'augmentation des collectifs

⁵⁷ S'il s'agit d'une réalité dans plusieurs sites de la recherche-action, ce constat ne saurait néanmoins être généralisé trop rapidement. En effet, une récente enquête estime qu'un quart de la population française donne plus ou moins régulièrement de son temps à une association en 2016, et le fait associatif tend à augmenter, en particulier chez les jeunes. (source : RECHERCHES & SOLIDARITES, « La France bénévole 2017 (diaporama de présentation) ». », 2017)

d'habitants ces dernières années dans plusieurs villes de l'échantillon. Ces groupes se constituent sur un quartier et interviennent sans toutefois posséder de personnalité juridique. Alors même qu'ils peuvent porter des initiatives utiles, l'absence de forme juridique de ces groupes limite les possibilités de soutien par les acteurs institutionnels.

À la suite des attentats de janvier 2015, le « collectif 11 » d'Arras a favorisé le développement d'un dialogue interreligieux autour des valeurs républicaines, en réunissant des ligues, des associations et des personnes intéressées à titre individuel. Mais il a refusé de constituer une structure dotée de la personnalité morale afin d'éviter de dénaturer la démarche.

Cette évolution nécessite donc de repenser les modalités du soutien public. Tout comme pour les associations, ce soutien pourrait prendre par exemple la forme d'une mise à disposition par la collectivité de moyens humains et matériels. Ainsi, à Creil, un groupe de citoyens issu du conseil de quartier propose et met en œuvre depuis 2015 des actions de sensibilisation aux respects de règles du vivre-ensemble, d'amélioration du cadre de vie et de mise en lien des habitants. Spontané et peu structuré, ce groupe bénéficie de l'aide matérielle et logistique de la ville et pourra s'appuyer sur la mise en place d'un budget participatif à partir de 2018 (voir encadré page 86).

Pourtant, lors des entretiens, les professionnels concernés ont fait état de leur malaise devant une contradiction qu'ils doivent gérer : ils sont chargés de soutenir les initiatives locales émergentes mais les normes administratives ne permettent pas de mobiliser facilement les moyens nécessaires. Lorsqu'il existe, le Fonds de Participation des Habitants (FPH), malgré sa modestie, représente selon eux un outil précieux pour soutenir directement l'innovation et la capacité d'action des habitants des quartiers, en raison de sa grande souplesse.

Il ressort de l'ensemble de ces expériences locales que le développement d'espaces d'expression des habitants plus souples permet effectivement de toucher des profils d'habitants plus variés.



« Bien vivre ensemble dans son quartier » à Creil : des habitants s'engagent pour transformer leur quartier

Afin de répondre aux problèmes du quotidien, mais également de créer du lien sur un quartier traditionnellement considéré comme peu investi par ses habitants, un groupe de citoyens issus du conseil de quartier Jaurès-Gare de Creil, baptisé « Bien vivre ensemble dans son quartier », propose et met en œuvre des actions concrètes depuis 2015. Il intervient à la fois sur des enjeux liés au cadre de vie (problèmes de voisinage, propreté du quartier, incivilités), mais développe également des initiatives visant à renforcer le sentiment d'appartenance au quartier chez les habitants. Une démarche soutenue par la Ville de Creil, qui accompagne le groupe de travail par le biais de formations, d'outils et de ressources permettant à celui-ci de monter en compétence et de réaliser ses projets.

IMPACTS :

- Un changement de relation entre les habitants et les services municipaux.
- Une dizaine de fiches projets destinées à améliorer la vie quotidienne des habitants du quartier ont été élaborées et sont en cours de mise en œuvre.
- Une amélioration du bien vivre-ensemble sur le quartier : les habitants du quartier sont davantage impliqués dans la promotion du bien vivre-ensemble, notamment les enfants qui sont sensibilisés à la mémoire du quartier et aux enjeux du développement durable.
- Une diminution perceptible des incivilités sur le quartier.

**Consulter la fiche complète de cette action sur www.apriles.net
ou via ce lien : <https://bit.ly/2DT6jRd>**

Apriles : le laboratoire d'innovation de l'Odas

« Ce que je retiens de nos espaces participatifs, c'est que plus c'est souple, plus les habitants viennent ».

Directrice de la Vie Sociale des Territoires du Havre

Pourtant, si de nombreuses expériences riches d'enseignements ont été rapportées par les acteurs locaux lors des entretiens, celles-ci sont souvent peu connues et valorisées, y compris en interne. En effet, les espaces de partage d'expériences en la matière sont rares, voire inexistantes. Lors d'ateliers menés avec des agents de terrain concernés dans plusieurs communes, la création de tels espaces a pourtant été pointée comme une clé essentielle pour essaimer ces expériences participatives, ainsi que pour contribuer à la montée en compétence des professionnels chargés de les mettre en œuvre.

II.3. - La construction d'une relation plus équilibrée entre les habitants et les administrations

Si la diversification des modes de recueil de l'expression des habitants et le soutien aux nouvelles formes d'engagement collectif est indispensable, ces évolutions ne sauraient suffire à répondre au constat inquiet de l'ensemble des villes et EPCI de la recherche-action : les services des collectivités ne parviennent plus à toucher une part croissante de la population, y compris parmi les personnes les plus fragiles. Or le travail préventif nécessite de connaître, a minima, les publics fragilisés. De ces constats est née une plus grande détermination à comprendre les causes de cet éloignement chez les élus et les professionnels rencontrés.

« Sur notre territoire, il y a 22 % de personnes précaires et seulement 12 % touchées par l'action publique : nous devons aller vers les autres ».

Adjointe au Maire en charge des affaires sociales, le Havre

« On butte sur une réelle difficulté [...] : comment parvient-on à donner l'information à ceux qui ne viennent pas dans nos structures ? »

Directrice jeunesse, Villeurbanne

En première analyse, la manière dont les villes et EPCI s'adressent aux habitants apparaît déterminante. Ainsi, plusieurs professionnels de première ligne ou habitants constatent que les documents administratifs sont inadaptés pour une partie de la population. Sous réserve que le courrier leur parvienne effectivement, la compréhension de l'écrit n'est pas facilement accessible pour tous, qui plus est lorsque les documents comportent du vocabulaire spécialisé. Il peut en être de même pour les courriers adressés par messagerie électronique.

À Clichy-sous-Bois, les professionnels intervenant dans le cadre de l'accompagnement social des familles constatent qu'il n'est pas rare que les adresses mails, ouvertes spécialement pour constituer un dossier accessible en ligne (par exemple pour la caisse d'allocations familiales), ne soient pas consultées régulièrement par les familles, provoquant la suspension d'allocations et donc des ruptures de droits.

Pour réduire cette difficulté, les professionnels ont aussi fait part de l'utilité de la démarche « facile à lire et à comprendre » (ensemble de règles d'écriture destinées à rendre les documents officiels accessibles à tous, encore peu développées⁵⁸). Ils ont aussi évoqué l'utilisation d'autres vecteurs de communication. Par exemple, les pages animées sur les réseaux sociaux par les villes et EPCI pourraient permettre, selon certains témoignages, de toucher plus facilement les adolescents et les jeunes adultes. Mais celles-ci sont cependant souvent portées par le service communication de la collectivité, davantage dans une logique de promotion d'événements locaux que dans une logique d'information des habitants sur l'action quotidienne des services municipaux et/ou intercommunaux. C'est pourquoi certains sites vont plus loin dans l'utilisation des nouveaux médias.

En 2017, la ville de Garges-lès-Gonesse a lancé une webTV sur laquelle elle anime un journal vidéo hebdomadaire sur les actualités de la ville et les services disponibles⁵⁹.

⁵⁸ NOUS AUSSI et UNAPEI, « L'information pour tous. Règles européennes pour une information facile à lire et à comprendre. », 2009

Restreinte aux seuls moyens de communication numérique, le développement d'une plus grande médiation de l'information disponible sur le territoire municipal continue cependant d'exclure une partie de la population. En effet, plus d'un quart des Français se sent peu à l'aise avec les outils numériques, voire ne possède pas d'accès à internet, en particulier les retraités et les personnes les moins diplômées⁶⁰. C'est pourquoi plusieurs villes et EPCI soutiennent des associations spécialisées dans des démarches « d'aller vers ».

À Villeurbanne et Clichy-sous-Bois, l'association Voisin Malin s'appuie sur des « habitants-ressources » pour aller à la rencontre des autres et favoriser la diffusion d'informations utiles⁶¹.

Parallèlement, des initiatives cherchant à créer de nouvelles relations entre acteurs publics et habitants, en s'appuyant davantage sur les capacités d'action de ces derniers, tendent à émerger ces dernières années. L'implication des habitants dans la transformation physique de leur cadre de vie (construction d'équipements, intervention sur les espaces verts, etc.) en est la forme la plus développée. Ainsi, au Havre, à l'occasion de la requalification du quartier Danton, des ateliers de préfiguration des futurs espaces publics et un festival mettant en valeur l'histoire du quartier pour animer cette concertation ont été réalisés avec les habitants. Dans la même logique, le centre socioculturel et l'Eurométropole de Strasbourg se sont appuyés sur l'expertise et l'engagement des jeunes du quartier de l'Elsau (quartier en politique de la ville) pour réaliser une aire d'entraînement de street workout (voir encadré page 90).

Enfin, la transformation collective d'espaces communs est aussi un prétexte de mobilisation citoyenne fréquemment employé dans le cadre de la Journée citoyenne, qu'une commune de la recherche-action met en œuvre depuis quatre ans (Angers), et que deux autres communes envisagent de mettre en œuvre (Arras et Le Havre).

⁵⁹ Pour consulter la webTV : <http://www.villedegarges.fr/gargestv>

⁶⁰ GIS M@RSOUIIN, « Premiers résultats de l'enquête Capacity sur les usages numériques des Français. », 2017

⁶¹ Consulter la fiche complète de cette action sur www.apriles.net ou via le lien : <https://bit.ly/2RCwY8i>



Quartier de l'Elsau à Strasbourg : quand le sport muscle l'initiative des jeunes

Afin de favoriser l'insertion de jeunes du quartier de l'Elsau, le centre socioculturel et l'Eurométropole de Strasbourg ont encouragé leur initiative de construire une aire d'entraînement de street workout. En s'appuyant sur leur expertise d'usage, les acteurs locaux et les jeunes ont pensé ensemble le mobilier et les conditions de mise en œuvre du projet, tant et si bien que les agrès ainsi créés sont désormais commercialisés et mis en place dans plusieurs autres villes. Une action qui contribue à faire évoluer le regard des jeunes sur les professionnels et inversement, mais aussi à permettre au quartier jusqu'ici enclavé de rayonner dans la métropole.

IMPACTS :

- Entre 2014 et 2017, le nombre de pratiquants du street workout à l'Elsau est passé d'une dizaine à plus de cent jeunes.
- Une démarche de co-construction qui porte ses fruits.
- Les jeunes sont responsabilisés. Leurs savoirs et leur expertise d'usage sont reconnus.
- Grâce à une pratique régulière du sport, un impact positif sur la santé des jeunes est constaté.
- L'image des jeunes et des professionnels est améliorée de part et d'autre.
- L'aire de street workout contribue au désenclavement et au rayonnement du quartier.

**Consulter la fiche complète de cette action sur www.apriles.net
ou via ce lien : <https://bit.ly/2D7I5SL>**

Apriles : le laboratoire d'innovation de l'Odas

Mais la mise en œuvre plus systématique de ce type de démarche nécessite un profond changement de posture de l'administration pour qu'elle mette son expertise technique au service des capacités et des initiatives des habitants. Une telle transformation ne peut être envisageable sans une forte volonté politique de penser autrement les relations avec les habitants.

C'est d'ailleurs ce que montre la dynamique engagée depuis 2014 à Angers autour du « principe de réciprocité », sous l'impulsion du maire et de l'équipe municipale. Ce principe s'appuie sur une réappropriation du sens premier de la notion « d'assistance » qui, « loin d'inscrire les individus dans une logique de dépendance, entendait mobiliser la solidarité de la société dans son ensemble pour rendre, avec leur concours, leur dignité aux personnes en situation de détresse⁶²». Il s'agit de préserver la dignité et l'estime de soi des personnes aidées, en leur permettant de valoriser leurs compétences et leurs idées plutôt que de les réduire à un rôle de « demandeurs ».

Une première expérience basée sur le principe de réciprocité a été mise en place à Angers sous la forme d'un « permis citoyen ». Ce dispositif offre aux jeunes une aide financière pour obtenir leur permis de conduire et la possibilité de réaliser un engagement solidaire dans un service municipal ou une association locale. Un premier bilan de cette expérimentation, mené en 2016 avec les bénéficiaires, met en évidence de nombreux effets positifs, dont la fierté des jeunes d'avoir pu être utiles à des actions qu'ils avaient choisies et le sentiment d'être dans une relation plus équilibrée avec la commune⁶³.

Depuis cette première expérimentation, les élus et les agents du CCAS ont cherché à affiner cette définition, en lien avec leurs partenaires et leurs usagers. En effet, cette nouvelle approche globale ne saurait être réduite à une logique de contrepartie : elle cherche avant tout à permettre à tous les habitants de valoriser, voire de se découvrir, des compétences utiles à la vie locale. Avec pour ambition

⁶² CCAS D'ANGERS, « Traduction du principe de réciprocité dans les politiques d'action sociale. Note de lancement. », 2016

⁶³ Consulter la fiche complète de cette action directement en ligne : <https://bit.ly/2D7I5SL>

de créer du lien social entre des personnes motivées par une même volonté d'engagement ou des centres d'intérêt similaires (voir encadré p. 93). Autrement dit et plus globalement : elle cherche à développer la citoyenneté de chacun.

Concrètement, cette approche implique une profonde transformation du rôle des professionnels. Il ne s'agit plus seulement de proposer d'éventuelles réponses aux besoins exprimés par les personnes, mais également de susciter et de permettre une plus grande implication de celles-ci dans la vie locale, selon leurs capacités et leurs envies. Pour s'enraciner dans les pratiques, l'expérience d'Angers, initiée en 2014, montre que ce changement de culture nécessite d'y consacrer du temps et de la pédagogie et de s'appuyer sur des formations, voire des co-formations organisées avec des groupes mixtes composés d'élus, de professionnels et d'habitants. Dans la même logique, cette évolution des pratiques professionnelles doit pouvoir s'appuyer sur des espaces d'échange d'expériences, mais aussi de doutes, entre pairs. Et cela implique bien évidemment que le fonctionnement des organisations soit adapté à un tel changement, et perméable aux initiatives et aux propositions des habitants et des agents de terrains.

Au CCAS d'Angers, élus, agents, partenaires et usagers cultivent « l'engagement solidaire »

Afin de renouveler les politiques publiques en valorisant mieux les compétences et les idées de leurs usagers, les élus de la Ville d'Angers (150 000 habitants) décident en 2014 d'introduire le « principe de réciprocité » dans la mise en œuvre des politiques sociales. Appliqué aux politiques sociales, ce principe est dans un premier temps confronté à de nombreuses craintes et interrogations chez les professionnels. A l'issue d'un travail de co-construction de plus d'un an ayant associé les élus, les agents du CCAS, les partenaires institutionnels et associatifs, les usagers et les habitants, ce principe s'affine sans perdre son ambition initiale et devient une démarche de promotion de « l'engagement solidaire » ouverte sur la ville venant réinterroger en profondeur la relation entre professionnels et usagers.

IMPACTS :

La concertation menée entre 2016 et 2017 a permis :

- La validation des principes fondateurs du nouveau règlement d'aide facultative du CCAS.
- L'appropriation du « principe de réciprocité » par les professionnels et son évolution progressive vers une démarche « d'engagement solidaire », reposant sur des valeurs partagées par l'ensemble des contributeurs à cette réflexion (professionnels, élus, partenaires, usagers).
- L'amorce d'une évolution du regard porté par les professionnels et les élus sur les usagers des politiques sociales.
- Le lancement d'une expérimentation autour d'un « comptoir citoyen » destiné à favoriser l'engagement de tous les Angevins.

**Consulter la fiche complète de cette action sur www.apriles.net
ou via ce lien : <https://bit.ly/2S7Qu1S>**

Apriles : le laboratoire d'innovation de l'Odas

Proximité avec les habitants et cohésion sociale : principaux enseignements

13. A l'échelle municipale, privilégier un découpage infra-communal qui favorise l'intégration des quartiers en politique de la ville aux côtés des autres quartiers municipaux à l'instar du découpage retenu par la Ville d'Arras.

14. Créer ou développer des espaces d'échange pluridisciplinaires entre l'ensemble des acteurs intervenant sur un même quartier, en s'inspirant du fonctionnement des équipes-projets de la politique de la ville, afin de croiser les logiques thématiques et les logiques territoriales.

15. Poursuivre la recherche de la convergence des critères de zonage de la géographie prioritaire de la politique de la ville avec ceux des autres ministères, conformément au récent rapport d'information des sénatrices Mmes Annie Guillemot et Valérie Létard.

16. Veiller à la diffusion de modes plus variés de recueil de l'expression des habitants (format, investissement nécessaire, temporalité) et favoriser les rencontres avec les habitants, là où ils vivent, dans les lieux qu'ils fréquentent et selon des horaires adaptés.

17. S'appuyer sur l'expertise des professionnels qui ont l'habitude du contact avec les habitants, comme les centres sociaux ou les professionnels chargés de la gestion urbaine de proximité.

18. Consolider le soutien à la formation et à l'accompagnement vers l'autonomie des conseils citoyens.

19. Adapter la communication administrative pour qu'elle soit plus accessible et compréhensible par tous les habitants, en diversifiant les supports de diffusion (papier, numérique, transmission orale, graphisme) et en excluant les termes trop techniques.

20. Maintenir et étendre la présence sociale dans les quartiers, en évitant notamment l'affaiblissement des équipes de prévention spécialisée. Réaffirmer

la nécessité du financement de la prévention spécialisée par les Départements, tout en encourageant l'implication systématique des villes, ou le cas échéant des EPCI, dans la définition des priorités et le financement des équipes de prévention spécialisée.

21. Définir des modalités de soutien public mieux adaptées aux spécificités des formes émergentes d'engagement comme les collectifs d'habitants, en s'appuyant par exemple sur les Fonds de participation des habitants.

22. Établir de nouvelles relations entre les services publics et les habitants dans toutes les politiques, fondées sur un « principe de réciprocité », pour encourager l'implication des habitants dans la vie locale, à l'instar de l'expérimentation engagée par la ville d'Angers. Accompagner les professionnels dans l'évolution de leurs postures et de leurs pratiques pour les aider à développer ces nouvelles relations, par exemple par le biais de co-formation entre élus, agents et habitants.

Section II – La laborieuse généralisation de « nouvelles » modalités d'intervention

Lorsqu'on évoque l'optimisation de l'action publique, on ne peut s'empêcher de penser à sa nécessaire adaptation à la complexité du monde moderne. Or, l'administration française, héritière d'une tradition de verticalité et d'autorité due au souci des autorités nationales de garantir l'égalité de traitement de tous les citoyens, est trop cloisonnée. Elle a le plus grand mal à dépasser une logique de public ou de service, qui nourrit d'ailleurs fortement les architectures gouvernementales de ces dernières années. C'est pourquoi, dès son origine, la politique de la ville a cherché à dépasser ces logiques segmentées.

En effet, initiée par des acteurs municipaux aux réalisations exemplaires sur leurs territoires, Hubert Dubedout et Gilbert Bonnemaïson, la politique de la ville s'inspire des logiques de développement social et appelle par conséquent à une approche globale des territoires. Une approche que l'action municipale est la plus susceptible de développer car le lien direct avec les habitants atténue le poids des systèmes et des dispositifs formatés. C'est pourquoi il n'est pas surprenant que, dans leur volonté d'agir de façon plus transversale (I), les acteurs locaux concernés par la recherche-action n'aient pas hésité à mentionner la politique de la ville comme source d'inspiration de leur action (II).

I – « Agir en mode projet » malgré des organisations cloisonnées

S'il est nécessaire d'agir sur les organisations pour les rendre plus efficaces, il est au moins aussi important d'agir sur les méthodes de travail des acteurs qui les font vivre. En effet, le changement est souvent freiné par les comportements personnels dus à la peur du changement, si bien explicité par Michel Crozier et ses successeurs⁶⁴. Or, ces résistances sont entretenues par un fonctionnement en silos

⁶⁴ Il est notamment fait référence ici aux travaux de F. DUPUY, «*Lost in management*», Seuil, 2011 et «*La faillite de la pensée managériale*», Seuil, 2015

de nos administrations. Il faut donc s'éloigner des modes de fonctionnement traditionnels déterminés par référence à un métier, un dispositif, un public, pour passer à un autre modèle : celui du projet dont la logique est nécessairement transversale, car il s'agit de traiter une problématique (le soutien à la socialisation des jeunes par exemple) qui requiert la conjugaison des interventions d'une multitude de politiques et d'acteurs. Au sein des sites de la recherche-action, plusieurs initiatives témoignent qu'une plus grande transversalité des réponses est bel et bien possible, et qu'il est nécessaire de mieux les faire connaître pour qu'elles se diffusent, de même qu'il faut davantage fonder cette approche sur une observation partagée mieux outillée et mieux accompagnée sur les territoires. Enfin, il faut pouvoir renforcer l'influence opérationnelle du projet social pour convaincre de l'utilité de cette méthode.

I.1. – La transversalité dans les pratiques managériales

Pour appréhender la globalité d'un territoire et mieux adapter la réponse aux besoins de ses habitants, la transversalité entre les politiques publiques est incontournable. Néanmoins, les entretiens menés dans le cadre de la recherche-action témoignent de la difficulté pour les services de sortir de leurs « lignes de nage » malgré les efforts de territorialisation déjà analysés (cf. supra). En effet, la coopération se heurte encore souvent à des routines de travail essentiellement organisées de manière verticale à partir d'une entrée thématique : direction du sport, direction de l'aménagement, direction du développement économique, etc. Pour atténuer ces clivages traditionnels, plusieurs villes cherchent à penser différemment les périmètres et les intitulés de leurs services.

Par exemple, à Creil, plusieurs directions sont regroupées au sein d'un « pôle » animé par le/la directeur/trice d'une des directions qu'il englobe.

D'autres villes développent des dispositifs managériaux visant à permettre aux cadres d'appréhender plus concrètement les missions, les projets et les contraintes de leurs collègues, comme la ville de Garges-lès-Gonesse qui propose depuis 2015 le dispositif « Échange ton poste » aux agents de mêmes niveaux hiérarchiques. Ainsi,

chaque année pendant une semaine, tous les directeurs et les chefs de services deviennent ponctuellement responsable d'une direction ou d'un service appartenant à un domaine totalement différent (voir encadré page 99).

Loin d'être anecdotiques, ces dispositifs managériaux mettent en lumière l'importance d'agir sur la dimension humaine pour construire une organisation moins cloisonnée. Souvent négligé, cet aspect majeur peut être pris en compte de multiples façons, notamment en organisant des temps de rencontre ou de formation entre les différents professionnels d'une même organisation ou travaillant sur un même territoire.

Pour favoriser le travail en transversalité et garantir aux travailleurs sociaux le respect du secret professionnel, Moulins Communauté a organisé une formation commune sur ce thème avec tous les membres des équipes pluridisciplinaires du programme de réussite éducative.

À cet égard, il peut paraître utile d'évoquer le « plaisir de faire ensemble ». C'est en effet, selon de nombreux acteurs, un levier de transformation des pratiques, qui s'appuie notamment sur des méthodes d'animation plus dynamiques : travail en petits groupes, séances de créativité, animation par le jeu, etc. Certaines instances de coordination semi-formelles ou événements « atypiques » jouent également un rôle fédérateur pour les acteurs, constituant à cet égard un terreau propice à la coopération et l'émergence de projets communs.

À Angers, les « Rentrées de la solidarité » organisées chaque année par le CCAS sont l'occasion de fédérer l'ensemble des acteurs intéressés par les politiques de cohésion sociale, en mélangeant activités ludiques et conférences universitaires et professionnelles.

À Garges-lès-Gonesse, les « petits déjeuners des partenaires » rassemblent des acteurs de l'éducation, de l'emploi et de l'action sociale.

Améliorer le vivre-ensemble au travail : le projet « Echange ton poste »

Afin de favoriser la cohésion entre acteurs municipaux et la transversalité au sein des services, la Ville de Garges-lès-Gonesse propose le dispositif « Echange ton poste » aux agents de mêmes niveaux hiérarchiques. Le principe : permettre à tous de s’immerger en autonomie dans un autre contexte professionnel pendant une semaine. Mise en œuvre initialement au sein d’une Direction Générale Adjointe (DGA), cette action a rencontré un succès tel qu’il s’applique désormais à tous les échelons de la ville et permet aussi de favoriser les évolutions personnelles et professionnelles.

IMPACTS :

- Environ 20 directeurs et chefs de service ont fait l’expérience du dispositif au moins une fois entre octobre 2015 et janvier 2017.
- Plusieurs agents ont fait l’expérience du dispositif dans le cadre d’une bourse interne.
- Un agent a fait l’expérience du dispositif selon les modalités « classiques » entre deux services différents.
- De nombreux projets sont transposés d’un service à l’autre.
- De nombreux projets sont construits en transversalité entre différents services ou directions.
- Une culture de la transversalité s’est développée.
- La cohésion des services au sein de la ville est renforcée.
- Un changement de regard s’est effectué entre les services.
- La reconversion professionnelle est facilitée.

**Consulter la fiche complète de cette action sur www.apriles.net
ou via ce lien : <https://bit.ly/2BkYGRI>**

Apriles : le laboratoire d’innovation de l’Odas

Mais surtout, pour que les acteurs chargés de faire vivre la transversalité puissent en mobiliser tous les leviers, une organisation adaptée au « mode projet » est essentielle. Or elle exige de modifier les équilibres hiérarchiques existants. En effet, le chef de projet le plus pertinent n'appartient pas forcément à la direction ou à l'institution qui a vu naître le projet. De même, selon la nature du projet, celui-ci n'a pas toujours vocation à être porté par le plus haut niveau hiérarchique mais peut au contraire être confié à un agent reconnu pour d'autres qualités dont celles de savoir animer un réseau. Ce type de management est en décalage complet avec le fonctionnement par secteurs d'activités qui domine encore dans les organisations municipales et intercommunales. Pour dépasser les conflits de prérogative ou de priorité qui peuvent naître alors, il devient nécessaire de se doter de nouvelles fonctions (par exemple un coordinateur de projet), de nouvelles organisations (par exemple la reconnaissance du rattachement temporaire d'un agent à un chef de projet qui ne se trouve pas dans sa direction thématique) et de nouvelles compétences (par exemple l'animation d'équipes géographiquement éclatées ou issues de culture-métier différentes, l'ingénierie de projets, etc.). Dans tous les cas, le maire, les vice-présidents d'EPCI ou leurs représentants, et le directeur général des services, jouent un rôle central pour impulser et porter la transversalité, qui selon le maire d'Arras est un « combat de tous les jours ».

À Arras, chaque projet est soumis à l'expertise du « service projet », prenant la forme d'une réunion spécifique supervisée par le Directeur général des services et un élu. Celle-ci se déroule le temps d'un après-midi, et permet au porteur du projet de le présenter à l'ensemble des services. Le projet est ainsi soumis à la discussion et peut être ajusté le cas échéant. C'est aussi l'occasion de composer l'équipe-projet et de désigner collectivement le chef de projet le plus pertinent. À titre d'exemple, en 2017, la directrice Éducation s'est vue confier la coordination d'un projet de construction d'un nouveau groupe scolaire, alors que ce type d'actions était jusqu'à présent uniquement porté au sein de la direction urbanisme.

Cette évolution des pratiques et des postures n'est possible que dans un climat de confiance et d'ouverture d'esprit, favorable à l'implication de professionnels issus d'horizons divers. Or, lors des

entretiens, les acteurs ont souvent regretté que les compétences nécessaires à la conduite de projets transversaux soient encore trop faiblement valorisées dans les évaluations professionnelles et peu prises en compte dans les programmes de formation.

1.2. - Le développement de l'observation partagée à poursuivre

De plus en plus reconnue par les acteurs locaux comme nécessaire à condition d'être plus stratégique, l'observation partagée s'impose comme un préalable indispensable pour développer des synergies locales dépassant le cloisonnement traditionnel des politiques publiques. De fait, les villes et EPCI mènent aujourd'hui de nombreuses démarches d'observation, que celles-ci soient impulsées par une obligation légale (analyses des besoins sociaux ou contrats de ville par exemple) ou issue d'une démarche volontariste. En 2017, toutes les villes de la recherche-action disposent d'une analyse des besoins sociaux (ABS) datant de deux à quatre ans ou en cours de renouvellement, portée soit par le CCAS, soit (plus rarement) par la ville elle-même.

Cependant, si les collectivités les plus peuplées ont développé des capacités d'ingénierie spécifiques, force est de constater que celles-ci restent encore inégales selon les territoires.

Dotée d'un service observation et évaluation et d'un service géomatique, la ville de Strasbourg a développé de nombreux outils originaux et performants pour observer son territoire. Par exemple, il est possible de retracer les déplacements et les fréquentations des espaces publics par heure, par origine géographique, par âge et par genre, à partir des données d'exploitation des bornes Wifi publiques installées dans toute la ville. Des outils que d'autres communes ou EPCI, de taille plus modeste, ne peuvent ni produire, ni animer.

Mais quelles que soient les capacités d'ingénierie locales, plusieurs freins persistants ont été systématiquement cités lors des entretiens. Ainsi, les données disponibles au niveau national, dont celles de l'observatoire de la politique de la ville⁶⁵ et celles de l'observatoire des

⁶⁵ ONPV, « Site de l'Observatoire National de la Politique de la ville », <http://www.onpv.fr/>, s.d.

territoires⁶⁶, ne couvrent pas l'ensemble des besoins actuels des collectivités locales. En effet, celles-ci regrettent de ne pas pouvoir accéder à la présentation territorialisée de certaines données disponibles au sein des services de l'État, par exemple en matière de décrochage scolaire, de santé, de délinquance ou d'expulsions locatives (cf. partie I). Ce constat vaut également pour d'autres institutions locales, comme les organismes de protection sociale, les caisses d'allocations familiales ou encore les caisses primaires d'assurance maladie. Pour contourner ces limites, une des solutions consiste à contribuer à la production des données facilitant ainsi leur partage.

À Strasbourg, faute d'agrément auprès de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL), la caisse primaire d'assurance maladie s'est retrouvée dans l'impossibilité de fournir ses données au nouvel observatoire régional de la santé. Pour obtenir ces éléments indispensables, la ville a décidé de cofinancer un outil de production statistique permettant d'obtenir ces données.

Au-delà de ces difficultés techniques, qui peuvent d'ailleurs conduire à une mauvaise allocation des ressources, les démarches locales d'observation sont encore trop souvent considérées comme relevant d'un registre purement gestionnaire et les critiques ne manquent pas à cet égard. De la part des élus qui peinent souvent à s'approprier les diagnostics en raison de leur absence de pédagogie et de lien à l'action politique, d'autant plus que ces démarches s'appuient souvent sur des données de contexte sur lesquelles l'action locale a peu de prise. Mais aussi de la part des professionnels de terrain, qui relèvent souvent l'absence de liens entre l'observation et certaines actions construites.

En effet, les démarches d'observation se limitent encore trop souvent à la compilation de données quantitatives (INSEE, données relatives aux allocataires des caisses d'allocations familiales, données d'activités, etc.) peu articulées entre elles, ni croisées avec des approches qualitatives. Sur ce plan, les professionnels en lien avec le public

⁶⁶ CGET, « L'Observatoire des Territoires », <http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/node>, s.d.

sont encore trop rarement associés aux démarches d'observation. Or leur expertise fait apparaître des informations indispensables à la bonne compréhension des réalités locales et à l'identification plus rapide de phénomènes émergents.

À Villeurbanne, l'association des agents de la restauration scolaire aux dispositifs de veille et d'observation a permis de mettre en lumière une dégradation importante des relations entre les enfants d'origine culturelle diverse en école primaire, se traduisant notamment par des tensions au moment des repas entre les enfants ne partageant pas le même régime alimentaire (refus de partager la même carafe d'eau par exemple).

Cette absence de croisement entre approches quantitatives et qualitatives rend souvent difficile l'interprétation des données collectées, et donc l'émergence d'un « point de vue » partagé entre tous les acteurs concernés sur la situation et les besoins prioritaires du territoire. Il s'agit là d'un enjeu fondamental pour faire de l'observation un levier pour l'action. Pour faciliter cette ambition, la problématisation apparaît comme une étape préalable. Elle permet de s'interroger et d'arbitrer sur les finalités de l'observation (que veut-on vraiment observer et pourquoi ?), mais aussi de définir des indicateurs et des référentiels plus pertinents (qu'a-t-on vraiment besoin d'observer ?). Sur ce registre la démarche de la ville de Bordeaux est intéressante : à partir de sujets identifiés comme prioritaires par les partenaires du territoire, la ville a lancé, via son comité d'experts, deux études qualitatives sur deux quartiers (voir encadré page 104). En outre, plusieurs sites de la recherche-action ont témoigné de la plus-value d'un accompagnement par des universités ou d'autres structures de production de connaissance. Les liens entre les porteurs de l'action publique et ces experts peuvent prendre plusieurs formes : accueil de stagiaires en master sur un projet précis, recrutement de doctorants en contrat de Conventions Industrielles de Formation pour la Recherche (CIFRE), conclusion d'un contrat de recherche, appui ponctuel, etc.

Enfin, l'illusion de l'exhaustivité doit être dépassée, car elle engendre souvent des documents volumineux sans qu'il soit possible d'en tirer des priorités d'action. C'est pourquoi il peut s'avérer plus pertinent de resserrer le champ de l'observation pour gagner en efficacité et

A Bordeaux, la « Pactotec » rassemble les acteurs du territoire autour de l'observation partagée

A l'instar de nombreux territoires, la Ville de Bordeaux fait le constat en 2015 de la nécessité d'améliorer la coordination et l'interprétation de la connaissance produite sur le territoire, ainsi que de favoriser l'appropriation de cette connaissance par l'ensemble des acteurs locaux. Pour ce faire, la ville crée en décembre 2015 un comité d'experts (appelé « Pactotec ») rassemblant de nombreux services municipaux et leurs partenaires. En s'appuyant sur l'observation partagée et la production d'études ciblées sur des quartiers bordelais, le comité d'experts « Pactotec » a pour mission de contribuer au renforcement de la connaissance du territoire.

Si l'expérience bordelaise rappelle des dynamiques déjà engagées depuis de nombreuses années dans d'autres territoires, à l'instar de l'action menée par l'Association pour la Promotion de l'Action et de l'Animation Sociale (APRAS) à Rennes⁶⁷, elle apporte désormais aux partenaires locaux un nouveau levier pour diffuser une culture de l'observation partagée au sein des institutions parties prenantes.

IMPACTS :

- Renforcement du lien entre l'observation et l'action, en garantissant une interprétation plus juste des résultats des études produites.
- Renforcement du partage des données qualitatives et quantitatives produites sur le territoire, ainsi que de la coordination des études produites par chaque partenaire.
- Renforcement de la connaissance des besoins et des ressources du territoire en matière d'observation.
- Développement d'une culture partagée de l'observation et transmission de cette culture.

**Consulter la fiche complète de cette action sur www.apriles.net
ou via ce lien : <https://bit.ly/2WFagQU>**

⁶⁷ Pour en savoir plus sur les actions de l'APRAS : <https://bit.ly/2G79TJP>

de définir des modalités et un rythme d'actualisation plus adaptés aux besoins locaux. D'autant que les acteurs locaux déplorent la multiplication des diagnostics ces dernières années.

« Le problème, en particulier dans la politique de la ville, est qu'il y a pléthore de diagnostics, d'analyses... [...] Je reçois tellement de documents que, même si je travaillais la nuit, je crois que je ne pourrais pas tout lire. »

Directrice des Solidarités - Creil.

Une autre critique fait état du faible partage de l'observation : alors que de nombreuses démarches d'observation sont menées, peu d'acteurs se déclarent régulièrement associés à l'analyse partagée. En interne, il ressort que l'animation d'une observation transversale entre des services mettant en œuvre des politiques thématiques différentes reste rare. Pourtant, plusieurs témoignages démontrent l'intérêt majeur de croiser les regards, notamment entre les politiques de solidarités et d'aménagement du territoire (urbanisme, mobilité, etc.), d'autant plus que le processus de construction de l'observation s'avère particulièrement utile pour renforcer les liens entre services.

À Moulins Communauté, le service de la politique de la ville et le service des transports ont croisé leurs constats dans un diagnostic commun mené entre 2008 et 2011, permettant de mettre en œuvre une offre de mobilité mieux adaptée à l'ensemble des habitants, particulièrement des jeunes et des habitants des quartiers prioritaires. Un service de transport à la demande entre le domicile et le travail et un Point Relais Information Mobilité (PRIM) ont ainsi été créés. Ce dernier, installé au sein du quartier en politique de la ville, propose un accompagnement physique au premier voyage en transport en commun.

Dans cette perspective, la construction de modalités et de supports de présentation plus pédagogiques des diagnostics est aussi souhaitée pour rendre ceux-ci plus accessibles et faciliter les interprétations.

À Clichy-sous-Bois, l'arrivée d'un cartographe au sein de l'observatoire de la ville a permis de travailler sur la représentation

cartographique des données, et ainsi de sensibiliser davantage les élus aux données existantes (« effet choc » du visuel).

De même, au Havre, la réalisation de « cartographies mentales », permettant d'exprimer les représentations, facilite l'appropriation des diagnostics et met plus rapidement en exergue les différences de représentations entre professionnels et habitants.

Par ailleurs, les habitants et les agents chargés de l'animation des démarches de concertation expriment un besoin d'outillage spécifique pour donner aux habitants les moyens de construire et de formaliser leur expertise d'usage. C'est pourquoi, dans la plupart des sites, les habitants membres des conseils citoyens ont d'abord bénéficié d'une importante phase de formation. Certains acteurs plaident également pour diversifier les modalités de recueil de l'expertise des habitants, en s'inspirant notamment de différentes disciplines des sciences humaines. Par exemple, à Villeurbanne, une démarche a été menée au 1er semestre 2017 avec des parents d'élèves de primaire pour questionner leur rapport aux institutions, en lien avec le master de psychologie sociale de l'Université de Lyon. Cette démarche, dite « de focus groups », a permis aux parents parfois éloignés des institutions d'exprimer et d'analyser leur vécu vis-à-vis des institutions locales (voir encadré page 107).

Au final, la restructuration des démarches d'observation pourrait permettre de résorber le déficit de lien entre cette production de connaissance et la formalisation d'une stratégie politique. Or cette liaison est d'autant plus nécessaire que les villes, les EPCI et leurs partenaires sont confrontés aux nouvelles formes de précarité (isolement, perte de liens sociaux, repli sur soi, déficit de repères collectifs...) qui modifient considérablement leur action. En effet, ces nouveaux besoins ne peuvent plus relever seulement des politiques sociales *stricto sensu* en raison de leur caractère massif et polymorphe. Ils doivent être pris en compte par toutes les politiques locales. Pourtant, la plupart des espaces de partage de l'observation apparaissent aujourd'hui peu propices pour en tirer les enseignements décisifs et adapter en conséquence tout ou partie des politiques publiques.

Méthode des « Focus groups » à Villeurbanne : la parole des habitants transforme les postures et les pratiques professionnelles

Afin d'améliorer l'action publique menée sur deux quartiers en politique de la ville (Saint-Jean et Les Brosses) dans les champs sociaux et éducatifs, la Ville de Villeurbanne a mené pendant six mois une démarche de « focus groups » rassemblant des parents d'élèves du primaire. Cette méthode de recueil de la parole des habitants, construite en lien avec l'Université Lumière de Lyon 2, permet de faire émerger des éléments précis de compréhension des relations entre les parents d'élèves et les institutions sur le territoire. Elle contribue ainsi à transformer les pratiques et les postures professionnelles locales et à développer de nouvelles actions améliorant le quotidien des résidents de ces quartiers et l'efficacité de l'action publique sur le territoire.

IMPACTS :

Au total, sept focus groups ont été réalisés avec la participation de 27 parents. L'ensemble de la démarche a permis :

- Le recueil et la confrontation des expériences d'usage des parents d'élèves dans leur relation avec les structures de proximité et celles des professionnels intervenant auprès d'eux et de leurs enfants.
- La mise en lumière d'éléments précis à caractère évaluatif sur les politiques publiques mises en place localement (causes du non-recours, perceptions des usagers, efficacité des procédures et de l'accompagnement, etc.).
- L'adaptation de certaines pratiques et postures professionnelles jugées négativement par les habitants.
- L'identification d'une vingtaine d'actions pour améliorer le quotidien des parents des quartiers des Brosses et de Saint-Jean, en cours de construction fin 2017.

**Consulter la fiche complète de cette action sur www.apriles.net
ou via ce lien : <https://bit.ly/2WFagQU>**

Apriles : le laboratoire d'innovation de l'Odas

« L'analyse des besoins sociaux a été construite au niveau de la ville avec un partenariat élargi. [...] On a une réunion de suivi tous les ans, les participants sont satisfaits car elle permet d'actualiser les données, mais cela n'a aucun impact sur l'action. [...] Aujourd'hui, ce qui fait aussi défaut, c'est le portage politique: il n'y a aucun élu dans ce comité. »

Directrice des solidarités - Garges-lès-Gonesse.

Enfin, l'articulation entre l'observation des besoins et l'évaluation des politiques publiques demeure perfectible. Car, si les démarches d'observation et d'évaluation ne sauraient être confondues, tant dans leurs finalités que dans leurs méthodologies, elles doivent s'alimenter l'une et l'autre de leurs constats respectifs.

1.3. - L'entretien d'une dynamique pour mettre en œuvre le projet social

L'observation partagée, socle d'une vision commune des besoins et des ressources d'un territoire, est stratégique mais elle ne constitue qu'un préalable. En effet, le passage de l'identification des spécificités d'un territoire à la mise en mouvement de l'ensemble des services et partenaires autour d'une ambition commune reste à construire. C'est dans cette perspective que plusieurs villes et EPCI de la recherche-action ont élaboré un projet social : Projet de Développement Solidaire à Arras, Pacte de cohésion sociale et territoriale à Bordeaux, Projet Social de Territoire à Clichy-sous-Bois, Projet Social Transversal à Creil, « Le Havre Ensemble » au Havre, Projet Territorial de Cohésion sociale à Valenciennes Métropole, etc.

Cependant, les acteurs rencontrés témoignent de la difficulté de maintenir la dynamique prometteuse du projet social au-delà de sa phase d'élaboration. Et cette perception a pu être vérifiée dans plusieurs sites, où le lien entre l'action et le projet social s'est progressivement délité.

| Le projet « Le Havre ensemble », adopté en 2013, a été très rarement mentionné pendant les entretiens.

De même, à Strasbourg, le Projet Strasbourgeois des solidarités territoriales, adopté en 2008, est toujours reconnu par les acteurs rencontrés comme un levier potentiel de coopération entre les services municipaux, mais une longue vacance de poste en 2016 n'a pas permis de maintenir l'animation de ce projet.

De fait, les besoins en ingénierie pour garantir l'animation dans la durée de ces projets ont rarement été anticipés au moment de leur élaboration. Or si la construction du projet social répond bien à un fonctionnement en mode projet, l'animation de sa mise en œuvre doit répondre à la même logique.

« L'analyse des besoins sociaux a été élaborée en 2011-2012, pendant une année-et-demie de travail partagé avec des partenaires et des habitants dans les quartiers. De là, on a créé le [Projet social], et c'était super. Mais, ensuite, nous n'avons pas su faire vivre cette dynamique, car nous n'avons pas pensé qu'il fallait quelqu'un pour l'animer. En conséquence, le fonctionnement en silos est très vite redevenu prégnant. [...] C'est pourquoi [en 2017], un chargé de mission dédié a été recruté et qu'il est positionné directement auprès du directeur général adjoint. »

Directrice de la Cohésion Territoriale – Arras.

Or la mise en œuvre du projet social suppose que tous les agents de la collectivité, et plus globalement l'ensemble des acteurs de son territoire, s'en approprient le sens et les ambitions. Cependant, dans les différentes instances existantes (en particulier opérationnelles), les nécessités concrètes de l'action quotidienne ont tendance à monopoliser les échanges, laissant peu ou pas d'espace pour des réflexions plus globales. Cette tendance est d'autant plus forte que les acteurs rencontrés ont évoqué leur désarroi face à la multiplication excessive des instances dans les territoires⁶⁸.

Pourtant, l'idée de développer une réflexion plus stratégique et prospective est globalement perçue comme utile par les acteurs de

⁶⁸ D'ailleurs, plusieurs villes et EPCI ont fait de la lutte contre la multiplication de ces instances un enjeu de la quatrième étape de la recherche-action.

terrain. Ainsi, à Clichy-sous-Bois, le Projet Social Transversal a facilité l'émergence d'une véritable dynamique positive entre partenaires sur le territoire. Il a notamment permis de lutter contre les phénomènes d'essoufflement des équipes face à des situations vécues comme « subies » en proposant de nouvelles solutions aux problèmes quotidiens (voir encadré page 111).

Par ailleurs, tout comme la construction de l'observation partagée, la mise en œuvre d'un projet social nécessite d'associer un large spectre de services et de partenaires, issus du champ des politiques sociales mais également d'autres secteurs d'action publique (sports, culture, éducation, aménagement du territoire, transports, développement économique, etc.). Pourtant, il apparaît que les projets sociaux, souvent portés par la direction en charge des politiques sociales, peinent à mobiliser les acteurs d'autres secteurs. En effet, les échanges menés dans les différentes villes et EPCI montrent que la conception du projet social est trop souvent influencée par la seule attention portée aux plus fragiles. Or le projet social a une vocation beaucoup plus large en projetant l'action locale, dans toutes ses dimensions, sur la nécessité de favoriser le lien social et des repères plus partagés. Ce faisant, il invite à ne pas se limiter à proposer des services et des prestations mais à promouvoir aussi une action qui encourage le pouvoir d'agir des habitants.

Cette logique de développement social porte une ambition de cohésion sociale. Son évidente dimension politique rend indispensable son portage par les élus, et en particulier par le maire, qui peuvent garantir, avec la direction générale des services, la mise en cohérence de l'ensemble des politiques autour de cette vocation. C'est à cette seule condition que la mise en œuvre du projet social deviendra un puissant levier de transformation sociale, faisant appel à l'initiative et la responsabilité de tous les acteurs locaux, pour peu que le principe de précaution ne prévale pas sur la prise de risque et le droit à l'erreur.

II - S'inspirer davantage des modes opératoires de la politique de la ville

C'est bien dans un autre rapport aux habitants et aux territoires que la politique de la ville s'est depuis l'origine distinguée, en cherchant



Le Projet Social de Territoire de Clichy-sous-Bois, une dynamique pluripartenariale de « transformation sociale durable »

Afin de renforcer la coopération entre l'ensemble des acteurs institutionnels et associatifs intervenant sur son territoire, la Ville de Clichy-sous-Bois élabore et anime depuis 2014 un « Projet social de territoire ». Englobant de nombreux domaines de la vie des Clichois (logement/habitat, accompagnement social, emploi/insertion, petite enfance/famille), cet outil contribue à l'émergence d'une culture partagée en faveur du développement social, renforce l'interconnaissance entre professionnels et contribue à l'installation d'une dynamique d'échange propice au partenariat et à l'innovation. Pour preuve : depuis 2014, plusieurs dizaines d'actions pluripartenariales ont été développées, entraînant à l'occasion une transformation des pratiques professionnelles et l'émergence de nouvelles opportunités pour les habitants.

IMPACTS :

- En contribuant à l'émergence d'une culture partagée en faveur du développement social sur le territoire, le Projet Social de Territoire a permis le développement d'un climat de confiance et le renforcement de la coopération entre l'ensemble des acteurs intervenant auprès des Clichois. Une dynamique qui se matérialise désormais sur plusieurs niveaux, entre acteurs de terrain mais aussi entre institutions centrales.
- En permettant la meilleure mise en réseau des professionnels de différents secteurs autour d'objectifs clairs, le Projet Social de Territoire a entraîné l'émergence de plusieurs dizaines de nouvelles actions sur le territoire, qui contribuent à l'amélioration des réponses apportées aux besoins des Clichois, dans des domaines variés : logement/habitat, petite enfance, insertion, accompagnement social.

**Consulter la fiche complète de cette action sur www.apriles.net
ou via ce lien : <https://bit.ly/2DRSkec>**

Apriles : le laboratoire d'innovation de l'Odas

à promouvoir une logique de développement social. Pourtant, quarante ans après sa création, on ne peut que constater l'émergence de logiques plus transversales et ascendantes n'est pas encore parvenue à se substituer aux logiques traditionnelles descendantes et cloisonnées. De surcroît, l'ambition toujours actuelle de la politique de la ville d'être un levier pour irriguer et rendre plus efficaces les politiques dites de droit commun (emploi, éducation, social, santé, sécurité, logement, etc.) se heurte à une dérive observée depuis deux décennies : réduire la politique de la ville à une politique substitutive au droit commun. Il n'en reste pas moins que la politique de la ville a permis d'impulser, de manière précurseuse, des dynamiques de coopération nouvelles entre tous les acteurs à l'échelle des quartiers. Mais les effets des orientations mises en œuvre sont encore trop peu valorisés. Enfin, la manière dont la politique de la ville irrigue les stratégies locales reste perfectible.

II.1. - Des dynamiques de coopération efficaces

La politique de la ville est une politique publique spécifique dans sa manière d'aborder l'action. En effet, elle repose sur des principes précis : appui sur les acteurs de proximité, fonctionnement en « mode projet », soutien aux initiatives de la société civile et participation des habitants. Inspirée de la logique de développement social, elle a ainsi initié, depuis quarante ans, de nombreuses pratiques et outils désormais largement plébiscités par les acteurs locaux, comme les délégués du préfet (cf. supra) ou les équipes-projets de quartier. Certains sites s'inspirent d'ailleurs des outils spécifiques nés dans les quartiers de la politique de la ville pour créer de nouveaux modes d'organisation plus transversaux sur leur territoire.

Pilotées par les chefs de projets de la politique de la ville, les équipes pluridisciplinaires de quartiers d'Arras s'inspirent du fonctionnement des équipes-projets de la politique de la ville. D'ailleurs, le quartier Ouest sur lequel la première équipe est mise en place à titre expérimental est le quartier le plus largement concerné par la politique de la ville⁶⁹.

⁶⁹ Consulter la fiche synthétique de cette action p.68 et la fiche complète sur www.apriles.net.

Lors des entretiens, les quartiers en politique de la ville ont été largement décrits comme des territoires où la coordination entre acteurs et la mise en place de projets communs transversaux est plus facile que sur les autres territoires, en raison d'habitudes de travail anciennes entre les acteurs. Quant à l'entrée territoriale inhérente à la politique de la ville, elle est aujourd'hui reconnue comme un levier pour améliorer la pertinence des politiques publiques en matière de cohésion sociale. En outre, la politique de la ville a contribué à la mise en œuvre de démarches performantes comme les programmes de réussite éducative (PRE), largement plébiscités comme des leviers de coopération efficace contre le décrochage scolaire. Ce succès s'explique par l'équilibre trouvé entre un cadre national clairement identifié et une grande souplesse de mise en œuvre accordé au niveau local, qui permet à ce dispositif d'être ajusté aux besoins, à l'ambition, à l'histoire et aux ressources de chaque territoire.

D'ailleurs, la mise en œuvre du programme de réussite éducative est variable d'une commune à l'autre. C'est d'abord le cas pour la maîtrise d'ouvrage : quatre sites déclarent qu'il est porté par le centre communal d'action sociale, trois par la caisse des écoles et un uniquement par le service municipal de réussite éducative. Les deux EPCI de la recherche-action se distinguent également en ayant confié leur programme de réussite éducative soit à un groupement d'intérêt public (Valenciennes Métropole), soit à un centre intercommunal d'action sociale (CIAS) dédié (Moulins Communauté). C'est aussi le cas pour la diversité des métiers mobilisés : éducateurs, psychologues, assistants sociaux, animateurs, médiateurs, etc. Les programmes de réussite éducative se distinguent enfin par des sources de financement variées. Si les crédits spécifiques de la politique de la ville et les crédits de droit commun de la commune constituent les deux sources de financement quasi-systématiques, l'EPCI contribue également à leur financement dans trois sites, soit parce que le programme de réussite éducative lui est rattaché (Moulins Communauté et Valenciennes Métropole), soit parce que la commune et l'EPCI entretiennent des relations étroites (Strasbourg). Par ailleurs, deux territoires déclarent recevoir des financements du Département (Oise et Val d'Oise) et les Régions financent le programme de réussite éducative dans deux sites (Ile-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes).

Enfin, de nombreuses autres sources de financement sont mobilisées selon les territoires : fonds européens, subventions des caisses primaires d'assurance maladie, subventions des caisses d'allocations familiales, etc.

Dans l'ensemble des sites de la recherche-action, les programmes de réussite éducative développent un accompagnement individualisé direct des jeunes et de leurs familles, tout en s'appuyant sur d'autres dispositifs et partenaires de droit commun du territoire. Et dans la grande majorité des villes et EPCI de l'échantillon, les programmes de réussite éducative comprennent également des actions collectives qui constituent un levier de renforcement de la coopération entre partenaires.

Au-delà du soutien éducatif direct des enfants, les équipes pluridisciplinaires du programme de réussite éducative sont identifiées comme des vecteurs d'amélioration et de mise en cohérence de l'action éducative menée sur le territoire. En effet, elles constituent des espaces de veille et d'échanges entre l'ensemble des acteurs intervenant auprès des enfants et de leurs familles. Ces équipes apparaissent d'autant plus utiles que ce type d'espace pluridisciplinaire reste encore peu développé à l'échelle communale. C'est pourquoi, si les interventions du programme de réussite éducative restent la plupart du temps essentiellement concentrées sur les habitants des quartiers en politique de la ville, six sites de la recherche-action déclarent qu'ils élargissent au cas par cas l'accès à ce dispositif à des familles d'autres territoires. Quatre autres sites déclarent quant à eux avoir généralisé l'intervention du programme de réussite éducative à l'ensemble du territoire municipal permettant ainsi la prise en compte de tous les enfants en risque de rupture, quel que soit leur lieu d'habitation.

II.2. - Des effets et une mobilisation du droit commun encore trop peu mesurés

Interrogés sur l'état de la mobilisation du droit commun dans leurs quartiers en politique de la ville, les acteurs locaux expriment systématiquement l'insuffisance des moyens déployés, tout en déclarant essayer de mobiliser au mieux leur propre droit commun. Il s'agit d'ailleurs d'une orientation nationale qui concerne plusieurs partenaires,

comme les caisses d'allocations familiales ou encore Pôle Emploi. Cette mobilisation du droit commun est décrite comme d'autant plus nécessaire par les acteurs locaux que ceux-ci constatent un faible renouvellement des actions financées dans le cadre du contrat de ville. Ainsi, de nombreuses actions sont reconduites quasi-automatiquement à chaque programmation. Mais si tous les acteurs rencontrés s'accordent lors des entretiens pour évoquer le manque de mobilisation du droit commun, la définition des contours de ce dernier apparaît plus équivoque, de même que la mesure du droit commun effectivement déployé sur les quartiers en politique de la ville.

En effet, la traduction concrète de l'objectif de « mobilisation du droit commun » est appréhendée différemment selon les personnes interrogées. Cette divergence d'interprétation est particulièrement perceptible lorsqu'il s'agit d'identifier à partir de quel seuil le droit commun d'un partenaire apparaît suffisamment mobilisé ou non. L'installation de professionnels permanents ou ponctuels au sein des quartiers en politique de la ville constitue-t-elle une manifestation suffisante de la mobilisation du droit commun d'un acteur local ? Des financements doivent-ils être accordés aux actions ou associations des quartiers en politique de la ville, en dehors de ceux abondés dans le cadre du contrat de ville ? L'installation d'une action standardisée dans ces quartiers ou la création de places réservées aux habitants des quartiers en politique au sein de dispositifs ouverts à tous constituent-elles des formes de mobilisation du droit commun ? Le droit commun d'un acteur n'est-il réellement mobilisé qu'à condition que les priorités définies dans le cadre du contrat de ville soient explicitement reprises dans les documents stratégiques portés par cet acteur ?

Cette absence de vision partagée rend impossible la mesure du droit commun effectivement mobilisé dans les quartiers en politique de la ville, ce qui ne peut que nourrir les insatisfactions de tous les acteurs. C'est pourquoi, à l'échelle nationale, la définition de critères précis de mesure du droit commun mobilisé sur les quartiers apparaît comme un préalable nécessaire à l'identification de pistes d'amélioration concrètes.

Une fois ce premier frein levé, la mesure du droit commun déployé sur les quartiers se heurte encore au cloisonnement persistant des actions

portées par les partenaires. En effet, au regard de l'ampleur des domaines d'action concernés, une partie du droit commun est souvent déployé dans les quartiers en politique de la ville sans réelle concertation entre les acteurs locaux, y compris entre les différents services d'une même institution. Or la prise en compte par chaque partenaire des habitants des quartiers en politique de la ville, selon des objectifs et des critères propres à chacun, ne permet pas d'obtenir une vision globale du droit commun mobilisé dans les quartiers en politique de la ville. Ces cloisonnements persistants expliquent que le recensement de toutes les actions menées dans les quartiers en politique de la ville, souhaité par certains acteurs, ait du mal à aboutir.

À Valenciennes Métropole, la Préfecture a mené en 2016 un chantier de recensement du droit commun déployé dans les quartiers en politique de la ville, tant au regard des actions mises en place que des moyens financiers mis à disposition. Selon les acteurs de la préfecture rencontrés, cette étude est cependant complexe au regard du fort cloisonnement entre secteurs de politiques publiques, notamment au sein même des services de l'État.

De plus, ce manque d'évaluation globale ne permet pas d'identifier les doublons et les « points aveugles », ni les marges de progression de chaque politique locale.

« En tant qu'axe transversal, la jeunesse doit être prise en compte dans chacun des trois piliers du contrat de ville [emploi et développement économique, cadre de vie, cohésion sociale]. Cependant, en regardant quels moyens spécifiques étaient apportés par la politique de la ville sur la programmation 2016 pour financer des actions jeunesse, [...] j'ai remarqué que les 15-25 ans étaient finalement sous-représentés dans les projets présentés dans le cadre strict du contrat de ville. On retrouve en revanche davantage d'actions à destination des jeunes dans le Fonds interministériel de prévention de la délinquance. »

Délégué du préfet d'une ville de l'échantillon.

Le développement d'évaluations globales de l'action déployée dans les quartiers en politique de la ville, encouragée par les nouvelles

modalités d'évaluation des contrats de ville, représente à ce titre une avancée bénéfique pour permettre aux acteurs locaux d'obtenir une vision plus précise du droit commun mobilisé dans ces quartiers.

En plus de constituer un levier d'ajustement des réponses locales, ces évaluations pourraient également donner aux acteurs de la politique de la ville de nouveaux arguments pour mobiliser les services de droit commun de leurs institutions.

Cet appel à une plus grande mobilisation du droit commun sera d'autant plus efficace s'il s'accompagne du développement d'une évaluation plus fine des actions soutenues par la politique de la ville. Celle-ci permettra de mieux valoriser la plus-value de certaines actions récurrentes dans les quartiers en politique de la ville, mais aussi de rendre davantage visibles leurs effets positifs plus larges sur la société. En effet, les évaluations classiques portées par les acteurs locaux se basent souvent sur des indicateurs d'activité (taux de fréquentation, nombre de sorties, etc.). Or ces données apparaissent insuffisantes pour rendre compte des effets des actions menées. En effet, elles permettent seulement d'apprécier le travail déployé sur les quartiers selon des critères de rendement (par exemple : cette action a-t-elle touché beaucoup de monde ?) et d'efficacité (les moyens mobilisés sont-ils adéquats au regard du taux de fréquentation indiqué ?). Et par conséquent, elles sont peu utiles pour rendre compte des impacts qualitatifs directs et indirects des actions menées (par exemple : les participants ont-ils pu reconstituer des réseaux de proximité ?), par nature plus difficilement quantifiables.

Le deuxième écueil des démarches évaluatives classiques porte sur leur incapacité à s'inscrire dans la durée. Or cette limite est particulièrement regrettable dans le cadre de la politique de la ville, car elle rend invisible l'ensemble des effets indirects produits par les actions menées. Par exemple, le choix d'indicateurs de stocks (souvent privilégiés dans le cadre des démarches d'observation) ne permet pas de rendre compte de l'évolution des territoires sur le long terme et des effets réels des politiques publiques sur leurs bénéficiaires, qui peuvent par ailleurs être amenés à changer de ville ou de quartier. Aussi, la politique de la ville devrait-elle mieux mobiliser

des indicateurs de flux (de type suivi de cohortes), rarement mobilisés par les villes/EPCI faute de ressources. Quelques initiatives repérées dans les sites de la recherche-action relèvent de ce type de préoccupation.

Clichy-sous-Bois a engagé une recherche-action en lien avec un pôle universitaire pour mesurer l'impact de la prévention précoce sur la petite-enfance, sur la population d'un immeuble.

De même, en janvier 2017, Valenciennes Métropole a engagé une mission Observation, Suivi, Evaluation (OSE), qu'elle gère, afin d'être menée dans la durée et de favoriser la montée en compétences de l'agglomération et de l'ensemble des partenaires des contrats de ville mobilisés dans le cadre de cette démarche.

Ainsi, tout en valorisant les résultats positifs et les limites de la politique de la ville, une meilleure évaluation des effets directs et indirects de celle-ci permettrait probablement de lutter contre le sentiment de découragement de certains acteurs dont la contribution au lien social est souvent minimisée, comme les bénévoles des petites associations ou les professionnels de la prévention. Cependant, la systématisation de telles évaluations ne saurait être imposée par les financeurs de ces dispositifs. En effet, les expériences locales témoignent du besoin d'outillage majeur des agents municipaux et intercommunaux à ce sujet, mais également des porteurs de projets associatifs, déjà confrontés à une exigence croissante des systèmes de financement. Au contraire, elle appelle à développer des ressources humaines et méthodologiques pouvant accompagner les acteurs de terrain dans ces démarches et leur permettre, le cas échéant, de monter durablement en compétence dans ces domaines.

II.3. - L'intégration perfectible du contrat de ville dans les stratégies locales

Si la nouvelle géographie prioritaire est globalement bien identifiée par les acteurs rencontrés, quels que soient leurs domaines d'intervention ou leurs institutions de rattachement, c'est plus rarement le cas des orientations et des objectifs du contrat de ville. En effet, même lorsque l'élaboration de ces contrats a permis de mener un véritable

travail d'observation partagée entre partenaires, la pérennisation de cette dynamique pour leur mise en œuvre se heurte aux mêmes difficultés que celles qui ont pu être identifiées pour le projet social.

Plus précisément, trois cas de figure ont été rencontrés dans les sites de la recherche-action concernant l'articulation entre le projet social et le contrat de ville. Tout d'abord, dans la quasi-totalité des quatre sites ne possédant pas de projet social formalisé (Angers, Creil, Garges-lès-Gonesse, Moulins Communauté), le contrat de ville est structuré selon les trois piliers proposés par le CGET : emploi et développement économique, cadre de vie et cohésion sociale. Seule exception, la ville de Creil a redéfini les axes de son contrat de ville selon quatre ambitions prioritaires (voir infographie p. 152), bien que ne disposant pas d'un projet social formalisé en 2015. Parmi les sept sites disposant d'un projet social formalisé, la mise en résonance directe des deux types de programmation et leurs instances de gouvernance ne s'est vérifiée que dans trois sites : à Valenciennes Métropole, les deux documents partagent les mêmes axes ; à Arras et Clichy-sous-Bois, les axes du contrat de ville ont été redéfinis en accord avec les ambitions prioritaires du projet social, tout en restant différents dans les deux documents. Dans les quatre autres sites disposant d'un projet social formalisé (Bordeaux, Le Havre, Strasbourg, Villeurbanne), le contrat de ville reste structuré selon les trois volets proposés par le CGET⁷⁰.

Ainsi, force est de constater que l'adoption d'un projet social formalisé n'entraîne pas systématiquement une appropriation plus importante des outils de la politique de la ville, ni une intégration de ces outils dans une stratégie plus globale en faveur de la cohésion sociale. De même, l'absence d'un projet social formalisé à l'échelle municipale ne conduit pas nécessairement à un plus grand cloisonnement de la politique de la ville dans les actions municipales. Par ailleurs, si elle peut constituer un signe positif, les entretiens menés dans le cadre de la recherche-action confirment que la redéfinition des axes du contrat de ville ne saurait suffire à garantir l'appropriation des enjeux du contrat de ville

⁷⁰ Sans avoir modifié les intitulés des trois volets, la ville de Strasbourg a fait du volet cohésion sociale le premier axe de son contrat de ville.

par les acteurs chargés de mettre en œuvre le droit commun sur le territoire municipal. Comme dans le cadre de la mise en œuvre du projet social (cf. Section II. I), l'inclusion de la philosophie d'action et des outils de la politique de la ville dans les stratégies municipales n'apparaît en effet possible qu'à condition d'être portée politiquement, mais également d'être pleinement animée sur le plan opérationnel.

Or, dans la plupart des sites de la recherche-action, l'animation des liens entre les priorités municipales globales et les priorités d'actions définies dans le contrat de ville apparaît peu perceptible. Cela est également le cas dans les sites qui disposent d'un projet social formalisé, en particulier quand celui-ci fait lui-même l'objet d'une faible animation. En conséquence, le contrat de ville est davantage perçu dans ces sites comme un levier de financement que comme un outil stratégique par les acteurs intervenant dans sa mise en œuvre. Dans la même logique, ses instances sont souvent considérées comme des espaces formels de représentation, peu propices aux débats de fond.

« En comité de pilotage du contrat de ville, on ne parle pas du tout de l'ambition du territoire. On distribue seulement des enveloppes. »

*Chargée de mission aux politiques interministérielles d'emploi et d'insertion,
Préfecture - Allier.*

À l'inverse, le choix de Valenciennes Métropole de confier aux chargés de mission thématiques la mise en œuvre des objectifs liés aux deux documents (Projet Territorial de Cohésion Sociale et contrat de ville) semble faciliter un portage plus transversal des préoccupations des quartiers en politique de la ville.

Cette faible intégration du contrat de ville dans une stratégie plus globale ne facilite pas le rapprochement entre les volets sociaux et urbains de la politique de la ville, pourtant perçu comme de plus en plus nécessaire par les acteurs locaux pour améliorer réellement la situation des quartiers prioritaires. Cherchant à atténuer ce cloisonnement persistant, plusieurs villes ont récemment choisi de rassembler les directions de l'urbanisme et de la cohésion sociale, sous une même direction générale (comme à Strasbourg) ou lors de réunions régulières

(comme à Arras). Si ce choix peut favoriser une plus grande mise en cohérence, il ne garantit cependant pas pour autant une mise en lien systématique entre les services.

À Strasbourg, une mission transversale de développement social local devrait être implantée dans un quartier où un programme de rénovation urbaine (PRU) a été lancé en 2016. Co-pilotée de manière tripartite par la direction des solidarités et de la santé, la direction du Projet politique de la ville et le directeur du territoire concerné, elle vise à favoriser le décroisement entre toutes les politiques, dans le but de renforcer la cohésion sociale.

D'autres villes et EPCI cherchent également à engager une coopération plus soutenue entre les politiques éducatives notamment et les politiques de cohésion sociale, sans nécessairement modifier leur organigramme.

À Villeurbanne, des ponts entre la direction de l'éducation et le service politique de la ville ont permis de systématiser le « savoir nager » pour tous les enfants des écoles maternelles en réseau d'éducation prioritaire renforcé (REP+).

Visant à favoriser un meilleur portage stratégique du contrat de ville, le transfert de la politique de la ville des communes vers les EPCI en 2014 participe à ce mouvement de décroisement entre ses volets sociaux et urbains. Cependant, comme cela a été évoqué précédemment, l'intercommunalité cherche encore ses repères dans le champ de la cohésion sociale. En outre, l'émergence de la politique de la ville comme enjeu prioritaire de coopération intercommunale se heurte aux frustrations générées dans certaines villes suite à la redéfinition du critère d'entrée des territoires dans la politique de la ville en 2014. En effet, dans le but de pouvoir concentrer davantage de moyens sur les quartiers jugés les plus en difficulté, la réforme de 2014 a eu pour conséquence de diminuer le nombre de quartiers prioritaires. Ce faisant, elle a entraîné la sortie de la politique de la ville de quartiers répondant au critère de pauvreté mais n'atteignant pas le seuil nécessaire des 1000 habitants. Ces quartiers ont alors été la plupart du temps requalifiés

en quartiers de « veille active ». Or ceux-ci s'avèrent parfois trop peu outillés pour développer des actions spécifiques sans les financements spécifiques de la politique de la ville, en particulier dans les communes plus rurales. Si la grande majorité des villes et EPCI de l'échantillon a continué de soutenir ces territoires en 2016-2017, notamment par le biais de financements dédiés, les élus rencontrés craignent que la création de ces quartiers de « veille active » laisse croire que des spécificités territoriales puissent être prises en compte sans moyen correspondant.

Mais plus fondamentalement, une nouvelle organisation ne saurait suffire à concrétiser ce rapprochement indispensable des politiques. Seule la construction d'un projet social intégrant la politique de la ville, les politiques de droit commun et l'objectif de soutenir le tissage de liens sociaux et de repères plus collectifs, pourra contribuer à ce décroisement. A condition bien sûr que ce projet soit accompagné des moyens nécessaires à son animation dans le temps. Une telle démarche exige un engagement fort des élus locaux, du temps et des moyens dédiés en ingénierie. Au-delà du maintien de l'enveloppe et des dispositifs dédiés, voire de leur renforcement, la mise en valeur des effets positifs de la politique de la ville, ainsi que le soutien au développement de l'ingénierie territoriale, constituent par conséquent deux enjeux centraux de la politique de la ville dans les années à venir.

« Nouvelles » modalités d'intervention et cohésion sociale : principaux enseignements

23. Adapter le mode de fonctionnement des organisations pour le rendre plus compatible avec la nécessité d'agir « en mode projet », en privilégiant la prise de risque sur le principe de précaution, l'expérimentation comme facteur d'amélioration de l'organisation et la responsabilité de chaque acteur.

24. Promouvoir un management favorisant la mise en place d'une culture de la transversalité, tant en interne que dans les relations partenariales. Par exemple, en créant des dispositifs d'échanges entre des agents issus de différents services, voire de différentes institutions, ou encore en diversifiant les méthodes d'animation autour des projets.

25. Associer les « agents de première ligne » à l'élaboration qualitative du diagnostic et la mise en œuvre du projet social. Porter une attention particulière à tous les agents en contact direct avec la population, quels que soit leurs niveaux hiérarchiques.

26. Fluidifier les liens entre les collectivités locales et les universités, ou toute autre structure susceptible de contribuer à la production de connaissances sur l'action publique locale (écoles, agences d'urbanismes, laboratoires de recherche, observatoires, etc.).

27. Mieux soutenir les dispositifs dont l'efficacité est reconnue par l'ensemble des acteurs locaux, tels l'instauration des délégués du Préfet, le Programme de réussite éducative, les conseils locaux de prévention de la délinquance, les équipes-projets.

28. Mettre en œuvre une évaluation des actions menées dans le cadre des contrats de ville intégrant non seulement une dimension qualitative et des indicateurs de flux, mais également une vision globale des politiques engagées dans les quartiers en politique de la ville par grands champs d'intervention. **Les champs de la jeunesse et de la présence sociale apparaissent prioritaires.**

CONCLUSION

Au-delà des principaux enseignements présentés tout au long de ce rapport, l’Odas propose ici une synthèse des résultats de la recherche-action au regard des quatre axes transversaux co-définis avec le Commissariat Général à l’Egalité des Territoires.

Tout d’abord, il s’agissait d’identifier les leviers de mobilisation et de territorialisation des politiques publiques de droit commun (action sociale, éducation, jeunesse, sport, culture, urbanisme, mobilité, emploi, sécurité, logement, etc.) et leur articulation avec les dispositifs spécifiques portés par la politique de la ville dans les quartiers prioritaires. Sur ce point, l’Odas constate tout d’abord que l’approche par territoire s’est progressivement imposée au sein des communes comme la condition d’une meilleure adaptation des politiques publiques. Mais si l’intérêt de la territorialisation fait consensus, les formes prises par celle-ci et les marges de manœuvre accordées aux élus et aux agents territorialisés sont multiples, tant sur les plans politique, stratégique, qu’administratif. Par ailleurs, l’intégration de la politique de la ville dans les stratégies municipales, même quand une territorialisation administrative et politique est mise en place, reste loin d’être acquise. De fait, bien que leurs diagnostics s’alimentent souvent mutuellement, le projet social municipal (ou communautaire) et le contrat de ville pâtissent la plupart du temps d’une faible articulation. Or, pour renforcer efficacement la mobilisation des politiques de droit commun, le lien entre ces deux approches nécessite d’être pleinement pensé et animé, à l’instar de la dynamique engagée à Valenciennes Métropole (cf fiche p.35).

De plus, souhaitée par l’ensemble des acteurs rencontrés, la mobilisation du droit commun dans les quartiers en politique de la ville reste

limitée par le cloisonnement persistant entre les diverses politiques publiques. Plusieurs expériences repérées dans les territoires de la recherche-action témoignent pourtant qu'une plus grande transversalité est possible, notamment entre les politiques urbaines et sociales. C'est notamment le cas du projet « échange ton poste » à Garges-lès-Gonesse (cf fiche p.99), ou encore du « service projet » et de l'expérimentation des « équipes pluridisciplinaires de quartier » à Arras (cf fiche p.70). En outre, les outils de la politique de la ville (équipes-projets, programmes de réussite éducative, délégués du préfet, etc.) sont largement plébiscités pour leur capacité à générer une dynamique collective sur les quartiers. Ces moyens apparaissent cependant encore insuffisants pour transformer durablement les manières d'agir sur les territoires. Une profonde évolution des conceptions managériales est nécessaire et commence à s'engager dans certains territoires. Enfin, le cloisonnement entre les institutions et entre les politiques publiques rend souvent extrêmement difficile l'évaluation de l'accès au droit commun dans les quartiers, de même que la connaissance et la compréhension des causes du non-recours aux droits de certains publics. Ces deux enjeux, qui apparaissent comme des conditions essentielles à une allocation des moyens plus adaptée aux besoins des territoires et de leurs habitants, constituent d'ailleurs deux des principaux objectifs de la démarche engagée par le Délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes.

Le deuxième axe de recherche avait pour objectif d'identifier l'évolution des pratiques et les défis à relever en matière de contribution des citoyens à la vie de la cité, en particulier les plus éloignés des instances existantes de concertation et de participation. À ce sujet, les observations effectuées dans les onze sites de la recherche-action témoignent de la prise de conscience au sein des communes de l'importance de diversifier les modalités de la participation. En effet, les instances participatives peuvent contribuer à transformer les pratiques locales des communes à condition que les membres de ces instances soient véritablement accompagnés, comme en témoigne la mise en place des conseils citoyens. A cet égard, nous observons que paradoxalement plus l'objectif d'autonomie et de responsabilisation des habitants est attendu par la commune, plus l'accompagnement proposé se doit d'être soutenu. Cependant, l'organisation de ces instances (ordre du

jour, nomination, réunion formelle) exclut toujours une partie de la population, en particulier les personnes les moins familiarisées avec la culture administrative. De même, le développement d'approches inspirées de « l'aller vers », allant recueillir la parole des habitants là où ils vivent et selon des modalités plus souples et plus directives permet d'associer un plus large panel d'habitants à la production de l'action publique. De la même manière, inviter les citoyens à transformer eux-mêmes leur quartier aux côtés des services municipaux et des associations permet de toucher des profils variés d'habitants, tout en promouvant une véritable solidarité d'implication et un renforcement des liens sociaux. Cette nouvelle modalité d'association des habitants a été particulièrement observée lors de processus de rénovation urbaine ou d'aménagement des espaces publics, par exemple lors de la requalification du quartier Danton au Havre (cf fiche p.83), ou encore la construction avec et pour les jeunes d'une aire de street workout dans le quartier de l'Elsau à Strasbourg (cf fiche p.90). Elle invite à une transformation profonde des relations entre les administrations et leurs administrés, pour passer d'une logique de prestataires-clients à une logique de co-construction de l'action publique, à l'instar de l'expérimentation engagée par la ville d'Angers sur la mise en application du « principe de réciprocité ».

Par ailleurs, une attention devait être portée aux formes émergentes d'initiatives locales favorisant la cohésion sociale et la citoyenneté (mobilisation de la société civile, entrepreneuriat et création d'activités dans les quartiers, place des jeunes dans la ville). Sur ce point, l'ensemble des acteurs rencontrés lors de la recherche-action témoignent d'un risque d'affaiblissement du modèle associatif traditionnel. En effet, les associations sont à la fois confrontées à une diminution des montants des subventions leur étant accordées et à une complexification de l'accès à ces financements. Par conséquent, la recherche de fonds constitue une activité de plus en plus chronophage pour les salariés et les bénévoles. Dans ce contexte, la substitution systématique des appels à projets aux subventions classiques affaiblit la capacité d'innovation des acteurs associatifs. Il serait donc opportun d'assouplir les conditions et les modalités d'utilisation de cette procédure.

En outre, dans plusieurs territoires, l'émergence de collectifs d'habitants (ne souhaitant pas systématiquement se constituer en associations)

exige des pouvoirs publics qu'ils adaptent leurs modes de soutien. Au-delà d'un soutien matériel ponctuel, le fonds de participation des habitants, quand il existe, est une réponse utile pour ces collectifs en raison de sa souplesse. Il mériterait par conséquent d'être renforcé, voire généralisé. Autre composante de la société civile, le monde économique a été très peu rencontré lors de la recherche-action. En effet, si le soutien à l'entrepreneuriat et à la création d'activité est considéré par les acteurs locaux comme essentiel pour transformer durablement la situation des territoires en difficulté, les thèmes de recherche choisis par les sites de la recherche-action n'ont pas permis d'approfondir cette dimension.

Le troisième axe de recherche consistait à identifier les leviers d'un renforcement de la coopération entre acteurs locaux dans le champ de la cohésion sociale (répartition et/ou mutualisation des compétences entre Départements, établissements publics de coopération intercommunale, communes, État ; modalités de coopération ; place des associations, etc.) et leurs traductions éventuelles dans la gouvernance des contrats de ville. Sur ce plan, force est de constater que la période de la recherche-action (2015-2018) a été placée sous le sceau de l'incertitude pour les acteurs locaux, dans un contexte de fortes reconfigurations territoriales et de modifications de compétences. Au sein du tandem commune / EPCI, les récentes réformes territoriales et l'application des schémas départementaux de coopération intercommunale ont profondément bouleversé les équilibres antérieurs. Les nouvelles possibilités offertes aux EPCI en matière de politiques sociales et de politique de la ville ont suscité de nombreuses craintes chez les maires, historiquement attachés à la maîtrise de ces champs d'action. En 2018, ces craintes peuvent toutefois être relativisées, car peu d'EPCI semblent s'être véritablement emparés de ces nouvelles opportunités. De ce fait, la répartition des rôles entre communes et EPCI dans le champ de la cohésion sociale, en particulier dans le pilotage et la mise en œuvre des trois volets de la politique de la ville, mériterait d'être clarifiée. Plus encore, alors que les élargissements géographiques à marche forcée des EPCI ces dernières années ont rompu avec la tradition de coopérations intercommunales basées sur un projet partagé, l'exemple de Valenciennes Métropole confirme que la recherche d'une complémentarité entre communes et EPCI est à la fois possible et souhaitable, dès

lors que leurs plus-values respectives sont bien identifiées et reconnues. Elle ne sera possible qu'à condition de bâtir l'intercommunalité sur un projet communautaire de cohésion sociale, intégrant le contrat de ville. Une démarche qui nécessite de laisser aux élus locaux le temps de s'approprier les nouveaux périmètres géographiques de leur EPCI et de définir les opportunités d'un positionnement communautaire renforcé en matière de cohésion sociale.

Sur le plan partenarial, les Départements et les caisses d'allocations familiales tendent à se replier sur des préoccupations gestionnaires, au détriment de leur implication opérationnelle dans le développement social des territoires. La prévention spécialisée est particulièrement touchée par ce repli, ce qui conduit plusieurs communes de la recherche-action à s'investir davantage dans le financement et l'accompagnement des clubs de prévention. Or, bien que conjoncturelle, cette tendance s'avère structurellement bénéfique car elle rapproche la prévention spécialisée de son rôle premier auprès des jeunes en déshérence. Une plus grande implication du bloc communal dans la prévention spécialisée, tant dans la détermination des objectifs prioritaires que dans son financement, mériterait donc d'être encouragée. En outre, elle pourrait permettre de parvenir à plus long terme au renforcement indispensable des coopérations entre le bloc communal et le Département en matière de protection de l'enfance. De leur côté, les régions ont consacré l'essentiel de leur énergie à s'adapter aux modifications de leurs périmètres géographiques. En conséquence, leur implication dans les projets communaux et intercommunaux s'est fortement réduite ces deux dernières années. L'année 2018 pourrait toutefois être plus favorable à une stabilisation des relations partenariales entre ces échelons. En effet, plusieurs villes témoignent d'un réinvestissement des régions dans leurs territoires en particulier dans le champ des politiques à destination de la jeunesse.

Par ailleurs, les relations avec les administrations déconcentrées de l'État doivent être consolidées et davantage équilibrées. D'un côté, les représentants de l'État local constatent la diminution de leur capacité d'intervention directe sur les territoires, qu'ils imputent à des ressources humaines et budgétaires en diminution. De l'autre côté, les villes et intercommunalités de la recherche-action regrettent

parfois la formulation d'exigences à sens unique de la part de ces représentants, dont les préoccupations sont perçues comme de plus en plus éloignées des besoins des territoires. A l'inverse, le délégué du préfet est plébiscité comme un acteur ressource pour le renforcement du partenariat entre l'État local et le bloc communal dans les quartiers. En effet, son positionnement atypique et sa proximité avec les acteurs de terrain lui permettent de développer des relations jugées plus égalitaires. Ces constats appellent au développement d'interactions plus souples et équilibrées entre le bloc communal et les administrations déconcentrées. Des nouveaux modes d'action qui doivent s'accompagner de la reconnaissance du rôle décisif des acteurs décentralisés aux côtés de l'État pour la cohésion de notre société. En effet, si c'est bien l'affaire de l'État de définir les droits et de veiller sur leur bonne application sur l'ensemble du territoire, il revient aux pouvoirs locaux de favoriser la construction de liens sociaux et de repères collectifs entre les habitants.

Enfin, cette recherche-action a souhaité porter une attention particulière aux besoins des professionnels de première ligne intervenant au plus près des personnes les plus éloignées de l'action publique. La participation de ces dernières est d'ailleurs un des sujets sur lesquels ces professionnels expriment avoir le plus besoin d'outillage. En effet, alors que de nombreuses expériences inspirantes ont été repérées dans les territoires, les professionnels chargés de mettre en place des approches participatives se sentent souvent isolés. La création d'espaces de partage de pratiques et d'expériences au sein de chaque territoire pourrait répondre à un sentiment largement partagé que chacun reste dans sa « ligne de nage ». Par ailleurs, quels que soient les points d'entrée retenus par les sites de la recherche-action, plusieurs thématiques émergentes préoccupent particulièrement les acteurs de terrain rencontrés : le décrochage scolaire, la souffrance psychique accrue d'une partie de la population (notamment les jeunes) et le soutien à la parentalité.

Au-delà de ce besoin d'outillage, les professionnels de première ligne déplorent un manque d'ingénierie pour répondre à la complexification du monde dans lequel ils doivent agir, en particulier en matière d'observation, d'évaluation et de recherche de financement. Faute de moyens adaptés, ils consacrent une part de plus en plus

importante de leur temps à produire des diagnostics exigés par la loi ou leurs financeurs, mais dont l'utilité pour l'action demeure faible. Nécessaire, ce renforcement des capacités des territoires ne sera véritablement efficace que s'il s'accompagne d'un effort de simplification des systèmes de financement à tous les échelons territoriaux, ainsi que d'un encouragement à une plus grande prise de risque au sein des administrations, pour leur permettre de s'adapter chaque fois plus étroitement aux besoins de leurs territoires.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES, ARTICLES ET SITES WEB TRANSVERSAUX

- CGET, « L'Observatoire des Territoires », <http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr>.
- CGET, « Site de l'Observatoire National de la Politique de la Ville », <http://www.onpv.fr>.
- CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DU SYSTÈME SCOLAIRE, Inégalités sociales et migratoires. Comment l'école amplifie-t-elle les inégalités ? 2016.
- COUR DES COMPTES, Les finances publiques locales. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. 2017.
- COUR DES COMPTES, Les services déconcentrés de l'État. Clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance, 2017
- M. DARNAUD et al., Laisser respirer les territoires. Rapport d'information au nom de la Commission des lois n° 485 (2016-2017), 2017.
- DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, Fonction publique. Chiffres-clés 2016. 2017.
- DREES, Baromètre d'opinion de la DREES sur la santé, la protection sociale et les inégalités. Principaux enseignements de l'enquête 2015. 2016.
- DUPUY François, La faillite de la pensée managériale, Seuil, 2015.
- DUPUY François, Lost in management, Seuil, 2011.

TEXTES LÉGISLATIFS

- Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité
- Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
- Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine
- Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
- Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté

POLITIQUE DE LA VILLE

- GUILLEMOT Annie et Valérie LETARD, Rapport d'information n° 662 (2016-2017) à destination du Sénat (note de synthèse), Commission des affaires économiques du Sénat, 2017.

- MINISTERE DE L'EGALITE DES TERRITOIRE ET DU LOGEMENT ET MINISTERE DELEGUE A LA VILLE, « La nouvelle politique de la ville. Agir pour les habitants des quartiers prioritaires. (Dossier de presse présentant le projet de loi Lamy) », 2013.

INTERCOMMUNALITÉ

- DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES LOCALES, L'intercommunalité à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2017, 2017.
- DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES LOCALES, L'intercommunalité à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2015, 2015.
- DREES, « En 2014, huit communes sur dix mènent une action sociale - Premiers résultats de l'enquête ASCO », sur Site officiel du Ministère des Affaires sociales et de la Santé, <http://drees.social-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/etudes-et-resultats/article/en-2014-huit-communes-sur-dix-menent-une-action-sociale-premiers-resultats-de-l-2017>.
- MAINGUENE Alice et Lionel SEBBANE, « 1 266 EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2017 », Bulletin d'information statistique de la DGCL, no 113, janvier 2017 (en ligne : http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/bis_113_0.pdf).
- UNCCAS, Les centres intercommunaux d'action sociale : enquêtes et observation sociale, 2016.

POLITIQUE DÉPARTEMENTALES, PROTECTION DE L'ENFANCE ET PRÉVENTION SPÉCIALISÉE

- BIERRY Frédéric, L'avenir des politiques sociales des Départements, Assemblée des Départements de France, 2016.
- COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES DE L'ASSEMBLEE NATIONALE, Rapport d'information en conclusion des travaux de la mission sur l'avenir de la prévention spécialisée, 2017.
- COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE NANTES, « Arrêt n°15NT01292 du 21 juin 2017, Département du Loiret c/Association Aidaphi », 2017.
- LA BANQUE POSTALE, Les finances locales. Note de conjoncture, tendances 2017, 2017.
- LE BULLETIN DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE, « Synthèse des 10e Assises nationales de la protection de l'enfance », Numéro Spécial, décembre 2017.
- LE JOURNAL DES ACTEURS SOCIAUX, « Cahier Spécial "Assises de la protection de l'enfance" », n° 219, septembre 2017.

IMPLICATION DES HABITANTS

- CCAS D'ANGERS, « Traduction du principe de réciprocité dans les politiques d'action sociale. Note de lancement. », 2016.
- DÉFENSEUR DES DROITS et INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION, Accueil téléphonique et dématérialisation : le Défenseur des droits et l'INC présentent les résultats d'une enquête mystère, 2016.
- GIS M@RSOUIIN, Premiers résultats de l'enquête Capacity sur les usages numérique des Français, 2017.
- NOUS AUSSI et UNAPEI, L'information pour tous. Règles européennes pour une information facile à lire et à comprendre, 2009.
- OBSERVATOIRE DES NON-RECOURS AUX DROITS ET SERVICES (ODENORE), « Qu'est-ce que le non-recours ? », sur Site web de l'Odenore, <https://odenore.msh-alpes.fr>.
- RECHERCHES & SOLIDARITÉS, La France bénévole 2017 (diaporama de présentation), 2017.

PUBLICATIONS DE L'ODAS⁷¹

- ODAS, Les CAF et les territoires: constats et propositions, coll. « Les Cahiers de l'Odas », 2018.
- ODAS, Dépenses départementales d'action sociale en 2017 : un effritement inquiétant des marges de manœuvre, coll. « La lettre de l'Odas », 2018.
- ODAS, Développement social: les Départements à l'épreuve du réel, 2016.
- ODAS, Les villes et le vivre-ensemble : enquête sur les priorités politiques et stratégiques des villes de plus de 30 000 habitants, coll. « La lettre de l'Odas », 2013.
- ODAS, Les villes et le lien social, Paris, Editions Odas, coll. « Les cahiers de l'Odas », 2013.
- ODAS, Décentralisation et cohésion sociale. Contribution de l'Odas au débat sur la réforme de la décentralisation, 2013.
- Jean-Louis Sanchez, Décentralisation: de l'action sociale au développement social. État des lieux et perspectives, L'Harmattan, 2001.
- ODAS, Pouvoirs locaux : vers une nouvelle réponse sociale, col. « Les cahiers de l'Odas », octobre 1997.

⁷¹ Toutes les publications de l'Odas sont téléchargeables sur le site de l'Odas : <http://www.odas.net>

INDEX

VILLES ET EPCI DE LA RECHERCHE-ACTION

Angers, 12, 26, 28, 31, 37, 44, 63, 67-69, 79, 91-93, 95, 98, 119, 127

Arras, 12, 26-28, 31, 38, 44, 45, 67, 69, 70, 73, 76, 80, 81, 85, 89, 94, 100, 108, 109, 112, 119, 121, 126

Bordeaux, 12, 28, 31, 44, 66, 67, 69, 72, 82, 103, 104, 108, 119

Clichy-sous-Bois, 12, 26, 31, 32, 37, 44, 40, 45, 51, 55, 59, 67, 80, 88, 89, 105, 108, 110, 111, 118, 119

Creil, 12, 26, 28, 31, 42, 51, 55, 66, 75, 79, 80, 82, 95, 96, 97, 105, 119

Garges-lès-Gonesse, 12, 26, 28, 38, 44, 53-55, 58, 53, 58, 59, 66, 72, 76, 78-80, 84, 89, 98, 118, 119, 126

Le Havre, 12, 23, 26-28, 30, 66-68, 76, 82, 83, 87, 89, 106, 108, 119, 127

Moulins Communauté, 12, 25-29, 31, 30, 41, 44, 46, 55, 59, 60, 73, 100, 105, 113, 119

Strasbourg, 12, 25, 26, 31, 42, 44, 67, 68, 75, 82, 89, 90, 101, 102, 109, 113, 119-121, 127

Valenciennes Métropole, 12, 26, 28, 30, 31, 33-38, 44, 76, 108, 113, 116, 116-120, 125, 128

Villeurbanne, 12, 26, 44, 59, 66, 69, 81, 87, 89, 103, 106, 107, 119, 121

ENTRÉES THÉMATIQUES

Associations, 9, 11-14, 35, 37, 53, 56-61, 73, 74, 76, 77, 82, 84, 85, 89, 91, 103, 104, 115, 118, 127, 128

Conseils citoyens, 29, 38, 54, 55, 68, 79-81, 94, 106, 126

Délégué du préfet, 47, 53-55, 61, 73, 112, 116, 123, 126, 130

Jeunesse, 13, 26, 29, 34-36, 43, 44, 46-48, 53, 67, 72-74, 77, 87, 116, 123, 125, 129

Observation, 13-15, 18, 24, 29, 30, 35-39, 43, 45, 49, 59, 61, 70, 97, 101, 102-106, 108, 110, 117-119, 126, 130

Politique de la ville, 12, 13, 22-24, 26-29, 32-39, 41, 42, 44, 46, 47, 49, 53-55, 57, 58, 61, 69-73, 75, 77-79, 89, 94, 96, 101, 105, 107, 110, 112-123, 125, 126, 128

Prévention des expulsions locatives, 48, 56, 59, 61, 102

Prévention spécialisée, 25, 41, 53, 76-78, 94, 95, 129

Réciprocité, 49, 61, 91, 93, 95, 127

INDEX DES ABRÉVIATIONS

ABS	Analyse des Besoins Sociaux
ADF	Assemblée des Départements de France
APRAS	Association pour la Promotion de l'Action et de l'Animation Sociale
CCAS	Centre Communal d'Action Sociale
CGET	Commissariat Général à l'Égalité des Territoires
CIAS	Centre Intercommunal d'Action Sociale
CIFRE	Conventions Industrielles de Formation par la REcherche
CNIL	Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés
CODAH	Communauté de l'Agglomération Havraise
CPE	Conseiller Principal d'Éducation
CUA	Communauté Urbaine d'Arras
DGA	Direction Générale Adjointe
DGCS	Direction Générale de la Cohésion Sociale
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale
FEDER	Fonds Européen de Développement Régional
FPH	Fonds de Participation des Habitants
FSE	Fonds Social Européen
MOUS	Maîtrises d'Œuvre Urbaine et Sociale
NOTRe	(loi portant sur la) Nouvelle Organisation Territoriale de la République
Odas	Observatoire national De l'Action Sociale
PRE	Programme de Réussite Éducative
PRIM	Point Relais Information Mobilité
PTCS	Projet Territorial de Cohésion Sociale
PUCS	Projet Urbain de Cohésion Sociale
QPV	Quartier Prioritaie de la politique de la Ville
SDCI	Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale
SG-CIV	Secrétariat Général du Comité Interministériel des Villes, devenu CGET

ANNEXES

Annexe 1. Thèmes et objectifs par site	140
Annexe 2. Présentation infographique des onze sites de la recherche-action	143
Annexe 3. Actions inspirantes expertisées par Apriles	167
Annexe 4 - Annexes méthodologiques	169
Annexe 4.1. Institutions et personnes rencontrées dans les territoires	171
Annexe 4.2. Participants aux visites sur sites	183
Annexe 4.3. Participants aux comités de pilotage et groupes de travail ..	185
Annexe 4.4. Calendrier détaillé de la recherche-action.....	188

ANNEXE 1. THÈMES ET OBJECTIFS PAR SITE

Site	Problématique générale	Point d'entrée de l'étape 2	Objectifs de l'étape 4
Angers	En quoi la réciprocité apporte-t-elle de nouvelles perspectives à l'action sociale du CCAS, de la Ville et de ses partenaires ? Comment peut-elle se traduire concrètement, en favorisant l'implication citoyenne et en évitant l'écueil de la stigmatisation des usagers des politiques sociales ?	Etudier les représentations et les déclinaisons existantes du principe de « réciprocité ». – Belle-Beille et La Roseraie	- Identifier les valeurs fondatrices du principe de réciprocité - Proposer une traduction concrète de ce principe dans le cadre de la réécriture du règlement d'aides facultatives du CCAS
Arras	Comment la question de l'observation partagée, au cœur d'une démarche de mobilisation des habitants, peut-elle structurer le management des politiques municipales et impliquer l'ensemble des directions opérationnelles ? Comment le territoire peut-il favoriser la transversalité entre politiques publiques et tout particulièrement entre action sociale et aménagement du territoire ?	Interroger la gouvernance du Projet de développement solidaire	- Vérifier l'opportunité de renforcer les capacités d'observation de la Ville en s'appuyant sur les habitants et les équipes pluridisciplinaires de quartier - Renforcer la coopération entre la Ville (et son CCAS), la caisse d'allocations familiales et la communauté urbaine en matière d'observation partagée
Bordeaux	Comment une observation participative et territorialisée, placée sous le contrôle des habitants et des partenaires, peut-elle influencer l'opérabilité des priorités et le réalisme des actions ?	Accompagner la mise en place d'une dynamique d'observation sociale partagée (comité des experts)	- Présenter et débattre les deux micro-études réalisées en 2017 dans le cadre du comité d'experts - Faire le bilan des apports et des limites du fonctionnement actuel du comité d'experts et les perspectives d'évolution, un an et demi après son lancement.
Clichy-sous-Bois	Comment la démarche de projet social de territoire (PST) peut-elle être le socle du développement d'une culture commune renouvelée, en lien avec les réalités du territoire (observation et partagée (gouvernance) ?	Interroger la gouvernance de la politique de prévention des expulsions locatives	- Améliorer le repérage des personnes susceptibles d'être expulsées, en mobilisant divers acteurs de proximité dans un réseau de prévention. - Accompagner plus efficacement les familles et prendre en compte les problèmes et les freins qu'elles rencontrent (mise en mouvement, représentations...)

<p>Creil</p>	<p>Comment la question de la transmission des valeurs républicaines peut-elle venir réinterroger les pratiques professionnelles des services de la Ville et de leurs partenaires, vers davantage de transversalité entre secteurs thématiques et une plus grande co-construction avec les familles ?</p>	<p>Réinterroger les actions et pratiques de la Ville à l'aune de la transmission des valeurs de la République et de la citoyenneté, dans le cadre du renforcement des approches préventives à destination des jeunes enfants et de leurs familles</p>	<p>- Définir un socle de principes et de valeurs républicaines partagées entre les services, les partenaires et les habitants. - Accompagner la mise en place de l'action « Jardin passerele » inspirée de l'expérience de Baillieux-sur-Thérain.</p>
<p>Garges-lès-Gonesse</p>	<p>Comment traduire l'orientation municipale en faveur de la jeunesse en une politique transversale et partenariale ?</p>	<p>Accompagner l'élaboration et la structuration d'une politique jeunesse</p>	<p>-Renforcer la transversalité de la thématique jeunesse au sein des services municipaux -Réinterroger l'action des structures municipales jeunesse -Mieux prendre en compte le public 25-30 ans -Favoriser la participation des jeunes dans les projets urbains-Mettre en cohérence politique jeunesse et politique de la ville</p>
<p>Le Havre</p>	<p>Dans un contexte de resserrement de l'offre de service municipale, à quelle condition une implication plus concrète des habitants au cœur des quartiers peut-elle favoriser l'émergence d'initiatives citoyennes à multiples développements ?</p>	<p>Observer la mise en place des ateliers citoyens comme leviers de participation et de mobilisation citoyenne</p>	<p>-Formaliser les finalités poursuivies par des démarches participatives et leurs modalités de mises en œuvre (référentiel) -Actualiser et affiner le bilan des lieux d'engagements citoyens réalisés en 2014 en incluant notamment les professionnels de la médiation sociale -Repérer les leviers internes pour mieux capitaliser et valoriser les expériences participatives réussies au sein de l'ensemble des services</p>
<p>Moulins Communauté</p>	<p>En quoi la progression des politiques de droit commun constitue-t-elle un levier de territorialisation des politiques publiques et simultanément un levier de transformation des pratiques des services communautaires, communaux et des autres acteurs ?</p>	<p>Renforcer la coopération entre acteurs, notamment sur les questions de mobilité et de politique jeunesse. Zoom sur les quartiers: Moulins Sud, Plessis (Yzeure), Avernès</p>	<p>ETAPE-ANNULEE</p>

<p>Strasbourg</p>	<p>Dans quelle mesure le décloisonnement de la question sociale peut-il être une réponse crédible à l'essoufflement des équipes, à la hausse de la demande sociale et à la stagnation, voire à la réduction, des moyens humains et financiers ? Comment l'entrée par le territoire, et plus précisément par l'espace public, figure du vivre-ensemble dans la ville, peut-elle faciliter la transversalité des approches et la concertation, voire la coproduction, entre les pouvoirs publics et les habitants ?</p>	<p>Investir l'espace public comme socle d'approches plus transversales, partenariales et participatives Zoom sur deux espaces : la place Kléber et la rue des grandes arcades, le mail Watteau du quartier de l'Elsau (QPV)</p>	<p>Place Kléber : - Valider des indicateurs pouvant rendre compte de la qualité du « vivre-ensemble » - Identifier les conséquences de l'usage actuel de la place au sein de la Ville. Rue Watteau (Elsau) : - Intégrer la réflexion sur la rue Watteau dans le cadre plus large des études du PRU - Définir les modalités d'une association ouverte et transversale des habitants et des services gestionnaires et riverains aux études concernant l'espace public et la qualité du vivre-ensemble.</p>
<p>Valenciennes Métropole</p>	<p>Dans quelle mesure la communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole peut-elle jouer un rôle d'animation de la politique jeunesse ? Quelles sont les conditions requises, tant en termes de positionnement que d'élaboration d'outils spécifiques, pour y parvenir ?</p>	<p>Questionner le positionnement de la communauté d'agglomération en matière de politique jeunesse</p>	<p>- Améliorer le système actuel d'instances - Améliorer l'observation et l'essaiimage de bonnes pratiques sur le territoire de l'agglomération - Renforcer la participation des jeunes au sein de l'agglomération</p>
<p>Villeurbanne</p>	<p>Comment la solidarité, au-delà d'une direction dédiée, peut-elle devenir un enjeu transversal, irriguant l'ensemble de l'action municipale ? Quelles adaptations une telle évolution inclut-elle pour les acteurs des politiques sociales ?</p>	<p>Interroger la politique en faveur des 3-16 ans comme enjeu de prévention et de transversalité. Zoom sur deux quartiers: Les Brosses et Saint-Jean</p>	<p>- Réinterroger les pratiques professionnelles dans le cadre de la prise en charge éducative des 3 – 16 ans, à travers le prisme de la relation entre parents, enseignants et travailleurs sociaux, suite au travail de focus groups menés par la Ville au 1er semestre 2017 - Identifier des expérimentations concrètes à mettre en place pour septembre 2017.</p>

ANNEXE 2.

PRÉSENTATION INFOGRAPHIQUE DES ONZE SITES DE LA RECHERCHE-ACTION

Les infographies rassemblées dans cette annexe visent à donner au lecteur quelques éléments de comparaison entre les onze sites. Issues des observations réalisées lors des déplacements et de l'étude des documents transmis à l'Odas par ses partenaires, elles ne sauraient être considérées comme des portraits exhaustifs des territoires de la recherche-action.

Angers

2 Angevins sur 10 vivent en QPV

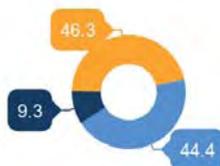


La Ville d'Angers compte 155 734 habitants.

31 170 Angevins vivent dans 7 quartiers en politique de la ville.

Une ville jeune

46,3 % de la population angevine a moins de 30 ans, soit 10,1 points de plus que la moyenne nationale (1).



0-29 (46.30%)
30-74 (44.40%)
> 75 (9.30%)

Un taux de chômage élevé



20,3 % de la population angevine est au chômage, soit 6,8 points de plus que la moyenne nationale.

Ce taux monte à 29 % pour les Angevins de 15 à 24 ans.

Un taux d'inégalité de revenus supérieur à la moyenne

Le revenu médian des Angevins s'élève à 18 947 €, soit 1 422 € de moins que la moyenne nationale (1).

En revanche, Angers compte parmi les villes de l'échantillon avec le taux d'inégalité de revenus le plus élevé (rapport interdécile : 3,8).



Une surreprésentation des familles monoparentales



Près d'une famille angevine sur 5 est une famille monoparentale, soit 5,3 points de plus que la moyenne nationale (1).

Cadre organisationnel

Organisation politique	<p><u>Maire</u> : Christophe Béchu (Les Républicains), depuis 2014.</p> <p><u>Conseil municipal</u> : 55 membres, dont 21 adjoints et 21 conseillers délégués. Aucune hiérarchie n'est définie à l'exception de la 1ère adjointe.</p> <p><u>Territorialisation politique</u> : 7 adjoints au maire sont en charge d'une délégation territoriale, dont 6 cumulent celle-ci avec une délégation thématique.</p>
Organisation administrative	<p>Deux Pôles et trois Directions générales adjointes, dont celle de la Proximité et Solidarités, composée du CCAS, des directions de la Santé publique, de la Relation aux usagers, du Développement et vie des quartiers, du Développement de la vie associative. Une mission Concertation citoyenne y est également rattachée.</p> <p>Au sein de pôles territoriaux regroupant plusieurs quartiers, les délégués territoriaux soutiennent l'émergence de projets locaux et facilitent la remontée d'informations aux autres services.</p>
Place au sein de l'EPCI	<p>La Ville d'Angers est la ville-centre de la Communauté urbaine Angers Loire Métropole. Elle représente 56,6 % de la population de l'EPCI.</p> <p>Suite à la fusion de plusieurs communes en communes nouvelles et de l'entrée d'une nouvelle commune, Angers Loire Métropole regroupe 30 communes au 1er janvier 2017, soit 275 000 habitants.</p> <p>Le président d'Angers Loire Métropole est Christophe Béchu, également maire d'Angers.</p>

Cadre stratégique

Observation	Une analyse des besoins sociaux réalisée en 2013.
Projet social de territoire	Absence de document cadre type projet social, mais organisation de rencontres annuelles rassemblant l'ensemble des acteurs concernés par les politiques de solidarités depuis 2015 : les Rentrées des solidarités.
Intégration du contrat de ville dans la stratégie municipale	Un contrat de ville structuré selon les trois volets proposés par le CGET, établissant le lien avec plusieurs documents-cadres portés à l'échelle communautaire et municipale.
Participation citoyenne	<p>Une dizaine d'instances ou démarches participatives de différents formats recensées en 2016, dont la Journée citoyenne.</p> <p>7 conseils citoyens.</p> <p>Un fonds de participation des habitants.</p> <p>Une volonté politique de renouveler les relations entre usagers et professionnels des politiques sociales en introduisant le " principe de réciprocité " (rebaptisé " engagement solidaire "), qui sera décliné dans l'action du CCAS à partir de 2018.</p>

Arras

Plus de 2 Arrageois sur 10 vivent en QPV



La Ville d'Arras compte 41 000 habitants.

9 500 Arrageois vivent dans 5 quartiers en politique de la ville.

Une ville jeune

42,5 % de la population arrageoise a moins de 30 ans, soit 6,3 points de plus que la moyenne nationale (1).



Un taux de chômage élevé



22,4 % de la population arrageoise est au chômage, soit 9 points de plus que la moyenne nationale (1).

Ce taux monte à 38 % pour les Arrageois de 15 à 24 ans, mais demeure inférieur à la moyenne départementale.

Un taux d'inégalité de revenus supérieur à la moyenne

Le revenu médian des Arrageois s'élève à 17 557 €, soit 2 800 € de moins que la moyenne nationale (1).

En revanche, Arras compte parmi les villes de l'échantillon avec le taux d'inégalité de revenus le plus élevé.



Une surreprésentation des ménages composés d'une personne seule



Près de la moitié des ménages arrageois sont composés d'une personne seule.

L'analyse des besoins sociaux réalisée en 2011 constate une tendance au départ des familles.

Cadre organisationnel

Organisation politique	<p><u>Maire</u> : Frédéric Leturque (Union des démocrates et indépendants) depuis 2011.</p> <p><u>Conseil municipal</u> : 42 membres, dont 15 adjoints et 19 conseillers municipaux délégués.</p> <p><u>Territorialisation politique</u> : 3 adjoints au maire cumulent une délégation territoriale et une délégation thématique.</p>
Organisation administrative	<p>3 Directions générales adjointes, dont celle de la « Vitalité et cohésion sociales », qui regroupe six directions : Cohésion territoriale, Enfance-famille, Sports, Education et Réussite éducative, Développement commercial, Tranquillité publique.</p> <p>Le territoire municipal est découpé en trois grands quartiers, incluant chacun un ou plusieurs quartiers en politique de la ville. En 2018, une « équipe pluridisciplinaire de quartier » est mise en place à titre expérimental sur le quartier Ouest.</p>
Place au sein de l'EPCI	<p>La Ville d'Arras est la ville-centre de la Communauté Urbaine d'Arras (CUA) et représente 38 % de la population de l'EPCI.</p> <p>Au 1er janvier 2017, sept communes ont rejoint la communauté urbaine d'Arras. Celle-ci regroupe désormais quarante-six communes, soit 107 000 habitants.</p> <p>Le président de la CUA est Philippe Rapeneau (Les Républicains), également 2e adjoint au maire d'Arras en charge des Prospectives et Stratégies Urbaines jusqu'en 2017.</p>

Cadre stratégique

Observation	<p>Une analyse des besoins sociaux réalisée en 2011, jugée complète mais trop volumineuse. Une nouvelle analyse des besoins sociaux lancée en 2017.</p> <p>Un baromètre social annuel avec quelques indicateurs sociodémographiques clés. Une analyse des besoins sociaux et économiques communautaires amorcée en 2017, incluant les volets développement économique/emploi » et « tranquillité publique »</p>
Projet social de territoire	<p>Un Projet de Développement Solidaire (PDS) élaboré en 2013, incluant notamment le Programme éducatif de territoire, le Programme social territorial et le Programme de démocratie et de proximité.</p> <p>Un coordinateur du PDS recruté en mars 2017.</p>
Intégration du contrat de ville dans la stratégie municipale	<p>Une redéfinition locale des axes du contrat de ville selon quatre volets : accompagnement des parcours individuels ; amélioration de la qualité de vie, du cadre de vie et de l'attractivité des territoires ; renforcement de l'égalité des chances ; participation des habitants (axe transversal).</p>
Participation citoyenne	<p>Une priorité du Maire et une orientation structurante du PDS</p> <p>Une vingtaine d'instances ou démarches participatives recensées en 2015. Un budget participatif municipal lancé en 2016.</p> <p>3 conseils citoyens aux dynamiques hétérogènes, intégrés à plusieurs reprises aux comités de pilotage du contrat de ville en 2016-2017.</p> <p>Création d'un « Comité Arras Synergie Citoyenne » fin 2016 pour renforcer la mise en cohérence et la coopération entre l'ensemble des instances participatives.</p>

Bordeaux

1 Bordelais sur 10 vit en QPV



La Ville de Bordeaux compte 250 776 habitants.

25 764 Bordelais vivent dans 6 quartiers en politique de la ville.

Une ville jeune

Plus d'un Bordelais sur 4 a moins de 30 ans.



Un taux de chômage proche de la moyenne nationale



16 % de la population bordelaise est au chômage, soit 2,5 points de plus que la moyenne nationale (1).

Les jeunes bordelais sont moins touchés par le chômage que l'ensemble des jeunes de France métropolitaine.

Un territoire marqué par de fortes inégalités

Le revenu médian des Bordelais s'élève à 21 097 €, soit 728 € de plus que la moyenne nationale (1).

Bordeaux est la ville de l'échantillon où le taux d'inégalité de revenus est le plus élevé.



Une ville-centre en mutation



Bordeaux connaît un renouvellement marqué de sa population : en 2014, 11,2 % des Bordelais ne résidaient pas dans la commune l'année précédente.

1 Bordelais sur 5 n'habitait pas dans le même logement un an plus tôt, soit près de deux fois plus que la moyenne nationale.

Cadre organisationnel

Organisation politique	<p><u>Maire</u> : Alain Juppé (Les Républicains), depuis 2006.</p> <p><u>Conseil municipal</u> : 61 membres, dont 24 adjoints au maire et sept conseillers municipaux délégués. Aucune hiérarchie n'est opérée entre les adjoints.</p> <p><u>Territorialisation politique</u> : 8 adjoints au maire sont en charge d'une délégation territoriale, dont 2 cumulent celle-ci avec une délégation thématique.</p>
Organisation administrative	<p>Une Direction Générale des Solidarités et de la Citoyenneté composée de cinq directions : Accueil et citoyenneté, Développement social urbain, Génération seniors et autonomie, Administration et finances de la Villes et du CCAS, promotion et prévention de la santé.</p> <p>Huit mairies de quartiers épousent les contours des cantons. Outre l'accueil des citoyens et le soutien aux démarches administratives, elles sont en charge depuis 2015 de décliner la politique municipale, en lien avec une équipe de proximité.</p>
Place au sein de l'EPCI	<p>La Ville de Bordeaux est la ville-centre de la Métropole de Bordeaux. Elle représente un tiers de la population de la métropole.</p> <p>Transformée en métropole le 1er janvier 2015, Bordeaux Métropole n'a pas connu d'agrandissement depuis. Elle regroupe 28 communes, soit 750 000 habitants.</p> <p>Alain Juppé est le président de la Métropole.</p>

Cadre stratégique

Observation	<p>Une analyse des besoins sociaux réalisée en 2014, dont les données sont actualisées annuellement.</p> <p>Des « diagnostics en marchant » régulièrement organisés.</p> <p>Création en 2015 du « comité d'experts Pactotec », rassemblant de nombreux partenaires du territoire.</p>
Projet social de territoire	<p>Pacte de Cohésion Sociale et Territoriale, élaboré en 2015.</p>
Intégration du contrat de ville dans la stratégie municipale	<p>Un contrat de ville structuré selon les trois volets proposés par le CGET.</p>
Participation citoyenne	<p>Une dizaine d'instances participatives recensées lors de la recherche-action (conseils de quartier, conseil de la diversité, conseil de la santé, conseil municipal des jeunes, etc.)</p> <p>Un fonds d'intervention local (FIL) attribué à chaque quartier bordelais pour soutenir des projets favorisant le vivre-ensemble.</p> <p>Un conseil citoyen créé à titre expérimental en 2015. Six conseils citoyens officiellement installés en septembre 2016.</p>

Clichy-sous-Bois

8 Clichois sur 10 vivent en QPV



La Ville de Clichy-sous-Bois compte 30 100 habitants.

23 768 Clichois vivent dans 1 quartier en politique de la ville.

Plus de la moitié de la population a moins de 30 ans

51,9 % de la population clichoise a moins de 30 ans, soit 15,7 points de plus que la moyenne nationale (1).



Un taux de chômage près de 2 fois supérieur à la moyenne nationale



25 % de la population clichoise est au chômage, soit près de deux fois plus que la moyenne nationale (1).

Ce taux monte à 38 % pour les Clichois de 15 à 24 ans.

Un revenu médian nettement inférieur à la moyenne nationale

Le revenu médian des Clichois s'élève à 13 060 €, soit 7 309 € de moins que la moyenne nationale (1).

Rapport interdéclie : 3,3



Par ailleurs, Clichy-sous-Bois se distingue par un faible taux d'inégalité de revenus (1).

Un parc privé dégradé et touché par une forte pauvreté



52 % des ménages résidant dans le parc privé sont considérés comme pauvres.

45 % du parc de logements collectifs est classé en copropriétés dégradées.

Cadre organisationnel

Organisation politique	<p><u>Maire</u> : Olivier Klein (Parti Socialiste) depuis 2011. Il est également président de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine depuis novembre 2017.</p> <p><u>Conseil municipal</u> : 35 membres, dont 13 adjoints au maire et 12 conseillers municipaux délégués.</p> <p><u>Territorialisation politique</u> : 3 adjoints au maire sont en charge d'une délégation territoriale. Ils cumulent celle-ci avec une délégation thématique.</p>
Organisation administrative	<p>5 Directions générales adjointes, dont celles des Prestations (composée de 6 directions dont celle des solidarités) et du Développement local (vie associative et des quartiers, urbanisme et habitat).</p> <p>La Ville de Clichy-sous-Bois n'a pas fait le choix de territorialiser ses services. Le CCAS organise cependant des permanences hebdomadaires dans les quartiers.</p>
Place au sein de l'EPCI	<p>La Ville de Clichy-sous-Bois est, avec Montfermeil, la seule commune de l'Établissement Public Territorial (EPT) Grand Paris-Grand Est à avoir préalablement appartenu à un EPCI. Elle représente 8% de la population de l'EPT.</p> <p>L'EPT Grand Paris - Grand Est a été créé au 1er janvier 2016 dans le cadre de la mise en place de la métropole du Grand Paris. Il regroupe 14 communes, soit 386 000 habitants.</p> <p>Le président de l'EPT Grand Paris - Grand Est est Michel Teulet (Les Républicains), maire de Gagny. Olivier Klein est vice-président en charge du renouvellement urbain.</p>

Cadre stratégique

Observation	<p>Une première analyse des besoins sociaux réalisée en 2011, réactualisée en 2016.</p> <p>Des diagnostics en marchant organisés régulièrement.</p>
Projet social de territoire	<p>Un Projet Social de Territoire, adopté en 2014.</p> <p>Une chargée de mission dédiée à l'animation de ce projet.</p>
Intégration du contrat de ville dans la stratégie municipale	<p>Un contrat de ville structuré en cinq axes : favoriser le développement économique et l'accès à l'emploi et à la formation dans la perspective de l'accessibilité nouvelle du territoire ; construire une attractivité résidentielle qui passe par une offre de logements et la qualité urbaine ; favoriser la cohésion du territoire dans une logique participative ; mobiliser le territoire par la culture (axe transversal) ; mettre en place une gouvernance participative du contrat de ville (axe transversal).</p>
Participation citoyenne	<p>Des comités de quartiers mis en place depuis 2000.</p> <p>Un conseil citoyen, construit à partir d'un appel à candidature ainsi qu'un tirage au sort sur la base des listes transmises par les bailleurs sociaux du territoire.</p> <p>Des réunions publiques organisées dans les cours d'école par la Gestion urbaine de proximité, dans le cadre de l'ORCOD-IN.</p> <p>Un fonds de participation des habitants.</p>

Creil

Près de 6 Creillois sur 10 vivent en QPV



La Ville de Creil compte 35 290 habitants.

19 744 Creillois vivent dans 1 quartier en politique de la ville.

Près de la moitié de la population a moins de 30 ans

47,8 % de la population creilloise a moins de 30 ans, soit 11,6 points de plus que la moyenne nationale (1).



Un fort taux de chômage des jeunes



25 % de la population creilloise est au chômage, soit près de deux fois plus que la moyenne nationale (1).

Ce taux monte à 44 % pour les Creillois de 15 à 24 ans.

Un revenu médian nettement inférieur à la moyenne nationale

Le revenu médian des Creillois s'élève à 14 114 €, soit 6 255 € de moins que la moyenne nationale (1).

Rapport interdécile : 3,2



Par ailleurs, Creil se distingue par un faible taux d'inégalité de revenus au sein de sa population.

Un territoire multiculturel



La Ville de Creil accueille 107 nationalités différentes.

Cadre organisationnel

Organisation politique	<p><u>Maire</u> : Jean-Claude Villemain (Parti Socialiste), depuis 2008.</p> <p><u>Conseil municipal</u> : 39 membres, dont 11 adjoints au maire et 14 conseillers délégués. Aucune hiérarchie n'est opérée entre les adjoints, à l'exception de la 1ère adjointe au maire, en charge de la Solidarité, du logement et de la petite enfance.</p> <p><u>Territorialisation politique</u> : aucune.</p>
Organisation administrative	<p>Une direction générale adjointe et huit pôles (rassemblant plusieurs directions et animés par l'une d'entre elles), dont le Pôle Education, enfance, vie associative et sport ; le Pôle population et démocratie locale et le Pôle solidarité et santé.</p> <p>La Ville de Creil n'a pas fait le choix de territorialiser ses services. Elle dispose en revanche de plusieurs mairies annexes dans ses quartiers, dédiées aux démarches administratives.</p>
Place au sein de l'EPCI	<p>Depuis le 1er janvier 2017, la Ville de Creil est la ville principale de la communauté d'agglomération Creil Sud Oise. Elle représente 41,5 % de la population de l'EPCI.</p> <p>La communauté d'agglomération Creil Sud Oise est issue de la fusion de la communauté de l'agglomération creilloise (4 communes, dont Creil) et d'autres intercommunalités. Elle compte 85 000 habitants.</p> <p>Le président de Creil Sud Oise est Jean-Claude Villemain.</p>

Cadre stratégique

Observation	Une analyse des besoins sociaux réalisée en 2011, en cours de réactualisation en 2016-2017.
Projet social de territoire	Un Projet Social Transversal en cours de rédaction en 2016-2017.
Intégration du contrat de ville dans la stratégie municipale	Un contrat de ville structuré selon quatre axes : accompagner le potentiel des habitants des quartiers ; répondre aux besoins des publics les plus fragiles ; agir sur l'attractivité du territoire et des quartiers et sur la qualité de leur cadre de vie ; Participation citoyenne, s'appuyer sur les ressources existantes pour encourager, faire émerger, accompagner les initiatives sociales et culturelles. Un contrat de ville qui inclut des éléments d'évaluation du précédent contrat (2007-2014).
Participation citoyenne	<p>Plusieurs instances ou démarches participatives de différents formats recensées en 2016 (conseil de ville, conseils citoyens de quartiers, conseil des Creillois étrangers, conseil de la jeunesse creilloise, marches exploratoires, etc).</p> <p>3 conseils citoyens disposant d'un budget.</p> <p>Une volonté de renforcer les liens entre les institutions et les parents, notamment par le biais de cafés des parents et la création de l'espace enfance D. Mitterrand en 2018, rassemblant notamment un multiaccueil et une école.</p> <p>Une « Maison de la Ville » chargée d'encourager les initiatives citoyennes.</p>

Garges-lès-Gonesse

Plus de 7 Gargeois sur 10 vivent en QPV

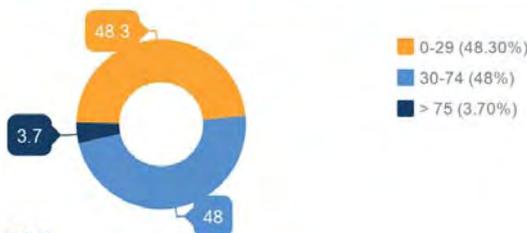


La Ville de Garges-lès-Gonesse compte 42 260 habitants.

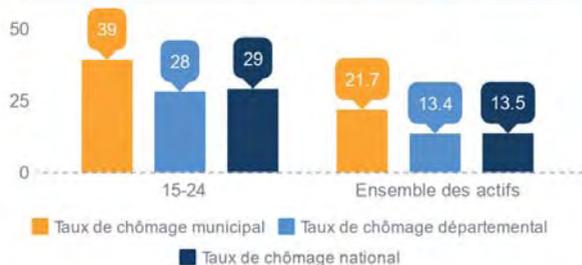
31 126 Gargeois vivent dans 1 quartier en politique de la ville.

Près de la moitié de la population a moins de 30 ans

48,3 % de la population gargeoise a moins de 30 ans, soit 12,1 points de plus que la moyenne nationale (1).



Un fort taux de chômage des jeunes



21,7 % de la population gargeoise est au chômage, un taux nettement supérieur aux moyennes départementale et nationale (1).

Ce taux monte à 39 % pour les Gargeois de 15 à 24 ans.

Un revenu médian nettement inférieur à la moyenne nationale

Le revenu médian des Gargeois s'élève à 13 812 €, soit 6 557 € de moins que la moyenne nationale (1).

Rapport interdécile : 3,3

Par ailleurs, Garges-lès-Gonesse se distingue par un taux d'inégalité de revenus proche de la moyenne nationale (1).



Une population faiblement diplômée



70 % des habitants de Garges-lès-Gonesse de 15 ans et plus non scolarisés ont un diplôme inférieur au baccalauréat.

Cadre organisationnel

Organisation politique	<p><u>Maire</u> : Maurice Lefèvre («Réussir Garges» - divers droite) depuis 2004.</p> <p><u>Conseil municipal</u> : 39 membres, dont 10 adjoints au maire et 8 conseillers municipaux.</p> <p><u>Territorialisation politique</u> : aucune.</p>
Organisation administrative	<p>Une direction générale adjointe Citoyenneté et Solidarité composée de six directions : enfance, cohésion sociale, action culturelle, sport, administration générale/élections/recensement, direction des solidarités/CCAS.</p> <p>La Ville de Garges-lès-Gonesse n'a pas souhaité territorialiser ses services mais elle dispose de nombreuses structures de proximité dans ses quartiers, comme les structures jeunesse.</p>
Place au sein de l'EPCI	<p>Depuis le 1er janvier 2016, la Ville de Garges-lès-Gonesse est rattachée à la communauté d'agglomération Roissy-Pays-de-France. Elle représente un peu moins de 12 % de la population de l'EPCI.</p> <p>Issue de la fusion au 1er janvier 2016 des agglomérations Val-de-France et Roissy-Porte-de-France, ainsi que de l'absorption de 17 communes de l'EPCI Plaines-et-Monts-de-France, la communauté d'agglomération Roissy-Pays-de-France regroupe 42 communes, soit 346 000 habitants.</p> <p>Le président de Roissy-Pays-de-France est Patrick Renaud (Les Républicains), maire-adjoint de Roissy-en-France.</p>

Cadre stratégique

Observation	<p>Une analyse des besoins sociaux réalisée en 2012, actualisée chaque année.</p> <p>Un important diagnostic réalisé dans le cadre de la structuration d'une politique municipale en faveur de la jeunesse en 2016.</p>
Projet social de territoire	<p>Un schéma d'action sociale 2013-2017, prolongé jusqu'à un nouvel ABS et schéma d'ici 2019.</p>
Intégration du contrat de ville dans la stratégie municipale	<p>Un contrat de ville structuré selon les trois volets proposés par le CGET.</p>
Participation citoyenne	<p>Une dizaine d'instances ou démarches participatives de différents formats recensées en 2016 (conseil consultatif des jeunes, conseil municipal des jeunes, conseils consultatifs de quartiers...).</p> <p>1 conseil citoyen.</p> <p>Association « Jeunes Pour Garges », rassemblant des jeunes Gargeois (15-30 ans) souhaitant proposer des projets contribuant à l'amélioration du cadre de vie et à la promotion du "vivre ensemble".</p>

Le Havre

Plus de 2 Havrais sur 10 vivent en QPV



La Ville du Havre compte 178 000 habitants.

41 770 Havrais vivent dans 6 quartiers en politique de la ville.

Une population vieillissante

Avec 39 % de sa population ayant moins de 30 ans, le Havre est une ville jeune. Toutefois, 9,6 % des Havrais ont plus de 75 ans, soit un taux légèrement plus élevé que la moyenne nationale (1).



Des jeunes actifs particulièrement touchés par le chômage



21,4 % de la population havraise est au chômage, un taux nettement supérieur aux moyennes départementale et nationale (1).

Ce taux monte à 40 % pour les Havrais de 15 à 24 ans.

Un revenu médian légèrement inférieur à la moyenne nationale

Le revenu médian des Havrais s'élève à 18 244 €, soit 2 145 € de moins que la moyenne nationale (1).

Rapport interdécile : 3,4



Par ailleurs, Le Havre se distingue par un taux d'inégalité de revenus proche de la moyenne nationale (1).

Une surreprésentation des familles monoparentales



21,2 %

Plus d'une famille havraise sur 5 est une famille monoparentale, soit 6,7 points de plus que la moyenne nationale (1).

Cadre organisationnel

<p>Organisation politique</p>	<p><u>Maire</u> : Edouard Philippe depuis 2010, puis Luc Lemonnier à partir de mai 2017.</p> <p><u>Conseil municipal</u> : 59 membres, dont 17 adjoints au maire et 27 conseillers délégués.</p> <p><u>Territorialisation politique</u> : 5 adjoints exclusivement en charge d'une délégation territoriale.</p>
<p>Organisation administrative</p>	<p>6 directions générales adjointes, dont celle du Développement social, de la Famille et des Sports, composée de 8 directions : Education ; Solidarités et Cohésion Sociale ; Sport ; Jeunesse et Vie associative ; Petite enfance et Famille ; Vie sociale des territoires ; Nautisme ; Pôle d'appui de gestion ; Handicap dans la ville.</p> <p>Des équipes territoriales mobilisées dans les quartiers, encadrées par des délégués territoriaux de la vie sociale rattachés à la Direction Vie sociale des territoires.</p>
<p>Place au sein de l'EPCI</p>	<p>La Ville du Havre fait partie de la Communauté de l'Agglomération Havraise (CODAH), créée en 2001. Elle représente 75,4 % de la population de l'EPCI.</p> <p>Au 1er janvier 2017, la CODAH regroupe 17 communes, soit 236 000 habitants.</p> <p>Le président de la CODAH est Luc Lemonnier, également maire du Havre.</p>

Cadre stratégique

<p>Observation</p>	<p>Une analyse des besoins sociaux réalisée en 2012.</p>
<p>Projet social de territoire</p>	<p>« Le Havre ensemble », adopté en 2013.</p>
<p>Intégration du contrat de ville dans la stratégie municipale</p>	<p>Un contrat de ville structuré selon les trois volets proposés par le CGET.</p>
<p>Participation citoyenne</p>	<p>Une dizaine d'instances ou démarches participatives de différents formats recensées en 2016 (conseil de la diversité, tables rondes de quartiers, conseils de quartiers, ateliers urbains de proximité, etc.).</p> <p>6 conseils citoyens, renommés « ateliers citoyens ».</p> <p>Une importante démarche de concertation et d'implication des habitants menée en 2011-2015 sur le quartier Danton, dans le cadre du Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés.</p>

Moulins Communauté

6 % de la population vit en QPV



Moulins Communauté compte 54 670 habitants.

3 500 Moulinois vivent dans 1 quartier en politique de la ville.

Une agglomération vieillissante

11,4 % des habitants de Moulins Communauté ont plus de 75 ans, soit 2,1 points de plus que la moyenne nationale (1).



Des jeunes actifs particulièrement touchés par le chômage



18 % de la population de l'agglomération de Moulins est au chômage, un taux supérieur aux moyennes départementale et nationale (1).

Ce taux monte à 38 % pour les jeunes de 15 à 24 ans.

Un faible taux d'inégalité de revenus

Le revenu médian des habitants de Moulins Communauté s'élève à 19 930 €, soit à peine 440 € de moins que la moyenne nationale (1).

Par ailleurs, Moulins Communauté est le site de l'échantillon où les inégalités de revenus sont les plus faibles.

Rapport interdécile : 3



Une communauté d'agglomération rurale



Seul 34 % des communes membres de Moulins Communauté accueillent plus de 1 000 habitants.

Les Villes de Moulins et d'Yzeure sont les seules communes de plus de 10 000 habitants.

Cadre organisationnel

Organisation politique	<p><u>Président</u> : Pierre-André Périssol (Les Républicains), depuis 2001 (création de l'EPCI). Il est également maire de la Ville de Moulins.</p> <p><u>Conseil communautaire</u> : 71 membres, dont 10 vice-présidents.</p> <p><u>Territorialisation politique</u> : aucune.</p>
Organisation administrative	<p>4 Directions générales adjointes, dont celle des Services à la Population, de la Culture et du Tourisme, composée de 3 directions : médiathèque, politique de la ville, école de musique.</p> <p>Un Centre intercommunal d'action sociale, uniquement en charge du Programme de réussite éducative.</p>
Place au sein de l'EPCI	<p>La Ville de Moulins est la ville-centre de la communauté d'agglomération Moulins Communauté et représente 30 % de la population de l'EPCI.</p> <p>Au 1er janvier 2017, Moulins Communauté a absorbé deux EPCI voisins ainsi que deux communes du département de la Nièvre. La communauté d'agglomération est ainsi passée de 26 à 44 communes, soit 65 000 habitants.</p>

Cadre stratégique

Observation	<p>Moulins Communauté ne possède pas d'analyse des besoins sociaux.</p> <p>Un important travail d'observation partagée mené entre le CIAS et le service Transport en 2015.</p>
Projet social de territoire	<p>Une absence de document cadre type projet social.</p>
Intégration du contrat de ville dans la stratégie municipale	<p>Un contrat de ville structuré selon les trois volets proposés par le CGET.</p>
Participation citoyenne	<p>1 conseil citoyen.</p>

Strasbourg

Plus de 2 Strasbourgeois sur 10 vivent dans un QPV



Strasbourg compte 280 680 habitants.

65 527 Strasbourgeois vivent dans 13 quartiers en politique de la ville.

Une ville jeune

45,4 % des Strasbourgeois ont moins de 30 ans, soit 9,2 points de plus que la moyenne nationale (1).



Un taux de chômage plus élevé que la moyenne nationale



19 % de la population strasbourgeoise est au chômage, un taux supérieur aux moyennes départementale et nationale (1).

Ce taux monte à 32 % pour les jeunes de 15 à 24 ans.

De fortes inégalités de revenus

Le revenu médian des Strasbourgeois s'élève à 18 276 €, soit 2 093 € de moins que la moyenne nationale (1).

Par ailleurs, Strasbourg se situe parmi les villes de l'échantillon où le un taux d'inégalité de revenus est le plus élevé.



Une population plus diplômée que la moyenne nationale



38,5 % des Strasbourgeois sont diplômés de l'enseignement supérieur, soit près de 10 points de plus que la moyenne nationale (1).

Cadre organisationnel

Organisation politique	<p><u>Maire</u> : Roland Ries (Parti Socialiste), depuis 2008.</p> <p><u>Conseil municipal</u> : 63 membres, dont 20 adjoints au maire et 42 conseillers municipaux.</p> <p><u>Territorialisation politique</u> : 9 adjoints au maire sont en charge d'une délégation territoriale, cumulant celle-ci avec une délégation thématique.</p>
Organisation administrative	<p>Les services de la Ville et de l'Eurométropole sont intégralement mutualisés depuis 1972.</p> <p>5 Directions générales adjointes, dont celle de la de la Cohésion Sociale et du développement éducatif et culturel, composée de quatre directions : Solidarités et Santé, Population, élections et cultes ; Enfance et éducation ; Culture.</p> <p>Des directions de territoire chargées de faire le lien entre les politiques municipales sectorielles, de soutenir les projets locaux, d'animer les instances participatives de quartier, de coordonner les réseaux de partenaires.</p>
Place au sein de l'EPCI	<p>La Ville de Strasbourg est la ville-centre de l'Eurométropole de Strasbourg. Elle représente 57 % de la population de la métropole.</p> <p>5 communes ont rejoint l'Eurométropole au 1er janvier 2017. Celle-ci regroupe 33 communes à cette date, soit 484 000 habitants.</p> <p>Le président de l'Eurométropole de Strasbourg est Robert Hermann (Parti Socialiste).</p>

Cadre stratégique

Observation	<p>Un Outil social de connaissance pour une action renouvelée (OSCAR) qui recense des données de l'INSEE, de la Caisse d'allocations familiales, de l'Observatoire régional de Santé et de la Direction des solidarités et de la santé de l'Eurométropole.</p> <p>Deux documents de diagnostic territorial, à l'échelle de la Ville de Strasbourg et de l'Eurométropole.</p> <p>De nombreuses démarches d'observation ad hoc (marches exploratoires, indicateurs du vivre ensemble sur l'espace public, etc.)</p>
Projet social de territoire	<p>Un Projet Strasbourgeois des Solidarités Territoriales, adopté en 2011.</p>
Intégration du contrat de ville dans la stratégie municipale	<p>Un contrat de ville structuré selon les trois volets proposés par le CGET mais faisant de la cohésion sociale son premier pilier.</p>
Participation citoyenne	<p>Une dizaine d'instances ou démarches participatives de différents formats recensées en 2016 (conseils de quartiers, conseil des résidents étrangers, ateliers de projets, conseils des jeunes, etc.).</p> <p>10 conseils citoyens.</p> <p>Des consultations ad hoc reposant sur « l'aller vers » (consultations sur la place publique, sur des horaires atypiques, etc.)</p>

Valenciennes Métropole

Près de 2 habitants de l'agglomération sur 10 vivent dans un QPV



La communauté d'agglomération Valenciennes Métropole compte 191 544 habitants.

35 000 habitants vivent dans 15 quartiers en politique de la ville.

Une communauté d'agglomération plutôt jeune

40,3 % des habitants de l'agglomération valenciennoise ont moins de 30 ans, soit 4,1 points de plus que la moyenne nationale (1).



Des jeunes actifs particulièrement touchés par le chômage



20,7 % de la population de Valenciennes Métropole est au chômage. Un taux supérieur aux moyennes départementale et nationale (1).

Ce taux monte à 41 % pour les jeunes de 15 à 24 ans, soit 12 points de plus que la moyenne nationale (1).

Un revenu médian inférieur à la moyenne nationale

Le revenu médian des habitants de l'agglomération s'élève à 17 308 €, soit 3 061 € de moins que la moyenne nationale (1).

Par ailleurs, Valenciennes Métropole possède un taux d'inégalité de revenus proche de la moyenne nationale (1).

Rapport interdécile : 3,4



Une population faiblement diplômée



60,1 % des habitants de Valenciennes Métropole de 15 ans et plus non scolarisés ont un diplôme inférieur au baccalauréat.

Cadre organisationnel

Organisation politique	<p><u>Président</u> : Laurent Degallaix (UDI), depuis janvier 2016.</p> <p><u>Conseil communautaire</u> : 96 membres, dont 14 vice-présidents et six conseillers délégués.</p> <p><u>Territorialisation politique</u> : aucune.</p>
Organisation administrative	<p>4 Directions générales adjointes dont celle de la Ville, de l'Habitat et de la Cohésion sociale, composée de 3 directions : Cohésion sociale, Habitat, Renouveau urbain.</p> <p>Un groupement d'intérêt public en charge du programme de réussite éducative.</p>
Place au sein de l'EPCI	<p>La Ville de Valenciennes est la ville-centre de la communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole. Elle représente 23 % de la population de l'EPCI.</p> <p>Au 1er janvier 2017, Valenciennes Métropole regroupe 35 communes, soit 191 500 habitants.</p>

Cadre stratégique

Observation	<p>Aucune analyse des besoins sociaux mais plusieurs démarches d'observation sociale, dont l'Observatoire du Projet Territorial de Cohésion Sociale.</p> <p>Une mission Observation, Suivi, Évaluation (OSE) créée en 2017 pour mesurer dans le temps les impacts du contrat de ville sur le territoire (puis dans l'idéal du PTCS).</p>
Projet social de territoire	<p>Projet Territorial de Cohésion Sociale, adopté en 2011 et réactualisé en 2015.</p>
Intégration du contrat de ville dans la stratégie municipale	<p>Un contrat de ville pleinement intégré dans la gouvernance du le Projet Territorial de Cohésion Sociale. Les deux documents partagent les mêmes objectifs, les mêmes instances et les mêmes chargés de mission.</p>
Participation citoyenne	<p>14 conseils citoyens.</p> <p>Un conseil de développement et un conseil de développement des jeunes.</p>

1 Villeurbannais sur 10 vit dans un QPV

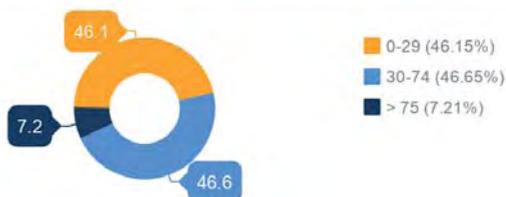


Villeurbanne compte 150 075 habitants.

14 355 Villeurbannais vivent dans 6 quartiers en politique de la ville.

Une ville jeune

46,1 % des Villeurbannais ont moins de 30 ans, soit 9,9 points de plus que la moyenne nationale (1).



Un taux de chômage des jeunes inférieur à la moyenne nationale



15,5 % de la population villeurbannaise est au chômage, soit un taux légèrement supérieur aux moyennes départementale et nationale (1).

Ce taux monte à 27 % pour les jeunes de 15 à 24 ans.

Un revenu médian proche de la moyenne nationale

Le revenu médian des Villeurbannais s'élève à 19 010 €, soit 1 359 € de moins que la moyenne nationale (1).

Par ailleurs, Villeurbanne possède un taux d'inégalité de revenus proche de la moyenne nationale.

Rapport interdécile : 3,6



Une surreprésentation des familles monoparentales



Près d'une famille villeurbannaise sur 5 est une famille monoparentale, soit 14,5 points de plus que la moyenne nationale (1).

Cadre organisationnel

Organisation politique	<p><u>Maire</u> : Jean-Paul Bret (Parti Socialiste), depuis 2001.</p> <p><u>Conseil municipal</u> : 55 membres, dont 19 adjoints au maire et quatorze conseillers municipaux délégués.</p> <p><u>Territorialisation politique</u> : 4 adjoints au maire sont exclusivement en charge d'une délégation territoriale.</p>
Organisation administrative	<p>7 Directions générales adjointes, dont celle de l'Animation et de la vie sociale, composée de 4 directions : Sport, Vie associative, Solidarité/CCAS, Santé publique.</p> <p>Un Projet Éducatif de Territoire « Grandir à Villeurbanne » territorialisé. Des maisons de services au public, ainsi que des travailleurs sociaux spécialisés en développement social installé dans deux quartiers en politique de la ville.</p>
Place au sein de l'EPCI	<p>La Ville de Villeurbanne appartient depuis le 1er janvier 2015 à la métropole du Grand Lyon. Elle représente 11,5 % de la population de la métropole.</p> <p>Issue de la fusion de la communauté urbaine du Grand Lyon et du Département du Rhône sur le périmètre du Grand Lyon, la Métropole du Grand Lyon est une métropole à statut particulier depuis le 1er janvier 2015. Elle regroupe 59 communes, soit 1,3 million d'habitants.</p> <p>Depuis juillet 2017, le président de la Métropole du Grand Lyon est David Kimelfeld (La République en Marche).</p>

Cadre stratégique

Observation	Une analyse des besoins sociaux réalisée en 2012, actualisée en 2015.
Projet social de territoire	« Villeurbanne, fabrique de solidarité » (stratégie de développement social pour la période 2015-2017)
Intégration du contrat de ville dans la stratégie municipale	Un contrat de ville structuré selon les trois volets proposés par le CGET.
Participation citoyenne	<p>Une dizaine d'instances ou démarches participatives de différents formats recensées en 2016 (conseils de quartiers, ateliers du vivre ensemble, conseil municipal de la jeunesse, ateliers de concertation, etc.)</p> <p>6 conseils citoyens.</p> <p>Une démarche de « focus groups » avec les parents d'élèves de deux quartiers en politique de la ville pour améliorer les liens entre habitants et institutions et renforcer l'accès au droit sur le territoire.</p>

ANNEXE 3.

ACTIONS INSPIRANTES EXPERTISÉES PAR APRILES



Apriles (l'Agence des Pratiques et Initiatives Locales de l'Odas) est née d'un double constat de l'Odas : l'évolution et l'ampleur des besoins sociaux imposent d'adapter notre système de solidarité mais aussi de favoriser l'émergence d'initiatives locales inspirantes susceptibles d'être reproduites sur d'autres territoires. Afin d'alimenter cette dynamique d'innovation locale, Apriles, en partenariat avec plusieurs institutions dont le CGET, repère, expertise et diffuse via son site internet, des actions particulièrement novatrices ou pertinentes, transférables, favorisant l'implication citoyenne et la dynamique de territoire. 400 actions ayant bénéficié de l'analyse des chargés d'étude de l'Odas alimentent aujourd'hui cette base. Dans le cadre de cette recherche action, menée en partenariat avec le CGET, les chargés d'étude de l'Odas ont expertisé, lors de leurs déplacements sur les onze territoires volontaires, 13 initiatives inspirantes présentées sous forme d'encadrés dans cet ouvrage.



Liste des actions expertisées dans le cadre de cette recherche-action

- ANGERS – Au CCAS, élus, agents, partenaires et usagers cultivent « l'engagement solidaire » (encadré p.93)
- ARRAS – Equipes pluridisciplinaires de quartier : une expérimentation de décloisonnement des services animée par les agents de terrain (encadré p.70)
- BAILLEUL-SUR-THERAIN – Le Jardin Passerelle cultive le goût de l'école dès le plus jeune âge (encadré p.52)
- BORDEAUX - La « Pactotec » rassemble les acteurs du territoire autour de l'observation partagée (encadré p.104)
- CLICHY-SOUS-BOIS – Le Projet Social de Territoire, une dynamique pluripartenariale de « transformation sociale durable » (encadré p.111)
- CREIL – « Bien vivre ensemble dans son quartier » : des habitants s'engagent pour transformer leur quartier (encadré p.86)
- GARGES-LES-GONESSE – Améliorer le vivre-ensemble au travail : le projet « Echange ton poste » (encadré p.99)
- LE HAVRE – La rénovation du quartier Danton (2011-2015) : quand habitants et professionnels construisent ensemble l'avenir d'un quartier (encadré p.83)
- MOULINS COMMUNAUTE – Viltais : l'insertion, une épreuve d'endurance (encadré p.60)
- STRASBOURG – Quartier de l'Elsau : quand le sport muscle l'initiative des jeunes (encadré p.90)
- VALENCIENNES METROPOLE – Un exemple d'EPCI pleinement engagé dans le champ de la cohésion sociale (encadré p.35)
- VALENCIENNES METROPOLE – Le RIJV : un réseau en faveur des jeunesses du Valenciennois (encadré p.74)
- VILLEURBANNE – Méthode des « Focus groups » : la parole des habitants transforme les postures et les pratiques professionnelles (encadré p.104)

Retrouvez l'ensemble de ces actions et bien d'autres sur www.apriles.net

Les partenaires d'Apriles :



ANNEXE 4.

ANNEXES MÉTHODOLOGIQUES

- **Annexe 4.1. Institutions rencontrées dans les territoires**
- **Annexe 4.2. Participants aux visites sur sites**
- **Annexe 4.3. Participants aux comités de pilotage et groupes de travail**
- **Annexe 4.4. Calendrier détaillé de la recherche-action**

Annexe 4.1.

Institutions rencontrées dans les territoires

ANGERS (49)

ACTEURS DE LA VILLE :

- *Elus et membres du conseil d'administration du CCAS*: 1ère Adjointe à la vie des quartiers et à la vie associative; Adjointe de quartier et aux projets communaux d'insertion et de retour à l'emploi; Adjointe aux solidarités actives et Vice-Présidente du CCAS; Administratrice du CCAS.
- *Agents*: Directeur général adjoint Proximité et Solidarités; Directrice de la vie des quartiers et de la vie associative; Directrice jeunesse et vie étudiante; Directrice du CCAS; directrice de l'action sociale du CCAS; trois responsables d'établissements pour personnes âgées; responsable du service accueil et animation au CCAS; un agent en charge de l'aide aux aidants; un agent en charge de mettre en œuvre le permis citoyen; deux chargées d'accueil et d'animation; trois travailleurs sociaux; un représentant du service Handicap/Accessibilité; un stagiaire sur l'économie sociale et solidaire; un représentant du centre information jeunesse; un représentant d'une bibliothèque; un chef de projet de la direction vie des quartiers (Belle-Beille); une coordinatrice de pôle territorial (La Roseaie).

PARTENAIRES :

- *Préfecture*: cheffe du bureau politique de la ville à la Préfecture; déléguée du préfet pour Angers et Trélazé.
- *Direction Départementale de la Cohésion Sociale (DDCS)*: Directeur départemental de la cohésion sociale; Directrice adjointe; Conseillère technique.
- *Département du Maine-et-Loire*: Directeur de la maison des solidarités (MDS) d'Angers Centre et du pôle départemental Centre Anjou; responsable de la MDS de Ponts-de-Cé; responsable de la MDS Angers Sud; responsable de la MDS Angers Est; une chargée de mission insertion de la MDS Angers Centre; un stagiaire.
- *Caisse d'allocations familiales du Maine-et-Loire*: Directrice de l'action sociale; responsable du Département accompagnement des familles; responsable du relais Angers Agglomération Layon; un travailleur social exerçant sur le centre-ville d'Angers.
- *Associations du quartier La Roseaie*: Président de l'association « l'Outil en main »; Présidente de Karaté Timing Evolution; un représentant du Fonds de Participation des Habitants; un représentant de l'association Passerelle; Bénévole de l'association franco-comorienne; Bénévole de l'association d'accueil et d'intégration des nouveaux arrivants; Régie de quartier; Bénévole du Thé des âges; Bénévole du Collectif santé; Bénévole du Secours populaire; Bénévole de la Banque alimentaire; Bénévole de plusieurs associations sportives; une auto-entrepreneure également investie dans les actions de l'ADIE.

- Associations du quartier Belle-Beille: Educateur de prévention spécialisée (ADSEA 49); Directrice de l'association Fil à Linge; Directrice et stagiaire de Resto Troc; Bénévole du Réseau d'échange réciproque de savoirs; Bénévole du Comité d'accueil des nouveaux arrivants; Régie de quartier.
- Autre associations partenaires du permis citoyen: Responsable et stagiaire de l'épicerie sociale Eco-Panier; Présidente de Pôle In 49; Responsable du Resto Bus (Restos du Cœur); Vice-Présidente de Notre-Dame de l'Accueil; un bénévole du Secours Populaire.
- Habitants: Cinq bénéficiaires du permis citoyen.

ARRAS (62)

ACTEURS DE LA VILLE:

- Élus et administrateurs du CCAS: Maire; Adjoint à la Vitalité et à la Cohésion sociales; Adjointe au sport et quartier; Adjointe au commerce; Adjointe à la petite enfance; Conseillère déléguée à l'Action sociale, à la Santé et au Handicap, Vice-Présidente du CCAS; Deux administrateurs du CCAS
- Agents: Directeur général des services; Directrice générale adjointe Vitalité et Cohésion sociales; Directeur général adjoint services techniques et aménagement; Direction de la Cohésion Territoriale; Directrice éducation, réussite éducative et vie étudiante; Directrice du CCAS; Directeur des Sports; Directeur de la Construction et du Patrimoine bâti; Directeur de l'urbanisme; Directeur Enfance Jeunesse; Directeur des Ressources Humaines; Responsable du service Vie Scolaire; Responsable du service citoyenneté; Responsable du service maintien à domicile au CCAS; Responsable du service action sociale et insertion au CCAS; Responsable du service de soins à domicile; Chargée de mission santé handicap et coordinatrice du Programme social territorial au CCAS; un expert en urbanisme; Responsable du service périscolaire et espace famille et coordinatrice du PEDT; Responsable du multi-accueil Verlaine; Chefs de projet de quartiers (Arras Ouest, Arras Centre et Arras Sud); Un représentant de la Maison de l'initiative et de la Citoyenneté; Chargé de mission Démocratie Participative; Chargé de mission Animation du Projet de Développement Solidaire; Chargé de mission des coopérations intercommunales; Gestionnaire de pôles commerce; Chargé de mission Citoyenneté et Animation Familles; Responsable Animation, Éducation et Loisirs Sportifs; Responsable de la crèche Maurice Leroy; Chargée de développement culture au Pharos; Responsable du Conseil des droits et des devoirs des familles et de la Vie étudiante; Conseillère en Économie Sociale et Familiale au CCAS; Travailleur social au CCAS; Éducatrice du service réussite éducative et référente de site sur l'école Voltaire; Animatrice Gestion Urbaine de Proximité; Deux agents de maintenance du service Espaces Verts; Agent de maîtrise; Référent Programme de Réussite Éducative; coordinatrice du Relais d'assistantes maternelles.

PARTENAIRES :

- Préfecture: Sous-préfet à la ville; Déléguée de la Préfète.
- Direction Départementale de la Cohésion Sociale (DDCS): Chargé de mission PEDT.
- Éducation nationale: Inspectrice.
- Communauté urbaine d'Arras: Directeur général adjoint Pôle Stratégie et Prospective; Directrice Prévention et cohésion sociale; Responsable du service cohésion sociale; Agent de développement; Chargée d'opération renouvellement urbain; Chargé de mission Habitat.
- Département du Pas-de-Calais: Responsable territorial.
- Caisse d'allocations familiales du Pas-de-Calais: Responsable de Territoire; Conseillère animation vie sociale; Deux travailleurs sociaux.
- Mission locale: Directeur et chargé de projets.
- Artois Emploi Entreprise: Directrice.
- Club de prévention: Chef de service; deux éducateurs spécialisés.
- Association des centres sociaux: Directrice et Président de l'association; Trésorière; Trois directeurs des centres sociaux Arras Ouest, Arras Sud, Arras centre Est.
- Un architecte conseil.
- Collectif 11: Un représentant.
- Habitants: Six membres de conseils citoyens; Deux membres du Conseil Municipal Jeune; Trois membres de conseils de proximité; Un membre du comité Jean Jaurès.

BORDEAUX (33)

ACTEURS DE LA VILLE :

- Élus: Adjointe au maire en charge de la cohésion sociale; Adjoint au maire en charge de la santé et des seniors.
- Agents: Directrice générale Solidarité Citoyenneté; Chargée de mission ingénierie sociale; Directeur du développement social urbain; Chargé de mission Analyse des Besoins Sociaux; deux chargés de mission au CCAS; Étudiante-stagiaire en charge de la coordination de l'étude menée sur la mobilité de la jeunesse dans le quartier des Aubiers.

PARTENAIRES :

- Préfecture: Déléguée du préfet à la politique de la ville.

- Bordeaux Métropole: Chef du service stratégies et solidarités urbaines.
- Département de la Gironde: Directeur général adjoint aux Solidarités.
- Caisse d'allocations familiales de Gironde: Responsable de l'unité territoriale; Conseillère territoriale.
- Pôle emploi: Directeur de Pôle Emploi en Gironde; Chef du service Statistiques, études et pilotage à Pôle Emploi Limousin.
- Université de Bordeaux: Enseignante-chercheuse.
- Agence Place (cabinet conseil): Directeur d'études.
- Agence d'urbanisme Bordeaux Métropole Aquitaine (A'urba): Chargée d'études.
- Maison de l'emploi: Directeur adjoint.

CLICHY-SOUS-BOIS (93)

ACTEURS DE LA VILLE:

- Élus et cabinet: Maire; Maire adjointe aux solidarités, Directeur adjoint du cabinet du Maire.
- Agents: Directeur Général adjoint Développement local; Directeur Général adjoint Prestations; Directrice des solidarités; Directrice et directrice adjointe de l'habitat; Service logement (une gestionnaire, quatre conseillers); Responsable accompagnement social du CCAS; deux Conseillères sociales du CCAS; Chargée de mission « Projet Social de Territoire »; Cheffe de projet développement local; Médiatrice de la Mous Couleur d'Avenir; Trois conseillers insertion de la Direction Emploi, Formation, Insertion; Instructrice FSL.

PARTENAIRES:

- Préfecture: Cheffe du bureau de la prévention des expulsions.
- Police nationale: Commissaire référent de la commission de prévention des expulsions; Intervenante sociale en commissariat.
- Département de Seine-Saint-Denis: Responsable et équipe de la circonscription de service social (cadres, travailleurs sociaux et agents administratifs); Responsable de l'unité territoriale logement à la Direction de la Prévention et l'Action Sociale (également co-pilote de la CCAPEX).
- Caisse d'allocations familiales de Seine-Saint-Denis: Deux travailleurs sociaux; Conseillère en projet territorial.
- Maison de la justice et du droit: Directeur; Greffière.

- Sauvegarde 93: Cheffe de service logement; Assistante de service social; Référent permanence prévention.
- Chercheur en sociologie: Auteur de la thèse « Déloger le peuple. L'État et l'administration des expulsions locatives ».
- Bailleurs sociaux: Chargée de recouvrement chez Efidis; Conseillère sociale chez I3F; Conseillère sociale chez Opievoy; Responsable du service contentieux et pré-contentieux chez Soval; Directrice du recouvrement et du contentieux chez Toit et Joie; Travailleur social chez Equipe Châtelain; Conseillère sociale chez Logirep; Travailleur social chez Soliha.

CREIL (60)

ACTEURS DE LA VILLE:

- Élus: Maire; Première adjointe en charge des solidarités, du logement, de la petite-enfance, de l'organisation des services et du personnel; Maire-adjointe en charge de la Culture; Maire-adjointe en charge de la vie démocratique et citoyenneté; Maire-adjointe en charge du développement économique et tranquillité publique; Maire-adjoint en charge de la politique de la ville et outils numériques; Maire-adjoint en charge de l'égalité des droits et lutte contre les discriminations.
- Agents: Responsable du Pôle Population et démocratie locale; Responsable du Pôle solidarité et santé (également directrice du CCAS); Responsable du Pôle Éducation, Culture, Associations et Sports (également directrice de l'Éducation); Directrice des Médiathèques; Directeur de la Culture et du patrimoine; Directrice de la communication et des relations publiques; Responsable du service Petite Enfance; Responsable de la médiathèque Besse; Responsable du Service Prévention/Médiation; Responsable adjoint du Service Prévention/Médiation; Responsable de la Maison de la Ville; Chargée de mission égalité des droits et lutte contre les discriminations; Chargé de mission en charge des conseils citoyens; Chargée de mission Citoyenneté; Chargée de mission à la Maison de la Ville; Directrice et puéricultrices de la crèche collective Arc-en-Ciel; Une représentante de l'Espace Matisse; Une représentante du service Réussite Éducative.

PARTENAIRES:

- Préfecture: Délégué du préfet à la politique de la ville.
- Caisse d'allocations familiales de l'Oise: Conseillère technique
- Éducation nationale: Inspectrice de l'Éducation nationale; Directrice de l'école maternelle Rosemonde Gérard.
- Ligue de l'Enseignement de l'Oise: Directeur général; directrice de la Maison de Ther; puéricultrice de la Maison de Ther

- *Association « Femmes de Libertés »*: Présidente
- *Habitants*: Membres du conseil citoyen du quartier du Moulin; Habitants du quartier Jaurès-Gare; Deux représentants des parents d'élèves; mère d'un enfant scolarisé en maternelle et d'un enfant non scolarisé intéressée par le café des parents

GARGES-LÈS-GONESSE (95)

ACTEURS DE LA VILLE:

- *Élus*: Première Adjointe déléguée aux finances; Troisième Adjoint déléguée à la jeunesse, au sport et à la petite enfance; quatrième Adjoint délégué à l'Urbanisme, Commerce, Artisanat, Insertion par l'emploi, Patrimoine, Bâtiment; Cinquième Adjointe déléguée aux affaires culturelles; sixième Adjointe délégué à la sécurité, à la prévention de la délinquance et à la défense; Huitième Adjoint délégué à la Cohésion sociale et la vie associative; Conseiller délégué à l'enfance, aux affaires scolaires et au Programme de Réussite Éducative; conseiller aux sports
- *Agents*: Directeur général des services; Direction générale adjointe Citoyenneté Solidarités; Directrice générale des services techniques; Directrice Administration Générale; Directeur du Développement, de l'aménagement et de l'habitat; Directrice des solidarités et du CCAS; Directeur de la Cohésion sociale; Directrice adjointe de l'événementiel, de la mémoire et de l'animation urbaine (DEMAU); Directeur des sports; Directrice Enfance; Directeur Bâtiment; Directeur des Actions culturelles; Directeur du centre socioculturel municipal Plein Midi; Responsable de la politique éducative; Coordinateur des Centres Sociaux; Responsable du service jeunesse; Responsable du service logement; ensemble des responsables des structures jeunesse; Responsable des marchés; Responsable de la police municipale; Responsable adjoint de la police municipale; Cheffe du cabinet du maire, Responsable police municipale et chargée de mission Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD); Coordinatrice Santé Ville; Coordinatrice du Programme de Réussite Éducative; Coordinateur du Conseil Consultatif des Jeunes; Conseiller pédagogique; Directeur du Bureau Information Jeunesse; Coordinatrice ASV; une dizaine d'animateurs du service jeunesse.

PARTENAIRES:

- *Préfecture*: Sous-préfet d'arrondissement de Sarcelles; Délégué du préfet pour les quartiers en politique de la ville de Garges-lès-Gonesse.
- *Inspection de l'éducation nationale*: Coordinateur Réseau d'éducation prioritaire.
- *Centre d'information et d'orientation (CIO)*: Directeur.

- Police nationale: Commandant.
- Département du Val d'Oise: Responsable du territoire d'intervention sociale et médico-sociale de Garges-lès-Gonesse et de Bonneuil; assistant de service social, conseiller technique du bassin Education Nationale.
- Communauté d'agglomération Roissy Pays de France: une représentante..
- Pôle Emploi: Responsable d'équipe Pôle Emploi Garges-lès-Gonesse.
- Pompiers: Capitaine; Lieutenant.
- Espace Emploi: Responsable.
- Centres sociaux associatifs: Directeur du centre social Les Doucettes.
- Association pour la Formation et l'Altérité (AFA): Président de l'association et enseignant en Seine-Saint-Denis.
- Equipe de médiation d'Immobilier 3 F: Chef d'équipe; référent médiateur sur le site de Dame Blanche Nord; référent médiateur sur le quartier de La Muette.
- Mission Locale du Val d'Oise: Conseillère; psychologue clinicienne.
- Lycée polyvalent Arthur Rimbaud: Conseillère principale d'éducation; Infirmière scolaire.
- Collège Paul Eluard: Conseillère principale d'éducation.
- Association des centres éducatifs Charles Péguy: Directrice.
- Maison des adolescents de l'Est du Val d'Oise: Chef de service et cadre socio-éducatif à l'hôpital de Gonesse.
- Association Berges: Responsable du dispositif Passerelle; Éducateur.
- Fondation OPEJ-Baron Edmond de Rothschild: Directeur du service protection de l'enfance.
- Djibson Futsal: Manager général.
- Boxing Club de Garges-lès-Gonesse: Président.
- Club Multisport de Garges: Présidente.
- Association « En Marche »: Directeur.
- Association Sportive Amicale Corot (ASAC): Président.
- Ligue de l'enseignement du Val d'Oise: Coordinateur de l'Atelier Relais de Garges-lès-Gonesse.
- Association Les Petits débrouillards: une représentante.
- Association Crée ton avenir: un représentant.
- Association Créative: un représentant.
- Jeunes Gargeois: membres de l'association « Jeunes pour Garges » et jeunes fréquentant le Bureau Information Jeunesse (une quinzaine de personnes de

dix-sept à vingt-cinq ans, lycéens, étudiants, en emploi ou en recherche d'emploi); membres du Conseil Consultatif des jeunes (quatre jeunes de douze à quatorze ans, collégiens).

LE HAVRE (76)

ACTEURS DE LA VILLE:

- Élus: Premier adjoint en charge de l'urbanisme et de la concertation publique; Sénatrice de Seine Maritime et deuxième adjointe aux affaires sociales; 4 adjoints de territoire
- Agents: Directrice générale adjointe Développement Social, Famille et Sports; Directrice de la Vie Sociale des Territoires; Directrice adjointe des Solidarités; Une directrice de centre social; Chargée de mission Vie Sociale des Territoires; Médiatrice en charge des ateliers citoyens; Responsable du service concertation publique et Dialogue avec les havrais; Chargé de mission Observatoire Social; Chef de service Exploitation à la direction de la voirie; Manager de projets/Chef de Projet NPNRU; Quatre délégués territoriaux; Deux coordinateurs Gestion Urbaine de Proximité; Une coordinatrice sociale de proximité; Deux responsables de Salles d'Animation Municipale; Un représentant des Espaces Verts; Un représentant de la Propreté Urbaine; Deux volontaires en service civique.

PARTENAIRES:

- Préfecture: Déléguée du Préfet.
- Communauté de l'Agglomération Havraise (Codah): 1ère Vice-présidente de la Communauté d'Agglomération en charge de la politique de la ville (également adjointe au Maire du Havre en charge de la qualité de vie, de la prévention et de la sécurité).
- Groupement d'intérêt public politique de la ville au niveau de la Codah: Directeur.
- Association Réseau Echange et Culture: Présidente; coordinatrice du pôle insertion.
- Habitants: Douze usagers de la SAM des Champs Baret; deux membres d'un atelier citoyen; six bénévoles du centre social Le Satellite à la Mare Rouge.

MOULINS COMMUNAUTÉ (03)

ACTEURS DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION:

- Élus: Vice-présidente en charge de la politique de la Ville et conseillère municipale à Yzeure déléguée au développement durable
- Agents: Directrice générale adjointe aux services à la population, culture et

tourisme (Ville et communauté d'agglomération); Directeur du CIAS et du CCAS, également chef de projet politique de la Ville; Chef du service Transports; Animatrice du Programme de Réussite Éducative

PARTENAIRES:

- Préfecture: Directrice des affaires interministérielles, chargée de mission politiques interministérielles de l'emploi et de l'insertion; Délégué du préfet pour les agglomérations de Vichy et de Moulins
- Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS): Chargé de mission cohésion sociale
- Département de l'Allier: Responsable de l'unité territoriale d'action sociale (UTAS) de l'agglomération de Moulins; Responsable du service insertion professionnelle
- Elus et agents des Villes d'Yzeure, Avermes et Moulins: Première Adjointe au Maire de Moulins en charge de la Famille et des Solidarités et vice-présidente chargée des solidarités, des personnes handicapées et des personnes âgées au Conseil Départemental de l'Allier; Directeur du service Solidarités et du CCAS d'Yzeure; Directrice jeunesse d'Avermes; Directrice jeunesse de la Ville d'Yzeure; Directrice du service jeunesse et animation de la Ville de Moulins; Responsable du secteur animation de la Ville de Moulins; Responsable du Point information Jeunesse d'Yzeure
- Association Viltais: Directrice adjointe
- Association départementale de la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (ADSEA): Directeur adjoint
- Régie de quartier de Moulins Sud: Directeur
- Mission locale: Directrice

STRASBOURG (67)

ACTEURS DE LA VILLE/EUROMÉTROPOLE:

- Élus: Conseillère eurométropolitaine et Adjointe au Maire en charge des Solidarités; Conseiller eurométropolitain et Adjoint au Maire en charge du numérique et de l'économie sociale et solidaire, également adjoint de quartier Centre-Gare; Conseillère municipale et vice-présidente en charge de la Propreté
- Agents: Représentants de la Délégation aménagement, développement et mobilité: Direction Urbanisme et Territoires (Renouvellement Urbain), Direction des espaces publics et naturels (Voies Publiques, Espace Vert); Représentants de la Délégation cohésion sociale et développement éducatif et culturel: Direction des solidarités et de la santé (Directrice, agents du CCAS, Chargé de mission observation sociale), Direction de la culture (responsable de la médiathèque

de l'Elsau); Représentants de la Délégation relations internationales et communication: Direction de l'animation urbaine (cheffe du service Vie associative, chargé de mission lutte contre les discriminations); Représentants de la Délégation sécurité, prévention et sports: Direction des sports (chargé d'évènements, chef de service Vie sportive, responsable des évènements sportifs), Mission Prévention Urbaine - CISP (chargé de mission); Directions de territoires des quartiers Elsau-Montagne Verte-Koenigshoffen et Gare-Centre (directeurs et correspondants de quartiers); Centre médico-social du centre-ville (assistants de service social).

PARTENAIRES:

- Préfecture: Sous-préfète chargée de mission politique de la ville auprès du préfet de Région; Délégué du Préfet pour le quartier de l'Elsau.
- Direction Régionale et Départementale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DRDJSCS): Directrice départementale adjointe.
- Direction des Territoires: Directeur départemental des territoires du Bas-Rhin.
- Régie de quartier de l'Elsau: Deux représentants

VALENCIENNES MÉTROPOLE (59)

ACTEURS DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION:

- Élus: Vice-président en charge de la Cohésion Sociale et maire d'Aulnoy-lez-Valenciennes; Vice-présidente en charge de la Réussite Éducative et maire de Prouvy; Conseiller délégué aux politiques de prévention.
- Agents: Directeur Général des Services; Directeur Général Adjoint Habitat et Cohésion Sociale; Directeur Général adjoint Développement économique et emploi; Directrice de la Cohésion Sociale; Directeur du GIP Dispositif de Réussite Éducative; Directrice de l'emploi/insertion; Chargé de mission éducation, prévention de la délinquance, lutte contre la radicalisation; Chargée de mission insertion et économie sociale et solidaire; Coordinateur du conseil de développement des jeunes; Deux chargées d'animation territoriale, également en charge de la mission Observation, Suivi, Évaluation du Contrat de Ville et du Projet Territorial de Cohésion Sociale; Chargé de mission Gestion Urbaine de Proximité.

PARTENAIRES:

- Préfecture: Déléguée de la Préfète sur l'agglomération de Valenciennes; Responsable du Pôle Cohésion Sociale; Responsable de la vie locale et associative.
- Éducation Nationale - Académie de Lille: Référente de la politique de la Ville à Valenciennes.
- Protection Judiciaire de la Jeunesse: Directrice du service territorial d'accueil éducatif en milieu ouvert.

- Département du Nord: Responsable du service Prévention Jeunesse; Chargée de mission insertion jeunesse à la Direction territoriale d'action sociale du Valenciennois; Responsable de la démarche AGILLE; Une représentante de la DTPAS; Trois animateurs insertion lutte contre les exclusions (AILE) intervenant dans trois maisons de quartiers/centres sociaux sur le valenciennois.
- Adultes-relais médiatrices scolaires: Médiatrice scolaire intervenant sur la Ville d'Anzin; Médiatrice scolaire intervenant sur la Ville de Vieux-Condé; Médiatrice scolaire intervenant sur la Ville de Beuvrages et Brevé-sur-l'Escaut.
- Caisse d'allocations familiales du Nord: deux chargées de conseil et développement de l'action sociale.
- Agents des Villes de l'agglomération: Directeur du service à la population d'Anzin; Responsable éducation jeunesse d'Anzin; Chargée de mission politique de la ville de Beuvrages; Cheffe de projet politique de la ville de Valenciennes; Coordinatrice CISPD Anzin Beuvrages Raismes; Responsable politique de la ville à Condé-sur l'Escaut; Agent développement local Condé-sur-l'Escaut; Direction de la Jeunesse de Valenciennes; Un représentant du centre social de Condé-sur-l'Escaut.
- Maison de l'emploi: Directrice.
- Chambre des métiers et de l'artisanat: Chargé de la mise en œuvre du Dispositif Régional d'accompagnement et de mise en apprentissage des jeunes (DRA-MAJ).
- Pôle Emploi: Directeur.
- Association des centres sociaux du Valenciennois: Représentant de l'association et directeur du centre social-Maison de quartier de la Ville de Saint-Saulve.
- IREV (centre de ressource Politique de la ville): Directeur adjoint.
- Comité d'action pour l'éducation permanente (CAPEP): Chef de service sur les quartiers de Valenciennes, Anzin et Beuvrages.
- Association pour la gestion des services sociaux (AGSS) de l'Union Départementale des Associations Familiales du Nord (UDAF): Educatrice spécialisée; Assistante de service social.
- Sauvegarde du Nord: Conseillère en insertion sur la plateforme valenciennoise.
- Université de Valenciennes: Vice-Président chargé des relations avec les territoires; un enseignant-chercheur.
- Service Technique pour les Activités de Jeunesse (STAJ): Responsable du Pôle Jeunesse.
- Unis-Cité: Responsable; Coordinatrice de projets.
- Association de la Fondation Etudiante pour la Ville (AFEV): Chargée de développement.

- Maison d'Education Citoyenne (Maidec): Coordinatrice.
- Conseil de développement des jeunes: Cinq jeunes majeurs membres du conseil de développement des jeunes.

VILLEURBANNE (69)

ACTEURS DE LA VILLE:

- Élus: Maire; Adjointe aux solidarités, innovations sociales, handicaps et à la politique de la ville; Adjoint à la jeunesse et la vie étudiante; Adjointe à l'Economie solidaire, l'Emploi et l'Insertion, la Santé, la Lutte contre les discriminations et l'Egalité Femme-Homme.
- Agents: Directeur général des Services; Directrice générale adjointe Education/Enfance; Directeur général adjoint Culture/Jeunesse; Directrice de l'Education; Directeur et Directeur adjoint du Sport; Directrice adjointe à la Restauration scolaire; Directrice de la Démocratie, développement et vie des quartiers; Directrice Jeunesse; Responsable du Service Solidarité et développement social; Coordinateur de Santé scolaire; Chargé de mission jeunesse; Agent de développement territorial; Deux Intervenantes sociales territorialisées.

PARTENAIRES:

- Préfecture: Délégué du préfet à la politique de la ville.
- Métropole du Grand Lyon: Directrice de la Maison de la Métropole (ex-Maison du Rhône) de Villeurbanne; Responsable du service santé; Assistante sociale de secteur.
- Education nationale: Directeur de l'école élémentaire Jules Guesde; Directrice de l'école maternelle Jules Guesde; Assistante sociale scolaire; Directrices des écoles primaire et élémentaires Albert Camus; Deux Infirmières de santé scolaire.
- Maison de quartier des Brosses: Responsable.
- Maison sociale: Directrice; Deux membres du conseil d'administration.
- Société Lyonnaise pour l'Enfance et l'Adolescence (SLEA): Directeur; Deux éducateurs.
- Est Métropole Habitat: Conseillère sociale.

ANNEXE 4.2.

PARTICIPANTS AUX VISITES SUR SITES

REPRÉSENTANTS DES VILLES ET EPCI

- Catherine BEAUFORT- LANCELIN, Chargée de l'ingénierie sociale (Bordeaux)
- Sébastien BOUDIER, Responsable de pôle territorial (Angers)
- Olivier CAUSSE, Chargé d'observation et d'évaluation (Strasbourg)
- Benoît COQUELET, Coordinateur du Conseil Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance et chef de projet Développement social Urbain (Païta, ville invitée)
- Véronique DELANNOY, Directrice générale des Solidarités et de la Citoyenneté (Bordeaux)
- Nicolas DEREAC, Directeur Cohésion Sociale (Garges-lès-Gonesse)
- Rama DIALLO, Directrice Pôle population et démocratie locale (Creil)
- Johan EDET, Chargé de mission Vie sociale (Le Havre)
- Thibault GAILLARD, Responsable du service transport (Moulins Communauté)
- Françoise GAUTHIER, Chargée de mission projet social de Territoire (Clichy-sous-Bois)
- Jade GOUDENEGE, Chargée de mission à la Maison de la Ville (Creil)
- Guillaume LEBLONDEL, Directeur de l'appui au pilotage, directeur adjoint du CCAS (Angers)
- Valérie LEVASSEUR, Chargée de mission Vie sociale (Le Havre)
- Camille LLORET-LINARES, Directrice CCAS/Directrice adjointe (Villeurbanne)
- Simon MOVERMANN, Directeur général adjoint Animation et Vie sociale (Villeurbanne)
- Jordan PARISSÉ, Chargé de mission (Villeurbanne)
- Romain PLICHON, Chargé de mission auprès de la Direction Générale Adjointe Vitalité et Cohésion sociale (Arras)
- Mohamed SELLANI, Directeur Enfance Jeunesse (Arras)
- Marine SIMON, Responsable accompagnement social CCAS (Clichy-sous-Bois)
- Yolaine SOARES, Responsable du service accueil de la population (Strasbourg)
- Jérémy SULKOWSKI, Chargé de mission animation du PDS (Arras)
- Sébastien VUILBERT, Responsable du service Politique de la Ville, Directeur CCAS/CIAS (Moulins Communauté)
- Monique WATTRISSE, Directrice du CCAS (Arras)

REPRÉSENTANTS DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES

- Jacques-Bertrand DE REBOUL, Sous-directeur en charge de la cohésion et du développement social (DVCU)
- Michel DIDIER, Conseiller auprès du commissaire général délégué, directeur de la ville et de la cohésion urbaine, pour la stratégie et le développement de la politique de la ville

- Christophe GIRARD, Chargé de mission au pôle Animation territoriale (DVCU)
- Aminata KEITA, Collaboratrice du pôle Animation territoriale (DVCU)
- Catherine PILON, chargée de mission - Bureau de la prospective et des études (DST)

COLLABORATEURS DE L'ODAS

- Domitille BRAX, chargée d'études stagiaire
- Hervé CARRE, conseiller
- Martial DARDELIN, conseiller
- Ségolène DARY, chargée d'études
- Marie-Agnès FERET, chargée d'études
- Maud GALLAY, chargée d'études, coordonnatrice de la recherche-action
- Emmanuelle GUILLAUME, chargée de mission
- Didier LESUEUR, directeur général adjoint
- Lise PELERIN, chargée d'études stagiaire puis coordonnatrice de la recherche-action
- Joëlle SCHREINER, conseillère

ANNEXE 4.3.

PARTICIPANTS AUX COMITÉS DE PILOTAGE ET GROUPES DE TRAVAIL

REPRÉSENTANTS DES VILLES ET EPCI

- Yves AUBERT, Directeur général adjoint responsable de la Délégation cohésion sociale et développement éducatif et culturel (Strasbourg)
- Rémy BARTKOWIAK, Chargé de mission Gestion urbaine de proximité (Valenciennes Métropole)
- Catherine BEAUFORT- LANCELIN, Chargée de l'ingénierie sociale et chargée de mission handicap (Bordeaux)
- Valérie BERNIER, chargée de mission à la Direction appui au pilotage du CCAS (Angers)
- Jean-Claude BOURNEZ, Chargé des Projets sociaux de Territoires (Strasbourg)
- Philippe BRUNEL, Directeur général adjoint Développement Social, Famille et Sports (Le Havre)
- Nicole CAPON, 1ère adjointe au maire en charge de la Solidarité, du Logement et de la Petite enfance, de l'organisation des services et du personnel (Creil)
- Olivier CAUSSE, Chargé d'observation et d'évaluation (Strasbourg)
- Yves COTELLON, Conseiller pédagogique (Garges-lès-Gonesse)
- Catherine COTTENCEAU, Directrice du CCAS (Angers)
- Véronique DELANNOY, Directrice générale des Solidarités et de la Citoyenneté (Bordeaux)
- Anne-Sophie DELECROIX, Directrice des solidarités (Clichy-sous-Bois)
- Marie-Christine DELEPINE, Directrice Générale Adjointe Vitalité et Cohésion Sociales (Arras)
- Marie-Florence DEPRINCE, Adjointe au maire déléguée aux solidarités, aux affaires sociales au droit des femmes et au handicap (Clichy-sous-Bois)
- Nicolas DEREAC, Directeur de la Cohésion Sociale (Garges-lès-Gonesse)
- Rama DIALLO, Directrice du Pôle population et démocratie locale (Creil)
- Amadou DRAME, Chargé de missions Politique de la ville, Éducation/Citoyenneté-Prévention (Valenciennes Métropole)
- Marie-Dominique DREYSSE, Maire-adjointe en charge des Solidarités (Strasbourg)
- Johan EDET, Chargé de mission Vie sociale (Le Havre)
- Françoise GAUTHIER, Chargée de mission Projet Social de Territoire (Clichy-sous-Bois)
- Jade GOUDENEGE, Chargée de mission à la Maison de la Ville (Creil)
- Cécile HEMERY, Directrice Cohésion sociale (Valenciennes Métropole)
- David JANELA, Directeur de la Culture (Garges-lès-Gonesse)

- Guillaume LEBLONDEL, directeur de l'appui au pilotage, directeur adjoint du CCAS (Angers)
- Françoise LEGOFF, Adjointe au maire en charge des Solidarités Actives (Angers)
- Valérie LEVASSEUR, Chargée de mission Vie sociale (Le Havre)
- Nelly LOUIS, Directrice de l'Enfance (Garges-lès-Gonesse)
- Muriel MIBENE, Directrice générale adjointe Citoyenneté Solidarité (Garges-lès-Gonesse)
- Emma MONLOUP-LEVILLY, Directrice Vie Sociale des Territoires (Le Havre)
- Simon MOVERMANN, Directeur général adjoint Animation et Vie sociale (Villeurbanne)
- Jordan PARISSÉ, Chargé de mission (Villeurbanne)
- Guilhem PELLET, Directeur général des Services (Garges-lès-Gonesse)
- Alice PERONNET, Chargée de mission stagiaire (Villeurbanne)
- Marine PISANI, Chargée d'études stagiaire (Bordeaux)
- Romain PLICHON, Chargé de mission auprès de la Direction Générale Adjointe Vitalité et Cohésion sociales (Arras)
- Jacqueline RAMELET, Directrice du Pôle Solidarité Santé (Creil)
- Maud RENON, Directrice des Solidarités et de la Santé (Strasbourg)
- Louis RICHOL, Responsable du service jeunesse (Garges-lès-Gonesse)
- Tutem SAHINDAL-DENIZ, Adjointe au maire déléguée à la jeunesse (Garges-lès-Gonesse)
- Catherine SAUNIER, Directrice des solidarités et du CCAS (Garges-lès-Gonesse)
- Alexandra SIARRI, Adjointe au maire en charge de la cohésion sociale et territoriale (Bordeaux)
- Marine SIMON, Responsable accompagnement social CCAS (Clichy-sous-Bois)
- Jérémie SULKOWSKI, Chargé de mission Projet de Développement Solidaire (Arras)
- Nicole TABUTIN, Déléguée communautaire en charge de la politique de la ville et de la cohésion urbaine (Moulines Communauté)
- Florence UMDENSTOCK, Directrice Pôle Éducation, Culture, Associations et Sports (Creil)
- Sébastien VUILBERT, Responsable du service Politique de la Ville, Directeur CCAS/CIAS (Moulines Communauté)

PERSONNALITÉS QUALIFIÉES

- Patrick NORYNBERG, Consultant

REPRÉSENTANTS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COHÉSION SOCIALE

- Michelle ARNAUDIES, conseillère technique innovation sociale
- Mathilde DUVAL, Chargée de mission au Bureau de l'animation territoriale de la Sous-direction des professions sociales, de l'emploi et des territoires.

REPRÉSENTANTS DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES

- Cécile ALTABER, chargée de prospective, stratégie et études territoriales et urbaines (DST)
- Anne BEAUCHENE, Responsable du pôle pilotage contrats de ville et coordination (DVUCU)

- Sylvie BOUVIER, Adjointe à la responsable du pôle pilotage contrats de ville et coordination (DVCU)
- Alexis CHAUFFREIN, Stagiaire au sein de la sous-direction de la cohésion et du développement social (DVCU)
- Jacques-Bertrand DE REBOUL, Sous-directeur en charge de la cohésion et du développement social (DVCU)
- Michel DIDIER, Conseiller auprès du commissaire général délégué, directeur de la ville et de la cohésion urbaine, pour la stratégie et le développement de la politique de la ville Christophe GIRARD, Chargé de mission au pôle Animation territoriale (DVCU)
- Sébastien JALLET, Commissaire général délégué à l'égalité des territoires, directeur de la ville et de la cohésion urbaine
- Aminata KEITA, Collaboratrice du pôle Animation territoriale (DVCU)
- Anaïs ODDOUX, Stagiaire à la sous-direction de la cohésion et du développement social (DVCU)
- Catherine PILON, chargée de mission - Bureau de la prospective et des études (DST)

COLLABORATEURS DE L'ODAS

- Domitille BRAX, chargée d'études stagiaire
- Hervé CARRE, conseiller
- Martial DARDELIN, conseiller
- Maud GALLAY, chargée d'études, coordonnatrice de la recherche-action
- Emmanuelle GUILLAUME, chargée de mission
- Didier LESUEUR, directeur général adjoint
- Claudine PADIEU, directrice scientifique
- Lise PELERIN, chargée d'études stagiaire puis coordonnatrice de la recherche-action
- Jean-Louis SANCHEZ, délégué général
- Joëlle SCHREINER, conseillère
- Lise SIMON, chargée d'études stagiaire

ANNEXE 4.4.

CALENDRIER DÉTAILLÉ DE LA RECHERCHE-ACTION

Etape 1

27 novembre 2015

2 et 3 février 2016
2 et 3 mars 2016
16 et 17 mars 2016
23 et 24 mars 2016
5 et 6 avril 2016

Etape 2

*(janv. - août
2016)*

11 et 12 avril 2016
13 avril 2016
27 et 28 avril 2016
11 et 12 mai 2016
18 et 19 mai 2016
25 et 26 mai 2016

Etape 3

*(sept. - déc.
2016)*

1^{er} juillet 2016
8 septembre 2016
14 septembre 2016
23 septembre 2016
3 octobre 2016
11 octobre
2 novembre 2016

Etape 4

*(janv. - sept.
2017)*

7 et 8 novembre 2016
22 novembre
30 novembre 2016
6 décembre 2016
8 décembre 2016
15 décembre 2016
12 et 13 janvier 2017
18 et 19 janvier 2017
20 janvier 2017
8 et 9 février 2017
1^{er} et 2 mars 2017
21 mars 2017
26 et 27 avril 2017
15 et 16 mai 2017
16 mai et 15 juin 2017
23 et 24 mai 2017
6 et 7 juin 2017
21 juin 2017
20 et 21 septembre 2017
11 octobre 2017

Comité de pilotage n° 1

Etape 2 à Bordeaux
Etape 2 à Arras
Etape 2 à Garges-lès-Gonnesse
Etape 2 à Villeurbanne
Etape 2 à Moulins Communauté
Etape 2 à Clichy-sous-Bois

Comité de pilotage n° 2

Etape 2 à Valenciennes Métropole
Etape 2 au Havre
Etape 2 à Strasbourg
Etape 2 à Angers

Comité de pilotage n° 3

Etape 3 à Valenciennes Métropole
Etape 3 à Garges-lès-Gonnesse
Etape 3 à Angers
Etape 3 à Bordeaux
Etape 3 à Moulins Communauté
Etape 3 à Strasbourg

Etape 2 à Creil

Etape 3 à Clichy-sous-Bois
Etape 3 à Arras
Etape 3 à Villeurbanne
Comité de pilotage n° 4
Etape 3 à Creil
Etape 4 à Angers
Etape 4 à Valenciennes Métropole

Etape 3 au Havre

Etape 4 à Garges-lès-Gonnesse
Etape 4 à Arras

Comité de pilotage n° 5

Etape 4 à Strasbourg
Etape 4 à Clichy-sous-Bois
Etape 4 à Villeurbanne
Etape 4 à Creil
Etape 4 au Havre

Comité de pilotage n° 6

Etape 4 à Bordeaux

Comité de pilotage n° 7

NOTES

NOTES

NOTES

COHÉSION SOCIALE ET TERRITOIRES

Comment mieux agir ?

Depuis une vingtaine d'années, la lutte contre les fractures sociales et territoriales est souvent évoquée comme un enjeu prioritaire des politiques publiques. Et pourtant chacun en convient aujourd'hui, la cohésion sociale de notre pays n'a jamais été aussi menacée. Les politiques nationales doivent donc impérativement s'adapter à ce nouveau défi, qui requiert aussi un fort engagement des acteurs locaux. C'est pour quoi, en partenariat étroit avec le CGET, l'Odas a engagé avec 9 villes et 2 communautés d'agglomération, une recherche-action pour identifier les processus décisionnels et les modes d'organisation, susceptibles de mieux répondre aux nouveaux besoins sociaux des territoires.

Cette étude a permis de recenser les principales faiblesses des organisations, mais aussi les opportunités de changements qui permettraient d'optimiser les politiques publiques locales. En s'appuyant sur les témoignages de très nombreux acteurs locaux (élus locaux, représentants de l'Etat, de la Protection sociale, professionnels, responsables associatifs, habitants...), ces préconisations portent sur la nécessaire redéfinition du bloc communal, mis à mal par la loi NOTRe, la revitalisation stratégique des coopérations interinstitutionnelles engluées dans les contraintes gestionnaires, l'extension des marges de manœuvre des acteurs déconcentrés de l'Etat pour consolider leur légitimité territoriale, l'urgente reconfiguration des modes d'intervention sociale pour privilégier la prévention sur la réparation, l'expérimentation de nouvelles formes de démocratie participative... Et ces préconisations s'avèrent possibles, car elles s'appuient sur l'analyse de pratiques innovantes déjà mises en œuvre dans les territoires concernés.

Il reste à souhaiter que ces propositions débouchent sur des réponses concrètes, afin de retrouver « une capacité collective à conduire les transformations de la société au lieu de les subir », comme le recommandait déjà il y a vingt ans le rapport Cohésion sociale et territoires de novembre 1997 du Commissariat général du Plan, qui relevait par ailleurs que « la décentralisation ne doit plus être une modalité de gestion mais devenir un véritable projet de société ».