



inet
Institut national
des études territoriales

BAPTÊME DE LA PROMOTION ROBERT SCHUMAN

Ces journées
sont organisées grâce à :

**Plaine
Commune**
COMUNICAZIONE D'AGGLOMERAZIONE

**Est
Ensemble**
COMUNICAZIONE D'AGGLOMERAZIONE

seine-saint-denis
LE DÉPARTEMENT

VIVRE ENSEMBLE DANS UNE VILLE DURABLE

JOURNÉES D'ACTUALITÉ
DES POLITIQUES PUBLIQUES

> 4 & 5 AVRIL 2011, EN SEINE-SAINT-DENIS

Cnfpt

**promo robert
schuman**

Promotion Robert Schuman
Élèves administrateurs territoriaux

DOSSIER D'ACCOMPAGNEMENT

LES PARTENAIRES

Partenariats privilégiés :



Les partenaires du baptême :



INSTITUT NATIONAL
DES ÉTUDES TERRITORIALES
2A rue de la Fonderie
BP 20026 - 67080 STRASBOURG CEDEX
Tél. 03 88 15 52 64
Fax 03 88 15 52 81

Notre offre de formation en ligne :
www.inet.cnfpt.fr



LE CNFPT-INET EST MEMBRE DU



SOMMAIRE

REMERCIEMENTS.....	4
--------------------	---

LES COLLECTIVITES LOCALES, MOTEURS DU VIVRE ENSEMBLE - INTRODUCTION 5

Le rôle des collectivités dans la promotion du vivre ensemble.....	7
--------------------------------------------------------------------	---

I. PROMOUVOIR LA COHESION SOCIALE.....10

La tarification des services publics, un outil adapté pour mieux vivre ensemble ?	10
Modération des loyers et mobilisation du Parc Privé : quels leviers d'action pour les collectivités territoriales ? ...	12
Education nationale, collectivités locales : servir des élèves et des territoires.....	16
Comment les collectivités territoriales peuvent-elles se saisir du service civique ?	19
La culture, un outil au service du vivre ensemble	22
L'insertion par l'activité économique	24
« Les berges de l'Ain », une structure d'hébergement innovante pour l'insertion des grands précaires.....	26
Les villages d'insertion des Roms : des solutions locales pour construire le vivre-ensemble ?	28
La Sécurité dans la ville, ou « La Puce à l'oreille »	32
Vivre ensemble dans une ville durable - pour un partenariat équilibré entre polices locales et nationale.....	33
Comment donner du sens à la notion de médiation sociale ? (entre prévention et répression)	37

II. LE DEVELOPPEMENT DURABLE, MOTEUR DU VIVRE ENSEMBLE42

L'Agenda 21 n'est pas une affaire de bobos !.....	42
Face à l'enjeu national de lutte contre la précarité énergétique, l'action des collectivités.....	45
La politique du transport, ciment du vivre ensemble à l'échelle d'un territoire.....	49

III. L'INTERCOMMUNALITE, MOTEUR DU VIVRE ENSEMBLE51

L'intercommunalité, moteur de la cohésion territoriale ?	51
Les principaux enjeux de la cohésion territoriale pour l'intercommunalité.....	53
L'intercommunalité aujourd'hui, demain et ensemble	54

Ce dossier sera mis à jour :

sur le blog des élèves administrateurs territoriaux : <http://eleve-administrateur-territorial.fr>

sur le site de l'INET (rubrique les élèves – les évènements) <http://www.inet.cnfpt.fr>

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier les élus, les administrateurs, les chercheurs et experts qui ont bien voulu répondre à nos sollicitations et présenter leurs réflexions ou les actions qu'ils mènent sur les territoires : Jacques ARCHIMBAULT, Jean-Marie BOUGUEN, Larbi FEKIER, Saja HARFOUCHE, Laure KERMEN-LECUIR, Patrick KRIENS, Pap NDIAYE, Boris PETROFF, Vincent PHILIPPE, Jean-Vincent PLACE, Nicolas PORTIER, Christine RATZEL-TOGO, Jean-Yves RUETSCH, Emilie THEROUIN, Claire VIGEANT.

Ce dossier est également l'occasion de remercier les participants des tables rondes et visites que nous organisons en Seine-Saint-Denis et à Stockholm sur le thème « Vivre ensemble dans une ville durable » : Aline ARCHIMBAUD, Jean-Christophe BAUDOIN, Bernard BEDAS, Joël BOUTIER, Yves CHANTEREAU, Daniel DELAVEAU, Jean-Christophe ERARD, Daniel FIRTH, Michel FOURCADE, Hélène GASSIN, Staffan INGVARSSON, Tanguy LEGOFF, Stéphane LE HO, Elisabeth LINDERSTAD, Jacques MARSAUD, Florent MONTILLOT, Claude MOREL, Alain PASTY, Stéphane PEU, Vincent PHILIPPE, Stéphane PINTRE, Gilles POUX, René REGNAULT, Jacques SALVATOR, Luc STREAHAINO, Julien TARIS, Emilie THEROUIN, Rémi TROCME, Peter WENSTER, Philippe YVIN.

Notre reconnaissance s'adresse également aux Communautés d'agglomération Plaine Commune et Est Ensemble qui nous accueillent les 4 et 5 avril 2011, ainsi qu'à l'Ambassade de France à Stockholm et à l'Association des collectivités locales suédoises SALAR qui nous ont aidés à préparer ce baptême de promotion. Nous souhaitons tout particulièrement saluer l'aide indispensable que nous ont apportée Stéphane LE HO et Jacques MARSAUD.

Enfin, nous remercions ceux qui nous ont soutenus pour ce baptême de promotion. Par-delà l'administration et l'équipe pédagogique de l'INET qui ont été très présents et ont coorganisé avec nous les journées en Seine-Saint-Denis, il s'agit d'abord de nos partenaires privilégiés : l'AATF, le SNDGCT, GDF Suez, la GMF, la MNT, Le Groupe La Poste, Public Impact, la SNCF, la Société-Générale BFM, le Stade de France, Suez Environnement. Il s'agit aussi des sponsors suivants : le Cabinet Owen Conseil, la CAMIF, le CNAS, JDC.

LES COLLECTIVITES LOCALES, MOTEURS DU VIVRE ENSEMBLE

Ce supplément a été réalisé par les élèves administrateurs territoriaux en formation à l'Institut national des études territoriales (INET), appartenant à la promotion Robert Schuman (2010-2011). Ce groupe, coordonné par Bastien MEROT, comprenait les membres suivants : Aurélie ALEXANDRE, Emmanuelle AUGROS, Christophe BERNARD, Morgane BESSON, Franck BOULANJON, Jean-Marie COCHET, Nicolas DEFAUD, Antoine DURAND, Alexandre EL BAKIR, Laure DOLIQUE, Cécile FISCHER, Sophie FREIRE, Marlène GERMAIN, Caroline GRAOUER, Renan MEGY, Jean-Marc PASQUET, Vincent REYMOND, Cécile RIVES, Alice ROSADO, Dora NGUYEN VAN YEN.

Quand, le 9 mai 1950, Robert SCHUMAN proclame « L'Europe n'a pas été faite, nous avons eu la guerre », il exprime sa conviction qu'un rapprochement des peuples et des populations est facteur de paix.

Faisant écho à cette déclaration, la question du vivre ensemble se pose aujourd'hui de façon récurrente, tant au niveau national à travers un débat sur la notion d'unité nationale qu'au niveau local. A l'échelle des territoires, si l'on parle de vivre ensemble, c'est qu'on cherche à faire coexister harmonieusement des populations qui accepteraient de moins en moins la différence.

En effet, par-delà la dénonciation déjà ancienne des excès de l'individualisme¹, on constate une montée des précarités et des phénomènes d'exclusions, un apparent renforcement des tensions identitaires, voire l'émergence de « fractures », selon la formule de

Le baptême de promotion

Chaque année, la promotion d'élèves administrateurs territoriaux en formation à l'INET effectue un voyage qui l'amène à découvrir un territoire et des problématiques touchant à l'action publique locale.

Le nom que se donne la promotion en début de formation est à l'origine du projet de voyage.

Cette année, les élèves de la promotion Robert Schuman ont choisi de s'inscrire dans l'héritage du Père fondateur de l'Europe en interrogeant le vivre ensemble à l'échelle locale. Le thème du voyage s'intitule « vivre ensemble dans une ville durable ».

Ils se rendent d'abord en Seine-Saint-Denis pour découvrir des projets de territoires et débattre avec différents acteurs du monde territorial, puis partent en Suède. A Stockholm, ils appréhenderont le fonctionnement des collectivités locales dans un pays souvent présenté comme un modèle du vivre ensemble.

Christophe GUILLUY², ou de « ghettos », pour reprendre l'expression d'Eric MAURIN³.

Les collectivités territoriales sont donc face à un défi, celui de l'hospitalité et de la fraternité entre les citoyens, troisième pilier de la devise républicaine⁴. Les objectifs de l'action publique sont à ce titre de plusieurs ordres : favoriser la cohésion sociale en assurant la mixité sociale, intégrer les populations exclues ou précaires, trouver des réponses, le cas échéant, au sentiment d'insécurité des citoyens.

Quels outils les acteurs locaux peuvent-ils mobiliser pour faire émerger un sentiment d'appartenance commun et donner à tous et

à chacun les moyens de prendre une part active dans la vie de la cité ?

¹ Gilles LIPOVETSKY : *L'Ere du vide, essai sur l'individualisme contemporain*, Gallimard (1983)

² *Fractures françaises*, Bourin éditeur (2010)

³ *Le Ghetto français, enquête sur le séparatisme social*, Seuil (2004)

⁴ Dans *Le Moment fraternité*, Gallimard (2009), Régis DEBRAY en appelle à un sursaut de la fraternité

Nous avons choisi de mettre en lumière certaines pratiques des collectivités qui répondent à cette question avec une efficacité toute particulière ou qui s'efforcent d'adapter leur action aux enjeux du vivre ensemble.

Dans un premier temps, après un article introductif, le dossier présente une série de modalités d'action qui visent à promouvoir :

- **la cohésion et la mixité sociale** : réforme de la tarification, modération des loyers dans le parc privé,
- **l'intégration des plus jeunes** : action en matière éducative, recours au service civique,
- **l'insertion des publics précaires** : action en matière culturelle, insertion par l'activité économique, hébergement de stabilisation,

- **la sécurisation des conditions de vie** : action de maintien de l'ordre et médiation sociale, question du partenariat entre police nationale et police locale .

Dans un deuxième temps, on verra comment le développement durable peut servir de moteur du vivre ensemble, à travers :

- **la mise en place d'agendas 21,**
- **la lutte contre la précarité énergétique,**
- **la conduite d'une politique de transport « durable ».**

Enfin, c'est **l'intercommunalité** comme outil du vivre ensemble qui nous intéressera. On se posera la question de son rôle dans la promotion de la cohésion territoriale.



L'Institut national des études territoriales (INET), installé à Strasbourg, est chargé de former les hauts fonctionnaires (cadres A+) de la fonction publique territoriale. Il assure en particulier la formation initiale après concours des administrateurs territoriaux.

La Promotion Robert Schuman (2010-2011) constitue la 18^e promotion des élèves administrateurs territoriaux. En adoptant le nom de Robert Schuman, en cette période de défis européens et de débat sur les institutions territoriales, la promotion a souhaité promouvoir des valeurs et un sens pour son action future dans les collectivités : croire en l'Europe, en cette volonté de développement économique et social, de réduction des inégalités ainsi qu'en cet apprentissage permanent du vivre ensemble.

LE ROLE DES COLLECTIVITES DANS LA PROMOTION DU VIVRE ENSEMBLE

Pap NDIAYE est historien, auteur de *La Condition noire, essai sur une minorité française* (éditions Calmann-Lévy, 2008). Il a récemment accordé une longue interview au « Monde Magazine », titrée : « L'identité se décline au pluriel ».

Il nous apporte son éclairage sur le rôle que peuvent ou même doivent jouer les collectivités territoriales dans la lutte contre les discriminations et la promotion d'un meilleur « vivre ensemble ».

INTERVIEW REALISE PAR CHRISTOPHE BERNARD

« Les collectivités territoriales sont en général plus à l'aise et plus actives pour développer des programmes qui mettent en valeur la diversité des cultures. »

Dans une récente interview accordée au Monde Magazine, vous militez en faveur d'une « approche politique (plutôt que culturelle) de la déracialisation de la société française » et en appelez à cet égard au rôle de l'Etat ; mais les collectivités territoriales n'ont-elles pas elles aussi un combat à mener en ce sens, et si oui, quelles formes peut-il revêtir ?

Je pense que les collectivités territoriales ont beaucoup de choses à faire. Dans l'interview que j'ai accordée au *Monde Magazine*, j'aurais pu parler du rôle non pas seulement de l'Etat, mais plus largement des puissances publiques. A l'échelon des municipalités, on observe que les collectivités territoriales sont en général plus à l'aise et plus actives pour développer des programmes qui mettent en valeur la diversité des cultures, plutôt que la lutte contre les discriminations. J'ai en tête l'exemple d'une municipalité qui avait organisé une exposition sur les écrivains Senghor et Césaire : cette collectivité était

attentive et sensible aux approches multiculturelles, mais cela ne suffit pas. Il faut aussi des programmes de lutte contre les discriminations, portés par les services des collectivités territoriales. Donc le souci de mettre en valeur la diversité des cultures se comprend, mais il ne saurait se substituer à la nécessaire lutte contre les diverses formes de discrimination.

« Aux HALDES « locales » la politique de la « carotte », à la HALDE nationale celle du « bâton ». »

Certaines collectivités territoriales ont décidé de mettre en place leur propre HALDE, par exemple la Région Pays de la Loire : que pensez-vous de telles initiatives politiques : efficacité par la complémentarité ou concurrence ?

Ce type d'initiative est particulièrement bienvenu. Il convient d'abord de rappeler que la HALDE nationale s'appuie sur un réseau de correspondants locaux. L'initiative prise par la Région que vous citez peut se faire en partenariat avec la HALDE, on peut même imaginer des collaborations. Il n'y aurait ainsi pas de contradiction. De plus, il faut noter que les moyens de la HALDE nationale ne sont pas illimités, des relais sur les territoires sont donc les bienvenus. Même s'il est vrai que les attributions et prérogatives d'une HALDE créée par une collectivité territoriale ne peuvent pas recouper celles de la HALDE nationale, on peut imaginer que la HALDE locale soit en lien étroit avec la politique développée par la Région, en mettant l'accent sur des démarches de nature plus proactive, c'est-à-dire non pas en infligeant des sanctions, mais en attribuant des récompenses aux institutions publiques et privées, avec aussi la possibilité d'une politique de monitoring. Pour résumer simplement les choses, aux HALDES « locales » la politique de la « carotte », à la HALDE nationale celle du « bâton ».

« Il ne faut pas que les collectivités territoriales se défassent sur l'Etat des politiques de lutte contre les discriminations. »

Quel peut être le rôle des collectivités territoriales dans la progression vers le passage d'une égalité formelle à une égalité réelle ?

Il ne faut pas que les collectivités territoriales se défassent sur l'Etat des politiques de lutte contre les discriminations. Il faut des politiques qui s'appuient d'abord sur des outils de récompense, à travers par exemple des dispositifs de labellisation (au bénéfice d'autres catégories de collectivités, ou d'entreprises...). On peut également imaginer la possibilité pour les Régions de subventionner la formation des agents des municipalités dans les espaces sensibles : par exemple la formation des policiers municipaux par rapport aux comportements discriminatoires, ou l'accueil de populations sociologiquement et juridiquement fragiles. De ce point de vue, les Régions ont des choses à dire et à faire. Elles constituent un point d'appui extrêmement important. En particulier au plan financier, et aussi, pour les plus petites d'entre elles notamment, dans un cadre qui peut s'envisager à une échelle interrégionale avec des structures coordinatrices.

Christine LELEVRIER, sociologue, maître de conférences à l'institut d'urbanisme de Paris (Université Paris-Est-Créteil) souligne que « c'est la gouvernance des territoires mobiles qu'il faudrait aujourd'hui inventer » et « qu'il conviendrait d'aborder la question de la persistance des inégalités sous l'angle de l'accessibilité plutôt que celui de la mixité » : partagez-vous ce point de vue ?

La notion d'accessibilité implique la mise en œuvre pratique de dispositifs. On se situe donc nécessairement à l'échelon urbain, celui de l'agglomération au sens large du terme. La question n'est pas tant celle de la densité ou du maillage de l'offre de service, que celle de la qualité de service effectivement proposée. Combien passe-t-on de temps dans les files d'attente ? Quelles langues parle-t-on à tel guichet ? La période annuelle du Ramadan

vient interroger l'organisation des services ; or quelles modifications des horaires d'accueil sont proposées par les services publics ? Au Canada, on parle « d'accommodements raisonnables » pour prendre en compte la diversité des pratiques culturelles et leurs incidences sur la vie collective. Egalité ne signifie donc pas uniformisation. Le sujet, c'est la capacité d'adaptation du service public local, l'accueil fait aux populations.

« Il faut remettre en question la fiction républicaine du lien direct entre l'élu et le citoyen-électeur. »

Quels leviers mobiliser pour favoriser un accroissement de la participation des citoyens à la vie de la Cité, comment mieux recueillir leur parole sur leur vision du « vivre ensemble » ?

Au-delà des rendez-vous institutionnels (réunions du conseil municipal, élections...), indépendamment des outils en place tels que les conseils de quartier, il convient d'exploiter tout ce qui permet de nouer des conversations de nature politique avec les habitants de la Cité. Le bilan peut évidemment être très variable d'une collectivité à l'autre. En tout état de cause, un tel enjeu nécessite une forte implication des élus et en particulier du maire. Il doit solliciter tout un tissu associatif, s'appuyer sur ce dernier, travailler avec la société civile. Il faut à cet égard remettre en question la fiction républicaine du lien direct entre l'élu et le citoyen-électeur. Je pense donc que le rôle de la société civile est primordial. De ce point de vue, les associations « minoritaires » jouent un rôle essentiel : c'est par elles qu'on peut toucher les personnes à qui on ne donne jamais la parole : immigrés, prostituées, grands exclus...Il faut un travail en profondeur, créer ou rétablir un lien de confiance, avec des populations parfois échaudées par le renforcement des pratiques de contrôle exercées à leur encontre par les autorités publiques. C'est tout un travail « d'approvisionnement. »

« Le label ZEP est en fait devenu un label de résistance du service public. »

Certains contestent l'efficacité des politiques de zonage, d'autres estiment que ce n'est pas le fond du problème... La segmentation territoriale est-elle efficace ou comporte-t-elle aussi selon vous des effets pervers ?

Je ne peux ici évoquer que le cas des ZEP, que je connais plus particulièrement. Le nombre de ZEP a très fortement augmenté depuis 20 ans. Mais cette évolution masque de fortes disparités. Par ailleurs, une zone qui devient ZEP ne peut plus être « dézépisée », c'est-à-dire perdre ce « statut ». Or les quartiers se sont transformés, certains ont même connu une « gentryfication » alors qu'ils ne détiennent plus les critères qui ont permis leur catégorisation. Il faudrait donc pouvoir rebattre les cartes, de manière à réduire le nombre de ZEP, ce qui permettrait d'obtenir une reconcentration des moyens là où ils sont réellement nécessaires. Mais une telle remise en cause est évidemment difficile à obtenir car elle suppose une remise en question du niveau des moyens alloués aux quartiers dont la situation a évolué. Le label ZEP est en fait devenu un label de résistance du service public, comme un socle de moyens auxquels les usagers des services publics s'accrochent. Les gens sont donc attachés au maintien de la reconnaissance de leur quartier en ZEP.

« A l'échelon des Régions et des Départements, il est possible de mener des politiques d'apprentissage des langues »

Les responsables du pouvoir exécutif de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne ont récemment critiqué les limites du multiculturalisme : que vous inspirent ces discours et quelles bonnes idées serait-il intéressant de tester en France, issues de modèles étrangers, notamment par rapport aux modalités d'intervention des collectivités territoriales ?

La France n'est pas du tout un pays engagé dans le multiculturalisme. En dépit des problèmes décrits, la France dispose de ce point de vue de marges de manœuvre importantes pour expérimenter des aspects liés au multiculturalisme. Il faut en effet desserrer le républicanisme en France, et instaurer des éléments de multiculturalisme. On peut ainsi s'adapter pour prendre en compte la diversité des langues pratiquées, ou celle des religions. Il faut prendre cette diversité de la société française au sérieux. Ce n'est pas une gêne temporaire, et la question du multiculturalisme ne se pose pas comme au Canada (pays dans lequel on est allé jusqu'à s'interroger sur l'applicabilité de la charia, avant d'y renoncer). Il ne faut pas tirer profit des difficultés du multiculturalisme dans certains pays (Allemagne, Grande-Bretagne, Canada...) pour ne pas bouger en France. Ainsi, à l'échelon des Régions et des Départements, il est possible de mener des politiques d'apprentissage des langues car sinon, c'est dans le cadre privé que les choses se passent, avec les risques qui peuvent s'y attacher. Les collectivités peuvent aussi contribuer à favoriser les voyages scolaires ou culturels.

I. PROMOUVOIR LA COHESION SOCIALE

Les collectivités locales sont en première ligne pour renforcer la cohésion sociale, dans des territoires confrontés à des inégalités et des ségrégations sociales. Quelles formes prennent pour elles les défis du vivre ensemble, en matière d'intégration des populations précaires, de rénovation urbaine, de prévention et de réinsertion ? Comment mieux travailler avec les partenaires des collectivités, en particulier l'éducation nationale ?

LA TARIFICATION DES SERVICES PUBLICS, UN OUTIL ADAPTE POUR MIEUX VIVRE ENSEMBLE ?

Un bref panorama des utilisations de la tarification au profit de la cohésion sociale.

ARTICLE REDIGE PAR RENAN MEGY

Les politiques de solidarité des collectivités territoriales s'expriment souvent par une adaptation des tarifs.

Au-delà de l'approche sociale, la gratuité de certains services a d'abord servi à créer des liens civiques. On se souvient de la gratuité des jeux et des thermes pour les citoyens dans l'antiquité romaine afin de signifier leur appartenance à la société. Il ne s'agit donc pas seulement d'assurer un besoin au citoyen mais bien de lui reconnaître sa place dans le groupe social. Plus que d'offrir un service, la finalité est de créer le vivre ensemble.

« le levier tarifaire s'est développé pour mettre en place une politique de solidarité plus ambitieuse. »

Limité dans un premier temps aux services publics à vocation sociale, le levier tarifaire s'est développé pour mettre en place une politique de solidarité plus ambitieuse. Le juge administratif et le législateur, au travers de la loi relative à la lutte contre les exclusions

du 29 juillet 1998, ont ainsi facilité les approches en la matière.

La tarification permet d'abord d'offrir des besoins fondamentaux.

Si certains besoins primaires sont assurés par la sécurité sociale, les collectivités se sont emparées de nouveaux domaines. Elles ont mis en place une politique volontariste à l'instar du paiement de la cantine, des transports ou des services de la petite enfance. Ainsi, les déplacements étant considérés comme un frein à la recherche d'un emploi et comme une limite à la mixité sociale, plusieurs collectivités ont élaboré des dispositifs en ce sens. A titre d'exemple, les allocataires du RSA résidant en Île-de-France et disposant de faibles ressources bénéficient de la gratuité transport. Les chômeurs, titulaires à la fois de l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS) et de la Couverture Maladie Universelle Complémentaire (CMU-C), en bénéficient également. Ce forfait permet de voyager gratuitement dans toute l'Île-de-France en donnant accès aux mêmes réseaux qu'un forfait Navigo.

Au nom du droit d'accès aux loisirs, à l'instar du sport ou de la culture, les tarifs ont légitimement fait l'objet d'adaptation pour les publics défavorisés.

A titre d'exemple, le Tick'Art, créé par la Région en 2001, est destiné à faciliter l'accès des jeunes Franciliens à la culture. Il se présente sous la forme d'un carnet vendu 15 euros et contenant six chèques. Le tout permettant de faire cinq sorties individuelles intégralement prépayées, de s'acheter un livre à prix réduit, et même de participer à des actions culturelles

collectives. Tick'Art s'adresse aux lycéens et apprentis franciliens, ainsi qu'aux jeunes de moins de 25 ans suivis par une Mission locale ou en formation dans un organisme financé par la Région.

Pour autant, la tarification est un levier délicat à exploiter.

« Ne pas rompre l'équilibre du financement des services. »

Elle implique de préserver le niveau des recettes commerciales mais également de stabiliser le taux de couverture payé par les usagers afin de ne pas rompre l'équilibre du financement des services. L'enjeu est d'autant plus important que les ressources tarifaires représentent environ 10 à 15 % des ressources communales. Outre le coût, elle peut contenir un risque de stigmatisation des populations cibles. La recherche d'une tarification parfaite, réduisant la part de passagers clandestins, entraîne également un manque de lisibilité. Les politiques en la matière sont d'autant plus complexes qu'un effet cliquet interdit un retour en arrière.

« La tarification apparaît rarement comme la résultante d'un projet municipal. »

La politique tarifaire au sein des collectivités fait d'ailleurs rarement l'objet d'évaluation. Fruits de l'histoire, les empilements de tarifs ne visent souvent pas à construire une politique cohérente en matière sociale. La tarification apparaît davantage comme une conséquence technique d'arbitrage sectoriel, où le critère historique est survalorisé, que la résultante d'un

projet municipal. Si des villes comme Dijon ou Lyon ont cette volonté, force est de constater qu'elles constituent des exceptions. Ainsi, la ville de Lyon s'est dotée d'un observatoire des tarifs. Son objectif est de renforcer la connaissance des tarifs municipaux tout en menant une politique globale et cohérente.

Une redevance pour service rendu adaptée à la situation des personnes ne peut constituer la panacée.

Le critère financier n'étant qu'un des éléments d'exclusion, une politique sans médiation avec le public cible serait délétère. Répondre à un impératif d'égalité républicaine en contrecarrant les politiques de ségrégations sociales et spatiales ne peut se limiter à un simple calcul des tarifs.

« La ville de Strasbourg poursuit un objectif de responsabilisation en limitant la gratuité. »

Par ailleurs, la gratuité n'est pas automatiquement le moyen idoine pour soutenir le vivre-ensemble.

Ainsi, dans son dispositif de tarification plus équitable, la ville de Strasbourg poursuit un objectif de responsabilisation en limitant la gratuité. Une participation, même modique, au coût du service public atténue en outre l'effet de stigmatisation.

En définitive, la recherche de simplification et d'harmonisation constitue une opportunité pour la mise en place d'une politique tarifaire favorisant le vivre-ensemble. Opportunité qui ne trouvera sa pleine réussite qu'associée à d'autres dispositifs destinés à construire le lien social.

MODERATION DES LOYERS ET MOBILISATION DU PARC PRIVE : QUELS LEVIERS D'ACTION AUX MAINS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ?

Tour d'horizon des outils déployés par les collectivités pour agir sur les prix dans le parc locatif privé, un champ d'action où la légitimité des acteurs locaux se heurte à la dimension emblématique de la liberté individuelle, la propriété privée.

ARTICLE REDIGE PAR CAROLINE GRAOUE, CECILE RIVES, ALICE ROSADO

« Développer ou maintenir la mixité sociale et urbaine de l'habitat »

L'insuffisance de l'offre de logements sociaux associée à l'explosion des prix sur le marché de l'immobilier accroît les difficultés des ménages modestes, mais également celles des classes moyennes qui consacrent des sommes croissantes au logement.

Face à un tel constat, les collectivités cherchent à agir en faveur de la modération voire de la maîtrise des loyers dans le parc locatif privé. L'élargissement des politiques locales en matière de logement au champ du parc locatif privé se conçoit non comme une alternative mais comme une nécessité complémentaire au développement du parc public de logements sociaux. Les collectivités cherchent ainsi à développer ou maintenir la mixité sociale et urbaine de l'habitat, terreau du vivre ensemble.

Pourquoi agir sur les loyers dans le parc locatif privé ?

A l'image de Paris, certaines métropoles françaises connaissent une situation très tendue sur le marché de l'immobilier. Si la capitale remporte la palme avec une augmentation annuelle moyenne de 4,4% depuis 2006 sur ce marché et des loyers ayant quasiment doublé (21€/m²) en dix ans, les grandes métropoles régionales observent des tendances similaires à mesure que les disponibilités foncières se raréfient. L'enclavement de la métropole grenobloise explique ainsi l'augmentation

importante des prix à l'achat mais également à la location. La mixité de certaines zones urbaines est par là même menacée dans la mesure où des ménages de classe moyenne et non plus seulement modestes émigrent vers les zones périurbaines, faute de pouvoir assumer une nouvelle augmentation du poste logement dans leur budget (taux d'effort).

Pour les ménages les plus modestes, l'accession à un logement social ne constitue plus une réponse suffisante compte tenu du nombre de logements, de leurs critères d'attribution et de la faible mobilité des foyers bénéficiaires. Aujourd'hui près de 70% de la population entre dans les critères de revenu(s) ouvrant droit à un logement social. Au travers des PLH⁵, les collectivités répondent par l'augmentation de la construction de logements sociaux. La Communauté Urbaine de Strasbourg (CUS) a ainsi multiplié le nombre de logements sociaux par 3 en 3 ans⁶ et prévoit de poursuivre cette dynamique en fixant dans le PLH un objectif de 9 000 logements en 6 ans sur l'ensemble du territoire intercommunal.

« Pour les ménages les plus modestes, l'accession à un logement social ne constitue plus une réponse suffisante »

Les difficultés de logement touchant à la fois les familles modestes éligibles au logement social, et les classes moyennes, les collectivités doivent élargir leur politique traditionnelle en matière de logement. Au-delà de leurs interventions classiques sur le parc public (construction de logements), les collectivités agissent désormais sur la modération des loyers dans le parc privé, veillant ainsi à la mixité sociale et urbaine.

⁵ Plan local pour l'habitat

⁶ De 650 logements en 2006 à 1 800 en 2010

La politique foncière des collectivités, un levier à actionner pour développer et maintenir la diversité sociale des habitants

Les collectivités ont peu de leviers d'action directs sur le parc privé. Néanmoins, elles ont la possibilité d'agir très en amont par la planification d'une part et l'acquisition foncière d'autre part.

« Agir très en amont par la planification d'une part et l'acquisition foncière d'autre part. »

Les documents d'urbanismes, tels que le PLU communal/intercommunal ou le PLH, permettent d'identifier des secteurs dits de « mixité sociale », sur lesquels un pourcentage de logements sociaux devront être construits. La CUS utilise cet outil pour mixer foncier privé et foncier public à vocation sociale afin de maîtriser l'augmentation des loyers privés par la diversité de l'habitat dans la zone.

La politique d'acquisition foncière permet d'agir plus directement sur le marché locatif privé. Tout comme la ville de Rennes, la CUS pratique une politique d'acquisition foncière dans laquelle elle consent à une décote du prix de revente si le promoteur s'engage à conventionner un certain nombre de logements du projet immobilier. La décote sur le prix de revente du foncier acquis par la collectivité vise à garantir l'équilibre général de l'opération d'aménagement par le versement du différentiel entre le montant du marché et le prix du logement social. Pour certaines opérations d'aménagement privé, la CUS négocie également un plafond prix de sortie, c'est-à-dire un prix maximum de revente, dans le contrat de vente du foncier de la collectivité.

« Un vaste programme d'aménagement permettant la production d'un parc intermédiaire à loyers maîtrisés. »

La Ville de Paris a pour sa part entrepris un vaste programme d'aménagement permettant la production d'un parc intermédiaire à loyers maîtrisés en favorisant le retour des investisseurs institutionnels (les « zinzins » : banques, mutuelles, assurances...). En

échange d'une baisse de la vente de ses terrains, les investisseurs institutionnels s'engagent à pratiquer pendant vingt ans des loyers dont le prix est fixé au départ. Au-delà, le bailleur pourra vendre les logements à la ville ou les céder à un tiers. Dans ce cas, la municipalité récupérera tout ou partie de son effort initial en fonction de la plus-value potentielle réalisée par l'investisseur. Ainsi, 20 % des zones d'aménagement de Paris seront réservées à des logements dont les loyers devront être inférieurs de 20 % à ceux du marché, ce qui devrait permettre la construction de 2000 logements d'ici 2014.

Outre la difficulté à appréhender les effets induits de cette politique, les collectivités ne sont fondées à intervenir que par le biais de la négociation avec les acteurs privés. Néanmoins, une politique foncière active donne à la collectivité les moyens de déterminer le référentiel de prix sur son territoire et ainsi de veiller à la stabilité des prix donc des loyers.

Par ces 2 canaux indirects, les collectivités cherchent à intervenir en amont pour maintenir la diversité sociale des zones urbaines, grâce à la modération des loyers et la mixité sociale de l'habitat. Pour agir de façon complémentaire dans le secteur emblématique de la propriété privée, elles développent des mécanismes financiers incitatifs pour sensibiliser les propriétaires bailleurs.

Des politiques incitatives d'aides financières et de conventionnement pour reconquérir le parc privé

Les outils à la disposition des collectivités pour mobiliser directement le parc privé sont aujourd'hui de type incitatif ; ils doivent encore trouver leur place et prouver leur efficacité. L'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH), établissement public d'Etat créé en 1972, a pour mission de mettre en œuvre la politique nationale de développement et d'amélioration du parc de logements privés existants. L'agence a fortement territorialisé son action, faisant des collectivités des acteurs majeurs de cette politique sur le territoire ; ces dernières sont en effet souvent délégataires des aides de l'ANAH. Si elles doivent respecter les orientations générales de l'agence, elles peuvent largement moduler les dispositifs dans le cadre de leur dotation globale. Et les collectivités se sont largement dotées d'outils financiers incitatifs, notamment au travers de Programme d'Intérêt Général (PIG), comme à Grenoble Métropole, la CUS ou encore au Grand Lyon.

« L'ANAH a fortement territorialisé son action, faisant des collectivités des acteurs majeurs de cette politique sur le territoire »

Dans un premier temps, les collectivités ont abondé les aides de l'ANAH, versées aux propriétaires bailleurs (PB) dans le cadre de travaux de rénovation de logement conventionnés (conventionnement de 9, 12 voire 15 ans en moyenne, selon le type de travaux), en contrepartie d'un engagement sur la maîtrise des loyers, pour les locataires sous conditions de ressources.

En parallèle du versement de ces aides, de nombreuses collectivités ont cherché à accentuer le caractère incitatif de leur politique et ont développé des aides financières propres, indépendamment de l'ANAH, en direction des propriétaires bailleurs mais sans condition de travaux cette fois. La CUS a déjà mis en place un tel dispositif et le Grand Lyon va prochainement passer une délibération dans ce sens. De même, Grenoble Métropole a développé un conventionnement sans travaux (de 6 ans), avec des primes pouvant aller jusqu'à 5300 euros pour un studio T2 et 6100 euros pour un T3 et plus.

Résultats, perspectives et difficultés.

A Grenoble Métropole, la phase d'expérimentation en 2007 a été concluante et le dispositif a été pérennisé : d'une cinquantaine de logements conventionnés avec travaux en 2007, la collectivité est passée à un conventionnement d'environ 70 logements par an depuis lors. A la CUS, 325 logements ont été conventionnés avec travaux, 98 logements indignes et très dégradés ont été réhabilités et 65 logements vacants ont été remis sur le marché en 2010. A l'image de Grenoble Alpes Métropole à Grenoble et de la CUS, certaines collectivités se sont également tournées vers les copropriétés pour toucher un plus large public et démultiplier les effets de dispositifs pour le moment encore restreints.

Mais l'ANAH a récemment modifié son positionnement, ce qui contrarie les politiques engagées par beaucoup de collectivités en faveur d'une offre de loyers modérés pour les ménages modestes. En effet, les efforts de l'agence sont désormais portés sur les propriétaires occupants (PO) ; les propriétaires bailleurs ne sont désormais aidés que si leurs logements sont très dégradés ou indignes ; or de nombreuses collectivités ne retrouvent pas ce type d'habitat dans leur tissu urbain ou rural.

« Mais l'ANAH a récemment modifié son positionnement, ce qui contrarie les politiques engagées par beaucoup de collectivités »

Par conséquent, les aides de l'ANAH en direction des propriétaires bailleurs sont parfois en forte baisse, et les collectivités ne peuvent pas compenser, par leurs politiques propres ce changement de paradigme. Avec des aides financières en baisse et les fréquents changements d'orientations et de dispositifs de l'ANAH, les collectivités risquent d'avoir plus de mal à mobiliser les propriétaires bailleurs du parc privé. A titre d'exemple, les aides financières versées dans la cadre du PIG Habitat Durable de la CUS ne correspondent plus, au maximum, qu'à 60% des travaux entrepris en 2011 alors qu'en 2010 elles pouvaient atteindre 90% des travaux.

« On peut s'interroger sur l'efficacité et le caractère pérenne des politiques mises en œuvre actuellement dans le parc privé. »

Plus largement, on peut s'interroger sur l'efficacité et le caractère pérenne des politiques mises en œuvre actuellement dans le parc privé. Les financements des pouvoirs publics restent malgré tout importants et les effets d'aubaine peuvent être grands. Il convient donc, en amont, de cibler finement les offres et les besoins d'un territoire à court, moyen et long terme, et les

collectivités doivent mettre en place une politique de planification territoriale cohérente. Enfin, en aval, la question du suivi des conventionnements (quel loyer ? quel public ? quelle sortie du dispositif pour les ménages modestes, et notamment dans le cas d'un conventionnement finalement assez court de 6 ou 9 ans ?) doit être regardée comme primordiale par les Collectivités et l'ANAH. Or ces mécanismes semblent encore assez peu développés.

Une loi pour la maîtrise des loyers : une solution ?

Face à l'insuffisance des moyens à disposition des pouvoirs publics et malgré les politiques volontaristes poursuivies par de nombreuses collectivités pour favoriser une offre de logements à loyer modéré, faut-il aller plus loin et envisager l'intervention du Législateur en faveur de la maîtrise des loyers ? La majorité municipale de la Ville de Paris a récemment (15 novembre 2010) voté un vœu en ce sens.

En effet, la question mérite d'être posée dès lors que l'écart de loyer s'accroît entre le parc public de logements sociaux et le parc privé, reléguant ainsi les classes moyennes exposées à des difficultés grandissantes pour se loger en périphérie et mettant à mal la mixité sociale. La question revêt une importance toute particulière à Paris, où la spéculation va bon train. En dix ans, les loyers à la relocation ont quasiment doublé pour atteindre en moyenne plus de 21 euros du mètre carré, soit le double des prix pratiqués en province. Par ailleurs, le parc locatif privé s'est réduit sous l'effet de l'explosion des ventes à la découpe. Malgré l'effort sans précédent de la Ville pour financer 6 000 logements sociaux par an, la liste des demandeurs s'allonge et atteint 120 000 personnes aujourd'hui.

L'encadrement législatif existe déjà puisqu'un décret pris en Conseil d'Etat chaque année en application de la loi du 6 juillet 1989 prévoit qu'à Paris et dans 334 communes environnantes, les loyers sont encadrés en cas de renouvellement de bail. Si le loyer est manifestement sous-évalué ou si d'importants travaux de rénovation ont été réalisés, le propriétaire peut augmenter le loyer à 50 % de l'écart constaté avec les loyers du voisinage ou à 15 % du coût des travaux. Mais depuis 1997, cette législation est inapplicable dans le cas d'un changement de locataire ou dans celui d'une relocation d'un logement vacant. Les plus fortes augmentations de loyers se font à l'occasion de ces changements de locataires. Ainsi l'écart entre le loyer d'un nouvel occupant et celui en place depuis six ans est de 25 % en moyenne.

Contrairement à ce que l'on pense souvent, une étude récente de l'ANIL¹ (novembre 2010), montre que la protection de la liberté des bailleurs en France est particulièrement forte, notamment au niveau de la fixation des loyers. Ainsi, l'Allemagne ou la Suisse ont adopté une législation beaucoup plus contraignante, permettant la maîtrise des loyers sur le parc privé, ce qui n'a pas conduit à une baisse des investissements dans le marché locatif privé. C'est d'ailleurs cette maîtrise à long-terme qui explique que la grande majorité des habitants privilégient le logement locatif à vie à l'accession à la propriété. Ainsi, en Allemagne, le bail est conclu pour une durée indéterminée et les augmentations de loyer ne peuvent ni dépasser 20% en trois ans, ni porter le loyer au-delà du loyer de référence, du quartier ou de la rue, selon les villes. Il est possible de négocier le niveau de loyer en cas de relocation, mais en aucun cas au-delà d'un montant excédant trop largement le loyer de référence. Un loyer de relocation supérieur de plus de 20% aux loyers de référence encourt même une sanction pénale.

EDUCATION NATIONALE, COLLECTIVITES LOCALES : SERVIR DES ELEVES ET DES TERRITOIRES

Vincent PHILIPPE est proviseur du lycée polyvalent Jean Moulin au Blanc Mesnil.

Il nous livre sa réflexion sur les relations que peuvent nouer collectivités locales et Education nationale pour servir le vivre-ensemble.

Les collectivités départementales et régionales ont pris conscience de leur capacité d'intervention dans les collèges et lycées, en particulier depuis la décentralisation de la gestion des personnels TOS. De nombreuses initiatives partenariales sont mises en œuvre dans les territoires, mais c'est la responsabilité des collectivités et des établissements sur un territoire donné de mettre en place de véritables collaborations entre Education nationale et collectivités.

ENCADRES REDIGES PAR BASTIEN MEROT

La question d'un échange entre l'Etat et les collectivités territoriales ne se pose plus. Ne se pose plus en terme de nécessité, mais se pose toujours en terme de partage d'un pouvoir faire, d'un pouvoir décider voire d'un pouvoir éduquer lorsqu'il s'agit de prendre en charge la jeunesse de notre pays ou plutôt de nos territoires.

Alors plutôt que d'aborder la question sous l'aspect pragmatique du partage fonctionnel des compétences, il arrive que l'on doive penser l'articulation entre les politiques publiques des collectivités et de l'Etat en termes de partenariat.

« Les ateliers relais par exemple sont un modèle de travail partenarial entre une municipalité, un département et l'Etat. »

Un peu comme si la collaboration, entre les services de l'Etat et des collectivités territoriales, en fait entre des fonctionnaires au service de politiques publiques d'Etat et territoriales, se faisait au rythme d'une approche croisée, naturelle et même coopérative.

Certes, le partenariat est une valeur sûre des projets que l'Ecole construit avec les collectivités. Des dispositifs complexes permettent d'intervenir de manière efficace auprès d'élèves en rupture avec l'Ecole : les ateliers relais par exemple sont un modèle de travail partenarial entre une municipalité, un département et l'Etat.

Certes des constructions intellectuelles d'Ecole de Parents peuvent produire des effets de cohésion sociale non négligeable : échanger sur l'éducabilité, sur la notion de règle, sur le sens du mot « jeu » dans l'expression « jeu violent », sur les enjeux d'un parcours de formation réfléchi, sur les mots de l'Ecole et ceux des parents qui interrogent l'Ecole et son jargon sont autant de réponses à la question plus générale de la mixité d'une société qui cherche à construire une unité...nationale ou territoriale.

Et dans les faits, la difficulté pour les acteurs de terrains est de trouver leur place à leurs idées. En termes de territoire bien sûr.

L'Ecole des parents

L'Ecole des parents est une initiative lancée dans certains établissements d'enseignements, comme certains collèges de Seine St Denis par exemple. Le Conseil général finance intervient à travers la mise à disposition de personnels ou de locaux. On présente aux parents l'organisation de la scolarité et le fonctionnement de la scolarité. A Pantin, Vincent PHILIPPE a mis en place une « Ecole des parents » les samedis parents sur la base d'une démarche proactive, en allant chercher avec les partenaires de l'établissement les parents dans les quartiers. Un travail sur la maîtrise de la langue avait alors été mené, avec des retours très positifs des parents.

« La classe relais dont le siège est financé par une municipalité, le personnel par l'Etat, le fonctionnement par le Conseil Général. »

L'enjeu du dispositif n'est pas vraiment sa réussite. A priori, les professionnels qui investissent le sujet sont en capacité de construire un objet efficace qui saura répondre au besoin diagnostiqué. Non, il semble que l'enjeu soit davantage dans la capacité des services de l'Etat et territoriaux de construire tant les outils qui donnent les moyens d'inscrire le diagnostic local dans une perspective territoriale plus large, mais aussi de collaborer à l'analyse d'un besoin pour répondre en engageant ou non des moyens et en construisant des outils d'analyse et d'évaluation des actions menées.

Pour favoriser certainement une mutualisation des pratiques et une lecture des espaces ou plutôt des territoires.

La classe relais dont le siège est financé par une municipalité, le personnel par l'Etat, le fonctionnement par le Conseil Général doit elle recruter son public cible sur la commune ou sur le département ?

Le lycée financé par le Conseil Régional, dont les personnels (hors ATTEE) sont des agents de l'Etat, qui travaille en partenariat avec la municipalité et sollicite par exemple l'ASE départementale pour solutionner une présomption de maltraitance est lui aussi au cœur, voire à la croisée d'une réflexion territoriale fondamentale.

La collaboration n'est pas, là encore, une question de territoire au sens strict, elle se comprend plutôt comme la rencontre de compétences au service du traitement d'un problème.

Cependant, si nombre de réponses apparaissent dans le recoupement des territoires (de compétence) de chacun, une impression de flou peut apparaître quand les frontières deviennent opaques. Du fait d'idéologies ou de méconnaissance de l'autre par exemple.

Le Programme de réussite éducative (PRE) peut être un outil de cohésion sociale extraordinaire quand les professionnels savent construire leurs échanges d'informations. Mais aussi une réunion de plus quand les services ou les acteurs politiques utilisent l'outil comme lieu de revendication.

Le partenariat avec la police municipale

Le partenariat avec la police municipale ne va en réalité pas de soi. Le fait que des agents fassent de la médiation dans un établissement scolaire risque d'induire une confusion entre l'espace scolaire et l'espace public que représente la rue.

Pour autant il semble utile de travailler avec la police pour éviter une incompréhension des deux univers. Il s'agit que les perceptions de l'enfant par l'équipe éducative et les policiers se rapprochent progressivement.

Par ailleurs, polices nationale et municipales peuvent utilement travailler en partenariat avec les établissements. En cas d'intervention policière dans des quartiers à proximité d'un établissement, la transmission d'information régulière s'avère indispensable. Avertir les équipes en charge des enfants qui auraient pu être impliqués dans une intervention policière facilitera le travail de l'équipe éducative.

A ce titre, la présence de l'Education nationale au sein du Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) apparaît légitime et recommandable.

« Un lycée qui construit des emplois du temps sans pouvoir interroger les transporteurs ne risque-t-il pas de mettre des élèves en échec ? »

Dans les faits, Etat ou collectivité ont un travail commun sur un territoire partagé. Et le morcellement du territoire n'est pas un frein à la production d'un service public garant de l'égalité de traitement de

l'utilisateur. Et pourtant, le morcellement des décisions peut devenir un obstacle à la réalisation des missions de chacun : un lycée qui construit des emplois du temps sans pouvoir interroger les transporteurs ne risque-t-il pas de mettre des élèves en échec ? Et un transporteur qui n'interroge pas le fonctionnement des lycées ne prend-il pas le risque de concourir à la mise en échec des élèves ?

Le partenariat est un mot utile, mais il est aussi et surtout un enjeu de cohérence. Aussi, plutôt qu'évoquer des échanges à l'occasion de partenariat, faut-il probablement mettre en œuvre une collaboration entre services. Ce mot là induit davantage la nécessité d'un partage des compétences et symbolise la co-élaboration des outils fonctionnels tout autant que des outils de diagnostic et d'évaluation. Ce travail collaboratif implique

finalement une rencontre qui dépasse le cadre de l'accord et établit des démarches de confiance. Au final, passer du partenariat à la collaboration amène à travailler ensemble au succès de ses missions au service de son territoire de compétences.

Les classes relais, un instrument au service du « raccrochage scolaire »

Ces dispositifs accueillent des élèves en risque de marginalisation scolaire et sociale. Ils visent à apporter une réponse aux difficultés que rencontrent des collégiens en rupture avec l'institution scolaire.

Les classes relais ont été mises en place à titre expérimental à partir de 1985 et ont été instituées par une circulaire du 12 juin 1998. En 2000-2001, ce sont près de 3650 élèves qui ont pu être accueillis.

Elles s'appuient sur un partenariat actif entre les collectivités locales (Conseils généraux et communes), la Protection judiciaire de la jeunesse, la délégation interministérielle à la Ville et le tissu associatif de proximité. Les collectivités mettent à disposition un lieu d'accueil des formations et mettent à disposition du personnel qui assure le fonctionnement du lieu.

L'accent est mis sur une pédagogie différenciée, des parcours individualisés, un encadrement renforcé. Le réinvestissement dans les apprentissages est considéré ici comme facteur de socialisation.

A la sortie de leur séjour en classes relais, près des trois quarts des élèves ont été rescolarisés dans un cursus ordinaire de formation générale ou professionnelle alors que près de 30% des élèves admis en classe relais le sont pour des motifs de déscolarisation ou d'absentéisme chronique.

Les bilans de ces classes relais ne sont cependant pas tous entièrement concluants, mais ce dispositif présente le mérite d'accepter de regarder toutes les populations, y compris celles qui peinent aujourd'hui à trouver leur place dans l'école. Les classes relais répondent à cette question : « **comment s'adresser à la population qui échappe à tous les cadres éducatifs** », qu'il s'agisse par exemple d'un jeune de 15 ans qui ne va plus à l'école depuis 2 ans, d'une jeune fille mère, ou de personnes qui sont encore dans le système scolaire à 22 ans.

Pour plus d'information : Collège des CPE <http://cpe.paris.iufm.fr>

COMMENT LES COLLECTIVITES TERRITORIALES PEUVENT-ELLES SE SAISIR DU SERVICE CIVIQUE ?

Entretien avec Laure KERMEN-LECUIR, de l'Agence du Service Civique

INTERVIEW REALISE PAR ALEXANDRE EL BAKIR

Pourriez-vous nous rappeler l'historique et présenter les principes du service civique ?

Le service civique est le fruit du travail d'une commission réunissant en 2009 des associations, des jeunes et les partis politiques, les syndicats qui a abouti à la formalisation de préconisations regroupées au sein d'un *livre vert de la jeunesse*. Une des propositions de ce livre vert concerne l'engagement citoyen des jeunes. En 2006, le service civil volontaire lancé par le Président de la République Jacques CHIRAC ne rencontre pas le succès escompté, le dispositif avortant essentiellement en raison d'un manque de moyens et de volonté politique.

« Dans le cadre d'une mission de 6 à 12 mois au service de l'intérêt général, ce sont à terme 75 000 jeunes qui sont visés en 2014, soit 10 % d'une classe d'âge. »

Pour autant, l'idée et le besoin d'une nouvelle forme de volontariat des jeunes demeurent. Ainsi quatre ans plus tard, en s'appuyant entre autre sur l'expertise d'Unicités, association dont l'objet est justement l'engagement citoyen des jeunes, le Service Civique émerge. Une proposition de loi sénatoriale est votée début 2010 et un Groupement d'intérêt public, présidé par Martin HIRSCH, est créé pour porter le dispositif en mai 2010. Les objectifs affichés sont ambitieux : dans le cadre d'une mission de 6 à 12 mois au service de l'intérêt général, ce sont à terme 75 000 jeunes qui sont visés en 2014, soit 10 % d'une classe d'âge.

En quoi le service civique constitue-t-il un outil du vivre ensemble, en tant que formule spécifiquement appropriée pour des collectivités territoriales ?

Dans le système précédent du service civil volontaire, les collectivités devaient réaliser une avance pour le compte de l'Etat (paiement de l'indemnité du jeune), dans un contexte souvent méfiant entre les acteurs nationaux et locaux. Le dispositif était complexe avec la nécessité d'un double agrément qui ralentissait la procédure.

Depuis 2010, simplifié et clairement orienté en tant que mission d'intérêt général, il devient un élément central des politiques de la jeunesse des collectivités.

« Il s'agit en particulier de traduire opérationnellement des souhaits politiques des exécutifs locaux en actions concrètes. »

Il s'agit en particulier, en s'appuyant notamment sur le tissu associatif local, de traduire opérationnellement des souhaits politiques des exécutifs locaux en actions concrètes (visites de convivialité aux personnes âgées, appui à la scolarisation de publics en difficulté, faciliter la pratique du sport aux personnes handicapées...), au travers d'un outil reconnu et efficace. Désormais, opérationnellement, c'est l'Etat qui indemnise directement le jeune volontaire en service civique.

Du point de vue de l'Agence, quelles sont les forces du service civique ?

Le service civique répond avant tout à une demande sociétale d'engagement citoyen des jeunes au travers du temps qu'ils sont heureux de donner. Leur générosité et leur altruisme s'allient pour satisfaire des besoins sociaux exprimés par la population, les jeunes sont contents de donner de leur temps par le biais du service civique.

Faisant écho à un besoin de renforcement du lien social au travers d'initiatives concrètes, le dispositif est d'ores-et-déjà un succès, avec environ 40 000 candidatures enregistrées à ce jour sur le site du service civique.

Quelles recommandations feriez-vous pour améliorer ce dispositif ?

Globalement, le dispositif est une réussite unanimement reconnue par les acteurs de terrain. La grande crainte initiale résidait dans l'utilisation du service civique comme substitut à un véritable emploi, dans un contexte économique et budgétaire de crise. Or, ceci contredirait l'esprit de l'engagement citoyen du service civique.

En réalité, il n'est pas utilisé comme tel. Certains jeunes s'en saisissent ainsi pour faire une pause dans leur cursus, d'autres étant en situation de rupture scolaire et trouvent ainsi un outil pour se réinvestir socialement et valoriser tant leur personne que leur expérience.

« On pourrait encore accroître la transparence dans le traitement des dossiers et communiquer davantage sur l'accompagnement du jeune après la mission. »

En outre, une politique de contrôle est mise en place par l'Agence, même si le principe du service civique reste la confiance a priori. Par une pédagogie sur le terrain, grâce à l'action des services déconcentrés de l'Etat (DDCS et DRJSCS), l'instruction des demandes d'agrément vise ainsi à prévenir tout détournement du dispositif. Pour autant, on pourrait encore accroître la transparence dans le traitement des dossiers et communiquer davantage sur l'accompagnement du jeune après la mission. Du point de vue des collectivités, il faut le valoriser en tant qu'outil de confiance sociale, pour que les jeunes reprennent confiance en eux dans un processus collectif d'engagement.

« On constate sur le terrain une mixité des publics volontaires, que ce soit en termes de niveaux de diplôme et d'origine sociale des jeunes. »

Par ailleurs, en termes d'insertion professionnelle, il n'y a pas *stricto sensu* d'obligation de résultat assigné

au service civique, même s'il existe un suivi par les missions locales si besoin ou d'autres structures adéquates. On constate ainsi sur le terrain une mixité des publics volontaires, que ce soit en termes de niveaux de diplôme et d'origine sociale des jeunes. Le service est compris comme un outil qui contribue à donner à des jeunes les moyens d'un parcours professionnel choisi.

Quelles collectivités territoriales sont aujourd'hui particulièrement investies ? A quoi tient la volonté des élus et des services de s'y consacrer ?

Le souhait de s'investir dans la promotion du service civique tient essentiellement à la conscience politique de l'importance du rôle de la jeunesse et de la préoccupation pour l'avenir du territoire.

« Le souhait de s'investir dans la promotion du service civique tient à la conscience politique de l'importance du rôle de la jeunesse. »

Parmi les collectivités particulièrement investies, on peut citer le Conseil Général de Meurthe-et-Moselle, département à la fois moteur et exigeant, qui a mis en place en son sein un service dédié à l'accueil des jeunes et qui suit de façon volontariste les projets sur son territoire. A l'heure où je vous parle, de nombreux Conseils généraux ont obtenu un agrément et s'investissent pleinement dans le dispositif (Pyrénées Atlantiques, Ardèche, Corrèze, Vaucluse, Bouches-du-Rhône,...).

« A Lille, les initiatives originales et significatives fleurissent. »

A l'échelon municipal, la Ville de Paris, engagée dès le service civil volontaire, poursuit son engagement. Il en va de même pour la Ville de Lille, où les initiatives originales et significatives fleurissent (appui aux travailleurs sociaux du CCAS...). Ceci permet à la municipalité lilloise de faire la preuve concrète de son engagement quotidien au service de sa population.

« Les Régions Poitou-Charentes et Provence-Alpes-Côte d'Azur sont exemplaires, avec un rôle essentiel du cabinet en association avec les services. »

Enfin, à échelon régional, les Régions Poitou-Charentes et Provence-Alpes-Côte d'Azur sont exemplaires, avec notamment un rôle essentiel du cabinet en association avec les services. L'échelon régional, du fait de ses compétences dans le domaine de la formation (initiale et continue) et du développement économique, est ainsi un échelon privilégié de mise en place du dispositif.

« Charte d'éthique pour le service civique, prime de civisme »

Concernant la première, chaque structure d'accueil de volontaires en service civique signe ainsi une charte d'éthique pour le service civique en Poitou-Charentes. Ce document d'engagements réciproques fait bénéficier les jeunes d'une aide à la mobilité avec, au

choix, une réduction de 75% sur les billets des trains TER ou une aide au permis de conduire pouvant atteindre 1200 € dans le cadre d'un volontariat d'un an. Une prime de civisme de 400 € est également octroyée au volontaire à l'issue du service civique. Ceci s'est traduit par la signature d'une convention partenariale entre l'Agence et la Région le 26 novembre 2010, en présence de Martin HIRSCH et de Ségolène ROYAL.

Quant à la seconde région, son président Michel VAUZELLE est engagé de longue date dans des politiques volontaristes concernant la jeunesse. Un rassemblement se tiendra ainsi à Arles les 26 et 27 mai 2011, qui réunira des volontaires du service civique, des acteurs associatifs et des acteurs publics, autour de tables rondes et de moments festifs de convivialité. Cette rencontre, avec notamment des débats et des échanges d'expérience avec les tuteurs, doit permettre, à l'image de l'outil du service civique, de renforcer la cohésion sociale et de valoriser les initiatives solidaires sur le territoire.

LA CULTURE, UN OUTIL AU SERVICE DU VIVRE ENSEMBLE - UN VOLET CULTUREL POUR LES POLITIQUES SOCIALES DEPARTEMENTALES

La culture peut se compter dans la gamme des outils du vivre ensemble à condition d'entrer en résonance avec les politiques sociales. Quels sont ainsi les croisements possibles entre politiques culturelles, qui procèdent par approche thématique (spectacles vivants, musées et lieux d'exposition, musique etc.), et politiques sociales, qui raisonnent bien souvent en termes de publics (PPH, personnes âgées, enfants, jeunes, allocataires...) ?

ARTICLE REDIGE PAR NICOLAS DEFAUD

« La principale modalité légale s'est cristallisée autour de l'accès à la culture des populations stigmatisées. »

Depuis la mise en place du RMI en 1989, mais aussi autour des politiques du handicap, de nombreux liens ont été créés entre les champs de la culture et de l'action sociale. La principale modalité légale s'est cristallisée autour de l'accès à la culture des populations stigmatisées (loi RMI en 1988, loi sur l'exclusion de juillet 1998, loi sur le handicap de février 2005). Un regard comparatif sur les politiques sociales départementales montre cependant que la culture, si elle est souvent citée comme un vecteur d'insertion, y fait l'objet d'un investissement qui reste faible en apparence. De nombreux programmes départementaux d'insertion (PDI) n'en font ainsi aucune mention.

Des modalités d'action émergentes dessinent cependant 3 grands axes de progrès : accès à l'offre culturelle, resocialisation par les pratiques amateurs et soutien aux artistes en difficultés. Sans être toujours formellement consacrés, ils constituent aujourd'hui de

fait un répertoire d'action qui a fait ses preuves et se développe.

« 3 grands axes de progrès : accès à l'offre culturelle, resocialisation par les pratiques amateurs et soutien aux artistes en difficultés. »

Favoriser l'accès à la culture : une obligation légale désormais bien admise

C'est l'axe le plus couramment cité dans les politiques sociales : il vise à favoriser la participation à la vie sociale des publics en difficulté, dans la mesure où il est accompagné d'un important travail de médiation en amont et en aval des sorties culturelles.

Il suppose ainsi la mise en place de dispositifs ad hoc de sensibilisation, d'information, de médiation et des politiques tarifaires bien ciblées. La gratuité n'est pas toujours une évidence ici, dans la mesure où l'expérience (notamment dans les musées) montre que celle-ci s'accompagne bien souvent d'un effet de dévalorisation de l'offre, tant pour les publics que pour les professionnels de la culture. Des tarifs (très) réduits apparaissent ainsi souvent plus adaptés, à la condition d'être accompagné d'un important travail de médiation.

« Le Finistère propose un « passeport loisirs » à prix réduit pour les jeunes en insertion. »

Le soutien à des associations spécialisées dans la distribution de places gratuites ou à prix réduits est une déclinaison courante de ces politiques, mais d'autres dispositifs innovants sont expérimentés. Le Conseil général de la Mayenne propose ainsi un Chèque découverte (avec accompagnement personnalisé) pour l'accès à la culture et aux loisirs. Le Finistère propose pour sa part un « passeport loisirs » à prix réduit pour les jeunes en insertion. Le Département de Seine-Maritime renvoie quant à lui à la mobilisation des dispositifs existants et à la popularisation du Pass'Culture départemental.

La mise en réseau des médiateurs et des travailleurs sociaux, notamment par des formations communes, et la mise en synergie des acteurs est souvent préconisée, comme dans le Département de l'Yonne. Pour sa part, le Conseil général de la Gironde a chargé un opérateur, l'Institut départemental de développement artistique et culturel, de construire des « parcours de découverte culturelle » avec les travailleurs sociaux et les responsables d'équipement.

« Faire des ponts avec les dispositifs de lutte contre l'illettrisme »

Certains départements, comme celui du Nord, ont privilégié la lecture publique comme ressource, via notamment le réseau des médiathèques, ce qui permet de faire des ponts avec les dispositifs de lutte contre l'illettrisme – « accès aux savoirs de base » dans la nouvelle nomenclature européenne.

« L'insertion de clauses de solidarité dans les conventions »

De façon générale, l'accès et l'accessibilité à l'offre culturelle deviennent un souci de mise en œuvre de toute politique publique. Le Conseil général de l'Essonne préconise par exemple l'insertion de clauses de solidarité dans les conventions conclues avec les partenaires dans les domaines du sport, de la culture et des loisirs.

La resocialisation par les pratiques amateurs : un outil encore en développement

« Inciter les publics repliés sur eux-mêmes à retrouver une relative confiance en soi et à se confronter au monde social. »

Il s'agit couramment de chercher à rompre l'isolement des publics bénéficiaires via le développement des pratiques amateurs et d'ateliers collectifs. La création théâtrale est ici souvent citée comme un moyen d'inciter les publics repliés sur eux-mêmes à retrouver une relative confiance en soi et à se confronter au monde social. Le Cantal soutient ainsi l'expression

artistique à vocation sociale par un partenariat avec une association visant à exposer tout au long de l'année les réalisations des allocataires. C'est également le cas dans l'Aube. On peut souligner ici l'intérêt de cette mesure qui, en offrant un débouché dans l'espace public, donne un sens fort à l'investissement du public dans l'activité en question.

Outre les actions menées en interne au sein des lieux départementaux classiques, il est possible de choisir le conventionnement avec des partenaires aux savoir-faire déjà bien assis. Le Conseil général de la Meuse soutient ainsi des « ateliers de réinsertion sociale par l'art » coordonnés et animés par la Fédération des centres sociaux et culturels de la Meuse, qui salarie ses propres intervenants. L'Essonne procède, pour sa part, par appel à projets pour la mise en place d'actions d'initiation aux pratiques culturelles.

Le soutien aux artistes en difficulté : quelques dispositifs innovants

« La "plate-forme d'appui artistes", un nouveau dispositif d'accompagnement individualisé. »

Quelques départements, enfin, ont décidé de soutenir les artistes en difficulté en leur proposant un accueil spécifique et une écoute particulière dans l'élaboration de leurs projets professionnels. C'est sans doute le Département de Paris qui propose l'approche la plus complète de cette question. Un travail d'identification du public cible a ainsi été menée, conduisant à l'éligibilité à des dispositifs spécifiques de près d'un allocataire sur 6 (8 000 artistes au RSA pour 51 000 allocataires). La « plate-forme d'appui artistes », un nouveau dispositif d'accompagnement individualisé, vise ainsi l'accompagnement de 1000 artistes allocataires.

On le voit, le volet culturel des politiques sociales est en plein développement au sein des départements, le niveau de collectivité qui est sans doute le mieux à même de porter ce croisement. Si le recul manque encore pour en évaluer l'impact réel, il constitue une entrée prometteuse pour le vivre ensemble.

L'INSERTION PAR L'ACTIVITE ECONOMIQUE

Saja HARFOUCHE est accompagnatrice socioprofessionnelle de l'association *Au fil de l'eau*

L'association *Au fil de l'eau* comprend 40 salariés dont 20 en insertion professionnelle. Elle a la charge de 40 bateaux. L'association travaille depuis bientôt 30 ans à concilier découverte de la navigation fluviale, éducation à l'environnement et insertion par l'emploi.

Leur projet : « vivre et faire ensemble ». Elle doit cependant évoluer dans un domaine, l'insertion par l'activité économique (IAE), qui a beaucoup évolué ces dernières années entre la mise en place du RSA, la création de Pôle Emploi et la réforme de la formation professionnelle.

INTERVIEW REALISE PAR JEAN-MARIE COCHET

Pouvez-vous nous présenter les grandes activités de l'association ?

« Les chantiers d'insertion constituent aujourd'hui le centre de l'activité de l'association. »

L'association a 3 activités principales. L'éducation à l'environnement, activité historique, vise à faire découvrir la navigation fluviale et les berges à des classes ou des colonies de vacances.

Au Fil de l'eau est également un centre de formation : elle est habilitée à faire passer des permis de navigation, d'accueil de public sur des embarcations et des diplômes d'animation.

Les chantiers d'insertion, dernière activité créée, constituent aujourd'hui le centre de l'activité de l'association. Nous gérons deux chantiers : un chantier

« navigation douce » proposant des formations à la conduite de bateaux, à la sécurité à bord des embarcations et à l'aménagement de berges ; un chantier « passeur de rives » proposant un service de bac (réhabilité par l'association) et formant à l'entretien et la construction d'embarcations.

Qui sont les publics de ces chantiers ?

Chaque chantier accueille 5 jeunes et 5 bénéficiaires du RSA. Notre principal critère reste la motivation de la personne. Quand ses problèmes sont manifestement trop lourds nous la réorientons vers des structures d'accompagnement plus à même d'y répondre, tant dans son intérêt que pour maintenir la cohésion de nos équipes.

Comment travaillez-vous à leur insertion ?

Nous constatons que le seul fait de reprendre une activité constitue un tremplin important : se remettre dans un cadre salarié, où il faut respecter les horaires et se soumettre à des contraintes est parfois difficile, mais toujours valorisant pour la personne qui reprend ainsi confiance en elle-même.

« Nous travaillons sur 3 volets : le volet social, la formation professionnelle, l'accompagnement professionnel. »

Plus globalement nous travaillons sur 3 volets. Le volet social tout d'abord, par la recherche de solutions aux problématiques judiciaires, d'addiction ou encore de logement que peuvent rencontrer nos salariés. Les travailleurs sociaux qui les accompagnent (parfois 4 ou 5 par salarié) sont évidemment des interlocuteurs privilégiés. Une de nos plus-values est que nous suivons 20 personnes quand chaque conseiller du PLIE en suit 70 et les conseillers Pôle emploi bien plus.

La formation professionnelle, deuxième volet de notre action, est primordiale pour trouver un emploi sur un marché qui ne recrute quasiment plus de personnes sans qualification. Nous pouvons leur faire passer des diplômes et valider une partie du CAP entretien de l'espace rural qui leur ouvre des portes dans les métiers des espaces verts.

« L'association apparaît plus légitime aux yeux d'une entreprise qu'un conseiller social. »

Le volet accompagnement professionnel enfin : l'association intègre dans les heures de travail l'aide à la recherche d'emploi. L'avantage d'*Au Fil de l'Eau* est qu'elle est l'employeur des personnes en insertion ; elle apparaît donc plus légitime aux yeux d'une entreprise qu'un conseiller social lorsqu'elle recommande un travailleur.

Quelles sont vos relations avec vos financeurs ?

« Nous avons un double problème de positionnement : de nos travailleurs d'abord, de l'association ensuite. »

Nos deux principaux financeurs sont le Conseil général (CG) et la DIRECCTE (qui finance les places en insertion et une partie des postes d'accompagnement). Nos relations avec eux sont bonnes et les financements stables. Dans les faits, l'essentiel du dialogue institutionnel est porté par les deux réseaux dont fait partie *Au Fil de l'eau* : le réseau *Graine* pour la partie environnement de son activité et le réseau *Chantier écoles* pour la partie chantiers d'insertion.

Nous avons cependant un double problème de positionnement. Positionnement de nos travailleurs tout d'abord qui ont un statut hybride entre le demandeur d'emploi et le salarié, ce qui pose problème quotidiennement. Par exemple, l'association est intégrée dans le plan départemental d'insertion mais ses salariés n'ont pas accès aux offres de formation du CG car ils ne sont pas considérés comme demandeurs d'emploi.

Positionnement de l'association ensuite : pour les collectivités elle est à la fois prestataire (par ses activités d'aménagement des berges, d'animation...), et donc mise en concurrence avec d'autres prestataires, et partenaire privilégié en tant qu'acteur de l'insertion. Cette ambiguïté est accentuée par le décalage dans le discours que nous tiennent nos interlocuteurs dans les collectivités : les services techniques et les services de l'insertion ne nous parlent pas d'une seule voix.

« Un acteur de l'insertion par l'emploi est schizophrène par nature : il doit paraître suffisamment professionnel mais ne pas être trop professionnel. »

De fait un acteur de l'insertion par l'emploi est schizophrène par nature : il doit paraître suffisamment professionnel pour être crédible, mais trop professionnel il risque d'être assimilé à une entreprise standard (avec des conséquences fiscales importantes).

La crise économique a-t-elle modifié ces relations ?

L'Etat exerce un contrôle plus fort qu'avant mais qui est plutôt sain puisque de l'argent public est en jeu.

Par contre les restrictions budgétaires du Département et de la Région se font sentir sur les outils à notre disposition pour l'insertion de nos salariés. Ainsi le Conseil général a tendance à centrer ses crédits de formation sur les RSA socle et à les diminuer sur les RSA activité qui nous concernent. De même la Région diminue les crédits qu'elle octroyait au titre de sa compétence formation.

Quels sont vos projets pour les années à venir ?

« Aller chercher des publics, (...) se coordonner avec les autres SIAE. »

Aller chercher des publics qui ne sont pas naturellement orientés vers nous par nos prescripteurs, par exemple les personnes en milieu carcéral. Prendre le temps de se coordonner avec les autres SIAE (structures d'insertion par l'activité économique) afin d'améliorer la structuration de l'insertion par l'emploi au niveau local.

« LES BERGES DE L'AIN », UNE STRUCTURE D'HEBERGEMENT INNOVANTE POUR L'INSERTION DES PERSONNES EN GRANDE PRECARITE SOCIALE

Patrick KRIENS, Directeur du village d'insertion, nous a présenté le fonctionnement du village d'insertion « Les berges de l'Ain ».

Celui-ci a ouvert ses portes à Strasbourg (Elsau) en juillet 2010. Il offre aux personnes sans abri des places en hébergement dit de stabilisation.

ARTICLE REDIGE PAR AURELIA ALEXANDRE, MORGANE BESSON, DORA NGUYEN VAN YEN.

« Une dynamique initiée par les Enfants de Don Quichotte »

« Les berges de l'Ain » s'inscrit dans la dynamique initiée par le mouvement des Enfants de Don Quichotte. La loi DALO du 5 mars 2007, adoptée à la suite de ce mouvement, a mis en place le principe de la continuité de la prise en charge (art.4) et le PARSA (Janvier 2007 / Plan d'Action Renforcé en faveur des personnes sans-abri), ce qui a conduit à la création d'un nouveau type d'hébergement : l'hébergement de stabilisation. Celui-ci tend à compléter la chaîne entre l'hébergement d'urgence et les structures d'insertion. A Paris, des chalets avec des places de stabilisation ont été créés rapidement (2007), comme le village de l'Espoir à Ivry. A Strasbourg, c'est en 2008 qu'un projet du même ordre a été initié. L'Etat s'est tourné vers

ADOMA pour piloter le projet et élaborer le projet social, en lien avec la Communauté Urbaine de Strasbourg, co-financeur du projet.

Quelles sont les spécificités de cette structure ?
Quelles questions pose-t-elle aux travailleurs sociaux et aux acteurs locaux qui les promeuvent ?

La finalité du village d'insertion

Cette structure, « à haut seuil de tolérance » s'adresse à des personnes en très grande exclusion, qui ont un « parcours de rue » très important et ne peuvent plus s'inscrire dans les dispositifs d'insertion classique. Elle propose un hébergement adapté et de qualité et un accompagnement renforcé, dans une logique de moyen terme (la durée d'accueil est de 3 mois renouvelables). Du fait des caractéristiques du public accueilli, la moyenne d'âge des bénéficiaires est assez élevée, environ 35/40 ans, mais des jeunes (souvent accompagnés de chiens) peuvent également bénéficier de cette structure.

« Si l'individu se reconstruit une intimité dans son chez-lui, le collectif se construit dans le chalet prévu à cet effet »

Les principes du travail social aux Berges de l'Ain

Ils sont simples : prendre le temps de reconstruire une insertion dans le collectif, la vie en société et ses règles par un accompagnement souple, adapté à chaque villageois. Ainsi, chaque chalet est le lieu de vie d'un résident et à ce titre, son usage est privé : les travailleurs sociaux n'y pénètrent qu'invités par le villageois.

Un lieu de vie innovant

Installé sur le terrain d'une ancienne scierie dépolluée dans cette perspective, la structure propose 30 places de stabilisation en chalets qui se composent d'une pièce de vie, un coin cuisine et une salle de bain. Le village est composé de 3 chalets couples, 7 chalets individuels, 6 chalets partagés (deux chambres fermées à clef, la salle de bain et la cuisine en commun), un chalet collectif. Les animaux sont acceptés dans les chalets autonomes. Les villageois versent une participation calculée sur le montant de leurs ressources ; par exemple, pour un bénéficiaire du RSA socle, 65 euros pour un chalet individuel, 45 euros pour un chalet partagé, 35 euros pour une chambre dans le chalet collectif.

A l'inverse, l'usage des parties collectives est réglementé. Si l'individu se reconstruit une intimité dans son chez-lui, le collectif se construit dans le chalet prévu à cet effet, autour d'une salle à manger et d'une salle de détente, chalet qui accueille chaque mois le « conseil du village ».

« Il est proposé aux résidents un contrat d'accompagnement social, dans lequel sont évalués ses besoins et les moyens mis à leur disposition »

La contractualisation, qui irrigue désormais le travail social, est également mise en œuvre aux Berges de l'Ain : le villageois signe, quelques jours après son arrivée, un contrat d'hébergement et le règlement de fonctionnement. Au bout de trois mois, il lui est proposé de signer un contrat d'accompagnement social, dans lequel sont évalués ses besoins et les moyens mis à sa disposition. Les actions mises en œuvre par les travailleurs sociaux sont diverses, de l'accompagnement social individuel dans les différentes démarches à entreprendre aux actions collectives, autour de moments de vie du village : un atelier canin avec les animaux compagnons de certains villageois, du jardinage, une partie de pétanque, un marché de fruits et légumes suivi d'un atelier cuisine etc.

6 mois après l'ouverture, les questions qui se posent

Après quelques mois de fonctionnement, les travailleurs sociaux de la structure, mais aussi les acteurs publics qui soutiennent le projet peuvent notamment s'interroger sur 3 points concernant l'insertion des grands exclus et les structures à haut seuil de tolérance.

Première question : comment favoriser la transition vers l'autonomie ?

Il s'agit d'organiser au mieux le parcours de sortie : l'objectif reste d'amener les villageois vers un

logement autonome, mais certaines personnes auront besoin de la poursuite d'un accompagnement léger, tel qu'il peut être proposé dans les maisons relais par exemple. Ces transitions nécessitent donc d'être préparées avec les partenaires extérieurs. La structure d'insertion ne peut pas fonctionner en vase-clos et l'enjeu du travail en réseau doit être pris en compte par les gestionnaires du site et favorisé par les pouvoirs publics.

Les moyens mobilisés

Dans le projet des Berges de l'Ain, la CUS a fourni pour un euro symbolique un terrain à construire puis ADOMA s'est chargée de la maîtrise d'ouvrage pour la construction du village et en est aujourd'hui le gestionnaire unique. Le budget d'investissement s'est élevé à environ 4 millions d'euros, devant couvrir d'importants travaux de dépollution. En fonctionnement, le budget de la structure s'élève à environ 700 000 euros annuels. ADOMA reçoit une subvention qui provient pour les ¾ de l'Etat et pour ¼ de la CUS.

L'équipe est aujourd'hui composée d'un directeur, de trois intervenants sociaux (2 assistants sociaux et 1 éducateur spécialisé) et de trois agents d'accueil polyvalents.

Deuxième question : doit-on encourager le côtoiement de publics différents ?

Le site accueille aujourd'hui des adultes avec un long parcours d'exclusion et des jeunes, qui sont en rupture mais ne sont pas dans la même logique de sortie durable du collectif. N'y a-t-il pas dès lors un risque à mélanger ces publics ? La finalité de l'accompagnement n'est d'ailleurs pas la même : faire bouger les jeunes, apprivoiser les plus anciens.

Troisième question : jusqu'où faire de la réinsertion un impératif ?

Il est sûr que certaines des personnes accueillies ne vont pas parvenir à s'insérer malgré l'accompagnement social. Il est alors de la responsabilité des pouvoirs publics de réfléchir aux objectifs fixés à de telles structures de réinsertion. Si le passage aux berges de l'Ain n'aboutit pas à leur réinsertion, il aura permis de sortir les villageois de leur isolement, de leur donner le temps de réfléchir au sens de la marginalité, et d'élaborer une réponse sociale à la grande exclusion.

LES VILLAGES D'INSERTION DES ROMS A AUBERVILLIERS ET MONTREUIL : DES SOLUTIONS LOCALES POUR CONSTRUIRE LE VIVRE-ENSEMBLE ?

Christine RATZEL-TOGO, adjointe au Maire d'Aubervilliers, en charge du suivi du village d'insertion, Jacques Archimbaud, directeur de cabinet de la Maire de Montreuil, Christophe LAPLACE-CLAVERIE, chargé de mission Solidarité à la ville d'Aubervilliers

Ils nous ont présenté les dispositifs mis en œuvre par leurs villes. Comment dépasser la complexité sociétale et juridique de la question de l'insertion des Roms ? Quelles responsabilités partagées des acteurs du territoire et quelles perspectives pour le vivre-ensemble ?

ARTICLE REALISE PAR EMMANUELLE AUGROS, DORA NGUYEN VAN YEN ET MORGANE BESSON

Si les questions du statut des Roms et de la politique d'immigration ne peuvent trouver une solution qu'au niveau national et européen, les acteurs locaux se trouvent directement concernés par l'enjeu de l'accueil et de l'insertion des populations roms présentes sur leur territoire : les services préfectoraux en matière de lutte contre l'exclusion et de maintien de l'ordre public, le département dans sa compétence générale d'aide sociale, les communes en matière de salubrité

Qui sont les Roms ?

Il ne faut pas confondre Roms (première minorité ethnique en Europe, avec 10 millions de personnes) et « gens du voyage », statut juridique qualifiant les personnes résidant habituellement en abri mobile terrestre (décrets de 1972) – soit environ 400 000 personnes. On estime que 15 000 Roms, venant principalement de Roumanie et Bulgarie, vivent en France, légalement ou non. Cette immigration est ancienne et se caractérise par un certain nombre de spécificités culturelles (forte sédentarisation, immigration familiale importante, mode de vie communautaire), qui ont un impact sur les actions publiques menées en faveur de cette population.

et de protection des populations, de tranquillité publique et de respect de l'obligation scolaire.

Avant tout, l'existence d'une population en errance sur le territoire met en difficulté le vivre-ensemble, fragilisé par les phénomènes de délinquance, mais aussi d'exclusion et d'exacerbation du racisme, incitant communes et intercommunalité à agir, au-delà de simples mesures humanitaires.

« Des dispositifs spécifiques d'accompagnement, dépassant l'action humanitaire pour aller vers l'insertion sociale et professionnelle. »

Dès lors, certaines d'entre elles ont fait le choix de développer des dispositifs spécifiques d'accompagnement, dépassant l'action humanitaire pour aller vers l'insertion sociale et professionnelle, qui interrogent les catégories de l'action publique locale mais également les responsabilités de chaque acteur. Il s'agit d'actions locales pragmatiques mobilisant de très nombreux outils pour reconstruire le vivre-ensemble sur un territoire.

Le statut juridique des Roms en France

Juridiquement en France, il n'existe pas de catégorie juridique « roms », contrairement à certains pays européens qui reconnaissent cette communauté comme minorité ethnique. En revanche, en matière de droit des étrangers, ils sont généralement soumis à un statut juridique spécifique du fait de leur origine bulgare ou roumaine.

En effet, la France a opté pour la mise en place d'un régime juridique transitoire pour les ressortissants de ces deux pays jusqu'en 2014 : restriction de l'accès au marché du travail (en limitant le nombre de métiers pouvant être occupés à 150 métiers connaissant des difficultés de recrutement) et réduction de la liberté de circulation. Ces derniers peuvent rester sur le territoire français pendant trois mois, sauf en cas de « trouble à l'ordre public ». Après ce délai, ils doivent justifier d'un emploi, d'un cursus d'études ou de ressources suffisantes. L'exercice d'une activité professionnelle est soumis à la délivrance d'un titre de séjour et d'une autorisation administrative d'embauche, ainsi qu'à l'acquiescement par l'employeur d'une taxe spécifique.

Le cadre de la mise en œuvre des villages d'insertion

« Des Maîtrises d'Œuvre Urbaine et Sociale (MOUS), en co-financement avec l'Etat. »

Depuis 2007 à Aubervilliers et 2009 à Montreuil, des Maîtrises d'Œuvre Urbaine et Sociale (MOUS) dédiées à l'accompagnement social de familles Roms sont mobilisées, en co-financement avec l'Etat. A Aubervilliers, 16 familles, soit 67 personnes, et à Montreuil, 353 personnes bénéficient aujourd'hui de ce dispositif. Elles sont ainsi logées dans des logements modulaires sur des terrains aménagés et mis à disposition par les villes et bénéficient d'un accompagnement social spécifique. Ce sont des associations (Pact-Arim 93, ALJ 93, Rue et Cité), conventionnées dans le cadre des MOUS qui interviennent, simultanément ou non, en matière de gestion locative – gestion des logements et des loyers, gardiennage – ainsi que sur l'accompagnement social et professionnel des individus.

L'objectif est clair : la stabilisation de la situation de chaque famille, grâce à l'obtention d'un titre de séjour, d'un emploi et d'un logement. Si l'action d'Aubervilliers a été portée par la volonté de concentrer les moyens mobilisés et, partant, de limiter le nombre de bénéficiaires (16 familles soit 33 adultes et 34 enfants), la ville de Montreuil a pris le parti d'étendre au maximum le dispositif proposé (350 personnes suivies, dont 194 adultes).

« L'objectif est clair : la stabilisation de la situation de chaque famille, grâce à l'obtention d'un titre de séjour, d'un emploi et d'un logement. »

Par ailleurs, si Montreuil a préféré s'engager dans le développement de logements sociaux de type semi-communautaire ayant vocation à prendre en compte les spécificités culturelles des Roms, tout en étant ouvert à d'autres demandeurs, Aubervilliers a d'emblée mis l'accent sur l'insertion des familles roms dans les circuits classiques d'accès au logement social.

Les moyens mobilisés

3 niveaux de financement peuvent être distingués : l'investissement initial, la gestion locative et la MOUS.

A Aubervilliers, l'investissement pour l'aménagement des terrains et des logements s'est élevé à 1,2 million d'euros entre 2006 et 2008, dont 500 000 € de la Région. La MOUS, financée à 50% par l'Etat, a représenté 140 000 € annuels de 2008 à 2010 et 98 000 € depuis 2010. La gestion locative coûte annuellement 350 000 euros, dont 73 000 euros pris en charge par la Ville et une participation ponctuelle de la communauté d'agglomération.

A Montreuil, l'investissement a représenté 1 286 140 € sur 3 ans (dont 312 000 € de la Région). Le fonctionnement du dispositif a atteint en 2010 environ 700 000 euros, après une montée en puissance progressive depuis 2008.

Une approche innovante et globale

Ces dispositifs prennent en compte les spécificités de la population rom pour développer des outils particuliers, interrogeant les modes classiques d'action (accompagnement des migrants, accès au logement social).

« Une contractualisation relative aux champs du logement social et de l'insertion sociale »

Dans les deux exemples, il s'agit avant tout de transcender les catégories d'action publique que sont le logement social et l'insertion sociale et professionnelle. C'est dans le cadre d'une contractualisation, liant ces deux champs, que les familles sont accueillies. Les outils d'accompagnement mobilisés couvrent toute la palette de l'insertion sociale et professionnelle : actions sur la santé, l'accès aux droits, l'apprentissage de la langue, les déplacements dans la Cité, la scolarisation des enfants, des évaluations en milieu de travail, des contrats d'insertion (parfois au sein des services de la ville ou de chantiers d'insertion), etc.

Des dispositifs complexes à piloter

Au-delà du poids financier qu'ils représentent pour des villes par ailleurs soumises à une situation financière contrainte, ces villages d'insertion appellent une ingénierie de pilotage spécifique. Les participations financières possibles sont multiples : l'Etat, via un co-financement MOUS, la Région Ile de France, au titre de

son action pour la résorption de l'habitat insalubre, mais aussi dans le cas d'Aubervilliers une participation ponctuelle de la communauté d'agglomération (pour le financement de la gestion locative) et d'associations (la Fondation Abbé Pierre, l'ALJ 93). Ces financements font l'objet de cadres conventionnels multiples, ponctuels ou reconductibles, qu'il s'agit de suivre et de mettre en cohérence. Au-delà des montages financiers, ces dispositifs nécessitent le travail en commun de nombreux acteurs – associations conventionnées, services sociaux locaux et autres services municipaux (service éducation, service hygiène et santé...), PLIE, préfecture - qu'il s'agit de mobiliser, notamment sur les questions de l'emploi et du logement.

Des dispositifs aux succès certains malgré les difficultés, dont le développement et la pérennisation requièrent l'engagement de nouveaux acteurs

Des difficultés politiques et matérielles qui posent questions aux décideurs locaux

« Le nombre nécessairement restreint de personnes prises en charge »

La principale difficulté réside dans le nombre nécessairement restreint de personnes prises en charge, les terrains d'accueil et les financements étant limités : la MOUS de Montreuil, la plus importante de France en proportion du nombre total de Roms présents sur le territoire de la ville, ne prend pourtant en charge que la moitié environ des Roms présents à Montreuil. Les villages d'insertion sont donc loin de représenter une solution globale à la question de l'insertion des Roms en France. Ceci pose bien sûr la question de l'échelle d'action et des responsabilités respectives des acteurs publics. Le financement des dispositifs municipaux fait l'objet de négociations parfois difficiles avec l'Etat et les autres collectivités. En Seine Saint-Denis, les acteurs locaux réclament la mise en place d'une plate-forme régionale, une implication plus forte des intercommunalités et un engagement financier de l'Etat qui dépasse les financements MOUS.

« L'acceptabilité des villages d'insertion »

Autre frein au développement des politiques municipales visant spécifiquement les Roms : leur acceptabilité par le reste des habitants. Par exemple, à Montreuil, sur les 8 terrains repérés, la moitié n'a pas pu être utilisée du fait du refus des riverains.

« Les limites de l'approche communautaire »

La troisième difficulté réside dans les limites de l'approche communautaire, au regard de la logique républicaine française. Aussi nécessaire soit-elle, cette approche peut ainsi comporter le risque de nourrir une certaine fracture entre une communauté et la société française, ce à quoi les décideurs locaux rencontrés sont vigilants. Mener une action spécifique pour les Roms de leur territoire conduit par ailleurs les collectivités à être en position constante de négociation aux confins des règles du droit, pour trouver des marges d'action au-delà des positions de principes. A ce titre, la coopération avec la préfecture peut permettre de débloquer des situations grâce à la délivrance de titres de séjour aux personnes proches de l'emploi, mais aussi à l'attribution de logements sociaux sur les contingents préfectoraux.

« Faire preuve de pragmatisme et de créativité »

Dans ce contexte, les acteurs locaux sont contraints de tâtonner pour construire des outils adaptés à la situation spécifique des roms en matière de modalités d'accueil en logement modulaire, modalités de participation des familles (loyers, conseils de village, gardiennage...), d'accompagnement vers l'emploi, puis de types de logements pérennes proposés (« réservation » de logements dans le parc social ? construction de logements spécifiques ?...). Face à l'absence de dispositif « clé en mains », les villes qui s'engagent de manière volontariste en matière d'insertion des Roms, doivent faire preuve de pragmatisme et de créativité.

Des succès certains en matière d'insertion sociale et professionnelle

Malgré ces questions, à Montreuil comme à Aubervilliers, les villages d'insertion montrent leur efficacité. La quasi-totalité des enfants concernés par les dispositifs sont scolarisés, le suivi médical des adultes comme des enfants est assuré ; surtout, certaines familles ont d'ores déjà été relogées dans le parc privé et ont donc réussi à sortir du dispositif. L'insertion professionnelle est également engagée : grâce à des outils comme les contrats aidés ou les chantiers d'insertion, de nombreux chefs de famille ont trouvé un emploi.

« Convaincre peu à peu les habitants du bien-fondé de ces actions »

Les deux dispositifs ont par ailleurs permis de mieux intégrer les Roms dans la vie de la collectivité, en premier lieu grâce à la scolarisation des enfants. Ce succès, mais également un portage politique ferme et pérenne, a permis de convaincre peu à peu l'ensemble des habitants du bien-fondé de ces actions. A Montreuil et à Aubervilliers, cette acceptation de plus en plus forte semble démontrer que les villages d'insertion contribuent largement à améliorer le "vivre ensemble".

Quel avenir pour les dispositifs d'insertion des Roms ?

Les MOUS d'Aubervilliers et Montreuil, solutions pragmatiques dans un contexte d'urgence, n'ont sans doute pas vocation à être pérennisées à long terme.

Or, face aux problématiques posées par l'insertion des Roms en France, il apparaît nécessaire de consolider l'action des pouvoirs publics en la matière.

« L'intervention des intercommunalités devrait se développer pour garantir un financement pérenne. »

Pour cela, la mobilisation de nouveaux acteurs paraît aujourd'hui cruciale. En particulier, l'intervention des intercommunalités en complémentarité des communes devrait se développer pour garantir un financement pérenne, multiplier les terrains d'accueil possibles, mais aussi mutualiser les solutions en matière de logement, de scolarisation et d'accompagnement vers l'emploi. La Communauté d'agglomération Plaine Commune réfléchit par exemple actuellement, à l'instar de la Communauté Urbaine de Bordeaux, à la mise en place d'une plateforme permettant de mutualiser les moyens et de reloger les Roms sur le territoire des 8 villes de l'agglomération.

Pour finir, se pose la question de l'insertion des politiques publiques spécifiques en faveur des Roms au sein de dispositifs plus larges de lutte contre l'exclusion. Une telle orientation permettrait peut-être d'éviter l'écueil de la mise à l'écart d'une population, ce que craignent certaines associations de défense des droits des Roms, sans garantir cependant une plus grande efficacité en matière d'insertion sociale et professionnelle. Alors que le régime transitoire des ressortissants bulgares et roumains s'achève en 2014,

En Europe et en Suède – quelle est la situation des Roms ?

La France n'est pas la principale destination des Roms en Europe. L'Espagne serait le pays européen accueillant le plus de Roms, même s'il reste difficile d'avoir des données statistiques sur ce sujet. L'Espagne, qui comptabilise 700 000 Gitans (terme officiellement utilisé par Madrid) a mis en place en avril 2010 un « plan d'actions pour le développement de la population gitane 2010-2012 », reposant sur des actions en matière de santé, d'éducation, de logement et d'égalité homme-femme.

Ailleurs, l'Italie et la Grèce (autour de 300 000 personnes), la Suisse et la Suède (environ 50 000 personnes) ont également d'importantes communautés Roms sur leur territoire. En Suède, les Roms sont l'une des cinq minorités reconnues officiellement. Cependant, selon un rapport récent du ministre de l'intégration, 80% des membres de cette communauté sont au chômage et une majorité d'enfants ne termine pas l'école primaire. Ce rapport préconise la mise en place d'une « Commission pour la Vérité » pour étudier les abus dont sont victimes les Roms, les informer de leurs droits et mettre en place des structures de concertation.

Bien que la question de l'accueil et de l'insertion des Roms soit bien une question européenne, l'Union Européenne n'a pas vraiment de politique commune sur ce sujet. La Commission a mis en place une enveloppe de 17,5 milliards d'euros pour 2007-2013, pour promouvoir l'intégration des Roms. Seul 12 Etats-membres se sont inscrits dans cette action : la Roumanie, la Bulgarie, l'Italie, l'Espagne et la Suède en font partie...mais pas la France.

les collectivités et l'Etat devront se saisir de ce débat.

LA SECURITE DANS LA VILLE, OU « LA PUCE A L'OREILLE »

Paul LANDAUER est architecte, enseignant à l'Ecole d'architecture, de la ville et des territoires à Marne-la-Vallée. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages sur la ville et la sécurité.

Dans *L'Architecte, la ville et la sécurité* (2009), l'auteur s'attache à décrypter les nouveaux dispositifs de sécurité visant à remédier aux risques urbains (incivilités et violences urbaines dans certains quartiers, attentats dans des lieux très fréquentés, mouvements de foule, etc.). Ces nouvelles formes de sécurité, omniprésentes, ne sont pas toujours identifiées comme telles. Elles vont pourtant bien au-delà du recours à la vidéo-surveillance et à la résidentialisation, deux dispositifs de sécurité qui monopolisent à tort les débats. Si la sécurité est au cœur des préoccupations citoyennes et des projets architecturaux, il semble donc que ses formes et ses enjeux ne soient pas toujours bien identifiés. Paul LANDAUER élargit le débat tout en prévenant contre le risque que le « tout sécuritaire » fait peser sur le vivre ensemble : « lorsque l'insécurité disparaît, la spontanéité, la flexibilité, la capacité de surprendre et l'offre d'aventure (ces grands charmes de la vie urbaine) ont de grandes chances de quitter elles aussi les rues de la ville »¹.

¹ Zygmunt BAUMAN dans *La Vie liquide*, cité par Paul Landauer

ARTICLE REDIGE PAR CECILE FISCHER

Le premier mérite de l'ouvrage de Paul LANDAUER est de nous faire prendre conscience de l'omniprésence des dispositifs sécuritaires dans nos vies quotidiennes.

Si certains se donnent à voir (patrouilles, vidéo-surveillance, postes de sécurité), d'autres se font nettement plus discrets (clôtures et mobiliers urbains en apparence anodins, couloirs de circulation spécialisés par catégories d'utilisateurs). « *La sécurité envahit nos paysages quotidiens, au point de conditionner les modes de fabrication de la plupart des lieux urbains* », rappelle l'auteur. Une mise en garde salutaire à destination de ceux qui seraient tentés de sous-estimer l'importance que la sécurité revêt aujourd'hui dans la construction de la Ville.

« Jusqu'à récemment, il était considéré que le contrôle par le regard constituait la meilleure garantie contre les passages à l'acte délictueux. »

Le second mérite tient à son analyse très didactique de l'évolution des dispositifs de sécurité durant ces dernières décennies.

Jusqu'à récemment, il était largement considéré que le contrôle par le regard (des professionnels de la sécurité mais aussi des individus en général) constituait les meilleures garanties contre les passages à l'acte délictueux. La prévention situationnelle² s'inscrit dans cette logique. Toutefois, les formes de sécurité ont progressivement évolué, s'inspirant largement des dispositifs mis en œuvre dans et aux abords des stades de football, véritables laboratoires en la matière depuis les années 1990 (séparation des flux entre les équipes

² Avant de passer à l'action, le délinquant examine la situation afin d'évaluer ce qui pourrait faciliter ou empêcher l'exécution du délit qu'il projette de commettre. La prévention situationnelle vise à réduire les passages à l'acte délictueux en rendant défavorable le contexte (contrôle des regards, absence de renforcements, échappée difficile aux forces de l'ordre, etc).

de supporters, contrôle détaillé en certains points stratégiques, etc.).

« Les formes de sécurité ont progressivement évolué. »

Selon l'auteur, ces nouvelles formes de sécurité sont fondées sur trois grands principes qui visent à réduire les risques de rencontres entre les individus et donc les conflits potentiels.

Il s'agit tout d'abord de forcer la mobilité.

Les individus seraient encouragés à être perpétuellement mobiles, mais dans des champs contraints. Pour ce faire, le territoire serait divisé en couloirs de circulation étanches les uns aux autres, aboutissant ainsi à une différenciation des parcours. Le développement des sites propres serait une illustration de cette spécialisation des flux, le fait de limiter les croisements de lignes de tramway (comme à Bordeaux ou Montpellier par exemple) en serait une autre.

A cette mobilité forcée s'ajoute l'évolutivité des espaces pour en empêcher l'occupation prolongée par certains.

« La Ville de Paris illustre l'évolutivité croissante des espaces »

Elle se matérialiserait par exemple par l'adaptation des places et des voies grâce au mobiliser urbain et à des clôtures amovibles (à l'image par exemple du parc Mistral à Grenoble qui accueille depuis 2008 le stade). Cette évolutivité des espaces a été décrite par Christine BLANCOT³ qui voit dans la ville de demain celle de « *la modification des usages de la rue selon l'heure, le jour et la saison* ». La Ville de Paris illustre l'évolutivité croissante des espaces avec, par exemple, l'ouverture aux circulations douces des voies sur berge le dimanche, le parcours réservé des randonnées en rollers certains soirs de la semaine ou encore l'initiative Paris Plage.

« Cette plasticité des villes qui s'apparenterait à une technique pour exclure »

Paul LANDAUER met en garde contre cette plasticité des villes qui s'apparenterait selon lui à une technique pour exclure les personnes et les comportements ne répondant pas à la vocation d'un site.

Enfin, le troisième principe des nouvelles formes de sécurité réside dans le développement du contrôle par points

« Au "voir tout et tout le temps" aurait succédé le "voir bien et quand cela est nécessaire" »

On constate ainsi un recours croissant aux postes d'inspection et de filtrage, aux barrières infra-rouges, aux détecteurs anti-intrusion, etc. Aux ambitions panoptiques et démesurées d'hier (voir tout et tout le temps) aurait succédé une logique plus sélective et efficace (voir bien et quand cela est nécessaire). Cette démarche est facilitée par les progrès technologiques. Ainsi, les caméras sont désormais capables de se déclencher quand elles détectent des mouvements brusques. La critique de Paul LANDAUER semble parfois excessive. On aurait plutôt tendance à se réjouir de la multiplication des sites propres, supposés réduire la dangerosité des déplacements, et de la plasticité des villes, ouvertes ainsi à tous les usages. Son analyse permet toutefois de s'interroger sur des procédés supposés reconnus et qu'on a cessé, ce faisant, de remettre en cause.

Or, ces nouvelles formes de sécurité ne seraient pas sans danger selon Paul LANDAUER.

Ainsi, le souci constant de réduire les zones de confrontation entre les usagers aboutit à réduire la capacité de la ville à créer de la spontanéité. On assiste ainsi à une « *réduction de l'hospitalité* » des villes. L'auteur met également en garde contre l'individualisation des usages rendue possible par des villes devenues plastiques.

³ *Voies publiques. Histoires et pratiques de l'espace public parisien* p.312, extrait cité par Paul LANDAUER.

« Une réduction de l'hospitalité des villes »

De ce fait, les citoyens ne parviennent plus à être ensemble dans un même lieu : « *l'espace n'a plus tant pour vocation de solidariser les populations que de leur affecter, chacun selon ses capacités, un lieu et un créneau horaire* ».

Face à ces dérives sécuritaires qui ne sont pas celles habituellement pointées du doigt, Paul LANDAUER prône le recours à une troisième voie, à juste distance entre les tenants « réalistes » d'une sécurité renforcée et les dénonciateurs, peut être idéalistes, du « tout sécurité ».

« Opter pour des stratégies de sécurité sur-mesure. »

Pour échapper à cette alternative réductrice, l'architecte doit, selon l'auteur, « *ruser* » avec l'impératif sécuritaire. Cela suppose de s'extraire des débats idéologiques et d'opter pour des stratégies de sécurité sur-mesure, adaptées aux caractéristiques propres du sites. Jean NOUVEL est aux yeux de Paul LANDAUER l'exemple type de « *l'architecte*

débrouillard ». Il sait faire preuve d'inventivité face aux contraintes lourdes de sécurité, comme l'illustre particulièrement son musée des Arts premiers où les différents espaces de contrôle et de filtrage sont présents, mais intégrés dans le projet, peu perceptibles au regard.

Toutes les idées de Paul LANDAUER n'emportent pas la conviction du lecteur. Sa méfiance semble parfois excessive. A l'inverse, sa vision romanesque de la ville, lieu de rencontres et de flâneries, peut irriter par son idéalisme. Enfin, les stratégies qu'ils envisagent – la « *ruse* », mais aussi la « *révélation* » et « *l'ouverture* » - restent vagues et peu précises. Son livre a toutefois l'immense mérite de nous « mettre la puce à l'oreille » en nous permettant d'identifier et de décrypter des dispositifs urbains supposés anodins, mais qui relèvent en réalité de véritables stratégies de sécurité qui, à ce titre, devraient être discutés.

VIVRE ENSEMBLE DANS UNE VILLE DURABLE - POUR UN PARTENARIAT EQUILIBRE ENTRE POLICES LOCALES ET POLICE NATIONALE

Emilie THEROUIN (Europe Ecologie – Les Verts) est Adjointe au maire d'Amiens, en charge de la sécurité et de la prévention des risques urbains

(www.emilitherouin.fr)

« La possibilité de vivre libre de violence, de criminalité, de l'intimidation et de la peur est intimement liée à la qualité de vie des citoyens. C'est la condition nécessaire pour un développement durable et harmonieux des communautés. Le défi pour nous tous est de garantir le droit légitime à la sécurité de chaque individu, chaque famille, chaque quartier, chaque communauté, chaque ville. La sécurité est un bien commun qui doit être fourni pour tous et par tous. »¹

L'action menée par l'ensemble des collectivités contribue au « mieux vivre ensemble ». Ainsi, aux côtés de l'Etat, les collectivités coproduisent de façon plus ou moins consciente et assumée de la sécurité.

« Une politique publique locale de sécurité ne pourra être efficace sans un partenariat équilibré et serein entre les producteurs de sécurité »

Il semblerait qu'il existe une inclinaison française à faire du maire le « nouveau patron de la sécurité² ». Le Conseil constitutionnel a saisi l'examen³ de la LOPSSI 2 pour rappeler que la sécurité était bien une mission régaliennne de l'Etat.

¹ Guilherme PINTO, président du Forum européen pour la sécurité urbaine, *Construire ensemble une Europe des villes sûres : un défi à relever ensemble*, 9 mars 2011, conférence SIGG, Zagreb

² Tanguy LE GOFF, *Les maires, nouveaux patrons de la sécurité ?*, PUR, 2008.

³ Conseil constitutionnel, Décision n°2011-625 DC du 10 mars 2001.

Une politique publique locale de sécurité ne pourra être efficace sans un **partenariat équilibré et serein entre les producteurs de sécurité** : citoyens, polices, justice, Education nationale, bailleurs, transporteurs ou encore collectivités locales, au premier rang desquelles figurent les communes. La commune s'inscrit dans la production locale de la sécurité en tant qu'aménageur, opérateur, gestionnaire de services publics, employeur.

Les évolutions règlementaires et la clause générale de compétence offrent aux maires une large palette d'« outils » : agents locaux de médiation sociale, vidéosurveillance de voie publique, stratégie territoriale⁴, conseil local (ou intercommunal) de sécurité et de prévention de la délinquance, cellules de veille, agents de surveillance de voie publique, agents de police municipale, gardes champêtres, cellules de veille éducative, rappel à l'ordre, conseil des droits et devoirs des familles, soutien à la parentalité...

Des milliers de communes ont ainsi choisi de se doter de polices municipales.

Les policiers municipales sont devenus des acteurs incontournables de la sécurité publique, mais n'en demeurent pas moins peu reconnues au sein de la Fonction publique territoriale. Souvent mal connues et multiformes, les polices municipales concourent à la prévention de la délinquance de proximité, assurent une présence dissuasive forte et disposent d'importantes compétences répressives.

Le partenariat entre polices municipales et police nationale revêt différentes formes selon les époques, les villes, les sensibilités politiques, voire les personnalités : transferts de charges, concurrence, coexistence, quasi indifférence ou complémentarité.

Le succès des polices municipales et l'extension de leur champ de compétences ont tout de même balayé la relative indifférence de leurs "collègues" de la police nationale.

⁴ Le Plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes du 2 octobre 2009 supprime les CLS 2^e génération au profit des stratégies territoriales.

A l'heure où les effectifs de la police nationale et de la gendarmerie sont durement frappés par la RGPP, le rapport de l'Inspection générale de l'administration sur le rôle et positionnement des polices municipales invite sans surprise à « développer de nouvelles coopérations sur le terrain entre les forces de l'Etat et les polices municipales ».

Les "coopérations" peuvent bousculer le coeur des missions de chaque corps et leur gouvernance, donc les susceptibilités...

Le partenariat est incontournable et doit avant tout reposer sur une définition claire et précise des missions prioritaires.

Partenariat, échanges d'informations, éventuelles collaborations doivent être formalisés au sein de la convention de coordination police municipale/police nationale, obligatoire au-dessus de 5 agents de police municipale. Bien plus que le respect érigé d'une convention, c'est bien "l'esprit" du partenariat qui doit primer : faire l'effort de se connaître, dépasser les a priori professionnels, éviter de brouiller les compétences entre polices.

« La judiciarisation progressive des missions des polices municipales engagée par le législateur, éloigne de leurs missions essentielles d'ilotage et de connaissance du terrain. »

L'action des polices municipales doit s'articuler avec l'action de la police nationale sans entretenir la confusion auprès des agents eux-mêmes...et des administrés.

Or, la judiciarisation progressive des missions des polices municipales engagée par le législateur, éloigne de leurs missions essentielles d'ilotage et de connaissance du terrain. Les élus locaux se retrouvent quelque part dépossédés de leur doctrine d'emploi.

Dans ce contexte, les communes se doivent d'inscrire résolument leurs polices municipales vers les missions de proximité. L'enjeu d'un partenariat équilibré entre polices locales et police nationale rejoint leur objectif commun : le mieux vivre ensemble.

COMMENT DONNER DU SENS A LA NOTION DE MEDIATION SOCIALE ? (ENTRE PREVENTION ET REPRESSION)

Entretiens menés avec Jean-Yves RUETSCH, chef de service prévention et citoyenneté de la Ville de Mulhouse, et Larbi FEKIER, responsable de la médiation municipale à la Ville de Mulhouse

Entre prévention et répression, la médiation sociale apparaît comme un outil à la disposition des collectivités pour promouvoir le vivre ensemble.

INTERVIEW REALISE PAR SOPHIE FREIRE

Lors du Festival International de la Ville de septembre 2000 à Créteil, 43 experts de 12 pays européens se sont accordés sur une définition commune de la médiation sociale, qui consiste en un : « processus de création et de réparation du lien social et de règlements des conflits de la vie quotidienne, dans lequel un tiers impartial et indépendant tente à travers l'organisation d'échanges entre les personnes ou les institutions de les aider à améliorer une relation ou de régler un conflit qui les oppose ». Selon vous, quel est le rôle d'un médiateur social dans le domaine de la prévention ?

« Le médiateur social contribuant à diminuer le sentiment d'insécurité par sa présence sur le terrain. »

JYR: Le médiateur social contribue à la tranquillité publique, il participe au rétablissement du lien social par une présence quotidienne sur le terrain. Il joue un rôle dans la régulation de l'espace par sa présence et par un désamorçage des conflits lorsque le dialogue est possible. Il améliore le confort de vie, la sécurité des résidents en contribuant à diminuer le sentiment d'insécurité par une visibilité.

Le rôle du Médiateur est notamment d'écouter, d'accueillir, de dialoguer, de renseigner, d'aider, d'accompagner, d'orienter les personnes vers les services compétents. Il apaise les tensions et les

conflits d'usage des espaces publics. Il sert d'interface avec les services publics pour les situations conflictuelles. Il repère les dysfonctionnements et en informe les services compétents.

Il pose un diagnostic. Il suscite des démarches et actions partenariales et rend compte des événements par écrit le plus fidèlement possible.

A Mulhouse, il intervient dans le cadre d'actions plus particulières comme l'encadrement des cérémonies de mariage au centre ville afin d'éviter les débordements, ou d'actions plus collectives comme dans le domaine de la prévention routière.

« Les médiateurs sociaux n'exercent pas un rôle d'éducateurs spécialisés. »

LF: Les médiateurs interviennent dans des situations difficiles et apportent un diagnostic global. Ils agissent plus particulièrement en cas de dysfonctionnements sociaux (conflits de voisinage), de dysfonctionnements techniques (voitures ventouses, épaves), mais jouent aussi un rôle de participation à la vie de quartier.

« Les habitants préfèrent en effet souvent faire appel à eux plutôt qu'à la police, de peur des représailles. »

Ils assurent une présence quotidienne et participent à la création du lien social en rassurant les personnes âgées, les riverains. Ils sont également présents à la sortie des écoles en cas de tensions entre les élèves ou entre les parents. Ils interviennent par ailleurs dans les cages d'escaliers en cas de nuisances. Cependant, leur mission se limite à la prise de contact et à inviter au calme. Ils prennent note des doléances éventuelles des auteurs des troubles, mais n'exercent pas un rôle d'éducateurs spécialisés. En cas de risques, ils doivent quitter les lieux et faire appel aux acteurs compétents. Les habitants préfèrent en effet souvent faire appel à eux plutôt qu'à la police, de peur des représailles. Le rôle des médiateurs sociaux est d'intervenir dans un temps limité et de transmettre le dossier aux coordinations territoriales ou la prévention spécialisée.

« Les médiateurs sont d'ailleurs les seuls avec la police nationale à intervenir le soir, en horaires décalés. »

L'apport dans le domaine de la sécurité apparaît également à travers le lien avec la police nationale qui les sollicite souvent en cas d'incivilités, et plus généralement sur ce qui ne relève pas du pénal. La médiation sociale apparaît donc comme un métier porteur d'avenir, qui prend toute sa place dans le champ social. Il y a une reconnaissance forte des partenaires et des usagers. Les médiateurs sont d'ailleurs les seuls avec la police nationale à intervenir le soir, en horaires décalés.

Comment faire en sorte que la médiation sociale ne fasse pas écran entre les publics et les institutions ?

JYR : Tout d'abord, un travail d'identification des médiateurs sociaux est réalisé à travers leur territorialisation et une visibilité accrue (uniforme avec le logo ville).

Ils doivent ensuite rester dans leur champ d'intervention et savoir transmettre en cas de problème plus grave. Le responsable d'équipe par sa maîtrise du réseau est le garant de cette orientation vers les bons partenaires.

« Il faut savoir renvoyer les habitants à leur propre rôle. »

Il est également fondamental de travailler avec les habitants. Le dialogue devrait être la normalité et les conflits devraient pouvoir se régler sans intervention extérieure. Or, les habitants font immédiatement appel au médiateur. Il faut savoir dès lors renvoyer les habitants à leur propre rôle. Si la médiation est mal faite, elle fera écran entre eux. Les médiateurs sociaux doivent donc gérer des situations dans l'immédiat mais montrer également que les habitants peuvent résoudre des situations conflictuelles sans avoir besoin de faire appel aux médiateurs. Il est en effet important de ne pas entretenir une dépendance.

Par ailleurs, le risque encouru peut être le conflit de loyauté avec l'employeur. Les médiateurs sociaux ont en effet une obligation de neutralité, et en cas de

problème entre les habitants et les services de la ville, ils ne pourront intervenir.

« Le risque encouru peut être le conflit de loyauté avec l'employeur. »

LF : Ils ne constituent pas un filtre entre les publics et les institutions puisqu'ils interviennent en complémentarité, en particulier en dehors des horaires d'ouverture des services publics.

« La médiation sociale s'intègre dans un projet plus collectif »

En outre, l'association des habitants au dispositif est importante. La médiation sociale s'intègre dans un projet plus collectif notamment par une intervention dans les écoles. Une prévention est faite auprès des plus jeunes à travers le dispositif **graine de médiateur** qui permet d'initier les enfants à la médiation. Les médiateurs du quartier Wolf-Wagner ont en effet engagé depuis plusieurs années une démarche innovante dans les écoles puis dans les collèges. Cette action consiste à lutter contre les incivilités au quotidien, la violence dans la cour de récréation, le non respect de la citoyenneté. Les médiateurs interviennent dans les classes pour expliquer leur mission et initier les élèves à la médiation. Ils développent des échanges et font des jeux de rôle pour expliquer que les tensions, les conflits, l'agressivité, les insultes et la bagarre ne sont pas la meilleure des issues. Ils essaient de véhiculer le respect de l'autre et de l'environnement comme règles de base du bien vivre ensemble. Ce projet est porté par les institutrices qui veillent au bon déroulement. Les médiateurs viennent une fois par mois faire un débriefing avec les élèves et débattre ensemble sur des situations fictives ou réelles. Cette action porte ses fruits dans le quartier, lorsque les médiateurs font leur ronde. Ils sont souvent interpellés et interrogés par les élèves. Cela facilite également les relations avec des groupes d'élèves devenus adolescents. Cette action a d'ailleurs été récompensée par un prix TERRITORIA du Sénat en 2005.

Comment s'organise l'exercice de leurs missions ? Quels sont les liens et partenariats avec les autres acteurs, les mutualisations éventuelles ?

LF : La ville de Mulhouse est une ville pionnière en matière de médiation. Les missions ne sont cependant pas exercées par des professionnels mais par des vacataires.

« Leur statut de vacataire ne fait pas obstacle à la mise en place d'une professionnalisation depuis 2009. »

Ils ont une activité professionnelle et exercent à côté leur mission de médiateur social. Cependant, ce statut de vacataire ne fait pas obstacle à la mise en place d'une professionnalisation depuis 2009, qui s'exerce à travers un recrutement sur profil et des formations adéquates.

LF : Le choix des vacataires permet de la souplesse et du confort à condition de s'assurer de l'application d'un cadre, d'une déontologie. Mulhouse a un savoir-faire fort qui s'est traduit par une reconnaissance de la part de *France Médiation* (association qui fédère les structures de médiation détenant un savoir faire dans ce domaine. Elle contrôle le respect des principes contenus dans la charte de la médiation)

JYR : A Mulhouse, les différents acteurs travaillent en partenariat faute d'être juridiquement mutualisés. A titre d'exemple, les bailleurs sociaux agissent dans le domaine du voisinage et de l'espace public comme les médiateurs sociaux, à travers les agents de développement social (ADS) qui interviennent pour assurer le respect du règlement intérieur.

« Le rôle des médiateurs n'est pas de se substituer aux missions du bailleur. »

Cependant, le rôle des médiateurs n'est pas de se substituer aux missions du bailleur, ce qui constitue un véritable enjeu sachant que les bailleurs sociaux n'ont pas toujours les moyens de développer le nombre d'ADS.

LF : Dans le domaine des transports, des liens ont également été créés entre les médiateurs et les agents de transports avec de très bons résultats en matière de sécurisation dans le tramway.

JYR : La coopération entre professionnels varie en fonction des quartiers et des partenaires.

« La démarche est commune à travers une présence sur l'espace public, mais elle rencontre des limites de cohérence et d'articulation entre les professionnels. »

Les transporteurs ont fait un travail important aux abords des collèges difficiles avec une présence sur l'espace public lors de l'extension du tram. Par contre, la coopération est plus délicate avec la prévention spécialisée. La démarche est commune à travers une présence sur l'espace public, mais elle rencontre des limites de cohérence et d'articulation entre les professionnels présents : les éducateurs spécialisés, les animateurs des centres sociaux, et les médiateurs. Cette multitude d'acteurs pose des problèmes d'articulation pouvant se traduire par un « phénomène de patates chaudes ».

LF : En théorie, ces différents acteurs travaillent ensemble, en pratique c'est plus difficile. Les médiateurs sociaux partagent un diagnostic avec les éducateurs spécialisés. Ils échangent les informations en cas de problèmes. Mais, chacun intervient dans son corps de métier.

Que pensez-vous du recrutement privilégiant l'origine géographique ? Le fait de venir du même quartier permet de meilleurs résultats en termes de prévention ?

JYR : La ville de Mulhouse ne privilégie pas l'origine géographique. Au contraire, la diversité des profils est recherchée pour créer une dynamique. Les personnes sont recrutées pour leurs compétences. L'aspect interculturel est banni le plus possible car contraire au projet d'intérêt général universaliste. Mais, il faut tenir compte du fait que des tensions multiculturelles peuvent se poser dans les quartiers.

« La ville de Mulhouse ne privilégie pas l'origine géographique. »

LF: Désormais, le profil recherché est plutôt celui de l'adulte de plus de 30 ans à l'opposé donc du dispositif des « grands frères » mis en place en France dans les années 80 pour acheter la paix sociale. Concernant les origines géographiques, la meilleure solution consisterait à ce que les médiateurs sociaux n'habitent pas le quartier. Cependant, c'est la compétence et la motivation qui priment dans le recrutement. A ce titre, une commission examine les offres envoyées et reçoit les candidats pour les mettre en situation.

« Désormais, le profil recherché est plutôt celui de l'adulte de plus de 30 ans »

De quelle manière leurs missions sont-elles cadrées par la collectivité pour assurer une plus grande efficacité ?

JYR: Les fiches de poste ont été redéfinies et les missions réorganisées par équipes afin de créer des dynamiques de territoire. En outre, une feuille de bord informatisée a été créée pour relater les interventions. Les remontées d'informations sont régulières, au plus tard dans les 24h par écrit, en cas de faits significatifs. Un tableau de bord et de suivi sur les réponses apportées par les acteurs mobilisés a été mis en place. Les rendus sont ainsi plus rigoureux et efficaces et permettent une évaluation globale à travers un questionnaire de satisfaction. Les outils de cadrage comme le contrat intercommunal de prévention et de sécurité qui prévoit une fiche actions ainsi que la charte de la médiation s'avèrent suffisants.

LF: En matière d'outils, en plus des fiches de poste, une charte déontologique a été mise en place. Le cadrage passe aussi par la professionnalisation accrue qui s'est par exemple traduite par l'attribution d'une adresse ville. Des flyers de présentation ont été distribués afin d'assurer la communication de leurs missions. Un logiciel a également été créé afin d'avoir une photographie de leur activité mensuelle. Le cadrage passe également par les réunions menées dans le cadre des coopérations territoriales, servant ainsi de véritable baromètre de l'ambiance sociale.

Comment évalue-t-on la médiation sociale sachant que la recherche de plus-values porte essentiellement sur les aspects qualitatifs ? Avez-vous notamment constaté une corrélation entre la présence des médiateurs et la diminution du nombre de dégradations, la baisse des réclamations des usagers, ou encore l'évolution de l'image d'un territoire ?

« Il existe des outils de suivi d'activité mais pas d'évaluation en tant que telle. »

JYR: Il est en effet difficile de distinguer la valeur ajoutée de la médiation sociale des apports des autres dispositifs de sécurité particulièrement variés. Une évaluation doit en outre tenir compte des moyens qui ont été consacrés. La plus value est cependant indéniable lorsque les équipes sont en première ligne pour identifier les phénomènes naissants. Elles jouent un rôle d'alerte, de repérage, Elles assurent un état de vigilance. La médiation sociale apporte une vraie utilité mais il demeure difficile de mesurer le rapport coût/bénéfice.

« Lorsqu'il y a réappropriation d'un territoire par une action publique, un rapport de force en découle conduisant à une augmentation des dégradations et des menaces, ce qui traduit paradoxalement la reprise en main du secteur par les institutions. »

Il existe des outils de suivi d'activité mais pas d'évaluation en tant que telle. Toutefois, grâce à la médiation, les habitants identifient un interlocuteur, et des événements jusque là inconnus sont désormais mis en lumière. En effet, une augmentation des délits peut être constatée à partir du moment où une médiation sociale a été mise en place, en raison de l'encouragement donné aux habitants pour déposer plainte, alors qu'ils étaient jusqu'à présent résignés. La confiance rétablie a pour conséquence une augmentation du nombre d'infractions sur le papier.

Lorsqu'il y a réappropriation d'un territoire par une action publique, un rapport de force en découle conduisant à une augmentation des dégradations et des menaces, ce qui traduit paradoxalement la reprise en main du secteur par les institutions. Ainsi, les indicateurs de suivi sont interprétatifs, sachant qu'en outre les politiques en la matière sont particulièrement intégrées.

LF: les médiateurs sociaux constituent un baromètre social des quartiers, ce qui permet d'anticiper les problèmes. Cependant, les indicateurs ayant pu être

mis en place pour assurer une évaluation sont encore trop récents pour tirer des conclusions, l'année de référence étant 2010. En outre, le fait de se fonder sur le nombre de dégradations commis dans un quartier peut s'avérer être peu pertinent. En effet, un événement ponctuel peut conduire à des dommages collatéraux forts. Dès lors, aucune année n'étant identique, il est difficile de mesurer le social.

II. LE DEVELOPPEMENT DURABLE, MOTEUR DU VIVRE ENSEMBLE

Le développement durable est, en soi, un outil du vivre ensemble. Par-delà sa dimension environnementale, le développement durable comporte un volet social et un volet économique. Comment faire pour que ce développement durable soit au service de toutes les populations et créateur de lien social ?

L'AGENDA 21 N'EST PAS UNE AFFAIRE DE BOBOS !

Boris PETROFF est délégué général à l'écologie urbaine au sein de la Communauté d'Agglomération de Plaine-Commune

L'agglomération de Plaine-Commune a été labellisée Ecocité.

INTERVIEW REALISEE PAR ANTOINE DURAND

L'agglomération de Plaine-Commune mène actuellement un projet d'Agenda 21. Quelle est l'histoire, les objectifs et les modalités de cette démarche ?

Plaine Commune, est une agglomération regroupant huit villes. Elle a adopté un SCOT avec une dimension aménagement durable il y a quatre ans. Par la suite, les élus ont décidé d'adopter un plan climat (avant l'obligation législative). On a donc travaillé sur un plan climat de territoire (non exclusivement concentré sur le patrimoine et les actions de la collectivité). Il a été adopté en mars 2010. Dans le même temps a émergé la volonté de travailler sur le comportement des

citoyens. Il y a deux ans, la décision a été prise d'élargir la démarche à un Agenda 21 mobilisant plus largement. Cela était également encouragé par le contexte : la Région subventionnait l'élaboration d'Agendas 21.

Les villes et la communauté d'agglomération ont décidé d'élaborer des Agenda 21 en parallèle. On a donc neuf démarches qui se veulent autonomes mais cohérentes. Ça ne doit pas déboucher sur l'agenda de l'agglomération décliné au niveau communal, ni à l'inverse (sur la base d'une forme de simple principe de subsidiarité). Chaque collectivité développe sa propre démarche. La configuration est ainsi, assez originale. On essaie d'avoir un diagnostic commun du territoire.

« Les villes et la communauté d'agglomération ont décidé d'élaborer des Agenda 21 en parallèle. On a donc neuf démarches qui se veulent autonomes mais cohérentes. »

Comment ce diagnostic partagé s'est-il construit ?

« On a organisé dans chaque ville, des ateliers communaux. Les forces vives de chaque territoire ont été invitées. »

Un Comité de pilotage de l'Agenda 21 communautaire a été mis en place. Il inclut le bureau communautaire (réunissant tous les Vice-présidents) et les maires adjoints en charge de l'Agenda 21 dans chaque ville. Ce comité se réunit tous les six mois. Plus régulièrement (tous les mois et demi), se tient une réunion avec les maires adjoints, en charge du développement durable ou de l'environnement dans les communes. Ces points réguliers assurent la cohérence entre les démarches des villes et de l'agglomération. On a également mis en place une réunion mensuelle des référents administratifs au sein des neuf institutions. Ça nous a permis de structurer le travail de réflexion sur le diagnostic intercommunal.

On a organisé dans chaque ville des ateliers communaux. Les forces vives de chaque territoire ont été invitées. Des réunions se sont tenues en soirée. On a tenté de mobiliser au maximum, malgré les travers et limites de ce type de concertation. On l'a fait à l'échelon communal, en apportant une méthode d'animation commune aux huit villes. On a dessiné au préalable un canevas des préoccupations à aborder. L'idée ? Avoir des réponses adaptées aux territoires en partant des mêmes questions.

« On a aussi mené trois enquêtes. »

On a aussi mené trois enquêtes : une destinée à la population par questionnaire diffusé par les villes, une enquête auprès des salariés (sous forme électronique), une dans la rue, par des étudiants. L'enquête s'est faite à l'initiative de l'agglomération et a été élaborée avec des référents dans chaque ville. Des démarches ont aussi impliqué les écoles. On essaie par ailleurs d'avoir des démarches croisées : le diagnostic servant la démarche Agenda 21 au niveau de la ville doit alimenter le diagnostic communautaire. On a fait des réunions de

restitutions ; on arrive à des éléments de diagnostic. Les éléments sont ensuite remis aux services pour déterminer la stratégie, avant de proposer un plan d'action.

Quel est le périmètre de cet Agenda 21 ?

On est totalement dans l'objectif de développer le vivre-ensemble dans une ville durable ! On est sur une démarche se rapprochant de la logique du projet de territoire. La difficulté, c'est désormais de redonner à ce projet sa dimension développement durable, plus spécifiquement Agenda 21. Deux questions aux entrées plus environnementales ont été traitées : le climat et la biodiversité. On ne va pas remettre à plat le PCET (on y a déjà traité les enjeux de ville dense, de déchets...). Concernant la biodiversité et nature en ville : ça rentre dans le volet transversal concernant la « ville de qualité ».

« On est totalement dans l'objectif de développer le vivre-ensemble dans une ville durable ! »

On a aussi une dimension sociale qui, dans l'Agenda 21, est une clé d'entrée essentielle. La dernière réunion du Copil a eu lieu il y a trois mois. Nous y avons évoqué les problèmes de sécurité et d'éducation. Ce sont des questions transversales. La question de leur mode de traitement a été posée aux élus. En réponse, l'agglomération a été habilitée à animer des réunions pour chaque thème avec les partenaires communaux.

« L'agglomération a la compétence voirie : on peut concevoir des espaces publics qui génèrent moins d'exclusion ou d'insécurité. »

La mission de l'intercommunalité touche aussi au rôle du facilitateur, qui va mettre ensemble les parties prenantes. Ensuite, villes et agglomérations développeront les dispositifs qu'elles souhaitent. L'agglomération a la compétence voirie : on peut concevoir des espaces publics qui génèrent moins d'exclusion ou d'insécurité. Mais on

n'a pas la compétence police. On n'a pas non plus le lien de proximité avec les populations locales ou les associations. D'où la pertinence d'une réponse communale. Les plans d'actions seront coordonnés.

Qu'en est-il de la dimension développement économique ?

« Les collectivités doivent jouer le rôle d'animateur. »

Il s'agit d'une dimension forte. La direction du Développement économique de l'agglomération a su mobiliser les acteurs privés (petites ou très grosses entreprises présentes sur notre territoire, tel GDF Suez). Ceux-ci participent avec beaucoup d'enthousiasme. Ils viennent avec une question : que peut-on faire, comme entreprise, pour amener la pierre à la construction de l'Agenda 21 ? On est agréablement surpris de leur volontarisme ! Des dizaines de réunions ont dû être montées. Les acteurs économiques du territoire souhaitent se mobiliser. Ils sont aussi en attente d'une mobilisation des collectivités. Celles-ci doivent jouer le rôle d'animateur : créer du lien entre eux pour imaginer des solutions innovantes (ex : dans le domaine des récupération et valorisation de déchets d'entreprises). C'est un peu une logique de cluster environnemental.

« Travailler à l'amélioration de la mobilité ou de la sécurité de leurs salariés. »

On peut aussi travailler à l'amélioration de la mobilité ou de la sécurité de leurs salariés. Cela les intéresse. Ils s'interrogent également quant à la valorisation des Certificats d'économie d'énergie sur le territoire... On va faire du *go-between*. Cette dimension économique rejoint fortement la dimension sociale. Notre territoire est spécifique de ce point de vue : 18% de chômeurs, la moitié des emplois environ occupés par des personnes vivant hors du territoire.

On peut donc considérer que le développement durable ne se fait pas contre les citoyens, notamment les plus fragiles ?

« La démarche PCET a permis de mettre en lumière le fait qu'une partie de notre population ne se chauffe plus. »

Pas du tout ! Notre Agenda 21 n'est pas un truc de bobo ! La préoccupation de notre population, c'est de survivre dans un contexte de forte précarité. Ces gens ont le droit à une qualité de vie, une qualité sanitaire identique. La démarche PCET a permis de mettre en lumière le fait que beaucoup ne se chauffent plus, parce qu'ils ne peuvent plus payer leurs charges. Nous avons sur notre territoire de grosses villes en requalification avec des centres-villes, parmi les plus dégradés des villes françaises. Ils constituent des stocks de logements sociaux de fait. Pour leurs occupants, l'enjeu de la maîtrise énergétique : c'est continuer à pouvoir se chauffer ! Avant de penser aux générations futures, les habitants de Plaine Commune veulent être encore là demain matin.

« Se soucier des problématiques d'intégration. »

Notre démarche d'Agenda 21 s'appuie donc sur les trois piliers du développement durable. Elle colle aux enjeux de notre territoire, dans leur pluralité : vivre-ensemble dans une ville durable, c'est aussi se soucier des problématiques d'intégration. Notre population est très diversifiée, avec de nombreux mélanges de nationalités. On doit aussi traiter cette question sans démagogie.

Contact : Boris.petroff@plainecommune.com.fr

FACE A L'ENJEU NATIONAL DE LUTTE CONTRE LA PRECARITE ENERGETIQUE, QUELLES ACTIONS LES COLLECTIVITES PEUVENT-ELLES MENER ?

Rémi TROCME est Directeur de l'Habitat au Conseil Général du Bas-Rhin.

Les inégalités dans l'accès à l'énergie semblent aujourd'hui s'accroître. Réflexion sur le rôle des collectivités face au problème de la précarité énergétique.

ARTICLE REDIGE PAR CAROLINE GRAOUE ET ALICE ROSADO

Qu'est ce que la précarité énergétique ?

Ce concept britannique, encore mal connu en France, a été intégré dans la loi Grenelle II : « Est en situation de précarité énergétique [...] une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat ».

Concrètement, est considérée en situation de précarité énergétique une personne qui consacre au moins 10% de ses revenus à l'achat d'énergie pour chauffer correctement son logement.

Ainsi, aujourd'hui, la précarité énergétique toucherait environ 3,4 millions de ménages en France.

Quels enjeux ?

Cette tendance risque de ne pas faiblir, notamment au regard de l'évolution du prix des énergies en France, dont le coût n'a cessé d'augmenter de manière exponentielle depuis dix ans.

Un rapport rédigé par Philippe Pelletier, Alain De Quero (Agence Nationale de l'Habitat) et Bertrand Lapostolet (Fondation Abbé Pierre pour le Logement des Défavorisés), préconise un plan de près de 4 milliards d'euros en 10 ans pour aider les plus démunis à réduire leurs factures de chauffage et d'électricité. Le rapport propose de ce fait un plan construit autour de 9 mesures dans un "plan de lutte contre la précarité énergétique" d'un coût de 3,975 milliards d'euros, dont 1,7 milliard à la charge de l'Etat et 353 millions à celle des collectivités locales.

Dans la foulée de ce rapport, le gouvernement a créé un nouveau fonds national d'aide à la rénovation thermique (FART) des logements : il s'adresse uniquement aux propriétaires occupants à faibles ressources, pas encore aux locataires. L'objectif général du fonds est de **traiter 300 000 logements de propriétaires occupants modestes et très modestes.**

Dans ce cadre, quel rôle peuvent jouer les collectivités territoriales ? Quels outils sont à leur disposition pour mettre en place une politique incitative en direction du parc privé notamment ?

Le Fonds Social Logement

- Outil curatif
- Objectif : la prise en charge des impayés d'énergie pour les ménages modestes
- Modalités de fonctionnement déterminées par les Départements
- Financement : Département avec l'aide de l'Etat

Pourquoi se pencher sur la question de la précarité énergétique dans le Bas-Rhin ? Avez-vous évalué le nombre de ménages touchés par cette précarité ?

« Environ 12 000 logements potentiellement indignes dans le Bas-Rhin »

Si le département du Bas-Rhin ne se situe pas dans la zone rouge en matière d'insalubrité de l'habitat, il existe tout de même un nombre important de logements potentiellement indignes, environ 12 000, sur le territoire. Par ailleurs, la part du budget des ménages attribuée au logement ne cesse de croître, et le Bas-Rhin n'est pas une exception. La cherté des loyers, couplée aux charges énergétiques, explique qu'en moyenne les ménages consacrent 25 à 30% des revenus à ces postes de dépenses. Et les ménages les plus modestes se retrouvent souvent touchés par la précarité énergétique, communément comprise comme une situation où la dépense du ménage pour l'achat d'énergie correspond à au moins 10% de ses revenus. Dans un certain nombre de cas, leur revenu ne permet plus de régler leur facture énergétique.

Depuis 2005, le Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) bas-rhinois intervient sur le plan curatif pour aider les personnes en situation d'impayés d'eau et d'énergie. Plus de 3500 foyers par an ont recours à ce dispositif. Ce chiffre est relativement stable depuis quelques années, ce qui représente une dépense de 750 000 euros pour la Collectivité en 2010. Les aides du FSL concernent exclusivement des locataires.

En parallèle de ces aides curatives, quels outils, peut être plus préventifs, ont été développés par le CG du Bas-Rhin en direction notamment de ces locataires touchés par la précarité énergétique, mais également en direction des propriétaires occupants?

« Lutter contre la précarité énergétique sur le plan préventif »

Au vu de la situation actuelle, tout le monde a été convaincu qu'il fallait aborder la lutte contre la précarité énergétique non pas seulement sur le plan curatif mais également sur le plan préventif. Un nouvel axe « lutte contre la précarité énergétique » a d'ailleurs été instauré dans le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) 2010- 2014 du CG, cosigné par la CUS, la CAF et l'Etat.

« Des Programme d'Intérêt Général incitant les propriétaires occupants et les bailleurs privés à engager des travaux de traitement des logements indignes »

En tant que délégataires des aides à la pierre de l'ANAH, la CUS et le CG ont créé 2 PIG (Programme d'Intérêt Général) visant à inciter les propriétaires occupants (PO) et les bailleurs privés à engager des travaux de traitement des logements indignes et à favoriser les travaux de réhabilitation énergétique des logements énergivores (cf. les priorités du Grenelle de l'Environnement). Les propriétaires occupants modestes et les propriétaires bailleurs (PB) conventionnant leur logement en social ou très social (conventionnement ANAH) sont ainsi concernés.

« Imposer une éco-conditionnalité au financement d'une partie des travaux de réhabilitation d'un logement privé sous conventionnement social ou très social »

En ce qui concerne les propriétaires bailleurs, le PIG Renov'Habitat 67 cible les aides apportées par l'ANAH et le Département en imposant une éco-conditionnalité au financement d'une partie des travaux de réhabilitation d'un logement privé sous conventionnement social ou très social ; le propriétaire bailleur ne peut toucher des aides financières que s'il y a une réelle amélioration de la performance énergétique du logement : Diagnostic énergétique plus

Le Programme d'Intérêt Général Renov'Habitat 67

- Outil préventif
- 3 axes dont 2 centrés sur l'amélioration de la performance énergétique des logements :
 - o PB: éco conditionnalité des aides pour la réhabilitation des logements
 - o PO: aides à la réhabilitation de logement sans démarche d'amélioration de la performance énergétique
 - o PO Energie: aides à la réhabilitation de logement avec une démarche d'amélioration de la performance énergétique (+25%)

poussé que le diagnostic de Performance Energétique (DPE) à l'appui, le logement doit être classé, après travaux, en étiquette C (B en cas de création de logement après changement d'usage d'un local non affecté au logement antérieurement).

Le volet du PIG en direction des propriétaires bailleurs a fait l'objet d'une décélération en raison de la diminution des crédits de l'ANAH sur cet objectif et de la réorientation des dispositifs nationaux de l'agence vers les propriétaires occupants aux revenus modestes. Si cette réorientation peut être préjudiciable pour certaines collectivités, ce n'est pas le cas pour le Bas-

Rhin : bien que les difficultés d'impayés énergétiques touchent quasiment exclusivement les locataires, l'habitat y est constitué à plus de 70% de propriétaires occupants (hors CUS). Il n'est donc pas inefficace, en tout cas pour le Bas-Rhin, de recentrer les dispositifs de lutte contre la précarité énergétique vers ce public, et plus précisément les propriétaires occupants aux revenus modestes. Mais il faut garder en mémoire que les efforts financiers supplémentaires entrepris vers les propriétaires occupants ne feront pas baisser les fonds alloués dans le cadre du FSL, puisque les publics concernés sont différents.

En octobre dernier, le Bas-Rhin a signé la première déclinaison locale du programme national « Habiter mieux ». Pouvez-vous nous dire ce que ce Contrat Local d'Engagement (CLE) apporte à vos dispositifs de lutte contre la précarité énergétique ?

« Au final, les propriétaires occupants modestes peuvent recevoir jusqu'à 2100 euros de primes supplémentaires. »

Ce CLE a pour vocation une démultiplication des aides existantes sur le territoire en matière de lutte contre la précarité énergétique, uniquement en direction des propriétaires occupants ; ce dispositif permettra de rénover 600 logements en 3 ans, 200 par an, soit 10 fois plus qu'à l'heure actuelle. Le CLE, qui s'intègre dans le PIG Renov'Habitat 67 dans un nouvel axe « PO Energie », permet d'offrir des subventions supplémentaires à celles de l'ANAH et du CG (et des Communautés de Communes qui peuvent abonder les aides du PIG). Au final, les propriétaires occupants modestes peuvent recevoir jusqu'à 2100 euros de

Le dispositif Warmfront

Objectif : permettre aux propriétaires occupants et bailleurs disposant de revenus très modestes de réhabiliter leur logement grâce à des aides complémentaires au dispositif de droit commun

primes supplémentaires. Pour toucher ces nouvelles aides, les travaux entrepris par les propriétaires occupants doivent améliorer la performance énergétique de leur logement d'au moins 25% (une telle éco conditionnalité n'existait jusqu'à présent que pour les propriétaires bailleurs).

De plus, le CLE met l'accent sur la démarche d'identification des propriétaires occupants modestes par les collectivités, les réseaux sociaux et médico-sociaux et l'accompagnement de ces ménages (prise en charge de diagnostic énergétique afin de prioriser les travaux et accompagnement à la réalisation des travaux).

Pourriez-vous nous parler de votre dispositif Warm Front 67 ?

Le dispositif Warm Front 67, piloté par le CG (et cofinancé par d'autres acteurs comme ES, EDF, Procivis et la CUS par exemple) doit permettre l'octroi d'aides complémentaires aux propriétaires occupants très modestes, aux bailleurs privés impécunieux conventionnant leur logement en loyer très social et aux propriétaires de logements repérés par le FSL suite à la fréquence de sollicitation au titre des impayés d'énergie.

En effet, certains ménages ne parviennent pas à financer les restes à charge des travaux, malgré les différentes aides existantes. Après un diagnostic

financier complet de leur situation, une commission, composée des partenaires financiers, est chargée de valider les aides sollicitées. Dans la majorité des cas, 90% des travaux est ainsi pris en charge, et des avances de fonds sont également proposées.

Le budget de ce dispositif est d'environ 100 000 euros. Malgré la signature du CLE (et donc le versement d'aides supplémentaires), le CG du Bas-Rhin a choisi de maintenir en parallèle ce dispositif de Warm Front.

Et du côté du parc public ?

La Communauté Urbaine de Strasbourg soutient l'initiative de l'association régionale des bailleurs sociaux visant à dresser le bilan énergétique du parc public existant en Alsace.

Objectif : anticiper les investissements souvent lourds à réaliser et concentrer les 26 millions d'€ alloués par la CUS à la réhabilitation énergétique pour le mandat sur les priorités d'actions identifiées et partagées.

Précaution : compte tenu des enjeux sociaux spécifiques, la lutte contre la précarité dans le parc public est conditionnée à un arbitrage entre les gains de charges pour les ménages et l'augmentation du loyer suite à la campagne de rénovation.

FOCUS : les conditions du succès d'un dispositif local

Un dispositif local : Mur/Mur de Grenoble Métropole

Le dispositif Mur/Mur vise à améliorer l'efficacité énergétique des immeubles construits entre 1945 et 1975 en incitant les copropriétés à mener des travaux d'isolation. Le dispositif mur/mur vise ainsi l'amélioration énergétique de plus de 5000 logements dans 150 copropriétés.

Sensibiliser tous les publics

Le dispositif Mur/Mur de Grenoble Alpes Métropole a choisi de toucher les propriétaires par le biais de la copropriété. Objectif : garantir une large communication autour du dispositif tout en envisageant la question de la précarité à partir d'un immeuble dans son ensemble, en s'attaquant également à l'efficacité énergétique des parties communes.

Que le dispositif s'adresse aux propriétaires ou à la copropriété, la principale difficulté réside dans la sensibilisation du public. Convaincre une copropriété, qui plus est composée de propriétaires bailleurs moins directement concernés par les charges énergétiques d'un appartement mal isolé, suppose une communication d'envergure à l'image de celle engagée par Grenoble Alpes Métropole pour le dispositif Mur/Mur. Compte tenu du public et de la complexité du sujet, la campagne de sensibilisation gagne à s'axer autour de l'opportunité financière et de la simplicité du dispositif.

Face à un dispositif complexe, l'accompagnement de A à Z est une condition déterminante

Au-delà de la technicité du sujet, la complexité des démarches constitue le premier obstacle, parfois rédhibitoire pour le propriétaire. La Grenoble Alpes Métropole a donc souhaité créer une porte d'entrée unique pour ce dispositif par le biais d'ALEC Energie Climat. Soucieuse de lever les aprioris, Grenoble Alpes Métropole propose également de présenter le dispositif lors des assemblées générales de copropriétaires. La CUS quant à elle finance un poste d'éco-conseillère au sein de la FNAIM locale.

Bien entendu la technicité des enjeux énergétiques en eux même freine également les propriétaires dans le lancement des travaux. C'est pourquoi, Grenoble Alpes Métropole fait le pari de l'accompagnement des propriétaires tout au long du dispositif. Pour lever les obstacles pour le propriétaire, Grenoble Alpes Métropole fait appel au PACTE Isère pour réaliser un diagnostic énergétique de l'immeuble. Celui-ci a pour objectif de dresser un constat initial et d'émettre des propositions de travaux selon les différents degrés du dispositif grenoblois (progressive, complète, exemplaire). Une fois les travaux réalisés, le dispositif propose également un suivi des consommations.

Une fois levées les barrières souvent mentales de la complexité administrative et de la technicité des enjeux énergétiques, les conditions sont a priori réunies pour permettre la réussite du dispositif.

Pour des résultats d'envergure, lever l'obstacle financier pour les familles modestes

Obtenir des résultats significatifs en matière de lutte contre la précarité énergétique suppose de toucher un très large public. Dans ce cadre, les contraintes financières des familles modestes ne doivent pas être un frein au lancement des travaux. C'est pourquoi, outre les aides apportées à la copropriété pour mener les travaux (10 à 30% du montant HT des travaux), Grenoble Alpes Métropole et ses partenaires proposent d'apporter une aide individuelle aux propriétaires modestes (jusqu'à 80% du montant HT des travaux).

LA POLITIQUE DU TRANSPORT, CIMENT DU VIVRE ENSEMBLE A L'ECHELLE D'UN TERRITOIRE

Jean-Vincent PLACE est Vice-Président en charge des transports au Conseil régional d'Ile-de-France

ARTICLE ECRIT EN COLLABORATION AVEC JEAN-MARC PASQUET ET JEAN-MARIE BOUGUEN

« Les exigences environnementales et économiques doivent impérativement s'allier à celle de l'équité sociale. »

Les transports, pièce maîtresse de l'aménagement du territoire, créent de façon endogène des pôles d'activité et assurent la mobilité des personnes et des marchandises sur l'ensemble du territoire. L'efficacité économique s'envisage dans une dimension écologique globale grâce aux alternatives que représentent les transports en commun. Les exigences environnementales et économiques doivent impérativement s'allier à celle de l'équité sociale. En effet, afin qu'un véritable changement s'opère en faveur de l'environnement, le phénomène doit être d'ampleur et pour cela les transports en commun doivent être accessibles à tous les usagers et sur l'ensemble du territoire.

La politique des transports est donc, par nature, liée au plus grand défi contemporain : le développement durable. Comment conjuguer mobilité, équité sociale et protection de l'environnement ?

La gouvernance locale : la complexe coopération des acteurs proches des territoires

Les collectivités territoriales, les mieux placées pour répondre aux enjeux soulevés par les transports, sont devenues des acteurs incontournables grâce à la décentralisation.

Chef de file en la matière, la Région se présente comme l'échelon le plus adapté. Sur son territoire, elle bénéficie à la fois d'une vision globale et d'une réelle

proximité. Ainsi elle est en mesure de mettre en place des stratégies pertinentes et efficaces dans le cadre de l'aménagement du territoire.

La décentralisation a, en outre, entraîné un nouveau mode de gouvernance de la politique des transports associant davantage les acteurs privés et publics. A cet égard, le Syndicat des Transports d'Ile-de-France (Stif) est l'émanation des collectivités locales franciliennes, il organise les transports publics en concertation avec les transporteurs : La RATP, la SNCF et Optile, le réseau des exploitants de bus.

La gouvernance locale est toutefois un phénomène relativement récent qui rencontre encore certaines difficultés. La collaboration entre différents organismes et échelons de collectivités territoriales peut être paralysée par l'apparition de clivages politiques forts. Les intérêts s'avèrent parfois divergents voire contradictoires entre la Région et les départements d'Ile-de-France ou encore, au sein des départements, entre Paris, la grande couronne et la petite couronne. De même, le partage des responsabilités entre la Région et le Stif est complexe à appréhender car chacun détient sa propre légitimité mais les deux entités agissent sur le même territoire. Ainsi, la multiplication des acteurs engagés dans le processus de décision risque d'aboutir finalement à un consensus sur le plus petit dénominateur commun.

« Le développement des Autorités Organisatrices de Proximité pourront apporter une expertise encore plus fine et appropriée aux préoccupations des usagers. »

Pour une meilleure efficacité, la répartition des responsabilités gagnerait à être attribuée en fonction de l'entité la plus compétente pour agir. On ne peut d'ailleurs que se réjouir du développement des Autorités Organisatrices de Proximité, notamment à l'échelon intercommunal, qui pourront apporter une expertise encore plus fine et appropriée aux préoccupations des usagers.

Grand Paris Express : La tentation de la recentralisation

« La Région doit, depuis 2006, résorber en urgence ces graves insuffisances par des investissements sans précédent. »

Antérieurement au transfert de compétence, l'Etat détenait la majorité du capital du Stif, lui donnant une marge de manœuvre décisive sur les transports. Or, force est de constater que rien n'a été fait en Ile-de-France, Région pourtant si dynamique ! Ce sous-investissement prolongé fut tel, qu'une véritable crise a affecté l'ensemble du territoire.

La Région doit, depuis 2006, résorber en urgence ces graves insuffisances par des investissements sans précédent. La Région a ainsi entrepris des chantiers d'envergure afin de rénover les infrastructures, développer les réseaux, densifier le maillage, renouveler le matériel roulant.

Nous constatons aujourd'hui une volonté manifeste de recentralisation de la politique des transports d'Ile-de-France par l'Etat, qui inquiète les collectivités territoriales. L'exemple le plus révélateur est celui du « Grand Paris ». La loi du 3 juin 2010, élaborée par le Gouvernement et créant la Société du Grand Paris chargée de réaliser le projet, a véritablement dépossédé la Région d'une large partie de ses compétences sur son territoire.

Cette reprise en main va contre le sens de l'histoire de la décentralisation, engagée depuis plus de trente ans. Les Régions et leurs représentants, démocratiquement élus, apparaissent comme les plus légitimes pour établir les stratégies d'aménagement du territoire et de

transports les plus pertinentes, du fait de leur proximité avec les habitants et de leur maîtrise indiscutable du territoire.

Le succès francilien : Le plan de mobilisation pour les transports

Les collectivités territoriales ont prouvé leur capacité à être des acteurs actifs dans la mise en œuvre du déploiement des transports. En Ile-de-France, le succès du « plan de mobilisation pour les transports » en est la meilleure illustration. En établissant une liste de projets sur toute l'Ile-de-France, la Région et les départements démontrent leur aptitude à coopérer avec une vision commune de l'avenir. Les collectivités savent définir et réaliser un plan global stratégique d'investissement sur leur territoire et en assurer le financement.

« Les collectivités territoriales (...) sont les acteurs déterminants de l'élaboration de politiques de transports pertinentes et intégrées à la notion de développement durable. »

Les collectivités territoriales, du fait de leur position privilégiée, sont les acteurs déterminants de l'élaboration de politiques de transports pertinentes et intégrées à la notion de développement durable, bien que la « Région capitale » semble faire exception aux yeux de l'Etat. Conscientes des besoins réels des usagers ainsi que des enjeux économiques, elles apportent des réponses politiques adaptées et écologiquement responsables. Grâce au développement des transports « propres » sur l'ensemble du territoire, elles apportent des solutions efficaces aux enjeux environnementaux.

La tarification unique des transports en commun en Ile-de-France

La métropole parisienne, particulièrement dense et dynamique, est caractérisée par une grande mobilité de la population. Bien que tous les travailleurs contribuent au développement économique de la Région, pour nombre d'entre eux, les longues distances entre le lieu de travail et l'habitat en périphérie représentent un poids budgétaire trop important et rendent le quotidien pénible. Ainsi, la mise en place d'une véritable solidarité territoriale par une approche innovante du système pôles - réseaux est essentielle. La tarification unique supprime la facturation de la distance parcourue pour instaurer un prix unique du passe Navigo. Ce dispositif, à la fois plus lisible, plus simple et plus attractif représente une véritable avancée en mettant fin à la discrimination tarifaire pour établir l'égalité entre Franciliens. Tous pourront alors profiter d'une offre élargie à toute l'Ile-de-France, et non plus à certaines zones.

III. L'INTERCOMMUNALITE, MOTEUR DU VIVRE ENSEMBLE

La construction d'intercommunalité vient questionner le vivre ensemble au niveau d'un bassin de population. Elle confère de nouveaux moyens à l'action publique et l'incite à réfléchir à une stratégie d'action contre les inégalités territoriales.

L'INTERCOMMUNALITE, MOTEUR DE LA COHESION TERRITORIALE ?

ARTICLE REDIGE PAR LAURE DOLIQUE ET FRANCK BOULANJON

Les citoyens possèdent une connaissance assez faible des compétences des structures intercommunales qui administrent les territoires qu'ils habitent.

Pour autant, l'existence et le développement des coopérations intercommunales peuvent constituer, du fait de leurs effets en matière d'efficience et d'efficacité du service public rendu ou par la péréquation, un moteur de la cohésion territoriale.

Efficience du service public

« La création de services mutualisés »

La mise en commun de services, d'agents et de moyens matériels permet des gains d'efficience et contribue à l'amélioration du service rendu aux habitants. Ainsi, par exemple la création de services mutualisés constitue bien souvent un facteur de motivation et d'innovation pour les agents du service public, qui rejaillit positivement sur les habitants et sur le territoire.

Efficacité :

Davantage de services publics. Ainsi, l'existence d'une structure intercommunale permet-elle à des territoires disposant de peu de moyens de bénéficier de marges de manœuvre plus importantes, tant aux niveaux humain, matériel que financier.

« Davantage de services publics. »

Effacité et péréquation

« Effacement des frontières administratives au profit des logiques de bassins de vie »

A la tentation de la compétition entre territoires succède la possibilité d'un développement solidaire et cohérent du territoire.

- Développement solidaire au sens premier du terme, c'est-à-dire par la création d'un lien d'engagement et de dépendance réciproques entre les territoires et entre les habitants. Ainsi, l'intercommunalité permet aux communes les moins dotées de bénéficier de nouveaux équipements publics. Elle permet également à l'ensemble des habitants de bénéficier d'une couverture et d'une qualité d'équipements plus larges que ce qu'aurait permis la somme des capacités individuelles des communes prises isolément.
- Développement cohérent : équilibre territorial de l'habitat et des équipements, effacement des frontières administratives au profit des logiques de bassins de vie (infrastructures, transports, etc.).

Péréquation

La redistribution territoriale. L'instauration d'une fiscalité « entreprises » unique, facteur de développement économique, ainsi que la politique d'incitations financières ont permis aux intercommunalités de pratiquer une politique de péréquation horizontale entre leurs communes membres.

Des obstacles

« La persistance des logiques municipales »

Ce tableau flatteur ne doit pas masquer les **difficultés rencontrées** par le projet intercommunal pour instaurer une véritable cohésion territoriale :

- La persistance des logiques municipales : lorsque l'intercommunalité n'a été qu'une

structure d'aubaine dédiée à la récolte d'incitations financières, l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet de territoire partagé s'effacent bien souvent derrière les logiques municipales

« Faut-il chercher prioritairement la similarité des problématiques ou encourager plutôt les complémentarités ? »

- La difficulté à trouver la taille et le visage pertinents de la coopération : il n'existe pas un seul et unique territoire pertinent qui s'imposerait naturellement. En effet, la frontière du territoire pertinent se déplace en fonction des politiques abordées (selon que l'on considère le bassin d'emploi, le bassin d'activité, les continuités urbaines, l'histoire et les caractéristiques socioéconomiques communes, les infrastructures de transport, la zone de chalandise des équipements, etc.). Faut-il chercher prioritairement la similarité des problématiques ou encourager plutôt les complémentarités ? L'intercommunalité ne constituant pas obligatoirement le territoire idoine de mise en œuvre des politiques publiques, des coopérations peuvent s'envisager dans un cadre supra-communautaire ou infra-communautaire.
- La difficulté à faire se rencontrer développement économique et développement social. Le développement économique qui peut être constaté ne bénéficie pas nécessairement aux habitants de l'intercommunalité.

« Le développement économique qui peut être constaté ne bénéficie pas nécessairement aux habitants de l'intercommunalité. »

Des questions pour l'avenir :

- Quels effets, sur les périmètres et les frontières de l'action publique locale, de la systématisation de l'intercommunalité (hors petite couronne francilienne) ?
- Quelle évolution des moyens financiers et de redistribution liée à la modification des dispositifs de péréquation concomitante avec la diminution des bonifications de DGF ?
- Quel impact de la réforme de la fiscalité économique sur les choix de développement locaux ?

Les principaux enjeux de la cohésion territoriale pour l'intercommunalité

Claire VIGEANT, du cabinet Public Impact Management, partenaire du baptême de promotion de la promotion Schuman.*

L'Intercommunalité est arrivée à une étape de consolidation : consolidation de la carte, mais aussi des organisations créées parfois ex nihilo.

Le défi est double. Politique et organisationnel.

La définition de politiques convergentes sur un territoire doit pouvoir surmonter les questions partisans. Ce n'est jamais simple, notamment au moment des échéances électorales. En tant qu'experts, notre rôle est d'aider à formaliser des projets de territoire et d'administration en phase avec les orientations politiques de chaque intercommunalité, d'élaborer des solutions techniques pertinentes et efficaces pour les mettre en œuvre, d'organiser la concertation entre acteurs. La méthodologie participative et la pédagogie sont des clés de réussite.

Les marges d'optimisation financière et organisationnelle sont également à explorer. Ceci dit, les objectifs d'économie doivent être équilibrés avec ceux de maintien d'un bon climat social en interne et la nécessité d'améliorer en permanence la qualité du service rendu.

** pour consulter l'intégralité de l'interview de Claire VIGEANT, rendez-vous sur le blog de la promotion Robert Schuman de l'INET <http://elevation-administrateur-territorial.fr>*

L'INTERCOMMUNALITE AUJOURD'HUI, DEMAIN ET ENSEMBLE

Nicolas PORTIER est le Délégué national de l'Association des Communautés de France (AdCF). Il nous fait partager son regard sur les grandes perspectives de l'intercommunalité et sur le rôle des communautés en matière de cohésion sociale et territoriale.

INTERVIEW REALISE PAR MARLENE GERMAIN

Pouvez-vous en introduction nous rappeler le rôle de l'AdCF et présenter ses grands chantiers actuels?

Fondée en 1989, l'AdCF occupe une **double fonction technique et politique** de promotion et d'accompagnement de l'essor de l'intercommunalité. Grâce à sa force de proposition et à son rôle de représentation des communautés dans des instances variées, elle accompagne depuis maintenant plus de vingt ans les réformes et les grandes lois sur l'intercommunalité. Le bilan quantitatif est celui que l'on connaît puisque la carte de France est aujourd'hui couverte de près de 2600 communautés soient 95% des communes. Sur un plan plus qualitatif, comme l'a plusieurs fois souligné la Cour des comptes, l'intercommunalité reste en revanche perfectible.

Quelles ont été vos propositions dans le cadre de la réforme territoriale ?

Dans un contexte assez critique vis à vis de l'intercommunalité (quant à son coût, à l'insuffisante mutualisation avec les communes, à l'incohérence des périmètres des communautés ou encore à leur manque

de lisibilité pour le citoyen), trois grandes priorités d'action défendues par l'AdCF ont été reprises par la réforme territoriale.

L'achèvement de la carte de l'intercommunalité d'abord, qui passe notamment par la simplification et la rationalisation des structures intercommunales (la réduction du nombre de syndicats techniques en particulier).

« Les intercommunalités exercent en moyenne neuf compétences au plus près du public : il était logique de renforcer leur lien avec le citoyen. »

La démocratisation ensuite, grâce à un nouveau mode de scrutin qui, parce qu'il est de liste et direct, est respectueux de la légitimité des communes tout en consacrant celle, croissante, de l'intercommunalité. Les intercommunalités exercent en moyenne neuf compétences au plus près du public : il était logique de renforcer leur lien avec le citoyen.

La gouvernance de l'intercommunalité enfin, qui consiste avant tout à renforcer les relations avec communes et notamment à encourager la mutualisation des moyens : services partagés, mise à disposition d'agents, mutualisation des ressources... L'intercommunalité est de plus en plus attendue dans son rôle de péréquisiteur ; la réforme le prévoit encore de la renforcer en ce sens.

Toutes ces réformes tendent à consacrer l'intercommunalité comme un échelon politique fondamental.

Réforme territoriale encore. A la suite de la suppression de la taxe professionnelle, les intercommunalités, contrairement aux autres niveaux de collectivité, ont hérité de nouvelles recettes dynamiques et conservent un pouvoir de taux. Elles sont en conséquence parfois décrites comme les gagnantes de la réforme fiscale. Ce jugement vous semble-t-il fondé ?

L'intercommunalité va incontestablement sortir renforcée de la réforme. Avec les éléments que vous mentionnez (une cotisation foncière des entreprises dynamique et un pouvoir de taux réel), les communautés disposeront d'une autonomie fiscale réelle, qui sera même parfois supérieure à la situation pré-réforme. L'AdCF s'est retrouvée ici confortée dans ses souhaits.

Pour autant, un raisonnement en termes de croissance et de répartition géographique de cette croissance mène à ce que certains territoires intercommunaux se retrouvent pénalisés (ceux qui avaient des ressources importantes en biens mobiliers notamment).

C'est pour pallier ces inégalités que nous attachons une importance particulière à la péréquation. L'AdCF prend donc une part active aux travaux de paramétrage du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FNPRIC) qui verra le jour l'année prochaine.

Le Grand Paris contribue à la création ou à la fusion de beaucoup de communautés. Par ailleurs, en leur assurant une meilleure desserte pouvant renforcer leur compétitivité

Métropoles et pôles métropolitains

A travers la possibilité de créer des métropoles et des pôles métropolitains, la réforme territoriale montre une volonté claire de renforcer profondément les grandes agglomérations grâce à l'intercommunalité. Quelles sont les perspectives pour ces métropoles ?

La réflexion sur le monde urbain est pour nous le grand échec de cette réforme. Les propositions Balladur n'étaient pas abouties mais reposaient sur une ambition : donner plus grande efficacité à nos grandes agglomérations en mêlant compétitivité et péréquation.

Pour autant, après deux ans de débat sur les contours juridiques à donner aux **métropoles**, le résultat consiste en un statut qui ressemble à s'y méprendre à celui des communautés urbaines actuelles. Les compétences seront les mêmes, puisque les communautés urbaines assument déjà de fait une fonction de promotion du territoire et de développement économique. Seules différeront les conditions de création et la possibilité, de plein droit, de demander la gestion de la voirie départementale. C'est la seule grande nouveauté, et ce alors même que les communautés urbaines menant de grands projets, type tramway, étaient déjà depuis longtemps demandeuses de la compétence.

Le texte sur les métropoles apporte donc très peu de choses au droit positif, et à part le label « métropoles », n'apportera rien par rapport aux communautés urbaines. Il nous reste donc sur ce point une impression de rendez-vous manqué.

En ce qui concerne les **pôles métropolitains** à présent. L'idée est de créer, à côté des métropoles, un outil souple (un syndicat mixte sans fiscalité propre) répondant aux besoins de coopération entre agglomérations de grandes régions urbaines. Aucun critère de continuité territoriale n'étant posé, les pôles métropolitains pourront donc être constitués entre collectivités distantes ayant des projets communs (Mulhouse, Belfort et Besançon par exemple).

En tout cas, qu'il s'agisse des métropoles comme des pôles métropolitains, on peut se poser la question de savoir si, en plein débat sur le millefeuille territorial, la loi devait vraiment créer des structures juridiques *sui generis* pour encourager la coopération entre agglomérations.

et en les positionnant comme un échelon incontournable d'une gouvernance multi-niveaux qui se met en place, il semble vouloir donner un rôle-clé à l'intercommunalité. Que peut-on en penser ? Quelles conséquences du Grand Paris sur l'intercommunalité ?

L'idée du grand Paris est de constituer un système polycentrique autour de la capitale permettant de faire émerger de réels territoires de projet grâce aux

intercommunalités. Le rôle que les communautés ont à jouer en Ile-de-France est en effet évident : développement économique, aménagement, logement, transport... Il est ainsi important qu'à ce titre, les intercommunalités puissent dialoguer avec toutes les parties prenantes (région, départements) sur ces grands dossiers, autour du syndicat Paris métropole.

« On se dirige vers un achèvement de la carte sur la deuxième couronne. »

A ce titre, le regroupement intercommunal francilien continue. On se dirige vers un achèvement de la carte sur la deuxième couronne, tandis que les évolutions sur la première couronne sont significatives en dépit de l'absence de toute contrainte temporelle. De même, la fusion d'intercommunalités est un enjeu réel (l'Ile-de-France regroupe le tiers des communautés de France) pour aller vers des bassins de vie plus cohérents.

L'idée du Grand Paris était au départ assez globale, avec un volet institutionnel fort. Aujourd'hui, on ne voit plus guère que les infrastructures. Il faudrait rouvrir le débat. Sur ce volet en tout cas, après une période difficile l'année dernière, les choses vont bientôt converger grâce notamment à l'accord trouvé entre l'Etat et la Région sur les infrastructures de transports.

Les intercommunalités disposent de compétences-clés en matière de cohésion territoriale. Pour conclure, quels sont les outils intercommunaux du vivre ensemble?

Intercommunalité et vivre ensemble sont indissociables à un double titre.

« L'intercommunalité est la solidarité institutionnalisée »

Du point de vue de son fonctionnement et de son périmètre d'abord. L'intercommunalité dans son fonctionnement est en effet la solidarité institutionnalisée : entre élus de collectivités de sensibilité différente, de niveaux de richesse différente, avec des enjeux de mutualisation, de péréquation, qui instaurent de la collégialité dans un processus de décision dont le maître-mot est la négociation.

C'est aussi de la mixité fonctionnelle, certaines parties du territoire ayant une vocation économique, d'autres commerciale, d'autre encore résidentielle, avec des types de population différente et le besoin impérieux d'éviter tout phénomène de ségrégation fiscale ou sociale.

« Le besoin impérieux d'éviter toute ségrégation fiscale ou sociale. »

Du point de vue de ses compétences ensuite.

Les compétences des communautés sont des compétences qui relient car elles intéressent tout le monde : autorités organisatrices des transports, de la mobilité, propriétaires des grands équipements collectifs qui sont des lieux de rencontre culturelle ou sportive, les communautés auront demain de plus en plus de responsabilités en matière d'habitat par exemple. Elles prennent par ailleurs une responsabilité accrue en matière de logement social, de services de proximité rurale, de petite enfance, d'action sociale, mais également de politique de l'emploi, de développement économique donc d'insertion des jeunes, des chômeurs, des exclus.

Les communautés ne font bien sûr rien de tout cela sans les communes, mais elles les aident à faire. Elles sont au cœur de ces grands enjeux du vivre ensemble.

Première version du dossier

« Les outils du vivre ensemble pour les collectivités territoriales »

Date d'édition : avril 2011

Ce supplément a été réalisé par les élèves administrateurs territoriaux en formation à l'Institut national des études territoriales (INET), appartenant à la promotion Robert Schuman (2010-2011). Ce groupe, coordonné par Bastien MEROT, comprenait les membres suivants : Aurélia ALEXANDRE, Emmanuelle AUGROS, Christophe BERNARD, Morgane BESSON, Franck BOULANJON, Jean-Marie COCHET, Nicolas DEFAUD, Antoine DURAND, Alexandre EL BAKIR, Laure DOLIQUE, Cécile FISCHER, Sophie FREIRE, Marlène GERMAIN, Caroline GRAOUEUR, Renan MEGY, Jean-Marc PASQUET, Vincent REYMOND, Cécile RIVES, Alice ROSADO, Dora NGUYEN VAN YEN.

Quand, le 9 mai 1950, Robert SCHUMAN proclame « L'Europe n'a pas été faite, nous avons eu la guerre », il exprime sa conviction qu'un rapprochement des peuples et des populations est facteur de paix.

Faisant écho à cette déclaration, la question du vivre ensemble se pose aujourd'hui de façon récurrente, tant au niveau national à travers un débat sur la notion d'unité nationale qu'au niveau local. A l'échelle des territoires, si l'on parle de vivre ensemble, c'est qu'on cherche à faire coexister harmonieusement des populations qui accepteraient de moins en moins la différence.

En effet, par-delà la dénonciation déjà ancienne des excès de l'individualisme, on constate une montée des précarités et des phénomènes d'exclusions, un apparent renforcement des tensions identitaires, voire l'émergence de

« fractures », selon la formule de Christophe GUILLUY, ou de « ghettos », pour reprendre l'expression d'Eric MAURIN.

Les collectivités territoriales sont donc face à un défi, celui de l'hospitalité et de la fraternité entre les citoyens, troisième pilier de la devise républicaine.

Les objectifs de l'action publique sont à ce titre de plusieurs ordres : favoriser la cohésion sociale en assurant la mixité sociale, intégrer les populations exclues ou précaires, trouver des réponses, le cas échéant, au sentiment d'insécurité des citoyens.

Le baptême de promotion

Chaque année, la promotion d'élèves administrateurs territoriaux en formation à l'INET effectue un voyage qui l'amène à découvrir un territoire et des problématiques touchant à l'action publique locale.

Le nom que se donne la promotion en début de formation est souvent à l'origine du projet de voyage.

Cette année, les élèves de la promotion Robert Schuman ont choisi de s'inscrire dans l'héritage du Père fondateur de l'Europe en interrogeant le vivre ensemble à l'échelle locale. Le thème du voyage s'intitule « vivre ensemble dans une ville durable ».

Ils se rendent d'abord en Seine-Saint-Denis pour découvrir des projets de territoires et débattre avec différents acteurs du monde territorial, puis partent en Suède. A Stockholm, ils appréhenderont le fonctionnement des collectivités locales dans un pays souvent présenté comme un modèle du vivre ensemble.

Quels outils les acteurs locaux peuvent-ils mobiliser pour faire émerger un sentiment d'appartenance commun et donner à tous et à chacun les moyens de prendre une part active dans la vie de la cité ?

Ce dossier sera mis à jour :

sur le blog des élèves administrateurs territoriaux : <http://eleve-administrateur-territorial.fr>

sur le site de l'INET (rubrique les élèves – les événements) <http://www.inet.cnfpt.fr>