

**UNIVERSITE  
DE  
NANTES**

**UFR Lettres et Sciences Humaines**

Mémoire présenté pour l'obtention de la  
**Maîtrise de Sciences et Techniques  
Intervention et Développement Social**  
et du  
**Diplôme Supérieur du Travail Social**

par **Monique LESPINASSE**

**Politique de la Ville et Développement Social Global**  
**Une expérience de terrain pour co-construire un projet de quartier  
avec les habitants, les acteurs professionnels et institutionnels**

Directrice du mémoire :  
Lucette JAUNET

Session d'Octobre 2005

## Remerciements

Je tiens à remercier tout particulièrement, Madame Josette FAIDIT, responsable du bureau d'études en Sociologie Urbaine METIS, qui m'a accueillie, soutenue et guidée pour effectuer ma recherche dans le cadre d'une commande de la Ville de Charleville-Mézières. J'avais auparavant pu apprécier ses qualités professionnelles et humaines lors de mon activité d'animatrice socio-culturelle au Centre d'Animation Jean Vilar qu'elle dirigeait sur le quartier de la Roseraie à ANGERS.

J'exprime aussi ma reconnaissance aux habitants, militants associatifs et travailleurs sociaux qui ont bien voulu répondre à mes questions.

Je remercie Madame Lucette JAUNET, directrice du mémoire, pour son aide méthodologique et théorique.

Enfin, je remercie toutes celles et tous ceux, qui m'ont aidée et soutenue pendant la réalisation de ce mémoire, tout particulièrement Madame Bernadette JOUËT-PASTRE qui a largement contribué à la frappe et à la mise en forme du document.

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b> .....	4
Mon expérience professionnelle .....	4
Cadre du sujet .....	6
Situation de mon étude et de mon intervention .....	10
<b>PARTIE I Politiques Publiques et Développement Social Global: définition, élaboration, mise en œuvre</b> .....	12
1 La Politique publique: définition .....	13
2 Les Politiques publiques et le développement durable .....	15
3 L'émergence du développement social local .....	18
3.1. Quelques repères historiques .....	18
3.1.1 Les années 1950 – 1970 .....	18
3.1.2 Les années 1970 – 2000 .....	19
3.1.3 Le phénomène de l'exclusion des personnes .....	20
3.2. Comment définir le développement social local et comment peut-on le mettre en œuvre ? .....	21
3.3. De l'action sociale... à l'intervention sociale .....	22
4 La politique de la ville et son insertion dans le développement social local .....	25
4.1. La construction progressive de la politique de la ville .....	25
4.2. Rôle de l'Etat et des collectivités territoriales .....	27
4.3. Remarque critique .....	28
4.4. Une démarche qui doit s'appuyer à la fois sur une mobilisation des politiques publiques et des acteurs locaux .....	29
4.4.1 Le partenariat – tentative de définition .....	30
4.4.2 La participation des habitants .....	33
<b>PARTIE II L'expérience du quartier de Manchester</b> .....	38
▪ 1– Caractéristiques du quartier .....	39
▪ 2– La Problématique .....	44
▪ 3– La Commande de la Ville .....	45
▪ 4– La méthodologie du Bureau d'Etudes .....	46
4.1.– Une première phase de diagnostic .....	47
4.2.– Une seconde phase: l'élaboration d'un projet de territoire .....	50

▪ 5– Principaux éléments du diagnostic .....	51
5.1.– Population et organisation de la vie sociale .....	51
5.2.– Etude des pratiques sociales .....	52
5.2.1 Le rapport aux différents espaces .....	53
5.2.2 La place des habitants dans la vie sociale du quartier .....	57
5.3.– Les Politiques Publiques .....	66
5.3.1 Un peu d'histoire .....	66
5.3.2 La place des acteurs organisationnelles et institutionnelles .....	67
▪ 6 – Conclusions .....	76
<b>PARTIE III – Préconisations et Analyse critique</b> .....	80
1 Les Préconisations .....	81
1.1 Les principes directeurs du Projet de territoire .....	82
1.2 Les fondements du projet – éléments du diagnostic .....	83
1.3 Les Axes Stratégiques de développement du territoire sur le versant social :	
prospective et perspectives .....	86
1.4 Déclinaison des axes stratégiques en objectifs généraux .....	92
1.5 Conclusions .....	97
2 Analyse critique .....	98
2.1 Les enseignements que je retiens de mon expérience .....	98
2.2 L'évaluation: théorie et réalité .....	103
2.3 Le décloisonnement des institutions .....	109
2.4 La participation des habitants .....	112
<b>CONCLUSIONS</b> .....	115
1 - Enjeux et finalités d'un quartier de banlieue .....	115
2 - Conclusion de l'étude entreprise sur le quartier de Manchester .....	116
3 - Remarques conclusives quant à la précarité et l'exclusion .....	118
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	120
<b>Annexe 1</b> – La commande de la Ville .....	122
<b>Annexe 2</b> – Population et vie sociale : données statistiques .....	128
<b>Annexe 3</b> – Grilles pour les entretiens .....	135
<b>Annexe 4</b> – Le plan du quartier de Manchester .....	138
<b>Annexe 5</b> – La lettre de mission .....	139

## INTRODUCTION

### **Mon expérience professionnelle**

Différentes expériences professionnelles m'ont permis d'être confrontée à la réalité d'un travail relationnel et social au sens large du terme, pratiqué dans des champs variés et spécifiques.

Tout d'abord, comme secrétaire de Mairie dans une commune de 1000 habitants où mes compétences administratives me permettaient d'adapter les contraintes réglementaires pour venir en aide – assistance, aide sociale – à certaines catégories de la population, en particulier immigrée.

Puis, comme animatrice socio-éducative dans un mouvement d'Education Populaire en direction des enfants. Il s'agissait de les accompagner afin qu'ils apprennent à regarder leur vie, le monde qui les entoure, les diverses réalités que vivent les enfants à travers le monde et à s'organiser pour agir collectivement en vue d'améliorer à leur niveau certaines conditions de leur existence – à l'école, dans leur quartier, dans leur famille.

Avec comme support la Convention Internationale des Droits des Enfants, découvrir leurs droits fondamentaux d'être informés, de s'exprimer, de participer à la vie sociale – n'est-ce pas déjà faire l'expérience d'une démocratie participative et d'une citoyenneté active ?

Enfin, comme animatrice socioculturelle dans un centre d'animation situé au cœur d'une ZUP (Zone Urbanisée Prioritaire) de 15000 habitants. Le Centre Animation Jean Vilar, mandaté pour mettre en oeuvre des Politiques Sociales et notamment la Politique de la Ville et la Politique de la Prévention de la Délinquance, développait diverses actions culturelles et éducatives – dont les objectifs prioritaires étaient la création ou la re-création du lien social, la restauration d'identité individuelle et collective dans la perspective de lutter contre l'exclusion.

C'est particulièrement au cœur de cette expérience débutée en 1992, que j'ai été confrontée, au travail social "officiel" et "théorique" – celui qui vise à aider à l'adaptation réciproque des individus et de leur milieu social par l'utilisation de techniques et de méthodes destinées à permettre aux individus, aux groupes, aux collectivités de faire face à leurs besoins, de

résoudre les problèmes que pose leur adaptation à une société en évolution. J'ai réalisé cette expérience professionnelle après l'obtention d'un DEFA (Diplôme d'Etat aux Fonctions d'Animation) à la période où la loi sur l'administration territoriale de la République était promulguée – 10 ans après la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Il s'agissait de promouvoir le changement social, la résolution de problèmes dans le contexte des relations humaines, mais aussi et surtout, de permettre l'expression des capacités et la libération des personnes afin d'améliorer le bien-être général.

De plus, confrontée aussi au cadre quotidien et aux pratiques du travail social c'est à dire :

- un territoire qui cherche ses limites entre un territoire administratif, un territoire géographique et un territoire de projets,
- une population ciblée,
- des orientations politiques publiques émanant de l'Etat Central rédacteur et garant de procédures, interprétées et ajustées aux particularités locales ainsi qu'au contexte territorial par les institutions, les administrations, les associations et les collectivités maître d'œuvre des politiques gouvernementales – ce qui implique de fortes tensions à différents niveaux,

j'ai compris que ce travail, en liaison avec les élus, les acteurs économiques, les bénévoles est essentiel et nécessite formation, compétences, aptitudes particulières multiples pour être à l'écoute, accompagner des personnes, reconstituer des réseaux de solidarité, mais aussi négocier, monter des projets, être acteur de développement social en aidant chaque personne, chaque groupe à développer son potentiel, enrichir sa vie, prévenir les dysfonctionnements...

Déjà ces politiques engageaient ou auraient dû engager les différents acteurs sociaux à un véritable travail de partenariat ou plutôt, comme l'exprime Fabrice Dhume<sup>1</sup>, à un travail ensemble.

Cette expérience professionnelle, très riche en relations humaines, mais très difficile pour engager des actions partenariales, a été brutalement stoppée par arrêt du soutien financier de la ville. L'association a déposé le bilan et j'ai dû cesser mon activité – tout en souhaitant approfondir les fondements, les évolutions des politiques sociales, en particulier celles en direction des quartiers défavorisés, en situation péri-urbaine.

J'ai donc accompagné mon ancienne directrice, Madame Josette Faidit, au sein de son bureau d'études METIS en sociologie urbaine, et effectué mon stage sur le quartier de Manchester, en périphérie de la ville de Charleville-Mézières; ce quartier est en phase de Rénovation Urbaine.

### **Cadre du sujet :**

Alain Touraine, dans son livre "Pourrons nous vivre ensemble ? Egaux et différents"<sup>2</sup>, me donne l'occasion de préciser le cadre de mon étude qui porte sur la Politique de la Ville et le Développement Social Global. L'articulation de son raisonnement me permet de situer les enjeux dans notre société actuelle où les repères d'autrefois se sont estompés ou bien ont complètement disparu. Il s'agit aujourd'hui de revisiter le fondement moral de la vie sociale, le principe démocratique ainsi que les imbrications de la Politique et de l'Ethique.

#### *1 - Le fondement moral de la vie sociale*

Le passage du chaos et de la violence à l'ordre et à la paix suppose la règle, le droit et le pouvoir de les formuler et de les faire appliquer.

Mais l'ordre social peut reposer, soit sur l'adhésion à des valeurs communes, soit sur le principe de l'utilité collective, soit tout simplement sur l'application de règles du jeu et de procédures. Les sociétés modernes de type libéral ont tendance à se satisfaire de la simple application de procédures, sans principes universels ; ce qui manque à la conception libérale, c'est un principe d'unité qui permette la communication entre acteurs différents. Les libéraux appliquent une démocratie procédurale qui assure le respect des différences et la tolérance mais n'apporte aucun principe d'intégration sociale et de communication interculturelles.

Pour concilier unité et diversité, intégration et identité, il faudrait recourir à un principe de médiation qui est en fait l'action de chaque individu qui essaye de combiner dans sa vie personnelle, une action instrumentale et des appartenances culturelles. Une société peut rendre possible la communication interculturelle si elle reconnaît et protège l'effort de chaque individu et encourage chacun à reconnaître et à aimer l'effort que les autres font pour réussir cette combinaison ; cette société doit renoncer tout autant à s'identifier à l'universalisme qu'à se définir comme une communauté d'origines ou de destins.

Il s'agit de défendre une unité qui n'est pas celle d'un Moi mais celle d'un Je, d'un Sujet.

---

<sup>1</sup> DHUME F., Du travail social au travail ensemble, Editions ASH, 2001

<sup>2</sup> TOURAINE A., Pourrons-nous vivre ensemble ? Egaux et différents, Fayard, 1997

S'il n'y a pas de communication sans principe d'unité entre ceux qui communiquent, ce principe ne peut être que l'effort déployé pour unir action instrumentale et identité, ce qui est la définition du Sujet. Il n'y a pas d'autre principe universel que cet effort, que ce travail d'individuation qui constitue l'élément principal de la conscience de soi et de l'action sur soi.

L'idée de sujet s'applique lorsque le but de la société et des individus est d'être capables d'agir sur eux-mêmes, d'être acteurs de leur propre histoire et non pas seulement consommateurs et cibles de publicités. Or, on ne peut pas reconnaître son propre désir d'être un acteur sans reconnaître le droit des autres à être aussi acteurs de leur propre vie. Il s'agit de lutte et de libération ; c'est ce qui donne à la construction du Sujet la force d'un mouvement social.

Ce qui nous permet de vivre ensemble, c'est la parenté de nos efforts pour joindre action instrumentale et identité.

## 2 - Le principe démocratique

Chaque fois qu'une collectivité affirme son droit à l'autodétermination et sa capacité de prendre en main ses propres affaires, la démocratie est présente et se renforce. La démocratie a besoin d'une volonté active de libération et de la confiance en la capacité collective d'action ; on ne peut pas séparer liberté et responsabilité : la démocratie est la politique du Sujet, d'un Sujet toujours engagé dans des actions collectives de libération.

Parce que le Sujet n'est jamais triomphant, la démocratie est toujours un effort, une contestation, une volonté de réforme qui ne parvient jamais à constituer une communauté de citoyens. C'est pourquoi la priorité appartient à la libération du Sujet sur le processus politique ; ce qui veut dire que l'objectif réel de l'action démocratique n'est pas de construire une société juste, mais d'étendre les espaces de liberté et de responsabilité dans une société toujours injuste. Les mouvements sociaux ont toujours la priorité sur les institutions. Un processus démocratique n'aboutit pas à la formation d'une volonté générale mais à la reconnaissance de l'aire d'action libre de chacun.

## 3 - Ethique et Politique

Depuis que la réalité économique semble commander le monde et ses transformations, l'espace social et politique se vide ou s'affaisse, la pensée sociale est en panne. C'est à de nouvelles pratiques que doit se référer avant tout l'analyse théorique ; il s'agit de chercher ce qui résiste aussi bien à la toute-puissance des marchés qu'aux politiques communautaristes

autoritaires et de reconstruire, à partir des faits sociaux ainsi mis en lumière, une analyse générale.

#### 4 - De la Politique à l'Éthique

Partout où se révèle la volonté d'être à la fois mémoire et projet, culture et activité, le Sujet est présent, alors qu'il est absent partout où est refoulée l'émotion, occulté le passé, renforcée la discipline, celle de la raison comme celle de la loi. De plus en plus souvent est nommée Société Civile, cet espace où se forment des acteurs qui veulent être reconnus comme des Sujets ; elle se définit aujourd'hui en s'opposant à la fois aux impératifs de l'économie globalisée et à l'ordre imposé par les communautarismes. Elle est plus éthique que politique ; elle exprime une contestation menée au nom de la diversité et de la solidarité et cherche à étendre ou à renforcer la démocratie au lieu de préparer la révolution. La liberté est défendue comme la reconnaissance des droits sociaux et culturels des minorités, donc de la diversité, et du droit pour chacun d'être soi-même et de combiner ses valeurs et ses formes d'action.

Des voix nouvelles s'élèvent pour parler de la diversité menacée par l'homogénéisation culturelle, de l'exclusion sociale aggravée par un système économique qui rejette tout contrôle politique. Conscience du Sujet et conscience de la totalité concrète dont nous faisons partie constituent la base d'une nouvelle culture politique mondiale.

#### 5 - De l'Éthique à la Politique

Les institutions politiques et sociales doivent être mises au service du Sujet, seul principe capable de construire le pont nécessaire entre l'instrumentalité et l'identité : la politique est soumise à l'éthique, alors que pendant longtemps elle a voulu se constituer elle-même en éthique, en morale civique ou en défense d'un avenir radieux contre le passé.

Il s'agit d'un renversement complet de perspective, qui affecte aussi bien notre conception de la société que nos idées sur la justice, la liberté et le bonheur.

La réussite ou l'échec des projets personnels dépend surtout de la reconnaissance collective des droits subjectifs, du droit de chacun à combiner une identité culturelle avec des activités instrumentales, mais cette reconnaissance n'est possible que si la vie politique est animée par une revendication collective de liberté créatrice ; la politique sera à nouveau représentative quand elle sera dominée par ceux et celles qui appellent individus et collectivités à s'affirmer comme Sujets libres, capables d'unir et de transformer l'univers de l'économie et celui des cultures.

**C'est sur ces fondements** que je veux situer mon intervention et ma réflexion. La Politique de la Ville et le Développement Social Global sont au coeur des nouvelles pratiques des Politiques d'Action Sociale; ces politiques veulent répondre à une situation où l'on voit des populations se marginaliser dans des quartiers où les bases morales, éthiques et politiques se sont progressivement délitées. L'exclusion est un fait réel dans cet environnement et sera au coeur de mon approche. Si l'exclusion est d'abord et avant tout une absence durable d'emploi, c'est plus largement un processus de perte de références identitaires, de relations sociales, d'appartenance à un collectif, qu'il soit professionnel, familial ou local. On ne peut pas traiter de l'exclusion sans mobiliser de plus en plus explicitement un vaste ensemble de dimensions économiques, politiques, institutionnelles, juridiques, professionnelles... L'exclusion interroge l'organisation et le fonctionnement de nos sociétés, leur état présent et le genre d'avenir qui s'y prépare, les conditions, les moyens, le prix de leur prospérité – bref, leur bien-fondé.

Pour essayer de relever le défi de l'exclusion sociale que génère notre société, et qui s'impose avec force au niveau national mais aussi international, il s'avère urgent de redonner sens à l'exercice de la puissance publique, de resituer l'homme au centre de l'action politique et de le considérer comme acteur de son propre développement en lui permettant de participer aux actions qui le concernent.

Pour ce faire, la Politique de la Ville et le Développement Social Global peuvent être un formidable levier pour que des populations en grandes difficultés puissent développer leur potentialités et *"retrouver le droit à une histoire de vie où se réalise au moins partiellement un projet personnel et collectif"* (Alain Touraine).

Dépassée l'ère de l'assistance puis de l'insertion, l'Action Sociale aborde désormais celle du Développement Social Global. Responsables des Politiques Sociales et organisations des Régions, Départements, Villes, CAF, MSA, associations, renouvellent ainsi leur approche de la question sociale. Mais la démarche reste difficile... voire très difficile. "Faire territorial" quand l'action sociale s'intéressait jusqu'alors à des publics ciblés, avoir une approche globale et partenariale quand l'intervention s'affichait sectorisée et cloisonnée, compter avec la politique locale quand les politiques institutionnelles s'auto-justifiaient, résumer les novations que veut apporter le Développement Social Global.

**Pourtant, au plus près des populations, le cloisonnement des acteurs professionnels et des logiques institutionnelles restent un frein considérable à la réduction des difficultés que rencontrent les habitants.**

## **Situation de mon étude et de mon intervention**

La ville de Charleville-Mézières s'est engagée dans la mise en oeuvre d'un programme de Rénovation Urbaine pour 3 quartiers inscrits en ZUS (Zone Urbaine Sensible) dont le quartier Manchester où se situe mon intervention.

La plus grande partie de la population présente sur ce quartier se caractérise par son ancrage dans une situation de grande fragilité économique, sociale et culturelle. Elle est dans une disposition de "disqualification sociale" qui provoque un état de dépendance aux politiques publiques depuis de nombreuses années.

Sur ce quartier, avec l'équipe Daune-Métis (architecte urbaniste et sociologue) dont Mme Josette Faidit (Bureau d'Etudes en Sociologie Urbaine – METIS), ma tutrice de stage, j'ai participé à l'élaboration d'un diagnostic social – avec l'étude des pratiques sociales et des Politiques Publiques – ainsi qu'à l'élaboration des "Axes Stratégiques d'un Projet de Territoire sur son versant social".

Pour le diagnostic social, j'ai participé à la rédaction de guides d'entretiens (voir annexe3) concernant la rencontre avec :

- les habitants
- les associations
- les professionnels

Ces premières investigations ont permis d'étudier la dynamique sociale du quartier :

- les caractéristiques de la population
- l'organisation des relations sociales
- les modalités de la mise en oeuvre des politiques publiques et leur impact sur la vie des habitants.

J'ai conduit une partie des entretiens. Ce travail d'entretien a été complété par l'analyse des documents statistiques de l'INSEE et de la CAF concernant la population.

De plus, avec d'autres membres de l'équipe, j'ai effectué des temps d'observation du quartier à divers moments de la journée, en semaine et au cours du week-end pour affiner les différents modes d'investissement du quartier par ses habitants.

Pour repérer et mesurer les incidences des Politiques Publiques sur le territoire, des entretiens ont été réalisés avec des représentants et des professionnels agissant dans le cadre d'institutions, de services et d'associations chargés à divers niveaux de la mise en oeuvre de Politiques Publiques.

J'ai participé à deux réunions à titre d'observateur :

- Pour la présentation du projet de la GUP (Gestion Urbaine de Proximité)
- Lors d'une soirée-débat à l'occasion d'une présentation publique d'un film réalisé par une agence de communication avec les habitants du quartier.

Aujourd'hui, le diagnostic social est réalisé et validé par le comité de pilotage. Il a été présenté et discuté avec quelques habitants, des responsables d'associations et des acteurs professionnels. De ce groupe ont émergé les axes stratégiques du projet de territoire sur son versant social.

J'ai contribué à la rédaction de ces documents, diagnostic social et axes stratégiques.

La problématique que je vais aborder porte sur **le cloisonnement des acteurs professionnels et des logiques institutionnelles.**

D'où l'hypothèse posée : **le déficit d'articulation entre les logiques et les pratiques des différents services d'une municipalité – des institutions – des acteurs sociaux présents sur un territoire peut-être un obstacle majeur au développement d'un projet global de territoire.**

La première partie du mémoire porte sur la présentation des Politiques Publiques et le développement social global; j'aborderai entre autres, l'insertion des politiques publiques dans le développement durable; je retracerai la Politique de la Ville, ce qu'elle est réellement aujourd'hui en rappelant l'importance de la **mise en oeuvre de partenariats** et la **participation des habitants.**

La deuxième partie est consacrée à l'expérience du quartier de Manchester où sont abordés successivement les caractéristiques du quartier, la problématique, la commande de la ville, la méthodologie du bureau d'étude et les principaux éléments du diagnostic – essentiellement au niveau des pratiques sociales et des politiques publiques.

Dans la troisième partie, je développe les préconisations en ce qui concerne les axes stratégiques du projet de territoire sur son versant social; je présente par la suite une analyse critique où j'aborde successivement les enseignements que je retiens de mon expérience, l'évaluation que j'ai pu faire à ce stade ainsi que des remarques plus générales quant au décroisement des institutions et la participation des habitants.

Enfin, ce mémoire se termine par une conclusion générale relative aux enjeux et finalités d'un quartier de banlieue et par des remarques conclusives quant à la précarité et à l'exclusion.

**PARTIE I – Politiques Publiques et Développement Social Global :  
définition, élaboration, mise en oeuvre**

## **PARTIE I – Politiques Publiques et Développement Social Global : Définition, élaboration, mise en oeuvre.**

Cette première partie présente le contexte général de mon thème d'étude. Je chercherai d'abord à définir les politiques publiques et je préciserai leur insertion dans le cadre du développement durable. Je présenterai ensuite la mise en place de la politique de l'Etat à l'égard des territoires, l'émergence du développement social local ainsi que la montée inexorable de l'exclusion des personnes.

Nous verrons par la suite comment mettre en oeuvre le développement social local, le passage de l'action sociale à l'intervention sociale.

Enfin, nous aborderons la politique de la Ville et son insertion dans le développement local social, sa construction progressive, la démarche qui la sous-tend, tant au niveau de la mise en oeuvre des politiques publiques que la mobilisation des acteurs, qu'ils soient acteurs professionnels ou bien simples habitants.

Nous définirons dans ce cadre ce qu'est un véritable partenariat, garant de la réussite de la politique de la Ville.

### **1. La Politique publique: définition**

Comment peut-on définir la politique publique ? La "Politique" concerne l'ensemble des options prises par le gouvernement de l'Etat dans les domaines relevant de son autorité ; c'est une manière concertée d'agir, une stratégie. L'adjectif "public" concerne la collectivité dans son ensemble<sup>3</sup>.

La "politique publique" sera donc *"ce large corps d'idées et de valeurs au sein duquel les gouvernements prennent leurs décisions et agissent ou restent inactifs sur certains thèmes ou problèmes"*. Définition selon Stephen BROOKS dans *Public Policy in Canada*<sup>4</sup>. Examinons de plus près cette définition :

*"...large corps d'idées et de valeurs ..."* La politique publique devrait refléter les valeurs sous-jacentes de la société. L'une des principales difficultés est précisément de les identifier, surtout lorsque des valeurs non seulement différentes mais contradictoires ont cours

---

<sup>3</sup> Le Petit Larousse illustré, 2000

<sup>4</sup> [www.ns.ec.gc.ca./community/cap](http://www.ns.ec.gc.ca/community/cap)

dans divers secteurs de la société. L'élaboration d'une politique publique nécessite que l'on détermine des priorités et que l'on trouve des compromis entre les différentes valeurs.

"...prennent leurs décisions..." La politique n'est pas quelque chose d'abstrait : il s'agit de prendre des décisions pour résoudre un problème ou répondre à une question ayant une certaine importance pour la société.

"...agissent ou restent inactifs..." Une politique publique est mise en œuvre à travers certains types d'action qui peuvent prendre la forme de lois, de règlements et de programmes. La décision de ne rien faire est en soi un choix politique.

La politique publique va se décliner à tous les échelons de la société, depuis l'Etat jusqu'à la municipalité. Au sommet, c'est une fonction essentielle du gouvernement, et fondamentale pour la vie politique sociale, culturelle et économique du pays. Les groupes de citoyens, les associations, l'industrie, le monde universitaire ont, à des degrés variables, une certaine influence, des connaissances ou un intérêt en matière de politiques publiques.

Une politique publique peut devenir nécessaire pour plusieurs raisons. Le processus est parfois engagé en réponse à certains problèmes ou à certaines conditions surgissant inopinément de l'environnement interne ou externe, par exemple :

- en réponse à une crise ou une urgence,
- en réaction à des décisions prise par d'autres gouvernements ou ministères,
- en réponse à certaines inquiétudes des parties intéressées ou du public,
- pour allouer des ressources, qu'elles soient financières ou humaines.

L'intérêt public constitue un facteur important qui exerce une influence considérable sur les responsables des politiques publiques. Une question devient vraiment d'actualité et le reste lorsqu'un nombre conséquent de personnes ou de communautés sont concernées (la portée de la question), lorsque l'ampleur de l'impact est considérable (l'intensité), lorsque la question s'est posée sur une période de temps suffisamment longue (la durée).

En résumé, la politique publique est une vision assortie de buts, d'objectifs stratégiques, d'un plan de travail et d'un programme d'activités, de ressources ainsi que de dirigeants pour la mettre en application.

Si l'on considère non plus la, mais "les politiques publiques" elles seront constituées par l'ensemble des décisions interdépendantes prises par les autorités publiques relativement aux objectifs à atteindre et aux moyens d'y parvenir. L'élaboration des politiques publiques procède d'un processus complexe qui permet d'identifier les questions sociétales, de

construire le programme de politiques publiques, de rédiger et d'approuver les textes, et, une fois les politiques mises en place, d'évaluer leur impact.

## **2. Les politiques publiques et le développement durable**

La Conférence de la Terre qui s'est tenue à Rio de Janeiro en 1992, a mis en évidence le lien étroit qui existe entre les dimensions sociales, économiques et environnementales des modes de développement. Cette même rencontre a incité chaque collectivité dans le monde à mettre en œuvre un programme d'actions pour le XXI<sup>ème</sup> siècle, **l'Agenda 21**, un ensemble de recommandations concrètes, déclinées du concept de développement durable, et qui repose sur trois piliers fondateurs : l'action économique, le développement social et la gestion économe des ressources naturelles. Il s'agit d'inciter à une réflexion d'ensemble les acteurs locaux sur les objectifs du développement durable et de mettre en œuvre des programmes d'action pour le XXI<sup>ème</sup> siècle<sup>5</sup>. C'est ainsi qu'un Agenda 21 peut correspondre à une démarche novatrice et un programme d'actions concrètes en faveur d'un nouveau mode de développement territorial – le territoire pouvant être ponctuellement assimilé à la ville ; **l' Agenda 21 local** recommande que *"toutes les collectivités locales instaurent un dialogue avec les habitants, les organisations locales et les entreprises privées afin d'adopter un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité"*

Le concept de développement durable est issu d'un constat : les désordres sociaux et environnementaux majeurs au niveau de la planète. Progressivement, cette nouvelle dimension du développement a été prise en compte -mais non complètement intégrée- par les problématiques de développement territorial notamment à travers plusieurs textes législatifs récents dont la loi de solidarité et de renouvellement urbain (S.R.U.).

Le développement durable peut se définir comme *"une nouvelle problématique du développement, plus respectueuse de l'environnement, mais aussi censée satisfaire un objectif d'équité, sur un plan intra-générationnel et également de manière plus novatrice, dans une perspective inter-générationnelle et sans remettre en cause la nécessité de l'efficacité économique"*<sup>6</sup>. Le développement durable est un concept de progrès (développement) raisonné (durable). Les différentes dimensions du développement durable peuvent être représentées schématiquement par une rose des vents dont les différentes branches permettront de quantifier les dimensions sociale, économique, environnementale, équitable et

---

<sup>5</sup> GOUTTEBEL J.Y., Stratégies de développement territorial – 2<sup>ème</sup> édition, Economica, Paris 2003, p 211

<sup>6</sup> ZUINDEAU B., cité par GOUTTEBEL J.Y., p 212

viable<sup>7</sup>. Il s'agit de voir comment les politiques territoriales vont pouvoir prendre en considération ces dimensions nouvelles.

On peut admettre qu'en matière de développement durable, *"l'échelon du territoire local est, en définitive, en bonne place"*. C'est la thèse défendue par B.ZUINDEAU et à sa suite par J.Y GOUTTEBEL. Les arguments ne manquent pas. Dès la déclaration de Rio de Janeiro en 1992, il est clairement avancé que *"ce sont les collectivités locales qui conduisent, exportent et entretiennent leurs infrastructures économiques, sociales et environnementales... Elles jouent au niveau administratif le plus proche de la population, un rôle essentiel dans l'éducation, la mobilisation et la prise en compte des vues du public en faveur du développement durable"* (chapitre 28 de la déclaration de Rio).

La mobilisation du "local" dans le cadre du développement durable nécessite à la fois la cohérence dans les actions et des moyens financiers non négligeables. L'ensemble doit être "gouverné", il faut mettre l'accent sur toutes les formes de coordination horizontale et verticale de l'action publique - coordonner les relations entre les responsables politiques élus, autrement dit l'autorité, et ce qui est appelé communément la société civile. Il y a un véritable partenariat public-privé à instaurer.

En fait, l'édification du projet territorial de développement doit reposer sur des partenariats plutôt par thèmes que par types d'agents. Chaque thème suggèrera quels agents doivent être associés. On assiste à une double mutation : *"un changement institutionnel afin de construire une intercommunalité de taille pertinente (par exemple l'agglomération) et un changement de logique afin de conduire de nouvelles mailles de l'action publique pour lesquelles le qualificatif de "territoire de projet" est souvent évoqué. Il s'agit de conjuguer les territoires fonctionnels et les territoires politiques et administratifs dans une même maille, en un mot construire des territoires cohérents"*<sup>8</sup>.

Au-delà de la gouvernance, il faut aussi mettre sur pied une véritable ingénierie du projet territorial de développement. Tout projet territorial de développement comporte trois séquences : le diagnostic, l'élaboration, la mise en œuvre ; il faudra aussi procéder à l'évaluation. En clair, il va falloir d'abord prendre en compte le territoire dans sa diversité puis construire un projet sur le long terme, organiser le partenariat et les alliances avec l'extérieur, faire en sorte que la participation des acteurs s'exprime en termes d'engagement, enfin organiser le territoire pour élaborer et mettre en œuvre le projet.

---

<sup>7</sup> GOUTTEBEL J.Y., Stratégies de développement territorial – 2<sup>ème</sup> édition, Economica, Paris 2003, p 223

<sup>8</sup> GERBAUX F. et PAILLET A., cité par GOUTTEBEL J.Y., p 230

L'ingénierie du projet organise aussi les organes de pilotage du projet. En principe, les autorités publiques doivent nommer un chef de projet ; il est le responsable du projet et s'appuie sur un comité de pilotage dont il est l'animateur mais pas le président. Il suscite des groupes techniques et thématiques ; il structure les relations entre les acteurs et entre les différents comités et groupes. Le chef de projet a des qualités d'animateur, d'organisateur, de communicant en interne et en externe. Enfin, l'ingénierie du projet doit prévoir et mettre en œuvre la formation des agents du développement territorial, qui peuvent parfois être amenés à exercer de nouveaux métiers.

L'évaluation des politiques publiques en France est une pratique récente ; il s'agit d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre. Comme déjà souligné, l'évaluation apparaît comme un outil essentiel de la modernisation de l'Etat et du débat public. Le choix d'une méthode d'évaluation reste un exercice difficile. C'est en fonction du type de programme à évaluer qu'il convient d'arrêter une méthode. Le préalable aux choix de la méthode, est de bien comprendre le système "décision-moyens-actions" en reliant l'analyse des actions entreprises, la définition des objectifs apparents, la confrontation avec les volontés ou la réflexion des décideurs, la définition des objectifs réels et l'analyse des écarts constatés.

Mais si l'évaluation des politiques publiques a fait son chemin au niveau de l'Etat, les collectivités territoriales n'en sont pas au même stade d'avancement. On observe toutefois une évolution positive ces dernières années, l'évaluation des contrats de Plan Etat-Régions se trouve élargie aux contrats de ville et d'agglomération. L'évaluation de politiques publiques locales devient une "*ardente obligation*"<sup>9</sup>. L'évaluation permet de progresser au cours du déroulement du projet, d'agir en cours de route pour en retrouver, si nécessaire, les fondements.

Enfin, l'évaluation nécessite de construire des indicateurs. J. DUPUIS<sup>10</sup> a mis au point 13 indicateurs destinés à analyser le contenu d'une politique de développement local ; ils sont regroupés en 5 catégories permettant d'apprécier les solidarités communales (intercommunalité), les actions de développement et d'aménagement, l'aspect global (durable ?) de la politique de développement local, la concertation, enfin les moyens mis en œuvre au niveau local.

En résumé, s'il faut aujourd'hui penser à l'échelle planétaire, planifier à l'échelle nationale ou régionale, il faut agir à l'échelon local. Le rôle de l'Etat n'est plus ce qu'il était ; même si les

---

<sup>9</sup> GOUTTEBEL J.Y. Stratégies de développement territorial – 2<sup>ème</sup> édition, Economica, Paris 2003, p 241

<sup>10</sup> DUPUIS J., L'évaluation des politiques publiques locales, 1998- cité par GOUTTEBEL, p 244

dotations financières de l'Etat avoisinent encore 50% des ressources des collectivités locales, la décentralisation a permis de donner de réels pouvoirs aux collectivités, même si le chemin est encore long avec l'obligation de réussir la nouvelle phase aujourd'hui en cours. Les territoires locaux, décideurs et acteurs de leur développement, se trouvent au premier plan pour réussir à insuffler un développement qui devra être durable dans ses actions à long terme jugées et évaluées à l'aune des dimensions précédemment décrites (sociale, économique, environnementale, équitable et viable) grâce à des indicateurs adaptés.

### **3 - L'émergence du développement social local**

#### 3.1 Quelques repères historiques

##### 3.1.1 Les années 1950 - 1970

Le développement social local trouve ses racines dans les années 50, à une époque où la notion même de développement est mise en avant par les mouvements tiers-mondistes.

Sitôt la fin de la 2<sup>ème</sup> guerre mondiale, l'aide apportée aux pays sous-développés trouva vite ses limites, car cette aide maintenait la domination des pays du Nord sur ceux du Sud. C'est dans ce contexte que des mouvements progressistes prirent leur essor ; ils valorisaient les cultures traditionnelles et s'appuyaient sur une conception du développement *endogène* ; ils étaient portés en particulier par des leaders tel Paulo FREIRE en Amérique latine. On parlait alors beaucoup de conscientisation : *"Le processus de conscientisation désigne une dynamique collective qui conduit un ensemble d'individus vivant une situation d'oppression ou d'exclusion à devenir conscients et à s'en affranchir en désignant un projet commun"*<sup>11</sup> .

Parallèlement, à cette même époque, l'ONU se fait le promoteur du développement communautaire, inspiré directement de l'expérience des britanniques des années 40, visant à organiser des programmes d'éducation de masse dans les pays de l'empire. L'ONU enrichira ce concept et l'appliquera pour accompagner le développement des pays décolonisés et soutenir des programmes d'éducation et de soins. Cette politique est définie par l'ONU en 1965 comme *"l'ensemble de procédés par lesquels les habitants d'un pays unissent leurs efforts à ceux des pouvoirs publics en vue d'améliorer la situation économique, sociale et culturelle des collectivités... Ces processus supposent deux éléments réunis, d'une part la participation active des habitants pour améliorer leur niveau de vie et d'autre part, des services techniques fournis, en vue de favoriser et de rendre plus efficace les initiatives...."*

---

<sup>11</sup> DUMAS B. , SEGUIER M., Construire des actions collectives, 1997 – cité par CAUQUIL G., Conduire et évaluer les politiques sociales territorialisées, DUNOD, Paris, 2004, p 42

En France, c'est dans le monde rural en déclin qu'émergeront les premiers mouvements de développement local. On y voit à l'œuvre les mouvements paysans et associatifs tels que la JAC (Jeunesse Agricole Chrétienne) ; ces mouvements s'inspirent des concepts et méthodes du développement tiers-mondiste. De jeunes agriculteurs militants joueront un rôle capital à cette époque pour sortir les paysans d'une situation sans issue. Certains de ces agriculteurs militants joueront par la suite un rôle politique tel Michel DEBATISSE devenu ministre de l'Agriculture.

Le slogan le plus populaire était alors "vivre, travailler et décider au pays"; il visait la reprise en main du tissu local grâce aux populations concernées. Il s'agissait de mettre en route un processus à partir de la mobilisation et de la mise en réseau des populations et des acteurs locaux. On parlait alors de développement "autocentré" cher au Père LEBRET, l'un des premiers penseurs du développement local, et qui joua un rôle déterminant au début des années 60 pour mobiliser toute une génération de militants chrétiens engagés dans des mouvements d'action ouvrière, agricole, à la campagne comme à la ville, et qui faisaient le lien entre le développement local ici, dans leur territoire, et là-bas, dans les pays du Tiers Monde.

### 3.1.2 Les années 1970 - 2000

Entre les années 1970 et 2000, l'Etat définit progressivement sa politique des territoires ruraux et urbains ; l'Etat veut rationaliser son intervention et redistribuer les pouvoirs. Le "local" devient ainsi un espace de projet de développement et non plus un simple découpage de gestion politique et administrative. Lorsque le chômage commence à durablement s'installer, on voit apparaître des phénomènes de ségrégation urbaine, la dégradation du "bâti" ainsi que la multiplication des incidents dans les quartiers dits "ilôts sensibles". La gauche alors au pouvoir, va engager une politique qui se veut le croisement entre un mouvement descendant (une politique et un programme d'aide) et un mouvement ascendant porté par les habitants, les professionnels et les militants associatifs. Cette politique voulait se positionner dans une perspective de développement car elle s'appliquait à un territoire limité (le quartier), concernait tous les aspects de la vie des habitants (de l'économique au social), et s'appuyait sur la mobilisation des habitants et de l'ensemble des professionnels<sup>12</sup>.

A partir de 1990, la crise s'amplifie et les collectivités territoriales sont de plus en plus sollicitées. Les personnes touchées par le chômage, les décompositions familiales, les difficultés d'insertion des jeunes, viennent heurter les formes d'action sociale traditionnelles

qui montrent les limites des modes d'intervention essentiellement individuels en direction du seul public capable d'exprimer une demande. C'est ainsi que se met en place le développement social local où, les interventions d'intérêt collectif et les actions d'insertion sont mises en œuvre avec les bénéficiaires dans des procédures négociées de projet collecti

### 3.1.3 – Le phénomène de l'exclusion des personnes

C'est au cours de ces dernières décennies que se forment progressivement le phénomène et le concept de l'exclusion des personnes. D'une façon générale, lorsque l'on parle d'exclusion, on évoque quelque chose de l'ordre de la rupture du lien. Dans les années 50, on parle des individus asociaux, victimes notamment du progrès : les asociaux sont représentés comme des personnes insuffisamment douées. Dans les années 60, on conceptualise en créant des catégories autour de l'inadaptation ; pour cela on cherche ce qui n'a pas fonctionné chez ces personnes, ce qui s'est passé dans leur prime enfance ... Dans les années 70, on passe à un dispositif de gestion à travers la notion de handicap mental, physique, social. A la fin de la décennie 70, on voit apparaître les thèmes de la pauvreté, de la précarité et finalement le problème de l'exclusion<sup>13</sup>.

La question principale est centrée autour de la cohésion sociale : qu'est ce qui fait cohésion et comment redonner un sens à la fois à l'appartenance des individus et à leur identité ? N'y a-t-il pas depuis 3 décennies une transformation de la question sociale ?

- la société salariale se transforme ; les protections relatives à l'emploi salarié ne sont plus aussi stables. La flexibilité engendre ainsi de profondes modifications : il y a des moments de travail, de formation, d'innoculation ;
- le discours politique est dominé par le discours économique : les hommes politiques sont préoccupés par la compétitivité des firmes, la compétition internationale. Les récents pôles de compétitivité en sont une bonne illustration : le politique promeut l'économique afin de gagner des emplois et de dominer la concurrence internationale. Il s'agit bien de favoriser les meilleurs et donc de générer ... de l'inégalité et au bout du compte de l'exclusion.

Dans ce contexte, comment restaurer la cohésion sociale et lutter contre l'exclusion ?

---

<sup>12</sup> CAUQUIL G, Conduire et évaluer les politiques sociales territorialisées, DUNOD, Paris, 2004, p 45

<sup>13</sup> AUTES M., in KARSZ S., L'exclusion, Définir pour en finir, DUNOD, Paris, 2004, p 2

### Qui sont les exclus ?

En s'appuyant sur les travaux de S. PAUGAM<sup>14</sup>, on retient que la pauvreté est une construction sociale. La disqualification est vue comme un phénomène de désintégration sociale : quand s'affaiblissent les liens des individus avec l'emploi, la désocialisation apparaît, les individus ne sont pas intégrés, ils "tombent" dans l'action sociale, ils ont besoin d'assistance ; aujourd'hui les institutions d'assistance n'arrivent plus à faire face à l'abondance des situations créées par le chômage. Ces individus disqualifiés sont d'abord fragilisés dans leur rapport au travail, dans leurs liens sociaux, souvent familiaux ; ils deviennent des individus à risques, fragiles et précaires. Ces personnes peuvent basculer dans un second groupe, celui des assistés : elles ont renoncé d'une certaine façon à leur autonomie et vivent dans un monde intermédiaire. Le troisième groupe proposé par S. PAUGAM est constitué par les marginiaux, ceux qui ont renoncé à tout, y compris au bénéfice des institutions d'assistance : ils sont déçus, exclus, parfois drogués et/ou alcooliques.

Une autre façon de "classer" est de partir d'une étude sur l'évaluation du RMI. Il y a ceux qui sont employables à condition de faire un effort, surmonter une difficulté passagère –ceux qui doivent être pris en charge et qui relèvent de l'insertion- enfin les désespérés. Le risque de ces différentes catégories est de la légitimer et d'en faire un outil de gestion<sup>15</sup>.

L'approche de V. de GAULIJAC et I.TABOADA–LEONETTI est centrée sur les destins individuels ; ça peut arriver à tout le monde, personne n'est à l'abri, ni le cadre ni le chef d'entreprise ; la désinsertion n'a pas de marquage social préalable. Ces auteurs montrent aussi que la perte du lien social n'est pas la perte des liens sociaux, mais la perte du lien identitaire. L'exclusion est quelque chose qui touche profondément la structure identitaire des individus<sup>16</sup>. L'étude collective conduite par S. KARSZ met en avant le terme de "déliasion", on est en face de quelque chose qui se défait et qu'il faut reconstruire.

### 3.2 Comment définir le développement social local et comment peut-on le mettre en œuvre ?

Il n'existe pas de réelle définition partagée du développement social – c'est du moins la thèse défendue par G. CAUQUIL<sup>17</sup>. Le développement social se présente comme une notion variable, très dépendante des acteurs qui le mettent en œuvre, même si des références restent

---

<sup>14</sup> AUTES M., in KARSZ S., L'exclusion, Définir pour en finir, DUNOD, Paris, 2004, p 8

<sup>15</sup> AUTES M., in KARSZ S., L'exclusion, Définir pour en finir, DUNOD, Paris, 2004, p 10

<sup>16</sup> AUTES M., in KARSZ S., L'exclusion, Définir pour en finir, DUNOD, Paris, 2004, p 12

<sup>17</sup> CAUQUIL G., Conduire et évaluer les politiques sociales territorialisées, DUNOD, Paris, 2004, p 47

communes : la participation des populations, la transversalité qui croise l'action des différents acteurs, l'insistance sur la mobilisation des ressources locales.

Cette mise en œuvre du développement social se traduit par des micro-actions initiées le plus souvent par des acteurs locaux plutôt que par les collectivités territoriales; il s'agit de reconstruire, créer de nouveaux liens, répondre à l'exclusion.

En effet, les collectivités territoriales ont des difficultés pour passer d'une logique de gestion à une logique de projet, et à accompagner ces changements auprès des personnels. On constate ainsi un déficit de compétences concernant la mise en œuvre d'une démarche de projet de la part des cadres et des professionnels de ces collectivités, un manque de savoirs-faire et d'outils à propos de l'élaboration de diagnostics, la participation des habitants...

Il faut aussi mettre en avant la complexité des articulations et complémentarités à construire au plan local. Ce type de démarche ascendante oblige les institutions à se mobiliser conjointement sur le terrain alors qu'au même moment, elles doivent accroître leur propre lisibilité pour leurs électeurs ou bénéficiaires, et donc se recentrer sur leur cœur de mission.

La mise en œuvre du développement social local va donc devoir se faire dans un environnement complexe avec des acteurs multiples, publics comme privés, dont les intérêts propres ne seront pas toujours convergents pour mobiliser conjointement leurs moyens humains et financiers autour de projets concertés.

### 3.3. De l'action sociale ... à l'intervention sociale

On assiste, de l'action sociale à l'intervention sociale, à un étrange passage vers des formes de traitement de la question sociale antérieures à celles que l'Etat social avait laborieusement mises en place. Ainsi, sous couvert de la dépasser, l'insertion vient prendre la place de l'assistance, au nom des valeurs de la société du travail.

On assiste en fait, à la confrontation de 2 stratégies politiques pour traiter la question sociale. D'un côté, celle de l'Etat social, protectrice, réparatrice et assistancielle, de l'autre, celle de l'Etat libéral, qui cherche à rompre avec l'assistance au nom de la responsabilité de l'individu, mais surtout pour satisfaire aux impératifs de la compétitivité économique. Mais, faute de garder liés ensemble le programme protecteur de l'assistance républicaine et le projet d'émancipation individuelle et collective, inscrits dans l'action sociale, l'insertion prépare en douceur un programme dont la maxime pourrait être : pas d'allocation ni de secours sans contrepartie<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> AUTES M., Les paradoxes du travail social, DUNOD, Paris, 1999, p 268

Ce sont donc les stratégies politiques qui changent et se confrontent. Au front de la question sociale, les problèmes ne sont pas nouveaux. Simplement les pauvres, on dit aujourd'hui "les exclus", sont de plus en plus nombreux. Et les réponses de l'Etat social s'étiolent. C'est quand l'emploi s'affaiblit et que le chômage augmente, que l'insertion par le travail devient la seule réponse offerte...

Les compétences requises par ceux et celles qui restent confrontés à l'expression de la souffrance sociale des personnes, demeurent les mêmes.

La professionnalisation du travail social s'est déroulée sur une longue période. Les travailleurs sociaux sont parvenus, à des degrés divers selon les métiers, à réunir certains attributs qui les apparentent à un ensemble désigné sous le terme de semi-profession<sup>19</sup>. Ce statut se trouve aujourd'hui remis en question.

Dans un environnement qui change constamment, un groupe est en permanence menacé de déprofessionnalisation –un processus par lequel il peut perdre plus ou moins rapidement les caractéristiques qui le qualifiaient pour appartenir à la catégorie des professions. Les travailleurs sociaux sont depuis une trentaine d'années, confrontés à un tel phénomène. L'irruption de la nouvelle pauvreté à la fin des années 70, les dispositions politico-administratives prises pour gérer la crise, en particulier la décentralisation (1982-1983) et la diversification des politiques publiques, ont eu des conséquences sur l'existence des travailleurs sociaux comme entité professionnelle<sup>20</sup>.

Suite à la décentralisation, une grande partie des travailleurs sociaux quittent la fonction publique d'Etat pour intégrer les collectivités locales et s'inscrire dans des organisations formalisées et complexes sous l'autorité des élus. Les départements prendront progressivement le contrôle des services socio-éducatifs jugés trop indépendants. L'instance politique a cherché à recentrer les professionnels sur l'organisation et à transformer une architecture horizontale, largement aux mains de ceux-ci, en une organisation verticale d'agents inscrits dans un système bureaucratique.

Par ailleurs, dans le même temps, les acteurs issus de la société civile et politique investissent largement le champ social et réintroduisent dans le milieu un esprit militant auquel le travail social s'est longtemps opposé dans sa volonté de construire son professionnalisme en se démarquant de l'amateurisme.

---

<sup>19</sup> MONDOLFO P., Travail social et développement, DUNOD, Paris, 2001, p 2

<sup>20</sup> MONDOLFO P., Travail social et développement, DUNOD, Paris, 2001, p 4

Enfin, les politiques publiques récentes viennent encore accentuer la fin du monopole des techniciens du social.

En effet, depuis les années 80, les politiques transversales et territorialisées sont venues brouiller les cartes. Ces actions intersectorielles mises en œuvre localement pour lutter contre la marginalisation de certains territoires (politique de la ville) et contre les exclusions sociales, fait émerger de nouveaux cadres d'emploi regroupés sous le label "intervention sociale". De nouveaux métiers apparaissent dans le domaine du développement, de l'insertion et de la présence sociale<sup>21</sup>.

Le rôle des travailleurs sociaux se déplace vers une fonction plus administrative, il s'agit d'instruire des dossiers d'accès et de renouvellement des droits et des recours, de "mettre les usagers dans les bonnes cases". Dès lors, "à quoi sert l'écoute" ?

L'activité "paperassière" envahit l'action éducative; l'irruption de l'argent et la gestion budgétaire font perdre son sens à l'action éducative. La logique de l'urgence et du court terme prédomine désormais.

La déstabilisation est donc générale pour tous les métiers sociaux dans la mesure où une part importante de l'activité relationnelle se retrouve aujourd'hui absorbée par des tâches matérielles et procédurales. Ce déplacement est vécu comme une déqualification de la fonction et une perte de sens pour la mission de développement de la personne.

Le travail social est donc en phase de re-professionnalisation. C'est une véritable reconversion que font de nombreux travailleurs sociaux en direction de plusieurs grands secteurs de l'intervention sociale. Par exemple, les postes du chef de projet et de coordonateur seraient occupés par nombre de travailleurs sociaux d'origine<sup>22</sup>.

Avec le développement social des quartiers, les décisions se décentralisent sous la responsabilité directe des collectivités locales. Cette nouvelle perspective d'intervention sociale qui tente de dépasser les clivages de tous ordres et de mobiliser les différents acteurs d'un site, reçoit le renfort du travail social invité à s'impliquer dans ces dispositifs.

Si l'on prend en compte la nécessité d'ouvrir le travail social sur le monde économique et politique, on doit formuler des propositions en terme de formation intégrée. Cette formation intégrée doit inclure les différents intervenants oeuvrant dans les domaines du développement, de l'insertion, de la présence sociale, du travail social, les militants et les élus. L'objectif est de parvenir à compléter une technicité de la relation sociale par l'acquisition d'un savoir-faire permettant d'être acteur du développement. C'est la condition pour que le travail social puisse

---

<sup>21</sup> MONDOLFO P., Travail social et développement, DUNOD, Paris, 2001, p 6

<sup>22</sup> MONDOLFO P., Travail social et développement, DUNOD, Paris, 2001, p 11

s'insérer comme partenaire dans le développement territorial plus aisément sans perdre de vue ses finalités<sup>23</sup>.

L'enjeu de ces nouvelles formations concertées est de donner à chaque partenaire des compétences diversifiées, un système de valeurs et un langage commun permettant d'agir véritablement ensemble sur des projets sans avoir pour seule référence l'identification à un métier. C'est à cette condition que l'on pourra construire une véritable transversalité en décloisonnant les professions et les institutions pour une intervention sociale efficace répondant aux besoins des citoyens.

La gestion sociale dans le développement territorial appelle en effet à ce que les actions soient :

- décidées et contrôlées de plus en plus directement par l'instance politique et non pas déléguées à des professionnels relativement autonomes,
- concertées entre plusieurs institutions, plusieurs intervenants et non pas dépendantes pour chacune d'une institution qui peut ignorer les interventions des autres institutions,
- globalisées, un espace circonscrit, support d'une population dite "cible" et non pas individualisées,
- pensées dans le court ou le moyen terme avec un échéancier et non pas à trop long terme,
- médiatisées et susceptibles d'être connues d'un large public et non pas connues des seuls spécialistes.

Même si cette "opposition" apparaît caricaturale, elle indique bien les orientations liées à l'intervention sociale et les évolutions des métiers du travail social.

#### **4 – La politique de la ville et son insertion dans le développement social local**

##### **4.1 La construction progressive de la politique de la ville**

On peut situer au début des années 1970, le renversement de perspective vis-à-vis des grands ensembles, tours et barres. La classe moyenne a déserté ces logements, et s'y concentrent dorénavant des populations de plus en plus en difficulté. La mixité sociale fait place au ghetto. Le groupe interministériel HVS "Habitat et Vie Sociale", mis en place à partir de 1977, aborde la question des quartiers en y incluant une dimension sociale. Ce groupe inaugure de

---

<sup>23</sup> MONDOLFO P., Travail social et développement, DUNOD, Paris, 2001, p 198

nouvelles pratiques : transversalité de l'action publique (articulation de plusieurs ministères), participation des habitants<sup>24</sup>.

En 1981, après le fameux été chaud des Minguettes, la Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers, est créée. L'impulsion d'un nouveau mode d'intervention publique est au coeur de la procédure. Transversalité, partenariat, participation des habitants doivent faire partie du processus de requalification des quartiers.

D'autres instances sont créées pour traiter des questions de sécurité et de prévention de la délinquance.

Les lois de décentralisation, attribuant aux communes, départements et régions des compétences élargies nécessitent de revoir les relations entre les pouvoirs locaux et les prérogatives de l'Etat sur un même territoire. On voit progressivement apparaître la contractualisation pour mettre en œuvre la politique de la ville : c'est le cas des contrats DSQ (Développement Social des Quartiers). Pourtant le bilan dressé de ces contrats à la fin de la décennie 80 met en évidence leur échec, du moins pour l'un des objectifs assignés, la réintégration des quartiers dans la ville.

C'est Michel ROCARD, Premier ministre, qui nomme en 1988, le premier délégué interministériel à la Ville ; plusieurs instances sont créées. Le quartier doit être pensé dans la ville et non comme un territoire à côté de la ville ; il s'agit de refaire la ville "ensemble", lancer des programmes d'envergure, passer d'un mode de fonctionnement vertical à un mode transversal. On parle alors de développement social urbain. En 1990, un ministère de la Ville est créé dans le but de *"promouvoir l'essor de la vie sociale, économique et culturelle des villes, d'améliorer le cadre de vie urbain et d'éliminer les exclusions"*<sup>25</sup>.

Le pacte de relance pour la ville est initié en 1996 ; il va donner une nouvelle impulsion. La priorité affichée est le développement économique et l'emploi, affirmant ainsi la nécessité d'aborder globalement la problématique urbaine.

Avec le gouvernement JOSPIN et sa ministre, Martine AUBRY, en 1997, on est passé d'une logique de quartier ou de ville à une logique d'agglomération, *"le niveau pertinent pour les décisions structurantes"*. Les premiers contrats d'agglomération voient le jour. Mais si l'agglomération est un succès –80% des contrats de ville 2000-2006 signés (245 au total) sont intercommunaux - on peut s'interroger quant à leur impact ; l'agglomération reste souvent un mythe en matière de politique de la ville –c'est du moins ce que conclut le cabinet

---

<sup>24</sup> CAUGUIL G., Conduire et évaluer les politiques sociales territorialisées, DUNOD, Paris, 2004, p 50

<sup>25</sup> Décret 91-33 du 11 janvier 1991

PLURALIS dirigé par G. CAUQUIL<sup>26</sup>. Les contrats d'agglomération sont le plus souvent une juxtaposition de contrats de ville. Les ambitions affichées par le gouvernement JOSPIN (Schéma de Cohérence Territoriale, Plan Local d'Urbanisme, Grand Projet de Ville) sont contrecarrées par l'arrivée de JP RAFFARIN. La rénovation urbaine est privilégiée et les dimensions sociales sont quelque peu désinvesties. Priorité est donnée au "bâti", à la construction de logements sociaux ainsi qu'à l'aménagement des quartiers.

#### 4.2 Rôle de l'Etat et des collectivités territoriales.

Nous sommes entrés dans une phase de l'histoire où l'Etat n'est plus l'architecte unique du territoire. L'aménagement du territoire devient aussi une affaire du local. Il y a une sorte de "désétatisation" en la matière. Toutes les collectivités locales sont parties prenantes, la Région, le Département, la Ville – et aujourd'hui, l'Agglomération (Métropole).

Il est quand même paradoxal de voir l'Etat se décharger régulièrement de la gestion des projets et des charges vers les collectivités territoriales et de voir, dans le même temps, l'Etat s'impliquer dans la politique de la ville en garantissant une certaine équité sociale entre citoyens !

Il faut souligner le caractère singulier de cette tentative de combiner l'intervention de l'Etat central avec celles des collectivités territoriales, ceci dans une perspective de développement social des territoires fragilisés, en mobilisant à la fois des ressources extérieures (Etat mais aussi Europe, Région et Département) et des ressources propres (acteurs et habitants des quartiers). Pour réussir pleinement, c'est une véritable ingénierie de projet qui doit être mise en place avec formation des acteurs, tant publics que privés, opérationnels comme institutionnels.

L'Etat se positionne clairement en acteur-clé de la politique de la Ville. Celle-ci est pourtant la forme urbaine du développement social local avec cette spécificité du rôle de l'Etat, à la fois initiateur de la politique de la ville et garant de la cohésion sociale entre citoyens<sup>27</sup>.

La politique de la Ville a été en fait, l'occasion d'impulser un nouveau mode d'intervention publique : transversalité, partenariat, participation des habitants... A la mi-80, la volonté affichée par l'Etat de traiter les questions de la sécurité et de la prévention de la délinquance en ré-articulant l'intervention de chacun des acteurs concernés (préfet, élus, police, gendarmerie, bailleurs, travailleurs sociaux...) sur un même territoire a été confrontée aux logiques différentes et aux enjeux propres à chaque institution concernée. L'extension du

---

<sup>26</sup> CAUQUIL G., Conduire et évaluer les politiques sociales territorialisées, DUNOD, Paris, 2004, p 55

<sup>27</sup> CAUQUIL G., Conduire et évaluer les politiques sociales territorialisées, DUNOD, Paris, 2004, p 48

pouvoir local est venu remettre en cause les logiques anciennes. Les lois de décentralisation, attribuant aux communes, départements et régions des compétences élargies, ont demandé de repenser les modes de relation entre les pouvoirs locaux et les instruments de l'Etat sur un territoire. Les élus locaux ont occupé une part grandissante dans ces dispositifs et la contractualisation est peu à peu devenue l'un des outils privilégiés de la politique de la Ville. Les contrats DSQ (Développement Social des Quartiers) en sont une bonne illustration. Avec la création récente des Conseils Locaux de Sécurité et de Prévention de la Délinquance, l'Etat veut renforcer le pouvoir de pilotage des maires et articuler plus étroitement la politique de prévention et de sécurité avec les contrats de ville<sup>28</sup>.

Il n'en reste pas moins que les critiques sont nombreuses pour dénoncer le peu d'impact de la politique de la ville sur la réduction des inégalités entre quartiers ou territoires. Elle a malgré tout produit de nombreux changements dans les pratiques d'intervention publique même si la lourdeur administrative perdure et si les différents ministères ont encore du mal à se coordonner.

La politique de la Ville est bien l'une des actions d'envergure qui doit conforter la modernisation de l'Etat en donnant plus de cohérence et de transversalité à l'intervention publique.

#### 4.3. Remarque critique

On ne peut pas passer sous silence des critiques de fond qui doivent être prises en compte dans la réflexion. Ces critiques ont été présentées récemment dans un article du journal "L'Humanité" daté du 30 juin 2005 ; cet article – entretien avec Jean LOJKINE, sociologue et chercheur au CNRS, analyse l'abandon de la politique de la ville par nos gouvernants- Ce point de vue, certainement connoté d'un point de vue politique, n'en reste pas moins très alarmiste ; l'article s'intitule : "la notion de politique de la ville est devenue creuse".

Jean LOJKINE analyse les évolutions au cours des 50 dernières années : "il y a eu un décrochage par rapport aux tentatives de politiques urbaines qui ont été menées dans la période 1950-1970. Il existait alors une volonté de lutter contre la ségrégation sociale et urbaine....Aujourd'hui, la politique de la ville consiste à sélectionner un certain nombre de zones dites sensibles et à tenir des propos en contradiction avec la réalité des financements et des engagements réels de l'Etat". Jean LOJKINE critique la politique de réduction des budgets publics qui prévaut depuis le début des années 80. "On est passé des politiques

urbaines à la politique de la ville, puis à la politique des quartiers sensibles... On nous dit qu'on va trouver quelques crédits pour la Courneuve. Et pour tous les autres" ? C'est dire l'absence de véritable projet politique pour la ville.

#### 4.4. Une démarche qui doit s'appuyer à la fois sur une mobilisation des politiques publiques et des acteurs locaux.

Les appréciations diverses de la politique de la Ville ne doivent pas masquer un enjeu essentiel : tout mettre en œuvre pour que la politique de la ville vienne apporter sa valeur ajoutée à l'action publique dans les quartiers en difficulté.

Il s'agit aujourd'hui d'évaluer les effets de la politique de la ville, au-delà des méthodes et de l'organisation des partenariats. Cette évaluation doit aussi prendre en compte les modalités de l'intervention publique dans ses aspects de cohérence, de décloisonnement et de transversalité ; elle doit aussi évaluer les pratiques des acteurs locaux en ce qui concerne les partenariats, les rapprochements culturels entre autres.

L'expérience d'évaluation conduite par le cabinet Pluralis animé par G. CAUQUIL, permet d'avancer que l'un des principaux bénéficiaires de la politique de la Ville, concerne le décloisonnement des cultures et des pratiques professionnelles, autant qu'institutionnelles... La politique de la Ville serait donc bien un vecteur de renouveau du management de l'action publique au niveau local.

En résumé, on peut avancer que le développement social local, comme la politique de la ville, constituent une véritable révolution tant dans le champ de l'intervention sociale que de l'action publique. Accepter de sortir de sa logique professionnelle ou institutionnelle pour agir collectivement en co-responsabilité territoriale, associer les habitants non plus comme destinataires mais comme acteurs de l'action publique ... voilà autant de défis posés aux institutions en charge de la cohésion sociale.

G. CAUQUIL propose trois évolutions majeures :

- Faire évoluer les pratiques et les cultures professionnelles
- Mettre en cohérence l'action des pouvoirs publics sur un même territoire
- Passer d'une logique de guichet à une dynamique de projet territorial<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> CAUQUIL G., Conduire et évaluer les politiques sociales territorialisées, DUNOD, Paris, 2004, p 52

<sup>29</sup> CAUQUIL G., Conduire et évaluer les politiques sociales territorialisées, DUNOD, Paris, 2004, p. 59

L'idée de partenariat a envahi le champ social ; mais que sous-tend ce vocable devenu incontournable pour mettre en oeuvre la politique de la Ville et aborder les problèmes sociaux dans leur complexité ? Et que signifie la participation des habitants ?

C'est sur ces deux pierres d'angle que je terminerai le positionnement de mon étude.

#### 4.4.1 – Le Partenariat – tentative de définition

En se référant à F. Dhume<sup>30</sup>, on peut avancer les éléments suivants :

- le dictionnaire critique de l'action sociale donne du partenariat la définition suivante : *"un rapport complémentaire et équitable entre deux parties différentes par leur nature, leur mission, leurs activités, leurs ressources et leur mode de fonctionnement. Dans ce rapport, les deux parties ont des contributions mutuelles différentes mais jugées essentielles. Le partenariat est donc fondé sur un respect et une reconnaissance mutuelle des contributions et des parties impliquées dans un rapport d'interdépendance. De plus, le partenariat laisse place à des espaces de négociations, où les parties peuvent définir leur projet commun"*.

- Pour C.LANDRY<sup>31</sup>, *"dans sa forme la plus accomplie et de façon générale..., le partenariat résulte d'une entente réciproque entre des parties qui, de façon volontaire et égalitaire, partagent un objectif commun et le réalisent en utilisant de façon convergente leurs ressources respectives"*.

- Pour Jean-Marie BESSE<sup>32</sup>, le partenariat entre institutions suppose tout à la fois le constat de problèmes communs, le diagnostic de l'intérêt d'une action concertée, la définition d'objets cadrés dans le temps, la répartition claire des zones d'intervention et de responsabilités de chacun, des modalités de régulation de l'action en cours, le souci d'établir des procédures d'évaluation de l'action selon des critères acceptés par chacun des partenaires.

On voit dans ces essais de définitions que les conditions minimales sont déjà plurielles, et en elles-mêmes complexes. Du point de vue des formes de coopération, ces définitions peuvent éventuellement relever d'approches différentes. Du point de vue de la définition du partenariat, elles se complètent et s'éclairent l'une l'autre, sans qu'aucune ne fournisse toutes les clés de lecture. Chaque approche privilégie certaines dimensions du partenariat. Ainsi, la

---

<sup>30</sup> DHUME F., Du travail social au travail ensemble, Edition ASH, 2001

<sup>31</sup> LANDRY C. et SERRE F., Ecole et entreprise, vers quel partenariat ?, Université Québec, 1994 – cité par DHUME F., 2001, p. 107

<sup>32</sup> BESSE J.M., in E. BAUTIER – cité par DHUME F., 2001, p.107

définition proposée par J.M. BESSE souligne sans le nommer un élément qui structure le partenariat, mais qui n'apparaît guère dans les autres approches: la démarche de projet.

De manière synthétique, F. DHUME<sup>33</sup> propose la définition suivante : *"le partenariat est une méthode d'action coopérative fondée sur un engagement libre, mutuel et contractuel d'acteurs différents mais égaux, qui constituent un acteur collectif dans la perspective d'un changement des modalités de l'action – faire autrement ou faire mieux – sur un objet commun – de par sa complexité et/ou le fait qu'il transcende le cadre d'action de chacun des acteurs - , et élaborent à cette fin un cadre d'action adapté au projet qui les rassemble, pour agir ensemble à partir de ce cadre"*.

Les principes structurants de cette dernière définition peuvent se résumer à:

- ceux qui ont trait au sens de la démarche collective,
  - ceux qui portent sur la place des acteurs dans le partenariat,
  - ceux qui relèvent de l'action en partenariat.
- 
- le sens de la démarche collective
    - Une action collective comme support d'une communauté d'intérêt. Le partenariat est un outil (démarche méthodologique) au service d'une action engageant plusieurs acteurs.
    - Cette action est collective dans le sens où elle engage des acteurs différents qui partagent *a minima* un intérêt commun pour l'action et s'accordent sur ses objectifs et sur le sens de l'action (valeurs). Le collectif a donc ici un sens – et un caractère de nécessité – pour l'action.
    - L'engagement sur une base libre et contractuelle. C'est d'abord le choix de coopérer, à l'égard duquel les logiques d'obligation ou d'injonction au partenariat sont un non-sens. L'engagement est libre et contractuel, et un partenariat n'existe que par rapport au sens du contrat, aux objectifs qui sont assignés par un collectif à la démarche coopérative.
    - Un engagement mutuel. La dimension mutuelle dans le partenariat se traduit par le fait que l'objet qui rassemble et le projet qui engage la responsabilité de tous se construisent, certes, par l'apport et l'engagement de chacun, mais de manière ni strictement égale ni directe. Ces contributions servent le collectif et son projet, et non directement les autres avec lesquels l'on s'engage.
    - Le partage d'une responsabilité collective. L'engagement des différents acteurs dépasse la seule réalisation d'une action commune.

---

<sup>33</sup> DHUME F., Du travail social au travail ensemble, Edition ASH, 2001 p.108

Il s'agit d'agir ensemble, quasiment "de A à Z", sans pour autant que chacun fasse la même chose. On est dans une logique de complémentarité<sup>34</sup>.

- La place des acteurs dans le partenariat

- L'égalité de statut des partenaires. Le partenariat peut être associé à une forme de contractualisation dans un cadre spécifique. Cela signifie que chaque partie doit avoir la capacité de contractualiser par la voie d'une représentation légitime. Ce qui importe, c'est l'égalité de statuts à l'intérieur de ce cadre spécifique, ce qui n'empêche donc pas des acteurs qui ont à l'extérieur de ce cadre des rapports inégaux de devenir partenaires.
- Des acteurs qui restent différents. Les acteurs qui se retrouvent au sein d'un partenariat sont forcément différents. Le cadre et le projet construits sont le résultat de l'expression des différences des acteurs du collectif et de la prise en compte d'une réalité complexe et multiforme. C'est la raison pour laquelle aucun acteur ne doit se "dissoudre" dans le collectif; il doit conserver ce qui fait sa spécificité afin d'en faire profiter le collectif. Le collectif est l'espace issu d'une recherche de convergences qui respecte les différences.
- Une régulation par le conflit – conflit au sens de désaccord exprimé qui génère une tension. Cette perspective induit l'expression des différences et la régulation du groupe par le conflit (rapport de forces). L'aboutissement du conflit, du point de vue du collectif, n'est pas la neutralisation des forces, mais un double mouvement d'apprentissage par le collectif: celui de l'émergence d'une culture commune en même temps que celui de respect des différences. On ne saurait confondre le conflit (rapport de forces) avec la violence issue de la recherche de domination (rapport de puissance). Le collectif, pour un partenariat, est donc un espace de conflictualité parce qu'il est le lieu où vont se négocier des logiques non convergentes *a priori*.
- La naissance d'un acteur collectif. Alors que le collectif d'acteurs additionnerait des acteurs différents, **l'acteur collectif correspond à l'émergence d'un nouvel acteur, issue de la rencontre d'acteurs différents pour et par un objet qui les transcende et un projet qui les rassemble**<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> DHUME F., Du travail social au travail ensemble, Edition ASH, 2001 p.110

<sup>35</sup> DHUME F., Du travail social au travail ensemble, Edition ASH, 2001, p.112

- Le sens de l'action en partenariat

- Un cadre spécifique avec ses propres règles. La structuration d'un acteur collectif est en lien avec l'émergence d'un nouveau cadre pour l'action. Le collectif doit définir et construire ce cadre qui lui permettra de travailler. C'est à dire qu'il doit élaborer, outre l'organisation, les méthodes et les outils, les règles propres au cadre qu'il se définit.
- Une démarche de projet pour la cohérence de l'action. Le partenariat n'a de validité que par rapport à un objet et un projet donnés. Le projet structure l'action en partenariat puisque ce dernier n'existe que sur la base d'une idée à mettre collectivement en oeuvre. Du point de vue du partenariat, le projet est une condition fondatrice du collectif, mais en même temps un outil structurant la démarche du collectif pour tenter de réunir les conditions de réussite de l'action.
- Une logique de changement externalisée. Le partenariat n'a de sens que par rapport à une volonté de changement des manières de faire pour adapter le plus possible l'action au sens et au contexte de complexité. Il s'agit de changer le contexte et les moyens de l'action, au regard du sens que l'on projette. Le partenariat est par essence un outil externe. Il conduit différents services à externaliser des fonctions dans un cadre collectif. Dans ce sens, il faut être conscient que le partenariat n'est pas un outil au service du changement institutionnel, même s'il a sans aucun doute des conséquences directes ou indirectes sur l'institution et son fonctionnement. **Il est un outil pour le changement des pratiques**<sup>36</sup>.

#### 4.4.2 – La participation des habitants<sup>37</sup>

La Politique de la ville pose la question de la participation des habitants dans le cadre des actions de proximité. Participer suppose de trouver un intérêt à l'intérêt général et implique de se percevoir citoyen trouvant un sens dans les relations sociales et dans les sentiments que l'on éprouve envers son cadre d'habitat et son environnement.

L'organisation de processus participatifs est complexe car elle interroge les modes et les conduites d'appropriation par la population de questions qui concernent la vie quotidienne, les relations à son cadre de vie mais aussi les formes d'appartenance et de socialisation liées au travail, à l'éducation, à l'espace public.

---

<sup>36</sup>DHUME F., Du travail social au travail ensemble, Edition ASH, 2001, p.113

<sup>37</sup> FAIDIT J., La participation des habitants: Pourquoi faire ?, Document METIS, 2004, 6 pages

La participation des habitants se trouve plus souvent posée en terme d'implication des habitants dans la territorialisation des Politiques Publiques, qu'en terme de collaboration entre habitants et institutions ou en terme de participation à la décision.

Le fait de pouvoir et de vouloir prendre part à la vie de la cité dépend de l'image que l'on a de sa place et de la reconnaissance que l'on imagine pouvoir en recevoir en retour et donc de la confiance que l'on peut ressentir envers les institutions (et organisations publiques) ou leurs représentants.

La plupart des démarches engagées aujourd'hui dans le cadre de la Politique de la Ville comportent le risque de limiter la participation des habitants à un processus technique. Par conséquent, les modes de constitution des instances de concertation et la place qu'elles font à la constitution même d'un processus d'échanges, restent déterminants dans l'usage et l'appropriation que peuvent en faire les habitants.

#### 4.4.2.1 Consultation ? Concertation ? Participation ?

Très fréquemment ces trois termes sont utilisés de manière indifférenciée aussitôt que l'on sollicite l'avis des habitants sur une question qui les concerne. Or, avant même de mettre en oeuvre des dispositifs d'échanges avec les habitants; il est nécessaire de clarifier ce qu'on en attend.

- La consultation. Consulter les habitants c'est leur **demander un avis sur une question précise**, sur des propositions énoncées.
- La concertation. Il s'agit, grâce à des échanges d'idées, **de préparer ensemble un projet**, de s'entendre pour agir, d'être d'accord sur une attitude commune. Dans le cas de la concertation on vise un objectif selon lequel "l'union fait la force" et chacun doit tenir sa place, on met donc l'accent sur la complémentarité, l'efficacité. Cette manière de faire est courante dans la Politique de la Ville mais c'est le pouvoir qui valide ou invalide le travail issu de la concertation, c'est le pouvoir qui décide seul en fonction de sa légitimité.
- La participation. Il s'agit d'amener les habitants à prendre part, à jouer un rôle actif, à **s'associer aux institutions et aux organisations en apportant une contribution à un projet collectif**. Il s'agit d'une contribution citoyenne à tous les niveaux : détermination des objectifs, élaboration du programme d'action, suivi, évaluation... La participation des habitants est un véritable processus de démocratie participative qui marque l'engagement des habitants au côté des institutions et organisations publiques.

#### 4.4.2.2 – Les fondements de la participation des habitants

##### \* Un peu d'histoire :

**1977** : Le groupe interministériel "Habitat Vie Sociale" propose une démarche intitulée "animation sociale concertée" : il faut animer les habitants afin de les amener à entrer dans des structures et dans les processus de concertation destinés à associer les partenaires locaux à la production des projets de réhabilitation du cadre bâti et de la vie sociale (opérations HVS).

**1981** : Le rapport Dubedout préconise "de faire des habitants les acteurs du changement".

**1982** : Le DSQ (Développement Social des Quartiers) rend la participation des habitants obligatoire : les acteurs institutionnels doivent démontrer qu'elle a bien eu lieu et qu'elle a correctement fonctionné sous peine de se voir refuser l'acceptation des dossiers et l'attribution des crédits.

**1990** : On voit se généraliser le terme de citoyenneté qui renvoie à la notion de démocratie. La définition de la citoyenneté étant : "être citoyen, c'est se sentir en capacité d'agir et de peser efficacement sur les mécanismes de décisions concernant son destin individuel et collectif".

##### \* Les différents positionnements

Les Politiques Publiques sont souvent vaines si les habitants des territoires intéressés ne sont pas associés aux projets qui les concernent. Chaque communauté est particulière et doit participer à la construction de son avenir: c'est le sens du concept de projet de territoire conçu en partenariat par tous les acteurs locaux dont les habitants. Le développement est global, il résulte de la synthèse dynamique entre toutes les logiques sectorielles. Le projet global opère la mise en relation et en cohérence entre de nombreux projets sectoriels conçus avec la participation des habitants.

La présence des habitants citoyens est nécessaire d'une part pour cerner au mieux une demande sociale dont ils sont les premiers porteurs, et d'autre part pour assurer une meilleure adéquation entre la demande et la réponse.

La participation citoyenne des habitants peut être lue de deux façons complémentaires :

- soit, on la considère comme une nouvelle méthode de management pour rendre l'action publique plus performante : de nombreux exemples montrent que le vandalisme ultérieur est nettement moins important quand les habitants ont participé d'une manière ou d'une autre à la conception ou à la réalisation d'une action.
- soit, on la considère comme une volonté démocratique, comme la mise en oeuvre d'une morale publique qui estime que les intéressés doivent absolument participer aux

services publics qui leur sont destinés. La participation citoyenne des habitants peut aussi être considérée par les politiques comme une autre manière de faire de la politique.

\* La réglementation

Plusieurs textes cadrent la participation des habitants :

– concernant l'association des habitants aux procédures politiques de la ville:

**Arrêté interministériel du 3 mars 1977:** souligne la nécessité d'associer les habitants.

**Loi du 14 novembre 1996:** mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville.

– concernant la participation des habitants et la démocratie locale:

**Loi du 6 février 1992** sur l'Administration Territoriale de la République (ATR): prévoit l'organisation d'une consultation locale; elle affirme le droit des habitants d'une commune "à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent".

**La loi de mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville** modifie (art.39) les comités consultatifs institués par la loi du 6 février 1992; il s'agit de donner à ces comités un pouvoir consultatif sur les questions intéressant les services publics et équipements de proximité.

**Loi du 27 février 2002** relative à la démocratie de proximité : "a pour objet premier l'approfondissement de la démocratie locale, par le développement de la démocratie participative d'une part, qui permet aux habitants d'être mieux associés à la vie locale et, d'autre part, par le renforcement de la démocratie représentative, afin de fournir aux élus locaux de meilleures conditions d'exercice de leurs mandats".

#### 4.4.2.3 Les conditions de la mobilisation des habitants

Il n'existe pas de modèle idéal de participation des habitants. Pour engager des actions requérant la participation des habitants, les initiateurs doivent remplir des préalables indispensables:

– L'information: les habitants ne peuvent répondre à l'offre de participation que s'ils sont bien informés de la nature des problèmes et de l'importance des enjeux,

– La définition de l'objet et des objectifs à atteindre : il faut que l'objet à construire collectivement soit clairement et collectivement identifié, précis et concret: par exemple la conception d'un équipement, l'aménagement d'un espace, la réorganisation d'un service de proximité.

– Se donner les moyens de mieux connaître et de mieux utiliser les potentialités et les ressources locales: les habitants sont à considérer comme "des personnes ressources pour des politiques locales".

– Rechercher les thèmes qui fédèrent les habitants et les acteurs institutionnels

- Rechercher les méthodes les plus appropriées pour interpeler les habitants
- Repérer les points névralgiques sur lesquels il est important d'intervenir en priorité, les menaces, les rumeurs qui risquent de provoquer des explosions
- Préciser, identifier et annoncer les contraintes qui s'imposent à tous les membres du groupe de travail et par conséquent ce qui ne peut être négociable : contraintes budgétaires, éléments liés à la sécurité, par exemple.
- Préciser les limites de la participation du point de vue des institutions et des organisations: qu'est ce qui peut faire l'objet d'une négociation ?
- Préciser les "règles du jeu" : les méthodes et les rythmes de travail
- Identifier et nommer des relais.

-:-:-:-:-

Cette présentation du contexte général sociétal dans lequel se trouve insérée aujourd'hui la politique de la Ville avec toutes ses composantes – Politiques Publiques, acteurs professionnels et habitants oeuvrant dans un partenariat dynamique et constructif – me permet d'aborder l'expérience concrète que j'ai vécue au cours de mon stage, "l'expérience du quartier de Manchester", à Charleville-Mèzière, objet de la deuxième partie de mon mémoire.

## **PARTIE II – L'expérience du quartier de Manchester**

## Partie II : L'expérience du Quartier de Manchester

La ville de MEZIERES a longtemps été ceinte de remparts ; ces fortifications jugées inefficaces ont été détruites à la fin des années 1880. On lotit alors les jardins et les anciennes zones maraîchères situées entre les deux villes, Charleville et Mézières. L'après première guerre mondiale voit entre autres, la création de l'élégante cité ouvrière de la Macérienne, à proximité immédiate de l'usine, et le développement de la cité-jardin dite de MANCHESTER. Ce nom rappelle que la filleule ardennaise a pour marraine la ville anglaise de MANCHESTER qui finance en 1920 la construction de 125 maisons ouvrières, après avoir collecté des fonds suite à une souscription.

Après la seconde guerre mondiale et l'explosion urbaine conjointe d'une croissance économique sans précédent, les organismes HLM du Département (Office Départemental et Espace Habitat) ont construit de grands ensembles dans ces quartiers dépourvus d'immeubles collectifs. Il s'agissait de faire face à la croissance de l'emploi industriel dans l'agglomération et de loger les nouveaux arrivants attirés par l'expansion.

L'urbanisation du quartier s'est faite progressivement, l'Office construisit d'abord les P.S.R.<sup>38</sup> – P.L.R.<sup>39</sup>, puis les LOPOFA<sup>40</sup> et les H.L.M.O.<sup>41</sup>, Espace Habitat venant plus tardivement à la fin des années 60 et au début des années 70 avec des immeubles de qualité améliorée.

### 1 - Caractéristiques du quartier

#### • Patrimoine locatif

Le quartier de Manchester (ZUS) compte 4126 habitants et rassemble 1639 logements (RGP 99<sup>42</sup>).

<sup>38</sup> P.S.R. Programme Social de Relogement

<sup>39</sup> P.L.R. Programme à Loyer Réduit.

<sup>40</sup> LOPOFA Logements Populaires et Familiaux

<sup>41</sup> H.L.M.O. Habitations à loyer modéré ordinaire

<sup>42</sup> RGP Recensement Général de la Population

L'OPAC<sup>43</sup> des Ardennes compte 810 logements, tandis que le patrimoine locatif de la société Espace Habitat comporte 483 logements et une résidence foyer pour personnes âgées. Ces ensembles immobiliers ont été construits entre 1961 et 1977, aucune nouvelle opération n'ayant été engagée depuis cette date. Les opérations de construction d'Espace Habitat ont été réalisées concomitamment à celles de l'OPAC des Ardennes, comme sur les autres sites de la ville.

La taille moyenne des logements est beaucoup moins importante que sur les deux autres ZUS. On compte seulement 36 % de T4 et plus.

La vacance est marginale sur ce quartier.

- **Caractéristiques de l'occupation sociale**

Le quartier de Manchester a une occupation un peu moins sociale que la moyenne des trois ZUS de Charleville-Mézières.

Ses caractéristiques restent cependant celles d'une zone sensible :

- taux de chômage élevé, avec une forte progression lors de la dernière décennie : 29,3 % ; progression qui s'explique par une hausse du chômage chez les 15-24 ans (43,5 %) ;
- chômage de longue durée qui s'accroît : 68,2 % ;
- faibles revenus de la population : 67 % des familles ont un revenu inférieur à 60 % de plafonds PLUS ;
  - part des non-diplômés en baisse mais qui reste importante : 38,6 % ;
  - population fortement aidée : 65 % bénéficient d'une aide au logement ;
  - importance des familles monoparentales : 22,4 % ;
  - population jeune : 28,7 % de la population a moins de 20 ans.

- **Organisation urbaine** (voir plan en annexe 4)

Le quartier n'a jamais fait l'objet d'un plan d'aménagement d'ensemble ou d'un traitement des espaces extérieurs.

En résumé, sa trame urbaine est diversifiée et se caractérise par un pavillonnaire issu de la Loi LOUCHEUR<sup>44</sup> avec dans son prolongement, des petits collectifs issus de la reconstruction d'après guerre et prolongé lors du baby boom en 1966/1969. Seule une tour de 11 étages

---

<sup>43</sup> OPAC Office Public d'Aménagement et de Construction

<sup>44</sup> La loi LOUCHEUR de 1928 prévoit un programme de construction d'habitations bon marché (HBM) et des prêts avantageux d'accession à la propriété.

domine le quartier. A la différence des quartiers de la Houillère et de la Ronde Couture, les immeubles sont desservis par des voiries perpendiculaires les unes aux autres.

La rocade limite à l'Est le quartier de Manchester. Elle a pour principal effet dans sa traversée de Charleville-Mézières, d'enclaver le quartier de Manchester en le séparant du reste de la Ville. Les déplacements pour une population relativement peu motorisée sont rendus difficiles.

En revanche, la rocade permet un accès facile au Centre Hospitalier.

En outre, seule la route de Warcq permet de traverser le quartier pour rejoindre à l'ouest la commune de Warcq et à l'Est le centre de Charleville-Mézières, ce qui rend les déplacements difficiles.

Le stationnement pour accéder au Centre Hospitalier qui est en cours d'extension, est insuffisant et pose des difficultés. La réalisation d'un parking de grande capacité est en projet.

#### • **Equipements**

Il faut distinguer les équipements structurants à l'échelle de la Ville implantés dans le quartier ou dans sa proximité, et les équipements propres du quartier et destinés à ses habitants.

##### ✓ Equipements structurants à l'échelle de la Ville

Les équipements sanitaires :

- le Centre Hospitalier de Manchester en phase de recomposition et d'agrandissement.
- le centre de long séjour qui dépend du Centre Hospitalier.
- le centre de réadaptation fonctionnelle dépendant qui a compétence sur le Nord-Est de la France, notamment pour la rééducation des accidentés de la route.

Par ailleurs, la ville de Charleville-Mézières a signé un contrat "Ville Moyenne" à la fin des années 1970, qui a aidé à la réalisation de nombreux équipements sur l'ensemble de la ville. Le quartier de Manchester a connu une certaine amélioration de son environnement par ce contrat Ville Moyenne : aménagement de places et de voiries, transformation d'une ballastière en un plan d'eau pour la baignade, réalisation d'un terrain de grands jeux.

Néanmoins, le manque de relation physique de la plaine de jeux avec le quartier (pas de visualisation nette des accès) ne contribue pas à l'appropriation des espaces par les habitants. En outre, l'accès à l'espace de baignade est jugé dangereux. Ainsi, la plaine de jeux ne répond pas à sa vocation initiale : être un espace de loisirs pour l'ensemble du quartier.

D'autres équipements structurants ont été implantés : nombreux terrains de football, salle couverte omnisports destinée à l'entraînement des joueurs de football de l'Olympique de Charleville-Mézières, patinoire.

✓ Equipements sportifs et de loisirs de proximité

Le gymnase Maryse Bastié situé au cœur du quartier est fréquenté par les écoles et les collèges du secteur ainsi que des associations sportives.

Il manque des espaces ou aires de jeux ouverts aux habitants du quartier.

✓ Equipements sanitaires, sociaux et culturels de proximité

*Le Centre Social :*

C'est un bâtiment important construit en 1968 par la Caisse Départementale d'Allocations Familiales des Ardennes, qui avait vite diagnostiqué le quartier de Manchester comme un foyer de pauvreté et d'assistance nécessaire. Des travaux d'agrandissement des locaux ont été menés en 1988. La halte-garderie qui dépend des mêmes locaux a été agrandie en 2002. L'ensemble du bâtiment ne pose pas de difficultés aujourd'hui.

La gestion du centre social est confiée à une association depuis l'année 2000 ; l'ensemble des activités a été transféré en 2004.

*Le Point Jeunes :*

Il est installé dans une ancienne maison d'habitation pas adaptée. Un sentiment d'insécurité se développe autour de ce lieu d'animation.

*Les autres services sociaux :*

Un Club de Prévention dont les moyens ne permettent pas de répondre aux besoins du quartier.

Une présence du travail social insuffisante ; un centre médico-social qui n'est pas situé sur le quartier.

• **Commerces**

Un diagnostic commercial a été réalisé récemment par le cabinet SM Conseil :

La densité commerciale sur le quartier est très faible avec 24 cellules commerciales dont 22 en activité. La surface de vente est d'environ 1400 m<sup>2</sup>, soit une densité de 322 m<sup>2</sup> pour 1000 habitants.

Si le quartier accueille 8 % de la population carolomacérienne, il ne représente que 0,6 % de l'attractivité commerciale générée par l'agglomération.

✓ Atouts du quartier :

- peu de locaux vacants ;
- peu voire pas de fermetures sèches (sans reprise) : la continuité d'un service minimum semble assurée, en environnement concurrentiel neutre ;

- un taux de maintien des dépenses sur site très correct (19 %).

✓ Faiblesses :

- une offre commerciale extrêmement limitée en nombre, qui s'apparente à une offre de "dépannage" ;
- pas de noyau commercial bien identifiable, les commerces étant dispersés sur le quartier ;
- une offre très incomplète : plusieurs services de proximité sont absents (coiffeur, boucher, laverie, pressing, cordonnerie...) ;
- un risque de vieillissement rapide de la structure commerciale au regard des besoins de rénovation et d'entretien des points de vente ;
- une clientèle essentiellement du quartier (85 %) sans capacité d'attraction en dehors de l'immédiate proximité ;
- une très forte insatisfaction de la clientèle sur les prix et le sentiment d'insécurité ;
- une très forte emprise des hypermarchés, surtout de Carrefour.

• **Environnement**

Le potentiel d'urbanisation future projetant l'extension des quartiers existants vers l'Ouest et la constitution d'entités nouvelles au nord de la rue de Warcq est affecté par la zone inondable sur plus de la moitié.

Enserrés par le fleuve et l'urbanisation au Nord, au Sud et à l'Est, les grands espaces naturels agricoles ou boisés environnant les quartiers de Manchester constituent une vaste "réserve" de biotopes diversifiées (plan d'eau des anciennes gravières, terres agricoles, espaces boisés, jardins familiaux ...) jouxtant l'agglomération.

L'existence d'une décharge occupant la partie centrale dans la perspective de l'axe principal Nord/Sud focalise l'attention et déprécie considérablement l'attrait de ce site.

✓ Jardins familiaux

Dans le cadre de l'opération DSQ, la Ville, propriétaire de terrains cultivables non aménagés, a décidé de les diviser en parcelles pour les louer à des particuliers sous forme de jardins familiaux.

La concertation, même si elle fut parfois chaotique, a eu le mérite d'exister, tant avec les jardiniers qu'avec les intervenants sociaux. L'insertion par l'économique, par la réalisation

des travaux par des habitants du quartier, ainsi que la responsabilisation des habitants, en confiant la gestion des jardins au monde associatif, ont été recherchées.

- **Opération "Développement Social des Quartiers – DSQ"**

Le quartier de Manchester a bénéficié à la fin des années 80, d'une opération de Développement Social des Quartiers permettant la requalification d'espaces extérieurs, une réhabilitation d'une partie de l'habitat et une dynamisation de la vie associative. Le quartier en tire toujours un bénéfice avec une stabilité et une mixité sociale plus grande que dans les deux autres ZUS. Aujourd'hui, toutefois, la dynamique s'essouffle. La concentration des difficultés, dans quelques groupes qui abritent des ménages très précarisés, s'accroît.

Globalement et de manière plus accrue depuis un an, on constate une dégradation multiforme dans le quartier.

## **2 - La Problématique du quartier de Manchester**

Les ensembles résidentiels aux typologies variées qui constituent le quartier de Manchester ont été conçus successivement pour une population ouvrière connaissant le plein emploi, dont l'inscription sociale, la vie quotidienne se partageaient entre les temps de travail dans des territoires proches, et des temps de résidence dans le quartier.

Cette implantation s'est initiée sur une structure de faubourg (voie d'accès ouest à la place forte de Mézières) dans le site particulier d'une plaine alluviale d'une boucle de la Meuse. Le processus d'urbanisation a commencé par l'établissement de cités ouvrières dans l'entre-deux guerres, la production d'équipements (groupes scolaires), l'implantation de l'hôpital de l'agglomération, et des années 1950 à 1970 s'est poursuivi par l'implantation successive d'immeubles collectifs de logements sociaux, accompagnés d'une série d'équipements scolaires, sportifs...

Ce développement s'est principalement localisé au Sud de l'axe historique, sur les terrains les moins sujets aux débordements de la Meuse.

De façon plus récente, de nouvelles infrastructures ont transformé les conditions d'accès au quartier.

La création de la rocade de contournement de l'agglomération a amélioré les conditions d'accès au quartier et également induit une rupture entre le tissu "historique" de faubourg au débouché de la citadelle et le quartier de Manchester.

Le développement de l'hôpital, devenu Centre Hospitalier Départemental a créé un important enclos adossé à la Meuse et l'un des premiers employeurs de l'agglomération, redoublant d'une certaine façon la distinction entre le tissu de faubourg et le secteur d'habitat collectif.

La désindustrialisation massive qui affecte le département et l'agglomération continue à avoir d'importantes conséquences sur le quartier, avec une précarisation et une paupérisation de la population résidente, dont les effets ont été partiellement atténués par l'attention prêtée au quartier par les acteurs institutionnels et par les phases successives d'interventions autorisées par les dispositifs de la Politique de la Ville. Elles ont permis la réhabilitation partielle du patrimoine, la réalisation d'équipements sociaux, l'aménagement d'importantes zones de loisirs qui ont renforcé le rôle de certains équipements à l'échelle de l'agglomération (patrimoine, collège, parc des sports).

Toutefois, les difficultés économiques et sociales qui affectent l'agglomération continuent à avoir de fortes incidences sur le quartier, en termes de structures commerciales, de localisation d'activités, de désœuvrement.

Cela se remarque:

- dans les modes et niveaux de consommation, lisibles à la faiblesse du commerce sur le territoire,
- dans la désaffection progressive des équipements non essentiels et l'affaiblissement du tissu associatif,
- dans les pratiques quotidiennes qui sont moins marquées par une alternance entre lieu de résidence et lieu de travail, celui-ci ayant été minoré,
- dans un repli qui semble spécifier le quartier et minorer l'usage du territoire communal limitrophe.

En conséquence, les formes urbaines et architecturales de ce quartier, qui offraient lors de leur construction le cadre d'une socialité, d'un vivre ensemble pour une population très homogène, sont maintenant investies selon d'autres logiques.

Face à ces constats, la ville de Charleville-Mézières a décidé de commander une étude urbaine et sociale ainsi que la définition d'axes stratégiques de développement à un Bureau d'Etudes.

### **3 - La commande de la Ville** – (voir la présentation complète en annexe 1).

L'étude qui a été commandée par la Ville de Charleville-Mézières (Maître d'Ouvrage) et réalisée par l'équipe DAUNE METIS (Architecte Urbaniste et Sociologue) s'inscrit dans le

cadre du Programme de Rénovation Urbaine de Charleville-Mézières pour définir les conditions d'intégration du quartier de Manchester dans les dynamiques de l'agglomération et pour favoriser la mixité sociale.

A travers cette étude, il s'agit d'élaborer un projet urbain et social partagé autour de plusieurs objectifs :

- Améliorer l'habitat et son environnement
- Améliorer l'organisation urbaine du quartier
- Renforcer la présence, l'accessibilité et l'adaptabilité des services publics et équipements publics
- Redynamiser le commerce sur le quartier

Le contenu de la mission du Bureau d'Etudes se décompose en 2 phases:

1<sup>ère</sup> phase - Diagnostic stratégique

**Diagnostic** : Il s'agit de définir les problématiques urbaines et sociales de ce quartier et les enjeux du projet. Il a pour objectif d'orienter l'élaboration du projet et portera essentiellement sur la définition des attentes et des besoins, des potentialités et des disponibilités, des dysfonctionnements, des motivations et dynamismes...

**Stratégie** : Il s'agit de définir les grands choix stratégiques à court, moyen et long terme sur le quartier en réponse à ces enjeux préalablement posés.

2<sup>ème</sup> phase - Phase projet

Un plan général sera élaboré et concerté avec l'ensemble des partenaires sur la base de plans, de schémas et de notices explicatives...

Dans le champ de l'action sociale, les axes d'un projet social territorial seront élaborés : préconisations en terme d'équipements, en terme de fonctionnement, d'accessibilité des services... partenariat à mettre en place...

#### **4 - La Méthodologie du Bureau d'Etudes**

Pour répondre à l'appel d'offre et au Cahier des charges de la ville de Charleville-Mézières, l'équipe DAUNE-METIS a fait une observation préalable sur le site et a élaboré une proposition de travail que la ville a retenue.

#### 4.1 Une **première phase** de diagnostic de l'urbanité du territoire

Classiquement, le diagnostic analyse :

- la forme urbaine,
- les pratiques des résidents,
- la gestion urbaine.

L'enjeu est de décrire les problématiques urbaines et sociales et de produire une connaissance fine des pratiques du quartier de Manchester par les habitants, afin de saisir toute la complexité des usages et déplacements, d'enregistrer et de mesurer les attentes et les types de transformations attendues, afin de l'ouvrir sur les possibles du territoire, de ses hommes et de ses organisations.

L'approche sociologique globale intégrée au diagnostic, est une phase essentielle, de lecture et d'interprétation ; on distingue :

##### **\* L'étude des pratiques sociales**

Un premier temps porte sur les **pratiques des habitants**. Ce travail est conduit selon deux logiques :

- une rencontre d'un échantillon de ménages. Ces échanges permettent de travailler le parcours résidentiel, et les parcours de vie des familles. Les rapports familiaux, le rapport à l'emploi, ainsi que les rapports de voisinage, les déplacements, les pratiques des espaces, l'attente par rapport aux institutions et à la puissance publique. Une trentaine d'entretiens est un minimum nécessaire.
- un travail d'observation et de rencontres moins formelles, dans les espaces extérieurs.

Cette méthode d'investigation permet de comprendre les lignes d'investissement des espaces extérieurs, de construire une information sur les rapports entre les personnes des différents immeubles et le quartier, et/ou la ville. Ces observations sont réalisées en journée, en soirée, durant la semaine et au cours des week-ends.

##### **\* L'étude des politiques publiques**

Un second temps permet le repérage des pratiques à l'œuvre (gestion locative, gestion urbaine, régulation sociale, rôle des équipements et associations, définition des orientations globales de certains services, etc...) Des rencontres sont organisées avec les acteurs institutionnels, professionnels, et associatifs (bailleurs, gardiens, intervenants sociaux, responsables de services de l'Etat, de la Ville ou du Conseil Général, responsables associatifs etc...) à partir des questions produites au cours du premier temps de l'étude. Ces rencontres peuvent

s'organiser soit de manière individuelle, soit sous forme de séminaires thématiques regroupant des acteurs concernés. Elles n'intègrent pas les habitants.

Ce diagnostic favorise le repérage des dysfonctionnements, permet d'en analyser les causes, et, parce qu'il suscite l'exposé des points de vue de chacun, autorise la mise en œuvre d'une démarche favorisant la clarification et la compréhension partagée des contraintes, des stratégies, des responsabilités et des potentialités de chacun.

Il permet de faire émerger –du point de vue de chacun- les lignes forces à la base d'un projet de transformation et de requalification, avec l'objectif d'éviter que l'un ou l'autre des acteurs de la démarche se retrouve isolé dans son action, au regard de la dynamique ou des attentes des autres partenaires.

A l'issue de cette première phase un premier document diagnostic est rédigé; il comporte un rapport de présentation sur les pratiques des habitants, les comptes-rendus des réunions et entretiens tenus avec les acteurs institutionnels et la problématisation du territoire étudié.

Ce diagnostic ainsi que des préconisations en terme de réflexion, sont communiqués par le bureau d'étude et soumis au comité de pilotage pour validation.

Le travail d'investigations a été conduit en **deux étapes** au cours des mois d'octobre et début novembre 2004.

**La première étape** consiste à produire une connaissance la plus précise possible de la population habitant le quartier. Cette connaissance est nécessaire afin de sortir des représentations et des stigmatisations. Nous avons cherché à répondre aux questions suivantes : Qui est la population de ce quartier ? Qui la compose ? Quelles sont les aspirations, les attentes, les préoccupations des habitants ?

Après avoir effectué une analyse des documents statistiques concernant la population, nous avons rencontré plus d'une trentaine d'habitants qui ont bien voulu répondre à nos questions. Disposant d'une lettre de mission permettant de justifier de notre qualité auprès de nos interlocuteurs nous nous sommes présentés spontanément au domicile des personnes. Globalement nous avons été bien accueillis. Cependant, nous pouvons noter une différence sensible dans le niveau d'acceptation à l'entretien que nous proposons, en fonction des différents immeubles : les locataires des logements situés à Madeleine Sylvain et dans le bas de la rue Robert Bruxelles (voir plan annexe 4 \*) ont, plus souvent que les autres habitants de ce quartier, refusé de nous répondre. Le motif, lorsqu'il était

énoncé clairement, était l'inutilité de la démarche "*Ici rien ne changera jamais*" "*qu'on nous laisse vivre tranquilles*"(voir guide d'entretiens en annexe 3).

D'autres entretiens, notamment pour ce qui concerne les jeunes, ont été menés soit dans le cadre de l'espace jeunesse, soit sur les espaces extérieurs.

Afin de compléter ce recueil d'informations, nous nous sommes promenés dans le quartier à divers moments de la journée en semaine et au cours du week-end afin d'observer les différents modes d'investissement du quartier par ses habitants.

Malgré l'aspect aléatoire de la démarche, nous considérons que cet ensemble constitue un échantillon représentatif de la population du quartier par rapport aux questions qui nous intéressent, car l'indicateur selon lequel la collecte d'information est suffisante est que ces informations deviennent redondantes les unes des autres. Avant d'entrer dans le contenu de ces informations, remarquons seulement qu'elles sont devenues très rapidement redondantes, presque convenues.

***Les matériaux recueillis grâce à l'analyse des statistiques, aux entretiens et au cours des temps d'observations dans le quartier nous permettent d'élaborer une problématique du territoire en repérant l'organisation de la vie sociale dans le quartier.***

**La seconde étape** de notre travail a consisté à repérer et à mesurer les incidences des politiques publiques menées sur le territoire. Ces politiques publiques constituent l'un des repères sociaux de toute population, il nous paraît donc indispensable de les interroger.

Dans cette perspective, nous avons rencontré des représentants et des professionnels agissant dans le cadre d'institutions, de services et d'associations, chargés à divers niveaux de la mise en œuvre de politiques publiques. Nous avons également assisté à deux réunions à titre d'observateur. La première concerne la présentation du projet de la G.U.P par des élus de la ville, le responsable de la MOUS<sup>45</sup> et le bureau d'études chargé de l'enquête dans le cadre de la GUP ; la seconde est la soirée-débat avec présentation publique du film réalisé par l'agence Campana avec les habitants du quartier.

---

<sup>45</sup> MOUS : Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale

*Les éléments collectés au cours de cette seconde étape, permettent de mesurer l'impact des politiques publiques sur la dynamique sociale du quartier et la vie des habitants.*

#### **4.2. Une seconde phase :** L'élaboration d'un projet de territoire

Il s'agit dans une seconde phase, d'engager une dynamique fédérant les partenaires du programme de rénovation urbaine ainsi que l'ensemble des acteurs locaux et institutionnels à partir des lignes forces définies au cours de la phase de diagnostic, de définir les grandes orientations d'un projet social de territoire et de proposer des stratégies d'intervention visant une réponse mieux adaptée de chacune des institutions et services aux besoins repérés ainsi que d'envisager des modes de collaboration concertés.

Des thèmes de travail sont définis à partir des lignes forces repérées au cours de la première phase. Des séminaires par thème sont organisés. Ils réunissent les acteurs plus particulièrement concernés par la thématique abordée.

Cette deuxième phase se déroule en deux temps :

- un premier temps vise la mise en cohérence des acteurs à partir de deux approches :
  - ✓ la production d'une "intelligence commune" du quartier par l'analyse partagée du diagnostic.
  - ✓ l'amélioration de la connaissance mutuelle des institutions et services par la mise à jour de leurs missions, de leurs priorités et de leurs contraintes.
- un second temps vise la définition concertée des grandes orientations concernant le projet social du territoire à partir de cette connaissance partagée et l'élaboration des lignes forces du projet social de territoire.

A l'issue de cette seconde phase, un document reprenant les grandes lignes du projet social du territoire ainsi que des propositions d'organisation de la conduite des actions est communiqué par le bureau d'études au comité de pilotage pour validation.

## **5- Principaux éléments du diagnostic**

### **5.1 Population et organisation de la vie sociale: analyse de données statistiques concernant le quartier Manchester**

Ces données ont deux sources : l'enquête INSEE 1999<sup>46</sup> qui distingue le quartier en deux zones Sud et Nord, et l'analyse opérée par l'observatoire socio-démographique des quartiers. INSEE Champagne Ardennes. Allocataires CAF au 31/12/2001 qui concerne plus particulièrement la ZUS (Zone Urbaine Sensible):

5157 habitants ont été recensés au cours de l'enquête INSEE réalisée en 1999

2960 habitent Manchester Sud

2197 habitent Manchester Nord

L'analyse détaillée des données est présentée en annexe 2.

Ces éléments statistiques font apparaître :

- Une forte présence des familles nombreuses sur le quartier et son corollaire : une population jeune sur-représentée.
- De nombreuses femmes de plus de 60 ans vivant seules.
- Une part importante de familles monoparentales.
- Un taux d'activité faible et un taux de chômage particulièrement élevé. Nous avons travaillé à partir des résultats de l'enquête INSEE réalisée en 1999. Compte tenu du contexte social local et national, et en l'absence d'autres éléments, nous pensons qu'aujourd'hui cette situation s'est encore aggravée.
- Des salariés occupant majoritairement des postes à faible qualification, dont nous savons que ce sont les salariés les plus fragilisés car les premiers touchés en cas de difficulté des entreprises.

---

<sup>46</sup> Les éléments analysés sont issus du recensement réalisé par l'INSEE en 1999

Avertissement ! Ces données utilisées dans le cadre de cette analyse, sont soumises aux règles de diffusion fixées par l'INSEE et la CNIL : nous vous remercions de respecter ces consignes de transmission.

Ces données sont diffusées aux services de l'Etat et aux acteurs concernés par la politique de la ville sur leur territoire de compétences. Elles pourront être communiquées aux organismes d'études chargés de l'évaluation pour la réalisation de travaux commandés par les destinataires et relatifs au suivi et à l'évaluation de la politique de la ville. La publication de ces fiches (presse, Internet ou Extra net) est interdite.

Toute fiche communiquée doit être accompagnée de cette notice d'avertissement.

- Des bénéficiaires de minima sociaux particulièrement nombreux et anciens, particulièrement ceux qui perçoivent le RMI.
- Un nombre important de ménages dont la survie dépend des minima sociaux.

EXTRAIT D'UN ARTICLE PARU DANS " MANCHESTER HISTOIRE D'UN QUARTIER "

Décembre 1998

" le 1<sup>er</sup> février 1991, le journal l'Ardennais exposait quelques chiffres et indicateurs concernant le quartier de Manchester...

- Nombre d'habitants : environ 5500
- Taux de chômage : de 17 à 18% en 1987 avec des différences énormes allant de 63% rue R.Bruxelle à 7% à certains endroits de la rue L.Dehuz
- Population peu qualifiée : en 1982, sur 3440 personnes de plus de 15 ans, 49% n'avaient aucun diplôme et seulement 13% un CAP, 11.8% ayant d'autres diplômes.
- Des revenus faibles : du 46 au 50 rue R.Bruxelle, 74% ont moins de 5000F de revenus nets mensuels...
- 154 bénéficiaires du RMI en 1987
- Les conditions de logement sont difficiles : Dénouement, insalubrité, dégradations multiples.
- Marginalité constatée avec ses prolongements : délinquance, toxicomanie....
- Plus d'une famille sur 4 a 3 enfants et plus
- Retard scolaire : il a atteint près de 60% en CM2 en 1988/1989

*La comparaison des éléments statistiques actuels avec ceux datant d'une dizaine d'années montre l'accentuation du processus de dégradation qui marque les habitants du quartier Manchester.*

*La plus grande partie de la population présente sur ce quartier et particulièrement dans la zone Sud, se caractérise par son ancrage dans une situation de grande fragilité économique et sociale. Elle est dans une position de disqualification sociale.<sup>47</sup> Cette disqualification provoque un état de dépendance aux politiques publiques, depuis de nombreuses années<sup>48</sup> et engendre des comportements sociaux particuliers tels l'évitement, l'installation dans la marginalité, le détournement de discrédit et l'inversion du sens.*

## 5.2 - Etude des pratiques sociales

Cette première partie de l'étude nous a permis d'élaborer, en complément de l'approche statistique, une problématique du territoire en repérant l'organisation de la vie sociale dans le quartier. Comme je l'ai précisé en introduction, j'ai conduit une partie des entretiens et effectué des temps d'observation du quartier à divers moments de la journée, en semaine et au

<sup>47</sup> Au sens de Serge Paugam dans " La disqualification sociale " PUF 1991

<sup>48</sup> le diagnostic réalisé pour Manchester : " Entreprendre ensemble "

cours du week-end pour affiner les différents modes d'investissement du quartier par ses habitants.

### **5.2.1 Le rapport aux différents espaces**

#### ***Les parcours résidentiels des habitants***

Nous avons rencontré deux catégories d'habitants. Les plus nombreux vivent dans le quartier depuis de nombreuses années : 20 ans et plus. Auparavant, ils demeuraient soit dans les communes avoisinantes, soit à Charleville, soit pour les plus jeunes d'entre eux, dans ce quartier où ils sont nés et où ils ont souhaité avoir leur propre appartement lorsqu'ils ont quitté le domicile des parents. Cette ancienneté des locataires des immeubles de Manchester nous a été confirmée tant par les bailleurs que par les intervenants sociaux. De plus, ces habitants anciens sont entourés par leur famille proche. En effet, il est fréquent d'avoir, tout près de chez soi, dans le quartier, voire dans le même immeuble, un oncle, une sœur, des parents, des grands-parents etc.

L'autre catégorie de population, bien moins nombreuse, est constituée majoritairement de personnes ayant bénéficié d'un relogement dans le cadre d'opérations touchant d'autres quartiers de la ville, notamment celui de la Houillère.

#### ***L'attachement au quartier***

Le rapport au quartier est différent en fonction de l'appartenance à l'une ou l'autre de ces deux catégories.

Les premiers, habitants historiques, manifestent un sentiment puissant d'appartenance à un territoire unique. Cet attachement au quartier s'exprime, voire, se revendique. Plusieurs exemples peuvent l'illustrer : Une personne âgée, isolée, devenue handicapée, souhaite un relogement dans le quartier, elle refusera un logement ailleurs.

Une jeune mère de famille a un projet d'accession à la propriété : elle souhaite trouver un petit pavillon dans le quartier de Manchester. D'autres personnes revenues à Charleville après avoir quitté la région pour des motifs professionnels ont souhaité à nouveau habiter dans leur quartier d'origine.

Les seconds, nouvellement arrivés, se sentent identifiés à un groupe socialement dévalorisé. Ils expriment à la fois leur malaise et leur désir de se distinguer en désignant la saleté des espaces, l'insécurité qu'ils ressentent, en signalant des fauteurs de troubles. Pour exemple, ces deux ménages arrivés depuis moins de deux ans : le premier désigne une famille de turcs comme responsable de tous les maux de l'immeuble : *"je ne suis pas raciste...c'est pas parce que ce sont des turcs, mais ils sont sales et ils font du bruit, les enfants font n'importe quoi"*.

Le second dit *"Ici c'est dangereux, les jeunes attaquent les voitures... on n'est pas tranquille, on ne va pas rester ici... pourtant ce sont des petits français bien blancs, comme nous"*.

Quelle que soit la façon dont ils envisagent le quartier, tous les habitants manifestent une forte ambivalence. Il s'agit d'un lieu à part, protecteur, mais stigmatisant pour les plus anciens, insécurisant, mais qui permet de ne pas se confronter à la réprobation sociale, pour les autres. La protection dont parlent les premiers concerne davantage les difficultés de la vie quotidienne que d'éventuels actes délictueux. Le chômage, la pauvreté, les accidents de la vie sont partagés par le plus grand nombre ce qui provoque une absence de jugement. Cependant, le besoin de distinction est si fort qu'il devient nécessaire de trouver sa propre place, y compris par la discrimination, le rejet et la rumeur.

### ***Le rapport à la ville***

Les gens disent habiter Manchester avant de se dire Carolomacériens. Les jeunes filles sont celles qui vont au centre ville le plus souvent pour aller faire des emplettes ou voir des amis. La plupart des jeunes hommes que nous avons rencontrés ont dit s'y rendre peu fréquemment. Au moment de cette enquête se déroulait la fête annuelle : quelques parents y ont conduit leurs enfants et les jeunes s'y sont rendus. En dehors de ces moments forts et des déplacements rendus obligés par des rendez-vous sociaux (CCAS<sup>49</sup>, CAF<sup>50</sup>) ou médicaux, les habitants vont peu dans le centre de la commune. Les déplacements dans la ville se font plutôt vers d'autres quartiers où les habitants de Manchester ont de la famille.

Plusieurs personnes nous ont dit ne pas être allées au centre ville depuis 6 mois et plus. Questionnées, elles n'ont su nous donner de raison, si ce n'est qu'elles n'avaient rien de particulier à y faire.

### ***Le logement***

La majorité des personnes se disent satisfaites de leur logement. La plupart des appartements dans lesquels nous avons été accueillis sont propres, bien entretenus, décorés, investis.

Nous avons été surpris au cours de nos visites, de constater l'absence d'identification du logement : les noms des locataires sont souvent absents, les sonnettes sont débranchées.

Questionnées à ce sujet, les personnes disent ne pas vouloir être ennuyées par des importuns.

Cependant, certains immeubles présentent des signes de vétusté indéniables qui ont une influence sur la qualité de vie des habitants. Les nuisances exprimées le plus souvent proviennent :

- Des installations électriques (compteurs – fusibles) hors normes qui induisent

---

<sup>49</sup> C.C.A.S. Centre Communal d'Action Sociale

<sup>50</sup> CAF Caisse d'Allocations Familiales

des pannes nombreuses – d'eau chaude – de minuterie...

- D'une très mauvaise étanchéité qui entraîne beaucoup d'humidité localisée près des fenêtres et sur le mur des façades... "*On ne peut faire tenir ni peinture – ni papiers peints...*"
- De réparations effectuées régulièrement pour les mêmes pannes et qui ne durent pas. C'est le cas pour une chasse d'eau dans un appartement ; les locataires ne signalent plus la panne : "*ça ne sert à rien – on se débrouille en actionnant le robinet...*"
- Les conduits d'aération ont un circuit de communication qui relie les caves à l'appartement. Lorsque des feux de poubelles se produisent, la fumée remonte par les conduits dans les appartements...
- Les sorties de secours s'effectuent par les caves – "*c'est-à-dire qu'il faut franchir deux portes avec des clés... ce n'est pas très rassurant*"

Ces difficultés vécues au quotidien participent à renforcer un sentiment d'insécurité pour certaines personnes et un sentiment de relégation pour d'autres qui s'expriment en ces termes : "*on a le sentiment d'être parqués dans des lieux minables...*".

### ***Les espaces communs intérieurs***

Les paliers et les cages d'escalier, bénéficient d'un entretien très variable en fonction des immeubles. L'entretien de ces espaces est confié aux locataires en fonction d'un roulement de service déterminé par le bailleur. Le plus souvent, le non-respect de ce service se gère sans trop de difficultés, soit parce qu'il existe des arrangements entre locataires, soit parce que l'ensemble des locataires du palier ou de la cage d'escalier s'en moque. Dans les cas les plus extrêmes, les bailleurs interviennent pour nettoyer et facturent la prestation au locataire récalcitrant.

### ***Les espaces ouverts du quartier***

Le quartier dispose d'un environnement agréable avec la promenade et l'aire de loisirs de la Warenne, des espaces aérés permettant différents jeux pour enfants et ados. Cependant, les habitants disent ne pas fréquenter ces espaces. Les déplacements à l'intérieur du quartier sont le plus souvent utilitaires : on va chercher les enfants à l'école, on se rend dans les commerces de proximité, on rend visite à un parent ou un ami. Les bancs mis à disposition sont peu utilisés car souvent très sales. Les espaces de jeux, notamment la piste de roller située derrière l'immeuble de la rue Barillon est inutilisable pour des raisons de sécurité : le sol est jonché de verres brisés, de canettes, de papiers sales. Une mère de famille nous dit que lorsque son fils veut y aller, il se munit d'un balai afin de nettoyer les débris pour ne pas se blesser. Seuls les

terrains de pétanque semblent faire l'objet d'une utilisation régulière, notamment par l'association de boulistes.

Les lieux de rencontre de la population sont principalement les stations d'autobus, le devant des écoles au moment des entrées et sorties des élèves.

Les espaces ouverts du quartier sont considérés par nombre d'habitants comme leur appartenant. Il semble n'exister aucune différence entre l'espace privé du logement et l'espace public, lieu de rencontre de l'autre, différent. Pour preuves deux situations exemplaires :

– Le trottoir de l'immeuble situé tout en bas de la rue Robert Bruxelles est une zone apparemment destinée à la réparation de voitures. Elles y sont démontées, on teste le moteur à grands coups d'accélérateurs, on effectue des vidanges. Le trottoir ressemble d'ailleurs à s'y méprendre à celui d'un garagiste peu soigneux : flaques d'huile, petit matériel, etc... Les portes de ce même immeuble sont inexistantes : il n'existe ni barrière, ni rite de passage entre le dedans et le dehors. Pour "l'étranger" emprunter ce trottoir équivaut à pénétrer l'espace privé, de ce groupe d'habitants.

– Nous avons pu observer des personnes promenant leur chien au cours de la matinée, seulement vêtues d'une chemise de nuit et d'un gilet : là encore il n'y a aucune différenciation entre le privé, l'appartement, et l'espace public, ouvert qui nécessite de se rendre présentable.

Les espaces ouverts, particulièrement les voies de circulation, sont rendus dangereux par le comportement des conducteurs des véhicules à deux et quatre roues qui y circulent. On s'arrête en pleine voie pour discuter, dire bonjour, on fait crisser les pneus par des coups de frein intempestifs, on dépasse allègrement la vitesse autorisée. Cette vitesse, déjà excessive en journée, s'accélère encore dès la nuit tombée. Les déplacements des habitants et notamment des plus jeunes d'entre eux, en sont donc considérablement gênés et rendus dangereux.

### ***Les infrastructures et équipements publics***

Des équipements variés et de qualité sont implantés dans le quartier : la promenade de la Warenne et sa base nautique, le stade et ses multiples terrains de sport, la patinoire. Ces structures sont fréquentées principalement par les clubs de sport, et les élèves dans le cadre scolaire. Les habitants du quartier que nous avons interrogés ont majoritairement déclaré ne pas les fréquenter. Un employé de la patinoire nous transmet son inquiétude quant à la baisse de fréquentation de cet équipement. Depuis 1998, les tarifs ont été augmentés, les usagers se plaignent du coût et viennent moins. En revanche, *"les jeunes utilisent les coupons "loisirs" de la Caisse d'Allocations Familiales pour pouvoir entrer. Souvent ces jeunes ne viennent pas*

*pour patiner mais seulement pour être entre eux, ça concentre cette population, la patinoire devient un lieu de regroupement, ça fait fuir la clientèle normale ... on a organisé des soirées ouvertes à prix réduit, les participants étaient nombreux mais ils se faisaient casser leur voiture alors maintenant il y a moins de monde "*

Il nous semble que plusieurs facteurs concourent à déterminer l'usage des différents espaces par les habitants du quartier de Manchester :

- L'image négative liée au manque d'entretien des lieux de rencontres : bancs publics et espaces de jeux et de détente, tous espaces qui à l'origine devaient favoriser la rencontre des habitants à l'extérieur et permettre aux enfants et aux jeunes de sortir plaisamment du cadre confiné de l'appartement.
- L'absence de sécurité sur et à proximité des voies de circulation.
- L'absence de distinction entre l'espace public et l'espace privé

Ceci a pour effet une absence d'espace public en tant que produit permanent quotidien de l'Institution entendue au sens premier, de ce qui institue la loi sociale et symbolique. Cette absence d'espace public ne permet pas à la loi sociale de se poser. Cet état de fait produit deux dysfonctionnements graves :

- ✓ Les habitants du quartier vivent en fonction de leurs propres règles, leurs propres lois. Dans ce quartier où, nous l'avons vu, la population est particulièrement fragilisée, ceci a pour effet d'affaiblir encore davantage les plus démunis.
- ✓ Les enfants, les jeunes, ne pouvant accéder à la dimension politique et symbolique de la loi, n'ont d'autre possibilité de se construire qu'en subissant la loi de la communauté ou en créant leurs propres règles.

## **522 La place des habitants dans la vie sociale du quartier**

### ***Les enfants***

Les enfants circulent dans le quartier, accompagnés d'adultes ou de jeunes adultes. Les familles viennent chercher les élèves à la sortie des écoles pourtant toutes proches. Les parents interrogés citent spontanément la question de la sécurité liée aux véhicules pour expliquer cet encadrement, compris là davantage comme une protection, que comme un contrôle sur leurs enfants. Par ailleurs, nous avons pu observer des enfants jouant seuls devant les immeubles. Ils sont là sous la surveillance des voisins et des parents. Ces derniers n'hésitent pas à les héler depuis leur fenêtre afin qu'ils aillent rendre un service ou qu'ils rentrent chez eux. Il est à noter que les adultes du quartier n'hésitent pas à intervenir auprès

des enfants qui font des bêtises. Ces interventions semblent être le plus souvent suivies d'effets.

Les enseignants constatent chez de nombreux enfants des difficultés de concentration et d'apprentissage ainsi qu'"une souffrance qui ne s'exprime pas".

Les retards scolaires sont fréquents. LE R.A.S.E.D.<sup>51</sup> rattaché au groupe scolaire Bronnert fait état de 10 enfants ayant un retard d'un an et de 10 enfants ayant deux ans de retard avant la fin du primaire.

L'analyse de la situation des écoles primaires Bronnert et Hanot<sup>52</sup> révèle les difficultés suivantes :

- 73 % des élèves de CE2 et 95 % des élèves de CM2 sont jugés perturbateurs, chahuteurs, agités ou bavards. (Attention ! Ces chiffres sont à manier avec précaution car ils notent tout autant le comportement des élèves que le seuil de tolérance de l'enseignant à ces comportements.)
- Les difficultés d'apprentissage de la lecture concernent, selon les classes, entre 20 et 45 % des élèves.

### ***Les pré-ados***

Nous avons rencontré peu de pré-ados sur les espaces ouverts si ce n'est dans le cadre de leurs déplacements pour se rendre au collège. L'investissement des espaces ouverts par les jeunes de cette tranche d'âge prend sensiblement la même forme que celle des enfants.

Une animatrice nous dit avoir observé depuis un certain temps un repli de ces jeunes au sein de l'appartement des parents : *"Depuis 3 ans, les collégiens ont cours le mercredi matin, l'après midi, ils vont à l'UNSS, et retour à la maison... Souvent, les jeunes eux-mêmes se trouvent bien à la maison parce que des familles nombreuses se sont allégées, ils ont davantage de place, leur télé, leur console de jeux. L'été, ils sortent le soir (18 H – 20 H). Ils font un foot sur le terrain de jeux. Ils s'organisent seuls. L'hiver, ils viennent ici (au centre social). Ils font leurs devoirs avec des adultes, des recherches Internet car ils ne vont pas les uns chez les autres. Il n'y a pas de revendication, pas de contestation, pas de confrontation, cela m'inquiète... lorsque je suis confrontée aux animateurs d'autres quartiers de la ville qui s'occupent du même public, j'ai l'impression de ne pas être sur la même planète".*

Le proviseur du collège Scamaroni note que les élèves issus des écoles du quartier ont davantage de difficultés d'apprentissage et de problèmes de comportement que les autres élèves. *"Certains enfants manifestent des déséquilibres évidents, on ne sait vers qui se tourner*

---

<sup>51</sup> Réseau d'aide spécialisé aux élèves en difficulté

<sup>52</sup> source : Projet d'école Henri Bronnert 2004/2005 et projet d'école 2004/2007 groupe scolaire primaire Hanot

*pour les prendre en charge, ce qui aboutit à une psychiatrisation alors que d'autres solutions sont sûrement possibles... on exclut des enfants qui sont déjà exclus".*

### ***Les adolescents et les jeunes adultes***

Les adolescents circulent librement dans le quartier, ils vont et viennent par petits groupes de garçons et filles, ils empruntent naturellement les transports en commun et les voies de circulation du quartier. Certains, des deux sexes, vivent leurs loisirs en famille ou contrôlés par celle-ci. Ils participent à des activités organisées par les clubs sportifs.

Nous avons été surpris de constater la présence fréquente au domicile des parents de jeunes adultes de plus de 25 ans, particulièrement des jeunes hommes. L'explication donnée par les familles à cette situation n'est pas seulement économique : Un couple qui héberge ses deux fils âgés de 25 et 29 ans nous dit : *"Ils n'ont pas de femme, ici ils sont bien, ils ont tout ce qu'il faut et nous on continue de les avoir près de nous, comme ça on reste en famille... notre fille est partie, elle est mariée, c'est normal, mais ça fait drôle".*

D'autres, à l'inverse, semblent davantage livrés à eux-mêmes et "zonent" dans le quartier.

Nous avons constaté un rapport dialectique très net entre la qualité de traitement des immeubles et l'appropriation des espaces par les jeunes hommes. Plus l'espace est dégradé, plus on constate la présence des jeunes et inversement plus les jeunes investissent un espace, plus celui-ci se détériore.

Nous avons rencontré certains de ces jeunes dans le cadre du "point jeune" où ils passent leurs après-midi, encadrés par deux animateurs. Ils ont une vision du quartier très proche de celle des adultes et s'ils expriment leur "galère" ils ne semblent pas en état de révolte. Certains font du "business" ou se "débrouillent" pour gagner un peu d'argent. Tous ont manifesté une grande solidarité à l'égard des adultes, des familles pauvres du quartier en donnant de nombreux exemples. Ils disent : *"Même si t'as un boulot, c'est jamais sûr à 100%, t'as un boulot, tu prends une meuf, tu t'installes, tu fais des crédits et puis on te jette et t'as plus rien... tu fais comment pour faire manger ta femme et tes gosses... t'as que des dettes et après c'est les huissiers et on te prend tout... tu deviens un vrai clochard.. on en connaît ici des comme ça".*

La question du travail est dominante pour cette tranche d'âge, y compris pour ceux qui sont les moins en difficulté. Ce sont les premiers thèmes qu'ils abordent spontanément en intégrant les préoccupations des adultes.

D'autres jeunes sont installés, stabilisés dans le "business", l'économie parallèle. Connus de tous, ils semblent, au fond, davantage acceptés que rejetés, même si par moments quelques

adultes expriment un "ras le bol". Un nombre très faible d'habitants a évoqué spontanément avec nous un sentiment d'insécurité lié à la délinquance, le reproche le plus important fait aux jeunes étant l'utilisation abusive de leurs véhicules. En revanche, plusieurs adultes ont abordé la question des comportements déviants avec compréhension, tel ce monsieur âgé qui nous dit "*Que voulez-vous, ils n'ont rien à faire, les parents leur donnent rien, il faut bien qu'ils se débrouillent.*" Cette acception tacite de la déviance des comportements de nombreux jeunes, renvoie à ce que Vincent de Gaulejac<sup>53</sup> nomme "l'inversion du sens" "*Cette inversion du sens normatif accordé à un comportement permet de faire certaines choses réprouvées socialement tout en conservant l'estime de soi, et de résister ainsi à l'intériorisation de la stigmatisation.*" La débrouille des jeunes est ici considérée presque comme allant de soi, en tous cas comme une réponse possible, communautairement admise, à une nécessité de survie. Cette inversion de sens n'est pas sans effet sur la construction de l'identité de ces jeunes.

### ***Les adultes***

Tous les adultes que nous avons rencontrés se sont montrés accueillants. Lorsqu'on se promène dans le quartier les personnes saluent spontanément. Les personnes sollicitées au cours de nos déambulations ont, la plupart du temps, accepté de nous parler sans aucune difficulté. Nous n'avons pas observé de regroupement d'adultes autres que ceux générés par les sorties d'école où de nombreux parents, hommes et femmes, se retrouvent et discutent. Tous les habitants semblent se connaître, dans la rue, on échange des saluts, on demande des nouvelles de la famille.

Lors de nos visites au domicile des personnes, nous avons souvent mené l'entretien avec tous les membres de la famille présents à ce moment là dans l'appartement, la parole la plus forte étant souvent celle de la femme. Ces visites nous ont permis de rencontrer des femmes âgées très isolées, telle cette dame handicapée, âgée de 74 ans, qui vit seule au 4<sup>ème</sup> étage d'un immeuble. Les seules visites qu'elle reçoit sont celles de sa fille qui vit dans un immeuble proche et travaille à l'hôpital. Celle-ci s'occupe de son approvisionnement et lui monte son courrier. Cependant, ces visites ne sont pas quotidiennes, il arrive donc que cette personne âgée passe plusieurs jours sans voir quiconque et sans pouvoir relever son courrier. Le jour de notre visite, elle nous a d'ailleurs confié la clé de sa boîte aux lettres afin que nous lui rendions ce service. Cette personne vit depuis plus de 20 ans dans le quartier, elle connaît ses voisins mais ne "voisine" pas et n'est en contact avec aucun travailleur social. Elle vit une véritable situation d'abandon et de réclusion.

---

<sup>53</sup>"La lutte des Places" Vincent de Gaulejac, Isabel Taboada Léonetti Sociologie Clinique, Desclée de Brouwer 1997

### **Les relations de voisinage.**

Il semble exister des pratiques de voisinage. On voisine avec son semblable, prioritairement avec les membres de la famille présents dans le quartier et les habitants anciens, on se reçoit mutuellement, les enfants vont jouer spontanément les uns chez les autres, mais ces pratiques sont limitées à un cercle de parents et d'amis proches. Plusieurs personnes interrogées ont été dans l'impossibilité de nommer au moins une personne à laquelle elles peuvent recourir en cas de besoin ou d'urgence. S'il existe des pratiques régulières de solidarité telles les gardes réciproques d'enfants, plusieurs fois citées, cette entraide semble toutefois se limiter à un réseau déterminé : souvenons-nous de cette dame âgée, seule dans son appartement, sans aucune relation avec ses voisins, dont certains partagent la même cage d'escalier depuis de nombreuses années. Il y a quelque temps, suite à une chute, cette dame a passé plus de 48 heures, couchée à même le sol, avant que son fils ne vienne lui porter secours. Le responsable d'agence d'un des bailleurs nous signale que *"Manchester est le quartier où le risque de trouver une personne morte à son domicile après plusieurs jours, est le plus important... Il y a de nombreuses personnes âgées et les gens ne font pas attention aux autres"*.

Par ailleurs, la crainte de la rumeur, du cancan, est présente *"je ne veux pas que ma voisine vienne chez moi, après elle raconte n'importe quoi à tout le monde"* nous dit une habitante. La rumeur est d'ailleurs présente, nous en avons été témoins : une jeune femme élève seule ses enfants, ces derniers font beaucoup de bruit et gênent les autres occupants de la cage d'escalier, plusieurs d'entre eux accusent fortement la jeune femme de "mauvaise vie", voire de maltraitance envers ses enfants. Personne ne songe à alerter les services sociaux *"ça ne me regarde pas ...après c'est moi qui aurais des ennuis... et puis après tout elle est toute seule c'est pas facile, moi j'ai connu ça"* ... dit une voisine dont le discours oscille entre l'accusation et la compréhension bienveillante. On ne peut donc parler de solidarité de voisinage mais plutôt d'un repli autour du même, de celui qu'on connaît vraiment, celui sur qui on sait qu'on peut compter.

### ***Les relations interculturelles***

Des personnes d'origines culturelles diverses se côtoient quotidiennement dans le quartier. Nous avons au cours de nos entretiens, rencontré cette diversité. Nous n'avons pas recueilli de propos racistes ou discriminants concernant les personnes étrangères ou d'origine étrangère. Seuls les gens du voyage sont considérés comme coupables d'un certain nombre de désagréments par quelques habitants. Ces habitudes ancrées d'un savoir-vivre ensemble

pourraient être mises à mal si une plus grande mixité n'était pas recherchée à terme dans le peuplement de certains immeubles.

### **Le conseil de quartier**

Nous avons rencontré plusieurs membres élus du conseil de quartier. Ces personnes se sont montrées à la fois fières d'être partie prenante d'une instance de concertation mais aussi inquiètes sur le fonctionnement de cette instance. Les principales inquiétudes exprimées sont :

- Le sentiment de disposer de trop peu de temps pour véritablement mettre en œuvre des projets.
- Le regret que le quartier de Manchester soit lié dans cette démarche à celui de Saint-Julien ( zone résidentielle proche) . Il leur semble que les problèmes ne sont pas de même nature. Ils redoutent que les intérêts des habitants de Saint Julien passent avant les leurs.
- L'impression que la communication faite autour de cette instance ne touche pas les habitants du quartier et que par conséquent ils se retrouvent isolés dans les décisions qui pourraient être prises pour le quartier.

### **En conclusion de cette première partie**

Lorsque nous avons commencé notre étude, et tout au long de son déroulement, nous avons entendu trois affirmations récurrentes, énoncées tant par les habitants que par les professionnels, que ces derniers agissent ou non directement dans le quartier:

1. "Manchester est un village"
2. "Deux populations différentes cohabitent : ceux du *haut* : les bons habitants et ceux du *bas* : les habitants qui posent problème"
3. "Manchester, c'est le quart monde"

Nous avons bien évidemment pris acte de ces propos et tenté de comprendre quelles en étaient les raisons. C'est donc à partir de cette stigmatisation partagée, que nous nous proposons de conduire notre raisonnement.

### ***Manchester est un village*<sup>54</sup>**

"En<sup>55</sup> 1936 avec ses 1300 habitants, Manchester était un village isolé au milieu de la lointaine presqu'île".

---

<sup>54</sup> le quartier Manchester est désigné comme un village dès sa construction cf.l'article de J.P. Marby : la reconstruction des années 1920 dans " Manchester mémoire d'un quartier " Terres Ardennaises 1998

<sup>55</sup> Article de J.D. Joseph : Entre intérêts de la ville et attentes des habitants : naissance et vie d'un quartier dans " Manchester mémoire d'un quartier " Terres Ardennaises 1998

La notion de Village renvoie à un imaginaire paysan où tous les habitants d'un même lieu exploitent un ensemble de terres. Il s'agit d'un imaginaire idéalisé autour de la notion d'appartenance à une même communauté, une connaissance réciproque, une culture partagée, des solidarités naturelles. La notion de Village est entendue ici comme opposée à la ville. La ville est par nature ouverte à toutes les routes, la population y est diverse, on peut y être anonyme. Le village est un espace plus petit dans lequel chacun se connaît.

Ici cet imaginaire est alimenté par plusieurs éléments : la configuration des lieux : le quartier est installé dans une boucle de la Meuse, comme protégé par une barrière naturelle, les habitants se côtoient depuis longtemps, l'entraide quotidienne existe même si elle est circonscrite à un groupe d'alliés.

A Manchester, on vit "entre-soi", ce quartier est un territoire auto-centré, l'enclavement de ce site, la composition sociale, la taille des familles, les conditions économiques précaires, produisent un mode de vie autarcique qui laisse à penser que ce "bout de ville" pourrait être auto-suffisant.

Or, ce territoire fonctionne un peu comme un piège. Lorsqu'ils parlent du "Village", nos interlocuteurs font référence à une communauté qui de fait, n'existe pas. Les habitants n'agissent pas ensemble pour un bien-être commun, ils ne partagent pas une communauté de point de vue sur le monde, ils ne sont pas tous issus de la même culture. Ils sont regroupés dans ce lieu parce qu'ils ont subi et subissent encore, chacun, individuellement, les effets d'accidents de la vie. Les solidarités à l'œuvre sont des solidarités de protection, organisées autour de la défiance.

Se dire d'un village c'est tenter à la fois de rassurer l'autre, différent, à partir d'une référence commune, mais c'est aussi se rassurer soi-même, s'identifier à une communauté autre que celle des exclus.

D'ailleurs, les habitants eux-mêmes ne s'y trompent pas, qui retournent la proposition. Ainsi, ce jeune adulte, responsable d'une association : *"A Manchester, on a les défauts d'un vivre ensemble comme dans un village – on se connaît trop – et pas assez... On stigmatise – on a peur – on se renferme – on juge – on a du mal à accepter la différence... De plus en plus d'isolement – individuel – familial... Des signes inquiétants..."*

**"Deux populations différentes cohabitent : ceux du *haut* : les bons habitants et ceux du *bas* : les habitants qui posent problème".**

Cette affirmation énoncée, là encore, tant par les habitants que par les professionnels, trouve son ancrage dans au moins deux raisons objectives :

La première relève de la façon dont sont traités les immeubles collectifs les plus anciens, les immeubles du bas, soit, particulièrement Madeleine Sylvain et le bas de la rue Robert Bruxelles ont une apparence vétuste qui signale la pauvreté et le désordre : portes arrachées ou dégonnées, boîtes aux lettres inexistantes enfoncées ou absentes, présence d'encombrants etc. La seconde tient, comme nous l'a fort justement fait remarquer un professionnel, à la visibilité de chacune de ces deux parties du quartier : Le haut est ouvert, exposé aux regards des personnes qui empruntent la rue de Warcq, les trafics ne peuvent s'y dérouler sans risque d'être découverts et empêchés. A l'inverse, le bas est plus enclavé, il faut traverser le quartier pour s'y rendre. A l'abri des regards "étrangers", on y est plus tranquille.

La vision discriminante de ces espaces et de ses habitants est confortée par un peuplement plus ou moins sectorisé : ici se trouve l'immeuble des turcs, là, celui des nomades sédentarisés ; ici les personnes âgées, là les familles nombreuses.

Il nous semble que ce discours, lorsqu'il est tenu par des responsables et des professionnels, est à la fois une tentative de justification de l'inégalité de traitement de certains immeubles et l'aveu d'une impuissance à faire évoluer cette situation. La formulation d'un professionnel à ce propos est éloquente : *"Excusez mon cynisme, mais au moins on sait où sont les problèmes..."*

L'expression de cette discrimination par les habitants est d'une toute autre nature : pour se démarquer de l'image négative qui englobe le quartier et ses habitants, ces derniers développent des stratégies visant à renforcer leur distinction sociale. Parmi celles-ci, on retrouve le retournement du discrédit. Parce qu'ils ne souhaitent pas être associés, assimilés aux habitants qu'ils considèrent comme les plus visibles, les plus fragiles d'entre eux, les habitants porteurs et victimes de cette discrimination dénoncent "des coupables". Ces coupables sont désignés hors de leur milieu d'appartenance, ici, une zone particulière du quartier. Ce retournement de discrédit consiste également à dénoncer des attitudes, des paroles, des comportements anormaux. Des groupes d'habitants sont ainsi désignés comme fauteurs de troubles : la pérennisation de ce type de fonctionnement aboutit à terme, à l'émergence de groupes "boucs émissaires" tels aujourd'hui les Turcs et les Nomades qui nous ont été fréquemment désignés comme tels.

La différenciation entre les habitants du haut et les habitants du bas du quartier de Manchester est née de la nécessité pour ses habitants de se distinguer : les uns pour ne pas être assimilés à une population qu'ils jugent trop marquée, les autres afin de créer autour d'eux

une barrière de protection. Elle est aujourd'hui comme confortée par certaines pratiques institutionnelles.

### **"Manchester, c'est le quart monde"**

*"Ici, c'est la misère économique et intellectuelle"* fut l'une des toutes premières phrases que nous avons entendues, de la part d'un habitant, dès notre arrivée dans le quartier. Tout au long des entretiens elle est revenue sous des formes diverses, reprise tant par les professionnels que par les habitants, comme un leitmotiv, une tentative d'explication préventive, au jugement que nos interlocuteurs imaginaient que nous allions porter.

Il nous semble que cette antienne a plusieurs significations selon celui qui la formule :

- Pour certains responsables et professionnels, cette affirmation nous semble être la justification de la nécessité d'intervenir. Elle part de l'idée généreuse qu'une intervention urbaine et sociale sur un éventail de champs très larges peut et doit contribuer à endiguer cette misère. Pour d'autres, au contraire, elle résonne comme un aveu d'impuissance.

- Pour les habitants, elle nous semble être l'expression la plus crûe de l'intériorisation de la stigmatisation dont ils se savent l'objet. Une réponse au déshonneur. La plupart d'entre eux ont subi de plein fouet les effets de la crise et notamment une pérennisation de la condition de chômeur. Or, la population de Manchester est issue majoritairement du monde ouvrier dont elle porte encore les valeurs. Parmi celles-ci la valeur accordée au travail est essentielle: *"La crise de statut créée par le chômage et l'humiliation qui en résulte, tiennent en effet à l'identification de l'honneur au travail – l'honneur fonde le système de valeurs des sociétés et des populations pauvres - et à une perception dichotomique qui oppose au monde du travail et des travailleurs, celui des "fainéants" (terme qui revient aussi souvent que celui de diminués), sans honneur et sans dignité – d'où le sentiment du chômeur d'être exclu et méprisé"*<sup>156</sup>

Les travailleurs occupent majoritairement des postes de faible qualification et se réfèrent aux couches dominées du monde ouvrier.

Les enfants et les jeunes, tout comme les adultes, semblent avoir intériorisé une certaine fragilité, faire l'apprentissage de la disqualification sociale.

Le repli de chacun à l'intérieur du quartier, la nécessité de vivre "entre-soi" peuvent être interprétés comme autant de tentatives visant à ne pas endurer quotidiennement l'épreuve de la réprobation sociale.

## 5.3- LES POLITIQUES PUBLIQUES

Cette troisième partie de notre étude doit nous permettre de vérifier l'adéquation des moyens mis en place par la puissance publique : Etat, municipalité, bailleurs, pour améliorer les services rendus aux habitants, aux besoins exprimés par ces derniers. Mon intervention personnelle a été de participer aux réunions pour la présentation du projet GUP et à une soirée-débat avec les habitants du quartier.

### 5.3.1 Un peu d'histoire<sup>57</sup>

Anciennement dénommé "Ile de Saint Julien", le quartier de Manchester est créé pour accueillir les sinistrés de la guerre 1914/1918.

**1920**, apparaissent les premiers baraquements Avenue Manchester, ainsi que des logements en dur dans les rues Jules Raulin, Jean Rogissart et Alexandre Ribot.

**1930**, une pétition de 60 habitants exige l'application de la loi Loucheur de 1928<sup>58</sup>

*"En 1936, avec ses 1300 habitants, Manchester était un village isolé au milieu de la lointaine presqu'île"*

**1957** le conseil municipal de Charleville-Mézières évoque un quartier *"construit au coup par coup"*

**1977**, la municipalité signe un contrat de ville moyenne et organise une vaste consultation du quartier *"pour faire participer les habitants à la gestion communale et à un aménagement concerté"* mais *"Quel décalage entre les doléances reçues par le maire Jean Delautre au centre social et les réalisations. Aux problèmes urgents de vie quotidienne d'un quartier qui se dégrade, à la demande des jeunes de bonne volonté d'un local et d'un terrain, le Plan d'Occupation des Sols (POS) ignorant la crise, répond surtout par des équipements prestigieux, patinoire, plaine de jeux, salle omnisports : un pôle sportif au large dans la boucle, pour la ville. Mais le message a été reçu."*<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> La disqualification sociale Serge Paugam Quadrige PUF

<sup>57</sup> Source : Manchester mémoire d'un quartier Terres Ardennaises décembre 1998

<sup>58</sup> La loi Loucheur prévoit un programme de construction d'habitations bon marché (H.B.M.) et des prêts avantageux d'accession à la propriété

<sup>59</sup> 1977 L'Ardennais 3 et 17 août, cité par J.D. Joseph dans son article: Entre intérêts de la ville et attentes des habitants : naissance et vie d'un quartier dans " Manchester mémoire d'un quartier " Terres Ardennaises 1998

**Au cours des années 1980**, le quartier Manchester interpelle les institutions : un taux de chômage élevé, un habitat qui se dégrade, une population qui se paupérise sont autant de signaux qui alertent la puissance publique.

**1989**, "*Manchester passe en urgence pour 4 ans*"<sup>60</sup> c'est la mise en place du dispositif D.S.Q. La réhabilitation de l'habitat, les dispositifs de lutte contre l'échec scolaire, la création d'équipements spécifiques, la création d'un journal de liaison donnent une bouffée d'air au quartier.

**1994**, Mise en place du Contrat de Ville, toujours à l'œuvre aujourd'hui.

De tous temps, le quartier Manchester a été destiné au logement des populations les plus démunies ; il semble aussi que les habitants aient du mal à se faire entendre par la puissance publique.

Mesurer les incidences de l'intervention publique sur la dynamique sociale de ce quartier ne nécessite pas une étude exhaustive des équipements et des intervenants sociaux sur Manchester. Il s'agit grâce à des échanges avec des acteurs de repérer les pratiques professionnelles et militantes ainsi que les conditions de leur mise en œuvre. Pour ce faire nous avons interviewé divers acteurs sociaux.

### **5.3.2 La place des acteurs organisationnels et institutionnels**

#### **5.3.2.1 Les établissements scolaires**

L'intégration des établissements scolaires dans le quartier est bonne, leurs abords sont respectés. Nous n'avons pas recueilli de critiques particulières de la part des habitants. Certains intervenants sociaux ont évoqué un niveau faible des enseignements qui s'adapterait aux difficultés des élèves.

Les entretiens que nous avons eu avec les responsables des groupes scolaires Hanot et Bronnert et avec le proviseur du collège Scamaroni ainsi que l'observation des moments de rentrée et sortie des élèves aux abords des groupes scolaires montrent une école relativement calme, en prise directe avec les familles du quartier grâce aux relations de confiance qui se sont progressivement instaurées entre les responsables, les enseignants et les parents.

L'atmosphère à l'intérieur de ces établissements est bon-enfant, la sécurité règne, c'est un lieu où l'on vient facilement. Les relations enseignants- parents- élèves sont travaillées par les trois équipes et soutenues par la coordonnatrice REP.

Ces établissements sont directement en prise avec la vie et les difficultés du quartier qu'ils intègrent à leur réflexion - les projets d'établissement en témoignent - et à leur pratique

pédagogique. Pour exemple, la mise en place de petits déjeuners réunissant parents et enfants dans le cadre du groupe scolaire Hanot qui permet d'aborder les questions concernant l'équilibre alimentaire et qui offre un espace privilégié de parole entre les enseignants, la coordonnatrice REP et les parents. On peut noter la stabilité des équipes éducatives. Certes, un turn-over existe, mais la plupart des enseignants sont présents dans ces établissements depuis de très nombreuses années, certains d'entre eux y ayant développé toute leur carrière. Tous ont évoqué les difficultés multiples d'un nombre croissant d'élèves : comportement, concentration, tristesse, problèmes d'apprentissage et exprimé un sentiment de solitude face à des situations complexes vécues par certains enfants. Ils ne savent vers qui se tourner lorsqu'ils sont confrontés à des difficultés qui dépassent leurs compétences.

### **5.3.2.2 Les bailleurs**

Espace Habitat et l'OPAC des Ardennes disposent chacun d'une antenne locale sur le quartier de Manchester.

Au cours des entretiens avec les habitants, nous avons relevé un certain nombre de critiques faites aux bailleurs. Celles-ci concernent essentiellement l'entretien du parc locatif et des logements en particulier. En revanche lorsque nous les avons interrogés sur le traitement des impayés de loyer, le niveau de satisfaction sur la façon dont les problèmes d'impayés ont été et sont réglés, est bon. Cette question est importante, au regard de la faible activité des ménages, donc de leurs faibles revenus.

Nous avons rencontré les chefs des agences de Manchester pour Espace Habitat et l'OPAC des Ardennes. Ils possèdent tous deux une bonne connaissance du quartier et des habitants et sont bien identifiés par ces derniers.

Il existe peu de logements vacants, les décohabitations sont accompagnées autant que possible, ils n'ont pas connaissance de problèmes de sur-occupation. Ils nous ont confirmé l'absence d'une véritable politique de peuplement qui aboutit aujourd'hui à la ségrégation spatiale de certaines populations.

### **5.3.2.3 L'action sociale**

#### ***L'action sociale départementale***

Le service social départemental dispose d'une antenne sur le quartier. Une permanence y est tenue quelques heures par semaine. Un bref échange avec l'assistante sociale de secteur nous a appris que les habitants venaient peu à cette permanence. Actuellement, le service

---

<sup>60</sup> L'article de J.D. Joseph "Manchester mémoire d'un quartier", Terres Ardennaises, 1998

fonctionne au ralenti à cause de congés de maladie et maternité de plusieurs agents non remplacés. Nous avons contacté la responsable de circonscription arrivée récemment. Elle est en charge de l'élaboration du projet de circonscription pour les années à venir et s'est montrée très intéressée par une participation éventuelle à la réflexion sur le projet de territoire.

### ***L'ACEPA, service de prévention spécialisée***

L'équipe de l'ACEPA est aujourd'hui constituée de 4 professionnels de l'action éducative, dont 3 d'entre eux sont présents dans le quartier depuis une vingtaine d'années : deux dans le cadre de l'ACEPA, et une en tant qu'animatrice au centre social. Cette stabilité permet à l'équipe une excellente connaissance du quartier, de ses problématiques et des personnes qu'elle accompagne. Les éducateurs peuvent pénétrer tous les espaces du quartier, même si dans certains d'entre eux ils ressentent une méfiance à leur égard. Ils considèrent le quartier comme *"Une micro société avec ses propres règles, ses propres lois"*

Les plus anciens notent la dégradation progressive du quartier, la paupérisation de ses habitants, et le manque de confiance que la plupart d'entre eux accordent aux politiques publiques. *"Ils se sentent abandonnés, n'ont plus confiance... Ils ont eu souvent l'impression d'être instrumentalisés, notamment dans le cadre des différents dispositifs de la politique de la ville où on leur a fait croire qu'ils avaient leur mot à dire."*

Les personnes qu'ils rencontrent dans le cadre de leur mission cumulent les difficultés : *"Beaucoup de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté... Nous rencontrons de nombreux enfants et jeunes en rupture avec le collège, le lycée... La plupart ont de vraies carences au niveau des apprentissages premiers"*.

Ils ont un réseau partenarial suffisamment large pour leur permettre de répondre au mieux aux besoins des jeunes : écoles, collège, Mission Locale, Protection Judiciaire de la Jeunesse, services sociaux et de santé ainsi que les associations du quartier.

### ***La CAF***

Depuis son retrait du centre social dont elle a assuré la gestion pendant de nombreuses années, la CAF n'intervient plus directement dans le quartier.

Les habitants ont du mal à comprendre ce retrait d'autant que le centre social, réorganisé, n'assure plus les missions antérieures.

Nous avons sollicité la responsable de l'antenne CAF du centre ville qui nous a dit ne pas pouvoir nous communiquer d'informations spécifiques concernant le quartier, mis à part les statistiques que nous possédions déjà.

### *Le centre social*

Nous avons souvent entendu évoquer le centre social par les habitants. Certains déclarent ne pas y aller mais y confier parfois leurs enfants, d'autres, anciens utilisateurs, ne comprennent pas le nouveau fonctionnement et n'y vont plus. Plusieurs professionnels ont aussi l'impression de ne pas comprendre l'évolution du centre social et ont "allégé" leur partenariat avec cette structure.

Le centre social est, depuis le déconventionnement avec la CAF dans une période de restructuration qui concerne autant les activités que le personnel.

Nous avons souhaité rencontrer le nouveau directeur ainsi qu'un personnel plus ancien : la responsable du secteur 12/18.

Ces deux professionnels ont une vision assez proche des habitants du quartier qu'ils ressentent comme en attente, mais dans l'incapacité de formuler des demandes spécifiques. La plus ancienne, note un désagrègement du lien social ainsi qu'une sorte de renfermement des habitants sur eux-mêmes. Le nouveau directeur constate une fréquentation régulière d'un groupe de "fidèles" qui ne s'élargit pas même si la mise en place d'un atelier informatique ouvert à toute la population a permis à quelques nouveaux habitants d'intégrer le centre.

Le versant "Education populaire", moteur traditionnel des centres sociaux, à fait place, au cours des années précédentes à un fonctionnement proche de l'assistance, certainement lié à la mission particulière des agents de la CAF qui oeuvraient dans le centre.

Le Centre Social adhère officiellement à la fédération des Centres Sociaux depuis la nouvelle organisation mais, auparavant, une association d'usagers, qui bénéficiait d'une autonomie avait été créée par la CAF et, à ce titre, était déléguée pour participer aux rencontres et travaux de la Fédération des Centres Sociaux. Des membres de cette association participent aujourd'hui au CA du Centre Social

La restructuration actuellement à l'œuvre devrait permettre de mieux définir les priorités de cette structure.

Des questions importantes se posent actuellement :

- Le centre social ne joue plus son rôle de régulation du quartier et de point de référence pour les habitants
- Les habitants du quartier sont peu représentés dans le conseil d'administration. Celui-ci est composé majoritairement de membres de droit et présidé par une administratrice déléguée par la CAF. Comment susciter l'implication des habitants du quartier ?

- Le financement des charges fixes du centre social, est garanti par la CAF jusqu'en 2007, date d'échéance de la convention actuelle. Les responsables du centre social ignorent si le transfert de ce financement pourra, dès 2008, être pris en charge par d'autres financeurs, faute de quoi, le centre se trouverait dans l'impossibilité de poursuivre ses activités au niveau actuel. Faire la preuve de l'efficacité du centre afin de trouver les financements nécessaires à sa pérennisation et son développement, est donc un enjeu important des responsables bénévoles et associatifs de cette structure.

#### **5.3.2.4 Les services publics**

##### ***La police nationale***

La police nationale fait le constat d'un abandon du quartier notamment par les services sociaux. Les responsables déplorent un manque de politique de suivi des jeunes délinquants qui, de fait, aboutit à la récurrence. Ils sont souvent désarmés face à des jeunes pour lesquels des prises en charge spécialisées : soin, action sociale font défaut. Ils insistent sur le fait que la carence de règlements des problèmes sociaux aboutit trop souvent à la judiciarisation de difficultés qui auraient pu être réglées en amont et de manière plus positive pour les jeunes concernés.

Ils notent dans ce quartier des formes de délinquance très primaires et une certaine solidarité de protection entre les habitants. Ils regrettent le déficit de partenariat et sont prêts à s'engager avec d'autres partenaires pour qu'enfin des collaborations constructives se mettent en place.

##### ***La police municipale***

La police municipale connaît bien le quartier, elle remarque un nombre important de personnes faibles qui peuvent facilement subir la pression de groupes délinquants. Elle note une évolution négative de ce quartier en terme de qualité de délinquance : L'économie parallèle est relativement importante, la prise de pouvoir de bandes semble se faire jour, pour preuve le "caillassage" du responsable de la police municipale et d'une adjointe au maire lors d'une récente visite dans le quartier. Elle pense que la vigilance doit être renforcée sur ce quartier, faute de quoi, il pourrait à terme devenir une zone de non droit.

##### ***La M.O.U.S.(Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale)***

Cheville ouvrière de nombreux dispositifs liés à la politique de la ville et tout particulièrement du contrat de ville, l'équipe de la MOUS connaît bien les problématiques du quartier de Manchester.

Les différents dispositifs mis en place sur le quartier Manchester ont permis de faire évoluer des situations difficiles. Cependant, les responsables remarquent l'aggravation de la paupérisation du quartier, notent une forte proportion de personnes, y compris des enfants et des jeunes qui suivent un traitement psychiatrique. *"Le déficit d'accompagnement social, notamment en terme de prévention et de repérage des difficultés, provoque une psychiatrisation et une judiciarisation anormales"*.

Actuellement plusieurs dispositifs partenariaux sont en place :

- cellule de veille éducative
- contrat éducatif local
- gestion urbaine de proximité
- cellule de crise sur la question des gens du voyage.

Malgré ces instances, les responsables de la MOUS déplorent le manque de collaborations entre les différentes institutions.

### ***Le CCAS***

Le service action sociale du CCAS est situé à Mézières, locaux dans lesquels nous avons rencontré une accueillante. Cette professionnelle exerce ses fonctions depuis plus de 20 ans, toujours attachée au quartier de Manchester. Elle connaît finement la plupart des familles de ce quartier qui sollicitent régulièrement le CCAS et développe avec eux une relation empathique qui peut aller jusqu'à, parfois, anticiper leurs demandes.

Elle rencontre aujourd'hui, dans le cadre des demandes d'aides, les enfants adultes des familles qu'elle suivait au début de sa carrière. Elle note que les personnes viennent facilement *"ils n'ont bien souvent pas d'autre choix"* dit-elle. Nous avons remarqué une aisance peu habituelle dans les rapports des personnes qui attendent d'être reçues, elles se connaissent, se saluent, discutent. Cette aisance est confirmée par l'accueillante.

Ce que nous comprenons de la population de Manchester nous permet de faire l'hypothèse que cette aisance est davantage un signe de reconnaissance des habitants entre eux, une compréhension partagée des difficultés, plutôt que le signe d'une installation dans l'assistanat.

### ***Le "Point Jeunes"***

Cette structure municipale, ouverte chaque après-midi est animée par deux animateurs rattachés à la division enfance - jeunesse de la commune. Elle a pour objectifs d'accueillir les jeunes de 14 à 18 ans. Cependant, d'autres jeunes plus âgés la fréquentent également. Ce "Point Jeunes" a été souvent cité par les habitants comme un repaire de jeunes désœuvrés. Nous avons pu noter qu'il était principalement fréquenté par des jeunes d'origine étrangère qui se disent "en galère". Par ailleurs, le centre social, proche de quelques dizaines de mètres,

accueille lui aussi la même population, ce qui de fait, génère la ségrégation entre les groupes, voire entre les ethnies. Ceci nous paraît d'autant plus inquiétant que la discrimination ethnique n'est pas actuellement une question importante dans ce quartier habitué depuis fort longtemps aux relations interculturelles. Dans ce contexte particulier, les animateurs subissent par contrecoup la stigmatisation attachée à la population jeune dont ils s'occupent.

Soutenus par leur service d'appartenance, ils suscitent et accompagnent des projets avec et pour ces jeunes. Ils souhaitent renforcer l'intégration des jeunes dans le quartier grâce à des collaborations positives avec des associations. Ainsi plusieurs projets à destination des habitants ont pu voir le jour avec la contribution de ces jeunes. Pour autant, les animateurs se disent insatisfaits, car limités dans leur capacité à agir sur ce qui préoccupe le plus cette population, à savoir la formation et le travail. Il existe de fait peu de partenariats à l'œuvre entre les professionnels du point jeunes et d'autres structures ou services ayant un objet proche. Il nous semble que ce service est relativement isolé, avec un positionnement difficile à tenir entre ce qui est sa mission à savoir l'accueil des 14 /18 ans, les sollicitations dont ils sont l'objet de la part des plus âgés, et l'image négative véhiculée dans le quartier.

### **La Mission Locale**

Il n'existe pas d'antenne de la Mission Locale dans le quartier de Manchester. Les jeunes doivent se rendre au centre ville pour y rencontrer les conseillers.

La directrice fait le constat d'une participation plus importante des jeunes filles que des jeunes hommes. Des conventions sont actuellement à l'étude avec le centre social et les éducateurs de prévention spécialisée de l'ACEPA. Ces conventions doivent permettre à la Mission Locale de s'appuyer sur des acteurs sociaux du quartier en tant que relais d'informations auprès des jeunes concernant les nouveaux dispositifs, les formations et toute information utile à leur insertion sociale et professionnelle, définir les modes d'intervention des uns et des autres ainsi que les modalités de partenariat.

### **La vie associative**

Nous avons pu joindre huit associations qui développent des activités pour les habitants du quartier. Plusieurs associations dont les coordonnées nous avaient été communiquées s'étant avérées injoignables ou inexistantes. C'est donc à partir de ces six entretiens que nous ferons notre analyse.

### ***L'ancienneté***

Incontestablement, "Olympique Football-club de Charleville-Mézières" est l'association la plus ancienne puisqu'elle a été créée en 1904. On peut la considérer comme une association privilégiée car le soutien de la ville est tangible tant au niveau équipement (stade municipal de la Warenne et aire de sports couverte près de la patinoire) qu'au niveau des subventions.

"Les loisirs populaires de Manchester" est l'association spécifiquement du quartier la plus ancienne, puisqu'elle a été créée en 1953 avec l'arrivée des premiers habitants. C'est une association historique, non seulement à cause de son ancienneté, mais aussi grâce à la personnalité de son fondateur Guy Canon qui a marqué durablement la vie du quartier. Vient ensuite "Manchester pétanque" créée en 1988 par monsieur Martin qui en est encore aujourd'hui le président.

"Les amis de la Boucle", "Soli'cité" et "Charleville-Mézières multisports" ont été créées plus récemment au cours des années 1990, vraisemblablement grâce à la dynamique générée par le contrat de ville.

Un peu à part : "La Boutique", émanation d'une association non carolomacérienne s'est implantée dans le quartier en 2000.

### ***L'objet et les activités***

"Olympique Football-club de Charleville-Mézières" ouverte à l'ensemble de la ville, accueille des enfants et jeunes du quartier de Manchester (environ 50% de ses effectifs.) Et sans doute parce que la motivation des dirigeants bénévoles reste vive, non seulement ils facilitent la progression des équipes vers un jeu en divisions supérieures mais ils conservent également comme préoccupation fondamentale l'aspect éducatif auprès des joueurs. Cela se traduit notamment par le soutien à la formation des dirigeants et entraîneurs des équipes.

"Manchester pétanque" revendique son statut de club sportif et l'aspect éducatif de sa démarche.

"Les amis de la Boucle" ont un objet particulier : l'élaboration et la diffusion d'un journal d'information pour le quartier.

Les autres associations intègrent dans leur objet, la solidarité et l'aide aux personnes : responsabiliser les jeunes du quartier, favoriser l'insertion sociale par le sport, mener des actions en faveur des plus démunis.

Au cours des entretiens, tous les responsables associatifs ont souligné leur souci de contribuer à l'amélioration de la vie des habitants.

Pour illustrer cette contribution deux exemples :

Exemple n°1 : "la Boutique"

*Cette boutique, ouverte deux ½ journées par semaine, vend à des prix très bas, des vêtements d'occasion. Les bénévoles qui animent cet espace nous racontent : Une mère de famille vient au moment de la rentrée des classes voir s'il y a des baskets pour son fils scolarisé au collège, elle en trouve une paire que la boutique vend trois euros. Elle demande qu'on les réserve, paie la moitié de la somme et annonce qu'elle ne pourra régler l'autre moitié que la semaine suivante, ce qu'elle fait.*

Exemple n°2 : "les loisirs populaires de Manchester"

*Cette association vit des seuls revenus produits par l'organisation régulière de lotos. Elle apporte un soin particulier à proposer comme lots pour les gagnants des objets de 1<sup>ère</sup> utilité : un four, un fer à repasser, une série de casseroles etc... de plus, les bénéficiaires tirés de ces soirées servent aussi à aider des familles dans le besoin au moment d'un décès par exemple ou lors de catastrophes, comme au moment de l'inondation en 1995.*

**Les financements**

Nous avons noté que les associations qui bénéficient des subventions les plus élevées sont les associations sportives. Les associations spécifiquement liées au quartier ont vu leurs subventions diminuer ou/et disparaître au cours des dernières années. Certaines d'entre elles, dépitées, n'en sollicitent même plus.

**Les difficultés exprimées par les associations**

Etrangement, aucune des associations ne s'est exprimée sur le registre de la plainte, comme nous le voyons fréquemment dans d'autres quartiers d'habitat social, même si la plupart regrette la faiblesse des moyens qui leur sont octroyés.

Tous ont montré une énergie et un vrai engagement, bien que nous ayons senti chez les plus jeunes d'entre eux, un essoufflement. Cependant, tous les militants associatifs ont tenu à témoigner leur inquiétude face à la dégradation du quartier. *"Il faut aider les habitants à sortir de leur marasme, les jeunes manifestent bruyamment, beaucoup d'autres le vivent en silence...le quartier est malade abandonné...On vit un petit séisme...Il faut aller vite, loin, qu'il y ait une visibilité de changement à court terme... la paupérisation s'accroît...l'habitat est dégradé... Il y a beaucoup d'alcoolisme, de drogues, de délitement familial...La même population est présente depuis des générations".*

Les associations sportives occupent une place de choix dans la vie associative de Manchester. Le succès de leurs activités auprès de la population du quartier montre tout l'intérêt que les

habitants y accordent. Nous avons d'ailleurs rencontré plusieurs familles dans lesquelles le seul loisir proposé aux enfants est une pratique sportive.

A côté de ces clubs sportifs, d'autres associations à vocation sociale ont une action importante tant dans le domaine du développement des relations sociales que dans celui de l'aide et de la solidarité. Ce que nous avons pu percevoir de cette forme de vie associative dans le quartier nous fait penser à un bateau qui glisse au fil de l'eau, sur sa lancée, mais sans que plus rien ne l'anime. L'essoufflement des plus jeunes militants, le vieillissement des plus anciens et le manque de candidats pour assurer la relève nous autorisent à envisager l'hypothèse d'un véritable délitement de la vie associative à vocation sociale et son extinction à moyen terme si des moyens ne sont pas mis en place pour la soutenir.

## **6 - Conclusions**

Nous pouvons constater que le quartier Manchester dispose d'un certain nombre d'atouts :

- Un environnement proche varié et agréable
- Des structures de loisirs diverses : patinoire, plan d'eau de la Warenne, espaces de loisirs
- L'hôpital, gros employeur, draine une population diverse et empêche la ghettoïsation du quartier
- Des voies et moyens de transport qui facilitent les déplacements
- Une histoire riche
- Une vie associative volontaire
- Les valeurs de la culture de la classe ouvrière partagées par un grand nombre d'habitants.

Ces atouts sont des leviers qui pourront être actionnés pour favoriser l'évolution positive de la vie de ce quartier.

**En revanche, l'absence de mixité sociale au profit de personnes partageant à la fois la pauvreté et la précarité, concourt à inscrire le quartier dans une ségrégation sociale pérenne, provoquant par contre-coup la marginalisation et la stigmatisation de l'ensemble de ses habitants.**

**Dans ce contexte, nous pouvons noter une vacance de la puissance publique.**

Il n'existe pas d'action collective globale, concertée, susceptible de contribuer à la résolution des difficultés.

Or, les humains sont toujours organisés par une autorité. Dans notre société, cette autorité est incarnée par les institutions de la puissance publique. En ce sens, les acteurs de la puissance publique participent des conditions de vie des habitants, quels que soient leur âge, leur statut, leur sexe. Ils y participent du fait de leur présence ou de leur absence, de la façon dont ils interprètent les consignes, les règles, leur métier. La vacance de la puissance publique sur ce territoire organise les relations sociales, en creux, en ouvrant la possibilité de structurations parallèles voire déviantes.

Nous avons pu noter particulièrement **deux dysfonctionnements importants** générés par cette vacance :

1. Le déficit évident d'action sociale sur le territoire eu égard aux caractéristiques de la population.
2. Le manque de coordination des interventions publiques, collectives et associatives mises en œuvre dans ce quartier.

### **Le déficit d'action sociale**

Le déficit de travail social dans le quartier est énoncé par la grande majorité des professionnels et des militants associatifs qui ont contribué à cette étude. Cette carence fait que l'accompagnement des difficultés sociales qui, nous l'avons vu, touche une importante partie de la population, semble davantage tenue par la société civile que par les institutions.

Cette situation produit :

- Le renforcement de la marginalité organisée ; la loi sociale et symbolique n'est plus tenue.
- L'impossibilité pour les personnes en difficulté de bénéficier d'un soutien adapté afin de développer un projet de reconstruction pérenne.
- L'absence de remontée des informations aux services et institutions publiques en charge de l'action sociale, notamment le département. Ce déficit d'informations ne permet pas d'adapter les actions aux besoins du terrain et provoque au mieux l'inadéquation des interventions, au pire, leur absence.
- Un enkystement des difficultés qui aboutissent souvent à un traitement psychiatrique ou judiciaire qui aurait peut être pu être évité.

### **Le manque de coordination des interventions publiques, collectives et associatives**

L'énergie déployée par les acteurs de terrain et les responsables associatifs est remarquable, tout comme leur volonté d'agir pour un mieux vivre des habitants ainsi que leur capacité à

tenir sur la durée dans un environnement pourtant difficile : dans chaque service et association intervenant dans le quartier, des acteurs sont présents depuis une vingtaine d'années, voire davantage.

Cependant, leur approche et leur analyse des problématiques, du seul point de vue de leurs objectifs particuliers, empêchent le partage d'une intelligence commune du territoire et s'opposent à l'organisation d'une action collective globale, concertée, susceptible de contribuer à la résolution des difficultés. Deux exemples peuvent illustrer ce propos :

- **La question de la jeunesse** : l'absence d'une politique lisible en direction de la jeunesse, d'une répartition des rôles et des fonctions des différents intervenants, le manque de coordination entre les structures actuellement chargées de leur encadrement, provoque actuellement une compétition, voire des attitudes de défiance entre les personnes chargées de cette question ainsi qu'une ségrégation entre différents groupes de jeunes.
- **L'absence d'une politique de peuplement concertée**, renforce la distinction entre les immeubles, les groupes, les personnes et provoque, là encore, une ségrégation préjudiciable à la vie sociale du quartier et des habitants qui y demeurent. Cette ségrégation<sup>61</sup> a des effets importants sur l'intégration sociale des habitants dans de nombreux domaines : la scolarité des enfants, l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, la capacité à se mobiliser pour trouver un emploi, les relations sociales intra et extra familiales, et la tentation de victimisation à laquelle cèdent tout autant les habitants que nombre d'intervenants sociaux. Cette victimisation a pour effet de bloquer toute initiative visant à introduire du changement.

La politique de peuplement n'est, bien évidemment, pas la seule responsable du phénomène de ségrégation vécu par les habitants du quartier. L'inscription de nombre d'entre eux dans un chômage de longue durée sans perspectives d'emploi et de mobilité, obstrue durablement leur avenir et provoque le renfermement dans le quartier.

Cependant, nous faisons l'hypothèse que la réintroduction de la puissance publique à tous les niveaux de la vie sociale peut permettre d'introduire une amélioration de la vie des habitants et un changement positif des pratiques sociales. Il est nécessaire de mettre en place de nouvelles formes d'organisation de la puissance publique partenariales et contractuelles afin

---

<sup>61</sup> Sur cette question, il est possible de consulter le rapport très documenté, rédigé par Jean Paul Fitoussi, Eloi Laurent et Joël Maurice " Ségrégation urbaine et intégration sociale ". La Documentation Française 2003 : " Les rapports du conseil d'analyse économique n°45 "

de réaménager les domaines d'intervention, de les rendre visibles et lisibles tant aux yeux des partenaires qu'à ceux de la population.

La seule volonté des élus locaux est insuffisante pour que cette évolution s'enclenche et se développe. Tout processus de changement nécessite l'adhésion des institutions, organismes et personnes concernées.

Nous avons donc identifié les points de résistance susceptibles de freiner cette adhésion ainsi que les leviers que la volonté municipale pourra actionner si tel est son projet.

Le partage du présent diagnostic, une dynamique fédérant les partenaires du programme de rénovation urbaine ainsi que l'ensemble des acteurs locaux et institutionnels à partir des lignes forces définies au cours de la phase de diagnostic, a permis de définir les grandes orientations d'un projet de territoire et de proposer des stratégies d'intervention visant une réponse mieux adaptée de chacune des institutions et services aux besoins repérés ainsi que d'envisager des modes de collaboration concertés.

La mobilisation des acteurs concourant à la vie du quartier et leur engagement dans l'élaboration du projet de territoire permettront de poser les premières bases de l'évolution nécessaire du quartier Manchester.

**PARTIE III – Préconisations et Analyse critique**

## Partie III – Préconisations et Analyse critique

### 1 –Les Préconisations : Les axes stratégiques du projet de territoire sur son versant social<sup>62</sup>

#### Rappel des objectifs

Le projet de territoire du quartier Manchester doit permettre, à partir des problématiques sociales de ce quartier, de définir les conditions de son intégration dans les dynamiques de la ville et de l'agglomération et de travailler aux conditions nécessaires pour favoriser la mixité sociale.

Ce projet nécessite l'engagement d'une dynamique fédérant les partenaires du Programme de Rénovation Urbaine et au-delà, l'ensemble des acteurs locaux et institutionnels.

#### Démarche méthodologique

L'élaboration du projet de territoire sur son versant social s'est déroulée en trois temps :

##### *Un premier temps de diagnostic*

Le diagnostic a permis d'approfondir la connaissance des problèmes rencontrés sur le quartier et d'en valider la réalité.

Il a suscité l'**expression de points de vue diversifiés** :

- Celui des habitants, grâce aux entretiens individuels menés avec une trentaine d'entre eux, à la réunion publique au cours de laquelle était présenté le reportage réalisé par l'agence Campana Eleb, ainsi qu'aux réunions auxquelles ont participé plusieurs associations.

- Celui des professionnels, grâce aux entretiens et aux réunions de travail.

- Celui des institutionnels, au cours des phases de restitution.

##### *Un second temps de partage entre les principaux acteurs du quartier*

Le développement social du quartier ne peut être le fait d'un seul acteur, d'une seule institution, c'est pourquoi le diagnostic a été partagé avec les principaux acteurs agissant dans

---

<sup>62</sup> Social est entendu dans l'ensemble de ce document au sens de *régulation sociale* et non de l'action sociale. L'action sociale relève de procédures spécialisées, le plus souvent appliquées au niveau individuel. Elle participe de l'ensemble des processus de régulation sociale sur lesquels nous avons travaillé.

le quartier afin de faire naître une dynamique de changement par la mise en évidence d'enjeux partagés.

Il s'agissait de **positionner le diagnostic comme support d'adhésion au projet à construire pour régler les difficultés.**

Des rencontres organisées avec les principaux intervenants sociaux du quartier avaient pour objet, à partir de la confrontation des points de vue, de provoquer une lecture croisée des difficultés, la hiérarchisation des problèmes identifiés et le positionnement de chacun par rapport à ces derniers.

### *Un troisième temps d'élaboration des axes stratégiques*

Il s'agissait dans ce troisième temps, de passer de l'information recueillie au cours des phases précédentes, à la problématisation et à la définition d'objectifs stratégiques de changement. Cette élaboration a été faite en référence à l'analyse des besoins mais aussi à l'état des moyens disponibles afin que les projets puissent réellement être inscrits dans la réalité.

## **1.1. Les principes directeurs du projet de territoire**

**Le projet de territoire doit permettre de passer d'une logique de guichet (actions juxtaposées sans articulations entre elles ni avec les objectifs politiques, le plus souvent régies par des opportunités financières) à une dynamique de projet territorial inscrite dans la durée et développant une cohérence entre ses objectifs stratégiques et ses actions.**

**La conception de ce projet est fondée sur cinq principes directeurs :**

- **La prise en compte du territoire dans sa diversité:** pour favoriser la mixité sociale il s'agit de ne plus considérer le quartier seulement à partir de ses difficultés, mais aussi à partir de ses potentialités. Il faudra prendre en compte les besoins d'une population diversifiée afin de faire en sorte que les personnes les moins fragilisées trouvent intérêt à rester vivre dans le quartier, et rendre ce dernier attractif pour de nouveaux habitants.

- **La construction d'un projet inscrit durablement dans le temps**

Le projet de territoire ne peut se satisfaire de l'immédiateté des réponses aux problèmes les plus visibles. Il doit se dérouler complémentirement à d'autres dispositifs préexistants qui interviennent (ou sont intervenus) de manière plus ponctuelle ou plus ciblée tels l'ancien D.S.Q. ou l'actuelle G.U.P. Projeter à long terme, nécessite, particulièrement dans le contexte fragile du quartier de Manchester, de programmer des améliorations possibles à court et moyen termes, comme des

éléments constitutifs du projet global. La programmation et la tenue des différentes phases sont donc tout aussi importantes que l'aboutissement du projet lui-même.

- **La mobilisation d'un partenariat et la création de nouvelles alliances** : la complexité des difficultés rencontrées dans ce quartier, nécessite une approche diversifiée et parfois spécialisée de problèmes qui ne peuvent être traités d'un seul point de vue, par une seule institution. Par conséquent, l'implication et la mobilisation concertée des partenaires dans une stratégie de solidarité (et non de compétitivité comme c'est aujourd'hui le cas) sont indispensables.
- **La participation des acteurs exprimée en termes d'engagement** : le partenariat doit être formalisé, contractualisé, pour tenir dans le temps. Il s'agit bien de recueillir l'adhésion et la participation d'institutions et non seulement de personnes occupant une fonction pour une période donnée. Cette précaution est une garantie indispensable à l'engagement d'un tel projet sur le long terme.
- **La réorganisation du territoire pour accompagner l'élaboration et la mise en œuvre du projet** : des préconisations en termes d'équipements, et de services publics, devront renforcer la présence ainsi que l'accessibilité et l'adaptabilité des services et équipements publics aux besoins de la population.

## **1.2. Les fondements du projet - éléments du diagnostic -**

### **1.2.1 Le quartier Manchester est marqué par l'exclusion**

Le processus de dégradation de la vie des ménages résidant dans le quartier de Manchester engagé depuis plusieurs années, se poursuit et va en s'amplifiant.

#### *Extraits du diagnostic*

*Le taux de chômage important s'accroît au fil des années et touche tout autant les adultes que les jeunes.*

*La population jeune est fortement représentée, tout comme les familles nombreuses et les familles monoparentales dont le chef de famille est une femme.*

*Près d'un tiers des ménages vit grâce aux minima sociaux et plus de 35% d'entre eux connaissent cette situation depuis plus de 4 ans.*

*Le quartier de Manchester se caractérise par une absence de mixité sociale au profit des personnes qui partagent à la fois la pauvreté et la précarité. Cette absence de mixité stigmatise les habitants et inscrit le quartier dans une ségrégation sociale enkystée.*

*De nombreux enfants rencontrent des difficultés scolaires.*

*De nombreux habitants ancrés dans une situation de disqualification sociale mettent en place des stratégies d'évitement, de marginalisation et d'inversion du sens.*

*Les pratiques sociales sont caractérisées par une position de repli : dans son ménage, son cercle de famille, son "village."*

*La puissance publique semble vacante, tant son action est segmentée, peu coordonnée et peu lisible. S'il existe une intelligence collective concernant les problématiques du quartier, les concertations entre les services sont soit peu institutionnalisées : elles sont le fait d'individus appartenant à un service, soit ponctuelles, sur un objet précis, soit inexistantes.*

Les intervenants sociaux ont repéré les difficultés suivantes :

- ✓ Un sentiment d'insécurité principalement éprouvé par des personnes n'habitant pas le quartier, qui limite les possibilités de mixité sociale sur ce territoire.
- ✓ Des difficultés d'exercice de la fonction parentale.
- ✓ Des enfants souvent livrés à eux-mêmes, des jeunes assignés dans le quartier.
- ✓ Un rapport aux valeurs, aux normes, aux règles, inscrit dans une déviance partagée.
- ✓ Un déficit d'activité et d'emploi, des entraves à l'insertion professionnelle liées à une faible employabilité.
- ✓ Des actions trop souvent destinées à un public ciblé, une insuffisance d'actions ouvertes à un public diversifié.
- ✓ Un manque de travail cohérent des professionnels avec les habitants,
- ✓ Une vie associative en perte de vitesse qui requiert un accompagnement vers sa redynamisation.
- ✓ Des difficultés de concertation et de collaboration entre les services, qui nuisent à l'efficacité des structures et des dispositifs.
- ✓ Manchester est un territoire actuellement spécialisé d'un point de vue économique (l'hôpital) qui dispose d'une diversité "de surface" : équipements sportifs, caserne des CRS, Ce territoire est actuellement en crise sociale, avec une croissance économique quasi-exclusivement liée à l'hôpital dont les habitants du quartier bénéficient peu.

Le quartier Manchester est marqué par l'exclusion ce qui appelle une stratégie de projet à dominante sociale qui devra nécessairement comporter un volet économique afin d'inciter à la création de nouvelles activités susceptibles d'intégrer la population des exclus et un volet socioculturel et culturel afin de favoriser la reprise d'activités sociales.

### **1.2.2. Les dispositifs et services sont peu opérants**

Depuis la mise en place des premières opérations liées à la politique de la ville, et notamment depuis l'opération DSQ, il existe pour le quartier de nombreux dispositifs visant à la fois une meilleure compréhension et une coordination du traitement des difficultés du territoire par la puissance publique. Ainsi sont présents sur ce territoire :

- Le CISPD appréhende les questions liées à la délinquance, il a généré une cellule de veille concernant plus particulièrement le quartier Manchester
- Le CEL, formalisé par 3 rencontres dans l'année, s'articule avec le contrat temps libre.
- Le contrat enfance manque d'une dynamique territoriale.
- La Gestion Urbaine de Proximité regroupe la ville et les bailleurs, fonctionne sans lien véritable avec le projet de renouvellement urbain.
- Le groupe santé
- Le centre social développe une action dans le quartier depuis de nombreuses années, il est aujourd'hui dans une phase de restructuration.
- Les conseils d'habitants ont été nouvellement créés

D'autres dispositifs, liés à des institutions n'ayant pas participé à notre démarche fonctionnent à côté de ceux cités ci-dessus et sont souvent ignorés des principaux acteurs agissant dans le quartier Manchester.

Les acteurs institutionnels portent un regard critique sur nombre des dispositifs auxquels ils participent:

- Certains ne fonctionnent pas ou sont sans véritable efficacité.
- Les participants aux diverses commissions sont souvent les mêmes, quel que soit le sujet traité.
- Il existe une intelligence collective concernant les problématiques du quartier, mais les concertations et les collaborations entre les services sont soit peu institutionnalisées : elles sont le fait d'individus appartenant à un service, soit ponctuelles, sur un objet précis, soit inexistantes, ce qui ne permet pas une vision stratégique des projets à développer.
- Certaines institutions sont habituellement absentes, ce qui bloque ou freine l'action
- Il n'existe pas de lien véritable entre les dispositifs entre eux, les dispositifs et les services.
- Le centre social a du mal à maintenir son rôle structurant dans le territoire.

- Nombre d'acteurs disent se heurter à d'importantes difficultés à travailler en collaboration avec les services sociaux : service social départemental et la CAF (pour cette dernière, particulièrement depuis son déconventionnement avec le centre social)
- La disparition des îlotiers de la police nationale a eu pour effet de rompre avec les habitudes de collaboration et de confiance mutuelle auparavant engagées.
- Les conseils d'habitants sont déconnectés à la fois de la population et des intervenants sociaux, les personnes qui y participent disent s'y sentir seules.
- Il n'existe pas d'action concertée concernant la participation des habitants.

**Nous pouvons faire l'hypothèse que le frein majeur à l'efficience de ces dispositifs réside dans une approche univoque de chaque institution à partir de son territoire d'intervention et de ses missions spécifiques au détriment d'une approche transversale, territorialisée et concertée, plus à même de produire des réponses stratégiques en terme de développement du quartier et de ses habitants.**

### **1.3. Les axes stratégiques de développement du territoire sur le versant social : prospective et perspectives.**

La réussite du projet de territoire sur son versant social dépend de:

- son inscription dans la réalité sociale et partenariale,
- la visibilité de ses objectifs et des résultats escomptés,
- la mobilisation des moyens internes et externes,
- la mesure des effets produits,
- sa capacité de réadaptation et de réajustement.

Il nécessite une mutualisation des compétences et des moyens au service d'objectifs définis en commun.

Les axes de travail proposés ont pour objectifs d'engager le règlement des difficultés repérées dans le diagnostic et relevées par les professionnels. Une organisation plus concertée de l'action publique, notamment concernant les politiques sociales est le préalable nécessaire à la mise en place de projets et d'actions permettant de traiter les problématiques spécifiques du quartier, et par conséquent, d'améliorer durablement les conditions de vie des habitants du quartier de Manchester.

Les dispositifs et services sont les chevilles ouvrières des actions menées en direction des habitants du quartier. C'est pourquoi, avant de définir les axes stratégiques autour desquels se déploieront les projets d'actions concrètes, il est nécessaire de porter regard sur le fonctionnement et l'efficacité des dispositifs et de problématiser les difficultés repérées.

### **1.3.1. Réactiver et réorganiser les dispositifs et services existants**

La mise en place de nombre de dispositifs est souvent le produit d'effets d'aubaine liés à l'obtention de moyens financiers. Cette donnée bien que non négligeable ne peut à elle seule justifier la mobilisation des intervenants (qui épuisent leurs ressources dans leur participation à maintes réunions souvent considérées par eux sans réelle efficacité). Il est donc important que ces dispositifs soient revisités et évalués régulièrement afin qu'ils soient véritablement adaptés aux besoins des habitants et au traitement des problématiques du territoire.

#### **1.3.1.1. Les dispositifs**

*L'évaluation partagée des dispositifs territorialisés* actuellement en place est le préalable indispensable pour mettre en œuvre une stratégie de consolidation ou/et de changement visant le développement.

Cette évaluation devra être réalisée dans un premier temps par chaque institution, du point de vue de ses missions et de ses enjeux particuliers, et partagée dans un second temps, collectivement, par l'ensemble des institutions concernées.

Elle devra porter sur :

- les procédures de coopération, modalités de mise en œuvre et pérennité, niveau d'engagement des partenaires.
- la plus-value du dispositif en terme d'efficacité sur les sujets traités : clarté et suivi de la définition des objectifs, niveau de réalisation des objectifs,
- l'état d'avancement des projets
- la plus-value du dispositif sur la coordination de l'action
- et tout autres critères qui paraîtront importants aux acteurs de ces dispositifs.

Il est important que cette évaluation soit le fait des acteurs eux-mêmes et non la production d'un expert extérieur.

Cette évaluation partagée permettra de supprimer les dispositifs obsolètes ou repérés comme inefficaces, de mieux articuler les dispositifs entre eux, d'ouvrir à d'autres partenaires, de repérer les dispositifs manquants.

### **1.3.1.2. Les services**

Il est tout aussi important qu'un *état des lieux des services* soit réalisé afin de repérer les manques et les potentiels. Cependant, le diagnostic ayant fait apparaître clairement un certain nombre de manques, nous pouvons dès à présent noter la nécessité d'une intervention plus lisible de l'action sociale départementale ainsi que l'importance du repositionnement de la Caisse d'Allocations Familiales sur le territoire aux côtés des autres acteurs de la puissance publique.

Le *centre social doit redéfinir un projet structurant inscrit dans le territoire*. Ce projet élaboré conjointement par le conseil d'administration et les institutions commanditaires doit se donner pour objectif de placer le centre social en tant qu'élément important du développement de la vie sociale locale en proposant aux habitants des réponses en matière de vie quotidienne : éducation populaire, socioculturelles et culturelles.

### **1.3.1.3. La participation des habitants**

Au cours des années et des différents dispositifs qui se sont succédés, la participation des habitants a été requise sous des formes diverses : informations sur de nouveaux projets, concertation pour la mise en place des projets dans le cadre de la Gestion Urbaine de Proximité, Conseils d'habitants...

Or, les liens entre ces différentes instances de participation semblent inexistantes.

Afin de ne pas "épuiser" les bonnes volontés et de développer les actions citoyennes il est indispensable *de positionner politiquement et de définir la participation des habitants au sein de la démarche globale du projet de territoire*.

En effet, la participation citoyenne des habitants peut être lue de deux façons complémentaires :

- ✓ Soit, on la considère comme une nouvelle méthode de management pour rendre l'action publique plus performante (par exemple, nous savons que le vandalisme ultérieur est nettement moins important quand les habitants ont participé d'une manière ou d'une autre à la conception et à la réalisation d'une action). Dans ce cas, l'accroissement de la productivité de l'action publique et la conquête de la paix sociale dans le quartier sont comparables à l'accroissement de la productivité et de la paix sociale dans l'entreprise par l'emploi de méthodes participatives voisines.

- ✓ Soit, on la considère comme une volonté démocratique, comme la mise en œuvre d'une morale publique qui estime que les intéressés doivent absolument participer aux services publics qui leur sont destinés. La participation citoyenne des habitants peut aussi être considérée par les politiques comme une autre manière de faire de la politique.

Quelle que soit l'option de la municipalité dans ce domaine, elle doit la définir et l'énoncer clairement.

### **1.3.2. Problématiser les difficultés repérées**

Afin de traduire et de rendre plus lisibles la complexité du territoire et des difficultés éprouvées par les habitants, il est nécessaire de relier les problèmes identifiés dans un rapport dialectique et d'en comprendre les causes. Cette problématisation permettra l'exploration de pistes d'actions au plus près des besoins des habitants du quartier.

Nous pouvons classer en cinq grands groupes les difficultés repérées dans le diagnostic:

#### **1.3.2.1. La pauvreté, la précarité, le déficit d'inscription dans la vie sociale.**

Un nombre important de familles résidant à Manchester se trouve dans une position de disqualification sociale intériorisée qui provoque une réclusion dans le quartier, une forte dépendance aux politiques publiques, et engendre des comportements sociaux particuliers tels l'évitement, l'installation dans la marginalité, le détournement de discrédit et l'inversion du sens. Cette position de disqualification sociale est accentuée par l'effet de nombre. En effet, la pauvreté n'engendre pas systématiquement la réclusion ou les pratiques déviantes, en revanche, l'appartenance exclusive à un groupe majoritairement pauvre et stigmatisé implique des comportements et une organisation sociale particulière. De la même façon, l'absence d'emploi n'implique pas nécessairement l'absence de vie sociale. En revanche, le déficit d'inscription dans la vie sociale provoque l'enfermement, le repli.

Nous faisons l'hypothèse que la mixité sociale et culturelle réintroduite dans le quartier, associée au développement d'activités citoyennes permettront de restaurer l'image que les habitants ont d'eux-mêmes et de les réinscrire dans une vie sociale plus valorisante.

#### **1.3.2.2. L'emploi, l'employabilité.**

Le chômage et les freins à l'emploi nous semblent avoir plusieurs causes :

- un niveau de qualification faible ou non adapté au marché de l'emploi.
- des priorités sociales qui l'emportent sur la formation et la recherche d'emploi.

- des problèmes de mobilité liés à l'absence de permis de conduire, de véhicule personnel, aux problèmes de gardes d'enfants, au désir de trouver un emploi au plus près.
- Personnes au chômage depuis de nombreuses années qui ont perdu l'habitude des contraintes et des conventions liées à l'emploi : horaires, rapport à la hiérarchie etc.
- Une insuffisante mobilisation des entreprises pour favoriser l'insertion en entreprise de personnes éloignées de l'emploi.

Travailler collectivement et spécifiquement sur ces différentes causes permettra de réinscrire une partie de la population dans une démarche dynamique par rapport à l'emploi.

### **1.3.2.3. L'enfance, la jeunesse, la parentalité.**

Nous faisons l'hypothèse que les freins à l'insertion sociale et aux apprentissages scolaires de certains enfants et ceux à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes ont plusieurs causes :

- les difficultés qu'éprouvent leurs parents dans l'exercice de la parentalité.
- Le manque d'attrait et de diversité des structures et prises en charge pour ces populations.
- Des difficultés sociales rencontrées par les familles qui l'emportent sur les priorités éducatives.

Les questions de l'enfance et de la jeunesse sont essentiellement liées aux difficultés des adultes. Travailler sur la réhabilitation des adultes est donc un élément indispensable au traitement des difficultés que rencontrent les enfants. Pour autant, cette approche n'exonère pas la puissance publique d'un travail spécifique sur les modes d'accueil des enfants et des jeunes.

### **1.3.2.4 Le rapport aux valeurs, aux normes, aux règles.**

Le diagnostic a montré l'existence d'une organisation particulière de la vie sociale dans le quartier à partir de règles internes au groupe des habitants et intériorisées par eux. Ces règles particulières ne sont pas congruentes à la Loi sociale mais au contraire proposent des modèles déviants. Ce fonctionnement, partagé tout autant par les jeunes que par les adultes, obère la capacité d'intégration des populations qui les appliquent à un groupe social différent, encourage et valide les conduites déviantes, provoque l'émergence de groupes "bouc émissaire".

Seule la réintroduction de la puissance publique à tous les niveaux de la vie sociale peut permettre d'enrayer ce phénomène.

#### **1.3.2.5 La vie associative et la citoyenneté.**

Il existe dans le quartier, notamment chez les habitants les plus anciens, une véritable culture de la vie associative et d'exercice de la citoyenneté. Les habitants plus récents ne se sont pas engagés dans cette dynamique. Or, nous faisons l'hypothèse que l'association des habitants aux institutions et aux organisations afin qu'ils soient en mesure d'apporter une contribution à un projet collectif est de nature à réhabiliter les personnes tout en réintroduisant de la Loi sociale.

Les différentes problématiques que nous venons de lister sont articulées, interdépendantes et souvent cumulatives. Les difficultés ne peuvent donc être réglées chacune par une réponse particulière. C'est pourquoi seule une approche transversale est de nature à permettre leur traitement. A partir de chacun des axes stratégiques proposés, des objectifs généraux proposeront une approche transversale de ces problèmes.

### **1.3.3 Définition des axes stratégiques**

La résolution des difficultés ne peut se satisfaire de l'équation simpliste : un problème identifié = une solution. Seules des réponses complexes, élaborées finement et croisées, peuvent répondre à la complexité du territoire.

Nous proposons d'articuler le projet de territoire sur son versant social autour de trois grands axes dynamiques:

**Initier un nouveau modèle d'action sociale territorialisée : le P.S.T. (Projet social de territoire)**

**Développer un secteur d'économie sociale et solidaire**

**Utiliser le projet de renouvellement urbain comme levier du changement social**

#### **1.4. Déclinaison des axes stratégiques en objectifs généraux**

Il est important de définir pour chaque objectif qui sera le porteur du projet envisagé. En effet, pour que leur réalisation soit garantie, il est fondamental que les projets soient soutenus et revendiqués politiquement, le politique déléguant ensuite techniquement sa mission à un service technique compétent dans le domaine concerné.

Par ailleurs, comme nous l'avons déjà énoncé, nous insistons sur le fait que la municipalité ne peut seule garantir le changement. Elle en est aujourd'hui l'initiatrice et sa capacité à s'associer à d'autres institutions, à mobiliser d'autres compétences sera un élément fondamental de la réussite du développement qu'elle envisage pour ce quartier.

##### **1.4.1. Un nouveau modèle d'action sociale territorialisée : le projet social de territoire**

La mobilisation collective et concertée des différents acteurs agissant sur un territoire

- Facilite la compréhension collective des différents phénomènes à l'oeuvre sur le quartier, crée un savoir collectif, une intelligence commune.
- Légitime la place de chacun dans sa participation à la vie du quartier.
- Favorise la création d'une synergie permettant la résolution des difficultés.

C'est pourquoi nous proposons la mise en place d'un "projet social de territoire". Ce nouveau dispositif, expérimenté depuis 2001 dans une vingtaine de communes françaises prévoit de : *"Réconcilier le social et l'urbain, décroisonner les logiques institutionnelles, rapprocher les pratiques des intervenants sociaux et de la ville... la mise en œuvre d'un PST porté par l'ensemble des institutions et s'appuyant sur les ressources des habitants, participe de façon significative à la revitalisation du tissu économique des quartiers, à la réduction des inégalités des territoires et à l'amélioration des conditions de vie des habitants"*<sup>63</sup>.

Dans le quartier Manchester, le PST peut favoriser la remobilisation des intervenants sociaux autour d'un projet social global et dans une logique de décroisonnement afin de mettre en cohérence l'ensemble des interventions sociales portées par des institutions différentes, définir une stratégie d'intervention concertée, mobiliser l'ensemble des ressources sociales du territoire : habitants, associations, collectivités et institutions locales dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet partagé

---

<sup>63</sup> Rapport Brévan Picard in " expérimentation nationale des projets sociaux de territoire, éléments de synthèse – avril 2004- ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées, DIV, ADF, CNAF.

Ce dispositif nous paraît être particulièrement adapté à la résolution des difficultés rencontrées par les intervenants sociaux dans l'exercice de leurs fonctions dans le quartier Manchester et au règlement des difficultés de ses habitants. Ainsi peuvent y être abordées et traitées sous divers aspects, les questions de l'accompagnement à la fonction parentale, l'isolement des personnes âgées, la question de l'enfance et de la jeunesse, la gestion des ménages et toute autre question complexe requérant des réponses complémentaires de la part des différents services sociaux.

La mise en place d'un PST nécessite un pilotage partagé entre acteurs impliqués dans le champ social. Doivent au minimum être présents : l'Etat, le Conseil Général, la ville et la caisse d'allocations familiales.

#### **1.4.2. Le développement de l'économie sociale et solidaire**

Le développement de l'économie sociale et solidaire, présente une importance stratégique, décisive non seulement pour l'emploi, mais pour le bien-être et le développement des habitants. Dans le contexte du quartier Manchester, l'économie sociale et solidaire, peut et doit trouver toute sa place pour de multiples raisons :

Elle procure l'occasion de *créer des emplois* pour les personnes en situation d'exclusion et aux bénéficiaires des minima sociaux, tout en ne dépendant que de l'esprit d'initiative des habitants et de l'aide que pourront leur apporter les pouvoirs publics et notamment les collectivités locales. Elle offre l'opportunité de *nouveaux services de proximité* en rapport direct avec les besoins des habitants. Elle permet *l'insertion par l'économie* des personnes les plus éloignées de l'emploi grâce à une réadaptation progressive au travail et à la diversité des champs d'activité possibles. Elle *recrée du lien social* grâce au partage d'expériences positives.

L'économie solidaire autorise le croisement de différentes logiques d'action : sociale, éducative, professionnelle, mais aussi territoriale, citoyenne et environnementale. Cette intervention sur plusieurs champs produit une action transversale de nature à optimiser le règlement des difficultés.

Nous pensons que le quartier Manchester offre l'opportunité de développer ce type de projet grâce à deux structures : la création de "Jardins de Cocagne" et le repositionnement de "la Boutique".

#### **1.4.2.1. Les "Jardins de Cocagne" :**

De nombreux habitants du quartier partagent les valeurs de la culture de la classe ouvrière. Parmi celles-ci, la valeur accordée au travail, le goût pour "les choses de la terre" et la solidarité. C'est pourquoi il nous semble que des "Jardins de Cocagne", jardins biologiques collectifs associant les habitants à une démarche sociale et économique dans une perspective de développement local, pourraient être un outil concourant au règlement de nombreuses difficultés individuelles (reprise d'activité, revalorisation sociale, dynamisation ...) et sociales.

L'engagement dans un tel projet implique :

##### 1 - Une démarche collective et économique<sup>64</sup>

En impliquant sur une ville ou sur une agglomération des adhérents qui s'engagent à acheter sur une année, une action/légumes. Sur un terrain préparé à cet effet et encadrés par un ou plusieurs maraîchers professionnels, des personnes en difficulté sociale, produisent, récoltent et distribuent une grande variété de légumes de saison.

L'équilibre de la structure se situe entre la viabilité économique (rapport entre les dépenses de fonctionnement et le nombre d'adhérents) et sa pertinence sociale : une certaine convivialité favorise l'accompagnement et l'insertion à condition que la structure ne grossisse pas démesurément.

##### 2- Une démarche sociale

En développant ce nouveau créneau d'activité, on crée des unités qui sont des espaces favorisant l'accessibilité au marché de l'emploi et le réapprentissage d'une activité de production.

A travers la production de légumes biologiques, distribués sous forme de paniers hebdomadaires à des adhérents - consommateurs, ces Jardins permettent à des adultes de retrouver un emploi et de construire un projet personnel. Ils s'adressent à des personnes de tous âges, femmes et hommes en difficulté sociale, professionnelle ou personnelle employées pour travailler sur les différents postes créés par ces Jardins.

Ainsi les Jardins de Cocagne sont : un lieu d'accueil qui permet de mettre en oeuvre un programme d'insertion sociale et professionnelle, un lieu d'échanges et de communication entre les adhérents et les jardiniers, un lieu convivial ouvert sur la cité, un service de proximité favorisant le développement économique local.

### **1.4.2.2.Réactiver et développer des services aux habitants**

#### **▪ La Boutique**

Actuellement, la Boutique, grâce à la présence de bénévoles, offre aux familles défavorisées la possibilité d'acquérir des vêtements et du petit électroménager à prix très modeste. Au-delà de cette activité principale, elle est un lieu de rencontre et un lieu ressources pour nombre d'habitants qui viennent y trouver une occasion d'échanges et un soutien. Ce service mériterait d'être davantage professionnalisé afin de garantir sa pérennité. Il pourrait également développer son activité par un développement des services aux personnes : aide et soutien aux personnes âgées ou garde d'enfants par exemple.

### **1.4.3. Utiliser le projet de renouvellement urbain comme levier du changement social**

Le projet de renouvellement urbain, grâce à la dynamique qu'il développe et aux changements fondamentaux qu'il prévoit, offre l'opportunité de réintroduire symboliquement et concrètement la puissance publique dans le quartier en associant les habitants à cette dynamique, en créant de nouvelles structures et en retravaillant la politique de peuplement.

#### **1.4.3.1.Associer les habitants à la dynamique enclenchée par ce projet**

Le projet de renouvellement urbain induit un changement important de la physionomie du quartier. Pour que cette opération ne soit pas subie passivement par les habitants, il est important que ceux-ci soient informés et impliqués tout au long de son déroulement. Le niveau de participation des habitants à ce projet doit être déterminé et annoncé dès le démarrage de l'action en continuité du travail d'enquête réalisé au cours de la phase d'élaboration par l'équipe Campana Eleb.

Pour que ces espaces d'expression démocratique remplissent leur fonction, un cadrage structurant est nécessaire afin:

- ✓ De préciser la place et la fonction des référents politiques, administratifs et techniques de la démarche,
- ✓ D'établir la constitution, et de prévoir l'animation des instances de concertation
- ✓ De déterminer une organisation logistique adaptée,
- ✓ De fixer les modalités de prise en compte de la parole des habitants,
- ✓ D'organiser la participation des élus aux instances de concertation,
- ✓ De définir la place des partenaires,

---

<sup>64</sup> Cf. [www.reseauocagne.asso.fr](http://www.reseauocagne.asso.fr)

- ✓ De positionner le conseil d'habitants aux côtés des autres instances dans le cadre de cette participation.

#### **1.4.3.2 Créer de nouveaux outils**

##### **▪ *Une maison des services publics et de la solidarité***

La création d'une "maison des services publics et de la solidarité" compléterait et formaliserait physiquement le PST et permettrait de poser les bases d'une action sociale cohérente grâce à la coopération entre les différents services, ainsi qu'elle marquerait la présence effective et symbolique de la puissance publique dans ce quartier. Elle faciliterait les liens entre les services et concomitamment l'action concertée grâce à la cohabitation dans un lieu unique qui permettrait un accueil et une information généraliste unique, des diagnostics et des orientations mutualisées, des outils et des méthodes partagées ainsi que des réponses complémentaires et cohérentes.

##### **▪ *Une maison des associations, des initiatives et de la citoyenneté***

Cette maison pourrait devenir le lieu ressource des habitants pour tout ce qui concerne l'exercice de la citoyenneté :

- être le lieu d'information des habitants sur le projet de renouvellement urbain et tous les projets concernant le quartier
- favoriser la communication réciproque entre les habitants
- promouvoir et faciliter les initiatives des habitants
- aider à la création et à la gestion des associations

#### **1.4.3.3. Utiliser l'opportunité des démolitions/reconstructions pour élaborer une véritable politique de peuplement**

Les démolitions/reconstructions vont inévitablement générer des mouvements de population. Ces mouvements peuvent être l'occasion de rompre avec le peuplement sectorisé actuel et de répartir les populations des différents immeubles dans le sens d'une plus grande diversité ethnique, sociale, culturelle et générationnelle et d'introduire de nouvelles populations. Cette démarche permettrait de limiter la réclusion et le repli sur "l'entre-soi", qui, nous l'avons vu, sont favorables à l'éclosion de comportements déviants.

## **1.5. Conclusion**

Pour garantir les meilleures chances de réussite au projet de territoire sur son versant social, la gouvernance et l'ingénierie du projet devront être travaillés spécifiquement.

Plusieurs conditions sont nécessaires :

- Impliquer et structurer les niveaux politiques et techniques
- Former une instance politique de suivi et de validation : groupe de pilotage présidé par la commune de Charleville Mézières auquel participent les acteurs locaux incontournables : Etat, MOUS, CDC, DPAS
- Composer un comité d'animation territorial spécifique au quartier
- Nommer un chef de projet, qui anime le comité de pilotage, développe et structure les relations entre les différents partenaires, les différents groupes, coordonne et organise la communication interne.
- Construire une démarche ascendante et descendante
- Affirmer clairement la volonté politique de changement
- Former les acteurs sociaux à cette nouvelle démarche.

Chacun des objectifs généraux devra être décliné par les porteurs, en objectifs opérationnels.

Pour chacun de ces objectifs, il conviendra de définir : les pistes d'actions concrètes à mettre en œuvre ainsi que les portages politiques et techniques mobilisés ou à mobiliser pour garantir la réalisation des objectifs.

Ce projet développé à l'échelle du territoire du quartier de Manchester, il revient donc à la commune de Charleville Mézières d'en être l'institution porteuse.

Les axes stratégiques constituent l'architecture du projet de territoire. Ces axes doivent être validés par l'ensemble des partenaires concernés. Cette validation est le préalable indispensable à la mobilisation des acteurs dans ce nouveau projet. Seule cette mobilisation permettra la déclinaison opérationnelle de ces axes stratégiques en plans d'actions spécifiques assortis de critères d'évaluation et d'indicateurs de résultat.

## **2 – Analyse critique**

### **2.1. Les enseignements que je retiens de mon expérience**

Les objectifs de la mission étaient de faire naître une dynamique de changement afin de favoriser la mixité sociale; nous devions initier le passage d'une logique de guichet (actions juxtaposées) à une dynamique de projet territorial inscrite dans la durée<sup>65</sup>. Nous avons dans un premier temps établi le diagnostic social; les réunions du printemps 2005 ont permis de présenter et d'acter un diagnostic partagé. La suite de notre intervention a été consacrée à la problématisation, la définition d'objectifs stratégiques pour l'étape "élaboration des axes stratégiques du projet de territoire sur son versant social".

Je voudrais compléter le travail réalisé par des remarques et des enseignements que je livre à titre personnel mais dont la portée peut être générale.

#### **2.1.1. Les difficultés mises en évidence lors de la préparation du diagnostic et des axes stratégiques.**

Les problématiques spécifiques au quartier ont été bien identifiées:

- le sentiment d'insécurité
- la fonction parentale
- la place des enfants, des jeunes qui manquent de repères
- le rapport aux valeurs, aux normes, aux règles,
- l'activité, l'emploi, l'employabilité
- la diversification des actions vers un public plus large
- la nécessité d'un travail cohérent avec les habitants
- le soutien à la vie associative, l'accompagnement vers son développement.

De plus, les difficultés de collaborations entre services et entre institutions avaient été déjà bien repérées; la question de la légitimité des acteurs s'est révélée centrale dans le débat (certains ne se sentent pas légitimes, ou ne se sentent pas légitimés par d'autres, ce qui freine ou empêche l'action).

Les principales difficultés s'enracinent dans les expressions des participants aux différentes rencontres:

---

<sup>65</sup> CAUGUIL G, Conduire et évaluer les politiques sociales territoriales, Munod, Paris, 2004, p 17–18

*"... je reviens 12 ans en arrière... nous rencontrons les mêmes problématiques! Nous n'avons pas été assez vigilants pour pérenniser les actions mises en place par le DSQ, comme par exemple le comité inter-associatif avec un coordonnateur compétent et efficace".*

*" ... on a perdu des leaders forts... le Centre Social et l'Inter-associatif portaient un projet social fort... le Centre Social a vécu le déconventionnement de la CAF... aujourd'hui, il n'y a plus de projet inter-institutionnel...la dynamique associative et la dynamique inter-institutionnelle n'existent plus..."*

### **2.1.2. Un constat: la participation des habitants est essentielle.**

Comment re-solliciter la vie associative, répondre aux besoins des mères de famille... trouver des personnes "moteur"... En fait, il y a un déficit de travail cohérent avec les habitants. Les habitants ont des attentes, des besoins par rapport à des problèmes immédiats, des problèmes d'entretien. La GUP est une réponse intéressante; les habitants doivent pouvoir s'inscrire dans une dynamique de projet; ce qui manque le plus, c'est un coordonnateur. Il semble que l'intérêt de la GUP est évident et qu'il faut travailler pour faire des propositions d'actions dans le cadre du PRU ainsi que pour caler une communication transversale entre le conseil des habitants et les bailleurs.

### **2.1.3. A propos des pratiques sociales.**

#### **\* Les habitants – une tentative : le conseil des habitants mis en place par la ville.**

Le Conseil des habitants a remplacé le Conseil Consultatif qui a fonctionné de 1996 à 2001. En 2001, après les élections Municipales, ce conseil consultatif a été mis en sommeil alors que, lors de la campagne pour les élections municipales, les candidats prônaient la consultation et la participation des habitants... Après plusieurs mois de tergiversations, un conseil des habitants a enfin été constitué. Ce conseil est composé de 10 habitants et de 5 conseillers municipaux. Une commission de coordination au niveau de la ville "chapeaute" l'ensemble des conseils de quartier; cette commission est constituée de 10 habitants et de 10 conseillers municipaux; chaque quartier est représenté par 2 élus de chacun des collèges, habitants et conseillers municipaux.

Une des personnes que j'ai interviewées sur ce sujet concluait: *"la participation démocratique des habitants est loin d'être en progrès... alors que l'ambition devrait être forte..."*

L'un des membres du conseil de quartier de Manchester me rapportait: *"ce conseil n'est pas bien en place; nous sommes en recherche d'une organisation... ça ne bouge pas beaucoup..."*

*nous n'avons pas de réponses de la ville aux questions posées... on nous demande de faire un tour de quartier pour signaler ce qui ne va pas..."*

Il faut donc tempérer l'impact et l'efficacité actuelle de ce conseil des habitants. Cette instance, fondamentale pour l'efficacité des Politiques Publiques, doit être reconsidérée par les élus de Charleville-Mézières.

### **\* Les jeunes.**

Par rapport à d'autres expériences que j'ai connues, la situation des jeunes n'est pas originale. J'ai rencontré lors de mes interviews une vingtaine de jeunes donc 5 ou 6 qui se sont investis dans la discussion. Des difficultés sont rencontrées à tous les niveaux: famille, formation, travail, chômage; le racisme ambiant aggrave leur situation et leur mal-être général. Plusieurs ont eu une formation secondaire, certains une formation supérieure, mais ils grossissent les rangs de ceux qui n'ont pas eu leur chance... si l'on peut dire.

*"...heureusement, j'ai mes parents..."* – solidarité avec la génération des parents.

*"...on reste entre nous sur le quartier, on est considéré comme des gens à qui on ne doit pas adresser la parole..."* – isolement du reste de la population.

Le Centre Social peut être une structure qui les aide, à condition que leur ami Omar, employé par le centre, soit présent pour les guider dans leur recherche d'emploi par internet.

Par ailleurs, l'équipe de l'Olympique Football Club de Charleville-Mézières recueille toute l'attention de la ville et l'équipe, constituée en marge, Manchester Sport Animation, composée de jeunes du quartier, est mise à l'épreuve; cette équipe s'est formée en dehors de la dynamique de la ville et se trouve reléguée sur des terrains inondables en hiver, donc impraticables pour les entraînements. Pour être pleinement reconnus par la ville, les membres de ce club doivent faire la preuve d'une gestion correcte; ils doivent, en effet, assumer un passé mouvementé avec un passif de gestion.

Pour s'en sortir, les jeunes peuvent emprunter des voies singulières; j'ai noté le rôle particulier de Omar déjà signalé, 35 ans, bénévole d'une association, puis recruté comme professionnel en charge du secteur informatique par le centre social. Il joue un rôle capital auprès du point Jeunes et dans l'association Soli'Cité ; il sait comment intervenir, engager le dialogue, ouvrir des pistes.

*"...t'en es où au niveau personnel avant de t'engager dans l'association ?..."* – s'investir dans une association tout en réfléchissant pour préparer un projet professionnel.

### **\* La nécessité de leaders et de personnes ressources.**

Il semble bien que la disparition des leaders de type charismatique, anciens militants associatifs qui se font rares, constitue une caractéristique de l'évolution du quartier et explique, au moins en partie, la diminution et l'essoufflement du tissu associatif. Il faudrait mettre en place "un agent de liaison" sur le territoire.

*"... Quand quelqu'un tient les rênes ça marche!..."* Cette expression démontre que les personnes ressources (pourquoi pas l'exemple d'Omar), militantes, "qui y croient" sont absolument nécessaires pour que "ça bouge", que des activités se construisent, que du lien se crée.

Faire émerger de telles personnes sera certainement un point de passage obligé. Les institutions oeuvrant solidairement devraient fournir le cadre propice à l'engagement de telles personnes. Idéalement, elles devraient être habitantes du quartier, bien insérées dans le conseil des habitants. La condition nécessaire pour dégager des leaders implique que ces personnes aient réussi à assurer leur quotidien grâce à un emploi, une activité, qui leur permette de retrouver une utilité sociale, une existence digne et stable.

Il a été noté plusieurs fois le rôle éminent joué dans les années 80 par Guy Canon et une religieuse dénommée Bernadette. Ces pionniers sont maintenant remplacés par d'autres personnes que j'ai repérées mais qui n'ont peut-être pas l'élan charismatique de leurs prédécesseurs. Dans ces conditions, sur quoi va-t-on s'appuyer pour re-dynamiser le tissu associatif et re-construire l'inter-associatif ?

### **2.1.4. Les Politiques Publiques.**

#### **\* Des logiques qui s'affrontent au détriment d'une transversalité inter-institutionnelle.**

Le déconventionnement CAF du Centre Social, associé au déconventionnement CAF/action sociale départementale, depuis 4 ans fait partie des difficultés majeures du quartier.

*"... quand la DISS était au centre social, l'implication était plus importante et plus visible..."* Avec le départ des professionnels de l'action sociale, une corde s'est brisée et le centre social a perdu son rayonnement; la population en pâtit. La politique générale de la CAF sur ce territoire est de se désengager des quartiers et de se recentrer sur une seule implantation par ville.

Il manque une culture de projet et des professionnels disponibles pour écrire ces projets et ainsi obtenir des financements. Ils ont besoin de dégager du temps pour cela alors qu'ils sont débordés par l'accompagnement social.

Il a été relevé un déficit d'évaluation à mi-parcours du contrat de ville actuel. C'est certainement un point à souligner : l'évaluation devra être mise en avant pour corriger les actions en cours et ainsi mieux préparer celles à venir.

En fait, ce qui paraît grave c'est le blocage opéré par chacune des institutions qui veut rester dans son "pré-carré" et élève des "garde-fous" dès que les frontières sont dépassées. Ce qui marche, ce sont les actions entre personnes et non les actions inter-institutionnelles alors que ce sont les institutions qui sont, seules, garantes des politiques publiques; il manque la mise en oeuvre d'une transversalité inter-institutionnelle.

Ces questions ont été longuement débattues: comment les acteurs professionnels doivent se situer au sein de leurs institutions "frileuses", "cloisonnées" qui doivent tenir compte des orientations politiques respectives données par chaque groupe d'élus – institutions, Mairie et Conseil Général. Plusieurs logiques semblent se confronter; comment les faire mieux interagir ? Par ailleurs, si Mairie et Conseil Général ne sont pas de la même couleur politique, les difficultés s'accroissent; c'est le cas de Charleville-Mézières.

C'est ainsi que lors de la réunion du 2 février 2005, la responsable de la circonscription "Action Sociale" au Conseil Général a fait acte de présence, validé le diagnostic social, fait des déclarations d'intention mais n'a plus participé au travail de construction des "axes stratégiques du territoire"; il semble que par ailleurs cette personne ait peu apprécié les interpellations directes du Chef de projet regrettant l'absence de ses services sur l'ensemble du territoire, en a référé à sa hiérarchie qui a décidé de ne pas autoriser les travailleurs sociaux de terrain à s'investir dans la réflexion collective. Ceci est particulièrement dommageable car parallèlement la nouvelle responsable de circonscription est chargée d'élaborer son propre projet de territoire.

Au demeurant, l'adjoint de la ville aux Affaires Sociales a admis les divergences d'orientations politiques qui peuvent induire des cloisonnements; il a aussi rappelé que les positionnements des acteurs professionnels conduisent aussi aux cloisonnements, et demandé à ceux-ci de faire effort de leur côté pour mettre en oeuvre un véritable partenariat sur le terrain. Malheureusement aucunes prémices de formalisation des engagements inter-institutionnels n'ont pu être avancées.

### **\* Le rôle positif des associations**

En contrepoint des difficultés rencontrées au niveau du Centre Social largement débattues auparavant, j'ai noté l'intérêt et la bonne marche de l'Association "Loisirs populaires" et j'ai trouvé important la réalisation et la diffusion d'un journal de quartier.

L'association "Loisirs Populaires" a conservé un grand dynamisme autour d'un mot clé, la solidarité. Pourquoi ne pas agréger autour de cette association d'autres activités ; ce pourrait être un moyen à partir duquel un dynamisme s'enclenche. Cette association fonctionne avec plusieurs partenaires, collègue, Centre Social, l'Olympique Football Club, ... organise des lotos qui marchent bien ... On peut citer par exemple le prêt gratuit de salles à une association de personnes âgées – lorsqu'il y a un décès dans certaines familles très en difficultés, l'association participe financièrement aux frais en remettant un chèque à la famille ou aux pompes funèbres.

De nombreuses initiatives de ce type sont prises. Ce sont des actions de solidarité qui ne veulent pas relever de l'assistantat.

Les relations sont bonnes avec la municipalité... qui ne subventionne pas les activités de cette association; par contre, avec le Centre Social, les relations sont devenues plus distantes depuis le changement de directeur; les actions communes ne sont guère encouragées... ce qui n'est pas de bonne augure pour la suite !

L'association des amis de la Boucle édite le journal de quartier du même nom, "La Boucle". La rédaction se fait par trois enseignants, dont beaucoup d'informations sur les écoles; un sujet porteur – l'hôpital – revient souvent. Par cet outil de communication, la vie des associations peut être diffusée largement sur l'ensemble du quartier, et favoriser une dynamique inter-associative.

### **2.2. L'évaluation : théorie et réalité**

Nous avons déjà vu l'importance de cette phase pour progresser dans la réalisation des projets. On a vu aussi que le quartier de Manchester souffre d'un déficit d'évaluation du contrat de ville à mi-parcours. En théorie, il faut évaluer, avant, pendant et après. Ce ne sont pas les mêmes exercices mais ils sont chacun très importants.

Lorsqu'on évalue les processus mis en oeuvre, on doit examiner:

- la cohérence des moyens et des actions entreprises
- la pertinence des objectifs initiaux en comparaison des besoins que l'on cherche à satisfaire.

Lorsqu'on évalue la qualité de l'élaboration du projet territorial il faut se poser au moins les questions suivantes:

- s'agit-il d'un projet qui s'appuie sur une vision partagée ? Existe-t-il des acteurs ou des espaces exclus ?
- l'horizon temporel est-il partagé ?
- L'articulation avec les autres acteurs publics (hors territoire) est-elle bien définie et bien vécue ?

L'outil essentiel est alors le tableau de bord et l'on peut ensuite procéder à une évaluation en continu<sup>66</sup>.

Si l'on se réfère à CAUQUIL<sup>67</sup>, l'évaluation est un outil de démocratie participative peu employé. Plus encore que les élus, ce sont les fonctionnaires locaux qui sont les plus farouches opposants à l'évaluation démocratique, car ils craindraient de se faire déposséder de leur rôle de garant de l'intérêt général.

Le trépied ou triangle présenté par ce même auteur représente les interactions réciproques entre les 3 pôles que sont les élus (Maîtrise d'ouvrage, légitimité électorale, gestion du moyen terme), les techniciens (maîtrise d'oeuvre, légitimité technique, gestion du long terme), les habitants (maîtrise d'usage, légitimité contributive – citoyens, usagers - gestion du court terme). Ces 3 pôles doivent dialoguer; il faut bien reconnaître que le maillon faible est celui des habitants. Selon le rapport du Conseil National des Villes rendu en 2001 – cité par CAUQUIL – si *"la participation des habitants recouvrent plusieurs réalités – l'initiative des habitants, la coproduction des services, la participation à l'élaboration de la décision publique -, elle est peu présente dans le champ de l'évaluation des Politiques Publiques"*.

Pour ce qui nous concerne, nous avons retenu de procéder à l'évaluation de l'ensemble de la démarche, selon les deux enjeux suivants:

- La transversalité de l'action publique
- La participation des acteurs et des habitants.

\* **La transversalité de l'action publique.** Il s'agit de rechercher le maximum de décroisement, de synergies et de cohérences entre tous les partenaires intervenant sur un même territoire. Il conviendra donc :

---

<sup>66</sup> GOUTTEREL J.Y, Stratégies de développement territorial, 2<sup>ème</sup> édition, Economica, Paris 2003, p 242-244

<sup>67</sup> CAUQUIL G., Conduire et évaluer les politiques sociales territorialisées, Munod, Paris, 2004, p 156

- d'identifier les procédures de coopération inter partenariales qui ont été mises en place: quelles procédures ou méthodes de travail nouvelles ?
- d'identifier les difficultés rencontrées et leurs causes ainsi que les facteurs de réussite.
- de constater les évolutions concernant les modes de coopération interservices.

En résumé, il s'agit d'apprécier les nouvelles procédures mises en place et les freins éventuels déjà repérés lors des réunions de travail et lors de la présentation des résultats à l'issue des étapes successives du projet.

**\* La participation des acteurs et des habitants.** Il conviendra:

- d'identifier les procédures de mobilisation ou de participation mise en place.
- d'identifier les degrés de participation recherchés dans chacune des actions programmées, puis vérifier que ces degrés sont atteints.
- de repérer les évolutions déjà significatives si du moins cela est possible – structuration de la vie associative, initiatives citoyennes de proximité.

En s'inspirant de CAUQUIL<sup>68</sup>, nous proposons donc pour le cas qui nous concerne l'échelle suivante:

- 0 – rien
- 1 – information
- 2 – consultation
- 3 - concertation
- 4 – co-production

Dans le cadre de notre expérience, l'évaluation paraît prématurée mais nous pouvons donner quelques indications concernant certains aspects des principales phases abordées jusqu'ici.

### **2.2.1. – La commande de la Ville**

L'étude s'inscrit dans le cadre du PRU pour définir les conditions d'intégration du quartier de Manchester dans les dynamiques de l'agglomération et pour favoriser la mixité sociale.

Il s'agissait de fédérer, au-delà des partenaires du PRU, l'ensemble des acteurs locaux professionnels et institutionnels.

A ce sujet, nous pouvons évaluer positivement la mise en place par la ville d'un comité de pilotage qui associe à la ville tous les partenaires de l'opération, l'Etat, les Bailleurs sociaux, la

---

<sup>68</sup> CAUQUIL G. Conduire et évaluer les politiques sociales territoriales, Dunod, Paris, 2004, p 170

CDC, la MOUS, le Département, le Centre Social, le Club de prévention, les Chambres consulaires, le Centre Hospitalier, des représentants du Conseil des habitants, des associations de locataires ainsi que des associations de co-proprétaires. Ce comité s'est réuni au moment du lancement de l'étude et à chaque grande étape de son avancement, après l'étape du diagnostic urbain et social et pour la présentation des axes stratégiques – volet aménagement urbain et volet social.

De même, nous pouvons souligner la constitution d'un comité technique qui associe à la ville, les partenaires agissant sur le terrain, Etat (DDE), Bailleurs sociaux et MOUS. Ce comité technique a participé à l'élaboration du cahier des charges et au déroulement de l'étude.

Cet ensemble, comité de pilotage et comité technique, est évalué globalement tout à fait positivement, de l'ordre de la mise en place d'une concertation avancée (**note 3 sur 4**, soit la concertation).

Il faut souligner malgré tout, certaines initiatives qui n'ont pas abouti comme prévu, telle la commande passée par la ville auprès d'une agence de communication composée de journalistes pour présenter un film décrivant les attentes des habitants et leur vision de l'avenir du quartier. Cette présentation de type "one man show" a permis simplement d'introduire de façon particulière la question de la participation mais aucune suite n'a été donnée quant à l'implication des habitants pour l'élaboration du projet. Il y a là certainement matière à revoir le principe d'une telle intervention confiée à des journalistes sans compétences sociologiques particulières pour envisager la suite du travail d'accompagnement sur le terrain. Nous en sommes restés au stade de l'information – noté **1 sur 4**.

Le contenu de la mission du bureau d'études, scindé en 2 phases, diagnostic stratégique puis élaboration du projet, nous est apparu cohérent; dans le champ de l'action sociale, la commande des axes d'un Projet Social Territorial bien articulé avec le volet aménagement urbain, est une initiative très positive qui devrait garantir un projet novateur; le partenariat à mettre en place est évoqué.

Les modalités d'exécution comportent entre autres, la participation des habitants et l'intégration des critères de développement durable.

## **2.2.2. – La méthodologie du Bureau d'Etudes – versant social**

### **2.2.2.1 Le diagnostic.**

L'approche sociologique globale intégrée au diagnostic, est une phase essentielle, de lecture et d'interprétation.

\* **L'étude des pratiques sociales.** En ce qui concerne la consultation des habitants, un échantillon de ménages devait être constitué à partir d'une base de données fournie par les Bailleurs sociaux. Ceux-ci n'ont pas pu l'établir et les entretiens ont été réalisés de façon aléatoire et spontanée par présentation au domicile des personnes. Trente-deux entretiens ont été enregistrés auprès des personnes qui ont bien voulu répondre; on peut donc seulement critiquer le mode de constitution de cet échantillon bien que ces entretiens aient conduit à des informations devenues redondantes et donc considérées comme fiables.

Une quinzaine de jeunes ont participé à une rencontre-débat dans le cadre du "Point Jeunes".

Une douzaine de personnes ont accepté de répondre à nos questions lorsque nous les avons rencontrées au hasard de nos déambulations dans le quartier.

\* **L'Etude des Politiques Publiques.** Les agendas surchargés des acteurs professionnels et des responsables d'associations ont été un obstacle à la programmation de séminaires thématiques; aucun n'a pu être organisé dans la période limitée qui nous était imposée par le commanditaire. Seuls des entretiens individuels ont eu lieu. On peut retenir que les délais fixés étaient trop courts; c'est une critique adressée au commanditaire car les séminaires thématiques auraient amorcé une connaissance partagée des problématiques et, on peut l'espérer, une première ouverture au décloisonnement.

Malgré les critiques énoncées dont il faudra tenir compte, on peut globalement apprécier positivement le total de 90 entretiens conduits et considérer que le diagnostic est le résultat d'une consultation représentative et d'une concertation significative (**note 3 sur 4** – bien que le critère co-production ne soit pas pertinent dans le cas d'un diagnostic).

#### **2.2.2.2 L'élaboration des axes stratégiques.**

La communication de la phase diagnostic a été faite dans un premier temps au niveau du comité de pilotage et dans un deuxième temps, au sein d'un comité spécifique composé des associations qui avaient participé à l'élaboration du diagnostic, les acteurs professionnels de terrain, les directions et les deux élus en charge de l'Urbanisme et des Affaires sociales de la ville.

A l'issue du temps de diagnostic partagé, la planification de l'élaboration des axes stratégiques a été fixée par un comité restreint comprenant les deux directions précitées ; il a été décidé d'engager la réflexion séparément, avec d'une part, le groupe des acteurs professionnels et d'autre part, celui des associations. Un temps de mise en commun était prévu. Il faut noter

qu'avant d'engager les travaux avec le groupe des professionnels, un temps de connaissance mutuelle et des missions de chacun, aurait dû se dérouler; ce temps a été escamoté, non seulement du fait des délais mais surtout par manque d'implication des participants : chacun disait connaître parfaitement les missions et les pratiques des autres institutions.

La communication du résultat de l'étude a été faite tout d'abord auprès du comité restreint élargi aux deux élus, puis auprès du comité de pilotage.

Par rapport à la phase diagnostic, il faut noter qu'à ces diverses réunions, les associations du quartier ont été peu représentées (4 sur 8), les acteurs professionnels se sont aussi beaucoup moins mobilisés (13 sur 21); par ailleurs, les représentants des institutions, Circonscription d'Action Sociale, CAF, Mission Locale, Police Nationale, ne se sont pas déplacés. En ce qui concerne les habitants et en dehors des représentants des associations, seule la Présidente du Conseil de quartier a suivi les travaux.

De plus, le temps de mise en commun entre les deux groupes de réflexion n'a pas eu lieu. On peut là aussi critiquer non seulement les délais trop courts imposés par le commanditaire, mais aussi le fait que cette démarche leur paraissait inutile. Il faut cependant noter la bonne coordination entre les deux directions de la ville, Affaires Sociales et Urbanisme, au niveau des directeurs et des élus.

Globalement, mon appréciation personnelle est de **3 sur 4** (concertation) ; la co-production, compte tenu des délais imposés, est jugée *a minima*.

**En conclusion**, par rapport aux deux enjeux évoqués, la transversalité de l'action publique et la participation des acteurs et des habitants, nous pouvons faire les remarques suivantes:

a) – Transversalité de l'Action Publique

\* **Coopération inter-partenariale** au cours des deux phases successives de diagnostic et d'élaboration des axes stratégiques;

Phase diagnostic. On relève positivement la mise en place et le fonctionnement du comité de pilotage et du comité technique.

Phase axes stratégiques. La réflexion a été engagée en deux temps: le groupe des acteurs professionnels d'une part, et le groupe des associations d'autre part. On peut noter en négatif que le temps de mise en commun n'a pas eu lieu.

**\* Les difficultés rencontrées.**

Le commanditaire a imposé pour l'élaboration des axes stratégiques des délais trop courts qui n'ont pas permis de réaliser certains échanges nécessaires, en particulier le temps de connaissance mutuelle entre acteurs professionnels et les séminaires thématiques.

**\* Les modes de coopération inter-service.** On met en avant la bonne coordination entre les services municipaux des affaires sociales et de l'urbanisme.

b) – La Participation des acteurs et des habitants

**\* Les procédures de mobilisation ou de participation mises en place.** Les moyens adéquats ont été mis en oeuvre pour mobiliser et faire participer aux travaux les acteurs professionnels et les habitants.

**\* Les degrés de participation.** On note que la participation a été nettement moindre (moitié) lors de la phase d'élaboration des axes stratégiques, tant au niveau des acteurs professionnels que des représentants des associations et des institutions. Que peut-on en conclure ? La phase "élaboration des axes stratégiques" était-elle plus complexe et plus serrée dans le temps que la précédente, ou bien, la mobilisation inter-partenaire posait-elle question ?

Peut-on estimer à partir de cette évaluation sommaire les chances de succès quant à la suite qui sera donnée au P.R.U. ? L'évaluation s'arrête sur cette question. Il faut dorénavant que les acteurs en présence dont la ville commanditaire, sachent saisir les propositions faites pour passer à la phase ultérieure qui sera celle de la mise en oeuvre après validation de l'ensemble du dossier par l'ANRU (Agence Nationale de Rénovation Urbaine).

### **2.3 Le décloisonnement des institutions**

Il nous faut revenir sur le frein majeur à l'efficacité des dispositifs et des services : l'approche univoque de chaque institution à partir de son territoire d'intervention et de ses missions spécifiques au détriment d'une approche transversale, territorialisée et concertée. La condition essentielle à la réussite des préconisations est bien la mise en place de cette approche transversale.

Un point-clé réside certainement dans les rapports entre les services sociaux communaux et départementaux car l'efficacité des démarches de développement social, suppose – au minimum – l'engagement des deux collectivités. Ce qui interroge, c'est le peu d'interactions entre les acteurs sociaux sur le terrain; chaque collectivité mène des projets de son côté. Le

"décloisonnement" doit commencer par celui des administrations publiques entre elles. Le projet social de territoire doit rapprocher les travailleurs sociaux départementaux des équipes municipales. Même si les communes sont davantage impliquées dans les processus de développement local, l'initiative ne leur est pas réservée. Par ailleurs, les institutions municipales et départementales, même si elles donnent une impulsion, ne peuvent pas agir seules. Elles doivent s'ouvrir en direction d'autres structures remplissant des missions d'intérêt général.

Diverses lois ont évoqué, au fil des ans, les rapprochements entre les structures et la coordination des interventions. Mais les bonnes intentions ont souvent tourné court, et on peut penser que les pratiques ont souvent cheminé à travers des problématiques sectorielles, tels les plans départementaux de logements et d'insertion par l'économie, sans pour autant impulser de nouvelles logiques d'ensemble<sup>69</sup>.

La loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a créé un comité départemental de coordination des Politiques de Prévention et de lutte contre les exclusions, mais la mise en oeuvre de ces comités s'est révélée problématique. Quant aux équipes opérationnelles, prévues pour la Politique de la Ville, susceptibles de favoriser le travail inter-institutionnel, elles ont rarement fonctionné comme prévu...

L'article premier de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'Orientation et de Programmation pour la Ville et la Rénovation Urbaine prévoit "le renforcement des services publics"; à cet effet, l'annexe 1 de la loi précise que "des schémas locaux des services publics en ZUS seront réalisés...", avec le regroupement d'activités dans des "maisons des services publics".

Par ailleurs, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales assigne un rôle de coordination aux départements en matière d'action sociale et médico-sociale. Quels liens entre ces textes et quel sera leur impact sur les processus de développement social ? En définitive, pour coopérer et mettre en cohérence les interventions, de nombreux paramètres politiques et techniques entrent en ligne de compte<sup>70</sup>.

Le décloisonnement est bien nécessaire pour les stratégies de développement. Les projets de territoire en cours proposent généralement des partenariats plus étroits au sein du service

---

<sup>69</sup> DANE C. Travailler avec les quartiers en difficultés, Dunod, Paris, 2005, p 52

<sup>70</sup> DANE C. Travailler avec les quartiers en difficultés, Dunod, Paris 2005, p 53

public. Les comités de pilotage sont aussi une autre initiative allant dans le sens du décloisonnement, même si ces comités sont souvent impulsés et portés par un noyau d'acteurs volontaristes. Les mouvements de décloisonnement et d'ouverture peuvent également opérer à travers des "formations-actions" impliquant diverses institutions et partenaires.

*Par exemple, on pourrait proposer un accompagnement formatif ou une formation-action des cadres, responsables des services de la ville agissant dans un quartier précis. Il faut intégrer la question de la participation des habitants à la pratique quotidienne de ces responsables – y compris de ceux qui ne paraissent pas directement liés à la Politique de la Ville.*

*Si cette action de formation vise en premier plan les responsables des services de la ville en y associant, en même temps, une réflexion avec les élus, on peut imaginer élargir cette action pour préparer les différents acteurs pluri-disciplinaires et pluri-institutionnels qui oeuvrent sur le quartier. Il s'agit de leur permettre de s'adapter à de nouvelles logiques, de nouveaux modes d'organisation, de nouvelles modalités de collaboration "qu'exige" en quelque sorte, la mise en oeuvre de la Politique de la Ville sur son axe: participation et mobilisation des habitants. Ceci afin de dépasser le discours... et même le niveau formel de concertation comme c'est bien souvent le cas !*

*Cette formation-action peut favoriser la mise en commun des analyses spécifiques de chaque service et/ou institution pour créer une intelligence commune de territoire, et par-là même amorcer le décloisonnement.*

Les sources de financement favorisent aussi les approches multi-partenariales et globales tels le fonds social européen, le fonds de participation des habitants... sachant toutefois que la recherche de financements et la rédaction des demandes sont des opérations complexes qui mobilisent beaucoup de temps et d'énergie.

Si l'on veut aboutir, il faut donc disposer d'acteurs convaincus, mobilisés, formés, persévérants, et éviter que chaque institution reste globalement sur sa propre logique. Il faut aussi que les idées et les projets émergeant de ces différentes collaborations soient pris en compte et validés par les principaux décideurs politiques et administratifs sur le territoire impliqué.

Quelle sera la détermination des acteurs sociaux impliqués sur le quartier de Manchester et quels relais trouveront-ils finalement auprès des décideurs politiques, administratifs et institutionnels ? L'étude réalisée et les échanges qui ont eu lieu suite à la présentation des "axes stratégiques" laissent augurer une suite, que nous espérons, favorable.

## 2.4. – La Participation des Habitants

Comment sortir des stratégies trop institutionnelles et des logiques d'appareils afin de réduire le formidable écart souvent constaté entre publics et services publics dans les quartiers en difficulté ? Si l'idée de participation est incontournable pour mettre les populations "dans le coup", de quelle participation et de quels habitants s'agit-il ?

Il y a peu de temps encore, on parlait plutôt d'actions "pour" les habitants, voire "au service des usagers". Aujourd'hui, il est davantage question "d'accompagnement" et de "citoyenneté".

*"Le développement social local a pour objectif de repérer les potentialités d'une population pour qu'elle prenne la maîtrise de son cadre de vie, à travers la prise de conscience de ses problèmes, la définition d'objectifs communs, la réalisation d'actions concrètes valorisantes pour les individus, les groupes et le milieu".* Cette définition de Michel Segurier citée par C. Dane<sup>71</sup>, comment est-elle interprétée par les élus et les intervenants sociaux ? Est-ce que les élus pensent d'abord à la mise en oeuvre des Politiques Publiques et les intervenants sociaux à la participation active des habitants ?

C'est bien autour de l'implication plus ou moins active des habitants que se manifestent tant de résistances, que les logiques sur le terrain peuvent être divergentes, voire antagonistes. Pour certains, la participation des habitants relève tantôt de l'utopie, tantôt de la démagogie, et les habitants ne sont guère pris au sérieux. D'autres considèrent que la participation serait l'une des seules perspectives pour l'action publique dans un contexte financier difficile, les habitants assumant plus de responsabilités pour la vie de leur quartier.

Même les professionnels les plus convaincus de l'importance de la participation des habitants sont souvent divisés sur la manière concrète de la mettre en oeuvre. Certains estiment qu'il n'y a pas d'intégration des populations socialement marginalisées sans actions collectives qui permettent à ces groupes de se constituer en force et de se faire entendre.

Quels que soient les concepts auxquels on se réfère pour conduire le travail avec les quartiers en difficultés, l'intervenant social est celui qui se trouve en situation au quotidien. Sachant que l'une des critiques à l'encontre de la Politique de la Ville est le manque de participation des habitants, ne doit-on pas s'interroger sur les méthodes d'intervention des acteurs sociaux ? En fait, la majorité des intervenants dans les quartiers sont insuffisamment formés aux méthodes de travail avec les groupes, et c'est sans doute l'une des principales raisons expliquant les résultats mitigés de la Politique de la Ville.

Bernard Dumas et Michel Séguier<sup>72</sup> intègrent théories et pratiques, concepts et stratégies, dans un triple processus d'action collective pour que les populations soient réellement au coeur de l'action publique en tant qu' :

- acteurs conscientisés porteurs de projets (processus de conscientisation – on retrouve le concept de Paulo Freire) ;
- acteurs organisés capables d'autonomie (processus d'organisation) ;
- acteurs mobilisés capables d'exercer un pouvoir (processus de mobilisation).

Certaines tâches sont évidemment essentielles pour réussir cette démarche<sup>73</sup> :

- favoriser l'expression des habitants et de leurs associations sans démagogie mais en valorisant leurs capacités;
- faire émerger des actions collectives en identifiant les porteurs de projets, les leaders et les partenaires;
- organiser et conduire des réunions constructives;
- réguler les rapports entre les acteurs en faisant jouer les règles de la démocratie et en gérant les conflits;
- déjouer les résistances et le sentiment des habitants d'être "victimes" en faisant glisser progressivement les responsabilités vers l'ensemble des partenaires.

*Il paraît très important de proposer aux élus une méthodologie d'accompagnement afin de structurer les diverses instances de participation des habitants qui peuvent être mises en oeuvre – par exemple, les opérations de renouvellement urbain, la gestion urbaine de proximité, le plan local d'urbanisme, le projet social de territoire.*

*Au côté de ces instances spécifiques, les conseils de quartier occupent une place singulière, car les questions traitées englobent l'ensemble de la vie du quartier.*

*La méthodologie d'ensemble peut se résumer ainsi :*

*\* désigner les référents politiques, administratifs et opérationnels de la démarche*

*\* recenser les différentes instances de participation des habitants et préciser leurs fonctions :*

➤ *constituer et animer les conseils de quartier :*

- *les instances du conseil de quartier: la charte du conseil de quartier fixe la composition, les instances (comité de pilotage, conseil permanent, assemblée de quartier) et les modalités de fonctionnement du conseil de quartier.*
- *les acteurs du conseil de quartier : rôle et fonction*
- *bien communiquer*
- *évaluer pour améliorer*
- *soutenir l'action du conseil de quartier par une logistique efficace*
- *susciter la parole des habitants et la prendre en compte*
- *organiser la participation des élus au conseil de quartier*
- *définir la place des partenaires de la Municipalité dans le conseil de quartier.*

<sup>71</sup> DANE C., Travailler avec les quartiers en difficultés, Munod, Paris, 2005, p 58

<sup>72</sup> cité par DANE C., Travailler avec les quartiers en difficultés, Munod, Paris, 2005, p 71

<sup>73</sup> DANE C., Travailler avec les quartiers en difficultés, Munod, Paris, 2005, p 72

Les relations constructives entre intervenants sociaux et habitants se gagnent à travers les rapports quotidiens, car les modalités d'intervention sociale relèvent à la fois des registres du savoir-faire et du savoir être. Beaucoup tient aux méthodes de travail mais il faut également s'interroger sur la manière dont les intervenants s'investissent dans les quartiers, et sur leur contact avec les habitants; la confiance des habitants envers les intervenants et vice-versa est un élément clé de la construction du relationnel et donc des projets. Les habitants, individus ou groupes informels et associatifs, doivent pouvoir, dans ce climat de confiance, faire connaître leurs besoins réels, leurs vraies préoccupations, et parler de leur vie tout simplement. Les rapports quotidiens avec les habitants sont faits d'une myriade de "petites interactions" qui contribuent ou non à instaurer un climat de confiance favorable à l'action collective.

Il est aussi important de tisser des liens que de monter des projets ; d'ailleurs, ces liens renforcent les actions et vice-versa.

En discutant avec les uns et les autres, on appréciera mieux la représentativité et les potentialités des associations de quartier...

Etre vraiment "présent" dans les quartiers, physiquement mais aussi par la qualité de ses relations, permet de pointer non seulement les difficultés mais également les atouts du territoire. Ainsi, on découvre diverses formes d'organisation, voire d'auto-organisation, imaginées par des habitants, d'où peuvent naître – à condition que ce soit sans volonté de "récupération" – des actions et des projets d'envergure. La confiance passe par le respect du travail et des capacités des autres.

C'est bien là aussi, l'un des enjeux essentiels pour la réussite du projet social de territoire, élaboré dans ses axes stratégiques qui viennent d'être proposés aux élus de Charleville-Mézières pour son quartier de Manchester.

## CONCLUSIONS

### **1 - Enjeux et finalités d'un quartier de banlieue**

La ville de Charleville-Mézières positionne sa politique de la ville dans une conception d'intégration des zones urbaines sensibles à l'ensemble du tissu urbain et social de la ville - voire de l'agglomération - et cela se traduit par la mise en œuvre progressive d'une démarche de Projet Social Global.

Le Projet Social Global procède d'une démarche de type systémique c'est à dire qu'il ne se limite pas à coordonner l'action des professionnels du social ; il prend aussi en compte, dans une approche inter-disciplinaire et inter-institutionnelle les ressources du territoire (Ville, Agglomération) : développement économique, diversification et amélioration de l'habitat, restructuration ou réhabilitation des espaces et équipements collectifs, restructuration des espaces commerciaux, renforcement des services publics, amélioration du système de santé, amélioration du système d'éducation et de la formation professionnelle...

Cette approche systémique a l'ambition d'impliquer l'ensemble des acteurs du territoire : habitants, professionnels, institutions en vue de co-construire un projet social global cohérent.

Par une action en profondeur et pas seulement de type curatif, le Projet Social Global est une démarche politique qui doit redonner sens à l'action publique, par une approche globale de la personne humaine et une vision cohérente de l'action sociale basée sur la prévention collective de l'exclusion.

Par ailleurs, la participation des habitants promue par la Délégation Interministérielle à la Ville au rang de priorité et qui a donné lieu à la loi de démocratie de proximité, demeure encore, bien souvent, très formelle.

Et même, si les enjeux restent, encore à clarifier, il faudra prendre en compte que la participation des habitants à la vie locale "ne se décrète pas" et qu'elle requiert un processus lent et évolutif qui appelle la conjugaison d'une volonté politique et institutionnelle durable et d'une aspiration de la population à s'impliquer davantage pour l'intérêt collectif à partir des préoccupations de chaque individu.

Cela nécessite un appui technique permanent des professionnels, une volonté des élus pour soutenir ce travail et cela passe par une formation à ces nouveaux modes de fonctionnement qui favorisent le décloisonnement et le travail collectif.

Si le diagnostic réalisé fait apparaître des lignes forces, des points de blocage, des leviers pour enclencher un processus de changement, il souligne aussi les besoins des professionnels en terme de formation - de compétences à acquérir – ainsi que les préoccupations quotidiennes des habitants.

De plus, la décision politique de poursuivre le travail traduit la détermination du Maire mais il faudra encore convaincre certains élus et les dirigeants institutionnels pour aller au bout de la démarche et manifester ainsi un signe fort d'évolution de conception politique.

Cette démarche veut permettre un changement réel :

au niveau des habitants :

... qu'ils puissent être considérés comme des Sujets et des Acteurs sociaux à part entière de leur histoire et de leur développement.

au niveau de la ville (élus- professionnels) comme organisation sociale productrice de sens :

... en affinant leur analyse générale à partir des faits sociaux du quartier - de la ville.

... en facilitant la participation des habitants aux décisions de la société qui les concernent.

...en étendant les espaces de liberté et de responsabilités

...en respectant les mouvements sociaux qui peuvent éclore

au niveau de la collectivité comme société humaine :

... en permettant l'émergence d'une dynamique cohérente tant entre les habitants qu'entre ces derniers et les professionnels et les institutions.

## **2 – Conclusion de l'étude entreprise sur le quartier de Manchester**

Nous avons vu que le quartier de Manchester dispose d'un certain nombre d'atouts, en particulier :

- un environnement proche varié et agréable
- des structures de loisirs diverses
- l'hôpital, gros employeur
- des voies et moyens de transport qui facilitent les déplacements
- une vie associative volontaire.

En revanche, l'absence de mixité sociale au profit de personnes partageant à la fois la pauvreté et la précarité, provoque la marginalisation et la stigmatisation de l'ensemble de ses habitants. Le Projet Social de territoire qui est proposé doit favoriser la re-mobilisation des intervenants sociaux dans une logique de décloisonnement afin de mettre en cohérence l'ensemble des interventions sociales portées par des institutions différentes. Il faut pour cela mobiliser l'ensemble des ressources sociales du territoire: habitants, associations, collectivités et institutions locales. La mise en place de ce projet social territorial nécessitera un pilotage partagé entre acteurs tels que l'Etat, le Conseil Général, la Ville et la CAF.

Nous avons longuement discuté de notre problématique de départ concernant le cloisonnement des acteurs professionnels et des logiques institutionnelles. Le déficit d'articulations entre les logiques et les pratiques des différents services de la municipalité, des institutions, des acteurs sociaux, pourra-t-il être un obstacle majeur au développement du projet de territoire ?

Notre hypothèse de départ n'a pu être testée que pour la phase que j'ai étudiée, le diagnostic social suivi de la définition des axes stratégiques du projet social territorial. Les difficultés relevées sont, à tout le moins, indicatrices des problèmes à traiter en priorité pour mettre sur de bons rails le futur projet territorial sur son versant social.

Le développement de l'économie sociale et solidaire, présente une importance stratégique décisive, non seulement pour l'emploi, mais pour le bien-être et le développement des habitants. L'idée d'un tiers-secteur "d'utilité sociale, environnementale et culturelle", ou encore "tiers-secteur d'économie sociale et solidaire", a peu à peu émergé au tournant des années 80. Ces besoins ne sont couverts ni par le secteur marchand, ni par le secteur public, alors que des actifs sont au chômage parce que, faute d'un financement adéquat, ils ne peuvent être mis au travail ni par l'un, ni par l'autre. Pour satisfaire un certain type de besoins, il y a durablement place pour un tiers secteur<sup>74</sup>.

C'est dans le champ immense des services communautaires, partiellement à redécouvrir, partiellement à inventer, que le tiers-secteur a vocation de se déployer. Il associera nécessairement des "bénévoles-citoyens" et des "permanents-salariés". C'est dans cette mouvance qu'il faut situer les propositions des "Jardins de Cocagne" et de "La Boutique".

Elles doivent permettre le réapprentissage d'une activité de production mais aussi être un lieu de rencontres pour échanges et soutiens.

---

<sup>74</sup> LIPIETZ A., L'opportunité d'un nouveau type de société à vocation sociale, tome 1 ; rapport relatif à la lettre de mission du 17-09-98 adressée par M. AUBRY, 1999.

Tout le pari du tiers-secteur est de recréer, sur la base matérielle des services rendus, ces fameux liens sociaux directs, de type communautaire, que ne sauraient assurer ni les salariés à statut précaire et à tâches chronométrées du privé, ni les fonctionnaires territoriaux.

En somme, au flux de biens et de services fournis s'ajoute le lent tissage d'un "capital social", c'est à dire de la capacité de la communauté à se prendre en charge, sans que nul ne soit oublié. Sur ces bases, un groupe de travail est déjà à l'œuvre dans le cadre d'une réflexion engagée au niveau de l'agglomération de Charleville-Mézières.

Enfin, il s'agit d'associer les habitants en les plaçant au centre de la dynamique enclenchée par ce Projet de Renouveau Urbain. La réussite de leur implication nécessitera de mettre en application ce que nous avons développé tout au long du mémoire: volonté politique et démocratique, participation citoyenne, application de méthodologies rigoureuses de travail pour mettre en place et faire fonctionner de véritables conseils de quartier.

### **3 – Remarques conclusives quant à la précarité et l'exclusion**

La logique de la mondialisation de l'économie fait que le rapport politique au territoire est complètement distendu. Il y a des zones de développement, les grandes métropoles de production industrielle à forte valeur ajoutée, et à côté, des banlieues complètement déshéritées, appauvries. Les affaires boursières vont bon train entre les principales places mondiales alors qu'à proximité de chacune, les quartiers en difficultés sont totalement ignorés.

La cohésion sociale doit s'entendre comme le maintien d'une tension qui permet de vivre sous un double régime: économie de marché pour ce qui concerne la sphère économique et démocratie pour ce qui concerne la sphère politique. Est-ce que le "politique" n'aurait plus qu'à s'occuper des pauvres ? Plus généralement, la cohésion sociale doit se fonder sur la croyance d'après laquelle les citoyens sont effectivement la base de la démocratie. *Ce qui s'effrite, ce sont certaines modalités de la cohésion sociale telles que le dépérissement des formes historiques de cohésion sociale, de pacte social, de lien social*<sup>75</sup>.

La croyance requise est que nous vivons, certes non dans le meilleur des mondes, puisqu'il y a l'exclusion, mais dans le seul monde possible, dans le seul que l'on puisse raisonnablement concevoir. L'instabilité des expériences alternatives, et surtout, la chute des régimes communistes laissent le capitalisme sans vis-à-vis, sans comparaison, sans opposition

---

<sup>75</sup> KARSZ S., L'exclusion, définir pour en finir, Munod, Paris, 2004 (1), p 33

fondamentale. Entre inclus et exclus, il ne saurait y avoir de conflit radical ni de contradiction majeure: justement parce qu'ils sont censés vivre dans la seule société que l'on puisse imaginer. Pour les exclus, il s'agit donc de tenter de réintégrer la dite société, afin de participer à nouveau du lien social. Il n'y a pas si longtemps encore, l'affrontement employeurs-employés, patrons-ouvriers, l'opposition capital-travail, fondaient le conflit central des sociétés capitalistes dont la nôtre. Ceci n'est plus fondamentalement le cas des sociétés modernes aujourd'hui où l'exclusion relève d'une nouvelle question sociale:

*... "Cette difficulté (de la nouvelle question sociale) tient à ce que la relation entre les pôles de la société ne prend plus les formes d'un face à face mais d'un côté à côté. Il n'y a plus exploitation. Il n'y a plus domination. Il y a un décrochage de la partie "modernisée" de la société qui s'opère sans utilisation de la partie "inadaptée". C'est même cette indifférence qui suscite la violence (des banlieues notamment). J. Donzelot, cité par S. Karsz<sup>76</sup>.*

Ces disparités, ce "côté à côté", résultent de la mise à l'écart d'individus et de groupes devenus inemployables, insuffisamment qualifiés (laissés pour compte du progrès). Tantôt rançon dommageable quoique incontournable de la mondialisation, tantôt événement insupportable, à alléger autant que faire se peut, en attendant le retour de jours meilleurs, le plein emploi (?).

Le gouvernement ces dernières semaines a pris l'initiative de créer des pôles de compétitivité qui doivent dynamiser le développement économique, créer des emplois et aménager les territoires concernés. Cette initiative, certainement intéressante, semble toutefois favoriser les métropoles déjà bien engagées dans une dynamique de progrès industriel. Que peut espérer Charleville-Mézières dans ce contexte ? Il faudra certainement reprendre la copie et définir pour d'autres métropoles et territoires des dynamiques de progrès industriel et donc de progrès social. Dans le même temps, la presse régionale (Courrier de l'Ouest 15/07/05) annonce une conférence nationale sur l'exclusion avant mars 2006. La ministre déléguée à la cohésion sociale, Catherine Vautrin, a annoncé cette conférence souhaitée par le Premier ministre et centrée sur la lutte contre l'exclusion. Elle a affirmé vouloir en priorité renforcer les politiques de prévention.

Espérons que ces annonces concomitantes et les actions qui en découleront, se conjugueront pour que notre pays cesse de fonctionner à deux vitesses avec les "laissés pour compte" pour qui l'avenir est plus que difficile à concevoir...

---

<sup>76</sup> KARSZ S., L'exclusion, définir pour en finir, Dunod, Paris, 2004 (1), p 144

## BIBLIOGRAPHIE

### Ouvrages

Par ordre d'intérêt pour le sujet tel qu'il a été traité :

- 1 – GOUTTEBEL Jean-Yves, *Stratégies de développement territorial* – 2<sup>ème</sup> édition, Economica, Paris, 2003.
- 2 – CAUQUIL Guy, *Conduire et évaluer les politiques sociales territorialisées*, Dunod, Paris, 2004.
- 3 – KARSZ Saül, *L'exclusion, définir pour en finir*, Dunod, Paris, 2004 (1).
- 4 – DANE Carole, *Travailler avec les quartiers en difficulté*, Dunod, Paris, 2005.
- 5 – TOURAINE Alain, *Pourrons-nous vivre ensemble ? Egaux et différents*, Fayard, 1997.
- 6 – DHUME Fabrice, *Du travail social au travail ensemble – Le partenariat dans le champ des politiques sociales*, Editions ASH, 2001
- 7 – AUTES Michel, *Les paradoxes du travail social*, Dunod, Paris, 1999.
- 8 – MONDOLFO Philip, *Travail social et développement*, Dunod, Paris, 2001.
- 9 – KARSZ Saül, *Pourquoi le travail social ? Définition, figures, clinique*, Dunod, Paris, 2004(2).
- 10 – ION Jacques, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Dunod, Paris, 2005.
- 11 – PAUGAM Serge, *La disqualification sociale*, PUF, 1991
- 12 – GAULEJAC de V., TABOADA LEONETTI I., *La Lutte des Places*, Desclée de Brouwer, 1994

## Rapports et sites – par ordre d'apparition dans le mémoire

- 1 – FAIDIT J., La participation des habitants : Pour quoi faire ?, Documents METIS, 2004, 6 pages
- 2 – Manchester mémoires d'un quartier, Terres Ardennaises, 1998,
  - article JD JOSEPH : Entre intérêts de la Ville et attentes des habitants – naissance et vie d'un quartier
  - article JP MARBRY : La reconstruction des années 1920
- 3 – JP FITOUSI, E. LAURENT, J. MAURICE, Ségrégation urbaine et intégration sociale. Les rapports du conseil d'analyse économique, n° 45, La Documentation Française, 2003
- 4 – Rapport BREVAN PICARD in, "Expérimentation nationale des projets sociaux de territoire, éléments de synthèse – avril 2004 – Ministère des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité, Ministère de la Santé, de la Famille et des personnes handicapées, DIV, ADF, CNAF.
- 5 – LIPIETZ A., L'opportunité d'un nouveau type de société à vocation sociale, tome 1 ; rapport relatif à la lettre de mission du 17-09-98 adressée par M. AUBRY, 1999
- 6 - [www.ns.ec.gc.ca./community/cap](http://www.ns.ec.gc.ca/community/cap)
- 7 – [www.réseaucocagne.asso.fr](http://www.réseaucocagne.asso.fr)

## La commande de la Ville

### 1. OBJECTIFS DE L'ETUDE

Le quartier de Manchester a bénéficié à la fin des années 80, d'une opération de Développement Social des Quartiers permettant la requalification d'espaces extérieurs, une réhabilitation d'une partie de l'habitat et une dynamisation de la vie associative. Le quartier en tire toujours un bénéfice avec une stabilité et une mixité sociale plus grandes que dans les deux autres ZUS. Aujourd'hui, toutefois, la dynamique s'essouffle. La concentration des difficultés, dans quelques groupes qui abritent des ménages très précarisés, s'accroît.

Globalement et de manière plus accrue depuis un an, on constate une dégradation multiforme dans le quartier.

A travers cette étude, il s'agit d'élaborer un projet urbain et social partagé autour de plusieurs objectifs :

- Améliorer l'habitat et son environnement

Le volet habitat constitue le cœur du dispositif de rénovation urbaine.

Sur la base de l'analyse du par locatif, de l'analyse de l'évolution du peuplement et de l'analyse des caractéristiques économiques et sociales des foyers (cf. tableaux de bord des quartiers), les questions de l'évolution souhaitable du bâti, des recommandations quant à son éventuelle réhabilitation et au traitement de leurs abords seront traitées. La problématique de démolitions – reconstructions sera appréhendée.

Dans la perspective d'évolution du quartier, l'étude devra définir les possibilités de développer une nouvelle offre de l'habitat en considérant notamment le potentiel d'urbanisation future offert sur ce quartier.

La question de la mixité sociale sera traitée : comment la réaliser ?

En outre, l'étude devra proposer une stratégie de valorisation des espaces extérieurs en évaluant notamment les possibilités et l'intérêt d'une résidentialisation d'une partie de ces espaces.

Le projet issu de cette réflexion devra permettre de clarifier les modalités de gestion et de maintenance pouvant conduire à terme à une nouvelle répartition foncière. D'une manière générale, il conviendrait que l'espace public soit clairement délimité et que ses limites déterminent celles de l'espace privé.

La réflexion se déroulera en intégrant le programme de Gestion Urbaine de Proximité déjà mis en place. Une opération doit être engagée sur les secteurs Bastié et Barillon (jouxant la plaine de jeux de la Warenne). La définition des aménagements de proximité sur ces sites, par le maître d'œuvre qui sera choisi, sera précédée d'une analyse globale sur le quartier.

La définition du projet de requalification urbaine et sociale déterminera les futures interventions en matière de GUP.

- Améliorer l'organisation urbaine du quartier

L'étude devra proposer des principes d'aménagements : maillage de voirie, organisation des espaces publics, remembrement foncier, évolution du patrimoine bâti, typo-morphologie des constructions nouvelles, prescriptions de qualité environnementale.

**Le projet cherchera à définir un plan d'aménagement d'ensemble permettant notamment de répondre aux problématiques de désenclavement du quartier, de stationnement lié à l'extension du Centre Hospitalier et de circulation (traversée Est-Ouest du quartier).**

- Renforcer la présence, l'accessibilité et l'adaptabilité des services publics et équipements publics

Les intervenants sociaux jugent que le quartier s'enfonce dans une misère financière et surtout sociale et culturelle de plus en plus grande. Une part significative des ménages se marginalise dans des systèmes de survie hors règles. On compte une part croissante de familles déstructurées avec des répercussions non négligeables sur la socialisation des jeunes. Les dégradations et l'insécurité augmentent. Les problèmes de toxicomanie se sont développés.

La présence des institutions n'est plus assurée dans les mêmes conditions (moins de travailleurs sociaux, arrêt de la permanence CAF, poste d'ilotage fermé,...).

Concernant les équipements publics et en particulier les équipements sportifs et de loisirs, la question de la sécurisation de ces équipements tout en ouvrant leur accès aux habitants du quartier est posée.

L'étude devra permettre à la maîtrise d'ouvrage de détecter les améliorations qui peuvent être apportées dans ces domaines et proposer des pistes de travail.

- Redynamiser le commerce sur le quartier

L'étude récemment réalisée montre un manque total d'équilibre dans la composition de l'offre. L'offre tend à répondre à la proximité mais s'organise comme une somme d'offres de « dépannage », plutôt que dans le cadre d'une offre structurée.

L'étude sur la base du diagnostic commercial proposera des solutions pour dynamiser le commerce et améliorer l'offre de commerces sur le quartier.

## 2. PERIMETRES DE L'ETUDE

L'étude appréhendera deux échelles :

- **Un périmètre de réflexion**, comprenant la boucle Nord, la boucle Sud, la rocade et les franges du quartier de manière à appréhender les actions participant des objectifs du PRU sans se situer dans le périmètre opérationnel.
- **Un périmètre opérationnel** au titre de la Politique de Ville et du Programme de Rénovation Urbaine. Le secteur est à apprécier dans sa diversité.

## 3. CONTENU DE L'ETUDE ET RENDUS

### 3.1 Phase Diagnostic stratégique

- **Diagnostic** : Il s'agit de définir les problématiques urbaines et sociales de ce quartier et les enjeux du projet.

Le diagnostic portera sur les deux périmètres décrits. Il a pour objectif d'orienter l'élaboration du projet. Il portera essentiellement sur la définition des attentes et des besoins, des potentialités et des disponibilités, des dysfonctionnements, des motivations et dynamiques.

Un document de synthèse comportant plans, schémas thématiques, notes diverses permettant de comprendre le rôle et le fonctionnement du quartier au sein du système urbain et aux différentes échelles territoriales.

Ce document de synthèse sera le support d'une réunion de travail avec le comité de pilotage et la population. La présentation sera effectuée soit sur panneaux A0, soit à partir de support numérique.

Cette phase sera alimentée par les réflexions et les attentes des partenaires et des usagers, elle permettra de poser les enjeux et de préciser les objectifs du projet.

- **Stratégie** : Il s'agit de définir les grands choix stratégiques à court, moyen et long terme sur le quartier en réponse à ces enjeux préalablement posés.

Cette étape de la réflexion se traduira par une présentation des intentions aux différentes échelles au travers de plans, coupes, gabarits, schémas et notes écrites permettant de comprendre les orientations programmatiques proposées.

La présentation devant le comité de pilotage et la population se fera au moyen de panneaux A0.

### 3.2 Phase Projet

- **Elaborer un plan-guide concerté avec l'ensemble des partenaires, sur la base de plans au 1/1000, de schémas et de notices explicatives, et décliné de la manière suivante :**
- ***Un plan des orientations générales : principes d'aménagements avec maillage de voiries, organisation des espaces publics, remembrement foncier, évolution du patrimoine bâti, typo-morphologie des constructions nouvelles, prescriptions de qualité environnementale.***
  - ***Un plan d'organisation de l'espace public et privé reconsidérant l'organisation actuelle de l'espace : stratégie de valorisation des espaces extérieurs en évaluant notamment les possibilités et l'intérêt d'une résidentialisation d'une partie de ces espaces.***
  - ***Un plan des unités opérationnelles et un plan de phasage 2004-2008 (calendrier du Programme de Rénovation Urbaine) et au-delà : définir les conditions de l'intégration du quartier dans la dynamique de l'agglomération par les actions et programmes à planifier d'ici 2008 ainsi que les orientations à plus long terme, support de nouvelles contractualisations.***
  - ***Dans le champ de l'action sociale, un projet social territorial : préconisations en termes d'équipements et en termes de fonctionnement et d'accessibilités des services et équipements publics, partenariats à mettre en place, etc.***

Le plan-guide sera remis en quatre exemplaires dont un reproductible et un support numérique.

En outre, le rendu final comprendra des panneaux dont le contenu sera défini au cours de l'étude. Un exemplaire des panneaux sera monté sur support léger en vue de l'affichage.

Les éléments de rendu – échelle, nature – seront précisés durant le déroulement de l'étude.

#### **4. ARTICULATION AVEC LA GESTION URBAINE DE PROXIMITE**

La réflexion se déroulera en intégrant le programme de Gestion Urbaine de Proximité déjà mis en place.

Sur les quartiers de la Houillère, la Ronde Couture, et Manchester, une Gestion Urbaine de Proximité (GUP) est mise en place.

La GUP est définie comme l'ensemble des actes qui contribuent au bon fonctionnement d'un quartier. Démarche dynamique et partenariale, elle vise, au travers de la mise en œuvre d'un programme de gestion renforcée et concertée, à améliorer la qualité de la vie quotidienne des

habitants. La GUP offre l'opportunité de repenser l'organisation des interventions pour offrir un service urbain de qualité et durable.

Une convention de Gestion Urbaine de Proximité a été signée le 2 juillet 2003.

Quatre axes stratégiques d'intervention ont été définis :

- 1- Amélioration des services urbains
- 2- Amélioration du cadre de vie
- 3- maintien de la tranquillité et de la sécurité publique
- 4- implication / participation des habitants

Pour la mise en œuvre opérationnelle de la GUP, deux entrées principales sont ciblées : des travaux d'aménagement de proximité sur les espaces extérieurs et la mise en place d'un dispositif de suivi de l'entretien et de la maintenance. En outre, un volet social est mis en place.

- Des travaux d'aménagement de proximité sur les espaces extérieurs

Une série de secteurs définis comme prioritaires en matière d'aménagement de proximité avaient fait l'objet au début de l'année 2003, d'un choix par la Ville et les bailleurs. Ceux-ci, localisés sur les trois quartiers d'habitat social, présentent des difficultés qui entravent le fonctionnement au sein des îlots d'habitat et limitent quelquefois les formes de régulation sociale. Des actions destinées à améliorer la vie quotidienne dans la proximité ont donc été jugées utiles à mettre en œuvre. Ainsi, l'ensemble des améliorations visées peut toucher aux services urbains (adaptation du système de gestion des ordures ménagères ou de tri sélectif, de l'éclairage public...), au cadre de vie (traitement des abords des immeubles et des halls, retournement d'entrées, création d'espaces jeux pour la petite enfance...), à la tranquillité des habitants (sécurisation des halls et des abords des immeubles d'habitation...).

Sur le quartier de Manchester, une opération est engagée sur les secteurs Bastié et Barillon (joutant la plaine de jeux de la Warenne). La définition des aménagements de proximité sur ces sites, par le maître d'œuvre qui sera choisi, sera précédée d'une analyse globale sur le quartier.

La définition du projet de requalification urbaine et sociale déterminera les futures interventions.

- Le dispositif de repérage et de suivi des dysfonctionnements (entretien et maintenance)

La mise en œuvre opérationnelle d'un projet de GUP nécessite un cadre d'action. La réussite d'un projet portant sur la vie quotidienne des habitants repose sur des échanges multiples entre des acteurs variés, y compris les habitants. En effet, la connaissance fine des territoires est le préalable à toute intervention et apport de réponses adaptées. Par conséquent, la mise en place de groupes de travail s'avère nécessaire.

Au niveau de chaque quartier, le schéma opérationnel est le suivant :

- Mise en place d'un groupe de travail « professionnels de terrain » (chefs d'équipe, contremaîtres de la Collectivité et gardiens, agents et/ou surveillants des bailleurs). Sur chacun des trois quartiers, ils se réuniraient à un rythme mensuel afin d'établir un relevé des problèmes rencontrés (comptes-rendus de réunions). Cette instance de travail est liée à un objectif de décloisonnement.
- Mise en place d'un groupe de travail « technique » également sur chacun des quartiers (responsables d'agences bailleurs, responsables des services municipaux).
- Enfin, les habitants au centre de ce dispositif qui s'intéresse à leur vie quotidienne trouveront un espace de débat dans les futurs Conseils d'habitants. Conseils qui ne seront pas exclusifs et qui permettront l'installation éventuelle de groupes de travail en leur direction. Objectif : recueil des impressions et expressions des habitants.

L'ensemble de ces rencontres doit aboutir à la mise en place de « diagnostics en marchant » associant un public qui soit le plus large possible (y compris élus, techniciens et habitants), dans l'objectif d'effectuer un repérage des dysfonctionnements au plus près du terrain.

- Le volet social de la GUP

Partant de l'idée que l'amélioration du cadre de vie est intimement conditionnée par une véritable implication des habitants, les projets de valorisation des quartiers d'habitat social doivent donc nécessairement décliner un volet social.

Dans ce cadre, deux projets fondés sur des supports adaptés (jardin et céramique) sont actuellement en cours d'élaboration. Ils s'inscrivent dans une logique qui vise à rendre les habitants (enfants, jeunes et adultes) acteurs et co-producteurs de leur cadre de vie et de leur environnement.

Ces deux projets seront testés dans un premier temps sur le quartier Ronde Couture.

## **5. MISSION DE CONCERTATION AUPRES DES HABITANTS**

La participation de la population constitue une des priorités du Programme de Rénovation Urbaine. Elle traduit la volonté d'associer les usagers de la ville concernés par l'action publique et vise à favoriser l'exercice de la citoyenneté locale.

Il s'agit de pouvoir associer la population (habitants et usagers du quartier) à la définition du projet à tous les stades de son élaboration.

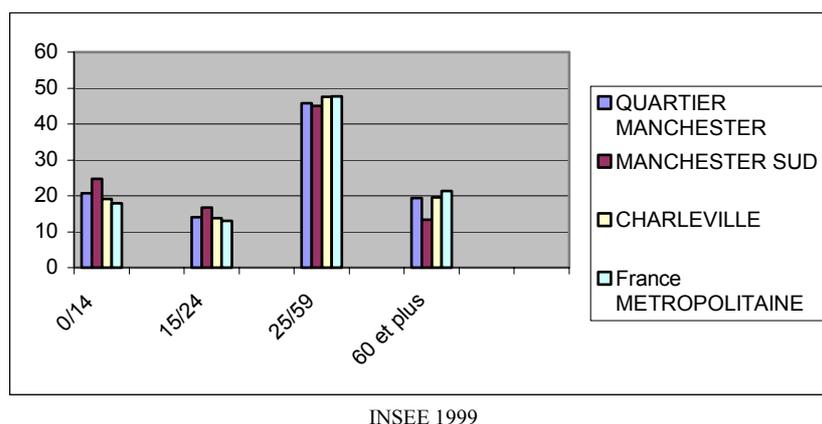
Un prestataire sera missionné par la Ville afin d'apporter à la maîtrise d'ouvrage une méthodologie et des propositions concrètes pour impliquer les habitants dans ce projet de renouvellement urbain et social. Il devra notamment aider la maîtrise d'ouvrage à dialoguer avec les habitants sur le projet urbain et proposer des phases "communication" autour de l'élaboration de ce projet.

## Population et vie sociale à Manchester: analyse de données statistiques

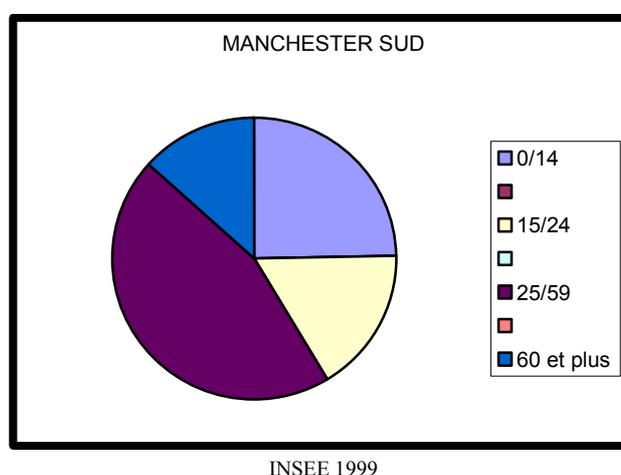
Nous avons dans ces premiers tableaux, isolé les données concernant Manchester Sud, secteur qui couvre la zone d'habitat social.

Les principales conclusions tirées de cette étude sont les suivantes :

### Echelle des âges de la population



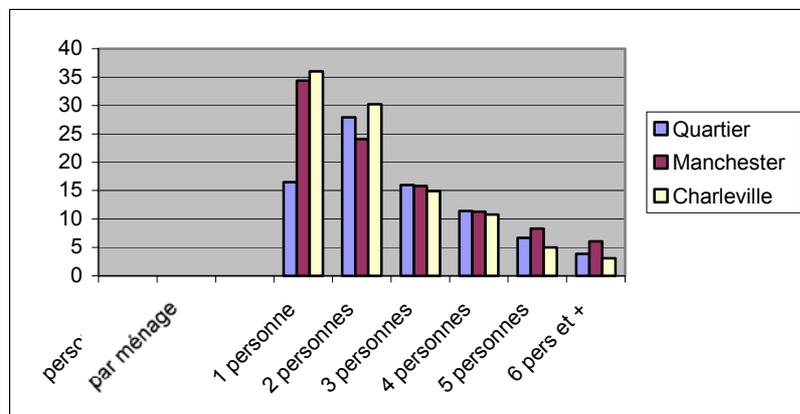
### Répartition des différentes classes d'âge dans la zone Sud du quartier



La population du quartier est globalement plus jeune que la moyenne nationale et que la moyenne de la ville de Charleville–Mézières. En revanche, les 25/59 ans sont moins représentés dans ce quartier que dans la ville et sur l'ensemble du territoire français, alors que, les plus de 60 ans sont également représentés dans le quartier et la ville mais moins nombreux que sur l'ensemble du territoire.

*Les moins de 25 ans représentent 34.8 % de la population de Manchester pour 32.9 % à Charleville et seulement 31 % en France. Dans la zone sud, ils représentent 41.5 %. En revanche, les personnes âgées de plus de 60 ans sont moins nombreuses dans la zone sud que sur l'ensemble du quartier*

## Composition et taille des ménages



INSEE 1999

L'ensemble du quartier compte 2000 ménages, la zone sud : 1100.

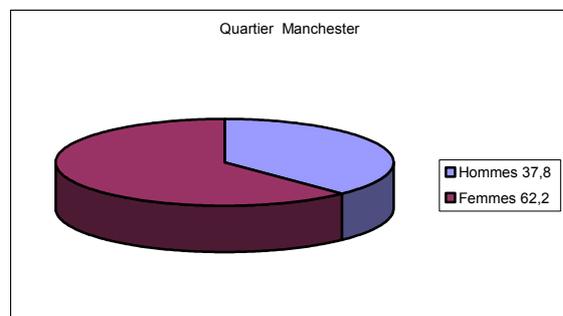
Les ménages de 5 personnes et plus, sont plus fortement présents dans le quartier de Manchester que dans les autres sites de référence. Ils représentent plus de 10% (212) des ménages du quartier et plus de 14 % (162) de ceux de la zone sud, soit presque deux fois plus que dans la commune.

Les personnes seules sont moins fortement représentées dans le quartier, y compris dans la zone sud, que dans l'ensemble de la ville. Cependant, elles sont proportionnellement plus nombreuses que sur l'ensemble du territoire national.

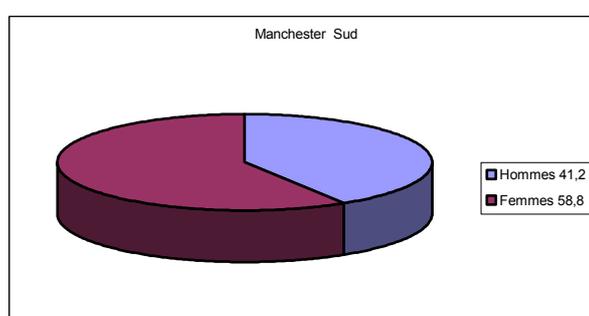
Les ménages constitués d'une seule personne, soit les personnes vivant seules, représentent 16.5 % (675) de l'ensemble de la population de plus de 15 ans du quartier et 17.4 % (388) de celle de la zone sud.

Parmi ces personnes seules, près de 60 % sont des femmes et près de 65 % d'entre elles sont âgées de plus de 60 ans.

## Répartition sexuelle des ménages constitués d'une seule personne



420 femmes seules et 255 hommes

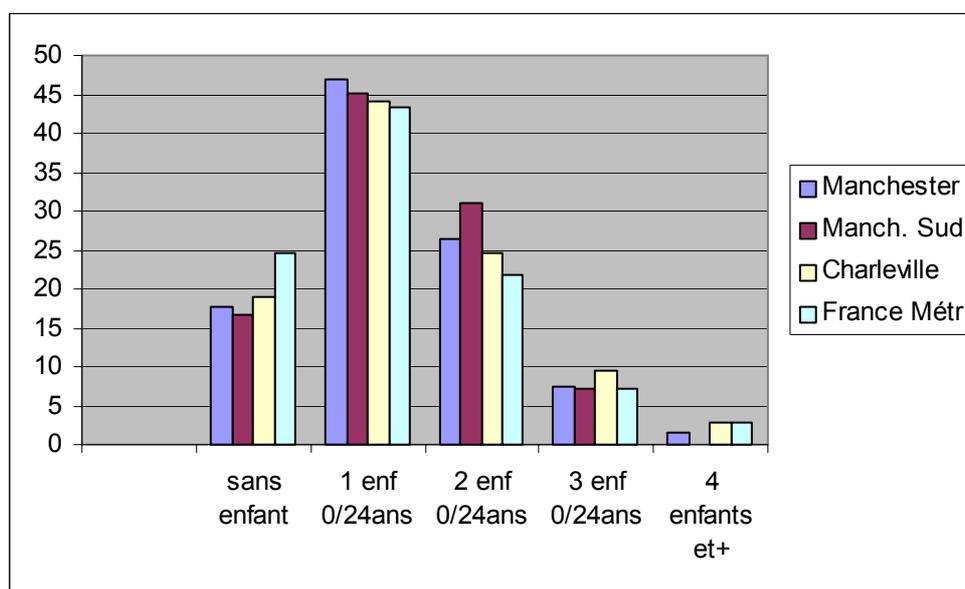


228 femmes seules et 160 hommes

(INSEE 1999)

## Représentation des familles monoparentales sur l'ensemble des ménages

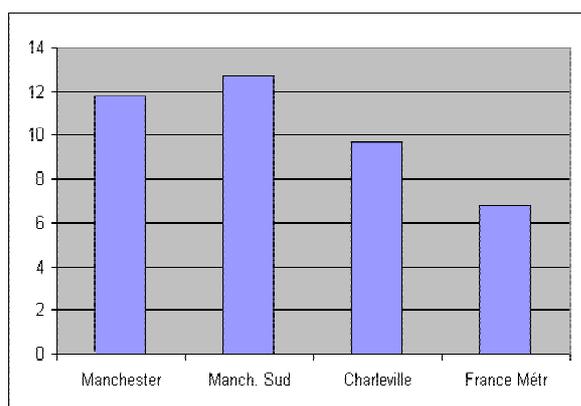
### Ensemble des familles monoparentales



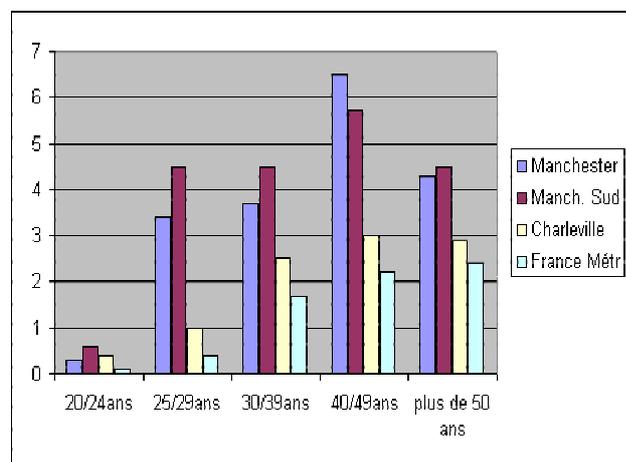
INSEE 1999

Les familles monoparentales avec deux enfants sont proportionnellement beaucoup plus nombreuses dans le quartier de Manchester : 26.5 % (72) et particulièrement dans la zone sud : 31% (52) que dans la commune : 24.7 % et sur le territoire français : 21.8 %

### Femmes chefs de famille monoparentale



INSEE 1999



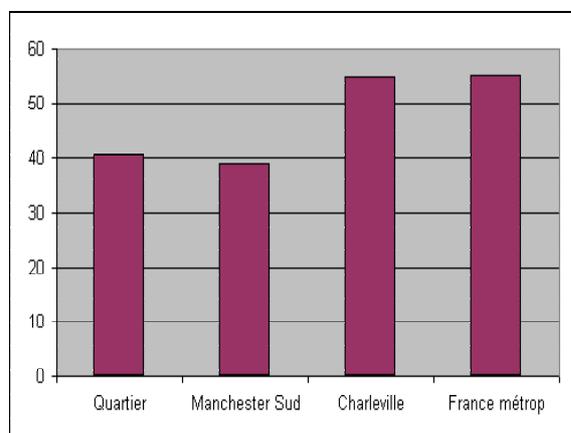
INSEE 1999

Sur les 2000 ménages qui demeurent dans le quartier, 440, sont constitués d'une famille monoparentale. Parmi ces familles, 366, soit 18.3 % ont une femme pour responsable. 84 d'entre-elles, soit près d'un quart, sont âgées de moins de 30 ans

## Taux d'activité et de chômage

### Activité

#### Taux d'activité

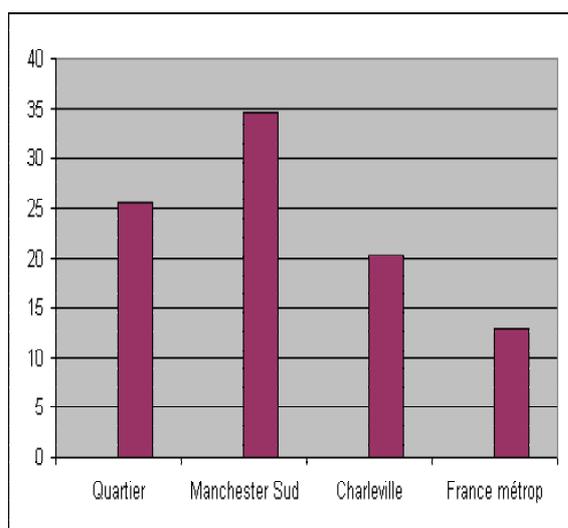


INSEE 1999

*Le taux d'activité de la population 40.7 %  
Pour l'ensemble du quartier et 39.1% pour  
la zone Sud est nettement inférieur aux moyennes  
locales et nationales.*

*Ceci est dû principalement à la forte présence  
des enfants et des jeunes sur ce territoire.*

### Chômage



INSEE 1999

*Dans le quartier Manchester, 534 personnes  
sont au chômage, le taux de chômage 25.5%  
est presque le double de la moyenne nationale,  
pour ce qui concerne la zone sud,  
ce sont 400 personnes sans emploi, soit 34.6%  
ce qui proportionnellement au nombre d'actifs  
représente presque le triple de la moyenne  
nationale.*

*Déjà, en 1981 ce taux était de « 18% donc  
supérieur à la moyenne nationale et durable »  
Il a quasiment doublé depuis.*

La répartition de la population peut se lire ainsi :

Totalité du quartier :

Moins de 15 ans : 20.7 %

Population active : 40.7 %

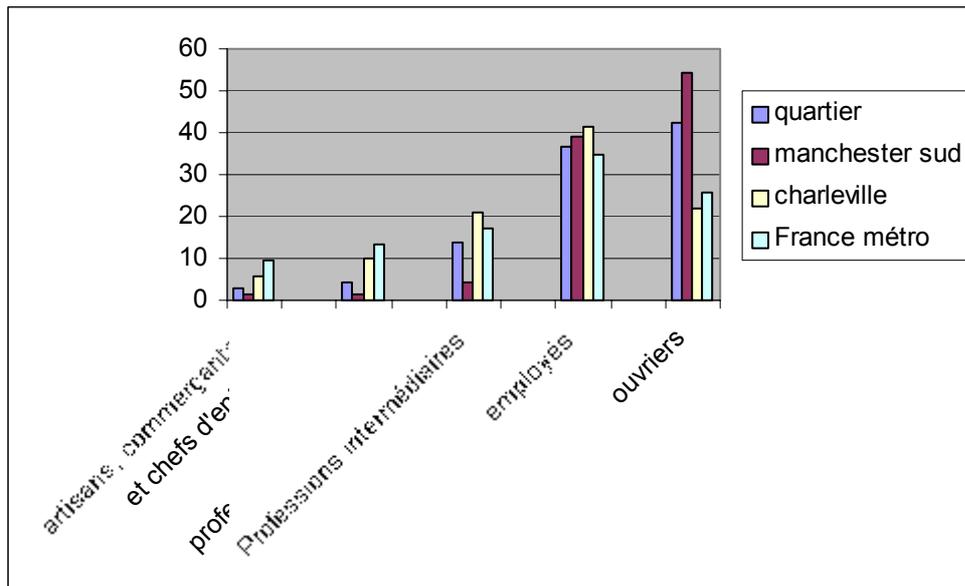
Inactifs dont : Elèves, étudiants, stagiaires non rémunérés : 24% – Retraités : 14.6 %

Zone sud du quartier :

Moins de 15 ans : 24.8 % Population active : 39.1 %

Inactifs dont : Elèves, étudiants, stagiaires non rémunérés : 25.7%, Retraités : 10.4%

## Catégories socioprofessionnelles



INSEE 1999

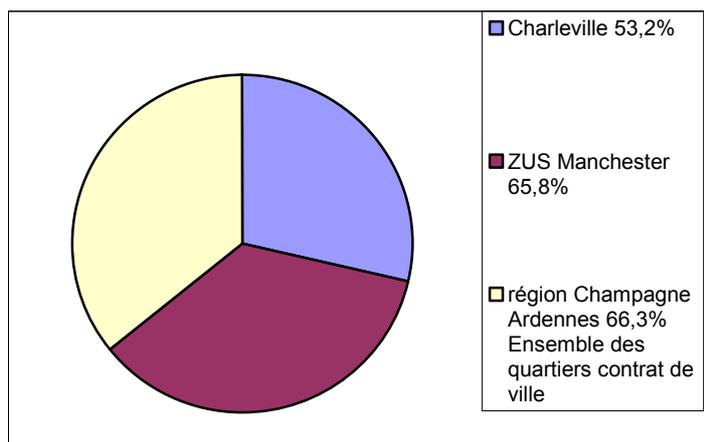
Les employés et ouvriers représentent 79.1 % des emplois tenus par les habitants du quartier de Manchester, pour 63.7 % sur la ville et 60.5 % sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Alors que les artisans, les commerçants, les chefs d'entreprise, les cadres et les professions intellectuelles représentent seulement 7.1 % pour 15.5 % sur la ville et 22.5 % sur la France.

Cette tendance s'accroît pour la zone sud du quartier où les employés et ouvriers représentent plus de 93% des emplois tenus.

## Indicateurs sociaux

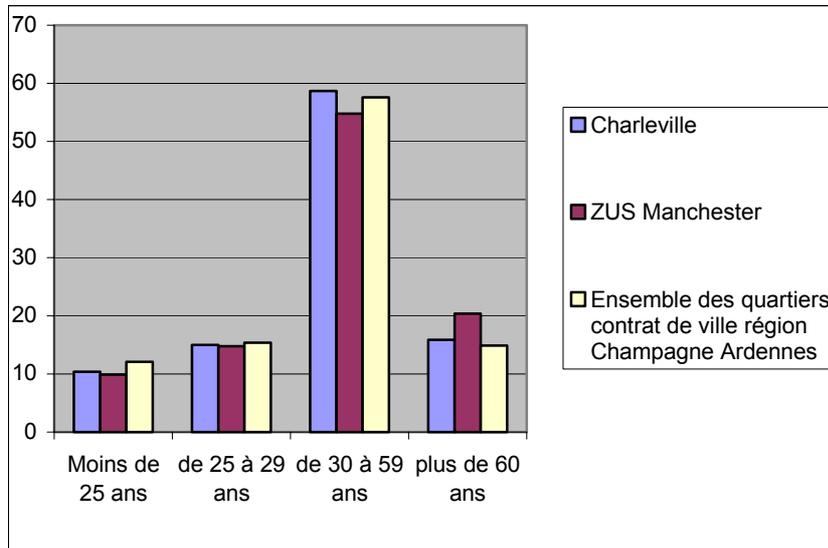
### Représentation des allocataires CAF sur l'ensemble de la population



Observatoire socio-démographique des quartiers. INSEE Champagne Ardennes. Allocataires CAF au 31.12.2001

La proportion des ménages bénéficiaires d'allocations CAF est supérieure à la moyenne de la commune et se situe dans la moyenne de l'ensemble des quartiers prioritaires en « Contrat de ville » de la région.

## Age des allocataires CAF

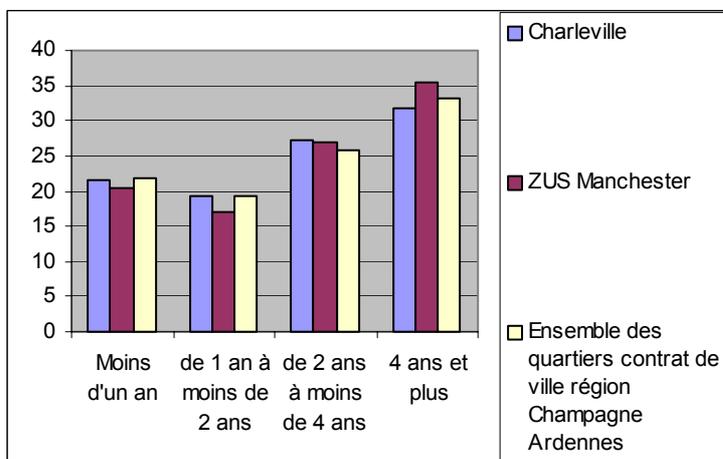


CAF 2001

Les allocataires âgés de plus de 60 ans sont proportionnellement bien plus nombreux dans le quartier de Manchester que dans la commune et dans l'ensemble des quartiers prioritaires.

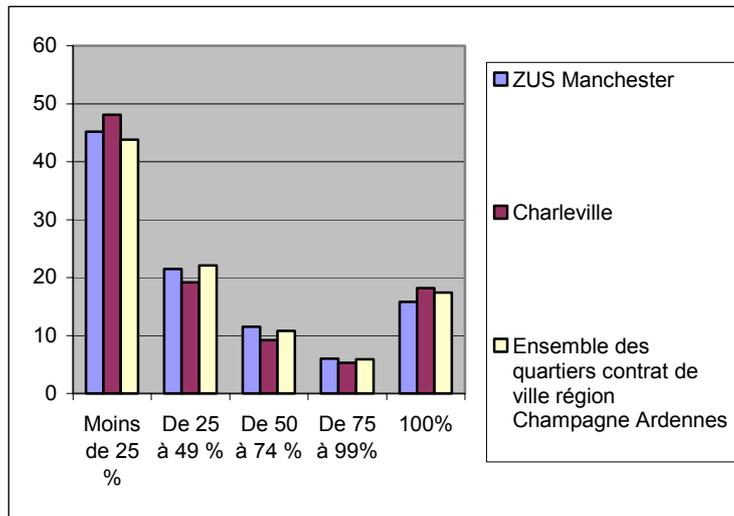
Dans la ZUS, 1531 personnes soit 29.7% de la population totale, bénéficient des minima sociaux ; Les ménages bénéficiaires du Revenu Minimum d'Insertion sont proportionnellement bien plus nombreux dans le quartier que dans la commune et dans les quartiers prioritaires. Ce sont aussi les ménages pour lesquelles cette situation de dépendance est la plus enkystée : plus de 35 % (79) d'entre eux perçoivent cette allocation depuis plus de 4 ans.

## Ancienneté dans le RMI



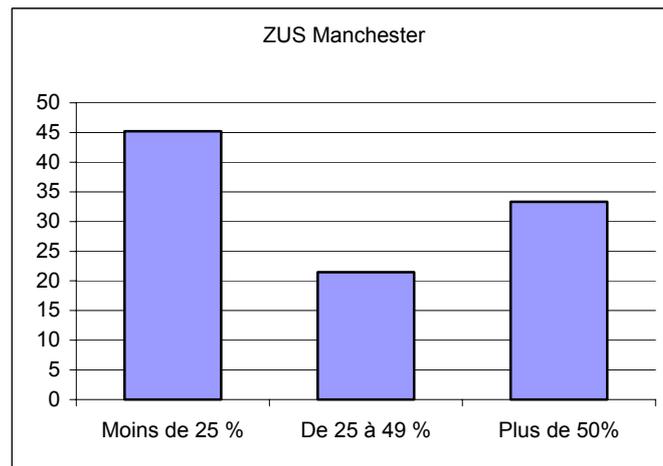
CAF 2001

## Part des prestations dans les ressources des ménages



CAF 2001

Les ressources de plus d'un tiers des ménages allocataires, soit 181, sont composées pour plus de la moitié par les minima sociaux.



CAF 2001

## GRILLE POUR LES ENTRETIENS DES HABITANTS

Il s'agit de comprendre qui sont les habitants et de repérer leurs habitudes de vie. On travaille sur du déclaratif. Il faut toujours faire préciser aux gens comment ils font les choses qu'ils nous disent. Ce sont les pratiques réelles quotidiennes qui nous intéressent, pas leurs motivations.

- Repérer l'adresse, préciser l'immeuble et l'étage
- Préciser dans quel cadre se déroule l'enquête : projet de requalification du quartier de Manchester. Faire simple en expliquant que la Ville de Charleville a décidé d'améliorer le quartier et qu'elle veut mieux connaître les habitants du quartier et leur point de vue.
- Composition de la famille et origine.
- Composition du logement.
- Date d'entrée dans le logement.
- Trajectoire résidentielle – même quartier ? même ville ? ou ailleurs ? ville – campagne ?
- **Rapport au lieu de résidence**
  - Le logement : Obtention – par quel intermédiaire ?
  - Etat du logement (infiltration d'eau, moisissure...)
  - Les parties communes intérieures, extérieures
  - Le quartier
  - La ville de Charleville
- **Les déplacements** : où, quand, pour quoi faire, quels modes de transports, quels problèmes particuliers.
- **La socialité**
  - Amis dans le quartier
  - Famille dans le quartier
  - Famille dans Charleville
  - Relations de voisinage
  - Loisirs des parents
  - Loisirs des enfants
  - Rapport aux institutions et services : Caf, Sécu, Ville etc ...
  - Rapport au bailleur
- **La sécurité** : Cette question n'est à aborder que lorsque les personnes en prennent l'initiative.
  - Le jour,
  - La nuit,

- Les enfants jouent-ils dehors (où ? sous la surveillance des parents ou non)
- La personne elle-même a-t-elle été victime de violences ? Quelqu'un de l'entourage ? Quand ? Dans quelles circonstances ?

- **Problème identifiés dans le quartier.** Que faudrait-il changer ? Pourquoi ?

\*\*\*\*\*

### **Pour les Habitants engagés dans le Conseil de quartier.**

- Qu'est-ce qui a déclenché leur engagement (Quelles motivations ?)
- Comment voient-ils l'organisation du Conseil et plus largement du quartier ?

### **GRILLE POUR LES ENTRETIENS DES ASSOCIATIONS**

Buts de l'association – Quelle activité développée – Quel public visé – Date de création ?  
Genèse – Qui – Pourquoi – depuis quand – quelle évolution

Demander le rapport de l'Assemblée Générale

Quels sont les financeurs et la part de financement de chacun

Nombre d'adhérents total

Nombre d'adhérents Manchester

Y a-t-il une approche particulière en direction des habitants de Manchester ?

Tranche d'âge et sexe des adhérents

Quels sont les lieux d'activité utilisés (dans la ville, dans Manchester)

Procédures d'accès aux infrastructures municipales

Quels partenaires – quels modes de partenariat – Quelles actions partenariales ?

Y a-t-il des points forts d'année ?

Quels modes de communication pour faire connaître l'association

Les difficultés rencontrées.

-:-:-:-

## GRILLE d'OBSERVATION SUR LES ESPACES EXTERIEURS

Il s'agit de comprendre comment s'organise la vie sociale dans le quartier.

### Le bâti et ses abords

#### 1. Abords immédiats :

- commerces,
- services publics
- associations
- rue
- chaussée
- trottoirs
- espaces verts
- éclairage
- équipement, mobilier urbain
- rampe d'accès pour poussette, accès pour handicapés
- parking, garage, stationnement des voitures, vitesse de circulation des véhicules
- jeux
- passage, circulation
- rencontres, regroupements
- situations incongrues
- permanences et ruptures
- entretien

#### 2. Le bâtiment

- Portes d'entrée
- Escaliers
- Ascenseurs
- Affichage
- Décoration
- Boîtes aux lettres
- Hall
- Local à ordures
- Couloir
- Adressage
- Entretien

### Les usages

Y a-t-il des espaces publics ? Y a-t-il des espaces captés par des groupes, des lieux particulièrement fréquentés ou au contraire des lieux abandonnés, voire évités ? Y a-t-il des itinéraires de déplacement privilégiés, des lieux de squat, etc..

Y a-t-il une différenciation sexuelle de l'espace ? Trouve-t-on indifféremment des hommes et des femmes, des filles et des garçons ? Sont-ils ensemble ? Y a-t-il des espaces dominés ? des lieux réservés ? quelle est la place des enfants ? des personnes âgées, etc ...

Et tout ce qui te semble important ou bizarre.