



PROCESSUS DE REPLI, D'ISOLEMENT ET COHÉSION SOCIALE

ANALYSES ET PRÉCONISATIONS POUR LES VILLES D'OCCITANIE



Discriminations
sociale
Participation
Culture
Repli
Citoyenneté
cohésion sociale
Sport
Mixité
Isolement
Quartiers
Ségrégation
Pauvreté



Avis du Conseil Économique, Social et Environnemental Régional

Assemblée Plénière du 25 février 2020

Le Conseil Économique, Social et Environnemental Régional (CESER) est l'Assemblée consultative, instituée par la loi du 05 juillet 1972, placée au côté du Conseil Régional, avec lequel il constitue la Région.

Composé de membres issus d'organisations socioprofessionnelles diverses représentant la société civile organisée et reconnus pour leurs compétences, leur sens de l'intérêt général et leur expérience, le CESER est un lieu d'écoute, d'échange, un laboratoire d'idées pour répondre aux besoins des citoyens.

Le dialogue instauré doit permettre d'aboutir à une vision partagée de l'intérêt régional, au-delà de tout clivage.

Les avis du CESER, rendus dans le cadre d'une saisine obligatoire de la Présidente de Région ou d'une auto-saisine, constituent de véritables outils d'aide à la décision publique.

Assemblée plénière du CESER Occitanie / Pyrénées-Méditerranée
25 février 2020

**PROCESSUS DE REPLI, D'ISOLEMENT
ET COHÉSION SOCIALE :
ANALYSES ET PRÉCONISATIONS
POUR LES VILLES D'OCCITANIE**

Avis adopté à l'unanimité

Rapporteurs :
Nicolas DUBOURG
Isabelle MONTIER-RAYNAL

Conseil Économique, Social et Environnemental Régional
Occitanie / Pyrénées-Méditerranée

SOMMAIRE

EXTRAITS DU DISCOURS INTRODUCTIF
DE MONSIEUR JEAN-LOUIS CHAUZY,
PRÉSIDENT DU CESER OCCITANIE / PYRÉNÉES-MÉDITERRANÉE

AVIS
PROCESSUS DE REPLI, D'ISOLEMENT ET COHÉSION SOCIALE :
ANALYSES ET PRÉCONISATIONS POUR LES VILLES D'OCCITANIE

EXPLICATIONS DE VOTE

INTERVENTION DE MADAME RACHIDA LUCAZEAU,
CONSEILLÈRE RÉGIONALE REPRÉSENTANT LA PRÉSIDENTE
DE LA RÉGION OCCITANIE / PYRÉNÉES-MÉDITERRANÉE

**EXTRAITS DU DISCOURS INTRODUCTIF
DE MONSIEUR JEAN-LOUIS CHAUZY,
PRÉSIDENT DU CESER OCCITANIE / PYRÉNÉES-MÉDITERRANÉE**

Madame la Conseillère régionale et Monsieur le Conseiller régional, représentant Madame la Présidente de la Région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée,
Mesdames les Conseillères et Messieurs les Conseillers, Chers collègues,
Mesdames et Messieurs,

Bienvenue à toutes et à tous pour cette assemblée plénière.

.../...

Au cours de cette session, nous allons débattre sur deux projets d'avis d'autosaisine, puis nous les voterons. Le premier rapport " Processus de repli, d'isolement et cohésion sociale : analyses et préconisations pour les villes d'Occitanie " a été préparé par la Commission « Santé-Culture-Sport-Cohésion sociale » que préside Georges BENAYOUN ; les rapporteurs sont Isabelle MONTIER et Nicolas DUBOURG. Le deuxième rapport " La politique énergétique régionale répond-elle aux urgences écologique, sociale et économique ? " est le travail de la Commission « Aménagement du territoire – Politiques environnementales et énergétiques – Transport – Infrastructures – Numérique - Logement » présidée par Christine SANCHEZ. Le rapporteur est Joachim DENDIEVEL. Je remercie la présidente et le président de commission, l'ensemble des membres des deux commissions ainsi que la chargée de mission Caroline HONVAULT, le chargé de mission Jean-Guy MAZZIA et leur assistante Fatima BENMEHDI, pour le travail accompli. A noter le dernier rapport de Jean-Guy MAZZIA Chargé de mission de la commission Aménagement du Territoire depuis 36 ans (avril 1984), à qui je souhaite une bonne retraite ; le CESER est une bonne maison.

En préalable à la présentation de ces travaux, je souhaite dire quelques mots sur le changement de paradigme des relations entre l'État et les collectivités territoriales, où l'État entend passer d'un « mode de prescripteur » à un « mode d'accompagnateur » des territoires. Les Régions sont par conséquent concernées par cette nouvelle approche, notamment au travers des négociations en cours sur le futur Contrat de Plan État-Région (CPER) et le projet de Loi Décentralisation, Déconcentration, Différenciation (3 D). En tant que représentant de la société civile, État et Région sollicitent l'avis du CESER sur le CPER et, l'État attend nos propositions pour le projet de loi 3 D.

Les dossiers du CESER

Une nouvelle approche des relations État-Régions

Avec les nouveaux contrats de plan État-Régions 2021-2027, et le projet de loi 3 D, le Gouvernement tente d'impulser une nouvelle pratique de l'aménagement du territoire, d'approfondir la relation État-Régions pour mieux accompagner les dynamiques territoriales et répondre aux besoins des territoires, en travaillant avec pragmatisme.

Le CPER 2021-2027

A noter cependant que le volet transports qui en principe représente 60 % des crédits sera mis de côté pour 2 ans, le temps de régler les grandes difficultés de financement des projets en cours, et celui que l'exécutif se donne pour remplir ses engagements. Le retard pris en matière d'exécution des projets pour les actuels CPER semble être dû aux problèmes financiers de l'Agence des financements des

infrastructures de transport de France (Afitf) privée de recettes depuis l'abandon de l'écotaxe en 2014.

Ce volet transport sera réintégré aux CPER, une fois les choses clarifiées notamment pour ce qui concerne les investissements nécessaires à l'amélioration de l'état du réseau des petites lignes ferroviaires. Le rapport du préfet François PHILIZOT sur l'état des lieux précis des "lignes de desserte fine du territoire", communément appelées "petites lignes", qui a été récemment rendu public, doit permettre de construire une vision partagée entre l'État et les Régions sur les investissements à proposer. Le constat est un réseau de petites lignes fortement dégradées (60 %), des sous-investissements et un fort besoin de financement (7,6 Mds d'euros d'ici à 2028). Il convient d'apporter des réponses différenciées selon les régions ; des plans d'actions seront élaborés dans chaque région, pour refonder une politique nationale de long terme. Le 20 février 2020, le Gouvernement a dévoilé un programme de sauvetage des petites lignes de trains. Les 9 137 km de petites lignes doivent être divisés en 3 catégories, et l'État reprendra à sa charge une partie du réseau : les dessertes les plus importantes rejoindront le réseau structurant SNCF Réseau à hauteur de 100 %, jusqu'ici elles étaient financées par l'État et les Régions. Pour d'autres dessertes, la contractualisation État-Région-SNCF se poursuivra, les financements seront alors identifiés dans un nouveau contrat, une fois la partie mobilité des actuels CPER sera purgée en 2022. D'autres dessertes seront confiées aux seules régions.

La mise en œuvre de ce programme de sauvetage est importante pour certaines régions, car il y a des enjeux financiers considérables. Notre région Occitanie concentre 54 % de petites lignes sur son réseau ferré.

Il y aura un avenant au contrat de plan pour le volet mobilité (comme c'était le cas précédemment).

Les futurs CPER, c'est aussi un volet sur l'exercice coordonné des compétences (par exemple délégation de gestion, coordination de politiques publiques) et un volet "Cohésion des territoires" qui a pour but de mieux articuler les politiques de l'État et des Régions sur des sujets de cohésion des territoires comme le soutien aux villes moyennes ou petites, les Territoires d'industrie, la politique de la ville...

Notre assemblée rendra un avis sur le CPER à l'assemblée plénière de juin. Le Bureau du 3 février a validé la méthode de travail pour y parvenir : chaque commission du CESER, au vu des 2 piliers prévus dans le CPER (construire un nouveau modèle de développement de l'Occitanie alliant excellence et soutenabilité ; œuvrer pour le rééquilibrage et les solidarités dans les territoires d'Occitanie), devra extraire des rapports votés par l'assemblée les analyses et propositions qui répondent à ces enjeux. Par ailleurs, pour alimenter sa réflexion, le CESER organisera 3 rencontres territoriales avec les acteurs socio-économiques du territoire régional pour recueillir leurs analyses, et ainsi faire émerger les besoins et propositions d'actions concrètes à financer par le CPER.

Notre premier rendez-vous aura lieu le mercredi 25 mars 2020 à Cahors à la Chambre de Métiers et de l'Artisanat du Lot, plus précisément au Campus des Métiers. Je remercie le Président Serge CRABIÉ qui a accepté de nous recevoir dans ses locaux. Sont concernés, les acteurs des villes moyennes et territoires ruraux du Nord de la région Occitanie (Lozère, Aveyron, Lot, Tarn-et-Garonne, Gers). Le deuxième sera à la CCI de Narbonne le mercredi 22 avril ; cette rencontre est co-organisée avec les Conseils de développement d'Occitanie. Les conseillers du CESER issus des départements de l'Ariège, de la Haute-Garonne, des Hautes-Pyrénées et du Tarn seront invités à cette rencontre. Nous terminerons avec une troisième rencontre le mercredi 6 mai à l'Université de Perpignan, rassemblant les acteurs socio-économiques des départements des Pyrénées-Orientales, de l'Aude, de l'Hérault et du Gard.

Je vous ai sollicités pour nous aider à constituer le fichier des acteurs à inviter ; je remercie celles et ceux d'entre vous qui ont répondu à cette sollicitation en nous transmettant par département la liste de vos représentants pour les territoires concernés.

Pour rappel, c'est la commission 8 « Finances » du CESER qui sera la commission de synthèse et aura ainsi en charge la rédaction de l'Avis. Par ailleurs, les rencontres ayant lieu aux dates des réunions de

la commission 8, seuls les conseillers de cette commission seront invités à toutes les rencontres territoriales avec les membres de la Conférence Permanente. Les autres conseillers seront invités aux rencontres selon leur département d'origine ou sur des thématiques spécifiques.

Le projet de loi 3 D (Décentralisation – Déconcentration - Différenciation)

Travailler ensemble, État-collectivités territoriales, pour construire les grandes politiques publiques qui structurent nos territoires est la volonté manifestée par le Gouvernement. Comme pour les CPER, c'est dans ce même esprit que les collectivités territoriales sont concertées sur le projet de loi 3 D. Ce projet partira des besoins et des projets des territoires, plutôt que d'une solution définie d'en haut, et administrée de manière différenciée, c'est la réponse du Gouvernement aux revendications des associations des différentes collectivités.

La concertation qui a débuté en janvier et s'achèvera en mai 2020 a pour objectif de nourrir le texte législatif qui sera présenté en Conseil des Ministres à la fin du 1^{er} semestre 2020, en faisant émerger des propositions adaptées à chaque territoire. En effet, aujourd'hui, les collectivités territoriales portent l'essentiel des politiques publiques. Des rencontres régionales sont organisées en région et animées par la Ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, Jacqueline GOURAULT. À cela, s'ajoute la concertation locale menée par les préfets de région, à la fois avec les élus de leur territoire mais aussi avec les membres de la société civile - CESER, Conseils de développement, dont les propositions sont attendues sur l'identification de projets à développer dans les territoires.

Après le Grand débat national, le président de la République a annoncé l'ouverture d'un nouvel acte de décentralisation adapté à chaque territoire, car il faut de l'efficacité dans la répartition des compétences, de la lisibilité de l'action publique, une clarification des responsabilités fiscales.

La Décentralisation devra s'appliquer en priorité dans 3 domaines : Logement, Transport, Transition écologique. Les différentes étapes de la décentralisation qui ont eu lieu jusqu'à ce jour ont permis le transfert de nombreuses responsabilités aux collectivités territoriales dans ces 3 domaines. Il importe maintenant d'identifier les moyens par lesquels les collectivités pourraient concourir à améliorer l'efficacité de ces politiques publiques.

Pour la Différenciation, il faut trouver des outils particuliers qui puissent être développés à tel endroit et pas à un autre. Les réponses adaptées seront à apporter en tenant compte de la maturité des gouvernances locales, des besoins locaux, des configurations géographiques...cela sur la base des articles 37-1 et 72 de la Constitution relatifs à l'expérimentation. Il pourra ainsi être autorisé de nouvelles expérimentations.

Pour la Déconcentration, il faut encourager l'accélération des dispositifs d'accompagnement proposés par l'État aux collectivités et le fait que l'État a commencé à déconcentrer un grand nombre de procédures administratives.

Le Préfet de région Etienne GUYOT nous a saisis sur ce projet de loi 3 D par courrier en date du 24 janvier 2020. Notre contribution (4 pages) est attendue pour la mi-avril, le Bureau extraordinaire du 15 avril aura à en débattre et à la valider. Cette saisine préfigure les compétences du CESER de demain.

Les rapports que nous devrions adopter lors de cette séance, je l'espère, alimenteront également notre réflexion sur ces deux sujets, CPER et projet de loi 3 D.

Que contiennent les travaux à l'ordre du jour ?

« Processus de repli, d'isolement et cohésion sociale : analyses et préconisations pour les villes d'Occitanie », ce rapport met en exergue les risques encourus par la société dans son ensemble du fait de l'accroissement des processus de repli et d'isolement dans certains quartiers des territoires de la région. Il y a donc urgence à trouver des solutions pour ne pas rompre la confiance des habitants dans le pacte républicain.

Quels sont ces quartiers et habitants concernés ? Aujourd'hui, tout le monde a déjà entendu parler des quartiers dits prioritaires de la politique de la ville (QPV), définis par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 et qui comptent parmi les plus défavorisés de France, de quartiers dits « sensibles », de quartiers populaires. Bon nombre de ces quartiers ont souvent une population la plupart issue de l'immigration, souvent peu qualifiée et victime de discrimination à l'embauche, qu'il faut pouvoir, savoir intégrer. Mais on constate également qu'il y a des centres-villes paupérisés. Ce sont des centres-villes à population âgée, surtout des centres anciens dans des communes petites ou moyennes. Dans tous ces quartiers, sont concentrés et persistent de multiples problèmes économiques et sociaux (logements dégradés, pauvreté, taux de chômage et nombre de bénéficiaires de minima sociaux élevés). Connaître les caractéristiques principales de ces quartiers permet d'en appréhender les besoins et les solutions pouvant y être développées.

En Occitanie, on identifie 105 quartiers prioritaires dans les agglomérations d'au moins 10.000 habitants, répartis dans 12 des 13 départements, à l'exception de la Lozère. Ces quartiers sont ainsi définis sur la base de critère de concentration de personnes à bas revenus, plutôt que sur l'habitat. Cette nouvelle géographie recentre la politique de la ville au bénéfice des territoires les plus en difficulté. Selon une étude INSEE de juillet 2018, 6% des habitants d'Occitanie vit dans un quartier prioritaire. Les agglomérations de Toulouse et Montpellier concentrent une partie importante de cette population.

Concernant les centres anciens dans des communes petites ou moyennes victimes de paupérisation, en Occitanie, ils sont situés majoritairement dans l'ex-Languedoc-Roussillon, comme Limoux, Agde, Alès, Bédarieux et Anduze. 53% de la population vit seule et 3 habitants sur 10 ont 60 ans ou plus.

Pour rappel, au 1^{er} trimestre 2019, 10,3 % de la population active de la région Occitanie était en situation de chômage, soit la deuxième région de France au taux de chômage le plus élevé.

Dans ces quartiers en difficultés, pour résumer, les caractéristiques sont les suivantes : des taux de diplômés de niveau Bac ou plus faibles, un niveau élevé de difficultés scolaires chez les moins de 25 ans, des taux de chômage élevés voire très élevés (de 25 à plus de 40%), des emplois précaires, des difficultés d'ordre linguistique, un moins bon état de santé général que sur le reste du territoire, une forte proportion de familles monoparentales. Les populations de ces quartiers sont très souvent stigmatisées et victimes de discrimination du fait de l'âge, de l'origine, du lieu de résidence, et se sentent défavorisées, exclues de la société. Dans le même temps, cela engendre des phénomènes de délinquance, de refuge identitaire, de radicalisation qui ne cessent de s'aggraver.

Pour enrayer le processus de ségrégation sociale et territoriale et favoriser le retour des quartiers dans la République, une amplification des politiques de cohésion sociale se justifie. La cohésion sociale apparaît comme le pivot d'une nouvelle ambition de l'action publique. La dépense publique en faveur des quartiers ne doit pas être forcément supplémentaire mais elle doit être mieux orientée. Concrètement, il faut faire évoluer les politiques publiques vers plus d'efficacité et de prise en compte des réalités locales.

Pour être efficace, en termes de cohésion sociale et de développement, la rénovation du bâti doit être accompagnée d'actions encore plus ambitieuses en matière de proximité, d'éducation, d'emploi, de

santé, de transports et de sécurité. Par ailleurs, la laïcité, pierre angulaire de la République, faisceau de nos valeurs communes de respect, de tolérance et de dialogue est le levier nécessaire pour construire, rétablir le vivre ensemble : liberté - égalité - fraternité et laïcité.

Dans le projet d'avis qui va vous être présenté, le CESER évoque toute la problématique de ces quartiers - quartiers dits prioritaires de la politique de la ville, mais pas seulement, en étendant son analyse au-delà, prenant en compte également certains centres anciens de villes moyennes. Il y analyse les processus de repli et d'isolement et de cohésion sociale en vue de formuler des préconisations pour la région. La mise à l'écart de ces territoires et de leurs habitants du fait des difficultés économiques, sociales, culturelles rencontrées s'avère dangereuse pour la continuité du vivre ensemble. Le CESER analyse notamment le phénomène de double-fracture, à la fois sociale et territoriale, que connaissent des territoires parfois identifiés, désignés comme problématiques par les discours politiques et médiatiques, mais aussi des territoires moins repérés par les politiques publiques.

Les préconisations s'articulent autour de 4 thématiques :

- Développer et pérenniser l'action publique dans les quartiers en difficulté ;
- Contribuer à changer l'image des quartiers et panser la ville en tenant compte des usages ;
- Déployer la capacité citoyenne et promouvoir la participation des habitants ;
- Protéger le tissu associatif et encourager l'action de ses acteurs.

Pour le CESER, la confiance des habitants dans le pacte républicain ne pourra être maintenue qu'à la condition que les pouvoirs publics prennent la mesure de l'enjeu qu'il y a à ne pas laisser ces processus de repli et d'isolement se déployer. Il souhaite que ce rapport soit entendu comme une alerte à l'attention des décideurs publics, sur les risques encourus pour la société dans son ensemble.

Mais pour être efficaces, les politiques publiques conduites depuis plus de 20 ans doivent être évaluées pour ne pas entretenir des situations et perpétuer parfois l'inacceptable. Le vivre ensemble dans la République et le respect de nos valeurs, dont la laïcité, comme une action forte et mobilisatrice au service de la formation, de la qualification, de stages en entreprise et de créations de richesse, doivent être soutenus et partagés. Les moyens pour les associations œuvrant dans l'accompagnement scolaire ou pour celles qui agissent pour la reconnaissance et l'égalité des femmes qui veulent vivre dignement doivent être renforcés, augmentés ; cela ne peut se faire que par l'engagement de participer à un pacte républicain, donc au respect d'une charte entre les financeurs et les associations... Cela suppose partout le respect de l'État de droit, l'éradication de tous les trafics, ainsi que la responsabilisation des familles et l'accompagnement des associations qui les aident.

La généralisation de la politique Territoires zéro chômeur longue durée doit être encouragée et portée par le CESER. Toutes les organisations économiques, sociales et les associations présentes au CESER doivent prendre leur part. Il faudra donc reprendre le travail sur les questions les plus importantes : la formation, l'emploi, la création de richesses et l'égalité entre les femmes et les hommes.

.../...

Conférence régionale sur la pauvreté : 17 octobre 2020

A l'invitation de Francis DECOUCUT, représentant de la Croix-Rouge française au CESER, j'ai été sollicité pour que le CESER parraine la journée de conférence qui sera organisée par les ONG de la région Occitanie en correspondance avec la Journée mondiale de lutte contre la pauvreté. Le Bureau du CESER du 3 février a donné son accord. Je proposerai à la Présidente de la Région d'adapter la même position. Ce sera aussi l'occasion pour le CESER de valoriser le rôle des ONG dans la lutte active quotidienne et pérenne pour les plus démunis et de préparer avec elles cette manifestation.

Déclaration commune Airbus et filière vitivinicole

Très brièvement, un point sur l'actualité relative à l'entrée en vigueur de tarifs douaniers supplémentaires imposés par les États-Unis sur des produits européens tels qu'avions, vins français, fromages italiens... Pourquoi une telle décision des États-Unis ? Fin 2019, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) avait accordé à Washington son feu vert définitif pour imposer des sanctions douanières contre l'Union européenne (UE), en représailles aux subventions accordées à l'avionneur européen Airbus, dans une bataille juridique qui remonte à 2004.

Notre région est fortement impactée par le conflit opposant les États-Unis à l'Union européenne. En effet, les filières aéronautique et vitivinicole représentent un enjeu économique majeur pour la région, et ces taxes sont très préjudiciables. La filière vitivinicole voit une augmentation des droits additionnels de 25 % imposés sur les exportations de vins aux États-Unis.

J'ai pris l'initiative d'organiser le 14 février dernier une rencontre au siège d'Airbus entre des représentants de la filière viticole française et ceux d'Airbus dans le but d'établir une stratégie partagée et solidaire face au conflit commercial entre les États Unis et l'Union Européenne.

Il a été convenu de définir des actions communes d'urgence auprès de l'État français ainsi que de l'Union Européenne dans les prochains jours, afin de les porter à la connaissance du Président de la République Française et de demander à l'Europe la création d'un fonds de compensation.

Ce même 14 février, les États-Unis ont décidé de relever de 10 % à 15 % les taxes douanières imposées aux Airbus importés d'Europe.

En conclusion, défendre nos valeurs, défendre la République, c'est aussi défendre la Démocratie. Ne laissons pas ce développer le populisme, la violence contre les élus, qu'ils soient maires ou parlementaires, les atteintes aux biens publics ou privés. Le respect des lois de la République conditionne le vivre ensemble. Dans une démocratie, on ne porte pas de cagoule, le débat démocratique tolère l'expression d'opinions contradictoires. La mise à sac de permanences parlementaires, le démarrage d'incendies, les propos dégradants contre Brigitte MACRON, la tête du Président de la République au bout d'une pique dans les manifestations ont provoqué l'indignation de Robert BADINTER, ce doit être aussi notre indignation. Le viol de la vie privée et la violence physique comme l'écrit justement Philippe VAL, ancien Directeur de Charlie-Hebdo, sont les revers d'une même médaille. Tous les acteurs doivent condamner ces faits sans appel.

.../...

Je vous remercie de votre attention

**PROCESSUS DE REPLI, D'ISOLEMENT
ET COHÉSION SOCIALE :
ANALYSES ET PRÉCONISATIONS
POUR LES VILLES D'OCCITANIE**

Avis adopté à l'unanimité

Suffrages exprimés : 153

Cet Avis a été élaboré sous l'autorité de la Commission « Santé – Culture – Sport – Cohésion sociale » du CESER, présidée par Georges BENAYOUN. Elle adresse ses remerciements aux personnes qui ont bien voulu alimenter sa réflexion :

Madame **Fatiha AIT ALLA**
Coordinatrice, Association Espoir 34, Montpellier

Monsieur **Séraphin ALAVA**
Professeur en Science de l'Éducation, Enseignant-Chercheur,
Université Jean Jaurès, Toulouse

Monsieur **Charles ALEZRAH**
Médecin psychiatre hospitalier, Perpignan

Monsieur **Akli ALLIOUAT**
Coordonnateur, Kaina TV, Montpellier

Madame **Fabienne AMOUREAUX**
Correspondante diversité, Medef Haute-Garonne, Toulouse

Madame **Malika BAADOUD**
Directrice, Association l'École et Nous, Toulouse
Membre extérieur du CESER Occitanie

Monsieur **Kamel BARA**
Coordonnateur de Projet, Association les 4 chemins, Montpellier

Monsieur **Franck BIASOTTO**
Adjoint au maire de Toulouse, en charge du logement

Monsieur **Bruno CARLON**
Sociologue, Cabinet Territori, Montpellier

Monsieur **Christophe CAVARD**
Ancien député du Gard, Uzès

Monsieur **Habib DECHRAOUI**,
Directeur, Association Uni'Sons, Montpellier
Conseiller CESER Occitanie

Madame **Françoise DELRIEU**
Chargée de mission territoriale, Ressources et Territoires Occitanie, Toulouse

Monsieur **Maxime DEMONGIN**
Membre du comité directeur, Medef Haute-Garonne, Toulouse

Madame **Laetitia DOUHART**
Directrice, I.PEICC Peuple et Culture, Montpellier

Madame **Nicole ESCASSUT**,
Déléguée du Préfet de région Occitanie, Toulouse

Madame **Tatiana FORMET**
Coordinatrice, I.PEICC Peuple et Culture, Montpellier

Monsieur **Michel GALLAVIELLE**
Architecte, Toulouse

Madame **Ludivine GIBERT**
Puéricultrice, Centre social Carcassonne Est

Monsieur **Jean-François GUERRERO**
Professeur des écoles, École élémentaire Gaveau-Macé, Béziers

Monsieur **Stéphane GUYOMARCH**
Chargé de projet Politique de la Ville, DRJSCS Occitanie, Montpellier

Madame **Marie-Christine JAILLET**
Directrice du pôle recherche, Université Jean Jaurès, Toulouse
Présidente du CODEV de Toulouse Métropole

Madame **Hélène LORIDAN**
Chargée de mission, FACE Hérault, Montpellier

Monsieur **Dominique MALHAIRE**
Président, Association Rebonds!, Toulouse

Monsieur **Mohamed MECHMACHE**
Fondateur Coordination Nationale Pas sans Nous, L'Île-Saint-Denis

Monsieur **Jaber MEZIANE**
Sportif de haut niveau, Montpellier Méditerranée Métropole Taekwondo

Monsieur **Laurent NGUYEN**,
Président, CAF Haute-Garonne, Toulouse
Conseiller CESER Occitanie

Madame **Cécile NONIN**
Directrice, Villes et Territoires Occitanie, Montpellier

Madame **Sabine OPPILLIART**
Sous-préfète de région Occitanie, Toulouse

Monsieur **Jean-Charles PITEAU**
Directeur, CAF Haute-Garonne, Toulouse

Madame **Valérie ROLLAND**
Responsable Secteur Action Sanitaire et Sociale, CPAM de l'Hérault, Montpellier

Monsieur **Olivier ROUBIEU**
Directeur Adjoint, Villes et Territoires d'Occitanie, Montpellier

Monsieur **Guillaume SUDÉRIE**
Directeur, CREA-ORS, Toulouse

Madame **Julie VALLÉE**
Géographe, Université Jean Jaurès, Toulouse

Madame **Sabine VENIEL-LE NAVENNEC**
Directrice, Union Sociale de l'Habitat Midi-Pyrénées, Toulouse

Commission
« Santé – Culture – Sport – Cohésion sociale »

Le Bureau

Président
Georges BENAYOUN
Vice-Présidente
Émilie LÉPRON
Secrétaire
Sandrine PRAX

Les membres

Dominique ANTONI
Martine APPRIOU
Nadine BARBOTTIN
Nathalie BASQUE
Spelca BUDAL
Sylvie CHAMVOUX-MAÎTRE
Michel COLOM
Miguel COSTA CLARO
Elvire de ALMEIDA LOUBIERE
Habib DECHRAOUI
Francis DECOUCUT
Patrick DELFAU
Pierre DELPEYROUX
Denis DENJEAN
Gisèle DESMONTS
Ludovic DUBOIS
Nicolas DUBOURG
André DUOURNAU
Gilbert FOUILHE
Pierre-Jean GRACIA

Hélène GRANDJEAN
Chantal GRIN
Emilie JEAN
Christelle JOURNET
Orianne LOPEZ
Mathieu MARFAING
Sandra MARTORELL
Valérie MAZOUIN
Louisa MEESCHAERT
Dominique MICHEZ
Catherine MIFFRE
Isabelle MONTIER-RAYNAL
Fatima Nadia MOUZAÏA
Bernard PEREZ
Claude RICO
Patrick ROUX
Christine SANCHEZ
Gérard SOUSSAN
Meryl SROCYNski
Christian TERRANCLE

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
I. PORTRAIT DE L'OCCITANIE DU POINT DE VUE DES PROCESSUS DE REPLI ET D'ISOLEMENT	5
A. CARACTÉRISTIQUES DÉMOGRAPHIQUES ET GÉOGRAPHIQUES DE LA RÉGION OCCITANIE.....	5
1. Les contrastes et disparités constituent une caractéristique essentielle de la région.....	6
2. La situation dans les quartiers concernés par la politique de la ville.....	9
B. ÉLÉMENTS DE CADRAGE CONCEPTUEL.....	14
1. Processus de repli et d'isolement.....	14
2. La ségrégation.....	15
3. La situation des territoires concernés par des phénomènes de repli est hétérogène, avec une dimension systémique et dynamique.....	16
4. Les phénomènes de ségrégation se construisent à l'échelle d'une ville ou d'une unité urbaine.....	17
5. L'importance de considérer la notion de flux dans les quartiers prioritaires.....	17
6. L'enclavement géographique et les difficultés de mobilité expliquent également les phénomènes de repli.....	18
7. La diversité des situations individuelles.....	18
8. La situation particulière des « jeunes ».....	19
9. Économie parallèle liée aux trafics.....	22
10. La question du risque de radicalisation.....	23
11. Des territoires souffrant d'une image dégradée.....	26
12. Le fait communautaire n'est pas un communautarisme.....	29
CONCLUSION PROVISOIRE.....	31
II. ANALYSE DES MÉTHODES SUR LES MODES D' ACTIONS ACTUELS DES DIFFÉRENTS INTERVENANTS	33
A. UNE MULTITUDE D'ACTEURS ET D'INTERVENTIONS	33
1. Quelques éléments historiques.....	33
2. Une réforme profonde du cadre de la Politique de la ville.....	34
3. Le Contrat de Ville, cadre d'actions de la Politique de la ville.....	34
4. Une politique qui tend à perdre sa capacité d'expérimentation.....	35
5. Des territoires confrontés à une double fracture, sociale et territoriale.....	36
B. QUELQUES REMARQUES SUR LES PRINCIPES ANNONCÉS COMME SOUS-TENDANT LA MÉTHODOLOGIE DES INTERVENTIONS.....	37
1. Un objectif de mixité sociale.....	37
2. La lutte contre les discriminations au cœur de l'action des pouvoirs publics.....	41
3. L'objectif de restauration des liens sociaux.....	44
4. La volonté de favoriser la participation des habitants.....	44
5. La question de l'évaluation des politiques publiques.....	49
6. La lutte contre la délinquance et le risque de radicalisation.....	50

C. REMARQUES SUR DES ASPECTS MÉTHODOLOGIQUES SPÉCIFIQUES.....	51
1. Une logique générale qui caractérise les rapports des institutionnels avec les acteurs de terrain ne favorise pas l'amorçage de nouveaux projets ou l'émergence de nouveaux acteurs.....	51
2. Une intervention individualisante et normative.....	51
3. L'invisibilisation de certaines zones du territoire du fait qu'elles n'entrent dans aucune « case ».....	52
4. La logique de communication, basée sur des « effets d'annonce » qui créent un empilement de dispositifs et un manque de lisibilité, d'où découle une logique de non consommation de crédits.....	53
5. La relation avec le tissu associatif.....	54
6. La logique sous-tendant l'action de la Région.....	56
PRECONISATIONS	57
1. Développer et pérenniser l'action publique dans les quartiers en difficulté	57
2. Contribuer à changer l'image des quartiers et, au-delà de penser, « panser » la ville en tenant compte des usages.....	57
3. Déployer la capacité citoyenne et promouvoir la participation des habitants.....	57
4. Protéger le tissu associatif et encourager l'action de ses acteurs	57
CONCLUSION.....	69
GLOSSAIRE	73

INTRODUCTION

Prenant acte du fait que certaines zones du territoire régional présentaient des caractéristiques de repli et d'isolement, au sens où certains de leurs habitants tendent, pour des raisons sociales, économiques ou culturelles, à être ou à se sentir mis à l'écart du reste de la société, en mars 2019, le CESER Occitanie a décidé de travailler sur ce sujet, en lien avec le défi qu'il pose à la cohésion. En effet, la tendance au repli d'une partie de la population fait courir un risque pour l'ensemble de la société, en termes de fragmentation et de rupture de liens. Pour les habitants, cette situation peut créer un sentiment d'abandon et/ou d'enfermement, qui met à mal leur confiance envers le reste de la société et spécifiquement les institutions.

Cette situation est le résultat d'un double-processus, à la fois un repli de la part des habitants concernés et un phénomène de mise à distance de la part du reste du territoire. Cette idée de double-processus est importante pour appréhender le sujet dans sa complexité.

Pour le CESER, il y a urgence à traiter cette question pour accompagner les politiques publiques sur le sujet car il y a un risque d'éclatement du pacte républicain. Cela passe notamment par l'identification de voies pour répondre aux besoins primaires des populations et pour favoriser l'accès aux droits (santé, culture, etc.) pour tous de manière équitable.

Le sujet étant très vaste, le CESER s'est attaché à l'aborder de manière globale, sur la base des auditions qu'il a réalisées, sans nécessairement entrer dans le détail de tous les enjeux, mais avec l'objectif de poser un regard large, en mettant à distance les idées préconçues qui empêchent de penser.

A l'origine, le CESER avait décidé de se concentrer sur la situation de ce que l'on appelle les « quartiers difficiles », autrement dit ceux qui bénéficient de dispositifs spécifiques inscrits dans le cadre de la « politique de la ville ». La justification de ce choix de départ était que les quartiers populaires, s'ils ne sont pas les seuls territoires en grande difficulté dans la société française, si les processus que l'on y observe n'y sont pas toujours spécifiques, ceux-ci y sont cependant généralement amplifiés, ces quartiers constituant une sorte de « miroir grossissant » de problèmes qui concernent toute la société.

Toutefois, au fur et à mesure des avancées des auditions, le CESER a opté pour une appréhension plus globale du sujet, au-delà des cadres posés par la « Politique de la Ville ». Il a choisi de se concentrer sur les processus qui, au sein des quartiers populaires, entraînent une tendance au repli et à l'isolement, et leurs conséquences en termes de vivre-ensemble. L'idée est de porter un regard neuf sur ces questions pour les appréhender sans idée préconçue.

Cette posture permettra au CESER d'évoquer également certains centres anciens de villes moyennes qui tendent à être désertés et à se paupériser, ou de mieux comprendre certains phénomènes de repli sur soi. Certains espaces, caractérisés par un morcellement de l'habitat et une évolution de leurs réalités sociologiques, sont « en mutation ». Celle-ci remet en question les cadres explicatifs antérieurs et rend nécessaire leur adaptation pour les rendre plus opérants.

La complexité du sujet choisi provient notamment du fait qu'il repose sur un aspect lié à des questions géographiques et sur une terminologie polysémique. Les termes de « quartiers », ou leur qualification « en difficulté », « en souffrance », « sensibles », mais aussi ceux de « villes moyennes » suscitent des débats. Ceux-ci sont liés au fait que le sujet se rattache à des « logiques urbaines » qui peuvent se rencontrer dans des espaces et des territoires divers. Le périmètre d'étude concerne donc des phénomènes qui sont repérables dans des villes au sens que l'INSEE donne à ce terme, c'est-à-dire qu'il repose sur la continuité du bâti et le nombre d'habitants et désigne une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu qui compte au moins 2 000 habitants.

La politique de la ville est une politique pensée comme venant en appui aux autres politiques publiques pour les territoires rencontrant les plus grandes difficultés, les territoires en souffrance. Pour cela, elle prévoit des dispositifs dérogatoires au droit commun qui visent à combler les décalages entre ces territoires et le reste de la ville. L'existence d'un substrat de politiques de droit commun sur lesquelles s'appuyer est donc indispensable.

Cela signifie donc que si ces politiques publiques (que ce soit les politiques de santé, culturelles, de transports) sont affaiblies, la politique de la ville risque d'être inefficace. Or, **aujourd'hui, ce socle est justement fragilisé** avec les désengagements de l'État, la disparition des services publics dans les territoires, et plus globalement les risques de désertification vécus par nombre de ceux-ci.

Les phénomènes d'isolement et les risques de repli touchent d'une manière assez proche à la fois les quartiers dits sensibles des grandes villes, et des quartiers situés dans des villes plus petites, voire en zone éloignée des métropoles.

Il y a une similitude de vécu entre les personnes habitant ces différents espaces, en termes d'accessibilité aux services, notamment publics, de déplacements, etc.

En milieu urbain, les clivages se font entre quartiers, mais dans les zones moins urbaines se rajoute la question de l'éloignement. Ce sont des éléments particulièrement importants en Occitanie qui est un territoire très contrasté.

Pour établir cette analyse, le CESER s'est notamment inspiré de l'ouvrage de Laurent JEANPIERRE, politologue, auteur d'« In Girum », qui analyse le mouvement des Gilets Jaunes et décrit des populations entravées d'un point de vue à la fois social et territorial.

Ce qui ressort des auditions et réflexions, c'est l'existence **d'une double fracture dans les territoires en souffrance d'Occitanie :**

1. **sociale** : par des mécanismes de ségrégation culturelle, de stigmatisation, de discrimination
2. **territoriale** : par le fait que le territoire lui-même est exclu du maillage en termes de services publics.

Une telle approche permet en outre de mettre en évidence les points communs, en termes de situations vécues, des quartiers populaires urbains et d'autres territoires, de montrer que les problématiques sont en partie communes, les destins liés, et ainsi de travailler sur la question de la perception que les pouvoirs publics ont des quartiers. En d'autres termes, de favoriser la compréhension de ces quartiers, qui à la fois ont chacun des caractéristiques singulières et sont touchés par des phénomènes que l'on retrouve ailleurs.

Ce qui est apparu au fur et à mesure de la réflexion et des auditions, **c'est le lien existant entre cohésion sociale et cohésion territoriale et c'est bien l'articulation entre ces deux notions qui doit être traitée.**

En proposant d'élargir le sujet aux processus d'isolement aussi bien dans les territoires urbains que dans des zones moins urbanisées, cela permet d'appréhender les choses d'une manière plus générale et, en même temps, de traiter spécifiquement de la région Occitanie.

Les mutations territoriales à l'œuvre ont un impact fort sur ces notions de cohésion sociale et territoriale. Le CESER s'inquiète d'ailleurs depuis plusieurs années sur les risques engendrés par ces mutations, notamment en termes de désertification médicale, mais c'est bien un phénomène plus global qui touche de nombreux territoires, qui voient disparaître la plupart des services publics, des commerces, etc.

L'analyse de la Mission parlementaire « flash » sur « l'équilibre entre les territoires urbains et ruraux »¹ démontre que les mutations actuelles tendent à s'exprimer non « plus en termes de centre/périphérie mais en termes de connexion/isolement », au sens où les mécanismes d'entraînement qui permettaient de répartir les richesses et les services publics sur tout le territoire sont affaiblis.

La loi Lamy du 21 février 2014, « de programmation pour la ville et la cohésion urbaine », a profondément modifié le **cadre de la politique de la ville** pour concentrer les moyens vers les territoires les plus en difficulté. Le nouveau zonage établi par cette loi a révélé l'existence de poches de pauvreté dans des espaces jusque là « invisibilisés ».

L'évolution de la politique de la ville que porte la loi Lamy s'inscrit dans un cadre plus large d'une volonté politique affirmée de penser et d'accompagner des mutations territoriales complexes. Le fait qu'entrent désormais dans le zonage des Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville (QPV) des territoires situés dans des zones peu urbanisées en est le signe.

La plupart des rapports publiés sur la question des QPV font référence à des territoires très urbanisés, à la situation des grandes villes. Il est important de signaler que la situation en **Occitanie** est différente et **spécifique avec un territoire très contrasté** (deux métropoles, des villes moyennes, les petites villes et des territoires très isolés sont concernés par le zonage de 2014). L'Avis s'attache à considérer ces spécificités du territoire régional.

Le CESER a souhaité à la fois s'inscrire dans l'évolution de la réflexion publique (détermination des territoires en souffrance à partir du critère de revenu) et traiter des situations vécues dans les quartiers sensibles des grandes villes, au-delà de la question de la pauvreté. Pour cela, il a choisi de privilégier l'analyse des processus de repli et d'isolement, dans le cadre de « logiques urbaines », mais également en lien avec la réflexion menée par les pouvoirs publics.

La réflexion du CESER ne se limite donc pas aux zones identifiées comme QPV, notamment parce que ce zonage en est un parmi d'autres, qui ne se recouvrent pas forcément complètement, et parce que des territoires rencontrant des difficultés peuvent ne pas être repérés par la loi Lamy (pour rappel, 300 territoires sont sortis du zonage suite à cette loi). L'approche de l'Avis vise aussi à évoquer la situation des personnes habitant dans des territoires « sortis des radars ».

L'ambiguïté de ce thème provient du fait qu'il n'y a pas forcément concordance entre une définition objective et légale et le ressenti des habitants concernés. En effet, les habitants d'un QPV n'en ont pas toujours connaissance. L'intérêt pour le CESER est bien de traiter la situation des personnes qui, vivant sur certains territoires (repérés ou non), éprouvent un sentiment d'assignation, de stigmatisation et de relégation. Autrement dit des personnes qui subissent des processus d'isolement sur lesquels elles n'ont pas complètement prise.

De fait, la géographie et la terminologie peuvent dans certains cas accentuer les processus de ségrégation, mais aussi empêcher de rendre visibles certaines situations.

Le CESER a souhaité s'intéresser à la situation de territoires où le cumul de processus de repli et d'isolement génère une prise en compte « spécifique » de ces quartiers et de leurs habitants, dans un mouvement qui les éloigne peu à peu du fonctionnement d'ensemble de la vie sociale, économique et culturelle.

La situation par rapport à l'emploi des habitants des QPV est complexe, ce sont des territoires qui connaissent des taux de chômage bien plus importants que le reste de la ville au sein de laquelle ils se trouvent. Ce sujet pourrait faire l'objet d'une étude spécifique, mais ne relève pas des attributions de la Commission « Santé – Culture – Sport – Cohésion sociale » du CESER, qui a préparé cet avis.

¹ « Mission « flash » sur l'équilibre entre les territoires urbains et ruraux », Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée Nationale, de Thibault Bazin et Jean-Claude Leclabart, 3 avril 2019.

Pour tenir compte de tous ces éléments, cet Avis s'organise de la manière suivante :

- **Une première partie dresse un « portrait » de l'Occitanie du point de vue des phénomènes de repli et d'isolement, en insistant sur les spécificités de notre région.**
Cette partie comportera également des développements importants à la définition des principaux concepts, dont beaucoup sont polysémiques et de ce fait, porteurs d'enjeux. En effet, le sujet est d'une certaine manière « passionnel », l'approche que l'on en fait est différente selon l'histoire de chacun, c'est pourquoi il est important de l'objectiver autant que possible.
- **Une deuxième partie est consacrée à la description des méthodes, des manières d'agir des différents acteurs, publics et privés, qui mettent en œuvre des interventions visant la cohésion sociale.**
- **La troisième partie présente les préconisations du CESER.**

I. PORTRAIT DE L'OCCITANIE DU POINT DE VUE DES PROCESSUS DE REPLI ET D'ISOLEMENT

Ce chapitre vise à présenter des éléments de constat de manière dynamique, sous forme d'interpellations : montrer ce qui, dans les particularités du territoire régional, doit être gardé à l'esprit par les acteurs, pour mettre en œuvre des interventions qui répondront aux enjeux et aux risques de repli et d'isolement.

Il se compose de deux grandes parties :

- Une présentation de caractéristiques démographiques et géographiques,
- La présentation de concepts clés pour la réflexion : cela se présente sous la forme d'un nuage de mots, pour montrer les liens entre différentes notions et les enjeux dont la polysémie de certains termes est parfois porteuse.

A. CARACTÉRISTIQUES DÉMOGRAPHIQUES ET GÉOGRAPHIQUES DE LA RÉGION OCCITANIE

Si la nouvelle région est un territoire dynamique et attractif - aussi bien en termes de croissance démographique qu'économique - et présentant de nombreux atouts, cela ne doit pas faire oublier une autre réalité, **celle d'un taux de chômage et de pauvreté important et l'existence de fortes disparités territoriales.**

La région est en effet « *plutôt défavorisée au regard des indicateurs relatifs au bien-être financier et matériel* »².

L'Occitanie est la 3^{ème} région de France métropolitaine avec le plus faible niveau de revenu moyen³. Dans une région qui compte 5,7 millions de personnes, près d'un million, soit 21,7 % des habitants, vivent avec moins que le seuil bas de revenus (1 028 euros). La région se classe au 11^{ème} rang des 13 régions de métropole pour le revenu médian (1 574 euros), devant la Corse et les Hauts de France.

Les inégalités de niveau de vie sont importantes : le rapport inter-décile, qui mesure l'écart de niveau de vie entre les 10 % des habitants les plus riches et les 10 % les plus pauvres, est le 4^{ème} plus élevé de métropole.

La région se classe également au 4^{ème} rang des régions ayant le **taux de pauvreté** le plus important, après la Corse, les Hauts-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), avec, d'après les chiffres de l'INSEE mis à jour en novembre 2017, un taux de pauvreté monétaire qui atteint 17,2%⁴.

La population régionale est particulièrement concernée par la précarité, avec **le deuxième taux de chômage le plus élevé de France**, avec 15,5%, derrière les Hauts-de-France. 77% des personnes ayant entre 25 et 54 ans occupent un emploi, contre 80% à l'échelle nationale.

Le taux de chômage de longue durée concerne 6,9% des actifs de 15 à 64 ans, soit 0,8 point de plus qu'à l'échelle nationale. L'Occitanie est la 2^{ème} région de France la plus touchée, derrière les Hauts-de-France. Cet indicateur est un élément à prendre en compte dans la réflexion du CESER, car le chômage de longue durée peut être un facteur d'isolement social.

La question de l'insertion professionnelle est particulièrement préoccupante chez les jeunes : 25% des 18/25 ans ne sont ni en emploi, ni en formation.

² « Regards statistiques sur les dimensions du bien-être en Occitanie à partir d'une batterie d'indicateurs généraux », Région Occitanie-Pyrénées / Méditerranée, décembre 2018.

³ Idem.

⁴ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2106558>

La région compte un nombre élevé d'allocataires de minima sociaux. En Occitanie, 411 000 personnes sont bénéficiaires de l'un des quatre principaux dispositifs. 190 000 habitants dont 22 000 parents isolés qui sont pour la quasi totalité des femmes, perçoivent le Revenu de solidarité active (RSA), allocation la plus distribuée. Elle ne concerne d'ailleurs pas seulement les personnes sans emploi puisque 56 000 travailleurs pauvres, à temps partiel, touchent le RSA activité.

Côté demandeurs d'emploi, 48 000 personnes en fin de droits reçoivent l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Enfin, 62 000 retraités pauvres ont pour complément de ressources l'allocation supplémentaire du minimum vieillesse (AS) ou l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa). La pauvreté touche de manière inégale les habitants selon leur âge, les plus jeunes étant les plus concernés : 27,4% des moins de 30 ans sont en situation de pauvreté (contre 23% à l'échelle nationale) et 20% des 30 à 39 ans⁵ (contre 17,4% à l'échelle nationale).

1. Les contrastes et disparités constituent une caractéristique essentielle de la région.

La **répartition de la population** sur la région est marquée par un grand déséquilibre puisque les deux grandes métropoles régionales et les villes moyennes côtoient des espaces très peu denses. Entre les deux anciennes régions qu'étaient le Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, les situations sont également très différentes.

- Ex-Midi-Pyrénées, une attractivité économique de la métropole toulousaine, une aire d'influence qui s'étend parfois au détriment du développement d'autres territoires.
- Ex-Languedoc-Roussillon, un territoire très attractif démographiquement de manière plus diffuse (même si l'essentiel des nouveaux habitants s'installent dans la métropole de Montpellier), notamment en lien avec une logique d'héliotropisme

L'existence de deux Métropoles donne lieu à d'importants phénomènes de métropolisation qui tendent à concentrer les populations et les activités en leur sein sans qu'il y ait diffusion sur le reste du territoire, même s'il y a des nuances à apporter selon les secteurs étudiés.

Ces disparités créent une différenciation sociale des espaces et des inégalités d'accès des différents groupes sociaux aux biens matériels et symboliques : services publics et équipements collectifs, établissements de soins, scolaires, culturels, sportifs, notamment.

Autrement dit, ces disparités accentuent le risque de fracture sociale et territoriale.

Ces inégalités d'accès aux services se prolongent par une inégalité d'accès aux droits.

En Occitanie, 6,6 % des ménages vivent dans un logement en situation de sur-occupation, ce qui la place au 4^{ème} rang des régions ayant un taux élevé au regard de cet indicateur, après l'Île-de-France, PACA et la Corse.

Les situations de sur-occupation dépendent du niveau de vie et du coût de l'immobilier : elles se retrouvent donc plus fréquemment dans les communes urbaines.

12,9 % des ménages sont en situation de vulnérabilité énergétique⁶, soit près de 320 000 habitants.

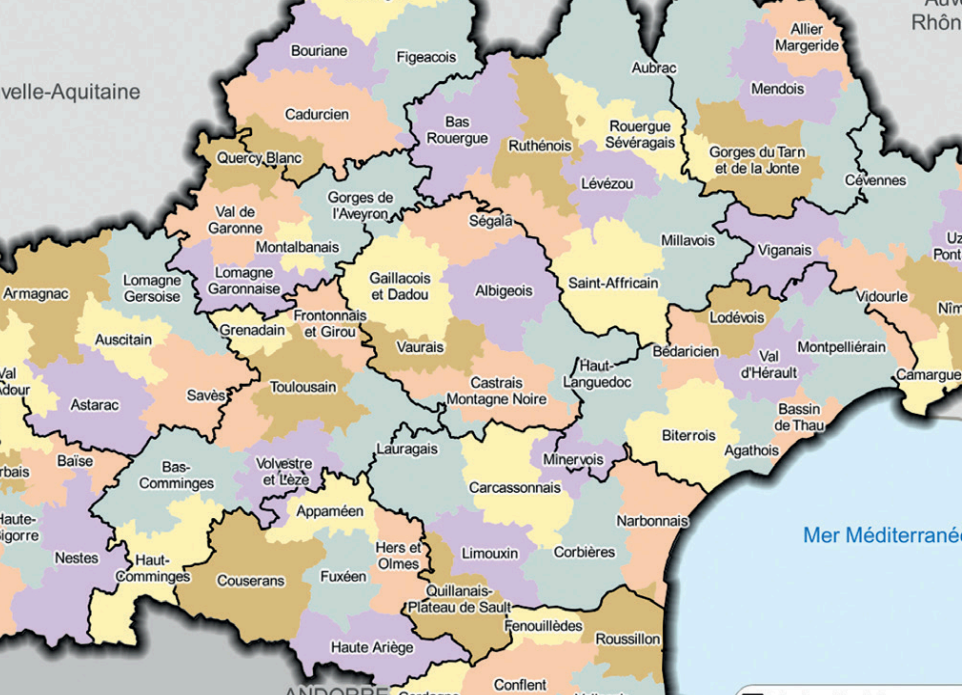
La Région Occitanie - Pyrénées /Méditerranée a produit un document en décembre 2018, intitulé : « Regards statistiques sur les dimensions du bien-être en Occitanie à partir d'une batterie

⁵ « Regards statistiques sur les dimensions du bien-être en Occitanie à partir d'une batterie d'indicateurs généraux », Région Occitanie – Pyrénées / Méditerranée, décembre 2018.

⁶ « Regards statistiques sur les dimensions du bien-être en Occitanie à partir d'une batterie d'indicateurs généraux », Région Occitanie-Pyrénées/Méditerranée, décembre 2018. Un ménage est considéré en situation de vulnérabilité énergétique si les dépenses contraintes consacrées à l'énergie (chauffage, éclairage, électricité, etc.) sont supérieures à 8 % de ses ressources.

L'éloignement des services, en particulier de santé, pénalise les territoires les plus ruraux et montagneux. » Ce document distingue 6 types de « bassins de vie vécus » :

- Les deux Métropoles,
- Les territoires situés à la périphérie de Toulouse,
- Le littoral méditerranéen, le Carcassonnais, l'Appaméen, le Montalbanais et le Tarbais,
- L'arrière-pays méditerranéen, le Couserans, l'Hers et Olmes (Ariège),
- Les villes de taille moyenne et les bassins touristiques de montagne,
- Des territoires ruraux.



Carte des bassins de vie de l'Occitanie, région administrative française. La carte est divisée en 109 bassins de vie, chacun coloré différemment. Les départements sont délimités par des lignes noires. Les régions voisines sont indiquées : Nouvelle-Aquitaine au nord-ouest, Auvergne-Rhône-Alpes au nord-est, Provence-Alpes-Côte d'Azur au sud-est, et l'Espagne (ESPAGNE) et l'Andorre (ANDORRE) au sud. La Mer Méditerranée est visible au sud-est.

Les bassins de vie sont regroupés en quatre grandes zones colorées :

- Zone orange :** Armagnac, Val d'Adour, Tarbais, Haute-Bigorre, Gaves, Basse-Bigorre, Basse-Adour, Basse-Nouvelle-Aquitaine, Basse-Pyrénées, Basse-Garonne, Basse-Meuse, Basse-Saône, Basse-Vienne, Basse-Loire, Basse-Indre, Basse-Charente, Basse-Meuse, Basse-Saône, Basse-Vienne, Basse-Loire, Basse-Indre, Basse-Charente.
- Zone verte :** Val de Garonne, Lomagne Gersoise, Lomagne Garonnaise, Frontonnais et Girou, Grenadain, Toulousain, Vaurais, Gaillacois et Dado, Albigeois, Saint-Affricain, Millavois, Viganais, Vidourle, Nîmois, Gard Rhodanien, Uzège et Pont du Gard.
- Zone bleue :** Val de Haute Dordogne, Bouriane, Figeacois, Cadurcien, Quercy Blanc, Gorges de l'Aveyron, Segala, Lévêzou, Rouergue Séveragais, Aubrac, Mendois, Gorges du Tarn et de la Jonte, Cévennes, Gard Rhodanien, Uzège et Pont du Gard.
- Zone jaune :** Val de Garonne, Lomagne Gersoise, Lomagne Garonnaise, Frontonnais et Girou, Grenadain, Toulousain, Vaurais, Gaillacois et Dado, Albigeois, Saint-Affricain, Millavois, Viganais, Vidourle, Nîmois, Gard Rhodanien, Uzège et Pont du Gard.

Les bassins de vie sont regroupés en quatre grandes zones colorées :

- Zone orange :** Armagnac, Val d'Adour, Tarbais, Haute-Bigorre, Gaves, Basse-Bigorre, Basse-Adour, Basse-Nouvelle-Aquitaine, Basse-Pyrénées, Basse-Garonne, Basse-Meuse, Basse-Saône, Basse-Vienne, Basse-Loire, Basse-Indre, Basse-Charente, Basse-Meuse, Basse-Saône, Basse-Vienne, Basse-Loire, Basse-Indre, Basse-Charente.
- Zone verte :** Val de Garonne, Lomagne Gersoise, Lomagne Garonnaise, Frontonnais et Girou, Grenadain, Toulousain, Vaurais, Gaillacois et Dado, Albigeois, Saint-Affricain, Millavois, Viganais, Vidourle, Nîmois, Gard Rhodanien, Uzège et Pont du Gard.
- Zone bleue :** Val de Haute Dordogne, Bouriane, Figeacois, Cadurcien, Quercy Blanc, Gorges de l'Aveyron, Segala, Lévêzou, Rouergue Séveragais, Aubrac, Mendois, Gorges du Tarn et de la Jonte, Cévennes, Gard Rhodanien, Uzège et Pont du Gard.
- Zone jaune :** Val de Garonne, Lomagne Gersoise, Lomagne Garonnaise, Frontonnais et Girou, Grenadain, Toulousain, Vaurais, Gaillacois et Dado, Albigeois, Saint-Affricain, Millavois, Viganais, Vidourle, Nîmois, Gard Rhodanien, Uzège et Pont du Gard.

© IGN - Insee 2018

Dans **les territoires situés à la périphérie de Toulouse**, la situation des habitants est marquée par des revenus relativement élevés et un accès facile aux services. Les difficultés rencontrées par ces territoires concernent plutôt les déplacements domicile-travail : en effet, beaucoup d'actifs

résidant dans ces zones sont éloignés de leur lieu de travail, imposant des trajets longs, effectués souvent en voiture.

Sur **le littoral méditerranéen, le Carcassonnais, l'Appaméen, le Montalbanais et le Tarbais**, qui regroupent 1,8 million d'habitants, soit 31 % de la population régionale, l'accessibilité aux services se rapproche de la situation des deux métropoles. Cependant, ces territoires sont marqués par des fragilités sociales importantes : la part des demandeurs d'emploi est supérieure à celle, déjà élevée, observée au niveau régional, avec une part importante de chômeurs de longue durée. En outre, la part des personnes vivant dans un logement sur-occupé est élevée, les familles monoparentales sont relativement nombreuses et l'insertion professionnelle des jeunes est difficile.

De plus, ces territoires sont particulièrement concernés par la pauvreté, puisque le niveau de vie des habitants y est en moyenne plus bas qu'à l'échelle régionale.

L'arrière-pays méditerranéen, le Couserans, l'Hers et le Pays d'Olmes, qui rassemblent 7 % de la population régionale sur 16 % de sa superficie, cumulent des difficultés, avec un quart des habitants vivant sous le seuil de pauvreté et une population plus confrontée qu'ailleurs au chômage de longue durée et des jeunes en difficulté d'insertion professionnelle également nombreux. De plus, c'est dans ces territoires que le niveau de revenu médian est le plus faible.

Dans les bassins de vie vécus autour des villes de taille moyenne (Foix, Cahors, Albi, etc.), qui regroupent 1,3 million d'habitants, les conditions d'accès aux services sont plutôt favorables et les inégalités de revenus sont plus mesurées qu'ailleurs.

L'accès aux services et équipements publics, notamment de santé, est très contrasté sur le territoire régional. C'est dans les territoires les plus ruraux que le temps d'accès y est le plus élevé. A ces obstacles géographiques s'ajoutent des obstacles d'ordre socio-économiques ou culturels qui touchent davantage les populations les plus pauvres et, par conséquent, les habitants des quartiers populaires. La double fracture sociale et territoriale s'illustre de manière vive autour de cette question de l'accès aux services et équipements publics. La disparition des services publics est justifiée par un manque de « rentabilité » et/ou un souci de rationalisation qui prend modèle sur une vision économique de marché. Or, aujourd'hui, le secteur privé lui-même remet en question des logiques de concentration (qui peut être illustrée par le modèle de l'hypermarché) pour revenir à des logiques de proximité.

La notion de double-fracture fait aussi référence à des difficultés d'accès – mais aussi d'accessibilité – à d'autres types de services, privés, tels que les professionnels de santé libéraux, les commerces, les services divers, notamment associatifs, etc. : là aussi, la situation est très différente selon les territoires, certains étant très dépourvus. Dans les zones moins denses où il n'y a pas d'offre de transport en commun, l'accès des habitants à ces services est rendu particulièrement compliqué. Ces réalités concernent bien au-delà des territoires identifiés comme QPV : le constat est bien celui d'un recul général de la présence des services, publics et au public, sur les territoires. Si on considère que l'installation des services privés est également conditionnée par des choix publics (logiques d'aménagement du territoire, politiques économiques d'aides aux entreprises, etc.), l'ensemble des services apportés aux populations relèvent d'une même logique qui, pour le CESER, doit se détacher de la notion de rationalisation pour y préférer celle d'équité d'accès.

Pour le CESER, il serait pertinent de mettre en œuvre une politique fondée sur la concertation et la participation des habitants, ainsi que sur l'accompagnement des porteurs de projet, pour privilégier une vision précise des besoins des habitants en termes de services et d'équipements.

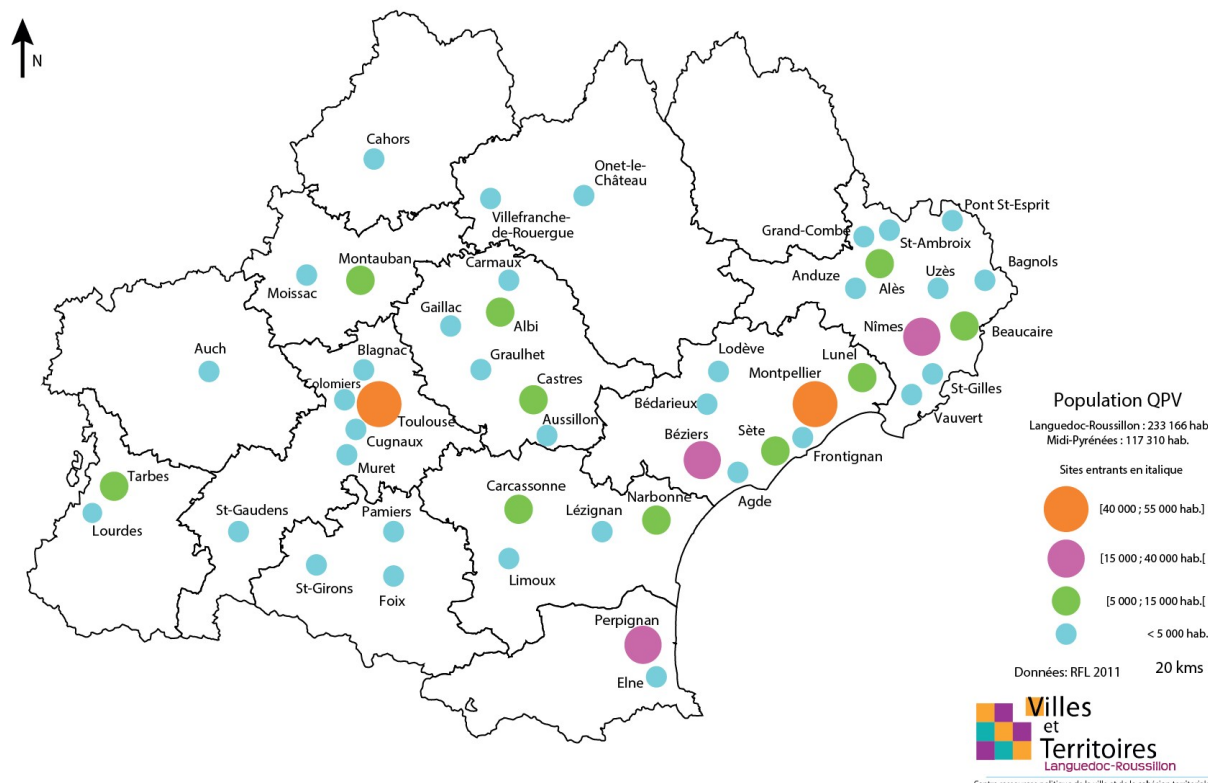
Concernant les équipements culturels (cinémas, théâtre, musées, etc.), l'Occitanie est la 3^{ème} région la moins bien dotée de France métropolitaine, derrière les Hauts-de-France et le Grand-Est, avec un taux d'équipement de 0,7 pour 10 000 habitants.

Le taux d'équipements sportifs de la région est de 28 pour 10 000 habitants, la plaçant en 6^{ème} position des régions les mieux dotées. Le territoire régional est marqué à cet égard par d'importantes disparités.

De même, l'accès à une couverture réseaux internet et mobile en Occitanie est marqué par les caractéristiques géographiques : la région compte plus de 100 communes en zone blanche, c'est-à-dire sans aucun réseau. Le tiers des communes en zone blanche recensées au niveau national se situe en Occitanie. Au-delà de la définition très restrictive des zones blanches, la Région Occitanie rencontre une vraie problématique de « zones grises », à savoir des zones mal couvertes par les opérateurs (mauvaise qualité du signal, non couverture à l'intérieur des bâtiments, couverture par un seul opérateur, etc.). Le taux moyen de couverture en 2G/3G, tous opérateurs confondus est de 84,3 % (les taux par opérateurs variant entre 70 et 97 %)⁷. Cet aspect constitue pour les populations concernées par des difficultés d'accès à une couverture réseau, une accentuation de la double fracture sociale et territoriale.

2. La situation dans les quartiers concernés par la politique de la ville

Poids démographique des quartiers politiques de la ville en Languedoc-Roussillon Midi-Pyrénées

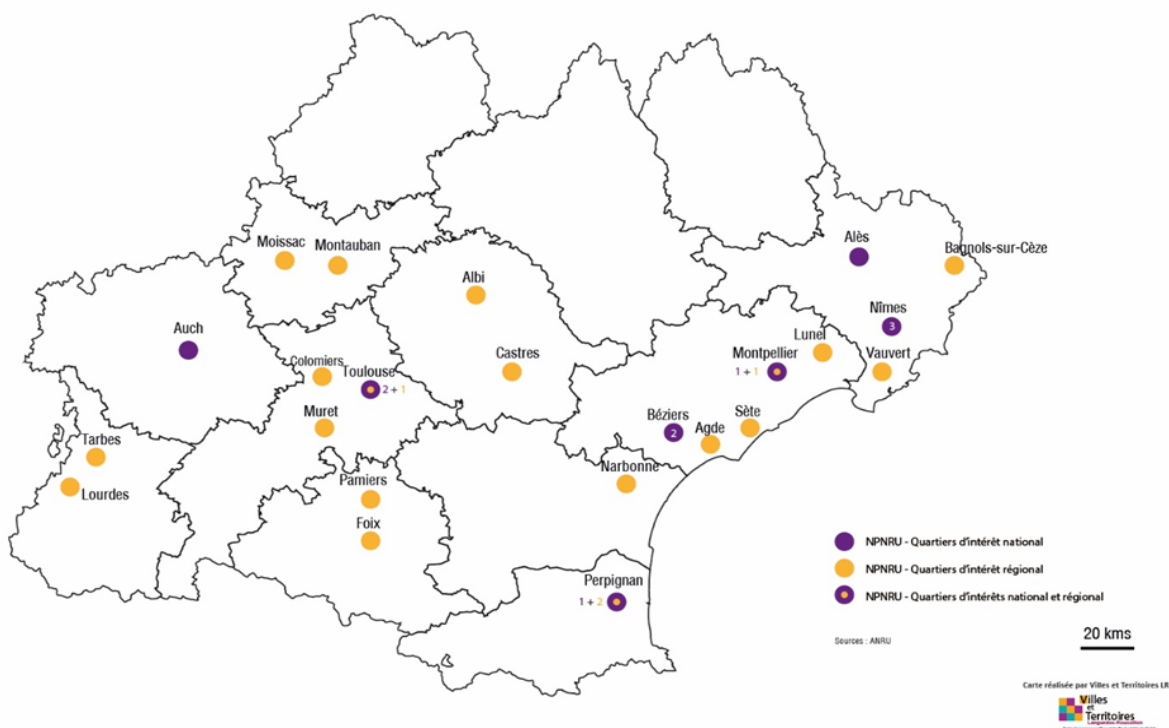


Également lancé en 2014, le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU) cible 216 quartiers prioritaires d'intérêt national qui présentent les dysfonctionnements urbains les plus importants. 21 sont situés en Occitanie.

4

⁷ Source : Stratégie Régionale pour l'emploi et la croissance 2016/2021, Région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée

Territoires concernés par le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)



La loi Lamy de 2014 a modifié le paysage des quartiers prioritaires en proposant un nouveau zonage en lien avec un critère unique de concentration de la pauvreté monétaire (12 279 € en moyenne annuelle en Occitanie).

La région Occitanie compte 105 quartiers dits « de la politique de la ville » (sur 1 300 identifiés par la loi) répartis sur 12 départements et 48 communes et 42 Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI).

Le nouveau zonage a eu pour conséquence des changements par rapport à la situation antérieure, en termes de territoires identifiés : en Occitanie, ce sont ainsi 22 communes qui sortent du dispositif de la politique de la ville (par exemple Odos ou Aureilhan à Tarbes, ou encore Molières à Molières-sur Cèze dans le Gard) et 18 communes qui y entrent (par exemple Auch ou Foix). Ces nouveaux territoires se situent le plus souvent en centre-ville ou en quartiers périphériques de grandes agglomérations, mais aussi davantage aujourd'hui dans des villes moyennes.

Néanmoins, de nombreuses communes déjà présentes dans les dispositifs avant 2014 restent concernées par cette nouvelle géographie prioritaire qui reprend notamment l'essentiel des territoires des anciennes Zones Urbaines Sensibles (ZUS).

Dans la région Occitanie, ce qui doit être souligné, c'est que le profil des QPV ne se limite pas à l'image classique des grands ensembles. Les QPV de la région se différencient les uns des autres en termes d'environnement (métropoles, villes moyennes, centres anciens, etc.) mais aussi de taille : près de la moitié des QPV d'Occitanie regroupent moins de 2 000 habitants alors qu'à l'opposé, trois quartiers atteignent ou dépassent le seuil des 20 000 habitants (Grand Mirail à Toulouse, La Mosson à Montpellier, Centre-ville à Béziers) et deux celui de 10 000 habitants (Cauvel-La-Royale à Alès et Pissevin-Valdegour à Nîmes). 53 % des habitants QPV Occitanie vivent à Toulouse, Montpellier, Nîmes et Perpignan. Ces données illustrent les difficultés de perception de ces quartiers : en effet, le fait que plus de la moitié des habitants en QPV vivent dans des grandes villes renforcent l'image associée des « grands ensembles », alors que la réalité est plus nuancée dans la région puisque beaucoup de QPV se situent dans des territoires plus petits.

Les QPV représentent 12 % de la population des unités urbaines au sein desquelles se situent ces quartiers.

La région Occitanie regroupe 7 % de la population des QPV de France (contre 9 % de la population totale nationale) et les populations concernées représentent 6 % de la population régionale.

Cela peut paraître paradoxal quand on sait que le taux de pauvreté dans la région est plus élevé qu'à l'échelle métropolitaine : cela s'explique en partie par le fait que la pauvreté, dans la région, est à la fois un phénomène urbain et un phénomène diffus et rural.

Cependant, il est tout de même à noter que le revenu disponible médian de ces 105 quartiers est le plus faible des régions de métropole et le taux de pauvreté est le plus élevé. En outre, cette pauvreté monétaire s'accompagne souvent d'autres formes de fragilité : chômage, précarité de l'emploi, faible niveau d'études...

Les QPV qui souvent concentrent, par définition, une population en situation de pauvreté monétaire, apparaissent aussi comme des espaces de concentration d'autres caractéristiques :

- Un niveau élevé de difficultés scolaires,
- Une proportion importante d'habitants peu diplômés / peu formés, avec des difficultés d'insertion professionnelle,
- Des taux de chômage élevés voire très élevés,
- Une part importante d'emplois précaires,
- Des difficultés d'ordre linguistique ou de dialogue interculturel,
- Un moins bon état de santé général que sur le reste du territoire, qui constitue un enjeu de santé publique.

Cette situation globale masque cependant des contrastes plus ou moins marqués entre les différents quartiers. Les 105 quartiers prioritaires de la politique de la ville de la région Occitanie ont des profils variés. Au regard de différentes caractéristiques sociodémographiques de leurs habitants (âge, niveau de vie, formation, emploi, etc.), l'INSEE Occitanie a défini **six profils assez homogènes**. La connaissance de ces disparités est importante car elle permet d'adapter les politiques publiques localement.

Type 1 : Quartiers très pauvres et précaires

- Le plus souvent situés dans les plus grandes unités urbaines de la région : Grand Mirail (Toulouse), la Mosson (Montpellier), Pissevin-Valdegour (Nîmes), etc.
- 37 % de la population des quartiers prioritaires ; 24 quartiers ; 130 600 habitants.
- Situés dans les quartiers les plus peuplés des plus grandes unités urbaines de la région.
- 6 habitants sur 10 ont un niveau de vie inférieur au taux de pauvreté.
- Des difficultés d'insertion professionnelle : moins de 4 personnes sur 10 entre 16 et 64 ans occupent un emploi.
- Beaucoup d'emplois sont des emplois précaires.
- Faible niveau de diplôme : seulement 2 habitants sur 10 disposent d'un diplôme équivalent ou supérieur au baccalauréat.
- Importance de la part des ménages composés de 5 personnes ou plus .
- Les enfants de moins de 15 ans représentent entre un quart et un tiers de la population de ces quartiers.
- 20 à 30 % des habitants sont d'origine étrangère.

Type 2 : Des petits quartiers marqués par la précarité dans des agglomérations de taille moyenne

- Beaucoup sont situés dans des agglomération de taille moyenne (Sète, Beaucaire Lourdes, Auch, Narbonne, etc.).

- 21 quartiers ; 43 980 habitants, soit 12 % de la population des quartiers prioritaires de la région.
- Taux de pauvreté important.
- Surreprésentation des familles monoparentales.
- 8 personnes sur 10 n'ont pas le baccalauréat.
- 3 sur 10 occupent un emploi précaire.
- 43 % des demandeurs d'emploi sont au chômage depuis un an ou plus.

Type 3 : Quartiers étudiants

- Ce profil concerne 3 quartiers (Rangueil à Toulouse, Tarbes Ouest à Tarbes et Vert-Bois à Montpellier) et 2 % de la population des quartiers prioritaires de la région.
- Quartiers situés à proximité de pôles universitaires importants.
- Population composée majoritairement de jeunes de 15 à 24 ans, quasiment tous scolarisés ; les moins de 20 ans y sont 4 fois plus nombreux que les 60 ans ou plus.
- Un tiers des emplois occupés sont précaires.

Type 4 : Centres-villes à population âgée

- 14 quartiers concernés ; 46 020 habitants, soit 13 % de la population des quartiers prioritaires.
- Quartiers de centres anciens dans des communes petites ou moyennes ; majoritairement sur le territoire de l'ex-Languedoc-Roussillon : Bedarieux, Anduze, Lodève.
- La majorité de la population vit seule : 53 % des ménages sont composés d'une seule personne.
- 3 habitants sur 10 ont au moins 60 ans ; forte proportion de 75 ans ou plus.

Type 5 : Centres-villes dynamiques aux fortes inégalités de revenus

- 19 quartiers concernés ; 83 310 personnes, soit 23 % de la population.
- Essentiellement des quartiers de centre-ville de commune de taille moyenne ou de grands pôles urbains : Gambetta/Richelieu à Nîmes, Négrenays à Toulouse, Bastide Pont-Vieux à Carcassonne par exemple.
- Taux d'emploi moyen de 48 %.
- Dynamisme économique mais fortes inégalités de revenus : les 10 % les plus riches ont un revenu entre 3,5 et 4,7 fois supérieur à celui des 10 % les plus pauvres.

Type 6 : Petits quartiers familiaux et dynamiques

- 24 quartiers prioritaires ; 47 270 habitants, soit 13 % de la population des quartiers prioritaires de la région.
- Des quartiers assez peu peuplés, situés pour l'essentiel dans les unités urbaines de Toulouse et de Montpellier : près d'Arènes à Montpellier, Saint-Jean à Muret, Soupetard à Toulouse notamment.
- 1 ménage sur 5 est monoparental.
- Plus de la moitié des habitants ont un emploi.
- Taux de pauvreté inférieur à la moyenne des quartiers prioritaires.

Si, globalement, le nombre de logements sociaux est plus faible en Occitanie que dans le reste du pays, certains quartiers de la politique de la ville en sont quasiment entièrement composés : c'est le

cas à Mazamet, Auch, Bagnols-sur-Cèze, Albi et Rodez. Dans les quartiers des quatre plus grandes agglomérations, ce taux varie de 80 % à Toulouse à 60 % à Nîmes et Montpellier et un peu plus de 40 % à Perpignan.

En termes de caractéristiques démographiques, il faut noter qu'elles sont moins marquées en Occitanie qu'en moyenne métropolitaine. En effet :

- Si la population d'enfants de moins de 14 ans est relativement plus importante dans les QPV d'Occitanie que dans le reste des unités urbaines dont ils font partie (22 % contre 16 %), cela reste moins élevé que dans les QPV à l'échelle métropolitaine (25 %).
- La part des familles nombreuses dans les QPV de la région, 10 %, se situe dans la fourchette basse des régions et en-dessous de la moyenne métropolitaine (14 %), tout en restant plus forte que sur le reste du territoire régional (6 %).
- Les familles monoparentales sont relativement moins nombreuses dans les QPV d'Occitanie que généralement dans les QPV.
- La part des résidents de nationalité étrangère est elle aussi un peu plus faible dans les QPV de la région (18 %) et dans les agglomérations qui les englobent (6 %) qu'en moyenne métropolitaine (respectivement 19 % et 8 %).

Comme au niveau national, les habitants des QPV en Occitanie sont plus affectés que l'ensemble de la population par des formes de précarité de l'emploi, le chômage et un déficit de formation. Ils conjuguent souvent des difficultés d'insertion professionnelle et sociale.

Ainsi, un quart des élèves des QPV se trouvent en situation de retard scolaire à l'entrée en 6^{ème}, soit 13 points de plus que dans le reste des unités urbaines auxquelles ils appartiennent.

73 % des habitants des QPV de la région de plus de 15 ans non scolarisés n'ont pas de diplôme ou un diplôme inférieur au baccalauréat (contre un peu plus de la moitié dans le reste de l'unité urbaine).

24 % des ménages vivant dans les QPV perçoivent une allocation chômage et près d'une personne active sur 4 a un contrat précaire (CDD, apprentissage, intérim stages).

L'idée forte et importante qu'il faut retenir de cette analyse de l'INSEE, qui recoupe les enseignements tirés de plusieurs auditions, c'est que le terme « quartiers politique de la ville » recouvre en fait des réalités très diverses.

Les discours sur les quartiers populaires sont généralement trop homogénéisant et masquent de fait des réalités très différentes selon les contextes et l'histoire, par exemple entre les quartiers situés dans des petites villes et ceux des grandes villes. La diversité se perçoit également entre les métropoles et entre les quartiers d'une même métropole : à Toulouse par exemple, si Empalot et le Grand Mirail sont tous des quartiers prioritaires de la politique de la ville, leur réalité est très différente. Ce sont ces différences qui expliquent que certaines interventions publiques fonctionnent à un endroit et pas à un autre (exemple des opérations visant à améliorer la mixité sociale qui ont donné des résultats à Empalot plus qu'au Mirail). Il est important de ne pas adopter un discours trop englobant ou généralisant sur les quartiers.

De même, on a souvent tendance à adopter une vision statique de ces quartiers, alors que leur situation peut être différente du fait des types de mobilité qui caractérisent le quotidien des habitants.

L'audition de Julie VALLÉE, chercheuse au CNRS, et de sa présentation de l'outil « Mobiliscope », a permis de comprendre l'intérêt d'une vision dynamique de ces quartiers. Cet outil permet de croiser des indices de caractérisation sociale et de mobilité, c'est-à-dire de connaître, à une heure précise, le nombre de personnes présentes dans un quartier et leur profil sociologique. Une telle vision permet de mesurer l'intensité des phénomènes de ségrégation au-delà de l'aspect résidentiel de ces territoires.

B. ÉLÉMENTS DE CADRAGE CONCEPTUEL

1. Processus de repli et d'isolement

Le repli et l'isolement sont des processus et non un état figé. Une réflexion sur ces thèmes fait référence à au moins quatre composantes :

- Un contexte géographique,
- Un contexte culturel,
- Un contexte économique,
- Une dimension sociale.

1.1 Des causes géographiques

La réalité géographique des processus d'isolement est généralement liée à une histoire, elle-même liée à des opportunités foncières, qui explique que ces quartiers soient souvent situés en périphérie des villes.

Il faut rappeler qu'avant la décentralisation, les permis de construire étaient délivrés par les préfets. Dans les années 1960 et 1970, de nombreux logements (sociaux ou non) ont été construits pour faire face à l'essor démographique : pour parvenir à cette production importante, dans certains territoires, l'État a dû mobiliser ses réserves foncières qui étaient de fait souvent situées en périphérie des villes. C'est le cas à Toulouse, beaucoup moins à Montpellier (où la Mosson était à l'origine un domaine privé).

Dans la plupart des cas, il n'y avait pas, à l'origine, une volonté de reléguer ou de concentrer les populations en difficulté, c'est un phénomène qui s'est construit ensuite progressivement. Il est important de toujours recontextualiser pour ne pas faire d'interprétations erronées.

Les quartiers populaires ne sont pas toujours excentrés : à Toulouse par exemple, ils ne le sont pas vraiment.

Les processus de ségrégation spatiale à l'œuvre dans ces quartiers interviennent en lien avec d'autres processus de repli, à l'œuvre dans d'autres quartiers qui ont tendance à se gentrifier.

La question est donc plus globale, à savoir comment on vit ensemble dans une ville composée de quartiers qui se sont spécifiés.

Certains territoires ont connu des périodes de fortes pressions foncières (exode rural), d'autres beaucoup moins, ce qui a participé à des processus de ségrégation.

1.2 Des causes culturelles

Les habitants des quartiers populaires ont des trajectoires personnelles, un parcours de vie, un parcours migratoire, qui peuvent expliquer un repli. En particulier, la présence d'une partie d'entre eux est liée aux mouvements de migrations qui sont intervenus dans le cadre de contexte de décolonisation ou, en tout cas, vient de pays qui étaient d'anciennes colonies françaises. Cela s'inscrit dans une histoire particulière qui a une influence sur la perception qui peut être faite de ces populations.

1.3 Des causes sociales

Il y a eu un abandon du principe d'intégration dans les politiques publiques : cela se perçoit à travers les évolutions sémantiques qui sont passées du concept d'intégration à d'autres concepts (prévention des exclusions, inclusion). Les politiques de la ville, initialement, avaient pour objectif l'intégration mais elles n'ont pas apporté les bénéfices attendus ; aujourd'hui, les logiques sont donc dans la réparation (l'inclusion est née du constat de l'exclusion).

Les politiques publiques peuvent être préventives, incitatives, correctives : aujourd'hui, c'est plutôt la dernière option qui domine.

La logique en France, contrairement aux pays anglo-saxons, n'est pas « communautaire ».

De fait, aujourd'hui, la logique qui domine est celle de l'individualisation des parcours, en dehors du collectif.

1.4 Des causes économiques

La non intégration dans un parcours professionnel, les histoires professionnelles non linéaires et l'économie parallèle, qui sont parfois une réponse aux processus de discrimination à l'emploi subie, ont un impact sur les processus de repli.

Les quartiers les plus en difficulté sont ceux où la population cumule une partie ou toutes ces problématiques : ce n'est donc pas la forme urbaine qui fait d'un quartier un quartier populaire mais ce cumul de difficultés.

A partir de ces causes, on peut identifier 4 enjeux, liés entre eux, qui se conjuguent :

- Enjeu humain
 - Ouvrir des perspectives ;
 - Donner une place à chacun ;
 - Prévenir l'exclusion.
- Enjeu de société
- Prévenir la fragmentation ;
- Asseoir la fierté d'appartenance ;
- Articuler individu/collectif sans les opposer.
- Enjeu démocratique
- Développer un récit national ;
- Développer un socle de valeur ;
- Conjuguer les territoires sans les opposer.
- Enjeu de cohésion
- Maintenir le vivre-ensemble ;
- Œuvrer pour le lien social ;
- Poursuivre l'intégration.

2. La ségrégation

La ségrégation peut se définir comme « *la concentration de populations défavorisées en des lieux circonscrits. Elle s'accompagne de l'idée implicite de mise à l'écart, de traitement inégalitaire et pénalisant* »⁸.

Analyser la ségrégation consiste à comprendre la mise à l'écart progressive de groupes sociaux « disqualifiés », sur les plans à la fois symbolique, économique et spatial, et sur lesquels circulent des représentations souvent négatives.

Trois aspects principaux peuvent être analysés :

- L'impact réel des processus de ségrégation,
- La distance entre les pouvoirs publics et la société civile,
- Les limites du modèle d'intervention publique.

Ce phénomène de mise à l'écart se manifeste selon des processus semblables dans des quartiers aux configurations pourtant différentes, de par leur positionnement, leurs équipements, leurs activités et l'investissement public dont ils bénéficient.

⁸ Extrait de « Trajectoires et origines: Enquête sur la diversité des populations en France », de Cris Beauchemin, Christelle Hamel, Patrick Simon, 2016.

La ségrégation ne se manifeste pas avec la même vigueur sur tous les quartiers en ZUS. De même qu'elle ne concerne pas de la même façon tous les habitants des quartiers populaires dont certains disposent de la mobilité résidentielle et du capital économique, social et culturel nécessaires pour échapper à la disqualification. La ségrégation préoccupante concerne la situation des personnes maintenues dans une précarité sociale et économique, mais aussi dans une fragilité relationnelle, scolaire, professionnelle et culturelle, des personnes plus vulnérables au regard de leur insertion sociale et de leur autonomie, et dont les conditions de vie continuent de se dégrader malgré trente années de politiques publiques prioritaires.

L'audition de Monsieur Bruno CARLON a bien mis en évidence que **la ségrégation n'est pas le fait d'un acteur unique : elle est la plupart du temps un phénomène complexe et co-produit par l'interaction de faits qui s'articulent les uns les autres pour faire système (discriminations dans l'accès au logement, regroupement de ménages précaires, inégalités scolaires, logiques d'assistance et de réparation, offre spécifique et disqualifiée, etc.). A la fois urbaine, sociale, économique et scolaire, la ségrégation est un phénomène systémique.**

Les processus à l'œuvre peuvent prendre différentes formes qui souvent se cumulent :

- **Une ségrégation spatiale et résidentielle** : qui n'est pas seulement l'addition de la pauvreté et de la mise à l'écart (souvent plus symbolique que physique), mais surtout l'inscription physique et psychique dans un espace qui vient accroître la captivité et fait obstacle aux trajectoires résidentielles promotionnelles. Les habitants, du fait de leurs faibles capacités financières, de la régulation du marché de l'habitat et des phénomènes directs ou indirects de discrimination, se retrouvent dans une impasse de parcours à laquelle il leur est difficile d'échapper.
- **Une ségrégation sociale** associée à la spécialisation du territoire : le regroupement de populations précaires sur un territoire qui peu à peu se « spécialise », accroît de fait une spécialisation sociale qui se décline à travers un accès disqualifié aux biens et services publics : éducation, santé, emploi, logement, tranquillité publique, culture, cadre de vie... autant de domaines où la qualité du service rendu à l'habitant n'est plus celle du droit commun.
- **Une ségrégation culturelle** qui ne reflète pas seulement l'inscription dans l'espace des différences strictement sociales, mais qui renforce la représentation souvent stigmatisante de groupes identifiés par leur origine ethnique, et qui se surajoute à la ségrégation sociale.

3. La situation des territoires concernés par des phénomènes de repli est hétérogène, avec une dimension systémique et dynamique

Les discours sur les quartiers populaires sont généralement trop homogénéisant et masquent de fait des réalités très différentes selon les contextes et l'histoire, par exemple entre les quartiers situés dans des petites villes et ceux des grandes villes.

La diversité se perçoit également entre les métropoles et entre les quartiers d'une même métropole : à Toulouse par exemple, si Empalot et le Grand Mirail sont tous des quartiers prioritaires de la politique de la ville, leur réalité est très différente. Ce sont ces différences qui expliquent que certaines interventions publiques fonctionnent à un endroit et pas à un autre (exemple des opérations visant à améliorer la mixité sociale qui ont donné des résultats à Empalot plus qu'au Mirail).

Il est important de ne pas adopter un discours trop englobant ou généralisant sur les quartiers.

4. Les phénomènes de ségrégation se construisent à l'échelle d'une ville ou d'une unité urbaine

Dans les grandes villes, les quartiers les plus homogènes socialement sont les quartiers les plus « riches ». La tendance à la concentration des populations les plus aisées dans certains quartiers crée, de fait, une concentration des populations les plus pauvres dans d'autres. Les phénomènes de ségrégation que l'on perçoit, ne sont que la conséquence des processus à l'œuvre ailleurs dans la ville.

On constate aujourd'hui une aggravation des processus de différenciation sociale des villes, avec une tendance aux « appariements électifs », c'est-à-dire la tendance des ménages qui font un choix résidentiel d'habiter auprès de ménages ayant les mêmes caractéristiques sociales.

Les villes et les espaces urbains sont de fait de plus en plus segmentés : c'est vrai à l'échelle des grands bassins de vie mais également à des niveaux infra-communaux.

5. L'importance de considérer la notion de flux dans les quartiers prioritaires

La politique de la ville a aujourd'hui 40 ans, ce qui permet d'avoir du recul sur ses effets. C'est sans doute l'une des politiques qui a le plus été évaluée.

Cette politique a évolué de manière importante : elle est passée d'une perspective DSQ (développement social des quartiers) à une perspective plus large de la réalité urbaine.

La politique de la ville est également devenue une politique qui favorise le traitement social individualisé pour remettre les individus en mouvement, sur des trajectoires de vie.

A chaque évaluation qui a été faite, la politique de la ville a été invalidée, considérée comme en échec, au motif que les indicateurs pris en compte restaient stables (taux de chômage, échec scolaire, etc.).

Or, il est possible de regarder les choses autrement : si ces indicateurs n'ont pas évolué c'est parce que lorsque des ménages voient leur situation s'améliorer, ils quittent le quartier (ce qui correspond bien à leur vocation, à la fonction d'accueil, d'espaces de transit, de ces quartiers). Et ils sont remplacés par des ménages qui ont des difficultés. De ce fait, les indicateurs ne peuvent pas être différents.

Il serait important d'adopter une vision dynamique de ces quartiers, des flux des populations, ce qui permettrait de constater qu'il y a une rotation forte, plus forte qu'ailleurs, dans ces quartiers, contrairement à l'image qu'on en a souvent. Ces quartiers assument une fonction de sas d'entrée et accueillent régulièrement de nouveaux ménages en difficulté.

Il est essentiel de penser ces quartiers à travers leur fonction à l'intérieur d'un espace plus large, l'espace métropolitain.

Même s'il est également vrai qu'il y a des ménages qui restent et qui vivent des situations très compliquées.

Cette notion de flux, de mobilité résidentielle d'une partie au moins des habitants de ces quartiers et de fonction « sas » de ces quartiers est très intéressante parce qu'elle est ne correspond pas à l'image qu'on se fait habituellement de ces quartiers et qu'elle apporte une explication au maintien d'indicateurs problématiques malgré les interventions publiques. Avoir conscience de cette dimension doit permettre aux pouvoirs publics d'agir pour que cette fonction puisse s'opérer, pour que ces quartiers soient en mesure d'accueillir des populations nouvelles en difficulté et que les populations qui y résident puissent en sortir quand leur situation s'améliore. Il est très important de garder cette idée en tête, que les flux de pauvreté se renouvellent et qu'il n'est pas pertinent de s'en étonner.

Cela ne doit pas empêcher de s'interroger sur les méthodes d'intervention et les caractéristiques des populations, mais cela doit encourager à adopter une vision dynamique de ces quartiers.

L'évaluation des dispositifs de la politique de la ville doit se fonder sur des indicateurs qui sont capables de prendre en compte cette vision dynamique, notamment des indicateurs de mobilité résidentielle effective. Les quartiers dans lesquels une partie des habitants, alors qu'ils le souhaiteraient, ne parviennent pas à le quitter ni à s'engager dans un parcours résidentiel ascendant, pourraient alors être identifiés comme rencontrant des difficultés particulières, en partie liées à ce qui relève de processus d'assignation et de discrimination.

6. L'enclavement géographique et les difficultés de mobilité expliquent également les phénomènes de repli

Dans des territoires situés en zones moins denses, les processus de repli se construisent en lien avec un enclavement géographique et des modes de communication insuffisants. Dans ce cas, la fracture sociale complète une fracture territoriale.

Dans les grandes villes, l'enclavement est d'abord le fait de causes socio-économiques ou culturelles : dans ce cas, la fracture est d'abord sociale.

On pourrait distinguer les deux situations en disant que dans les zones les moins denses, le cœur du problème est l'enclavement alors que dans les zones très urbanisées, il est plutôt celui de l'enfermement. Dans un contexte de forte croissance démographique renforçant un phénomène métropolitain, l'accès aux équipements et services publics, confrontés à des situations d'engorgement ou de saturation, peut être rendu plus difficile. Et à l'intérieur de ces territoires, c'est la question de la pauvreté qui constitue le point commun des situations de repli et d'isolement. Même si d'autres dimensions, d'ordre culturel ou communautaire notamment, peuvent renforcer le phénomène :

- Emploi,
- Éducation,
- Image du quartier, préjugés,
- Pratiques culturelles et religieuses,
- Mobilité : peut être un facteur qui rajoute à la ségrégation (surtout si on croise avec le type de métiers, dimension sociale),
- Habitat,
- Présence ou non des services publics et « services » de manière générale.

La dimension spatiale de la ségrégation que vivent ces quartiers est due à leur fonction, elle-même liée à la prépondérance de l'habitat social, et qui est d'accueillir des ménages en situation précaire. De fait, ces quartiers, regroupant des ménages précaires, accueillent en particulier des populations issues de l'immigration car celles-ci sont sur-représentées parmi les ménages en difficulté socio-économiques. Cela a accentué la spécialisation sociale et urbaine de ces territoires. Là encore, l'analyse d'une double fracture sociale et territoriale, créant un « horizon bloqué » pour les populations concernées et donc un risque pour la cohésion sociale, s'avère opérante.

7. La diversité des situations individuelles

Quand on travaille sur les quartiers, on a souvent tendance à adopter des figures, des images qui caricaturent la diversité des habitants. Quand on évoque les jeunes des quartiers par exemple, on a aujourd'hui en tête plutôt des garçons, adolescents, en difficulté. Or, dans ces quartiers, beaucoup de jeunes font des études et sont souvent confrontés à des formes de discrimination pour accéder à un emploi. De plus, ces figures changent selon les époques on est ainsi passé de la figure du jeune beur de la « marche des beurs » dans les années 1980 à celle du sauvageon, du délinquant et aujourd'hui de l'extrémiste.

Dans les quartiers comme ailleurs, les populations sont inscrites dans des trajectoires de vie différentes et dans un rapport au quartier différencié.

8. La situation particulière des « jeunes »

La question des jeunes est un point souvent abordé quand on évoque la situation des quartiers populaires. C'est pour cela, parce que la question jeune est au cœur de plusieurs thèmes traités dans le présent Avis, et parce que la jeunesse constitue une priorité de l'action régionale, le CESER a fait le choix d'un focus sur cette catégorie. Il s'agit notamment ici de nuancer des représentations souvent marquées par des idées reçues qui ne correspondent pas à la réalité.

Représentant souvent près de la moitié des habitants des QPV, les moins de 25 ans sont fréquemment appréhendés à travers la visibilité de quelques uns sur l'espace public, dans une représentation unique.

Le mode de vie de cette partie visible des jeunes, en groupes de pairs, masque des situations de difficultés cumulées au niveau scolaire ou pour l'accès à l'emploi. La plupart d'entre eux souffrent à la fois d'un faible niveau de formation, d'un manque de perspectives promotionnelles et de discriminations multifactorielles du fait de l'âge, du genre, de l'origine et du lieu de résidence.

Pour citer Bruno CARLON, *« leur capital scolaire souvent faible, le déficit d'interaction avec d'autres contextes que celui du quartier, l'insuffisante estime de soi, la dépendance au groupe, autant d'éléments qui renforcent leur faible mobilité psychique au plan individuel. Le groupe et l'appartenance au territoire servent de contenant et de sécurisation. Mais cette aliénation se referme la plupart du temps sur eux et limite leurs relations à l'autre ainsi que l'accès à une autonomie émancipatrice »*. Cette idée a aussi été développée par Guillaume Sudérie ou Marie-Christine Jaillet également auditionnés.

Auteur d'une étude sur les conduites addictives dans le quartier du Grand Mirail, Guillaume Sudérie indique : *« les constats empiriques indiquent une surreprésentation des jeunes inscrits dans des consommations de cannabis, un trafic intense au centre de violences, une délinquance laissant peu de place à l'action publique malgré un tissu associatif dense »*. Cette problématique, et plus largement la question des conduites à risques, sont soulignées dans les orientations du contrat de ville 2015-2020 de la ville de Toulouse.

Une des quatre priorités d'action de l'axe santé du pilier « cohésion sociale » est en effet de « prévenir, réduire et mieux accompagner les conduites à risques, à partir des compétences psychosociales des jeunes et en soutenant la parentalité ».

Le quartier du Grand Mirail est marqué par un manque de mixité sociale, à l'origine de processus d'appartenance très fort : les quartiers constituent un **repère d'appartenance** pour les habitants et plus particulièrement pour les jeunes (au quartier, à la barre d'immeuble).

Pour ces raisons psychosociologiques, ces jeunes ont des difficultés à sortir du quartier, il est nécessaire d'aller vers eux.

Il faut reconnaître que les processus de stigmatisation à l'œuvre sont puissants :

- Ils ont un effet très concret concernant l'accès à l'emploi,
- Ils sont renforcés par la perception qu'ont les jeunes d'un traitement particulier de la part des forces de police (au sens d'un contrôle plus systématique que le reste de la population),
- Ils sont aussi perçus au sein de l'école, concernant la parentalité.

Découle de ces processus une construction de boucs émissaires et de stratégies individuelles de rejet du stigmat. De fait, les processus d'affiliation « clanique » sont à l'origine de la construction de normes à part entière et d'un sentiment de disqualification, de persécution à l'origine de l'inscription dans le trafic.

Ces sentiments d'être stigmatisés, qu'ils renvoient au réel ou non, ont des effets sur la manière dont les jeunes issus des quartiers se considèrent et se mettent en rapport avec la ville.

Cela s'inscrit vraisemblablement dans un contexte où ces quartiers et ces populations sont l'objet d'un traitement particulier de la part des pouvoirs publics, ce qui transparait dans le fait qu'il existe

une « politique de la ville » qui ne concerne que ces quartiers. En d'autres termes, dans la manière d'intervenir sur ces territoires, la ville marque une distinction, une différenciation entre les habitants des QPV et ceux du reste du territoire.

De fait, souvent plus stigmatisés que soutenus, certains jeunes tendent à affirmer leur différence et leur origine comme une réponse de résistance à la désignation dévalorisante dont ils sont l'objet, et à la condition d'immigré et d'étranger qui reste attachée à la plupart d'entre eux malgré leur naissance sur le territoire national, faisant de leur origine une fierté pour supplanter le fort sentiment d'injustice et d'inégalité des chances.

L'absence de mixité dans les quartiers est à l'origine de processus d'appartenance forts, construits en réaction. Cela se traduit par une recombinaison des normes, par l'évitement ou par la revendication contre-culturelle, qui permet de restaurer une image positive. Ces éléments sont importants à prendre en compte, parce qu'ils expliquent pourquoi il n'est pas pertinent d'appliquer les cadres classiques de compréhension d'un certain nombre d'agissements (phénomènes d'addiction, inscription dans les trafics par exemple).

La prise en compte des problématiques des jeunes est multifactorielle, elle n'est pas le ressort d'une seule équipe de spécialistes. Ainsi le recours fréquent à l'intervention de la prévention spécialisée ou de la médiation sociale ne doit-il pas masquer la nécessaire implication et articulation de tous les acteurs présents sur le territoire ?

La question « jeunes » doit être une responsabilité partagée car elle interpelle à la fois le système éducatif et scolaire, les services de l'emploi-formation, les bénévoles sportifs qui organisent les entraînements sportifs, les équipes d'animateurs des centres sociaux. Elle doit concerner aussi la bibliothèque ou le théâtre qui ne savent comment aborder le groupe de jeunes toujours installé devant la porte, qui freine l'entrée des publics et pénalise l'attractivité de l'équipement. Elle concerne également les pouvoirs publics au titre de la tranquillité publique du fait de l'économie parallèle qui, en plus d'être illégale, impacte le fonctionnement du quartier, empêchant parfois la libre circulation des habitants en certains lieux et à certaines heures.

Elle concerne les parents, souvent plus désemparés et inquiets que démissionnaires. Malgré les contrôles parentaux puissants, les jeunes en décrochage scolaire sont plus susceptibles qu'ailleurs d'être approchés pour prendre part à divers trafics et donc à entrer dans un parcours de délinquance. Les habitants du Grand Mirail sont des familles en grande précarité économique et sociale, créant un contexte favorisant ces risques.

Cela, et l'existence d'un système criminel mafieux qui « fait vivre » le quartier (il permet à un jeune, qui fait le guet par exemple, de « gagner » plus d'argent que sa mère) met à mal les parentalités. Le trafic devient un « modèle identificatoire positif » potentiel.

Ces trajectoires sont au centre de toutes les préoccupations de l'action éducative. Il est essentiel d'imaginer des stratégies de prévention de l'entrée dans une trajectoire de « dealer ». Le constat est aussi celui d'une absence de repérage : or, il est essentiel d'améliorer les processus de repérage des jeunes qui risquent de s'inscrire dans le trafic car une fois qu'ils ont passé le pas, il est beaucoup plus compliqué d'agir.

Il est essentiel de mener des actions de prévention et des interventions auprès des enfants et des jeunes pour qu'ils deviennent des adolescents puis des adultes équipés pour affronter le monde, résister aux tentations.

Les parents constituent un levier pour agir, sur lequel il est nécessaire de s'appuyer.

Pour cela, il est fondamental d'accompagner et de former les animateurs ou responsables d'associations et autres professionnels afin qu'ils puissent mettre en œuvre des offres dans la continuité. Car les adolescents sont insécurisés avant tout par les diverses ruptures dans leur parcours et par le manque de continuité des interventions en leur direction. La coordination des différentes politiques sectorielles de la jeunesse (accès au logement, à l'emploi, à la santé, à l'animation/loisirs, à la culture, l'éducation, la prévention,...) fait souvent défaut, laissant la place à

des prestations juxtaposées.

Pour ce faire, les questions de jeunesse doivent être une responsabilité partagée sur un territoire, elles concernent un grand nombre d'acteurs qui ont tout intérêt à l'aborder ensemble, dans la complémentarité et la continuité de leurs initiatives respectives.

Or les jeunes ont bien sûr des potentiels et ne peuvent être définis par leurs seules difficultés. Ils sont en quête de sens et mobilisables sur des initiatives positives. A ce titre, leur sociabilité en groupe peut être transformée en atout.

Par ailleurs, le problème prégnant de l'accès à l'emploi devrait être un axe majeur d'intervention avec la mobilisation active de l'ensemble des partenaires, de l'Éducation Nationale à la Mission Locale en passant par les associations, les services publics, les chambres consulaires et le monde de l'entreprise. Les structures qui accompagnent les jeunes dans une approche à la fois globale et individualisante, telle que les Missions Locales, se trouvent confrontées à des difficultés pour trouver chez leurs partenaires des interventions qui s'inscrivent dans la même logique. Ainsi, les formations proposées sont souvent en inadéquation avec les attentes et besoins des jeunes qui sont souvent à la recherche de formations spécifiques.

La formation et l'apprentissage comme moyens de favoriser l'inclusion

Les jeunes vivant dans les QPV doivent avoir les mêmes chances que les autres, notamment celles de faire des études. L'apprentissage est une solution pour tous les publics et pas seulement pour les habitants des QPV. Elle peut mener à des emplois très divers dont des formations supérieures.

Les enjeux de l'apprentissage à destination des publics issus de QPV sont multiples :

- -Un travail de désenclavement des individus.

Le quartier est perçu comme une « citadelle », un lieu « d'asile ». Un espace qui à la fois protège des éléments extérieurs mais enferme les individus. Cela engendre une difficulté d'appréhension des éléments sociaux, qui se traduit par une forme d'enfermement dans le quartier, ou dans plusieurs quartiers. Cela limite l'inscription dans un espace géographique et concourt à un empêchement plus global, un repli sur soi ou sur une « cellule » (famille, groupe de pairs, communautarisme...)

Dans ce cadre-là l'apprentissage, en plus de son action d'aller vers l'emploi, est un vecteur d'information extérieure au quartier. Cela entraîne l'assimilation de nouveaux codes sociaux. La Prépa-Apprentissage, est un élément qui rend visible l'extérieur de la « citadelle ». Cela par un apprentissage des codes en vigueur dans le champ valorisant du monde du travail.

- Une désinscription dans un groupe de pairs à la marge de la légalité.

Ces groupes ont pour fonction de générer un espace social connu, constitués de personnes partageant les mêmes problématiques de compréhension des relations sociales. De plus il s'agit d'un espace de « travail » qui génère des revenus souvent dévolus à la structure familiale. Les quartiers fonctionnent eux aussi avec leurs entreprises et leurs systèmes underground. Pour pouvoir entrer dans ce modèle sociétal illégal, les personnes doivent apprendre les codes et s'astreindre à comprendre et parfois améliorer les tâches qui leur sont confiées.

L'apprentissage peut-être ici une alternative au fonctionnement social basé sur l'illégalité des sources de revenus. Surtout lorsqu'on voit que les capacités demandées pour intégrer ces entreprises illégales sont sensiblement les mêmes que pour les entreprises légales. Mais cela reste impossible, les individus s'inscrivent dans le modèle social qui leur est le plus proche et de facto ont une perception de l'apprentissage peu développée. A l'heure actuelle, l'apprentissage souffre d'une sous-représentation dans les quartiers. Cela peut s'expliquer en partie par un éloignement physique des centres de formation des apprentis et des entreprises.

Les besoins de ces personnes sont très complexes à percevoir par les acteurs sociaux. Les travailleurs sociaux de proximité du territoire sont dépositaires d'une connaissance et d'un savoir-faire dans le captage des informations, l'observation et l'orientation vers le droit commun. Les opérateurs sociaux ont développé des outils de communication inter structurels intéressants et efficaces. Pour exemple, la réussite éducative participe à une instance collaborative avec les acteurs scolaires et les intervenants sociaux. Un espace de travail qui permet une mise en commun des informations et de penser et coordonner les actions.

Ces instances sont fonctionnelles, mais manquent encore d'implication des acteurs de la formation professionnelle, du médico-social et du sanitaire.

Pour le CESER, la réponse adaptée passera par l'implication des établissements de la formation professionnelle, du secteur médico-social et sanitaire dans ces espaces collaboratifs. Ils seront à même d'apporter leurs expertises et leurs savoir-faire dans l'accompagnement des publics fragiles. En ce qui concerne plus précisément la formation professionnelle, elle doit également aller vers ce public. Une articulation avec l'Éducation Nationale est nécessaire, mais cela ne doit pas passer par une relation exclusive. L'opérateur de formation professionnelle doit s'appuyer sur la connaissance des publics et l'expertise des structures déjà en place (Centre sociaux, association de quartiers, point accueil jeunes...)

Le CESER estime nécessaire que des structures jouent un rôle de catalyseur et est favorable à la création de plateformes de formations spécifiques, construites et portées par de multiples opérateurs (Éducation Nationale, Centre de Formation d'Apprentis Spécialisé (CFAS), Associations...). Celles-ci pourraient être soutenue par la Région. Cette action de formation doit s'inscrire à l'intérieur de la « citadelle » : le CFAS pourrait être un opérateur de mise en stage et de formation avec un accompagnement adapté grâce au dispositif de Prépa-Apprentissage.

Le savoir-faire pédagogique et la connaissance du tissu professionnel permettent de développer une interface entre le milieu du travail (extérieur) et la personne vulnérable enfermée dans le quartier. Un accompagnement de proximité et adapté dont le but serait d'ouvrir des brèches dans les murs de la citadelle et ainsi rendre possible une action vers la formation professionnelle.

9. Économie parallèle liée aux trafics

L'économie parallèle liée aux trafics est un autre des sujets souvent associés à la question des quartiers populaires. Il s'agit là d'une représentation sociale, d'une image véhiculée par les médias notamment sur ces quartiers, qui empêchent d'en penser la complexité. Les quartiers ne sont pas dans leur ensemble sous l'emprise d'un système mafieux : cependant, pour un certain nombre d'entre eux, cela correspond à une réalité dans le sens où ils abritent des trafics organisés.

Là où cela existe, cela crée une dégradation des relations sociales, car les habitants se sentent surveillés, ils ont moins d'autonomie de mouvement. C'est une grande violence faite à la vie des gens qui subissent ces pressions. D'autant plus qu'il y a un manque de cohérence des interventions publiques sur ces territoires. Pour les habitants, le vécu est encore plus difficile quand ils voient leurs enfants être utilisés pour participer à ces trafics et que la police n'intervient pas.

Il y a aussi un problème de capacité de réaction des habitants face à ces trafics : dans certains quartiers, ce sont les femmes qui s'organisent, qui engagent des discussions avec les jeunes, avec les trafiquants pour expliquer les effets délétères pour l'image du quartier. Les pouvoirs publics auraient intérêt à soutenir ces collectifs.

Dans certains territoires, c'est effectivement un problème central, qu'on aurait pu anticiper, à condition cependant de former les policiers.

Il faut aussi rappeler que les consommateurs de ces drogues ne sont, le plus souvent, pas habitants de ces quartiers. Cette question doit donc être traitée d'une manière globale.

10. La question du risque de radicalisation

La question du risque de radicalisation et celle des quartiers populaires ne se recouvrent pas totalement : ce sont bien deux questions différentes et le sujet de la radicalisation mériterait un Avis à part entière.

Les phénomènes de repli identitaire menant à une radicalisation ne concernent pas que les QPV : on constate des formes de radicalisation politique croissante dans certains groupes sociaux (nationalistes par exemple).

Cependant, en raison des représentations souvent véhiculées sur le lien entre les deux, le CESER a fait le choix de consacrer un certain nombre de développements à cette question, notamment pour identifier quelles seraient les pistes à envisager pour prévenir un risque de radicalisation qui toucherait des personnes habitant dans des quartiers en difficulté.

Pour cela, il a procédé à deux auditions :

- Celle de Monsieur Christophe CAVARD, député du Gard entre 2012 et 2017 et membre de trois enquêtes parlementaires relatives à la lutte contre le djihadisme.
- Celle de Monsieur ALAVA professeur d'université, qui a créé la chaire UNESCO prévention de la radicalisation. Cette chaire, créée à l'automne 2017, a pour mission principale de servir de centre d'excellence pour développer, partager et promouvoir la recherche et les actions nécessaires à la prévention primaire, secondaire et tertiaire de la radicalisation et de l'extrémisme violent.

D'après Monsieur Séraphin ALAVA, pour les forces de police, est radicalisé quelqu'un qui attente à la vie d'une personne ou commet des actes illégaux, délinquants, au nom d'une cause. Dans cette acception, le terme est souvent confondu avec le terrorisme. Pour l'UNESCO, la radicalisation est le fait de se constituer une pensée radicale en considérant que sa vie et la vie des autres doit être appliquée à cette radicalité. C'est ce qu'on peut appeler la « radicalisation cognitive ». Elle peut prendre plusieurs formes : communautaire (masculiniste par exemple), politique, sociale, religieuse, etc.

Dans les représentations sociales actuelles, c'est une radicalisation religieuse qui est associée à ces territoires. Le risque de radicalisation rejoint des notions tels que l'endoctrinement ou l'embrigadement. Il existe plusieurs écoles de pensée sur les processus de radicalisation, dont découlent des mesures de prévention différentes : psychologiques ou éducatives.

Pour comprendre ce qui peut amener des personnes, souvent plutôt jeunes, à se radicaliser, il faut tenir compte de plusieurs évolutions :

- Les évolutions géopolitiques (Libye, Printemps arabes, enjeux du conflit israélo-palestinien et la manière dont il est perçu)
- Les évolutions des quartiers « politique de la ville », aussi bien d'un point de vue sociologique, qu'économique ou urbain
- La présence sur certains de ces territoires d'individus qui cherchent à influencer et à « recruter ». Un récent ouvrage d'Hugo MICHERON, chercheur et enseignant à Sciences-Po Paris, intitulé « Le jihadisme français » met en lumière l'importance de ce facteur.

15 à 20 000 personnes sont inscrites au fichier des signalements pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT).

Depuis 2014, de nombreux plans de prévention ont été mis en place. Certaines actions concernent les QPV, notamment en lien avec de la formation pour les professionnels intervenant auprès des publics.

Le terreau de départ est important à prendre en compte car il peut favoriser l'emprise ou le basculement. Pour Christophe CAVARD, les jeunes « radicalisés » sont à la fois victimes et coupables : ils sont responsables de leurs actes mais victimes d'un processus organisé qui profite de leurs faiblesses. Il n'est pas question de les dédouaner de ces actes, mais bien d'agir pour qu'ils ne se produisent pas. Expliquer n'est pas excuser. Il s'agit de comprendre pour agir efficacement sur les causes. Pour lui, nous faisons plutôt face à un phénomène idéologique qui utilise l'islam comme support que face à un fait religieux.

Il n'y a pas un profil type de la personne endoctrinée même s'il y a souvent un point commun autour d'une certaine fragilité, notamment du point de vue de la situation familiale. Ce qui est plus fréquent dans des QPV sans doute.

L'islamisation d'une partie des habitants de ces quartiers est une réalité, ce qui, sans juger le désir religieux qu'il y a derrière, a des répercussions diverses sur les relations femmes/hommes, sur la place de la règle religieuse par rapport à la règle républicaine, sur la tendance au repli communautaire.

Mais il est dangereux de faire trop hâtivement un lien entre ce phénomène et la radicalisation : ce n'est pas parce qu'on est religieux que cela mène nécessairement à la radicalisation. Comme le développe le chercheur Hugo MICHERON, le basculement vers la radicalisation religieuse se fait si des « prédicateurs » présents sur le territoire, parviennent à influencer. L'Occitanie est un territoire particulièrement sensible, aussi bien dans les grandes villes que dans les villes moyennes, voire les petites villes. Il y a une fragilité particulière là où les écoles coraniques s'installent.

Dans les QPV, il y a des enjeux sociaux d'intégration et des risques de rébellion, liés au sentiment vécu d'être rejetés, ségrégés, victimes de discriminations, de racisme. Cela crée parfois de la colère qui fragilise, sur laquelle des endoctrineurs peuvent jouer.

- Les jeunes « issus de l'immigration » ont parfois du mal à partager une histoire commune : on ne travaille pas assez, on ne parle pas assez des raisons qui ont amené leur famille en France par exemple. **Il serait important de mieux parler à l'école d'événements tels que la guerre d'Algérie, les enjeux de la décolonisation, etc., de favoriser l'expression des jeunes sur ces sujets.**

Il est essentiel de mettre des mots sur ce qui s'est passé, de connaître l'histoire.

Plus un jeune se pense comme différent, se vit comme un sous-citoyen, moins il se sentira associé à ce qui fait commun et plus il risque de cultiver une colère et d'être fragilisé. La colère peut être positive mais cela dépend de ce que l'on en fait : elle peut aussi favoriser l'inscription dans des logiques identitaires et nourrir une volonté de « vengeance ».

L'école a un rôle essentiel à jouer : or, depuis 2013, il y a trop de frilosité de la part de l'Éducation Nationale. Il est indispensable de créer des savoirs partagés, de favoriser l'esprit critique, sinon, ces connaissances sont construites en dehors. Il est important de permettre à ces jeunes de lier leur histoire personnelle à une histoire commune. La Région, à travers sa compétence lycées et en lien avec des acteurs culturels, de l'éducation populaire et du monde de la presse, pourrait contribuer à l'élaboration de proposition de formations à l'esprit critique et à l'analyse des médias et des images.

Il serait également important d'apporter des éléments de connaissances sur les religions, mais aussi sur la laïcité. En effet, pour le CESER, la notion de laïcité est essentielle et une condition pour construire un mieux vivre-ensemble. Ce que recouvre cette notion doit être partagé avec les professionnels qui interviennent auprès des publics et des jeunes.

Ainsi que le précise le CGET, il est important de rappeler que *« la laïcité n'est pas une opinion parmi d'autres, mais la liberté d'en avoir une. Elle n'est pas une conviction, mais le principe qui les autorise toutes, sous réserve du respect de l'ordre public. La laïcité assure aussi bien le droit d'avoir ou de ne pas avoir de religion, d'en changer ou de ne plus en avoir. Elle garantit le libre exercice des cultes et la liberté de religion, mais aussi la liberté vis-à-vis de la religion : personne ne peut être contraint au respect de dogmes ou prescriptions religieuses. »*

La laïcité repose sur trois principes et valeurs :

- La liberté de conscience et celle de manifester ses convictions dans les limites du respect de l'ordre public,
- L'égalité de tous devant la loi quelles que soient leurs croyances ou leurs convictions,
- La séparation des institutions publiques et des organisations religieuses. De cette séparation se déduit la neutralité de l'État, des collectivités territoriales et des services publics, non de leurs usagers. ».
- Par le passé, parfois, les institutions locales ont eu tendance à « acheter » la paix sociale, en menant une politique de guichet avec les associations, dans le cadre de la rénovation urbaine, avec les travailleurs sociaux.

Mais cela n'empêche pas que les habitants se sentent souvent abandonnés, rejetés.

Il est important de rappeler que les problèmes de sécurité dans ces territoires impactent d'abord les habitants de ces quartiers.

Dans ces quartiers, les conséquences des crises économiques et sociales sont plus amples et il y a une dégradation importante.

De fait, se développe une économie parallèle avec des gangs qui imposent leurs règles.

Il est donc essentiel de mener des actions de prévention, de soutien à la scolarité.

Un retour du religieux est constaté : les mosquées par exemple sont des lieux de lien social, actives dans l'accompagnement des jeunes, en lieu et place de services publics et d'associations qui ont disparus.

Ces jeunes sont dans une recherche identitaire, d'appartenance, et la religion leur apporte cela, ce qui fait qu'ils se sentent parfois plus appartenir à une communauté religieuse qu'à une nation.

Les endoctrineurs recrutent souvent via les réseaux sociaux, même si c'est moins vrai aujourd'hui.

Le basculement peut se faire très rapidement.

Définir les facteurs de risque doit permettre de définir les facteurs de protection de ces risques.

Le constat est qu'il y a plusieurs paradoxes, au moins apparents :

- Sur la question du religieux, la maîtrise, la connaissance de la religion, de la culture, de la langue sont des facteurs de protection.
- Les personnes qui présentent un risque de basculement sont en général celles qui sont entre deux, ni dans une culture, ni dans l'autre. Le niveau de connaissance de la religion qu'ont les djihadistes est souvent très bas.
- Internet et les réseaux sociaux sont pointés du doigt, on estime souvent qu'ils favorisent la propagation des discours radicaux. Il est certain qu'internet est un outil où se promeuvent beaucoup plus que dans la vie courante les idées radicales.
- **Internet est un espace de rencontre, de développement de processus de radicalisation et de conversion. Les discours radicaux ou complotistes y sont faciles d'accès, les médias et les sites d'alter-information s'y mélangent. La place des recruteurs sur les réseaux sociaux, les modes d'encerclement des individus provoquent des conversions plus rapides. Le *dark web* ou les systèmes cryptés offrent un espace de communication facile.**

Définir les bonnes pratiques d'intervention, de prévention :

- Il est essentiel de coordonner les actions des services publics, des Département, des travailleurs sociaux, etc.
- Les quartiers vidés de personnes représentant l'autorité sont des quartiers dangereux car cela favorise la diffusion d'idées non contrôlées.
- Il est préférable de parler des radicalisations (au pluriel). Aujourd'hui, on pense en effet surtout à la radicalisation djihadiste mais il ne faut pas oublier que le terrorisme le plus

actif depuis 50 ans, jusqu'aux premiers attentats islamistes était le terrorisme indépendantiste. Des mouvements radicaux sont aujourd'hui encore très actifs dans les milieux d'extrême droite, les suprémacistes, les « incel ».

En fait, on ne devrait même pas parler de radicalisation religieuse, car il ne s'agit pas d'un rapport à la religion. L'expression correcte serait plutôt « radicalisation djihadiste ». Par schématisme, on associe le religieux au phénomène de radicalisation. Cela conduit, en France, à mélanger la notion de laïcité à la lutte contre la radicalisation, or cela n'a rien à voir. Le monde arabe travaille sur l'idée, assez juste, que le terrorisme n'a pas de religion. Le salafisme, d'après ces travaux, est une idéologie religieuse, une politique. Il devient alors une question de sécurité et de lois publiques.

La radicalisation émerge dans le mode de vie de nos sociétés et trouve un écho favorable dans les processus vitaux de la jeunesse.

Pour empêcher la radicalisation, il est plus facile de le faire lorsqu'on est au stade de la radicalisation cognitive. **Prévenir la constitution d'idées radicales est un défi de la citoyenneté. Il faut valoriser le développement de la pensée, y compris politique, tout en favorisant la tolérance de l'autre. Il est essentiel que les jeunes (notamment) comprennent que deux personnes dont les idées s'opposent ne sont pas en guerre. Là encore, la notion de laïcité est pertinente pour favoriser le dialogue et la compréhension. Pour le CESER, sur le modèle du contenu de la formation « Valeurs de la République et laïcité », mise en œuvre par le CGET à l'attention des professionnels et bénévoles associatifs, il serait pertinent que des éléments de clarification de cette notion puissent être intégrés à d'autres types de formation, notamment au sein des établissements scolaires.**

Il semble que cette formation, qui avait vu le jour à la suite de la vague d'attentats qu'avait connu la France, soit moins perçue comme nécessaire aujourd'hui. Pour le CESER, il est indispensable qu'elle continue à être proposée, afin que la notion de laïcité soit bien comprise et perçue comme un levier pour construire le vivre-ensemble et favoriser le dialogue. L'absence de cadre tend à créer des situations de conflictualité : une telle formation, dont le format est peut-être à adapter pour être plus efficient, permet de résorber ces difficultés, en posant un cadre précis.

Pour les personnes radicalisées : il faut les aider à réfléchir sur leurs actes, qu'elles en prennent conscience afin de reconstruire un savoir-vivre dans les lois de la République. Le mot déradicalisation, en ce sens, est très mauvais, car il donne l'image d'un curseur qui ramène en arrière. On ne connaît personne qui est sorti de la radicalisation sur le chemin par lequel il est rentré. On est plutôt d'un côté dans la résilience – faire du positif malgré le négatif – ou dans la réinsertion – trouver un projet au-delà du projet radical dans lequel on se trouve – et de l'autre dans une rééquilibration mentale de ces gens qui se sont perdus. Mais c'est une chose qui est difficilement acceptée par la société. Or, ceci est contraire aux lois de la République : la justice, c'est à la fois sécuriser la société et permettre la réinsertion sociale de ceux qui ont commis des délits.

11. Des territoires souffrant d'une image dégradée

La question du regard porté sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville, celle des représentations sociales, au sens d'« *ensemble des croyances, des connaissances et des opinions qui sont produites et partagées par les individus d'un même groupe, à l'égard d'un objet social donné*⁹ », associées aux habitants de ces quartiers, sont importantes à prendre en compte dans le cadre d'une réflexion sur ce thème.

⁹ La pensée sociale, de C.GUIMELLI 1999.

Si, à l'origine, le terme de « banlieue » désigne un espace géographique et administratif, il renvoie toutefois depuis longtemps à son usage métaphorique comme « inscription territoriale d'une question sociale ». C'est du moins la lecture qu'en donnent les médias, qui désignent souvent ces territoires comme des « quartiers sensibles ».

Dans le discours commun, l'identité des habitants de ces quartiers est définie par leur lieu d'habitation réduit à une appellation de ZUS, processus qui déjà, les désigne et marque une différence. Ils ne sont pas habitants d'une commune mais avant tout habitants des ZUS ou de tel quartier sensible. Et c'est avec cette stigmatisation organisatrice qu'ils vont bénéficier d'un traitement différencié. De plus, à celle d'« *habitants des quartiers sensibles* », s'ajoute, pour certains d'entre eux, la désignation d'individus « *issus de l'immigration* », identité qui les ramène constamment à l'origine de leurs parents, voire de leurs grands-parents, et continue de les considérer comme légèrement « différents », et surtout qui évacue la question centrale et corollaire de la pauvreté.

Le CGET a mené une étude sur le sujet, intitulée : « Les Français posent un regard sombre sur les quartiers sensibles ». On y apprend qu'en effet, ces territoires sont spontanément associés à des notions d'insécurité et de délinquance, à l'idée de difficultés sociales ou encore de relégation territoriale.

Ces représentations sociales véhiculées sur les quartiers politiques de la ville et leurs habitants posent problème dans la mesure où, lorsqu'elles sont négatives, elles ont des effets psychologiques et sociaux qui contribuent à renforcer le sentiment d'être relégués et la relégation elle-même. Ainsi, à la vulnérabilité socio-économique de départ, s'ajoutent le renforcement de l'ethnisation de l'habitat, de l'offre commerciale, des établissements scolaires et plus largement, des relations sociales. Par une façon de définir et de représenter l'autre à partir de son origine ethnique, de son statut d'immigré ou issu de l'immigration, cela ajoute une pénalité supplémentaire à celle de la pauvreté.

Cela rejoint les effets des représentations sociales négatives concernant les personnes confrontées à des situations de pauvreté et d'exclusion. L'image de la pauvreté a évolué dans les dernières décennies vers une image de plus en plus négative, qui se lit notamment dans les discours de dénonciation de l'« assistanat ».

Les données sur l'opinion des Français par rapport aux prestations sociales témoignent en effet d'une méfiance accrue vis-à-vis des allocataires de minima sociaux. La représentation des pauvres comme victimes de l'injustice sociale a évolué en direction d'une représentation où la situation des pauvres est rattachée à des variables comportementales (paresse, manque de volonté, etc.). Cette posture reflète un changement de regard de la société : contrairement à ce qui était observable à la fin des années 1980 et dans les années 1990. C'est ce que Julien DAMON appelle « *la fatigue de la compassion* » : la société a intériorisé la notion d'individualisation de la responsabilité et tend à moins questionner les aspects contextuels et globaux. Ce regard est accepté aussi par les publics en situation de pauvreté, qui ont intériorisé cette image négative et qui sont marqués par la culpabilisation.

La question est de savoir comment comprendre les évolutions de ce regard porté sur la pauvreté. Depuis la crise économique qui a suivi le choc pétrolier de 1973, le chômage et la pauvreté n'ont cessé d'augmenter et la pauvreté s'est donc banalisée. Cette analyse est développée dans un ouvrage de Nicolas DUVOUX intitulé : « Le nouvel âge de la solidarité ». L'auteur y pointe notamment les ambiguïtés de la notion d'assistance. En particulier, il décrit comment, paradoxalement, le développement des politiques menées en direction des « exclus », depuis deux décennies, a des effets pervers. Ces nouvelles politiques traduisent le passage d'un système de protections universaliste, érigé après guerre, à des politiques centrées sur la pauvreté et l'exclusion. « *De ce fait, la France évolue vers une protection sociale à deux vitesses, écartelée entre les protections d'un monde salarial bien intégré et le monde des « pauvres », auxquels sont réservés*

les minima sociaux. » Les effets pervers proviennent du fait que les dispositifs conçus en direction des exclus, étant incapables de combattre finalement efficacement la précarité, « s'en accommodent, voire la structurent. Ils entretiennent la perte d'autonomie des individus et l'éloignement du marché du travail contre lesquels ils devaient précisément lutter. En retour, ils suscitent une forte réprobation : de nombreuses personnes ne peuvent (ni ne veulent, quand elles le peuvent) profiter de leurs droits. Et ces mêmes droits ont tendance à être perçus comme des « privilèges » par ceux qui n'en bénéficient pas. » Le développement de l'assistance est en fait un choix de société qui « sous couvert de solidarité, exprime un double mouvement de responsabilisation de l'individu, d'un côté, et de justifications des inégalités, de l'autre. Comment enrayer l'engrenage de la stigmatisation des assistés et du recours croissant à l'assistance ? Pour éviter que ce cercle vicieux n'aboutisse à un démantèlement progressif des droits sociaux, il faut chercher à articuler, selon des voies nouvelles, la responsabilité de la collectivité et celle de l'individu (...) pour refonder un contrat social qui réconcilie l'autonomie des individus avec la solidarité nationale. (...) Le combat que l'État-providence mène contre l'exclusion est plus que jamais nécessaire. Il contribue à améliorer concrètement la situation des plus démunis. En quelques décennies, il a fait reculer le dénuement le plus extrême ; il a ouvert l'accès à des soins minimaux ; il a contribué à faire reculer la désaffiliation des personnes pauvres ou isolées. (...) Mais le fait que l'assistance soit une force et une des raisons d'être de la société démocratique ne doit pas empêcher de porter un regard lucide sur ses limites. Conçus pour pallier les défaillances de la collectivité et assurer aux personnes une transition vers le plein exercice de la citoyenneté, les minima sociaux ont pour effet de maintenir des pans entiers de la population dans des situations de survie et d'humiliation. (...) Au sujet de l'assistance, la société inverse souvent les effets et les causes. L'assistance n'est évidemment pas le moteur de l'oisiveté et de la paresse, mais la conséquence dramatique de transformations sociales nées de la crise économique : la précarisation du travail, la restriction des conditions d'indemnisation (...) Cette confusion des effets et des causes fait que les bénéficiaires des minima sociaux sont des doubles victimes : à la précarité vient s'ajouter la suspicion générale. La paupérisation des classes populaires, le déclassement effectif d'une partie des classes moyennes et la peur du déclassement qui touche l'ensemble de la population se conjuguent pour alimenter un regard ambigu sur les assistés. (...). Le paradoxe est que les tensions les plus fortes apparaissent entre certaines catégories de travailleurs modestes et les bénéficiaires de l'assistance, alors même qu'ils sont proches sociologiquement, tant la précarité guette une frange croissante des classes populaires salariées.¹⁰ »

Parmi les autres éléments de contexte que l'on peut citer, il y a l'évolution des attentes, des « évidences » qui influencent le regard porté sur chacun. Pour citer encore Nicolas DUVOUX, « une société qui promeut le jeunisme, le culte du corps, de l'autonomie et de la performance a tendance à déprécier ce qui s'éloigne de ces « modèles » et à le considérer comme handicap, ôtant dès lors aux sujets concernés toute possibilité d'accorder une valeur sociale à leurs propres capacités.

Les travaux d'Erving GOFFMANN¹¹ analysent la notion de « stigmatisation » comme processus de discréditation qui touche un individu considéré comme « anormal », « déviant » et qui est réduit à cette caractéristique dans le regard des autres. Cette « étiquette » justifie une série de discriminations sociales, voire d'exclusion. Le stigmatisé se construit alors en fonction de ces rejets en développant une dépréciation personnelle altérant l'image de soi et légitimant ces jugements négatifs ».

Cette analyse est transposable dans une certaine mesure à ceux qui sont porteurs de « handicaps » sociaux, comme c'est le cas souvent des habitants des QPV : là aussi, ce ne sont pas seulement les caractéristiques de la personne qui font qu'elle est exclue, mais la relation que l'on a avec elle.

¹⁰ « Le Nouvel Age de la solidarité. Pauvreté, précarité et politiques publiques », de Nicolas DUVOUX La République des Idées, 2012.

¹¹ Erving GOFFMAN, *Stigmate. Les usages sociaux des handicaps* (1963), coll. Le Sens commun, Éditions de Minuit, Paris, 1975.

Un enseignement qui peut être tiré de l'analyse de ces évolutions est que, **comme pour les représentations sociales du handicap, c'est un changement de regard de la part de la société dans son ensemble sur les personnes dites « vulnérables » qui est nécessaire, au-delà des actions « réparatrices », pour inverser la tendance.**

En effet, le cadre national est fortement impacté par la perception que le citoyen a des événements. En d'autres termes, si l'on tolère certaines situations, il est logique qu'elles se maintiennent. Cela signifie que le cadre est mobile (ce que certains philosophes nomment la « *modernité liquide* ») et qu'il est – aussi – ce que les citoyens en font, il peut donc devenir ce que l'ensemble de la société, les citoyens, en feront.

Cette façon de concevoir les choses souligne l'importance du collectif, du sentiment de responsabilité de chacun dans l'évolution de la société.

Parmi les voies à suivre pour modifier la forme des aides apportées aux personnes en difficulté, il y a certainement l'idée de changer de regard sur ces personnes et leurs situations, ce qui peut passer par une meilleure prise en compte de leur propre analyse de leur situation, et donc leur participation aux décisions qui les concernent.

Pour le CESER, il est primordial que l'action des pouvoirs publics contribue à modifier le regard porté sur ces territoires et ces personnes, qui doivent être aussi perçues comme des « ressources » et non seulement comme des « charges ».

Les métropoles sont aujourd'hui attractives pour tous les ménages : pour le CESER, cette réalité les contraint à assumer durablement une fonction hospitalière.

Il faut travailler à la modification des représentations sociales sur les émigrés d'hier et d'aujourd'hui parce que la solidarité n'est pas que l'affaire des politiques publiques : l'hospitalité et l'accueil sont des valeurs à faire valoir. Aujourd'hui, on voit souvent des habitants se mobiliser contre la construction de logements sociaux près de chez eux : c'est lié au fait que dans l'imaginaire collectif, le logement social est construit à partir de la figure de la menace.

Tant qu'on continuera à parler de quartiers sensibles, les représentations sociales ne pourront pas changer. Il y a en cela une responsabilité des médias et des discours politiques.

Il faut encourager les actions qui créent l'opportunité pour les habitants de la ville à aller dans ces quartiers, en y installant des équipements publics, culturels par exemple.

Ces développements ont pour but de montrer que ce sont des facteurs multiples qui construisent les processus de ségrégation et qu'il est essentiel d'appréhender ces phénomènes dans leur complexité pour y apporter des réponses adaptées.

12. Le fait communautaire n'est pas un communautarisme

Dans les discours portant sur les situations des habitants des QPV, il y a souvent un amalgame qui est fait entre deux notions pourtant très différentes dans leurs effets, celle de « fait communautaire » et celle de « communautarisme ».

Pour les familles qui rencontrent des difficultés telles que celles de ces populations, il existe de fait une tentation de repli parce que la communauté est une ressource, ce qui ne constitue pas, pour la majorité des situations, du communautarisme. L'amalgame qui est souvent fait entre les deux contribue à la construction d'une image stigmatisante des quartiers.

Il y a aussi dans ces quartiers **une confusion entre interculturel et multiculturel**. Dans le langage courant, ces termes sont souvent employés dans un sens équivalent mais ils recouvrent en réalité des conceptions différentes de la société.

Le multiculturel pourrait se définir comme ce « qui relève de plusieurs cultures » alors que l'interculturel comme ce « qui concerne les rapports entre les cultures ». Une société interculturelle invite au partage des savoirs, à la connaissance des coutumes de l'autre, à une imbrication et à une interpénétration mutuelles, tandis qu'une société multiculturelle génère une juxtaposition des communautés d'où peuvent résulter une ghettoïsation des comportements et une séparation des idéaux.

Conclusion provisoire

Quand on aborde le thème des processus de ségrégation, on fait forcément référence à des politiques existantes, et notamment à la politique de la ville.

Cependant, les situations que visent ces politiques préexistent et existent en-dehors de ces politiques. De fait, les politiques publiques ne recouvrent que partiellement les questions qu'elles sont censées traiter.

Ainsi, il y a des territoires et des situations qui échappent à ces politiques, au repérage visé par ces politiques. L'enjeu est important, dans le cadre de l'ambition que porte cet Avis, de traiter le sujet de manière à intégrer les « habitants invisibilisés », au sens de rendus non visibles, hors des radars des politiques publiques, qu'elles soient locales ou nationales.

C'est une des raisons pour lesquelles le CESER a fait le choix de ne pas se cantonner à un zonage défini par une loi, qui serait celui des QPV définis par la loi Lamy. Le portrait réalisé ici est complexe car il est mouvant.

Pour le CESER, il est essentiel que son rapport ne contribue pas à cacher des zones qui connaissent des difficultés qui font qu'ils mériteraient l'attention des pouvoirs publics. Il lui semble indispensable que les pouvoirs publics travaillent collectivement, avec tous les acteurs, à une actualisation en temps réel de sa vision du territoire.

Pour le CESER, il est important d'adopter une posture distanciée vis-à-vis des différents zonages et cartographies existants, parce que ceux-ci, par définition, tendent à figer la réalité et à empêcher de voir des phénomènes émergents.

Les pouvoirs publics doivent être vigilants à cela, à ce qui émerge, car ce sont des phénomènes qui risquent sinon de se cristalliser. A titre d'exemple, le cas des camps de Roms qui se multiplient dans certains territoires, notamment les grandes métropoles. Même si c'est un sujet différent qui mériterait un travail à lui seul, cela dit quelque chose des réponses publiques à des phénomènes de ségrégation qui sont à l'œuvre et qui tendent à renforcer les effets qu'elles prétendent combattre.

Pour faire un détour historique, lorsque l'abbé Pierre, lors de l'hiver 1954, lance son cri d'alarme, les phénomènes qu'il visait n'étaient alors pas « visibles », identifiés. Lors des auditions qu'il a réalisées, le CESER a pu mesurer combien cette notion de « publics invisibles » correspondait à une réalité perçue par les acteurs de terrain.

Le CESER souhaite que ce rapport ait une fonction d'alerte sur des mutations sociales et territoriales qui tendent à démultiplier des phénomènes de relégation, de ségrégation de territoires de plus en plus diffus.

Il estime, à partir de ce portrait et des auditions réalisées, que le territoire régional, comme le reste du territoire, est confronté à un risque pour la cohésion aussi bien territoriale que sociale.

Les évolutions démographiques et territoriales, notamment parce qu'elles modifient le rapport des territoires existants aux centralités (en accroissant la distance géographique et sociale aux services par exemple), font émerger de nouveaux espaces où les phénomènes de fractures à la fois sociale et territoriale deviennent prégnants.

Parce que la politique de la ville est une politique pensée comme venant en appui aux autres politiques publiques pour les territoires rencontrant les plus grandes difficultés, en prévoyant des dispositifs dérogatoires au droit commun qui visent à combler les décalages entre ces territoires et le reste de la ville, l'existence d'un substrat de politiques de droit commun sur lesquelles s'appuyer est indispensable.

Cela signifie donc que si ces politiques publiques (que ce soit les politiques de santé, culturelles, de transports) sont affaiblies, la politique de la ville risque d'être inefficace. Or, aujourd'hui, ce socle est justement fragilisé avec les désengagements de l'État, l'affaiblissement des services publics dans les territoires, et plus globalement les risques de désertification vécus par nombre

de ceux-ci. Le désengagement de l'État reporte de fait la responsabilité sur les collectivités territoriales qui n'ont pas toujours les moyens de compenser à la hauteur des besoins et qui sont, en outre, dans l'incapacité de compenser l'absence de certains services qui sont par essence étatiques.

L'isolement de territoires confrontés à l'absence de substrat, de « support » permettant l'éclosion de projets ou la mise en œuvre d'interventions spécifiques, crée de fait un risque pour la cohésion d'ensemble.

Ces phénomènes devant être pensés de manière dynamique : c'est un double processus qui est à l'œuvre, à la fois un repli de la part des habitants concernés et un phénomène de mise à distance de la part du reste du territoire. Pour le CESER, il s'agit bien d'une question de choix de société : il considère que pour éviter une segmentation sociale et territoriale, il peut être rendu nécessaire d'accepter que les territoires en souffrance soient aidés, quitte à ce que ces aides ne soient pas « rentables » d'un point de vue économique, mais seulement du point de vue de l'intérêt général. Conserver une logique d'équité territoriale est la condition pour maintenir un socle républicain fort et accepté par tous.

Il y a un enjeu particulier de ce point de vue là en Occitanie, car les spécificités régionales, ses disparités, tendent à l'éloigner des modèles présentés dans les différents rapports qui ont pu être publiés sur la Politique de la ville. Par conséquent, il y a en Occitanie des similitudes de situations entre les territoires identifiés comme en souffrance, les QPV, en particulier ceux des métropoles et des plus grandes villes, et d'autres zones, situées sur le reste du territoire. Ces similitudes de vécus peuvent contribuer à faire évoluer le regard porté sur ces différents territoires et faire émerger des réponses qui dépasseraient les cadres proposés jusque-là.

II. ANALYSE DES MÉTHODES SUR LES MODES D' ACTIONS ACTUELS DES DIFFÉRENTS INTERVENANTS

Les interventions qui ont un impact sur les quartiers s'inscrivent dans un cadre administratif spécifique et suivent des modèles de méthodes qu'il s'agit ici de présenter, sous une forme dynamique et problématisée. Ces éléments de méthode reprennent les logiques qui ont cours dans les politiques publiques actuelles, les initiatives d'acteurs privés, notamment associatifs. Pour une large part, mais pas exclusivement, il s'agit des manières de faire développées dans le cadre de ce que l'on appelle la « politique de la ville ».

Ce chapitre ne se veut pas un catalogue des méthodes utilisées par les acteurs, ne prétend donc pas à l'exhaustivité, mais reprend des éléments apportés par les personnes auditionnées sur ces méthodes.

A. UNE MULTITUDE D'ACTEURS ET D'INTERVENTIONS

Le cadre dans lequel s'inscrivent la plupart des éléments de méthodologie développés dans ce chapitre est celui de ce que l'on appelle la « Politique de la ville ». Il est important d'apporter ici quelques données historiques qui précisent ce cadre.

1. Quelques éléments historiques

La Politique de la ville est une politique de cohésion urbaine et de solidarité envers les quartiers les plus défavorisés. Elle vise à restaurer l'égalité républicaine et à améliorer les conditions de vie des habitants.

Cette politique partenariale a été créée pour réduire les écarts entre les territoires, dans une logique de rattrapage ou de rééquilibrage.

La politique de la ville n'a pas évolué de façon linéaire. Elle s'est lentement structurée et institutionnalisée. Ce mode d'évolution (le fait que ses modes d'interventions se soient façonnés au cours du temps) rend cette politique publique complexe à appréhender.

La politique de la ville est née il y a 40 ans, pour répondre aux enjeux identifiés dans les grands ensembles construits après la 2^{ème} guerre mondiale, au départ la question de la dégradation de ces territoires (opérations « Habitat et vie sociale » en 1977, prémices de la politique de la ville et de ses méthodes) et celle de la jeunesse de ces quartiers (création des Zones d'éducation prioritaires en 1981, rapport SHWARTZ sur l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en 1981, rapport BONNEMAISON sur la prévention de la délinquance en 1982).

Dans les années 1980, la politique de la ville constituait une matrice pour des expérimentations partenariales. Elle a été le lieu d'invention de figures comme celle du chef de projet par exemple.

La politique de la ville s'est construite pendant une trentaine d'années sur certains principes, comme le partenariat, l'inter-ministériarité ou l'expérimentation. Néanmoins, au fil des dispositifs et des approches, un certain nombre de principes sont réaffirmés, comme la nécessaire articulation entre les crédits spécifiques et de « droit commun », l'évaluation de la politique de la ville, la participation des habitants, la prise en compte des populations immigrées ou encore la mixité sociale.

Dans ses principes, la politique de la ville est donc une politique dérogatoire au droit commun, une politique d'abord locale, qui relève de la responsabilité des collectivités territoriales. L'État intervient en complément des actions menées par d'autres acteurs, en premier lieu les communes et EPCI. Il joue un rôle de facilitateur et de coordinateur.

2. Une réforme profonde du cadre de la Politique de la ville

La loi de programmation pour la Ville et la Cohésion urbaine du 21 février 2014 a profondément modifié le cadre de la politique de la ville, en renforçant son action sur 1 514 quartiers prioritaires qui se substituent aux 2500 quartiers en contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) qui existaient précédemment. Cette loi organise le déploiement d'un **nouveau cadre contractuel rassemblant, autour de l'État et des collectivités, l'ensemble des partenaires susceptibles d'œuvrer à l'amélioration de la situation des habitants des quartiers prioritaires. Les nouveaux contrats de ville doivent permettre de mieux inscrire ces quartiers dans la stratégie développée à l'échelle du territoire et de mobiliser prioritairement, de façon adaptée et, le cas échéant, renforcée, les politiques publiques déployées par les partenaires au contrat.** Ils définissent également les moyens mobilisés dans le cadre des politiques de droit commun en faveur des quartiers de veille active.

La politique de la ville agit sur différents axes :

- le social (santé, éducation, pauvreté, vie associative, discriminations...),
- l'urbain (espaces publics, rues, logement, équipements, cadre de vie...),
- le développement économique et l'emploi (création d'entreprises, insertion professionnelle...).

La politique de la ville vise 11 objectifs :

- lutter contre les inégalités de tous ordres, les concentrations de pauvreté et les fractures économiques, sociales, numériques et territoriales,
- garantir aux habitants des quartiers défavorisés l'égalité réelle d'accès aux droits, à l'éducation, à la culture, aux services et aux équipements publics,
- agir pour le développement économique, la création d'entreprises et l'accès à l'emploi par les politiques de formation et d'insertion professionnelles,
- agir pour l'amélioration de l'habitat,
- développer la prévention, promouvoir l'éducation à la santé et favoriser l'accès aux soins,
- garantir la tranquillité des habitants par les politiques de sécurité et de prévention de la délinquance,
- favoriser la pleine intégration des quartiers dans leur unité urbaine, en accentuant notamment leur accessibilité en transports en commun, leur mixité fonctionnelle et urbaine et la mixité de leur composition sociale ; la politique de la ville veille à ce titre à la revitalisation et la diversification de l'offre commerciale dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville,
- promouvoir le développement équilibré des territoires, la ville durable, le droit à un environnement sain et de qualité et la lutte contre la précarité énergétique,
- reconnaître et valoriser l'histoire, le patrimoine et la mémoire des quartiers,
- concourir à l'égalité entre les femmes et les hommes, à la politique d'intégration et à la lutte contre les discriminations dont sont victimes les habitants des quartiers défavorisés, notamment celles liées au lieu de résidence et à l'origine réelle ou supposée,
- renforcer la participation et l'expression des habitants.

En Occitanie, ce sont 6% des habitants, résidant sur 105 quartiers, qui sont concernés par cette politique, comme cela a été décrit dans la première partie du présent Avis.

3. Le Contrat de Ville, cadre d'actions de la Politique de la ville

Les différents dispositifs et interventions inscrits dans le cadre de la politique de la ville sont présentés dans les Contrats de ville, qui visent à fédérer l'ensemble des partenaires afin d'inscrire

dans un document unique leurs interventions au bénéfice de quartiers en situation de décrochage. Succédant aux contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), les contrats de ville 2014-2020 s'inscrivent dans une démarche intégrée devant tenir compte des enjeux autour de 3 axes : développement économique, développement urbain et cohésion sociale. Ils fixent le cadre des futurs projets de renouvellement urbain et prévoient l'ensemble des actions à conduire pour favoriser la bonne articulation entre ces projets et le volet social de la politique de la ville. L'État et ses établissements publics, l'intercommunalité, les communes, le Département et la Région, ainsi que les autres acteurs institutionnels (organismes de protection sociale, acteurs du logement, acteurs économiques) et l'ensemble de la société civile, en particulier les associations et les habitants des quartiers prioritaires, sont parties prenantes de la démarche contractuelle à chacune de ses étapes.

Un contrat de ville est un document composé de 3 parties :

- Un diagnostic,
- Des orientations,
- Des engagements concrets et précis.

Si les Contrats de ville sont bien des projets élaborés collectivement, l'enjeu est également aussi l'intégration dans le projet de territoire, pour renforcer une dimension « droit commun » aux interventions à destination de ces territoires.

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine prévoit en effet que « *les objectifs des contrats de ville s'inscrivent dans les orientations définies à l'échelle intercommunale par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre avec les communes ou, à défaut, par la commune, pour le développement de leur territoire.* » La loi prévoit par ailleurs que l'ensemble des plans, schémas et contrats territoriaux prenne en considération les objectifs de la politique de la ville.

Le chef de file désigné est désormais l'intercommunalité : l'objectif visé par cette loi est de dépasser les défauts jusqu'ici formulés sur la politique de la ville. Il s'agit de ne plus envisager la situation du quartier indépendamment de celle de son territoire d'inscription, ce qui renvoie directement à l'objectif de réduction des écarts de développement à l'échelle d'un territoire.

4. Une politique qui tend à perdre sa capacité d'expérimentation

La loi Lamy de 2014 est donc porteuse d'une nouvelle logique : alors qu'auparavant, la politique de la ville était un ensemble de dispositifs spécifiques pour donner plus aux territoires qui ont moins, aujourd'hui, c'est le droit commun qui doit primer, auquel s'ajoutent des dispositifs spécifiques, pour répondre aux enjeux d'égalité de traitement et d'égalité des chances.

En Occitanie ouest, la mise en place des projets de territoire est complexe, parce qu'il y a eu d'importants changements d'échelle au niveau des EPCI. De fait, cette recomposition des territoires a eu pour conséquence que les Contrats de ville, dans de nombreux territoires hors métropole, n'ont pas constitué la priorité.

De plus, si en principe, les Contrats de ville doivent être des supports pour faire travailler ensemble des acteurs nombreux et ayant des modes de fonctionnement a priori très différents, dans les faits, cela se fait plus ou moins facilement et dépend beaucoup du portage politique du projet.

Les acteurs de la politique de la ville sont en effet très nombreux (tous les services de l'État, les collectivités territoriales, les EPCI, les bailleurs, la CAF, etc.) et fonctionnent plus ou moins bien ensemble selon les territoires.

Les Contrats de ville se limitent parfois à une addition de politiques publiques, sans projet collectif partagé et donnent lieu à des interventions caractérisées, comme par le passé, par un manque de

transversalité et de priorisation. Même si tous les Contrats de ville prévoient des mesures, leur financement et leur exécution, il n'y a pas forcément eu d'analyse partagée des besoins réels des habitants.

Le fonctionnement en silo, de manière cloisonnée, reste bien une réalité, des interventions publiques, au-delà de la politique de la ville. Mais ce qui ressort des auditions, c'est qu'alors que la politique de la ville était plutôt exemplaire quant à la manière de faire, pour favoriser la transversalité des actions, il semble qu'elle ait perdu cette capacité à expérimenter, en raison de l'épuisement des acteurs, de la raréfaction des financements et du durcissement des rapports interinstitutionnels (l'État étant ambivalent dans son rapport aux collectivités territoriales, entre confiance et reprise en main). Contrairement à ce qui est mis en avant dans les discours qui accompagnent les lois qui se succèdent, il semble que le dialogue, la capacité à organiser une politique cohérente mettant en mouvement l'ensemble des institutions, sont aujourd'hui plus chaotiques, notamment parce que l'État joue moins le rôle d'animateur de cette politique que par le passé.

5. Des territoires confrontés à une double fracture, sociale et territoriale

Pour le CESER, le territoire régional fait face à une double fracture, qui touche aussi bien les quartiers urbains que des zones moins identifiées :

- Une fracture, ou une relégation, sociale et culturelle,
- Une fracture, ou une relégation, territoriale.

L'une des solutions serait de viser un objectif d'égalité territoriale entre rural et urbain, sur la base des bassins d'emploi et des aires urbaines. Des contrats territorialisés pourraient permettre d'articuler toutes les politiques publiques.

Cela serait d'autant plus pertinent dans une région comme l'Occitanie dont les spécificités l'éloignent des modèles présentés dans les différents rapports qui ont pu être publiés sur la Politique de la ville.

Les petites et moyennes communes qui voient leurs services publics disparaître, ne peuvent mettre en œuvre efficacement une « politique de la ville » puisque celle-ci ne peut s'appuyer que sur des politiques publiques de droit commun. Autrement dit, comme cette politique (la politique de la ville) a été pensée d'abord pour des grands territoires, il semble qu'il existe de fait des « trous dans la raquette ».

Ainsi, la difficulté pour les plus petits territoires concernés par la loi Lamy est qu'ils ne disposent pas des moyens (humains, ingénierie, etc.) auxquels ont accès les métropoles et donc qu'il est moins aisé pour eux de s'emparer de ces dispositifs, d'en comprendre la logique. Pour un certain nombre d'acteurs auditionnés, il est possible d'interroger le sens, l'opportunité d'avoir étendu la politique de la ville, initialement pensée pour des territoires très urbanisés, à des territoires qui le sont beaucoup moins. D'autant plus que sont également repérables en Occitanie des poches de pauvreté qui restent en dehors des territoires identifiés par la loi Lamy.

La création de l'Agence de Cohésion Territoriale par la loi du 22 juillet 2019, pour une mise en place au 1^{er} janvier 2020, a pour ambition de répondre à cet enjeu du déséquilibre repérable entre les concentrations d'efforts sur les QPV et l'absence de dispositifs spécifiques pour les zones périphériques.

De même, la Mobilisation nationale pour les quartiers initiée en 2017 qui prévoit de nouveaux protocoles d'engagements réciproques État/Collectivités territoriales/Entreprises, peut apporter des éléments de réponse aux défauts constatés, par exemple des modes de collaboration nouveaux telles que les cités éducatives même si pour l'instant les effets ne sont pas encore perceptibles.

Cependant, pour le CESER, les évolutions à l'œuvre sont parfois contradictoires : la réforme de l'organisation de l'État, dont l'impact pour la DRJSCS notamment est très important, et qui prévoit des mesures telles que le transfert des paiements des aides sociales vers les CAF, des suppressions d'emploi, avec un risque fort de perte de compétences et d'efficacité, contredit les ambitions affichées dans les textes précités.

B. QUELQUES REMARQUES SUR LES PRINCIPES ANNONCÉS COMME SOUS-TENDANT LA MÉTHODOLOGIE DES INTERVENTIONS

1. Un objectif de mixité sociale

La référence au déficit de mixité sociale des quartiers classés « Politique de la ville » est récurrente dans les discours politiques et médiatiques.

Pour le CESER, si l'objectif est louable, ces discours méritent d'être interrogés, pour parvenir à une juste considération des solutions dont est porteuse l'idée de mixité. C'est en tout cas ce qui ressort de plusieurs auditions réalisées.

La politique de la ville a depuis toujours eu vocation à privilégier la mixité sociale sur ses territoires. La conception de la mixité sociale à la française défend une idée selon laquelle la concentration des populations précarisées et/ou issues de l'immigration dans un même lieu doit être à tout prix atténuée.

Erigée en principe directeur, la mixité sociale n'a jamais été clairement définie : quel serait le « seuil » à atteindre, à quelle échelle doit-elle se faire (cage d'escalier, rue, quartier, ville...) ? Néanmoins, l'État a développé dès le début de la politique de la ville des outils politiques et techniques visant à la promouvoir sachant qu'ils n'ont pas toujours eu les effets escomptés.

Dans les années 80, les actions de requalification du parc locatif social sont privilégiées. Ce faisant, l'État tente d'enrayer la mauvaise image des grands ensembles qui se dégradent vite. Mais ces opérations coûtent cher et l'effort n'améliore pas la situation socio-économique des habitants. Les plus durement touchés par la crise économique n'ont plus accès aux parcours résidentiels ascendants et les quartiers d'habitat social commencent à concentrer des personnes précaires.

En 1990, le Parlement vote la Loi d'Orientation pour la Ville (LOV) qui prolonge la loi Besson. Surnommée « Loi anti-ghettos » elle vise à inciter les communes qui ne possèdent pas suffisamment de logements sociaux à en construire d'avantage ou à payer une amende. Un point d'honneur est donné au rééquilibrage des territoires afin de prévenir « de nouvelles concentrations de pauvres. » 10 ans plus tard, la Loi de Solidarité et Renouvellement urbain (Loi SRU) en 2000 précise cet objectif et prévoit que le taux de logement social doit représenter 20% du parc de logement de la commune.

Finalement, des années 80 aux années 90, les acteurs assistent à un processus de paupérisation du parc de logement social alors qu'historiquement, il n'était pas réservé aux populations les plus pauvres. Les logements HLM sont même réservés aux plus précaires ce qui réduit considérablement la marge de manœuvre des bailleurs sociaux. D'ailleurs, certains bailleurs alertent sur le risque de ghettoïsation. L'enjeu réside dans le fait de réintroduire de la solvabilité dans le parc de logement. La solution d'une action sur la morphologie même des logements est alors envisagée. Notamment, les opérations menées au titre de l'ANRU s'inscrivent bien dans l'idée de créer de la mixité sociale par les formes de l'habitat. Finalement, la mixité sociale est abordée uniquement sous deux angles. Le premier consiste à

diversifier les formes d'habitat, visant à attirer des populations moins précarisées, comme si la juxtaposition de classes sociales différentes engendrait des relations sociales. Le second relève d'un principe de dispersion des populations précaires qui, en devenant minoritaires dans les quartiers, adopteraient les normes des classes moyennes.

Les outils techniques successivement mis en place pour la politique de la ville doivent être questionnés et repensés pour favoriser d'une part un droit à la ville pour tous et considérer d'autre part les atouts des territoires repérés au titre de la politique de la ville.

Pour Bruno CARLON : *« en pariant sur l'hypothèse d'une hétérogénéité « organisée », on postule que le voisinage de populations paupérisées avec d'autres plus aisées et intégrées, suffirait à les « qualifier » pour se rapprocher du prétendu meilleur mode de vie des classes moyennes. Cette vision normalisatrice de rééquilibrage social perdure, sans agir de façon significative sur la mobilité sociale. Elle a de fait en outre évacué l'enjeu de la mobilité résidentielle.*

Ce traitement par la mixité et la diversification de l'habitat repose souvent sur un discours qui attribue aux populations la responsabilité de la dégradation de la vie sociale, voire celle des impasses institutionnelles. À cet égard, l'organisation de l'espace urbain témoigne souvent d'incohérences : d'un côté on met en place des politiques de peuplements qui favorisent les regroupements communautaires jusqu'à la cage d'escalier, de l'autre côté on critique les effets d'entre-soi que cela produit en tenant les habitants pour responsables.

Plus que la mixité imposée, il conviendrait sans doute de mettre en œuvre une politique de flux fondée sur l'accessibilité pour les habitants à l'ensemble des ressources de la ville.

La place surdimensionnée de la rénovation urbaine au sein de la Politique de la Ville, considérée comme le moyen de réduire les écarts entre territoires, a de fait brouillé l'objectif principal affirmé de la Politique de la Ville au regard de la question de la pauvreté.

Cette approche, privilégiant les instruments et dispositifs au détriment du projet urbain, conduit à réduire la rénovation urbaine à un outil patrimonial et techniciste. Or, le choix d'une réponse technique de rapprochement spatial permet rarement le rapprochement social. En effet, la recherche d'une cohabitation de catégories sociales différentes et de formes de mixité dans l'habitat, parvient peu à générer la mixité sociale attendue, ce qui est particulièrement visible dans les établissements scolaires, puisque la plupart du temps les nouveaux habitants plus aisés scolarisent leurs enfants hors du quartier, dans des écoles moins stigmatisées ».

Le manque de mixité sociale n'est pas le seul fait des questions d'habitat. En effet, les quartiers dits en difficulté, qu'ils soient identifiés comme QPV ou non, souffrent également d'un manque de mixité fonctionnelle, c'est-à-dire que les activités qui y sont exercées manquent de variété.

On parle de mixité fonctionnelle dans un quartier, un lotissement ou un immeuble, lorsque plusieurs fonctions (habitat, services publics, commerces, équipements sportifs ou culturels, etc.) y sont représentées. **La mixité fonctionnelle est considérée comme un but urbanistique qui s'oppose au découpage du territoire en zones fonctionnellement différenciées qui a caractérisé la planification urbaine de l'après-guerre. Elle est vue comme un élément important d'une « ville des courtes distances » (qui favorise la mobilité « douce ») pour un développement urbain durable.** Plutôt que de créer des zones d'ortoirs et des zones d'activités séparées, ce qui augmente les distances à parcourir pour aller d'une fonction à une autre et encourage l'usage de la voiture, l'objectif de mixité fonctionnelle serait par exemple dans un quartier de rapprocher les différentes fonctions des habitants de façon que les fonctions utilisées le plus fréquemment soient accessibles à pied ou à vélo à partir de la plupart des habitations.

L'absence de mixité fonctionnelle qui caractérise souvent les QPV est liée notamment à une forme de désengagement de la puissance publique (État et collectivités territoriales) qui, notamment en raison de la dématérialisation de ses services, tend à fermer les antennes situées

dans les territoires. La réduction des aides aux associations présentes (suppression des contrats aidés, baisse des subventions) aggrave la situation d'isolement.

Ce désengagement qui est plus global et entraîne une désertification de ces espaces en termes de services publics, de services de santé, de commerces, pose problème dans la mesure où cela déséquilibre l'occupation globale et où ce sont d'autres structures qui prennent la place (logiques mafieuses, associations religieuses en particulier).

Pourtant, les collectivités territoriales, en lien avec les organismes de logement social, mettent parfois en œuvre des actions visant à diversifier les activités. C'est le cas des opérations de construction de logements sociaux qui prévoient des locaux commerciaux, mais ceux-ci ont du mal à attirer des commerçants.

Au-delà des raisons propres à ces quartiers, il y a des explications liées à des changements de comportements de consommation qui ne favorisent pas la fréquentation de commerces de proximité. Cela est une réalité dans d'autres espaces des villes. Il pourrait être envisagé que les rez-de-chaussée d'immeubles ne soient pas exclusivement à destination commerciale. Etant donné que les locaux commerciaux, lorsqu'ils ne sont pas loués, ont tendance à être laissés à l'abandon, le CESER est favorable à la mise en place d'une politique tarifaire adaptée pour accueillir des commerces de proximité ou qu'ils puissent être transformés en lieux de vie, culturels, ateliers d'artistes, locaux associatifs ou artisanaux. Il y a un enjeu aujourd'hui à penser des locaux (comme des habitations d'ailleurs) qui soient modulables et à anticiper les évolutions des modes de vie et de consommation.

L'habitat constitue un élément majeur des phénomènes de repli et de ségrégation mais ce n'est pas le seul : l'emploi, notamment, les modes de déplacement comptent aussi beaucoup.

Pour assurer l'inclusion sociale, la ville doit garantir l'égalité des droits et la participation de tous, le développement urbain doit être pensé au bénéfice de tous. Cela suppose que le territoire soit pensé, à travers les services, les usages de manière à répondre aux besoins fondamentaux de ses habitants et à leur quête de bien-être. L'ONU a reconnu la nécessité de créer des villes « inclusives, sûres, résilientes et durables »¹² pour que les populations puissent profiter des avantages de l'urbanisation : **cette urbanisation inclusive suppose une certaine mixité fonctionnelle, c'est-à-dire qu'elle doit permettre aux gens de se déplacer, ou de ne pas se déplacer. Cette nouvelle approche s'inscrit dans une vision globale de la ville, à travers les questions de déplacements et de mobilité, en opposition avec celle qui avait cours au moment de la construction des grands ensembles, dans les années 1960. Architecture et urbanisme doivent se penser. L'architecture et l'urbanisme ont donc un rôle essentiel à jouer, aussi dans l'établissement des lieux de sociabilité : il est essentiel d'amener dans ces quartiers la qualité que l'on peut trouver dans les centres-villes : des places, des espaces de lien social.** Au-delà, c'est ce qui est notamment ressorti de l'audition de Monsieur GALAVIELLE, l'un des architectes du quartier du Mirail à Toulouse, c'est la nécessité de créer une continuité entre la ville et les quartiers, c'est-à-dire la nécessité de penser les villes dans leur globalité et non uniquement en fonction de centralités de chaque quartier. **En d'autres termes, il est essentiel de penser la continuité de la ville et les réciprocitys entre les différents espaces qui la composent, au risque sinon que la logique de centralité crée de fait du repli et de l'isolement.**

Le CESER formule une inquiétude quant au devenir de projets de construction récents de quartiers entiers, notamment à Toulouse ou Montpellier, pour loger les populations nouvelles et qui pourraient reproduire les erreurs du passé. Ces nouveaux quartiers tels que Borderouge, la Cartoucherie à Toulouse trouvent leur justification dans l'injonction à la densification. Cette

¹² En octobre 2019, à l'occasion de la Journée mondiale des villes qui est célébrée chaque année, les Nations Unies appellent à faire des municipalités les lieux de l'innovation afin de construire une vie meilleure pour les générations futures et assurer un développement urbain durable et inclusif.

injonction qui se fonde au nom de la durabilité, oublie trop souvent d'inciter à s'interroger sur la question de l'habitabilité.

Il y a toujours une disjonction entre projet urbain et projet social : ceci est lié au fait que ce sont des compétences qui ne sont pas portées par les mêmes collectivités :

- la dimension urbaine relève de l'État et des métropoles,
- la compétence sociale relève essentiellement des Départements et des Communes.

Cette disjonction entre responsables du social et de l'urbain crée un problème de cohérence. La construction de logements neufs ne résoudra pas les problèmes si on oublie de traiter la question sociale en parallèle.

La difficulté à appréhender la question de la mixité sociale provient notamment du fait qu'il s'agit d'un terme polysémique, imprécis, chacun mettant derrière des éléments différents (par âge ? par niveau de revenus ? par origine ?).

Dans les discours, l'injonction à la mixité suppose que cela devrait permettre de faire revenir dans ces quartiers des ménages de la petite classe moyenne, et ainsi de lutter contre le communautarisme.

Pour le CESER, la résolution de cette question de la mixité sociale en termes d'habitat passe par la nécessité de raisonner à l'échelle d'un EPCI pour mieux répartir et rééquilibrer l'offre de logements sociaux abordables pour favoriser l'existence d'une mixité à l'échelle de l'agglomération. L'objectif serait de rééquilibrer l'offre de logements sociaux dès lors que leur localisation permet d'accéder aux ressources de la métropole (écoles, services publics, etc.). Or, c'est aujourd'hui difficile de construire une politique de solidarité à cette échelle : s'ils existent, les logements sociaux situés dans les centres-villes ne sont souvent pas abordables pour les populations les plus paupérisées.

Cette recherche de la mixité par la diversification sociale au niveau du logement est le plus souvent un échec : la question doit alors être, est-ce vraiment l'objectif qu'il faut viser ? Les opérations d'accession à la propriété dans ces quartiers peuvent aussi permettre à des habitants de ces quartiers de réaliser une mobilité résidentielle (passer du statut de locataire à celui d'accédant à la propriété) en restant dans le même quartier, conservant ainsi leur réseau, leurs ressources.

La mixité n'existe pas vraiment dans le reste de la ville, pourquoi l'imposer dans ces quartiers ?

Aujourd'hui, disperser des populations construites, dans l'imaginaire collectif, sur la figure de la « menace » mérite d'être interrogé. Ces quartiers constituent aussi, pour leurs habitants, des ressources (via le réseau social notamment) : les disperser suppose de les priver de ces ressources.

Cependant, pour le CESER, il n'en demeure pas moins que la mixité est un objectif important en ce qu'elle favorise la prise en compte de l'altérité, le regard sur l'autre, sur la différence. C'est une notion qui doit aider à penser les notions de tolérance, d'acceptation des différences. Sachant que pour le CESER, il est essentiel d'appréhender cette notion de différences de manière dynamique, c'est-à-dire en considérant que les personnes ne sont pas figées dans une identité, une culture, mais bien qu'ils s'inscrivent dans un parcours faits d'expériences qui les font évoluer. Pour lui, parvenir à mettre en place une réelle mixité sociale passe par le fait de ne pas essentialiser les personnes ni les cultures. Essentialiser une culture, cela contribue à assigner et à figer des identités et donc à créer du repli identitaire. Pour le CESER, les politiques doivent promouvoir les interactions sociales, le dialogue dans un cadre de respect des différences et de laïcité.

2. La lutte contre les discriminations au cœur de l'action des pouvoirs publics

Les développements concernant le cadrage conceptuel de la réflexion du CESER ont montré combien les effets des discriminations, notamment celles vécues par les habitants des quartiers prioritaires, étaient délétères pour les individus et, plus largement, pour la cohésion sociale.

Pour Monsieur GUERRERO, d'un point de vue psychosocial, définir des catégories pour penser le monde est un mécanisme normal, mais il arrive que cette catégorisation devienne malsaine et se transforme en identification de stéréotypes où sont développés des « écarts de valeur » (tendance à considérer que le groupe auquel on appartient est supérieur et à dévaloriser les autres).

Les pouvoirs publics sont pleinement conscients de ces effets et la lutte contre les discriminations est au cœur des interventions menées.

Leur justification s'appuie sur un socle légal fort puisque les discriminations sont reconnues comme un délit et définies à partir de 25 critères.

La lutte contre les discriminations vise à agir sur les inégalités réelles qui se déploient dans la société.

Contrairement à la notion de discrimination, celle d'inégalité n'a pas de définition juridique ou « officielle ». L'inégalité renvoie à une différence de situation entre des individus ou groupes d'individus au regard des ressources qu'ils détiennent (niveau d'éducation, niveaux de revenus, capital social, etc.) ou d'accès à des biens ou services (logement, santé, éducation, emploi, pratiques culturelles, etc.).

Cependant, les discriminations produisent nécessairement des inégalités. Par exemple, une différence de traitement au sein du monde du travail selon le sexe ou l'origine (différences en termes d'avancements, de responsabilités, etc.) est à l'origine d'une différence de niveaux de salaires. Autre exemple, une discrimination dans l'accès au logement conduit de fait à des inégalités d'accès au logement.

A l'inverse, les inégalités ne sont pas nécessairement la conséquence de discriminations, mais plutôt une des causes.

L'action des pouvoirs publics pour lutter contre les discriminations peut se faire de deux manières :

- Démocratiser pour lutter contre les discriminations

Il est possible d'une part de garantir l'accès aux biens et aux services à tous, y compris à celles et ceux qui en étaient exclus. La démocratisation de l'école s'inscrit dans une telle voie, mais aussi la mise en œuvre de procédures de sélection non-discriminantes, en interdisant sur le plan juridique par exemple la mise en avant de critères prohibés, ou encore faire en sorte que les équipements de service public (hôpitaux, écoles, etc) soient accessibles sur l'ensemble du territoire.

- Compenser pour réduire les effets des discriminations

D'autre part, on peut déployer un principe de compensation. Il s'agit en d'autres termes de développer des politiques ciblées en faveur des personnes ou des groupes de personnes discriminées afin de garantir une compétition équitable, suivant une logique de discrimination positive. Un tel principe de compensation peut consister par exemple à mettre en œuvre des quotas : politiques en faveur de l'insertion des personnes handicapées au sein du monde du travail par exemple, politiques de quotas destinées à accroître la présence des femmes dans le monde politique, etc. Elle peut également consister à mettre en œuvre des procédures spécifiques destinées à des groupes qui sont supposés ne pas avoir la possibilité d'intégrer une procédure normale en raison d'handicaps sociaux ou autres : les dispositifs de soutien pour intégrer Sciences Po destinés aux élèves de banlieue par exemple.

La politique de la ville correspond à cette dernière logique. Il s'agit plus particulièrement de se focaliser sur des territoires spécifiques qui regroupent des populations considérées comme

socialement défavorisées, pour mettre en œuvre des programmes destinés à compenser des difficultés identifiées. Les actions en faveur de la jeunesse, ou encore en faveur du retour à l'emploi, doivent permettre aux habitants concernés de bénéficier d'un « coup de pouce » et ainsi voir leurs chances de réussite augmentées, voire de garantir une plus grande équité avec l'ensemble de la population d'un territoire donné.

Dans les quartiers populaires, ces inégalités et ces discriminations sont le fait d'un triple-processus : précarisation/paupérisation/ethnisation. Ces processus tendent à accroître la concurrence pour l'accès à des droits, en particulier :

- L'accès à l'éducation,
- L'accès au logement,
- L'accès à l'emploi.

Or, la concurrence pour l'accès à ce type de droits a pour conséquence un affaiblissement des plus faibles, c'est-à-dire une discrimination plus forte des plus discriminés (personnes issues de l'immigration, jeunes, femmes).

Comprendre l'émergence mais aussi les difficultés de la thématique de la lutte contre les discriminations dans les politiques publiques nécessite la prise en compte des héritages sur cette question. Certains de ces héritages sont des entraves pour le déploiement de réelles politiques publiques sur ce thème, d'autres ont au contraire permis les quelques progrès de ces dernières années.

Pendant des décennies, l'existence des discriminations, notamment des discriminations liées à l'origine, était invisibilisée du fait des principes qui fondent la République : celle-ci ne faisant pas de distinction entre ces citoyens, les discriminations ne pouvaient pas exister. Autrement dit l'on postulait que l'existence d'une règle égalitaire affichée entraînait une règle égalitaire réelle. Bien sûr des inégalités étaient constatées mais on ne l'expliquait pas par l'existence de discriminations. Elles étaient expliquées par l'existence de carences d'intégration. Le paradigme de l'intégration a donc dominé pendant des décennies. Il est encore présent massivement dans les actions de « lutte contre les discriminations ». L'enjeu est de taille du fait que les deux paradigmes sont contradictoires. En effet la logique de l'intégration pose que les inégalités ont leurs sources dans des carences des personnes discriminées qu'il s'agira dès lors de combler. Ce sont donc les personnes elles-mêmes qu'il faut transformer. La logique de la lutte contre les discriminations pose au contraire que les inégalités ont pour source le fonctionnement de notre société et de ses institutions. Ce sont donc les fonctionnements inégalitaires qu'il s'agit de débusquer et de transformer.

Ces éléments expliquent en partie les difficultés actuellement rencontrées pour lutter réellement et efficacement contre les discriminations.

D'autres éléments explicatifs peuvent être cités, notamment le fait que les interventions des pouvoirs publics en la matière suivent une logique descendante, ce qui a eu pour conséquence la poursuite des actions antérieures rebaptisées « lutte contre les discriminations ».

Il est crucial pour parvenir à lutter contre les discriminations d'améliorer la connaissance fine des situations vécues par les personnes.

La politique de la ville s'est beaucoup focalisée sur la situation des jeunes hommes en difficulté. Or, les jeunes femmes rencontrent également des difficultés spécifiques dont il convient de se préoccuper. De plus, dans ces quartiers, de nombreux jeunes, femmes et hommes, ont fait des études mais se sont confrontés à des obstacles pour trouver un emploi du fait des discriminations liées à leur lieu d'habitation, leur origine, etc.

C'est un élément essentiel parce que **l'horizon de ces personnes s'est retrouvé bouché alors qu'elles avaient accepté de jouer le jeu : l'impact sur les générations suivantes, frères et sœurs**

plus jeunes, est forcément désastreux. Si on ne permet pas aux jeunes qui ont fait des études de trouver un emploi, on déqualifie l'effort.

La question du choix, de donner la possibilité de choisir est en effet essentielle. C'est vrai également par rapport à la question de la mobilité résidentielle : il est important que les ménages qui souhaitent partir puissent le faire. Or, c'est loin d'être le cas aujourd'hui, les habitants de ces quartiers étant le plus souvent captifs.

2.1 Un exemple de mesures visant à lutter contre les discriminations : les clauses d'insertion dans les marchés publics

Depuis de nombreuses années existent les clauses d'insertion dans les marchés publics, qui visent à encourager l'emploi des habitants des quartiers populaires par les entreprises qui remportent le marché. La logique est assez proche de celle des zones franches qui visent à encourager des entreprises à s'installer dans ces territoires, en bénéficiant d'avantages fiscaux et à la condition d'employer des habitants de ces quartiers.

Les clauses d'insertion ont été créées à partir du constat que dans ces territoires, les habitants subissent des discriminations qui les empêchent d'accéder au marché de l'emploi du fait de leur adresse, de leur faible niveau de diplôme. Il s'agit d'une forme de « discrimination positive », prévue par le Code des Marchés Publics, qui se justifie par le fait que ce sont des fonds publics.

Si ces clauses d'insertion constituent de fait un coût, elles créent de la valeur, en garantissant le recrutement et l'inclusion des habitants de ces quartiers. Les pouvoirs publics, les bailleurs sociaux accompagnent les entreprises pour qu'elles répondent à cette obligation de moyens et de résultats. Aujourd'hui, toutes les fédérations professionnelles sont convaincues du bien-fondé de cette démarche.

Pour les salariés concernés, cela présente l'avantage de les inscrire dans un parcours professionnel et de formation. Pour les entreprises, cela demande un investissement humain, en termes de temps et donc également en termes financiers. C'est pourquoi ces dispositifs d'accompagnement sont prévus.

Les contrats aidés jouaient un rôle similaire et leur suppression a créé une réelle difficulté pour les personnes et pour les structures qui y avaient recours. Les parcours emploi compétence qui ont été créés depuis ont apporté une tentative de remplacement qui, de fait, fonctionne mais ces contrats sont souvent de trop courte durée. Les emplois d'avenir à cet égard étaient plus pertinents.

2.2 Des interventions venant d'acteurs privés

Des acteurs privés agissent également en matière de lutte contre les discriminations. C'est le cas par exemple du MEDEF, que le CESER a auditionné sur le sujet dans le cadre de cette réflexion.

Les discriminations dans les entreprises peuvent exister à deux niveaux :

- Par l'entreprise elle-même (issus de préjugés, d'a priori portés sur certaines catégories de populations, pour des raisons culturelles, culturelles, sociales),
- Par les demandeurs d'emploi eux-mêmes qui peuvent avoir une image négative du monde de l'entreprise.

Les deux aspects existent et agir pour lutter contre les discriminations suppose d'agir sur les deux. L'entreprise est un milieu social, une communauté de travail, avec des règles à respecter (horaires, etc). Cela suppose de mettre en place une organisation qui minimise la place donnée aux préjugés de part et d'autre. Le MEDEF met en place des outils avec des partenaires, dont l'État, comme la Charte de la diversité par exemple. Il s'agit de rapprocher, ou de mettre en évidence ce qui rapproche les codes existants dans les quartiers et dans les entreprises. Il s'agit d'aider les jeunes issus des quartiers à connaître et rencontrer le monde de l'entreprise.

Autre exemple, celui d'une initiative qui a été présentée au CESER dans le cadre d'une table ronde à laquelle participait une représentante de FACE Hérault, un club d'entreprises engagées socialement.

L'initiative - « Face énergie sport » - vise à mettre en relation des jeunes demandeurs d'emploi et des entreprises qui recrutent en dépassant la barrière du CV et de l'entretien classique, en organisant un tournoi sportif. Il s'agit aussi de démystifier les représentations qui peuvent avoir cours d'un côté et de l'autre. Le tournoi, auquel participe entreprises et demandeurs d'emploi, se déroule sur une matinée et est suivi par un forum pour l'emploi.

Les candidats ont été préparés et accompagnés par FACE Hérault dans le cadre de préparations collectives et individuelles, et les entreprises ont proposé en amont leurs offres d'emploi.

Lors de la dernière édition dans l'Hérault, étaient présents 54 jeunes dont 38 issus de QPV, 39 entreprises et 60 collaborateurs d'entreprises.

L'outil sport est un vrai plus pour les jeunes qui manquent de confiance en eux pour ce qui concerne leurs capacités à tenir un entretien professionnel mais ont des dispositions sur un plan sportif. Cela peut constituer un élément déclencheur, donner de l'aisance.

3. L'objectif de restauration des liens sociaux

C'est beaucoup sur cette hypothèse que se construisent les politiques contractuelles en direction de ces quartiers, qui visent souvent à développer des actions pour « la restauration du lien social ». Or les quartiers populaires ne souffrent pas tant du manque de liens sociaux que de l'absence de reconnaissance et de prise en compte de la diversité de leurs habitants et de leurs modes de vie. Et l'insuffisance de cadre de concertation permettant un appui à l'expression des habitants, ne facilite pas l'émergence d'une parole citoyenne. Il existe des logiques d'échange et de solidarités qui se constituent mais elles restent peu tournées vers l'émancipation des habitants. Là où par le passé, l'Éducation Populaire ou le travail social contribuaient à la formation d'un sens critique, s'est développée la technicisation des politiques de régulation.

La politique de la ville est en quelque sorte passée du développement social des quartiers à la gestion des pathologies dont souffriraient les habitants, pris dans les tensions liées à leurs conditions de vie.

On constate ainsi une mutation dans la façon dont se forment les identités collectives et une résistance à la construction de relations sociales avec des populations la plupart du temps invalidées. Ces dernières, déjà insécurisées par une précarité matérielle, ont tendance à interioriser leurs difficultés et à se mettre dans un rapport de dépendance aux institutions, avec le repli sur la gestion des revenus sociaux, la perte de conduites anticipatoires, un décalage avec la vie active et un sentiment d'abandon, mais sans trouver d'aide à la prise en main collective de leurs problématiques.

Le CESER a rencontré différents acteurs, notamment associatifs, qui mettent en œuvre des actions visant, via la culture ou le sport, à permettre aux habitants des quartiers populaires de trouver des voies vers une insertion sociale.

C'est le cas de l'association Rebonds par exemple, ou le témoignage de Jaber MEZIANE, sportif de haut niveau et originaire d'un quartier populaire, qui ont montré l'ouverture vers le monde rendu possible par le sport.

4. La volonté de favoriser la participation des habitants

Autre sujet phare en terme d'enjeux de méthodes : la question de la participation des habitants à la construction des projets qui les concernent, cette co-construction ayant pour objet de favoriser la citoyenneté.

4.1 Permettre aux décisions de gagner en efficacité et légitimité

La participation porte en elle une potentialité importante : l'avis des personnes concernées constitue souvent une ressource inexploitée qui permet de mieux comprendre la manière dont les dispositifs rencontrent la vie et les attentes des individus qu'ils cherchent à atteindre.

Une démarche de ce type repose sur le postulat selon lequel une politique publique s'appuyant sur la participation de ces bénéficiaires (voire parfois de ceux qu'elle n'arrive pas à toucher) sera potentiellement plus pertinente et plus légitime que celle qui ne le fait pas.

L'idée d'intégrer les savoirs aux processus de décision s'inscrit dans une finalité qui viserait à rendre les démocraties plus délibératives pour gagner en efficacité et en légitimité.

Le recours à la participation citoyenne présente des avantages. Le Centre d'Analyse Stratégique¹³ en distingue cinq :

- **La participation permet d'augmenter les acteurs directement impliqués,**
- **Elle assure une plus grande mobilisation des publics cibles des politiques,**
- **Elle contribue à enrichir le contenu des programmes publics,**
- **Elle peut accroître la légitimité des actions engagées,**
- **Elle aide à répondre à de nouveaux enjeux.**

On peut distinguer plusieurs types de participation :

- **L'expression** : c'est-à-dire faire connaître son point de vue,
- La **consultation** qui a pour objet de susciter des discussions à travers la participation des personnes au processus, donc d'obtenir de leur part des éléments avant d'effectuer un choix. La décision prise cependant n'est pas obligatoirement liée aux points de vue émis,
- La **concertation** qui est le fait d'associer les personnes participant dans la recherche de solutions communes,
- La **co-décision** qui vise le partage de la décision entre les intervenants. Elle implique la négociation pour parvenir à un accord.

4.2 La nécessité d'adapter les postures professionnelles

Dans le domaine de la lutte contre les exclusions, et plus largement dans le domaine du social, la question de la participation des usagers signifie **une évolution des pratiques professionnelles de la mise en place d'actions « pour » les personnes vers la construction d'actions « avec » les personnes**. Cela suppose que la personne en situation d'exclusion, préalablement définie de manière négative voire stigmatisante, soit désormais considérée positivement, comme participante, actrice, citoyenne. L'enjeu est particulièrement fort car ce regard peut favoriser de manière très nette l'insertion et l'apprentissage de la citoyenneté, en impliquant les personnes dans le processus.

La mise en place de la participation nécessite l'engagement des partenaires institutionnels, des travailleurs sociaux aussi bien que des personnes en situation d'exclusion.

Pour mettre en œuvre réellement la participation des usagers aux décisions qui les concernent, une adaptation du système est nécessaire : en effet, les habitudes de fonctionnement font qu'aujourd'hui, il est parfois difficile pour les professionnels d'entendre et d'intégrer la parole des usagers et leur analyse. Cela suppose l'émergence d'une nouvelle manière de penser et notamment la reconnaissance d'un partage des savoirs et du pouvoir. Il s'agit de trouver les outils, les méthodes, permettant de définir des objectifs communs, qui favoriseront la compréhension mutuelle et la co-élaboration de politiques sociales.

¹³ Centre d'Analyse Stratégique : « La participation des citoyens et l'action publique », 2008.

Dans le domaine de la politique de la ville, dès la procédure Habitat et Vie Sociale en 1977, la participation des habitants est reconnue comme un enjeu des dispositifs de développement social urbain.

4.3 Des obstacles à lever

Les lieux ou les instances dans lesquels les habitants peuvent participer sont très divers. On peut identifier **trois types de limites** de la concertation réglementaire et des instances de participation : les dysfonctionnements des structures de participation, la dimension personnelle et la non reconnaissance sociale.

- Un des premiers obstacles à la participation réside dans les dysfonctionnements des structures ou des démarches de participation mises en place.

En effet, pour pouvoir participer, il faut connaître ce qui se fait et les structures de participation sont souvent mal connues. Cela est lié à un manque de communication et de lisibilité de l'action pour les habitants. Par ailleurs, le rôle des habitants dans les processus de participation étant peu reconnu et peu valorisé, certains peuvent en ressentir de l'ingratitude. Ces aspects interrogent l'accueil qui est fait aux habitants dans les instances et les processus participatifs.

- Une autre forme d'obstacle relève d'une dimension plus personnelle. La participation est un acte individuel, qui renvoie à des intérêts et des pratiques personnels. Par exemple, la défense d'intérêts personnels n'engage pas nécessairement les participants sur la durée. D'autres vont rechercher une forme de convivialité, un moyen de se rendre utiles, d'être valorisés et reconnus par les autres membres de la société. Au-delà de l'intérêt individuel se pose la question du temps disponible pour « participer ». Le capital temps est inégal selon les contraintes familiales, professionnelles et personnelles auxquelles doit faire face une personne. Enfin, la « culture de la participation » n'est pas la même pour tous.
- Un troisième obstacle est celui de la non-reconnaissance sociale. Il s'agit de reconnaître à chacun une « confiance sociale » qui passe par le savoir-être (confiance et estime de soi) et le savoir-faire (capacité à prendre la parole en public par exemple).
- Enfin, les structures de participation doivent garantir la prise en compte des avis et actions des habitants sur le projet, même s'ils ne sont pas détenteurs du pouvoir d'action. En effet, ne pas avoir d'influence réelle sur le projet entraîne un désintérêt et une défiance face aux démarches participatives et citoyennes.

Cette injonction à la « participation des habitants » est régulièrement mise en avant dans les différentes circulaires, mais ses modalités ne sont jamais clairement définies.

D'autres pays comme les États-Unis ont développé d'autres approches de la participation des habitants, basées sur l'empowerment. Cette notion, qui peut être traduite par la capacité d'agir, consiste à acquérir la capacité de prendre la parole et de pouvoir être entendu. Cette conception de la place des habitants et de leur rôle dans la cité est intéressante à confronter avec la perception française de la politique de la ville et de la « participation » des habitants.

Aux États-Unis, il s'agit de chercher à fédérer les associations autour d'un projet commun pour le quartier, pour le territoire. Il s'agit de redonner du pouvoir aux habitants dans leur lieu de vie. En France, la tendance est inverse. Bien que régulièrement présentée comme un principe directeur des dispositifs de la politique de la ville, qu'il s'agisse de la rénovation urbaine ou du développement social, la « participation » n'a que rarement été effective.

La vie associative est souvent tributaire d'appels à projets, dont les concepteurs sont les services de l'État et les municipalités. De plus, la dimension « communautaire » a souvent été mal

interprétée en France, et vue uniquement sous l'angle de la communauté ethnique ou religieuse, et non comme une communauté de résidence, de lieu de vie qui permet de faire émerger des projets originaux via la reconnaissance de la pratique du territoire par les habitants.

L'idée selon laquelle la participation serait bénéfique en soi doit être soumise à la critique afin d'analyser, pour s'en prémunir, les écueils possibles qu'elle comporte.

« N'y a-t-il pas un risque, à travers la proposition d'expression et de participation, de mettre en places de nouvelles injonctions normatives ? La participation et l'expression seraient l'écho « civique » de l'injonction de (ré)insertion économique par le travail, dont on sait par ailleurs le peu d'effectivité. Participer risquerait d'être un nouveau mot d'ordre, pour satisfaire davantage aux attentes des institutions et des professionnels, qu'à celles des usagers.

N'y a-t-il pas une certaine illusion à proposer des instances de participation à des personnes souvent déstructurées, dont le lien social avec les autres est abîmé, voire rompu ? La participation et l'expression supposent une aptitude à communiquer, à trouver intérêt à exprimer son point de vue devant d'autres. Or, la grande exclusion est hautement liée à des phénomènes de retrait social, peu propice à la communication.

(...)

Quelles que soient les réponses apportées à ces interrogations préalables, il est essentiel de se rappeler que la participation et l'expression ne peuvent en aucun cas relever d'une injonction quelconque, et que le droit de l'utilisateur comporte aussi le droit de ne pas participer.¹⁴ »

4.4 La création des Conseils citoyens par la loi de programmation pour la Ville et la Cohésion sociale de 2014

La loi de programmation pour la ville de 2014 prévoit également des mesures sur cette question de la participation des habitants, en inscrivant pour la première fois le principe de co-construction de la politique de la ville avec les habitants et en créant les Conseils citoyens.

La création des Conseils citoyens, composés à parité d'habitants et d'acteurs locaux, s'appuie sur les propositions du rapport « Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires » remis par Marie-Hélène BACQUÉ et Mohamed MECHMACHE au ministre délégué à la ville le 8 juillet 2013. Ils ont été créés par la loi de programmation pour la Ville et la Cohésion urbaine du 21 février 2014. Ce texte inscrit le principe fondamental de co-construction de la politique de la ville avec les habitants, la redéfinition des quartiers prioritaires à partir du critère unique du niveau de revenus des habitants, un contrat urbain global à l'échelle intercommunale, un nouveau programme national de renouvellement urbain. Les Conseils citoyens doivent favoriser l'expression de la parole des habitants des quartiers, notamment ceux qui sont éloignés des processus traditionnels de participation, ainsi que la prise en compte de leur expertise d'usage dans le cadre de la politique de la ville. Ils ont vocation à participer pleinement à la gouvernance des contrats de ville en étant partie prenante de la démarche contractuelle, à chacune de ses étapes (élaboration, mise en œuvre, suivi, puis évaluation), et sur l'ensemble de ses volets, y compris en matière de renouvellement urbain. Ce sont par ailleurs des structures indépendantes du pouvoir politique. **Les principes généraux qui guident l'action des Conseils citoyens — liberté, égalité, fraternité, laïcité et neutralité — sont inscrits dans cette loi.**

Un Conseil citoyen est mis en place dans chaque quartier prioritaire de la politique de la ville sur la base d'un diagnostic des pratiques et des initiatives participatives et doit élaborer un règlement intérieur ou une charte, s'inscrivant dans le cadre fixé par le contrat de ville et précisant son rôle ainsi que ses modalités d'organisation et de fonctionnement.

¹⁴ Extraits de *Expression et participation des usagers dans les établissements relevant du secteur de l'inclusion sociale*, publié par l'ANESM (Agence Nationale de l'Évaluation et de la Qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux).

Le Conseil citoyen est composé, d'une part, d'habitants tirés au sort dans le respect de la parité entre les femmes et les hommes et, d'autre part, de représentants des associations et acteurs locaux. La recommandation est que le conseil se compose de 15 à 50 membres.

La réussite des initiatives visant à favoriser la participation et la citoyenneté des habitants est notamment liée à une question d'échelle : la mobilisation des habitants dans les Conseils citoyens et la mobilisation des administrations dépend de la taille et du nombre de quartiers situés en QPV. D'après les auditions, il apparaît que dans les QPV situés dans des départements majoritairement ruraux, le repérage et la mise en œuvre d'actions spécifiques par les pouvoirs publics, que ce soit l'État ou les collectivités territoriales, est moins évident.

À noter que dans le cadre des actions en lien avec la politique de la ville, et plus largement dans le présent rapport du CESER, la notion de citoyenneté est comprise au sens large. En effet, juridiquement, la citoyenneté peut être définie comme la jouissance des droits civiques attachés à la nationalité et dans ce sens, le citoyen est celui qui, « appartenant à la « cité », dispose de droits (droit de vote, d'éligibilité, d'accès à la fonction publique...), est soumis à des devoirs et doit respecter les lois. Cependant, si la définition de la citoyenneté est étroitement liée à celle de la nationalité et originellement à la démocratie, elle s'étend au-delà de la nationalité, de la participation politique et de l'obéissance à la loi : les étrangers résidant par exemple en France bénéficient des mêmes droits économiques et sociaux que les nationaux, ainsi que des mêmes libertés fondamentales, et se doivent aussi d'obéir à la loi. Il est possible de considérer la notion de citoyenneté dans sa dimension plus universelle.

Pour le CESER, il est important de favoriser la capacité d'agir des habitants en favorisant la codécision avec les habitants des QPV.

Cela permet que les décisions s'appuient sur les connaissances et les usages qu'ont les habitants de leur quartier. Pour le CESER, cette connaissance des besoins est primordiale pour proposer des solutions adaptées. Il rejoint en cela les analyses développées lors des différentes tables rondes, notamment par Madame OPPILLIART, Sous-Préfète à la Ville, qui faisait état du fait que les pouvoirs publics avaient généralement une connaissance trop imprécise de la situation vécue par les habitants dans les quartiers.

Favoriser la codécision, cela peut passer par le fait d'assortir ces espaces de débats que sont les Conseils citoyens avec des moyens concrets, tels que les budgets participatifs.

Le budget participatif est un processus de démocratie participative dans lequel des citoyens peuvent affecter une partie du budget de leur collectivité territoriale, généralement à des projets d'investissement. C'est une modalité qui est de plus en plus utilisée par les collectivités territoriales, notamment la Région Occitanie.

Une expérimentation de budgets participatifs est actuellement en cours à Toulouse, dans les QPV, mais sans lien avec les Conseils citoyens. Le budget participatif est lancé à titre expérimental dans les 16 quartiers prioritaires de Toulouse. 154 idées ont été proposées par les habitants dans chacun d'eux et après étude de faisabilité, 96 ont été présentés et, à l'issue de ces premières étapes, 30 idées ont été retenues et soumises au vote des Toulousains via une plateforme numérique.

Plus largement, plus que l'idée d'un budget participatif attribué à chaque Conseil citoyen, le CESER encourage les collectivités territoriales à une réflexion pour imaginer des modalités d'accompagnement de ces Conseils citoyens pour que leurs propositions puissent être traduites en décisions par la collectivité.

5. La question de l'évaluation des politiques publiques

L'évaluation est un enjeu important et récurrent dans la politique de la ville. Depuis une quinzaine d'années, elle a fait l'objet de nombreux rapports questionnant son utilité et mettant en avant les difficultés à mesurer ses impacts.

Avec les contrats de ville de 2000, l'évaluation est apparue comme un enjeu à part entière dans la mise en œuvre des dispositifs. Pour autant elle n'a pas toujours été conduite de manière satisfaisante. Rarement concomitante à l'action, elle a souvent été menée in fine sans permettre de réinterroger de manière suffisante l'action.

Mais les différentes évaluations nationales ou locales se heurtent à des difficultés :

- Comment évaluer les effets d'une politique publique à l'échelle infra-communale ? Les indicateurs de contexte n'existent pas ou ne sont pas forcément pertinents à l'échelle du quartier.
- Comment faire la part entre le contexte socio-économique global et l'accroissement ou l'amélioration des difficultés des territoires ?
- Comment isoler les effets de la politique de la ville, au regard des divers dispositifs existants (droit commun, dispositifs spécifiques, etc.) ?
- Comment mobiliser et former les professionnels à la question de l'évaluation et du suivi continu des actions et du dispositif ?

Le CESER juge essentiel d'évaluer l'impact des aides publiques, et notamment des subventions attribuées. Cette position est à mettre en regard des remontées faites par les acteurs associatifs auditionnés.

Les administrations censées effectuer ces évaluations manquent de moyens pour cela, les acteurs associatifs se retrouvant donc souvent à devoir réaliser des auto-évaluations. Ils ont à cet égard fait part de leurs difficultés liées à la complexité des dossiers et au fait qu'ils devaient consacrer un temps très important à ces aspects, au détriment de l'action de terrain.

Par ailleurs, **s'il est aisé de mesurer la réalisation des programmes et dispositifs, il est plus délicat de quantifier les impacts à court terme et à moyen terme. Les dispositifs changent régulièrement, les objectifs ne sont pas toujours formulés de manière opérationnelle et il est donc difficile de les décliner en indicateurs. De plus, les objectifs doivent être atteints dans des délais très courts, alors que les actions menées visent la structure sociale du territoire.**

Pour le CESER, l'évaluation est un enjeu essentiel dans la relation entre acteurs, à condition qu'elle s'inscrive dans le cadre d'un processus et soit l'occasion d'une discussion, entre les différents acteurs, sur le sens et les enjeux des interventions mises en place et subventionnées. C'est de cette discussion, qui permet de sortir d'une vision unilatérale des questions que doivent émerger des critères et des indicateurs qualitatifs et dynamiques permettant d'objectiver les actions et ainsi de procéder à une évaluation pertinente.

Le CESER serait favorable à l'établissement par les autorités publiques d'un référentiel d'évaluation partagé qui faciliterait la tâche des acteurs associatifs.

Pour le CESER, il ne s'agit pas de s'inscrire dans une démarche de suspicion mais bien de chercher à connaître l'impact réel des moyens attribués par les pouvoirs publics, dans un objectif de mise en cohérence des actions. Le CESER est favorable à une évaluation qualitative dont les critères pourraient être co-construits entre collectivités territoriales et acteurs qui bénéficient des subventions.

Par ailleurs, pour le CESER, il est essentiel que les indicateurs établis pour l'évaluation des politiques publiques comprenant des interventions sur les QPV soient des indicateurs pensés

comme dynamiques, prenant en compte la notion de flux qui caractérise ces territoires. Les QPV étant par définition des territoires ayant une fonction de « sas », l'impact des interventions qui y sont menées ne peuvent pas être statiques. L'outil « Mobiliscope » qui a été présenté par Madame Julie VALLÉE lors d'une audition menée dans le cadre de ce travail, semble au CESER particulièrement pertinent pour appréhender la réalité de ces quartiers dans leur dimension dynamique. Il s'agit d'un outil de géovisualisation qui, partant du fait que les villes ne sont pas figées, que les quartiers et leur composition sociale changent au rythme des déplacements quotidiens des populations, donne à voir l'évolution de la population présente et de la mixité sociale des villes au cours des 24 heures de la journée.

6. La lutte contre la délinquance et le risque de radicalisation¹⁵

Les rapports annuels de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) dressent un portrait contrasté de la situation en matière de sécurité et de tranquillité publiques dans les quartiers de la politique de la ville. Bien que le taux de délinquance générale, qui ne rend compte que des faits de délinquance constatés par les forces de l'ordre, soit plutôt contenu, les enquêtes de victimation démontrent que le sentiment d'insécurité est plus prégnant parmi les habitants des quartiers de la politique de la ville que sur le reste du territoire.

Ainsi, les questions de sécurité dans les quartiers de la politique de la ville sont une préoccupation majeure des habitants. Sur ces territoires, les risques d'exclusion sociale et le sentiment d'abandon ressentis par une partie de la population, notamment les plus jeunes, constituent des facteurs facilitant le passage vers la délinquance.

C'est au nom du principe selon lequel la sécurité constitue un droit fondamental pour l'ensemble des citoyens que les pouvoirs publics interviennent en la matière, à la fois pour combattre la délinquance sous toutes ses formes et pour prévenir celle-ci.

Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) apporte sa contribution à l'animation des politiques de prévention de la délinquance à travers la mise en œuvre de programmes de cohésion sociale, urbaine et économique. Depuis 2006, le Secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance (SGCIPD) élabore la stratégie nationale de prévention de la délinquance (SNDP). Il veille à sa mise en œuvre sur les territoires et coordonne les actions des différents ministères dans ce domaine. Il a également vocation à financer, via le Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) créé en 2013, « la réalisation d'actions dans le cadre des plans de prévention de la délinquance et dans le cadre de la contractualisation mise en œuvre entre l'État et les collectivités territoriales en matière de politique de la ville ». En 2015, le FIPD a été doté de 52,9 millions d'euros destinés à financer les axes prioritaires d'intervention définis dans la SNDP (2013-2017) :

- la prévention de la radicalisation,
- un programme d'actions à l'intention des jeunes exposés à la délinquance,
- un programme d'actions visant à améliorer la prévention des violences faites aux femmes, des violences intrafamiliales et l'aide aux victimes,
- et un programme d'actions destinées à l'amélioration de la tranquillité publique.

Sur la question de la sécurité et des risques de radicalisation, une des idées importantes qui a émergé de la table ronde consacrée au sujet est le fait que lorsque les espaces publics sont désertés par la puissance publique, ils sont investis par d'autres (réseaux religieux, économie parallèle, etc.).

Le CESER estime indispensable la présence de l'action publique dans les quartiers, afin que les habitants puissent y trouver des interlocuteurs au quotidien.

¹⁵ Cf. les développements consacrés à ce thème dans la partie 1 du présent projet d'Avis, p 22

C. REMARQUES SUR DES ASPECTS MÉTHODOLOGIQUES SPÉCIFIQUES

1. Une logique générale qui caractérise les rapports des institutionnels avec les acteurs de terrain ne favorise pas l'amorçage de nouveaux projets ou l'émergence de nouveaux acteurs.

Pour qu'émergent des projets nouveaux, il est nécessaire qu'il y ait un substrat sur lequel s'appuyer. La réflexion du CESER, issue des auditions réalisées, a mis en évidence une difficulté de ce point de vue. Le contexte institutionnel, avec notamment les réformes et le désengagement des pouvoirs publics en termes de présence et de soutien aux associations, crée un vide qui déstabilise les acteurs en présence et empêche l'émergence de nouvelles énergies.

Le cloisonnement des actions tend à empêcher en outre qu'une réelle transversalité, fondée sur le partage des diagnostics, se mette en place.

Le cloisonnement des actions risque en outre d'être renforcé par la réforme des services de l'État en cours, qui impacte les Directions Départementales de la Cohésion Sociale (DDCS) et les Directions Régionales de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DRJSCS). En effet, une circulaire du 12 juin 2019 prévoit la création d'un « Service public de l'insertion », regroupant une partie de la DIRECCTE (Directions Régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi) et de la DRJSCS, qui sera en charge des questions d'hébergement d'urgence, de logement, d'accueil des migrants, de politique de la ville, et de lutte contre la pauvreté.

Les missions Sport, Jeunesse, Éducation populaire et Vie associative seront quant à elles rapprochées de l'Éducation Nationale.

Cette réorganisation risque d'empêcher des transversalités entre différents secteurs et témoignent d'une vision qui ne lie les questions d'insertion qu'à l'emploi.

Or, pour le CESER, et les auditions l'ont démontré, d'autres vecteurs, tels que le sport ou la culture sont mobilisables et obtiennent des résultats très intéressants, notamment auprès des personnes les plus en difficulté et les habitants des QPV.

2. Une intervention individualisante et normative

L'audition de Bruno CARLON, sociologue auditionné dans le cadre de la réflexion du CESER, nous a appris que le mode d'intervention sur les quartiers populaires, était majoritairement individualisant et normatif et qu'il reposait sur le présupposé déficitaire des capacités des individus et des groupes, il est entraînée vers un fonctionnement sur un mode plutôt défensif.

Bien que les services publics et les associations soient des supports d'intégration et de sociabilité, cette posture normative entraîne les organisations à se replier sur leurs pratiques, effet majoré par le cloisonnement institutionnel et des logiques parfois contradictoires qui forment un système peu structuré déstabilisant les habitants et les professionnels eux-mêmes.

Ces derniers expriment un découragement dans les actions conduites, avec une revendication légitime mais décontextualisée des principes républicains, édictant des normes en direction de populations qui n'ont pas les codes pour les intérioriser, et empêchant l'expression des désaccords et la construction des relations sociales.

Ce traitement normatif individualisant se fonde sur l'hypothèse que les habitants sont responsables des problèmes sociaux, des conflits, des tensions. Ainsi se construisent une logique et une hiérarchisation méritocratiques parmi les usagers pour lesquels les professionnels pensent pouvoir enrayer la spirale de l'exclusion. Ces effets d'éviction des publics aux situations les plus complexes se retrouvent dans tous les domaines (emploi, animation, jeunesse,...) et mettent les professionnels eux-mêmes en difficulté.

Des ressources existent sur les quartiers populaires, qui sont peu encouragées et rarement

sollicitées. Des initiatives positives telles que les médiations parents/écoles, le soutien à la création d'entreprises, l'accompagnement des projets des jeunes, la création artistique, les performances sportives, les expérimentations d'actions collectives soutenues et encadrées par des professionnels ou par les habitants eux-mêmes, peuvent donner lieu à la mobilisation de parents, d'habitants, de jeunes.

Chaque fois qu'on leur permet de prendre la parole, de se construire un point de vue, chaque fois que l'on sollicite les intelligences et les relations constructives dans une véritable réciprocité, les habitants témoignent de leurs ressources, de leur perspicacité et de leur solidarité.

L'intervention sur les quartiers repose sur la juxtaposition de politiques contractuelles sous forme de dispositifs transversaux qui, de fait, reproduisent la plupart du temps une approche sectorielle. Cette segmentation des politiques publiques empêche une approche globale du développement territorial et son inscription dans un ensemble urbain plus large, la commune ou l'agglomération. Elle bute en effet sur plusieurs obstacles :

- La difficulté à articuler développement territorial et politiques de solidarité,
- Une vision homogène des territoires urbains, qui ne prend pas en compte la réalité des quartiers populaires et qui met en échec le principe de réduction des écarts,
- Le cloisonnement des politiques sectorielles, qui rend difficiles les négociations entre institutions autour d'un projet partagé,
- Une politique descendante qui n'active ni la capacité d'initiative collective des habitants, ni l'émancipation des individus,
- Les rapports de pouvoir et les rivalités politiques, là où pourtant l'intérêt général, l'utilité sociale et la solidarité devraient tenir lieu de ligne de conduite collective.

En outre, le caractère interministériel des interventions regroupées dans le cadre de la politique de la ville est confronté à la difficulté d'articuler les différentes politiques. Celles-ci s'inscrivent souvent dans un rapport de force qui est dominé par les politiques sécuritaires.

Le modèle actuel d'intervention n'a pas non plus un effet d'entraînement significatif sur la mobilisation des services de droit commun.

Aujourd'hui, la modernisation de l'action de l'État et des Collectivités territoriales se déploie dans une logique d'efficience et de rationalisation financière des actions, de sorte que la gouvernance se cantonne à une vision corrective et compensatrice.

3. L'invisibilisation de certaines zones du territoire du fait qu'elles n'entrent dans aucune « case »

Lorsqu'une loi définit un zonage qui permet de catégoriser le territoire, elle établit des critères qui conditionnent l'entrée ou non dans un dispositif : il y a alors, par définition, des territoires qui ne s'inscrivent pas dans ce zonage. Comme toute politique qui vise à identifier et à classer les territoires, la politique de la ville n'échappe pas à cet effet. La loi Lamy de 2014¹⁶, qui a établi de nouveaux critères pour répertorier les territoires qui devaient « bénéficier » des dispositifs spécifiques de la politique de la ville, a vu certains territoires « entrer » dans la catégorie des QPV et d'autres en « sortir ».

Pour le CESER, ce qui est source d'inquiétudes, c'est que de ce fait, ces mécanismes généraux et la loi de 2014 en particulier, ont contribué à « invisibiliser », à « sortir des radars » des territoires, qui sont pourtant aussi des poches de pauvreté, des zones en difficulté, mais qui ne bénéficient pas des dispositifs créés. C'est le cas d'une partie des territoires anciennement Contrats Urbains de

¹⁶ Cette loi est présentée en détail dans la première partie de l'Avis, page 10.

Cohésion Sociale (CUCS) qui sont « sortis » avec la loi Lamy, mais aussi de territoires qui, bien que présentant une proportion importante d'habitants en situation de pauvreté, ne sont pas suffisamment denses pour entrer dans le dispositif.

Il ne s'agit pas pour le CESER de critiquer le zonage ni les critères établis par la loi mais bien d'alerter sur l'existence de parties du territoire qui ne sont pas repérées comme en difficulté et dont la dégradation fait courir un risque pour la société.

D'autant qu'il existe un effet « cluster » qui fait que lorsqu'un territoire correspond à des critères, est donc « repéré » comme devant être soutenu, cela lui ouvre l'accès à plusieurs dispositifs différents. A contrario, les territoires invisibilisés le sont souvent pour tous les dispositifs.

Ce phénomène d'invisibilisation peut également être à l'œuvre dans des QPV « isolés », parce que situés dans des départements à dominante rurale (exemple de Cahors). La logique de l'administration étant l'efficacité, il peut pour les administrations de ces territoires paraître trop « coûteux » ou pas assez « rentable » de mettre en place les moyens du déploiement des dispositifs de la politique de la ville.

4. La logique de communication, basée sur des « effets d'annonce » qui créent un empilement de dispositifs et un manque de lisibilité, d'où découle une logique de non consommation de crédits

La surabondance de dispositifs n'est pas nouvelle et ne s'applique pas qu'à la politique de la ville.

Ce qui pose surtout problème, c'est que les dispositifs changent très souvent, ils sont très régulièrement remplacés par d'autres, avant d'avoir pu donner des résultats, d'avoir pu être évalués. C'est là que se situe le problème plutôt que dans la question d'une surabondance.

La dimension « effet d'annonce » de nouveaux dispositifs qui est une réalité de plus en plus prégnante a plusieurs conséquences :

- cela entraîne, de fait, un empilement des dispositifs et ne favorise donc pas la lisibilité de l'ensemble,
- cela ne permet pas à un dispositif de s'inscrire dans le temps long, dans une certaine pérennité, de se mettre en place et de donner des résultats,
- de nouveaux dispositifs sans cesse créés ne facilitent pas leur appropriation,
- cela conduit chaque échelon à vouloir créer son propre dispositif alors que le besoin de transversalité a été souligné par de nombreux acteurs auditionnés.

Pour le CESER, il serait plus pertinent de faire émerger les réponses du terrain, dans une co-construction avec les acteurs institutionnels, afin qu'elles correspondent aux besoins.

Il serait également judicieux de prévoir un espace d'organisation de la transversalité, qui passerait par une certaine pérennité, stabilité des agents présents et la possibilité d'avoir des politiques de plus en plus ascendantes. Cela suppose de former les habitants mais aussi les agents à ces nouvelles méthodes, afin qu'ils appréhendent les choses d'une manière différente.

Même s'il est cependant nécessaire de tempérer cette idée selon laquelle tout serait mieux au niveau local, au niveau du terrain. Il est aussi très important d'avoir des référentiels globaux communs (culturels, philosophiques, etc.)

Quoi qu'il en soit, ce qui ressort de nombreuses auditions, c'est qu'il faut cesser de penser pour les autres (habitants des QPV ou autres) mais s'attacher à penser avec eux.

5. La relation avec le tissu associatif

5.1 Un phénomène d'épuisement multifactoriel

Ce qui est beaucoup ressorti des auditions, c'est une situation d'épuisement des associations. Cela semble lié au fait que les associations, dont les moyens sont en baisse, tendent à n'être en capacité que de gérer l'urgence, sans pouvoir s'inscrire dans des projets de plus long terme. Elles passent plus de temps à argumenter pour avoir des subventions, au coup par coup, qu'à pouvoir mener des actions concrètes sur le terrain.

Parmi les constats relevés lors des auditions :

- la hausse du niveau d'expertise nécessaire pour remplir les dossiers de demande de subventions et le temps nécessaire à y consacrer ; en outre, toutes les structures n'ont pas accès à l'information sur les dispositifs existants,
- la question des échelles : les petites structures rencontrent des difficultés pour se pérenniser,
- la question de l'antériorité : les dispositifs actuels tendent à profiter plutôt à des associations qui ont un historique qu'à des structures émergentes.

On peut identifier différents types d'associations parmi celles présentes dans les QPV : certaines sont anciennes, reconnues, en position de « notables » et des associations plus récentes, qui insistent sur la dimension pragmatique de l'action, le lien avec le terrain. Dans ce contexte, les petites associations, récemment créées, ne tiennent pas le coup et disparaissent rapidement. Les salariés des associations travaillent souvent plus que ce pour quoi ils sont rémunérés, les tâches administratives prenant de plus en plus de temps. En outre, les associations font face à un problème d'ingénierie, à la fois administrative et technique.

Pour le CESER, cet état d'épuisement constitue un problème réel, car le rôle joué par les structures organisées que sont les associations est essentiel pour créer du lien social et favoriser la cohésion sociale. Il est souvent dit que les associations sont les derniers remparts de la République : la culture notamment est un moyen d'expression et de création, mais c'est aussi un art de vivre, des coutumes, une organisation sociale, qui favorise le lien social.

Il serait pertinent de s'interroger sur la manière d'assurer un renouvellement de la dynamique du monde associatif.

Pour cela, la demande est exprimée par les associations de pouvoir être évaluées de manière qualitative plutôt que quantitative. Elles regrettent le manque de travail en commun avec les pouvoirs publics, le fait qu'il existe deux logiques différentes qui peinent à se rejoindre et à se comprendre.

Pour le CESER, il serait essentiel que dans les différentes administrations, les associations puissent trouver un agent référent, formé aux spécificités des associations pour pouvoir répondre à leurs questions, assurer un rôle de conseil et orienter vers les structures en capacité de les informer et de les accompagner.

5.2 L'appel à projet comme forme principale de financement des associations

Le mode principal de financement des associations par les pouvoirs publics, notamment les collectivités territoriales, est aujourd'hui celui de l'appel à projet.

Les différentes tables rondes, au cours desquelles ont été entendus les acteurs associatifs, ont permis au CESER de prendre la mesure d'un certain nombre de difficultés liées à ce mode de financement :

- Tout d'abord, la mise en concurrence des associations entre elles, alors que l'intérêt général nécessiterait plutôt une coopération entre associations,
- Le fait que ce mode de financement tend à empêcher les associations d'inscrire leurs actions dans le moyen et long terme, de prendre le temps de la réflexion,
- Le fait que ce mode de financement tend à favoriser les associations les plus importantes et les plus structurées, empêchant l'émergence de projets nouveaux,
- Le fait que les appels à projet ne tiennent pas compte de la part salariale nécessaire à la réalisation des actions tend à fragiliser les structures,
- Le manque de pérennité des actions, avec des appels à projet différents auxquels il faut répondre tous les ans,
- Paradoxalement, des appels à projets qui finalement tendent à financer chaque année les mêmes projets.

Le CESER suggère plusieurs pistes :

- En premier lieu, généraliser des conventions pluriannuelles d'objectifs, qui permettraient une certaine pérennité dans les associations, en particulier des postes de salariés. Ce format de subventions est indispensable pour permettre la structuration du modèle associatif,
- Parallèlement, la création d'appels à projet pluriannuels (3 ans), avec une évaluation à terme, laissant ainsi le temps aux projets de se déployer et aux résultats d'émerger.

Etant donné l'importance du contexte local, le CESER juge nécessaire de réfléchir à la pertinence de maintenir un modèle unique quels que soient les territoires.

5.3 Une période de crise et de mutations pour les associations

Le CESER fait le constat que le monde associatif vit actuellement une période de crise et de mutations importantes (fragilisation, notamment en lien avec la suppression des emplois aidés). Il doit chercher à diversifier ses modes de financements et à repenser son modèle économique. Pour le CESER, la puissance publique doit continuer à jouer un rôle central dans le financement des associations.

Aux côtés des financements publics, le mécénat peut être une piste à envisager : à titre d'exemple, la Croix Rouge a un partenariat avec la Fondation Orange, dans le cadre duquel cette dernière met à disposition des salariés en fin de carrière, qui mettent leurs compétences au service d'un projet associatif.

Il faut considérer cependant qu'alors que les subventions publiques mettent en jeu des choix politiques, des choix de société pris par les pouvoirs publics, le mécénat peut conduire à transférer ces choix vers le privé, ce qui pose la question de l'indépendance de ceux qui les reçoivent.

Quoi qu'il en soit, **les institutions publiques ont un rôle essentiel à jouer dans cette période, celle de l'accompagnement de ces structures dans cette transition.**

Dans ce cadre notamment, les collectivités territoriales, et spécifiquement la Région, doivent continuer à soutenir le développement de formations à destination des bénévoles, notamment à la laïcité, quels que soient les secteurs d'intervention.

Par ailleurs, le CESER a constaté une modification des modes d'action, pouvant aller jusqu'à l'émergence d'**initiatives informelles** qui se créent dans certains quartiers, émergeant d'une action des habitants (exemple des Voisinades dans le quartier des Mazades à Toulouse). Elles témoignent d'une recherche de réappropriation des zones jusque-là abandonnées, en se fondant sur l'entraide et la solidarité entre habitants d'un même quartier. Ce sont par définition des structures plus

fragiles mais aussi plus souples. La question qui pourrait émerger est : quelles relations ce type de collectif pourrait-il avoir avec les pouvoirs publics ?

6. La logique sous-tendant l'action de la Région

Concernant spécifiquement la **Région**, l'audition de Madame BRUTUS, Vice-présidente en charge de l'aménagement du territoire, des TIC et des politiques contractuelles et membre de la Commission « Politique de la ville » à l'occasion de l'examen du Budget Primitif pour 2020, a mis en évidence certaines logiques d'action de la collectivité régionale en la matière :

- Le refus du multi-financement régional : si un projet bénéficie de fonds provenant d'une autre direction de la Région, aucun fonds spécifique « politique de la ville » ne peut être attribué,
- La limitation des aides de la Région dans le cadre de la politique de la ville à des structures implantées dans des QPV et menant des actions à destination des habitants des QPV.

Pour le CESER, ces deux logiques gagneraient à être assouplies. L'objectif doit être de permettre aux habitants des QPV de sortir de leur quartier (et aux habitants d'autres zones de la ville d'aller dans ces quartiers), c'est-à-dire de favoriser la mixité, les échanges pour réduire les processus de stigmatisation et les jugements.

Pour le CESER, ce n'est donc pas tant la localisation de la structure qui compte que les destinataires de l'action et l'objet de l'association. Les actions mises en place ne doivent pas encourager à s'enfermer dans le quartier. C'est bien un enjeu de cohésion sociale globale qui doit sous-tendre les actions menées. La présence d'associations ou d'interventions sociales sur les quartiers participe de la mixité fonctionnelle soulignée plus haut comme nécessaire pour constituer des villes inclusives.

Concernant le multi-financement, cela semble entrer en contradiction avec l'analyse qu'a pu faire le CESER de la nature même de la politique de la ville, qui est constituée de dispositifs exorbitants du droit commun venant compléter les dispositifs de droit commun.

PRÉCONISATIONS

A l'issue de sa réflexion, le CESER a souhaité formuler des préconisations à l'attention des acteurs publics qui mettent en œuvre les politiques en direction des quartiers en difficulté des territoires d'Occitanie.

En préalable, il veut insister sur l'importance que revêtent les sujets abordés tout au long de ce rapport pour la cohésion sociale et pour le respect du pacte républicain.

Le CESER a pu mesurer combien ces processus de repli et d'isolement touchent des populations très diverses, qui se rejoignent dans un sentiment d'abandon, de mise à l'écart, de la part du reste de la société. Les inégalités entre citoyens que ces processus créent, mettent à mal la confiance envers le reste de la société et spécifiquement les institutions.

Il est urgent que ces institutions mesurent les risques et décident de réoccuper les espaces déserts de la République, en stoppant le désengagement qui est à l'œuvre et en réinvestissant ces zones.

Car les espaces laissés vides par les services publics sont propices au renforcement de la précarité économique, au développement des économies parallèles et au repli culturel, et que pour le CESER, il est inconcevable de ne pas prendre ses responsabilités dans ce contexte.

Les politiques de la ville ont beaucoup fonctionné avec des financements dédiés, qui relèvent d'un principe de levier ou de discrimination positive.

Le CESER, comme d'autres acteurs, estime que dans l'idéal, il serait préférable que ces quartiers puissent disposer de financements s'inscrivant dans le cadre du droit commun. Aujourd'hui, c'est une politique qui prévoit des dispositifs spécifiques en plus du droit commun.

Travailler sur les quartiers populaires oblige à s'interroger sur la manière dont s'organise plus largement la ville. Les processus de ségrégation organisent l'espace urbain, y ont une fonction, les quartiers populaires sont simplement l'archétype de processus qui sont à l'œuvre ailleurs.

Les acteurs de la politique de la ville, préfets, élus, sont parfaitement conscients de ces processus ségrégatifs mais il est compliqué d'agir dessus. C'est donc bien la question de la capacité de la société à se penser selon une autre logique qui se pose, c'est-à-dire non plus selon une logique de fragmentation mais bien une logique de vivre-ensemble.

LES PRÉCONISATIONS DU CESER S'ORGANISENT AUTOUR DE 4 GRANDS THÈMES

- 1. Développer et pérenniser l'action publique dans les quartiers en difficulté**
- 2. Contribuer à changer l'image des quartiers et, au-delà de penser, « panser » la ville en tenant compte des usages**
- 3. Déployer la capacité citoyenne et promouvoir la participation des habitants**
- 4. Protéger le tissu associatif et encourager l'action de ses acteurs**

**PRÉCONISATION 1 :
DÉVELOPPER ET PÉRENNISER L'ACTION PUBLIQUE DANS LES QUARTIERS EN DIFFICULTÉ**

RAPPROCHER LES CITOYENS DES SERVICES PUBLICS

Le CESER a décrit à plusieurs reprises dans le présent rapport les effets délétères pour la cohésion sociale de la désertification globale des services publics sur l'ensemble des territoires, particulièrement ceux qui sont en souffrance. Si les territoires ruraux sont souvent pointés par ce constat, les quartiers, qu'ils soient ou pas en QPV, sont tout autant des « parents pauvres » en matière de présence des services publics.

Les territoires sont inégaux en termes de présence des services publics et cela crée une iniquité d'autant plus grande que ceux qui sont le plus abandonnés accueillent les populations qui réclament le plus d'attention de la part des autorités publiques. De fait, ce sont ces lieux qui regroupent les populations les plus précaires, les moins équipées, aux difficultés sociales, linguistiques et culturelles les plus délicates. Pour ces populations, plus encore que pour d'autres, les solutions numériques ne sauraient être une réponse à leurs préoccupations et une facilitation à leur intégration.

Le CESER estime indispensable une réelle présence des services publics dans ces territoires. Or, on peut s'interroger sur la réforme de l'organisation territoriale de l'État qui tend à transférer aux collectivités territoriales, voire au secteur privé une partie de ses missions et de leur en faire supporter l'essentiel des coûts.

À titre d'exemple, notre rapport souligne la présence indispensable de services sociaux, d'antennes de police ou de gendarmerie dans certains quartiers dits « sensibles ». Or nous ne pouvons que constater, comme le montrent les exemples de quartiers comme Les Izards à Toulouse ou la Mosson à Montpellier que les horaires d'accueil de la police (lundi au vendredi et pas le soir ni le week-end) ne correspondent pas aux besoins de ces lieux et de leurs populations comme de celles qui les traversent.

Le CESER regrette vivement l'abandon de l'État en matière de service public, tout particulièrement dans les quartiers qui sont l'objet de son Avis, et lui demande d'y retrouver toute sa place.

Dans ce cadre, le CESER demande que les implantations de services publics dans ce type de quartiers, au premier rang desquels les services sociaux, services de police et de gendarmerie, soient augmentées, et leurs conditions de fonctionnement revues.

Dans ce contexte, la création des Maisons France Services (MFS) ou tout autre moyen mis à disposition des populations, tels les bus de service public, ne sont pour l'essentiel que des palliatifs. En témoigne le fait qu'ils soient implantés sur des localités où, dans le même temps, l'Etat supprime ses propres implantations. En témoigne tout autant l'étendue des connaissances qui sont demandées aux agents des MFS qui, à l'évidence (étant donné l'étendue des démarches proposées dans le « bouquet de services » des MFS), ne pourront pas répondre aux attentes des usagers. En témoigne enfin la grande limite des moyens mis en œuvre par l'Etat qui, de fait, laisse aux autres opérateurs, au premier rang desquels les collectivités territoriales, l'essentiel du poids financier de ces lieux de premier accueil de tant de services aux populations.

MENER DES ACTIONS DE PROMOTION DE LA LAÏCITÉ ET D'ÉDUCATION AUX MÉDIAS ET AUX RÉSEAUX SOCIAUX DANS LES LYCÉES POUR FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DU SENS CRITIQUE

L'existence de représentations sociales négatives avec lesquelles les jeunes issus des quartiers politique de la ville doivent composer dans leur construction identitaire les rend particulièrement vulnérables à des discours qui peuvent prôner une radicalisation.

Prévenir la constitution d'idées radicales est un défi de la citoyenneté. Il faut valoriser le développement de la pensée, y compris politique, tout en favorisant la tolérance de l'autre. Il est essentiel que les jeunes (notamment) comprennent que deux personnes dont les idées s'opposent ne sont pas en guerre. Là encore, la notion de laïcité est pertinente pour favoriser le dialogue et la compréhension.

Pour le CESER, sur le modèle du contenu de la formation « Valeurs de la République et laïcité », mise en œuvre par le CGET à l'attention des professionnels et bénévoles associatifs, il serait pertinent que des éléments de clarification de cette notion puissent être intégrés à d'autres types de formation, notamment au sein des établissements scolaires.

Il semble que cette formation, qui avait vu le jour à la suite de la vague d'attentats qu'avait connu la France, soit moins perçue comme nécessaire aujourd'hui. Pour le CESER, il est indispensable qu'elle continue à être proposée, afin que la notion de laïcité soit bien comprise et perçue comme un levier pour construire le vivre-ensemble et favoriser le dialogue. L'absence de cadre tend à créer des situations de conflictualité : une telle formation, dont le format est peut-être à adapter pour être plus efficient, permet de résorber ces difficultés, en posant un cadre précis.

Pour le CESER, il est par ailleurs essentiel que la Région, en lien avec l'Éducation Nationale, s'attache à construire des modules d'éducation aux médias et aux réseaux sociaux qui permettent aux lycéens de développer leur sens critique et d'acquérir des clés de compréhension des discours médiatiques.

C'est une action de prévention indispensable pour limiter les risques de radicalisation, de développer le sens critique et transmettre les valeurs de laïcité.

Le CESER rappelle ses propositions formulées en octobre 2013 : de mettre en place une formation supérieure à la laïcité avec délivrance du diplôme, habilitée par l'État en accord avec les universités, et destinée aux cadres de l'État, des collectivités, aux DRH, aux syndicalistes, responsables d'associations... responsables religieux. Cette formation pourrait être prise en compte au titre de la formation continue.

RECONNAÎTRE LES COMPÉTENCES ACQUISES TOUT AU LONG DU PARCOURS DE VIE

Les habitants des quartiers en difficulté ont des parcours de vie souvent non linéaires et parfois chaotiques, mais toute trajectoire de vie permet d'acquérir des compétences qui doivent pouvoir être reconnues et complétées par des modules de formation sur mesure qui favorisent l'insertion professionnelle.

L'éducation est un enjeu majeur pour ces quartiers : l'école doit être autre chose qu'un lieu de regroupement et d'entre soi. Il est essentiel d'aider ces jeunes à développer une capacité à se projeter.

Il y a un enjeu essentiel à permettre à ces habitants à se sentir autorisés à accéder à une formation, à sortir de leur quartier.

En lien avec les autres acteurs de l'insertion professionnelle, le CESER encourage la Région à mettre en œuvre et soutenir financièrement la mise en place de formations à la carte, individualisées, y compris des formations courtes, qui pourraient permettre aux personnes, notamment celles des quartiers en difficulté, de compléter leurs connaissances et ainsi renforcer leur socle de compétences.

L'APPRENTISSAGE COMME VOIE PRIVILÉGIÉE VERS L'INSERTION PROFESSIONNELLE

Les jeunes vivant dans les QPV doivent avoir les mêmes chances que les autres, notamment celles de faire des études. L'apprentissage est une solution pour tous les publics et pas seulement pour les habitants des QPV. Elle peut mener à des emplois très divers dont des formations supérieures. Cette préconisation du CESER ne signifie pas que l'on considère que la voie de l'apprentissage est la seule à laquelle ces jeunes peuvent prétendre, mais bien une des pistes pour favoriser l'insertion professionnelle qui est un enjeu essentiel dans les QPV, car le taux de chômage des jeunes dans ces territoires est particulièrement alarmant.

Il est nécessaire d'améliorer l'implication des acteurs de la formation professionnelle et du médico-social, pour qu'ils apportent leurs expertises et leurs savoir-faire dans l'accompagnement des publics fragiles, afin de favoriser l'accès des jeunes des quartiers en difficulté à l'apprentissage,

En ce qui concerne plus précisément la formation professionnelle, elle doit également aller vers ce public. Une articulation avec l'Education Nationale est nécessaire, mais cela ne doit pas passer par une relation exclusive. L'opérateur de formation professionnelle doit s'appuyer sur la connaissance des publics et l'expertise des structures déjà en place (Centre sociaux, association de quartiers, point accueil jeunes...)

Le CESER est favorable à la création de plateformes de formations spécifiques, construites et portées par divers opérateurs (Education Nationale, CFAS, Associations, organismes de formation...). Ces plateformes, qui joueraient un rôle de catalyseur, devrait être soutenue par la Région, au-delà de la nouvelle organisation des compétences. Le CFAS pourrait être un opérateur de mise en stage et de formation avec un accompagnement adapté, global et co-porté par tous les opérateurs, grâce au dispositif de Prépa-Apprentissage.

ENCOURAGER LES UNIVERSITÉS À TRAVAILLER AVEC LES HABITANTS DES QUARTIERS

Les Universités sont des espaces souvent peu fréquentés par les populations des quartiers en difficulté, alors même que, pour certaines d'entre elles, telles que l'Université Paul Valéry à Montpellier, ou Jean Jaurès à Toulouse, elles se situent à proximité ou au cœur de QPV.

Les Universités et les établissements d'enseignement supérieur sont riches d'un tissu associatif qui peut être vecteur de lien avec le territoire, dont le rôle citoyen doit être souligné. Il est nécessaire de le valoriser et de les encourager à mettre en place des partenariats avec des acteurs situés dans ces quartiers.

Le CESER est favorable à ce que les Universités, les établissements d'enseignement supérieur de manière générale, leurs antennes, mettent en œuvre des actions d'information en direction des habitants des quartiers en difficulté. Le CESER préconise la mise en place de journée « Université hors les murs » qui serait l'occasion de transmettre des savoirs, orienter et informer sur les enseignements proposés.

Enfin, les Universités sont des lieux d'apprentissage et de développement de l'esprit critique et, à cet égard, elles ont un rôle à jouer pour favoriser la démocratisation de l'accès aux connaissances. Le numérique est un outil qui peut favoriser cela : les Universités doivent développer des services d'apprentissage numérique ouverts à tous, sur le modèle des MOOC (cours en ligne, gratuits et ouverts à tous).

PRÉCONISATION 2 :
CONTRIBUER À CHANGER L'IMAGE DES QUARTIERS ET, AU-DELÀ DE PENSER, « PANSER » LA VILLE
EN TENANT COMPTE DES USAGES

FAVORISER LA MIXITÉ FONCTIONNELLE DANS LES QPV
ET DANS LES TERRITOIRES EN SOUFFRANCE

La réflexion menée par le CESER lui a permis de comprendre que le manque de mixité sociale qui caractérise souvent les QPV n'est pas le seul fait des questions d'habitat, mais aussi en lien avec un manque de mixité fonctionnelle¹⁷ de ces espaces.

Pour favoriser un développement urbain durable et l'inclusion de ces quartiers dans la ville, il est important qu'ils puissent disposer de services, publics et au public, de commerces, d'équipements culturels et sportifs. Les habitants de ces quartiers doivent pouvoir disposer des mêmes chances d'accès à ces services que le reste de la population.

Pour le CESER, les phénomènes de repli et d'isolement que connaissent ces quartiers ne pourront être résolus que si les pouvoirs publics mettent en œuvre les moyens d'une diversification des fonctions en leur sein, par le maintien des services publics, l'encouragement à l'installation d'entreprises et la constitution de lieux de sociabilité.

Il paraît essentiel au CESER de favoriser également, par l'installation et le maintien d'équipements dans les quartiers en difficulté, la venue des habitants d'autres quartiers dans ces espaces, pour favoriser la mixité, la rencontre et l'échange.

Il est indispensable de créer les conditions pour que ces équipements soient effectivement utilisés, c'est-à-dire que soient financées les charges afférentes à l'organisation des événements (en termes d'accessibilité, de sûreté, de maintenance et d'entretien notamment).

Dans les réponses aux appels à projets sportifs et culturels dans les QPV, les collectivités territoriales doivent être attentives à la prise en compte de ces besoins spécifiques, telle que la sécurité des parkings.

¹⁷ Lire les développements autour de cette notion dans la partie 2, page 37.

Le CESER encourage également à redonner vie aux rez-de-chaussée d'immeubles. Etant donné que les locaux commerciaux, lorsqu'ils ne sont pas loués, ont tendance à être laissés à l'abandon, le CESER est favorable à la mise en place d'une politique tarifaire adaptée pour accueillir des commerces de proximité ou qu'ils puissent être transformés en lieux de vie, culturels, ateliers d'artistes, locaux associatifs ou artisanaux. Il y a un enjeu aujourd'hui à penser des locaux (comme des habitations d'ailleurs) qui soient modulables et à anticiper les évolutions des modes de vie et de consommation.

METTRE EN PLACE UN PARCOURS PATRIMONIAL DANS LES QPV POUR CONTRIBUER À EN CHANGER L'IMAGE

Le CESER a décrit les effets délétères des représentations sociales négatives qui sont véhiculées sur les quartiers en difficulté et, plus largement, sur la pauvreté.

Ces représentations sociales négatives ont des effets psychologiques et sociaux sur les habitants concernés.

Elles ont également des effets sur le reste de la population, qui tend à créer une défiance vis-à-vis des populations concernées, une moindre acceptabilité des aides qui sont accordées à ces territoires et, au final, des tensions qui mettent à mal le vivre-ensemble.

Pour le CESER, il est nécessaire de valoriser le travail de proximité fait sur ces quartiers et de favoriser des processus d'identification positive à des personnes qui œuvrent dans le quartier en faveur du vivre-ensemble ou qui ont connu des parcours d'émancipation individuelle.

Les médias locaux, créés dans plusieurs QPV, jouent un rôle essentiel à cet égard.

La valorisation de ces quartiers peut passer par la mise en lumière des talents présents, notamment dans le domaine culturel ou sportif.

Le CESER est favorable à la mise en place d'actions qui permettrait de créer de la fierté pour leur quartier chez les habitants.

Pour le CESER, il est de la responsabilité de tous les acteurs, en premier lieu l'Etat et les collectivités territoriales, de mettre en place des actions qui permettent de travailler sur l'image des quartiers en difficulté et de leurs habitants en renforçant le sentiment de solidarité entre toutes les catégories de population.

Il préconise la mise en place de parcours patrimoniaux, qui seraient des parcours découverte mettant en valeur les originalités historiques (architecture, jardins) ou contemporaines (street art) d'un quartier et qui pourrait être confiée à une association, via le mode de l'appel à projets.

Cela pourrait porter sur la dimension architecturale des quartiers mais aussi, plus largement, sur leur histoire. Les auditions ont mis en exergue l'enjeu qu'il y avait à favoriser l'appropriation et la création d'une histoire commune.

Pour le CESER, la Région devrait prendre sa part via ses politiques culturelles ou éducatives, sur le modèle de ce qui a pu se faire l'année passée avec la Retirada, autour des processus de décolonisation par exemple.

FAIRE DES QPV DES ZONES D'EXPÉRIMENTATION D'UNE TRANSITION ÉCOLOGIQUE AMBITIEUSE POUR CONTRIBUER À EN CHANGER L'IMAGE

Il est devenu clair pour la plupart des acteurs qu'il est nécessaire de penser aujourd'hui la construction des villes, la réhabilitation des espaces, des logements, de la voirie, en intégrant la question climatique.

Les QPV sont en quelque sorte d'ores et déjà précurseurs en la matière puisque ce sont souvent, c'est le cas à Toulouse notamment, les quartiers qui comptent le plus d'espaces verts.

Concernant l'habitat, il y a une contradiction entre le souhait de prendre en compte les enjeux climatiques et les demandes individuelles (aujourd'hui, tout le monde veut avoir sa climatisation individuelle).

D'autres pays ont des idées qui pourraient nous inspirer : par exemple, en Italie, tous les immeubles sont végétalisés en terrasses, il y a des pignons aveugles qui permettent aux immeubles de capter l'énergie dont ils ont besoin.

Il faut aujourd'hui anticiper les besoins créés par le changement climatique.

Le CESER incite les collectivités territoriales et spécifiquement la Région à faire de ces quartiers ségrégués des zones d'expérimentation d'une transition écologique très ambitieuse. Cela permettrait de modifier l'image de ces quartiers en même temps que celle du territoire sur lequel ils se trouvent. Ces expérimentations doivent se faire avec les populations vivant dans ces quartiers.

Cela permettrait également d'éviter que la réhabilitation des logements et des voiries dans ces quartiers s'accompagnent d'une gentrification de ces quartiers et du fait de repousser les problématiques en périphérie.

**PRÉCONISATION 3 :
DÉPLOYER LA CAPACITÉ CITOYENNE ET PROMOUVOIR LA PARTICIPATION DES HABITANTS**

**FAVORISER LA PARTICIPATION DES CITOYENS AUX DÉCISIONS QUI LES CONCERNENT EN
MULTIPLIANT LES BUDGETS PARTICIPATIFS**

La question de la participation des citoyens aux décisions qui les concernent est au cœur de la politique de la ville depuis les débuts de cette politique.

L'ensemble des auditions a mis en lumière la diversité de ces quartiers, et démontré que, loin des images d'Épinal des grands ensembles urbains, les quartiers connaissent des situations très diverses. La particularité des contextes incite à favoriser l'expérimentation et la différenciation des actions pour imaginer des dispositifs mieux adaptés.

Pour le CESER, donner la possibilité aux citoyens de participer à la construction des actions est indispensable pour qu'ils se sentent impliqués et maîtres de leur destin.

Le CESER encourage à la multiplication des budgets participatifs dans les collectivités, comme vecteur d'une citoyenneté active.

Cela revient seulement à demander un accroissement de la proportion des budgets participatifs dans les budgets. A titre d'exemple, les expérimentations de Toulouse ou du Département du Gers, qui proposent aux habitants d'émettre des idées puis de prioriser les projets, sont des pistes intéressantes. La difficulté repérée sur les expériences menées est que les citoyens ne s'emparent pas nécessairement des possibilités qui leur sont offertes de s'exprimer via des outils participatifs. Il serait essentiel de réfléchir à des moyens de pallier ce manque d'implication et de proposer des solutions pour y répondre.

Afin de permettre à toutes les structures d'avoir les mêmes possibilités, le CESER propose de former des adultes relais à venir en soutien des Conseils citoyens pour les accompagner dans le dépôt de dossiers pour proposer des projets dans le cadre de ces budgets participatifs.

FAVORISER LA PARTICIPATION DES CITOYENS AUX DÉCISIONS QUI LES CONCERNENT EN S'APPUYANT SUR LES CONSEILS CITOYENS

Le CESER encourage les collectivités territoriales à s'appuyer, dans les quartiers prioritaires, sur les Conseils citoyens et à mettre concrètement en œuvre les propositions qu'ils pourraient faire.

Les premiers bilans de ces Conseils citoyens, créés par la loi Lamy de 2014, font apparaître des expériences variées selon les territoires.

Les collectivités territoriales doivent s'appuyer sur ces instances pour améliorer leur connaissance des besoins des populations des quartiers en difficulté. Les Conseils citoyens ne doivent pas être seulement des chambres d'enregistrement mais aussi des endroits où les discussions favorisent l'interconnaissance.

Que ce soit pour définir où installer des lieux de sociabilité, des espaces publics, des lieux culturels, sportifs ou des locaux commerciaux, ou encore de penser les formats des interventions. Ce qui importe aujourd'hui, c'est de co-construire avec les habitants et non de se contenter d'une vision extérieure.

Cela passe par la nécessité de mettre à la disposition des Conseils citoyens des personnes ressources pour accompagner ces instances. L'idée est bien de reconnaître aux Conseils citoyens un droit d'initiative qui serait structurés par des ingénieurs de projet. Les élus des quartiers en question doivent faire remonter au Maire les préconisations des Conseils citoyens.

Les Conseils citoyens doivent également être l'occasion pour les habitants de monter en compétence sur la manière de penser un équilibre à l'échelle de la ville, voire de l'intercommunalité. Parfois, les projets imaginés sont trop localisés et ne sont de fait pas forcément conformes de l'intérêt général (par exemple, il n'est pas possible d'envisager une piscine dans tous les quartiers).

Cela peut se faire également via l'organisation régulière de journées inter Conseils citoyens, qui seraient l'occasion de débattre autour de la notion d'intérêt général.

Les interventions des Régions sur des aspects en lien avec le sujet du présent Avis s'inscrivent généralement en complément de celles des autres acteurs, dans le cadre de dispositifs spécifiques et, plus globalement, à travers leurs compétences en matière d'aménagement du territoire.

La Région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée a quant à elle manifesté une volonté politique forte de favoriser les dispositifs de participation citoyenne et acquis une expérience particulière en la matière.

Pour le CESER, il faut homogénéiser la mise en œuvre des Conseils citoyens sur l'ensemble du territoire. Le CESER encourage la Région, forte de son expérience en matière de dispositifs participatifs, à jouer un rôle, via par exemple des outils de recueil des besoins, pour favoriser la cohérence des méthodes permettant de rendre concrète et équitable la participation citoyenne à travers les Conseils citoyens.

**PRÉCONISATION 4 :
PROTÉGER LE TISSU ASSOCIATIF ET ENCOURAGER L'ACTION DE SES ACTEURS**

**INSCRIRE UNE LOGIQUE DE CO-CONSTRUCTION
AVEC LES ACTEURS ASSOCIATIFS DES APPELS À PROJET
PRENANT EN COMPTE LE TEMPS NÉCESSAIRE AU DÉPLOIEMENT DES ACTIONS**

Les appels à projet sont la forme dominante, et souvent obligée, des modes de financement public des associations par les collectivités territoriales. Ce mode de financement soulève un certain nombre de difficultés mises en évidence au cours des auditions des acteurs associatifs, notamment l'aspect chronophage des démarches administratives qu'il implique pour eux.

Pour le CESER, les associations sont des partenaires essentiels des collectivités territoriales, pour mettre en place des actions qui correspondent aux besoins des habitants.

Le CESER préconise que les appels à projet soient co-construits avec les acteurs associatifs, pour améliorer leur pertinence. En outre, il pourrait être approprié de mettre en place des appels à projet pluriannuels (3 ans), avec une évaluation tous les 3 ans, laissant ainsi le temps aux projets de se déployer et aux résultats d'émerger.

En parallèle des appels à projet, le CESER est favorable à la mise en place, ou au retour, de manière plus systématique, de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens, qui pourraient permettre de penser des interventions sur le moyen ou long terme, de favoriser une pérennité dans les associations, en particulier des postes de salariés. Ce format de subventions est indispensable pour permettre la structuration du modèle associatif.

Il ne s'agit pas d'opposer appels à projet et contrats pluriannuels d'objectifs mais bien d'encourager les acteurs à définir les objectifs de chacun pour construire une meilleure complémentarité.

FAVORISER L'ÉMERGENCE DE PROJETS ET D'ACTEURS NOUVEAUX

Le CESER estime qu'il est essentiel de créer des incubateurs d'intervention sociale sur les quartiers, pour soutenir des initiatives portées par des animateurs, des porteurs de projets.

Il a acquis cette conviction par les témoignages des associations intervenant sur des quartiers prioritaires ou identifiés comme fragiles.

La fin des emplois aidés a grandement fragilisé les petites associations, singulièrement celles se situant dans des quartiers.

Aujourd'hui, par les appels à projet notamment, le tissu associatif tend à être morcelé, les associations à être mises en concurrence entre elles.

L'incubateur pourrait avoir pour rôle de favoriser le partage de compétences, les mutualisations et de consolider le modèle économique des associations existantes ou émergentes.

Les associations de taille importante ou disposant d'une structure solide pourraient devenir le support de l'incubateur. Cela peut aussi relever du rôle des têtes de réseau associatives, notamment dans les quartiers où le tissu associatif n'est pas très important.

Ce qui serait essentiel en tout cas, c'est que la structure qui jouerait ce rôle d'incubateur travailler avec les acteurs de terrain plutôt qu'imposer son modèle.

SOUTENIR LES ASSOCIATIONS DONT LE PROJET VISE LE LIEN SOCIAL ET LA MIXITÉ SOCIALE

PAR LA CRÉATION D'UNE CONFÉRENCE DES FINANCEURS DES ASSOCIATIONS QUI INTERVIENNENT SUR LES QPV

Les associations en général et spécifiquement celles qui mettent en œuvre des interventions en direction des habitants des QPV sont confrontées à de nombreuses difficultés que les auditions ont mises en lumière.

Ainsi, le fait que les sources de financement, de subventions auxquelles peuvent prétendre ces associations soient le fait d'acteurs divers, complique les démarches pour les associations. En effet, en général, ces différentes aides ne sont pas coordonnées et les procédures de demande pour en bénéficier sont souvent lourdes et répétitives, obligeant les associations à consacrer beaucoup de temps à ce travail administratif au détriment du travail sur le terrain.

Soutenir en priorité les associations dont l'action favorise le lien social

Le CESER considère que doivent être prioritairement soutenues les associations dont l'objet a une intention en lien avec la cohésion sociale.

Or, les collectivités territoriales ont souvent des logiques d'action qui ne permettent pas nécessairement de viser cet objectif en priorité.

Plutôt que de définir les associations qui doivent être soutenues par leur positionnement géographique (le fait d'être située dans un quartier, ce qui tendrait à renforcer une stigmatisation), le CESER encourage à le faire en fonction de l'objet de l'association, du fait qu'elle intervient dans un champ d'intérêt public. Cela permettrait de sortir de cette question discrimination positive ou non.

Le CESER préconise d'inscrire une « clause de lien social » dans le cadre des appels à projet et des dossiers de subventions, comme critère d'attribution d'une aide financière.

Créer une Conférence des financeurs des associations intervenant sur les quartiers en difficulté

Pour le CESER, les pouvoirs publics doivent s'organiser pour coordonner les aides qu'ils apportent : il préconise la mise en place d'une Conférence des Financeurs des associations intervenant dans le domaine de la politique de la ville. Cette instance de concertation aurait pour objet de coordonner les aides apportées par les différents acteurs (communes, intercommunalités, conseils départementaux, Région, CAF, etc.) et ainsi éviter le saupoudrage. Elle pourrait également apporter aux associations, en particulier les petites associations, qui le souhaitent l'ingénierie nécessaire au montage de projets et de dossiers. La Région a toute légitimité pour fédérer une telle initiative.

SIMPLIFIER LES PROCÉDURES POUR FAVORISER UNE CO-CONSTRUCTION DE L'ÉVALUATION DES ACTIONS AVEC LES ASSOCIATIONS À PARTIR D'INDICATEURS DYNAMIQUES

Le CESER estime nécessaire, dans un contexte budgétaire contraint pour l'ensemble des acteurs publics, d'évaluer l'impact des aides publiques et des subventions attribuées.

Cependant, ceci ne peut se penser sans lien avec ce qui est remonté des auditions, des acteurs de terrain, à savoir les difficultés d'une telle évaluation dans un contexte de complexification croissante des dispositifs, de baisse du soutien financier aux associations de terrain.

Le CESER considère que l'évaluation doit être le moment d'un débat sur les enjeux des politiques publiques, entre acteurs publics et associatifs, les indicateurs d'évaluation devant être le fruit de ces débats. Il ne s'agit donc pas de s'inscrire dans une démarche de suspicion mais bien de chercher à connaître l'impact réel des moyens attribués par les pouvoirs publics, dans un objectif de mise en

cohérence des actions.

Le CESER estime indispensable de simplifier les démarches que doivent effectuer les acteurs associatifs pour monter des dossiers de demande de financement. Il est également nécessaire de fluidifier les relations entre ces acteurs et les financeurs pour que celles-ci soient pensées et construites dans le cadre d'un partenariat et non comme une relation prestataire/bénéficiaire. Le CESER est favorable à une évaluation qualitative dont les critères seraient co-construits entre collectivités territoriales et acteurs associatifs qui bénéficient des subventions. Il pourrait être pertinent d'ajouter une notion de seuil à définir entre les collectivités et les associations : les grilles de critères d'évaluation pourraient être co-construites au moins pour les petites associations.

Par ailleurs, le CESER a développé dans le présent Avis la spécificité des QPV qui remplissent souvent une fonction de « transit » dans les parcours résidentiels des habitants. Ces territoires, parce qu'ils sont souvent composés d'une proportion importante de logements sociaux, ont vocation à accueillir des populations en situation de pauvreté qui ont elles-mêmes vocation à en sortir lorsque leur situation s'améliore.

La réalité est en fait plus complexe, une partie des habitants se trouvant durablement installés dans ces quartiers.

Cependant, pour évaluer les actions qui y sont menées de manière pertinente et réaliste, il est essentiel de tenir compte de cette vision dynamique et non figée.

C'est pourquoi le CESER préconise de construire des évaluations à partir d'indicateurs dynamiques prenant en compte les flux et la mobilité résidentielle à l'intérieur de ces quartiers.

UNE JOURNÉE INTERASSOCIATIVE À L'ECHELLE DES QUARTIERS

Beaucoup des témoignages issus des tables rondes ont mis en évidence un manque de la connaissance mutuelle et réciproque entre les acteurs présents sur un même territoire. Il y a un enjeu fort pourtant à cette connaissance, qui nécessiterait en premier lieu un recensement régulièrement actualisé des acteurs, notamment associatifs, présents sur les QPV, pour favoriser la transversalité et la cohérence des interventions. Elle pourrait permettre de développer des mutualisations.

Le CESER est favorable à l'organisation d'une journée inter-associative sur chaque territoire. Pour celle-ci, il s'agirait non d'un temps de dialogue avec les collectivités mais plutôt d'un moment pour favoriser la connaissance mutuelle et les liens de solidarité entre les associations situées dans un même quartier.

Pour cette journée, le CESER pourrait encourager la Région par exemple, en lien avec les intercommunalités, à dessiner une sorte de « kit », de cahier des charges de ces journées, sur le modèle de ce qui peut se faire avec les « journées de la lecture » (le ministère indique des critères et attribue des subventions en fonction d'eux). Les services de l'Etat pourraient procéder au recensement des associations, donner l'information sur la tenue de la journée et éventuellement attribuer une enveloppe si les associations en question souhaitent faire venir un intervenant.

Parmi les critères, qui doivent être souples, cela pourrait être :

- . Une date récurrente,
- . Une large part des associations actives du territoire,
- . Une thématique commune,
- . Un temps de convivialité,
- . Le volontariat.

Les autorités publiques pourraient ainsi créer une affiche type « journée régionale inter Associations » ainsi qu'une cartographie, mettre en place un site internet et mettre à disposition d'un petit budget « convivialité ».

Pour mener à bien ce projet, il est indispensable de procéder au recensement exhaustif des associations présentes sur les territoires. Celui-ci permettra de mettre en lumière le fait que certains quartiers sont dépourvus de tissu associatif. Le CESER préconise que soit établie une cartographie des associations dans les QPV.

CONCLUSION

Le CESER souhaite que ce rapport soit conçu comme une alerte à l'attention des décideurs publics, sur les risques encourus pour la société dans son ensemble du fait de l'augmentation de ces processus de repli et d'isolement. Cette situation est le résultat d'un double processus, à la fois un repli de la part des habitants concernés mais aussi un mécanisme de mise à distance de la part du reste de la population, entraînant une fragmentation de la société. Pour le CESER, la confiance des habitants dans le pacte républicain ne pourra être maintenue qu'à condition que les pouvoirs publics prennent la mesure de l'enjeu qu'il y a à ne pas laisser ces processus se déployer.

Pour apporter des réponses adéquates à une réalité qui soulève des problèmes, il est essentiel en premier lieu de comprendre et de connaître cette réalité, et notamment de se départir des idées préconçues que l'on peut avoir à son sujet. Cela signifie en particulier qu'il est indispensable de partir de l'analyse du vécu et des besoins réels des personnes concernées. Le CESER est convaincu que cela ne peut se réaliser efficacement qu'en les associant à l'établissement du diagnostic et à l'élaboration des solutions.

Comprendre et connaître, c'est ce que le CESER s'est attaché à faire avec ce rapport qui porte sur un sujet particulièrement complexe. Cet effort de connaissance l'a amené à élargir son sujet, à considérer les processus de repli et d'isolement vécus par des territoires confrontés à une double fracture, à la fois sociale et territoriale.

Ces processus et leurs impacts en termes de risques pour la cohésion sociale concernent des territoires identifiés, désignés comme problématiques par les discours politiques et médiatiques, mais aussi des territoires rendus moins visibles, moins repérés par les politiques publiques.

Le CESER a ainsi pu faire le lien, constater des similarités entre les territoires en souffrance que sont les QPV, répertoriés ainsi en fonction d'un critère de revenus qui les définit comme pauvres et d'autres territoires, d'autres populations, rencontrant des situations proches, correspondant à des logiques urbaines, mais parfois situés dans des zones beaucoup moins denses. Finalement, les phénomènes repérables dans les QPV se retrouvent ailleurs, ils sont simplement plus visibles sur ces territoires.

Ce constat d'un territoire très contrasté du point de vue de la densité de la population, est particulièrement capital à prendre en compte dans notre région.

Parmi les apports que revêt cet Avis, il y a ainsi plusieurs observations importantes, l'hétérogénéité des situations des différents QPV, la nécessaire prise en compte des mobilités en leur sein, au quotidien et sur le moyen et long terme, pour n'en citer que quelques-uns.

Le CESER considère que cette analyse en elle-même constitue un apport important pour les décideurs publics, qui peut contribuer à dessiner des interventions adaptées à la résolution des difficultés vécues.

A partir de cette connaissance, le CESER a également élaboré quatre grandes catégories de préconisations de portée générale, qui s'adressent aux acteurs qui ont en charge la cohésion sociale, en premier lieu les acteurs publics.

GLOSSAIRE

GLOSSAIRE

ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
AS	Allocation Supplémentaire
ASS	Allocation de Solidarité Spécifique
ASPA	Allocation Supplémentaire Personne Âgée
CAF	Caisse d'Allocations Familiales
CFAS	Centre de Formation d'Apprentis Spécialisé
CGET	Commissariat Général à l'Égalité des Territoires
CUCS	Contrat Urbain de Cohésion Sociale
CV	Curriculum Vitae
DDCS	Direction Départementale de la Cohésion Sociale
DIRECCTE	Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'emploi
DRJSCS	Direction Régionale de la Jeunesse, du Sport et de la Cohésion Sociale
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale
HLM	Habitation à Loyer Modéré
INSEE	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
LOV	Loi d'Orientation pour la Ville
NPNRU	Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain
ONU	Organisation des Nations Unies
PACA	Provence Alpes Côte d'Azur
QPV	Quartier Prioritaire de la Politique de la Ville
RSA	Revenu de Solidarité Active
SRU	Solidarité et Renouvellement Urbain
ZUS	Zone Urbaine Sensible

EXPLICATIONS DE VOTE

EXPLICATIONS DE VOTE

1^{er} COLLÈGE

Mme Gisèle DESMONTS

2^{ème} COLLÈGE

M. Xavier PETRACHI pour la CGT
M.Christian TERRANCLE pour Solidaires et la FSU

3^{ème} COLLÈGE

M. André DUCOURNAU
Mme Odile MAURIN pour les associations représentatives
des personnes handicapées et leurs proches

4^{ème} COLLÈGE

Mme Fella ALLAL

Suffrages exprimés : 153

Avis adopté à l'unanimité

Intervention de Madame Gisèle DESMONTS

Pour le 1^{er} Collège

Pour vous parler de ce processus de repli, d'isolement, cohésion sociale, analyses et préconisations pour les villes d'Occitanie, vous allez vous rendre compte dans cette synthèse que j'ai repris pas mal de thèmes qui ont été déjà énoncés par les rapporteurs, mais je pense qu'il est important d'enfoncer le clou concernant certaines actions.

Au sujet de ce projet, le CESER a souhaité analyser le fait que certains quartiers ou certains habitants tendent, pour des raisons sociales, économiques ou culturelles, à être mis à l'écart du reste de la société.

Ces processus de repli et d'isolement font courir un risque à l'ensemble de la société, en termes de fragmentation et de rupture de liens.

Pour apporter des réponses adéquates à cette réalité qui soulève des problèmes, il est essentiel en premier lieu de la comprendre et de la connaître, et notamment d'analyser toutes les représentations que l'on peut avoir à son sujet.

Cet effort de connaissance a amené le CESER à élargir son sujet, à considérer les processus de repli et d'isolement vécus par des territoires confrontés à une double-fracture, à la fois sociale (par des mécanismes de ségrégation culturelle, de stigmatisation, de discrimination) et territoriale (par le fait que le territoire lui-même est exclu du maillage de services publics).

Ces processus et leurs impacts en termes de risques pour la cohésion sociale concernent des territoires bien identifiés, désignés comme problématiques par les discours politiques et médiatiques, mais aussi des territoires rendus moins visibles, moins repérés par les politiques publiques.

Le CESER a voulu s'inscrire dans l'évolution de la réflexion publique (détermination des territoires en souffrance à partir du critère de revenu) et traiter des situations vécues dans les quartiers sensibles des grandes villes, au-delà de la question de la pauvreté. Pour cela, il a choisi de privilégier l'analyse des processus de repli et d'isolement, dans le cadre de « logiques urbaines », mais également en lien avec la réflexion menée par les pouvoirs publics.

Une première partie de l'Avis décrit le « portrait » de l'Occitanie et de ses spécificités tant géographiques que démographiques.

Le CESER y développe le caractère hétérogène des phénomènes de repli, selon les territoires, l'importance de concevoir les processus de repli à l'échelle d'une ville, voire d'une agglomération, ou encore la nécessité d'adopter une vision dynamique des quartiers en difficulté, qui ont une fonction de sas de passage qui créent des besoins particuliers pour leurs habitants.

Une seconde partie s'attache à décrire les modes d'intervention des acteurs publics en direction des territoires confrontés à ces processus de repli et d'isolement, les mettant en regard avec les analyses portées dessus par les autres acteurs, notamment associatifs.

Il y décrit ainsi la logique générale qui ne favorise pas l'amorçage de nouveaux projets ou l'émergence de nouveaux acteurs, les effets pervers du mode de financement de l'appel à projet et, plus généralement, le contexte de crise et de mutations importantes que vit le secteur associatif.

PRECONISATIONS DU CESER

Le CESER a formulé les préconisations à l'attention des acteurs publics qui mettent en œuvre les politiques en direction des quartiers en difficulté des territoires d'Occitanie.

Ce rapport se veut une alerte à l'attention des décideurs publics, sur les risques encourus pour la société dans son ensemble à mettre à l'écart une partie de la population.

Les préconisations du CESER sont structurées autour de quatre grands thèmes :

- . Développer et pérenniser l'action publique dans les quartiers en difficulté,
- . Contribuer à changer l'image des quartiers et « panser » la ville en tenant compte des usages, un bon pansement,
- . Déployer la capacité citoyenne et promouvoir la participation des habitants,
- . Protéger le tissu associatif et encourager l'action de ses acteurs.

Dans le premier axe, le CESER décrit des mesures qui visent à répondre concrètement aux enjeux liés à la double-fracture sociale et territoriale analysée, en insistant sur la nécessaire égalité d'accès aux services, le rôle essentiel de l'éducation et la formation, etc.

Le deuxième axe détaille des préconisations qui visent à changer l'image dégradée dont souffrent ces territoires. Le CESER insiste notamment sur la nécessité de favoriser la mixité fonctionnelle de ces quartiers, pour permettre le dialogue. Cela passe par le maintien des services publics, l'encouragement à l'installation d'entreprises au sens large du terme et la constitution de lieux de sociabilité.

Il encourage également la mise en place d'un parcours patrimonial au sein de ces quartiers, pour valoriser l'histoire de ces territoires et de leurs habitants.

Autre grande préconisation, le CESER encourage à faire des QPV des zones d'expérimentation d'une transition écologique ambitieuse pour contribuer à changer l'image de ces quartiers.

Sur le troisième axe, essentiel, le CESER préconise de favoriser la participation des citoyens aux décisions qui les concernent en multipliant les budgets participatifs et en s'appuyant sur les Conseils citoyens.

Pour le CESER, donner la possibilité aux citoyens de participer à la construction des actions est un moyen pour qu'ils se sentent impliqués et maîtres de leur destin.

Il encourage la Région, forte de son expérience en matière de dispositifs participatifs, à jouer un rôle, par l'intermédiaire d'outils de recueil des besoins uniformes, pour favoriser l'uniformité des méthodes permettant de rendre concrète et équitable la participation citoyenne à travers les Conseils citoyens.

Enfin, prenant acte des importantes mutations et de la profonde crise que connaît le monde associatif, dans le quatrième axe, le CESER préconise de protéger ses acteurs, qui jouent un rôle essentiel dans la République.

Pour cela, il préconise notamment de privilégier un rapport de partenariat avec les acteurs associatifs, en particulier en mettant en place une logique de co-construction, avec eux des appels à projet.

En parallèle, il est favorable à la mise en place, ou au retour, de manière plus systématique, de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens, qui pourraient permettre de penser des interventions sur le moyen ou long terme, de favoriser une pérennité dans les associations, en particulier des postes de salariés.

Pour favoriser l'émergence de projets et d'acteurs nouveaux, le CESER propose de créer des incubateurs d'intervention sociale sur les quartiers, afin de soutenir des initiatives portées par des animateurs, des porteurs de projets, qui auraient pour rôle de favoriser le partage de compétences,

les mutualisations et de consolider le modèle économique des associations existantes ou émergentes.

Le CESER encourage à soutenir en priorité les associations qui ont pour objet de favoriser le lien social, en inscrivant ce critère dans le cadre des appels à projet.

La co-construction doit également être au cœur des procédures d'évaluation, qui doit se faire à partir d'indicateurs dynamiques prenant en compte les flux et la mobilité résidentielle à l'intérieur de ces quartiers.

En synthèse, le CESER a souhaité analyser le fait que certains quartiers ou certains habitants tendent, pour des raisons sociales, économiques ou culturelles, à être mis à l'écart du reste de la société. Ces processus de repli et d'isolement font courir un risque pour l'ensemble de la société, en termes de fragmentation et de rupture de liens.

Pour apporter des réponses adéquates à cette réalité qui soulève des problèmes, il est essentiel en premier lieu de la comprendre et de la connaître, et notamment d'analyser toutes les représentations que l'on peut avoir à son sujet.

C'est ce que le CESER s'est attaché à faire avec ce rapport. De ce fait, le Collège 1 donnera un avis favorable à ce projet.

Je vous remercie de votre attention.

Intervention de Monsieur Xavier PETRACHI

Pour la CGT

Expliquer n'est pas excuser. Cette phrase tirée de l'Avis est forte de sens. Depuis des décennies, l'Etat a instauré des politiques de la ville, notamment dans les quartiers difficiles qui ont changé de nom au fur et à mesure, qui ont toutes conduit à augmenter l'isolement et le repli sur soi des habitants des quartiers populaires.

Comme le souligne le projet d'avis, nous assistons à une double exclusion, sociale et territoriale, qui se traduit, trop souvent, par un repli identitaire et un développement d'économie parallèle, là où l'emploi devrait être présent et son accès facilité.

A ce titre, nous ne partageons pas l'intervention de Jean-Louis tout à l'heure par rapport aux associations de « barbus », je pense que les mots ont dépassé sa pensée.

(Applaudissements...)

L'urbanisme, guidé par les promoteurs, a pris le pas sur la satisfaction des besoins des populations en guise de « vivre ensemble ». Dans ces quartiers où le taux de pauvreté est bien au-dessus de la moyenne, les services publics sont devenus les parents pauvres, voire ont disparu, tout comme les commerces de proximité. Allez voir au Mirail et cherchez les services de proximité ! Le dernier service de proximité est peut-être l'Union locale CGT au Mirail !

Les nouveaux quartiers, issus de la politique de la ville pour reloger les habitants dans un cadre de vie plus agréable, sont catastrophiques. Comme le montrent les exemples cités dans l'avis, que ce soit Borderouge ou la Cartoucherie à Toulouse, il n'y a aucun projet urbain avec une vision de mixité sociale. Chaque promoteur fait son bâtiment, les uns à côté des autres, sans schéma général et surtout sans traiter la question sociale. Allez vérifier !

Le groupe CGT partage l'ensemble des préconisations présentées dans cet avis. Nous souhaitons insister sur la volonté de remettre des services publics dans ces quartiers, ne pas les supprimer et les remettre en place, dynamiser l'accès à l'emploi et combattre la stigmatisation territoriale. Allez voir un employeur avec un CV si vous êtes issus de Bagatelle et vous aurez compris !

Si pour changer l'image des quartiers, soutenir les actions des citoyens est nécessaire, comme embellir les bâtiments, encourager le « street art » ; il nous semble tout aussi nécessaire de stopper la densification et de renouer avec l'habitabilité compatible avec un réel « vivre ensemble ».

Comment pouvons-nous continuer à accueillir 50 000 habitants par an, si c'est pour continuer à développer des ghettos ? Oui, certains quartiers sont des ghettos !

Les citoyens demandent d'agir, tant mieux. Les jardins partagés fleurissent partout, les comités de quartier se font les interlocuteurs des décideurs, les maisons de quartier abritent les associations qui doivent être effectivement soutenues.

Sortir du repli et de l'isolement est possible, mais cela passe par une volonté des politiques publiques et par une urbanisation qui répondent à l'intérêt général, et qui ne succombent pas aux sirènes de la rentabilité : rentabilité des services publics, la loi 3D va nous en dire quelque chose, rentabilité et marchandisation des logements, rentabilité de l'éducation avec la réforme BLANQUER ...

Encore une fois : expliquer n'est pas excuser.

Le groupe CGT votera cet avis. Merci.

Intervention de Monsieur Christian TERRANCE

Pour Solidaires et la FSU

Mesdames et Messieurs bonjour,

Nous partageons ce qu'a dit mon camarade Xavier sur l'intervention.

Solidaires et la FSU voteront ce projet d'avis et nous en profitons pour remercier celles et ceux qui ont participé à son élaboration au premier rang desquels les co-rapporteurs, la chargée de mission et la secrétaire.

Il y a dans ce projet d'avis l'essentiel sans doute de ce qu'il y avait à dire, à la mode du CESER, et dans le contexte général qui entoure un sujet difficile à aborder.

Mais notre accord sur le texte ne vaut pas accord de fond et encore moins partage idéologique, politique et social parce qu'il est certain que ce type de sujet est en soi fracturant. Il renvoie à des histoires, à des réalités, ainsi qu'à des responsabilités qu'un collectif comme le CESER, dans sa diversité, n'arrivera sans doute jamais à exprimer vraiment.

Dans la richesse des auditions et des débats de la commission, il est un thème qui a traversé cette année de travail, celui de la République et de ses valeurs. Alors, même s'il est osé de notre part de nous attaquer à cette question dans le peu de temps qui nous est accordé, nous parlerons de Liberté, d'Égalité et de Fraternité qui sont des valeurs indissociables.

Mais commençons, parlant des quartiers, par une citation d'un écrivain qui est né et a vécu dans les banlieues parisiennes jusqu'à peu, Didier DAENINCKX, dans son pamphlet publié dans la collection Tracts de Gallimard : « ... *Dans des dizaines de municipalités ouvrières, les écoles se mirent à sortir de terre tandis qu'on dotait les lotissements boueux de trottoirs, de réseaux d'assainissement, qu'on lançait d'ambitieux programmes de rénovation urbaine, qu'on créait des offices du sport ou de la culture, des « patronages laïques », des cantines souvent gratuites, des centres de santé, des vestiaires pour habiller une enfance en lambeaux, des colonies de vacances pour élargir les horizons, loin des ciels gris plombés par les cheminées d'usines...*

... Plus tard ce furent des théâtres, des cinémas d'art et d'essai, des médiathèques. Même si la Révolution intransigeante était plus que jamais à l'ordre du jour des discours, il était devenu possible, licite, de conquérir des espaces de pouvoir permettant d'améliorer, sans attendre le Grand Soir, la situation matérielle et morale des classes laborieuses...

... Une multitude de mouvements, d'associations structuraient l'espace social : groupements de défense des élèves, des locataires, des femmes, relais sportifs, ciné-clubs, mouvements de la Paix, d'amitié entre les peuples, de lutte contre le racisme, maisons de jeunes ».

Qu'avons-nous fait de tout cela, de cette vision politique et sociale de ces quartiers, de réalisations progressistes et collectives ?

Il est bien temps, en 2020, de se poser des questions sur les valeurs de la République dans ces quartiers, quand la politique budgétaire et antisociale de ces dernières décennies a détruit les espoirs et le « vivre ensemble » que d'autres avaient tenté de construire.

Il est bien temps, au 21^{ème} siècle, de se demander comment la fin du 20^{ème} a démolì ce qui aurait pu faire société, quand le président de la République jette dans ses poubelles néolibérales les rapports qui, aussi imparfaits soient-ils, tentaient d'apporter quelques réponses.

- **Parlons maintenant de la Liberté** et comme ce ne sera qu'en quelques mots, nous citerons le manifeste des enragés qui proclamait en 1793 : « *La Liberté n'est qu'un vain fantôme quand une classe d'hommes peut affamer l'autre impunément* ». Cette phrase garde malheureusement tout son sens aujourd'hui. Parce que dans la France de 2020, il y a trop d'humiliations permanentes, trop de femmes et d'hommes à terre. Chaque brutalité, chaque acte de violence, la violence physique et psychologique, celle de l'argent et des richesses qui agressent les misères, sont autant d'entraves à la liberté. C'est la négation de la Liberté, comme le sont les intolérances raciales, sexuelles, politiques, idéologiques ou religieuses. Comme le sont tous les fanatismes qui sont une réduction supplémentaire des espaces de Liberté.
- **L'Égalité ensuite**, qui est toujours la valeur qui pose le plus problème parce que si le concept est, en principe, partagé, c'est dans son application qu'il trouve toutes ses limites. C'est une réalité d'autant plus grande dans les lieux qui sont l'objet de cet avis. Je cite à nouveau Didier DAENINCKX : « *Dans ces villes ghettoïsées ... la misère n'a cessé de prospérer... Quand on a payé le loyer, les courses, le transport, il ne reste rien que des dettes... Dans les poches de misère, quand le système politique faillit, la violence s'ouvre à la sauvagerie...* ». Là plus qu'ailleurs le principe d'égalité est, de fait, contesté par la majorité de notre société qui trie, sélectionne, exclut et ségrègue en permanence. Rousseau disait « *L'égalité n'est pas donnée, il faut la conquérir* ». Nous devons collectivement reconstruire notre société pour et avec ces populations pour conquérir cette égalité.
- **La Fraternité enfin**, qui est la raison profonde du besoin de liberté et du besoin d'égalité. C'est une des réponses majeures aux égoïsmes, aux exclusions et aux racismes par le partage, la tolérance et le respect de l'autre. La Fraternité, en tant que valeur, c'est le partage des avoirs, des savoirs et des pouvoirs. La Fraternité organisée dans et par la société, c'est donc la Solidarité, qui en passe par des textes, des décisions, des techniques, des structures et des administrations qui l'organisent avec et pour les populations. Dans les quartiers, objets de ce projet d'avis, la Fraternité telle que nous la décrivons n'a quasiment plus cours, enchaînant la Liberté et rétrogradant l'Égalité.

Liberté, Égalité, Fraternité, ce n'est pas ringard et c'est même d'une grande modernité, parce que c'est sans doute une des seules voies sérieuses pour l'avenir de l'humanité. Alors commençons par ces quartiers dont on parle aujourd'hui en y remettant de l'humain, notamment de véritables services publics. Partageons plus les avoirs, en piochant dans les immenses richesses pour y dégager les moyens d'une redistribution juste. Partageons mieux les savoirs, pour que les enfants de ces quartiers ne soient pas prédestinés à la misère ou au délit. Partageons le travail, plutôt que de vouloir les reléguer dans celui que nous ne voulons pas faire. Et enfin, partageons les pouvoirs en leur donnant réellement la parole.

Sans cela, nous en serons réduits à la conclusion que tire Didier DAENINCKX : Partir.

Et il la traduit ainsi : « *... Je pars sans regarder derrière moi, non pas soulagé mais comme désentravé. Je ne déserte pas ce territoire, où pendant 40 années j'ai écrit la totalité des 10 000 pages publiées, parce que j'ai fini par comprendre que c'était lui qui m'avait quitté, abandonné.* ».

Intervention de Monsieur André DUCOURNAU

Pour le 3^{ème} Collège

Ce projet d'avis autour des processus de repli, d'isolement et de cohésion sociale, présenté par la commission 7, apparaissait lors du choix d'un thème par la commission comme prioritaire pour beaucoup de membres du collège 3.

En effet, comment ne pas s'inquiéter, malgré près de 40 ans de politiques publiques en faveur des quartiers, souvent marquées il est vrai par des fluctuations non négligeables, des réorientations et de nombreuses polémiques, comment donc ne pas s'inquiéter des phénomènes de repli et d'isolement, voire, mais le mot était tabou, de ghettoisations de certains de nos quartiers ?

Comme le signale fort justement l'introduction, *« cette situation est le résultat d'un double-processus, à la fois un repli de la part des habitants concernés et un phénomène de mise à distance de la part du reste du territoire. Cette idée de double-processus est effectivement importante pour appréhender la complexité du sujet »*.

Le projet d'avis analyse fort bien la double fracture dans les territoires en souffrance d'Occitanie :

- 1 Sociale : par des mécanismes de ségrégation culturelle, de stigmatisation, de discrimination ;
- 2 Territoriale : par le fait que le territoire lui-même est exclu du maillage en termes de services publics ;

Mettant ainsi en exergue la nécessité de traiter l'articulation entre cohésion sociale et cohésion territoriale.

Mais il faudrait aussi rajouter la fracture économique.

L'une des difficultés du sujet, outre sa dimension très politique dans tous les sens du terme, portait sur le périmètre de l'avis car les questions des fractures, le sentiment d'abandon, mettant à mal la cohésion sociale, sont fortement présents à la fois dans « les quartiers populaires » mais aussi dans les zones péri-urbaines et rurales. Le mouvement des gilets jaunes en a été un révélateur fort.

Nous sommes en effet dans une situation où les seuils d'insoutenabilité sociale, économique et environnementale provoquent peurs, sentiments d'abandon, repli, développement de phénomènes communautaristes, voire de fondamentalismes identitaires dans de nombreux territoires de notre République et singulièrement dans notre région d'Occitanie.

Mais il est apparu à bon nombre de membres de la commission 7 que la question des replis, d'isolement et de cohésion sociale devait se traiter d'une part dans le périmètre des quartiers et d'autre part, et cela devrait faire l'objet d'un autre avis d'après le Collège 3, dans les territoires ruraux au regard de la spécificité des problématiques et des préconisations en découlant.

La question des « quartiers sensibles » est considérée par beaucoup comme explosive surtout dans ceux gangrénés par les questions de trafic, d'économie parallèles et de radicalisation.

Sur ce dernier point, on entend hélas parfois parler « d'islamo-fascisme ». Loin de régler la vraie question du radicalisme, cela renvoie une image particulièrement stigmatisante d'une partie des communautés vivant dans les quartiers.

Pour éviter le mot communautarisme, le mot séparatisme apparaît. Cet avis montre combien la question du repli et de l'isolement de territoires qui souvent ne demandent qu'à s'intégrer est bien un double phénomène et qu'hélas les habitants de ces quartiers se sont sentis rejetés tant au plan social, culturel, qu'économique, privés bien souvent de leur pouvoir d'agir, pouvant effectivement provoquer un réflexe plus de repli que de séparatisme.

Les préconisations se veulent pragmatiques et sont une forme d'alerte à la puissance publique, l'État, la Région, les intercommunalités et les municipalités. Il est urgent, en effet que ces institutions mesurent les risques et décident de réoccuper les espaces déserts de la République, en stoppant le désengagement qui est à l'œuvre et en réinvestissant ces zones.

Les associations jouent un rôle majeur dans la cohésion de nos territoires et particulièrement dans nos quartiers. Pourtant, entre suppression de 188 000 emplois aidés, baisse drastique des subventions dans certaines communautés urbaine, -25 % à Toulouse, et procédures administratives de plus en plus lourdes, c'est leur existence même qui est menacée. Avec le renforcement des Conseils citoyens et la démultiplication des budgets participatifs, le soutien aux associations est un enjeu majeur pour redonner du pouvoir d'agir à nos concitoyens vivant dans les quartiers en souffrance.

Les préconisations ne portent pas ou peu sur les questions économiques, même si la question de la formation et du développement de l'apprentissage y est largement traitée. Pourtant c'est un enjeu majeur, le taux de chômage, notamment celui des jeunes, étant particulièrement élevé, même dans les zones à fort dynamisme économique.

L'économie parallèle s'est, elle, fortement développée, et mine nos quartiers. Si une vraie alternative économique est la seule perspective crédible, notre société ne pourra pas longtemps continuer la politique de l'autruche sur les échecs de la prohibition et les conséquences dramatiques d'un tel aveuglement.

Faute que cette question économique n'ait pas pu être traitée dans le présent avis, nous encourageons fortement la Commission 3 à examiner la question des enjeux économiques dans les quartiers, à la fois dans son avis en cours sur le rôle économique des associations, mais aussi plus largement sur la place que tient, et qui devrait se développer, l'économie sociale et solidaire, sans oublier le rôle nécessaire de l'ensemble du tissu économique pour relever le défi des quartiers en difficulté.

Les régies de quartier, les entreprises d'insertion par l'activité économique, les SCOP, avec les associations, y sont des acteurs économiques de premier plan et méritent d'être soutenus et développés.

Des dispositifs comme « Territoire zéro chômeur », qui ont prouvé leur efficacité et leur fort impact social, doivent y être largement déployés et mobiliser l'ensemble des acteurs socioéconomiques. C'est bien la mobilisation de tous les acteurs qui seule pourra répondre aux défis de la cohésion sociale, du vivre ensemble et du bien-être des habitants de nos quartiers.

Le Collège 3 votera cet avis.

Intervention de Madame Odile MAURIN

Pour les associations représentatives des personnes handicapées et leurs proches

Madame la Vice-Présidente,
Mesdames et Messieurs,
Monsieur le Président du CESER,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

J'interviens en tant que représentante des associations de personnes handicapées.

Je tiens tout d'abord à saluer le travail de mes collègues et des agents du CESER. Je partage totalement l'avis de la CGT, de Solidaires, et du 3^{ème} Collège pour bonne partie.

Oui, les habitants des quartiers populaires sont mis à l'écart et stigmatisés depuis des années, mais d'autant plus quand certains les catégorisent et les excluent au nom de leur supposée origine ethnique et/ou de leur supposée religion, et des fantasmes qui entourent certaines religions. Dois-je rappeler que certains terroristes sont avant tout des tueurs et des lâches et non des représentants d'une religion ?

La laïcité ne doit pas être l'excuse au racisme ambiant.

Je précise que je vis dans les quartiers dit populaires depuis plus de 25 ans, à Avignon, puis depuis 20 ans à Toulouse au Mirail. Je suis le témoin de la différence de traitement entre les citoyens, de la politique au faciès, et aussi de l'impact que cela a sur les populations de ces quartiers.

Je rappelle que les taux de pauvreté évoqués se réfèrent souvent au taux bas de 50 % et non de 60 % pour le seuil de pauvreté, ce qui exclue nombre de personnes et je pense notamment, mais pas que, aux titulaires de l'AAH et de pension d'invalidité qui n'arrivent plus à se soigner, se chauffer et se nourrir correctement.

Je souhaite aussi parler du danger de la soi-disant mixité sociale qui sert, dans le cadre des politiques ANRU, à éloigner les populations qui ont construit toutes leurs solidarités dans leur quartier pour des logements plus chers, plus petits et plus loin, souvent sans transports. Je constate que cette politique d'arrivée massive des classes moyennes et de nouveaux terrains de jeu de la promotion immobilière ont pour premier effet de renchérir le foncier dans ces quartiers, sans régler par ailleurs les problématiques. Il faudra bien un jour aussi revoir les politiques du logement et cesser de produire du logement social pour les classes moyennes au détriment des besoins des plus pauvres.

Commençons par cesser de pousser à la misère une bonne partie de la population et cessons de renvoyer les populations à leurs origines ou religions réelles ou supposées, sous peine de renforcer une réaction de repli. Quand comprendrons-nous que tant qu'à être rejeté, stigmatisé, autant assumer la stigmatisation avec fierté ?

Je veux aussi témoigner de l'incidence des politiques sécuritaires dans les quartiers qui éloignent nombre de jeunes et moins jeunes de la République.

En effet, la crise des Gilets Jaunes a eu pour effet de mettre en lumière le traitement politique appliqué aux quartiers populaires depuis de trop longues années. Je veux parler des violences policières, de l'utilisation massive d'armes reconnues comme des armes de guerre par les instances internationales. Je veux notamment parler des LBD, mais pas que.

Il ne s'agit pas de nier la réalité des violences qui sont le fait de réseaux quasi mafieux, et je note que le lien avec le trafic de stupéfiants est majeur. Ce qui devrait nous amener à nous interroger enfin sur les résultats obtenus en matière de délinquance par les pays et régions qui sont passés à la légalisation contrôlée des drogues.

La question des violences policières a été largement documentée, notamment, mais pas que, par Mathieu RIGOUSTE, sociologue, lui-même victime de ces violences.

Je note aussi que cette stratégie de la terreur s'appuie aussi sur la justice. Comme Mathieu RIGOUSTE, j'ai subi la technique qui consiste à refuser d'instruire nos plaintes contre les auteurs et à l'égard de la police. Ce serait risible dans nombre de cas si certains magistrats ne cautionnaient pas cette politique.

Bien évidemment il ne s'agit pas de mettre tous les policiers et tous les magistrats dans le même panier, et je connais aussi personnellement des policiers et des magistrats républicains et intègres.

Cependant je vous invite à vous interroger sur l'impact sur les esprits des plus jeunes de ces violences des Forces de l'Ordre qui ne font que mettre de l'huile sur le feu et donner raison à ceux qui rejettent la République dont ils ne connaissent finalement que la violence.

Quand des policiers et notamment les agents des fameuses BAC tutoient, insultent, rabaisent, violentent, comment pensez-vous que cela puisse participer à la cohésion de notre pays ? Surtout quand on renvoie ces jeunes français à leurs origines supposées.

Je vous invite à défendre avec moi l'application de politiques de droit commun aux quartiers dits prioritaires et non des politiques spécifiques au rabais stigmatisantes.

Je voterai cet avis, même si je ne suis pas forcément et totalement en accord avec l'ensemble des constats et propositions.

Je vous remercie de votre attention.

Intervention de Madame Fella ALLAL

Pour le 4^{ème} Collège

Madame la Conseillère régionale,
Monsieur le Conseiller régional,
Monsieur le Président du CESER, cher Jean-Louis,
Chers collègues, Mesdames et Messieurs,
Chers tous, en vos grades et qualités,

Tout d'abord, je remercie tous ceux qui ont contribué de près ou de loin à l'élaboration de cet avis « Processus de repli, d'isolement et de cohésion sociale ».

Je ne peux pas ne pas réagir aux propos qui viennent d'être tenus par certains collègues car ce sont les mensonges qui tuent notre République et attisent la violence entre les Français....

Quand nous savons tout ce que font les acteurs sur ces territoires « difficiles », et je rends hommage à tous les bailleurs sociaux avec leurs agences de proximité, au tissu associatif et acteurs de l'ESS, aux Conseils citoyens, aux centres sociaux, aux services de police, aux médiateurs et toutes autres institutions qui délivrent des services. Qu'il y ait des difficultés et du travail en continu à faire sur ces quartiers, c'est évident, mais nier les efforts entrepris, c'est nuire à la cohésion.

Je voudrais partager avec vous quelques remarques que m'inspire cet avis.

Proposer d'ajouter dans la mise en contexte que notre région est l'une des régions les plus touchées par le phénomène de la radicalisation, c'est « nommer les choses pour ne pas nier l'humanité ». Si je me réfère à l'expression d'Albert CAMUS qui est plus exactement « *mal nommer les choses, c'est ajouter au malheur du monde, et ne pas les nommer c'est nier l'humanité* ». Je regrette qu'on n'ait pas pu rappeler ce contexte violent pour notre région, il faut en tenir compte.

Travailler l'insertion économique et sociale et surtout pour et par notre jeunesse, il le faut évidemment, c'est important. Plusieurs acteurs « s'arrachent », excusez-moi l'expression, parfois les plus discrets sont les plus efficaces, je pense aux petites associations qui n'ont pas de temps à perdre dans des mondanités avec les institutions pour briller.

Mais ne nous voilons pas la face, je sais que certaines vérités dérangeant, le CESER ne doit pas être hors sol et dire la réalité de ce qui se passe sur le terrain. Le changement d'image de certains quartiers passe aussi par l'amélioration de la sécurité et par la lutte contre les trafics de stupéfiants. Ces éléments sont déterminants, et s'ils ne sont pas réglés tous les efforts entrepris dans d'autres domaines seront vains. Et croyez-moi, je sais de quoi je parle. Il y a des immeubles, des micro-territoires où mes collègues et moi-même, en tant que bailleurs sociaux, on ne peut plus intervenir, on ne peut pas s'y rendre physiquement, ni exercer notre métier. Et je ne parle pas des associations et des habitants eux-mêmes qui en souffrent davantagepour qui donc c'est encore pire ! Il faut ouvrir les yeux. Je pense qu'il faut vraiment en parler.

Je regrette amèrement que cet avis n'ait pas tenu compte, comme le disait le Rapporteur, de la place des femmes, j'ai dit volontairement de la femme, parce que c'est la place de la femme dans l'espace public qui se joue dans certains quartiers. En France en 2020, nombreuses sont les femmes qui ont l'interdiction de sortir de chez elles ! Sachez-le Mesdames et Messieurs.

Je regrette aussi par conséquent que le CESER ne prévoit pas dans cet avis que les institutions doivent soutenir les acteurs qui travaillent sur la place de la femme dans l'espace public et qui déploient des méthodes innovantes pour parvenir à favoriser l'égalité entre les filles et les garçons, les femmes et les hommes de demain.

Certaines collectivités, des bailleurs sociaux également (je peux en témoigner) ont travaillé à l'élaboration d'une charte de respect de la laïcité et des valeurs de la République qui est annexée aux conventions de partenariats avec les associations. En effet, dans les territoires où le repli communautaire est la règle, il est vital que tous les acteurs qui œuvrent en faveur du vivre ensemble soient exemplaires.

Je vais finir simplement en disant que malgré ces regrets **je voterai le texte**, mais ayez conscience qu'il y a de réelles difficultés dont il faut tenir compte et cette assemblée doit faire savoir ce genre de choses.

Merci.

**INTERVENTION DE MADAME RACHIDA LUCAZEAU,
CONSEILLÈRE RÉGIONALE REPRÉSENTANT LA PRÉSIDENTE
DE LA RÉGION OCCITANIE / PYRÉNÉES-MÉDITERRANÉE**

**INTERVENTION DE MADAME RACHIDA LUCAZEAU,
CONSEILLÈRE RÉGIONALE REPRÉSENTANT LA PRÉSIDENTE
DE LA RÉGION OCCITANIE / PYRÉNÉES-MÉDITERRANÉE**

Monsieur le Président du CESER, cher Monsieur CHAUZY,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,
Mesdames et Messieurs,

Je suis très heureuse d'être ici aujourd'hui parmi vous à l'occasion de la présentation de ce projet d'Avis pour évoquer vos analyses et préconisations pour les villes d'Occitanie concernant le processus de repli, d'isolement et cohésion sociale.

Vous l'avez bien compris, les enjeux sont énormes et les défis immenses ; je veux d'ailleurs profiter de l'occasion qui m'est donnée pour saluer la qualité de ce rapport qui va contribuer, je l'espère, à améliorer les interventions publiques dans les quartiers de notre territoire régional en difficulté.

Mesdames Messieurs, l'année 2019 a été particulièrement pénible, car nous vivons une crise sociale majeure, les fins de mois pour beaucoup sont difficiles avec le chômage, la cherté de la vie, le sentiment d'être éloigné de tout, des études supérieures, des formations.

À cela s'ajoutent les inquiétudes grandissantes, mais néanmoins légitimes, sur la réforme des retraites, indigne et injuste, déconnectée des réalités et qui n'a malheureusement d'universelle que le nom.

Comme vous le soulignez dans vos préconisations, certains territoires, en particulier les Quartiers Politiques de la Ville, souffrent d'isolement avec la disparition peu à peu des services publics de proximité, la désertification médicale, les difficultés liées aux transports. C'est également le cas pour les questions de sécurité, thème récurrent, mais pourtant essentiel pour lequel, vous le savez, les régions ne sont pas compétentes.

Ainsi, je ne peux que vous rejoindre quand vous préconisez l'importance de l'engagement de l'État pour qu'il prenne toute sa part d'un point de vue financier d'une part, avec la participation de ses agents d'autre part.

La Région entend bien jouer le rôle qui est le sien dans la participation des politiques mises en œuvre par l'État.

Vous évoquez l'importance de mener des actions de promotion de la laïcité et d'éducation aux médias, réseaux sociaux dans les lycées pour favoriser le développement du sens critique ; c'est une mission dont l'importance nécessite la mobilisation de tous. Je veux saluer ici le travail fourni par le Conseil départemental de la Haute-Garonne qui, avec le parcours laïc et citoyen, a mis d'importants moyens pour accompagner les associations pour intervenir en complément des programmes éducatifs durant le temps scolaire ou périscolaire.

La Région Occitanie s'engage également en faveur de l'égalité ; nous avons déployé des politiques sous l'impulsion de la politique régionale pour les solidarités, mais également en transversalité en direction des jeunes en tout premier lieu, et en lien avec la politique régionale en faveur de la culture et de la politique de la ville, également des sports, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et de la recherche, des relations internationales notamment.

Sur la période 2016-2019, la Région a ainsi apporté 8,4 M€ de financement aux projets portés par les associations, et notamment les associations du mouvement de l'Éducation populaire pour leurs actions destinées à lutter contre le racisme et l'antisémitisme.

Nous avons décidé de poursuivre le combat contre ce fléau en adoptant un plan d'action 2020-2023 construit dans le cadre d'un large dialogue avec toutes les actrices et tous les acteurs de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

Ce plan régional de lutte sera voté lors de notre prochaine assemblée plénière le 5 mars. Vous l'avez compris, nous faisons le choix de venir prioritairement en aide aux associations et porteurs de projets qui interviennent dans les quartiers prioritaires en faveur de leurs habitants.

Ainsi, l'Occitanie est la seule Région de France qui a fait le choix d'intervenir hors appels à projets en accompagnant le tissu associatif. C'est la seule région qui mène une politique volontariste en ce sens. Ceci nous permet de soutenir au fil de l'eau les projets visant à promouvoir l'égalité des chances et des droits et la citoyenneté dans les territoires, à lutter contre toutes les formes de préjugés en favorisant la prise de conscience nécessaire à l'évolution des mentalités et des pratiques.

Mesdames et Messieurs, s'il est un enjeu majeur dans les quartiers, vous le soulignez, c'est bien entendu celui de l'accompagnement des parcours de vie et celui de la formation. Là aussi, nous investissons massivement dans l'offre de formation, mais en intégrant les spécificités de chacun.

C'est ainsi que nous avons déployé le dispositif expérimental Innov'Emploi. Ce dispositif, qui s'inscrit dans la démarche du contrat de plan régional de développement de la formation et l'orientation professionnelle signé avec l'État et les partenaires sociaux et le Plan d'Investissement dans les Compétences, le PIC, vise notamment à lutter contre les ruptures en cours de formation, à expérimenter des pratiques pédagogiques innovantes adaptées à des publics ou des territoires isolés ou encore à proposer des parcours qualifiants vers l'emploi renouvelés dans leur contenu.

L'enjeu de l'accompagnement des parcours non linéaires est essentiel. C'est pourquoi nous soutenons le développement des écoles régionales de la Deuxième Chance.

Comme vous le savez, l'action de ces écoles est particulièrement positive pour les jeunes en rupture scolaire. Elle obtient des résultats probants avec des parcours de réussite qui permettent à près de 7 élèves sur 10 de quitter l'école pour accéder à un emploi ou à une formation qualifiante.

En outre, nous faisons le constat que le système actuel d'orientation a tendance à renforcer les inégalités. La politique de la Région Occitanie en matière d'orientation et d'information sur les métiers place la lutte contre les déterminismes sociaux et territoriaux au cœur de son action et s'inscrit pleinement dans deux des cadres stratégiques portés par le SRADDET Occitanie 2040, un nouveau modèle de développement durable plus juste et en rééquilibrage pour renforcer l'égalité des territoires.

C'est pourquoi en complément des salons TAF (Travail Avenir Formation) déployés dans l'ensemble de la région, nous avons créé des structures territoriales de proximité, ce sont les maisons de région et les maisons de l'orientation.

Sur la question de l'apprentissage, comme vous le savez, les Régions ont acquis depuis de très nombreuses années, et en lien avec les professionnels du secteur, un réel savoir-faire.

Sans trop prendre de risques et même si nous devons toujours faire mieux, je peux affirmer que nous avons réussi progressivement à mettre en place un système de formation cohérent et performant. La réforme de l'apprentissage menée par le gouvernement a abouti au retrait de la compétence apprentissage pour les Régions.

Nous craignons que cette logique de privatisation n'ait des conséquences désastreuses pour nos territoires, en particulier pour de nombreux CFA dont l'existence même est remise en question par cette nouvelle organisation.

Vous évoquez également la nécessaire mixité fonctionnelle dans les quartiers politiques de la ville et dans les territoires en souffrance. À noter que l'annonce du gouvernement de supprimer en 2017 une partie des emplois aidés financés par l'État n'est pas de nature à favoriser l'émergence et même le maintien des structures associatives.

Les nouveaux Parcours Emplois Compétences sont en effet plus coûteux et plus contraignants et ce sont ainsi près de 145 000 emplois qui ont été supprimés dans les associations, des associations culturelles et sportives, participant de fait à un appauvrissement de l'offre d'accompagnement des habitants dans les quartiers prioritaires de la ville.

Je veux ici rappeler l'engagement sans faille de la Région Occitanie qui mobilise des moyens considérables dans la réalisation d'équipements culturels et sportifs pour accompagner l'entrepreneuriat dans les quartiers. En 2019, nous avons mobilisé un peu plus de 14 M€ pour la politique de la ville. Nous avons ainsi mis en place des appels à projets qui visent à sélectionner les opérateurs contribuant à développer l'entrepreneuriat, à renforcer les actions d'accompagnement et de financement des créateurs repreneurs et des jeunes dirigeants d'entreprise, à favoriser également la pérennité des entreprises et des emplois créés sur les territoires de la politique de la ville.

Je peux par exemple évoquer l'action du pôle Réalis à Montpellier, fruit d'une démarche concertée de la Région Occitanie avec les partenaires de l'Économie Sociale et Solidaire pour créer un écosystème favorable au développement de l'innovation sociale. Le pôle Réalis assure ainsi en interne l'accompagnement individualisé et détermine avec l'entrepreneur les outils et les moyens adaptés pour le parcours d'accompagnement.

Vous soulignez justement l'importance de créer les conditions pour l'installation et le maintien d'équipements dans les quartiers en difficultés. Nous sommes bien conscients des enjeux et à titre d'exemple, nous avons signé l'année dernière la convention sur le nouveau programme de renouvellement urbain avec Toulouse Métropole, signature qui va permettre d'engager 12,4 M€ en faveur de l'amélioration de l'habitat notamment concernant l'isolation des bâtiments pour l'amélioration d'espaces publics et pour l'émergence de nouveaux équipements dans les quartiers.

Si certaines collectivités se situent effectivement dans une logique d'action, sachez que la Région Occitanie a fait le choix d'un accompagnement sociologique des associations dans les quartiers, ce qui permet d'accompagner les actions menées sur les quartiers et de répondre aux difficultés posées par un éventuel accompagnement strictement géographique.

Vous évoquez enfin dans votre rapport la pertinence de l'organisation d'une journée interassociative sur chaque territoire pour favoriser la connaissance mutuelle et les liens de solidarité entre les associations situées sur un même quartier. Nous avons abouti à ce constat de l'importance d'une circulation de l'information et de la nécessité d'une meilleure connaissance par les acteurs de ce qui se fait à l'échelle de leur quartier et nous avons un peu devancé votre préconisation.

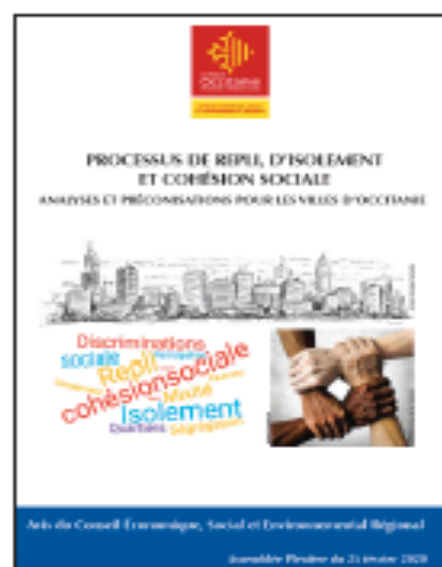
Nous avons engagé cette réflexion pour mettre sur pied ce type de journée et nous avons déjà organisé, l'année dernière à Toulouse, cette année à Montpellier, deux journées interassociatives afin de les écouter sur leurs constats et sur leurs propositions autour de tables rondes dédiées au sport, à l'emploi, à la formation et à la culture.

Nous allons prévoir ces rencontres également avant l'été dans les Pyrénées-Orientales et dans le Tarn.

Mesdames et Messieurs, voici les quelques réponses que je suis en mesure de vous apporter concernant les différentes recommandations soulevées par votre rapport. Vous évoquez des préconisations, la grande préconisation à présenter serait au niveau national : il manque cruellement

un plan réel et un plan réaliste, un plan d'accompagnement sur ces quartiers prioritaires de la ville. On les appelle prioritaires, aujourd'hui malheureusement ils n'en ont que le nom.

Je tiens encore à vous remercier pour la qualité du travail réalisé dans le cadre de cet avis du CESER et à vous assurer que la Région Occitanie restera vigilante face à vos analyses et à vos préconisations. Je vous remercie.



L'Avis est téléchargeable sur le site du CESER

CESER Occitanie / Pyrénées-Méditerranée

Siège

18 allées Frédéric Mistral
31077 Toulouse Cedex 4
Tél. 05 62 26 94 94
Fax 05 61 55 51 10
ceser@ceser-occitanie.fr

Site de Montpellier

201 av. de la Pompignane
34064 Montpellier Cedex 2
Tél. 04 67 22 93 42
Fax 04 67 22 93 94
ceser@laregion.fr

www.ceser-occitanie.fr



Avis DGE
sur les projets
de territoire

**Conseil Économique, Social et Environnemental Régional
Occitanie / Pyrénées-Méditerranée**