

Repenser les services publics dans la ville

PUCA



© Catherine Mével

Le centre d'animation Frais Vallon à Marseille

Une même question est posée de manière de plus en plus aiguë depuis un quart de siècle : celle de la capacité des services publics à fournir des prestations égales en quantité et en qualité sur l'ensemble du territoire.

C'est la raison pour laquelle le Plan urbanisme construction architecture (PUCA) et l'Association des Maires de Grandes Villes de France (AMGVF) ont organisé 3 cycles de débats sur ce thème.

Voici la synthèse rédigée par Jacques Donzelot, sociologue, maître de conférence à l'université de Nanterre et membre du Conseil scientifique du PUCA.

Organisation de l'égalité des chances

**Carte scolaire, discrimination positive, ethnicité, liberté de choix ...
les débats actuels sur l'école dans la ville**

Comment est née la carte scolaire ? Pourquoi fait-elle problème actuellement ? Quelle est la réponse apportée sur le terrain par l'administration de l'Éducation ? Peut-on, et de quelle manière, réformer ladite carte scolaire pour l'adapter à la fois aux transformations du territoire urbain et à l'impératif de mixité scolaire ? Telles sont les quatre questions qui ont été traitées durant ce premier "cinq à sept" de la série "Repenser les services publics dans la ville" organisée par le PUCA et l'AMGVF.

Genèse de la carte scolaire

La carte scolaire est née d'un souci de démocratisation de l'accès à l'enseignement secondaire et non pas d'une préoccupation de mixité scolaire stricto sensu. C'est ce qu'explique Antoine Prost, Professeur émérite à l'Université de Paris I, le grand spécialiste de l'histoire de l'école. Sa date de naissance coïncide avec la création des collèges d'enseignement secondaire en 1963. Lesquels étaient destinés à apporter aux enfants des territoires ruraux ou seulement urbanisés en partie un accès généralisé à l'enseignement secondaire. Elle découpe donc ces territoires de manière plus ou moins large selon leur densité à ce moment. Deux circulaires viendront dix ans après (en 1973 et 1974) déterminer les secteurs du second cycle en rapport avec ceux du premier et cela sur la base d'un principe de sélection passablement rigide du pourcentage d'élèves admis à y passer (62%).

Stratégie de clôture sociale

La carte scolaire fait problème déjà en raison de cette rigidité qui va encourager le recours aux établissements privés pour les familles dont les enfants ne sont pas sélectionnés... et cela explique la force de la mobilisation contre la loi Savary qui "enrégimentait" le secteur privé dans le public. Mais le caractère névralgique de ce découpage apparaît surtout au vu

des ségrégations socio-urbaines qu'il entérine ou qu'il ne permet pas de conjurer. Agnès Van Zanten, Directrice de recherche au CNRS à l'Observatoire de sociologie du changement, explique ainsi comment se produit autour de l'école, mais surtout sur le parcours qui conduit du primaire aux bonnes classes préparatoires des grands lycées, un phénomène de "clôture sociale". Cette clôture résulte, bien sûr, de la qualité supposée des établissements, mais aussi et surtout de celle du public. On choisit son école d'abord en fonction de ceux qui y vont. Quitte pour cela, à devoir changer de résidence si on dispose des moyens financiers pour le faire. Ou bien en se demandant dans quel établissement on réussira d'autant mieux que l'on aura les moyens culturels, la connaissance des motifs "légitimes", la manière de les exposer et de les faire valoir. Reste pour les familles qui ne peuvent ou ne veulent changer leur enfant d'école, une troisième option : "la colonisation des établissements", manière de désigner les pressions que les parents peuvent exercer sur les responsables de ceux-ci, via des associations qu'ils maîtrisent pour que soient créées des classes de niveaux ou tout simplement pour élever le niveau des élèves avec des séances de soutien scolaire le samedi matin. Mais, le phénomène dominant est bien la recherche de l'entre soi, par les familles aisées qui oriente la pédagogie des enseignants à proportion de la richesse sélective des ressources des élèves.

Ségrégation ethnique à l'école

L'administration scolaire, les inspecteurs d'Académie en l'occurrence, reste-t-elle passive et docile face à ce refus flagrant de la mixité scolaire par les familles soucieuses de l'avantage que procure à leurs enfants la qualité du public d'un établissement ? Ce n'est pas qu'elle soit désarmée ou non motivée, mais plutôt que la mixité constitue moins une priorité que la gestion des flux de façon à ce que les établissements soient remplis au mieux. Georges Felouzis, Professeur de sociologie à l'Université de Bordeaux II, montre ainsi comment le souci de bien remplir les lycées du centre



© Catherine Mével

ville dépeuplé de Bordeaux amène l'académie à "faire le jeu" des classes moyennes et supérieures qui décident de les investir en acceptant les démarches de dérogation. Tandis que Joëlle Perroton, Maître de conférence en sociologie à l'Université de Bordeaux II, donne à voir l'âpre combat de cette même administration pour contraindre les familles populaires blanches relevant de "collèges ethniques" à y laisser leurs enfants... au nom de la mixité.

Durcir ou supprimer la carte scolaire

Faut-il donc durcir cette carte scolaire pour en finir avec les conduites d'évitement ? Ou même la supprimer comme c'est le cas dans nombre de pays européens afin d'éviter, et cette fuite des uns, et ce confinement des autres ? Peut-on conjurer les méfaits de la carte scolaire en améliorant le territoire urbain, en veillant à la mixité, d'abord, sur ce plan de l'habitat ?

Ces interrogations furent au centre du débat avec la salle animé par André Rossinot, Maire de Nancy. Durcir la carte ? Ce serait encourager la fuite vers le privé déjà conséquente. La supprimer ? Ce fut fait en Grande-Bretagne avec, pour résultat, une aggravation de la sélectivité sociale des établissements. En Belgique, par contre, la liberté de choix va de pair avec un jeu de subvention aux établissements qui est fonction du niveau de revenu des familles. Renforcer la mixité urbaine pour atteindre la mixité scolaire ? Mais la première paraît d'autant plus facile à accepter que la seconde peut être évitée... Et les enseignants refusent les classes trop hétérogènes, les jugeant intenable. Reste une solution, suggérée in fine par une élue de la mairie de Toulouse : fermer les écoles de ces enseignants trop dubitatifs sur leurs capacités pédagogiques...et les rouvrir avec des volontaires décidés à enseigner en toute connaissance de cause et avec des moyens élargis.

Qui sont les gardiens de la sécurité ?

Agents de police, habitants, citoyens, agents de sécurité ; *neighbourhood warden*
Comment assurent-ils la sécurité dans la ville ?

Question simple dira-t-on, en ces temps où la coproduction est à la mode. Les gardiens de la sécurité se composent forcément de policiers bien sûr, des habitants évidemment, des élus aussi, cela va de soi. Mais selon quelles modalités ? Comment cette coproduction peut-elle prendre forme ? Le deuxième “cinq à sept” de la série “Repenser les services publics dans la ville” a tenté de répondre à cette problématique.

Peut-on dire des policiers, qu’ils conçoivent ainsi leur métier, disposant d’une formation et d’une organisation de leurs tâches adéquates à cet objectif ? Et les habitants, sont-ils vraiment disposés à une telle tâche, plutôt qu’à dénoncer rituellement la carence des moyens de la police, ou encore, dans le sens opposé, à s’investir inconsidérément dans ce domaine au risque d’un non respect de la loi ? Quant aux élus, la mise en place des Contrats Locaux de Sécurité et de Prévention de la Délinquance les y porte, poussés de surcroît par l’interpellation croissante des habitants sur ce sujet. Mais s’agit-il pour eux d’une figure imposée de la politique locale, effectuée aimablement mais sans trop de conviction tant le sujet est chargé de difficultés en raison des professionnels de toutes sortes – policiers, magistrats, enseignants, logeurs, travailleurs sociaux – qui ne sont pas sous leur autorité et qui cantonnent de ce fait l’exercice à un niveau plus rhétorique qu’effectif ?

Quel policier devenir ?

La question de la disposition des policiers, de l’acception plus ou moins large de leur profession a été traitée par Catherine Gorgeon, responsable de la Mission recherche de la Poste, à partir de l’enquête au long cours d’une promotion de gardiens de la paix réalisée par Dominique Monjardet. Ces entretiens réalisés à plusieurs reprises sur une douzaine d’années (1992-2004) montrent comment la culture professionnelle des gardiens de la paix est progressivement marquée par un certain désenchantement envers l’institution policière, et surtout une restriction de l’ouverture relationnelle avec le public. La conception de

leurs tâches se réaménage au fil des ans pour donner trois types de policiers : ceux qui se contentent du registre de la mission spécifiquement policière, celle de la confrontation entre la loi et le comportement des individus et qui se plaignent de la carence en moyens dont ils disposent ; ceux qui se vivent comme de simples gardiens de la paix, dont le métier consiste à porter un uniforme et à veiller à ce qu’il produise, à lui seul, son effet, tant ils s’estiment handicapés pour accomplir des missions plus complexes ; ceux enfin qui se pensent simplement comme des fonctionnaires condamnés à un relatif inconfort. Bref, l’idée d’une mission déserte progressivement le policier de quartier et reste l’apanage d’une petite minorité de policiers occupés à la tâche “noble” celle de la traque des criminels.

Moins de compétence sociale

Pourquoi ces policiers “ordinaires” perdent-ils autant le goût d’exercer la compétence sociale pourtant inhérente à leur métier ? Thierry Oblet, Maître de conférence en sociologie à l’Université de Bordeaux II, l’explique en rendant compte d’une enquête conduite à Bordeaux. Si les policiers investissent aussi peu le contact avec le public, c’est que leur emploi du temps se trouve précontraint par une série de tâches qui le segmentent et inhibent toute initiative conséquente en ce sens. Pris par des activités automatiques qui vont de la surveillance des détenus hospitalisés à des déploiements tous azimuts pour, par exemple, la recherche d’enfants disparus en passant par le recueil bureaucratique des plaintes ou les délégations de vote, ils se sentent assignés à ces tâches plus que disponibles pour le public. Et puis, comment décider que telle demande est plus légitime que telle autre ? Toutes paraissent également légitimes, laissant le policier choisir. Et son choix le portera vers ce qui va de soi, ce qui fait événement et justifie une réaction en masse plutôt qu’une initiative individuelle en amont. Et puis, tous disent bien savoir que leur présence peut procurer autant d’inquiétude que de réassurance dans un quartier, que la sécurité dépend d’abord des habitants, de la connaissance qu’ils ont de leur quartier, de leur capacité à en décoder les périls et à les éviter.



© Catherine Mével

Sécurité urbaine à Marseille

Le rôle discret des habitants

Les habitants, justement, peuvent-ils faire plus qu'identifier les menaces, les lieux à éviter, les personnes à contourner ? Peuvent-ils agir sur leur quartier ? L'enquête d'Anni Borzeix, dans une ville de l'Essonne, Grigny, avec un accent mis plus particulièrement sur deux de ses quartiers : Grigny 2 (une des plus grandes copropriétés de France) et la Grande Borne, quartier d'habitat social, et par ailleurs sur le quartier des Tarterêts à Corbeil-Essonnes, démontre que les habitants font preuve d'une science certaine dans la gestion des incivilités et parfois même d'une capacité surprenante à contrôler leur territoire qui n'aurait rien à envier au community policing américain. Cette action des habitants paraît d'autant plus efficace qu'elle est discrète, faite de compromis et de ruse.

A la limite, elle agit en ne faisant rien, en pratiquant ce qu'Erwin Goffman appelait "l'inattention civile", manière de désigner l'art de ne pas voir pour calmer le jeu et maintenir la paix civile. Mais, elle agit aussi en prenant appui sur le contrôle social existant de fait et sur les personnes identifiées comme actives.

Ainsi, au conseil syndical des habitants de Grigny II, ses représentants rédigent des comptes rendus réguliers des incidents dont ils se servent pour identifier les jeunes à problèmes et alerter leurs parents... ou pour distribuer des petits boulots rémunérateurs aux jeunes méritants. Mais aussi pour faire remonter les informations sur les trafics de drogue, par exemple, à la police.

Méthodologie des élus

Si les compétences sociales manquent à la police, les compétences civiques sont bien présentes chez les habitants, au risque même, parfois, de déborder, de tourner à la dénonciation calomnieuse. N'est-ce pas alors à l' élu d' user de sa compétence politique pour développer les premières et encadrer les secondes afin d'obtenir cette fameuse co-production, objet de tant d'incantation ? Du débat qui s'instaure avec la salle sur ce point, Michel Marcus, responsable du Forum Européen pour la Sécurité Urbaine, dégagera, in fine, les principaux enseignements qui conduisent à la nécessité, pour les élus, de changer d'attitude ou plutôt de méthodologie. A quoi bon présider des conseils et comités dont l'efficacité se trouve plombée par la mobilité des personnels, annulée par le départ d'un commissaire aussitôt construite ? On ne sortira de cette forme d'action aléatoire que par une intégration de l'exigence de co-production dans les métiers mêmes des professionnels concernés. Si elle fait partie du métier des procureurs et des policiers, elle leur vaudra d'être appréciés, évalués, sur leur comportement à cet égard. Et dans cette évaluation, chaque partenaire interviendra, soit les divers autres professionnels, ainsi, également, que les associations d'habitants. Une telle pratique a cours à Londres. Ce n'est pas loin de la France, deux heures trente exactement par l'Eurostar.

Partage des ressources et offre de service

Etablissement public de coopération intercommunale, métropole, comment faire en sorte que les ressources de chacun soient au service de tous ? Comment construire ensemble le bien commun ?

Dans quelle mesure le partage des ressources auquel invite, depuis 1999, la loi sur les intercommunalités, conduit-il à une meilleure offre de service aux habitants des communes considérées ? C'est la question à laquelle le troisième "cinq à sept" de la série "Repenser les services publics dans la ville" a essayé de répondre.

Question apparemment simple... mais qui se complique beaucoup quand on examine localement les compétences respectives des élus communaux et des responsables intercommunaux, plus encore, quand on se demande si le local a une efficacité politique spécifique ou s'il ne faut le considérer comme un simple relais, et beaucoup plus encore, quand on considère la place du local dans le global tant "l'échelon" national semble avoir perdu de sa consistance avec la mondialisation.

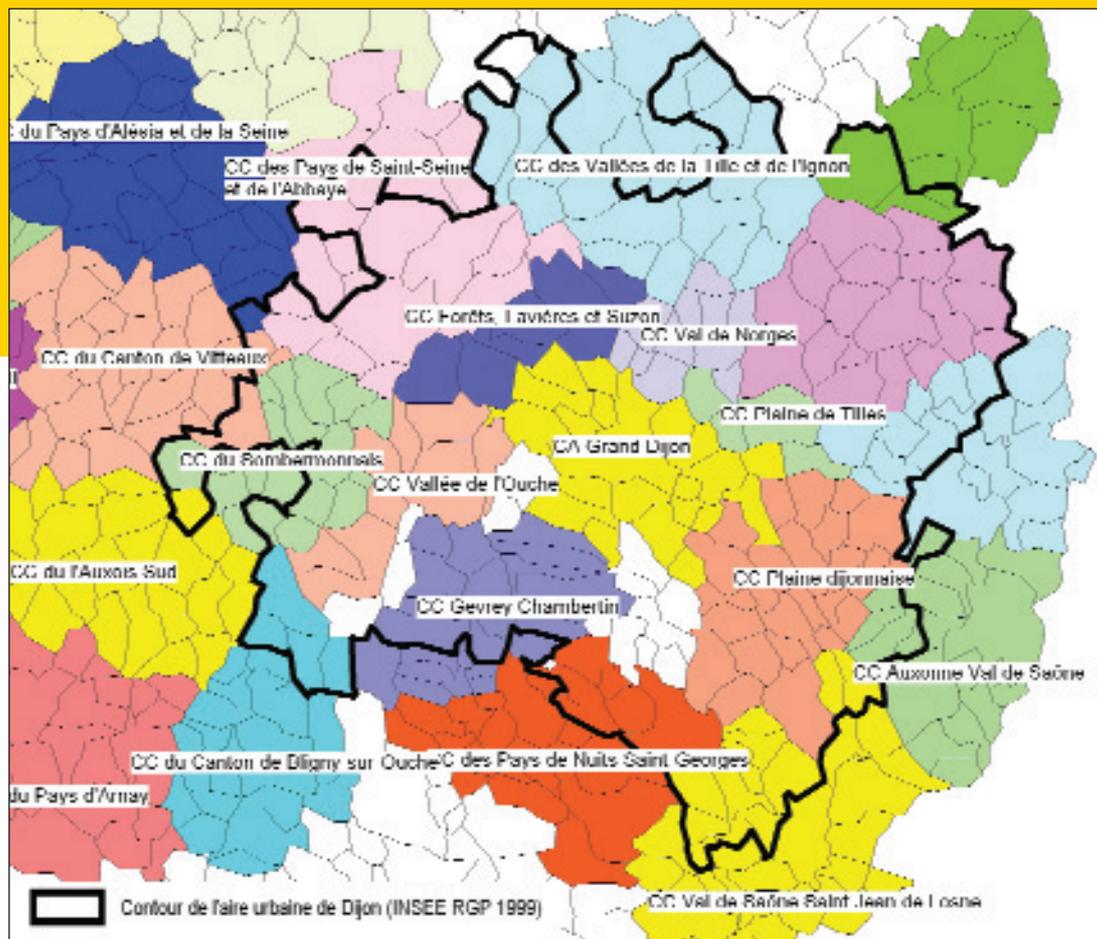
Faibles moyens du pouvoir local

Les responsabilités des élus intercommunaux sont-elles à présent suffisamment claires pour qu'ils puissent œuvrer sereinement à une meilleure offre de services pour l'ensemble des administrés de l'aire urbaine ? C'est le questionnement proposé par Pierre Albertini, Député-maire de Rouen et président du Comité d'Orientation du PUCA. Pour lui, la réponse est des plus mitigée. Il n'est pas évident que l'instance d'agglomération ait une légitimité claire en matière de répartition des services, des logements sociaux par exemple, et donc de mise en œuvre de la mixité sociale. Ni qu'elle ait les moyens de concilier les logiques différentes qui régissent le centre (les "coûts de centralité" qui vont de pair avec la détention des services attractifs) et la périphérie lointaine (soucieuse de réduction des coûts, de durée des transports, et de dotation en équipements). Ainsi, s'agissant des ressources, les problèmes ne sont pas moindres : la taxe professionnelle "unique" ne devient telle qu'au prix d'un certain renoncement des élus à se battre pour attirer les entreprises.

Sauf, bien sûr, si cette TPU se trouve redistribuée. Mais alors, comment concilier l'équité entre communes en la matière avec le souci de la discrimination positive dont se trouve investie la structure d'agglomération ?

Réguler les compétences locales

Quelle est, par ailleurs, la marge de manœuvre de ce pouvoir local ? Gère-t-il seulement des compétences qui lui sont octroyées par l'Etat ou raisonne-t-il en termes de responsabilité globale vis-à-vis de la population concernée par l'aire urbaine en question, ceux qui y vivent bien sûr, mais également ceux qui y travaillent ou y séjournent ? Posant cette question, Philippe Estèbe, directeur d'études à Acadie, décrit et dénonce la tendance française à raisonner comme si l'échelon local n'était qu'un principe de résistance à une logique rationnelle, donc étatique. Une résistance qu'il s'agit de retourner et de mettre au service d'une politique rationnelle par l'institution d'intercommunalité qui permettrait une bonne distribution des tâches par blocs de compétences. S'appuyant sur les analyses de Charles Tiébout, Philippe Estèbe montre que le "bloc local" raisonne forcément en termes de responsabilité puisqu'il se voit sollicité par l'Etat pour la mise en œuvre de politiques publiques qui sont de la compétence de ce dernier, mais qu'il ne réussit pas à conduire lui-même parce que la société administrative n'a pas assez évolué et n'en a pas la capacité. En matière de logement, les "bribes de compétence" que reçoit le bloc local sont insuffisantes pour qu'il satisfasse à l'attente d'une politique de solidarité. Il faudrait un Acte III de la décentralisation qui lui permette de réguler le marché local si on veut qu'il assume une telle responsabilité. Soit un raisonnement auquel Pierre Albertini paraît souscrire en déclarant, qu'en matière de compétences, c'est la plus grande confusion qui règne et que seul "la loi de l'audace" régit les choses en fonction de l'adage selon lequel est permis tout ce qui n'est pas explicitement interdit.



L'intercommunalité. La carte montre le nombre important d'EPCI périphériques autour de la communauté d'agglomération du Grand Dijon. Les EPCI périphériques sont, en général, selon Philippe Estèbe, le plus souvent "homogames".

© Xavier Desjardin - Philippe Estèbe

Force du local face à la mondialisation

La définition du local par des compétences spécifiques attribuées par l'Etat paraît d'autant plus désuète que nous entrons dans l'ère de la globalisation et que cela impose de dépasser le modèle napoléonien hypercentralisé sur lequel nous vivons encore. C'est le sens de l'intervention de Cynthia Ghorra-Gobin qui montre comment le local se trouve atteint de plein fouet par une mondialisation qui néglige l'Etat. Car, autant celui-ci fut puissant lors de la première (ou de la seconde si l'on considère l'ère pré-capitaliste des grandes découvertes, laquelle facilitait bien l'internationalisation des flux de marchandises et de personnes, mais précisément, en respectant l'échelon national, donc l'Etat, en le rendant même maître de ce dispositif) autant avec la seconde mondialisation, la "firme globale" a les capacités de segmenter la production et d'en délocaliser les phases dans différentes parties du globe. Les régions urbaines apparaissent alors plus déterminantes que les Etats. C'est à leur niveau que se joue l'attractivité, et

territoriale, et la cohésion sociale, et le rapport entre les deux. Se pose alors la question du rôle de l'Etat dans ce contexte. Il ne faut plus du tout rester pétrifié dans le schéma napoléonien et hiérarchique d'un sujet central voulant "territorialiser" son action par le local. Il doit se mettre au service du local, de la compétitivité des "blocs locaux" de son territoire. Comment ? En regardant ce que font ses voisins européens du nord et de l'ouest par exemple.

Jacques Donzelot

Certains travaux présentés sont issus du programme « polarisation sociale de l'urbain et services publics, mené par Claire Gillio, Patrice Aubertel et François Ménard du puca, en partenariat avec le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, la Délégation interministérielle à la Ville, le ministère de l'Education nationale et de la recherche, l'Inhes, la Poste et le Prédit.



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ministère
de l'écologie,
du Développement
et de l'aménagement
durables

ministère
du logement
et de la ville

Direction générale
de l'urbanisme
de l'habitat et
de la construction

Le plan | urbanisme | construction | architecture | PUCA depuis sa création en 1998, développe à la fois des programmes de recherche incitative, des actions d'expérimentation et apporte son soutien à l'innovation et à la valorisation scientifique et technique dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la construction et de la conception architecturale et urbaine.

Organisé selon quatre grands départements de capitalisation des connaissances : **Sociétés urbaines et habitat** traite des politiques urbaines dans leurs fondements socio-économiques ; **Territoires et aménagement** s'intéresse aux enjeux du développement urbain durable et de la planification ; **Villes et architecture** répond aux enjeux de qualité des réalisations architecturales et urbaines ; **Technologies et construction** couvre les champs de l'innovation dans le domaine du bâtiment ; le PUCA développe une recherche incitative sur le **Futur des villes à l'impératif du développement durable**.

Ce plan 2007-2012 se décline, selon huit programmes finalisés dont les objectifs de recherche répondent aux défis urbains de demain. Ces programmes sont accompagnés par des ateliers thématiques de bilan des connaissances et des savoir-faire, ainsi que par des programmes transversaux à l'échelle des territoires et des villes et à l'échelle européenne avec la participation du PUCA à des réseaux européens de recherche.

Le PUCA, par ailleurs, assure le secrétariat permanent du programme de recherche sur l'énergie dans le bâtiment.

plan | urbanisme | construction | architecture

► Le gouvernement des villes et la fabrique du bien commun

Planification sociale de l'urbain et services publics
Citoyenneté et décision urbaine
Intercommunalité et métropolisation

► Le renouveau urbain

Rénovation urbaine et mixité sociale
Renouvellement et recomposition des quartiers
Créativité et attractivité des villes

► L'avenir des périphéries urbaines

Territoires urbains et sûreté
Architecture de la grande échelle
Habitat pluriel : densité, urbanité, intimité
Systèmes périurbains et coûts d'urbanisation
Dynamiques et pratiques résidentielles

► Comportements résidentiels et défis démographiques

Vieillesse de la population et choix résidentiels
Habitat et services aux personnes âgées
Évolutions démographiques et inégalités territoriales

► Accès au logement

Trajectoires résidentielles
Recompositions institutionnelles de l'offre de logement
Modes et formes de l'hébergement
Économie foncière et immobilière

► L'innovation dans l'architecture et la construction

Le futur de l'habitat
Logements optimisés : coûts, qualité, fiabilité, délai
Concept qualité, habitat, énergie
Observatoire des bâtiments durables
Palmarès de l'innovation
Évaluation énergétique du patrimoine existant (PREBAT)
Bâtiments démonstrateurs (PREBAT)

► Territoires et acteurs économiques

Espaces urbains et dynamiques économiques
Lieux, flux, réseaux dans la ville des services
Développement économique local et mondialisation
Économie de l'aménagement
Attractivité des territoires

► Vers des villes viables et acceptables

Politiques territoriales et développement durable
Risques technologiques : enjeux économiques et territoriaux
Villa urbaine durable
Quartiers durables
Aménagement et démarches HQE
Collectivités locales et politiques énergétiques (PREBAT)
Collectivités locales et défi climatique (PREBAT)

PUCA - plan urbanisme construction architecture

Grande Arche de la Défense - Paroi Sud
92055 La Défense cedex
tél. 01 40 81 24 30 - fax 01 40 81 63 78
www.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca