

La Politique de cohésion sociale en milieu urbain

Chronologie, réalisations et perspectives

– Aurèle Cellérier –

7 décembre 2009, sous les voûtes centenaires de la cathédrale Saint-Pierre résonne le traditionnel discours d’investiture du Conseil d’État, annonçant les grandes lignes du programme de législature des quatre ans à venir. Passant en revue certains des nombreux défis qui attendent une région genevoise toujours plus urbanisée, François Longchamp, Président en exercice, souligne la nécessité d’engager « une véritable politique de la ville (...) qui restaurera le sentiment d’appartenance à son quartier, le bien-être et la qualité de la vie »¹. Ces quelques mots prononcés comme déclaration d’intention sont souvent identifiés comme l’origine officielle de la Politique de cohésion sociale en milieu urbain (PCSMU), dont la naissance juridique n’aura lieu que deux ans et demi plus tard. Mais procédons par ordre.

Chronologie

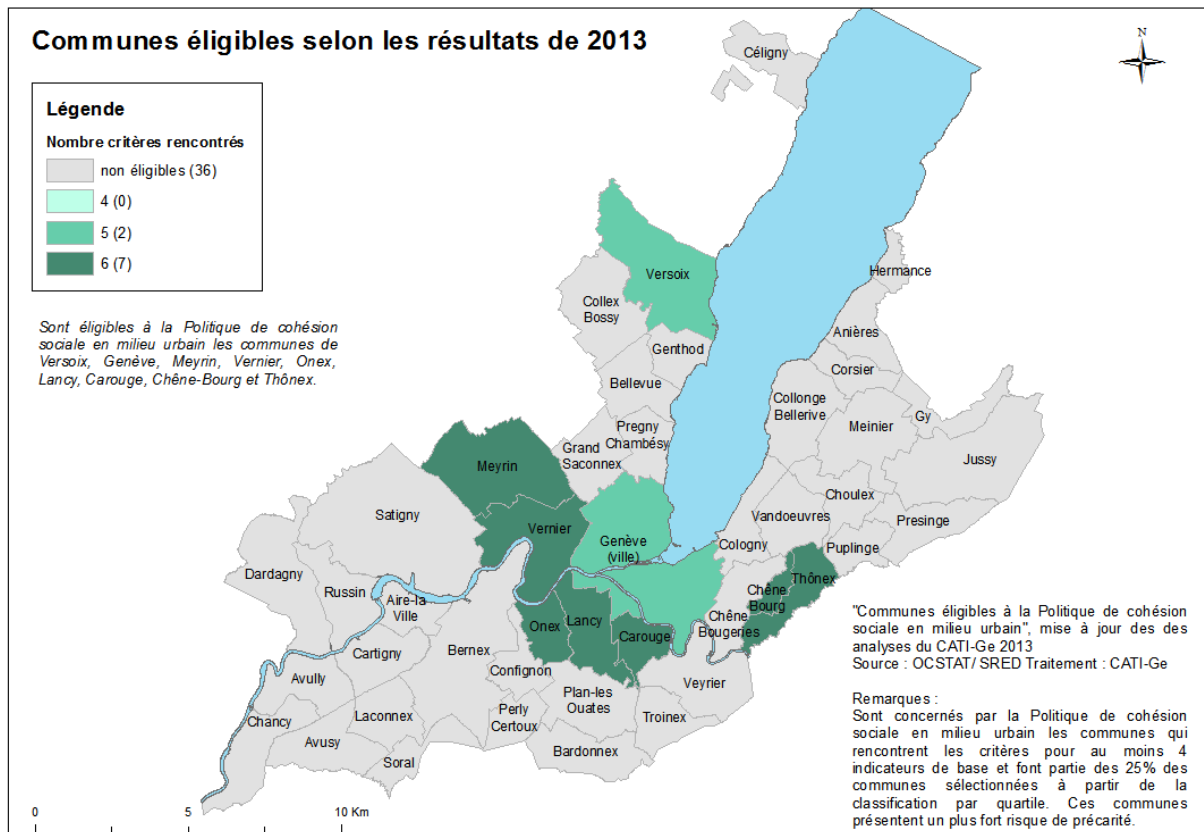
CATI-GE

En septembre 2009, avant même le début de la nouvelle législature du Conseil d’État, le Centre d’analyse des inégalités territoriales de Genève (CATI-GE) est créé à l’Université de Genève (UNIGE), sous l’impulsion des conseillers d’État Charles Beer et David Hiler. Hébergé par le Laboratoire d’économie appliquée (LEA), ce centre a alors pour but de « rassembler, produire, rendre transparente et diffuser de manière systématique la connaissance concernant les inégalités dans le canton de

Genève »¹. Concrètement, la mission du CATI-GE consiste à construire une analyse statistique des inégalités socio-économiques sur le territoire genevois. Pour ce faire, des données sont récoltées concernant le revenu, la scolarité ou encore le logement à l’échelle des communes et des sous-secteurs statistiques, afin d’élaborer différents indicateurs permettant de cartographier les risques de précarité au sein du canton².

¹ Communiqué de presse concernant le CATI-GE, disponible sur http://www.ge.ch/dip/doc/actu/2011/110505_cp_politique-ville-cati-ge.pdf.

² Pour plus de détails sur la méthode, ainsi que les résultats d’analyse du CATI-GE, voir la version 2014 du rapport, disponible sur <http://cati-ge.ch/index.php/pages/rapport-cati-ge-2014/>.



Source : Rapport 2014 du CATI-GE, p. 42, disponible sur http://cati-ge.ch/files/6614/1933/6500/CATI-GE_Rapport_CohesionSociale_2014b.pdf.

Cette approche analytique sur le concept d'inégalités territoriales s'inscrit dans l'action politique large concernant la cohésion sociale. En effet, une meilleure connaissance des différentiels socio-économiques à l'échelle du territoire genevois doit permettre de prévenir des disparités trop marquées entre les divers quartiers, et ainsi assurer une équité optimale de la qualité de vie sur l'ensemble du canton. Par ailleurs, en attirant l'attention sur les processus de ghettoïsation (contrainte ou volontaire) à l'œuvre dans certains secteurs, le suivi des inégalités territoriales rend possible des actions ciblées de décroisement des quartiers, afin de favoriser la qualité des lieux de vie urbains et l'adhésion des habitants à ceux-ci.

Conçu comme un instrument d'opérationnalisation de la politique de la ville, le CATI-GE se trouve rattaché à la PCSMU, à travers l'article 5 de la loi du 19 avril 2012, dont le projet est déposé en mai 2011 auprès du Grand Conseil. Le centre est alors chargé de « développer les outils d'analyse et d'évaluation nécessaires à la définition et à la conduite de la politique de cohésion sociale en milieu urbain. »³.

³ Art. 5, al. 2 de la Loi relative à la PCSMU (LCSMU), disponible sur <http://www.ge.ch/grandconseil/data/loisvotee/L10823.pdf>.

Réseau d'enseignement prioritaire (REP)

Créé en 2006 par le Département de l'instruction publique (DIP) « pour encourager la qualité des écoles dans les quartiers populaires »¹, le réseau d'enseignement prioritaire (REP) comprend aujourd'hui 16 écoles primaires sur les 73 que compte le canton de Genève. Cette initiative née du constat des inégalités socio-économiques entre quartiers, fonctionne sur la base d'un engagement volontaire des établissements scolaires. Ainsi, si une majorité des parents d'élèves sont issus de catégories socio-économiques défavorisées et que l'ensemble du personnel enseignant s'engage pour 3 ans, un accord peut être signé afin d'intégrer l'institution au REP. Concrètement, le DIP augmente alors les ressources allouées (financières et humaines), une direction d'établissement plus autonome est mise sur pied et les actions sont coordonnées avec les différents services et associations liés au milieu scolaire local et cantonal. Dans cette optique, un-e éducateur-trice est rattaché-e à l'établissement, afin de favoriser l'intégration et la socialisation des élèves, en maintenant également un lien avec leur environnement familial extrascolaire. Un accent particulier est mis en outre sur l'apprentissage du français, afin d'assurer l'accès aux connaissances et l'intégration des élèves. C'est enfin la directrice ou le directeur qui joue un rôle essentiel en assurant une conduite pérenne du projet et une communication continue entre les milieux politique, professionnel, associatif et familial.

Après un projet pilote avec l'école des Tattes/Gros-Chêne à Onex en 2006, de nombreux établissements primaires ont rejoint le REP dans les années suivantes. Cette expérience concluante a soulevé de nouvelles questions sur l'efficacité d'une telle action sociale et la légitimité d'une restriction au cadre scolaire. Par la suite, en 2008, l'Etat de Genève et la Ville d'Onex ont ainsi signé un premier partenariat de politique publique concertée autour des établissements REP, dans une volonté affirmée d'élargissement des mesures pour la cohésion sociale des jeunes habitants des quartiers. Ces déclarations communes constituent les prémisses des mesures étendues de la politique de la ville, future PCSMU.

PCSMU

« La politique de cohésion sociale en milieu urbain a pour but de promouvoir la cohésion sociale en garantissant à la population un cadre de vie social, économique et environnementale de qualité sur l'ensemble du territoire cantonal. »
(LCSMU, art. 1)

La PCSMU est quant à elle dotée d'une ambition essentiellement fédératrice, du fait de l'existence préalable de nombreuses initiatives visant à favoriser la cohésion sociale à des échelons

administratifs divers. Version élargie du réseau d'enseignement prioritaire (REP)⁴, cette nouvelle politique publique vise ainsi avant tout une convergence tant horizontale – transversalité des services institutionnels – que verticale – coordination des niveaux administratifs – autour de problématiques localisées. La déclaration commune signée en février 2008 à Onex par le Conseil d'Etat et le Conseil administratif constitue en cela une expérience exemplaire. Suite à l'inscription de l'école des Tattes/Gros-Chêne dans le REP (rentrée 2006), et prenant acte des

⁴ Voir encart REP.

difficultés persistantes liées à ce secteur d'Onex, les autorités communales et cantonales ont souhaité renforcer leur collaboration à travers un engagement commun. Cette déclaration témoigne de la volonté d'une approche intégrée, mobilisant différents services administratifs et associatifs existants dans le but de favoriser la cohésion sociale sur un périmètre donné. Logement, sécurité, éducation, santé sont notamment évoqués dans cette déclaration qui, sans créer de nouveaux moyens financiers, engage les parties signataires à soutenir le « décloisonnement institutionnel et la mise en commun de leurs ressources »⁵. Dans le cadre du REP, de tels documents ont ensuite été signés avec les communes d'Onex, Lancy, Vernier ou encore la Ville de Genève, lequel intègre une palette encore bien plus importante de domaines publics d'intervention.

Projets

Depuis sa mise en application, la PCSMU a également favorisé la mise en place de projets plus concrets, notamment en synergie avec le programme fédéral « Projets urbains – Intégration sociale dans les zones d'habitation ».

Nouvelles Libellules, Vernier

En prévision d'un très important travail de réfection de l'immeuble central du

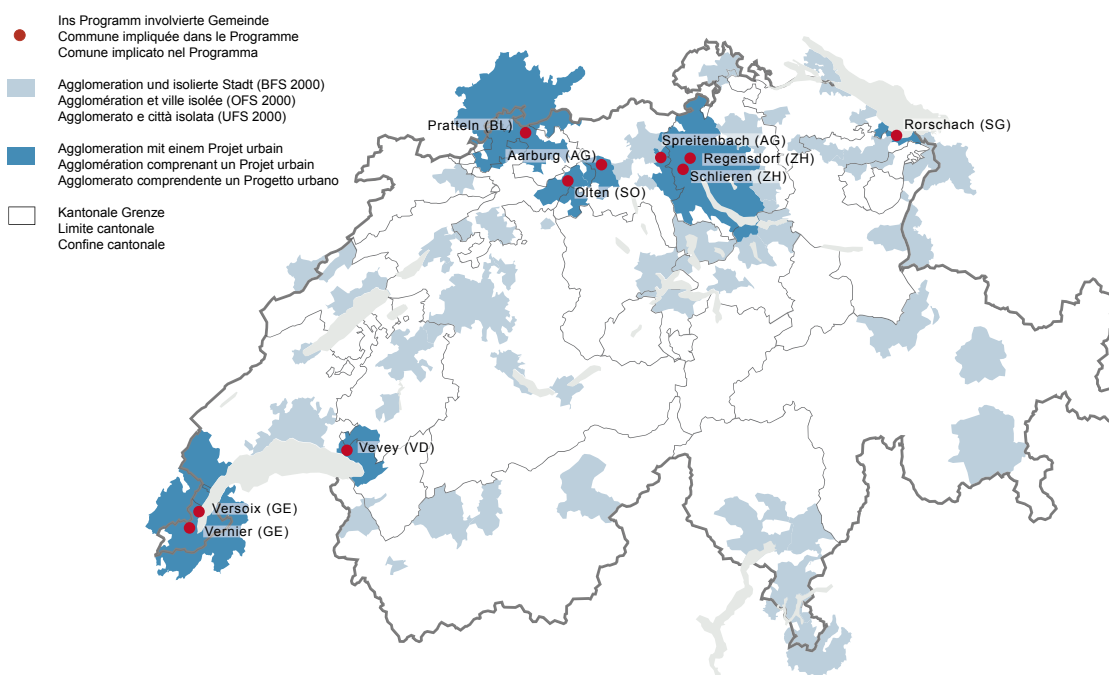
⁵ Déclaration commune entre le Conseil d'État de la République et canton de Genève et le Conseil administratif de la Ville d'Onex, disponible sur https://www.ge.ch/enseignement_primaire/doc/08_0306_partenariat_onex-etat.pdf.

quartier des Libellules par la régie en charge, les autorités communales de Vernier ont souhaité engager en 2012 un processus participatif pour redynamiser et positiver l'image de ce quartier qui figure parmi les plus défavorisés du canton. En effet, les chiffres publiés par le CATI-GE témoignent d'une grande précarité socio-économique, qui se traduit notamment par un faible revenu annuel médian (43'405 CHF) ou un important taux d'allocations au logement (9.71 %) et de chômeurs (5.06 %) en comparaison aux moyennes cantonales. Ainsi, le projet élaboré par le service communal de la cohésion sociale prévoit un développement de la vie de quartier en quatre « volets » distincts : « associatifs », « aménagement », « image » et « cohésion sociale ». Le premier axe se concentre sur le renforcement du réseau d'associations existantes dans ce secteur, en favorisant les synergies et la fédération des dynamiques existantes. Le second pan du projet vise à encourager l'appropriation communautaire des nouveaux aménagements prévus avec la rénovation des bâtiments : centre de quartier, espace culturel ou ludothèque entre autres. L'image du quartier sera quant à elle traitée dans un troisième volet, focalisé sur une meilleure visibilité et une valorisation des perceptions – tant externes qu'internes – portant sur ce lieu de vie. Enfin, la partie cohésion sociale à proprement parler concerne la mise en place de structures communales et cantonales de prévention, information et intervention concernant l'action sociale : un bureau des habitants est notamment prévu, de même que le renforcement des

Programme projets urbains

Créé en 2008 par la Confédération, le programme interdépartemental « Projets urbains – Intégration dans les zones d’habitation », qui achève en 2015 sa seconde phase pilote, vise une requalification des quartiers urbains en situation précaire. Privilégiant une conception intégrée du développement urbain, le soutien financier offert par ce programme concerne des projets relativement modestes de redynamisation de la vie de quartier, qui coordonnent l’aménagement du territoire, le logement, les travaux publics, la sécurité, les transports ou encore les politiques sociales et d’intégration. A l’instar de la PCSMU, l’ambition de ce programme repose sur une approche transversale de la cohésion socio-spatiale. L’implication des divers acteurs concernés, avec notamment une participation importante des habitants favorisant un dialogue durable, figure également comme un aspect essentiel de ce programme. Destiné aux communes d’agglomération ainsi qu’aux villes petites et moyennes, le financement proposé des projets conformes aux exigences peut atteindre jusqu’à la moitié du coût total. Proposant une vision ciblée et durable tout en mobilisant des moyens financiers et humains conséquents, le programme fédéral Projets urbains constitue une contribution décisive à l’amélioration de l’intégration et la cohésion sociale au sein des quartiers défavorisés.

Interdepartementales Programm Projets urbains, 2. Phase (2012-2015)
Programme interdépartemental Projets urbains, 2ème phase (2012-2015)
Programma interdepartimentale Progetti urbani, 2a fase (2012-2015)



Quelle/ Source /Fonte: Infoplan-ARE, Geostat-BFS, swisstopo

diverses formes de solidarités transversales (interculturelles, intergénérationnelles).

C'est suite à la déclaration commune signée entre le canton et la commune de Vernier en 2009 qu'a été lancée cette

initiative, qui s'inscrit pleinement dans l'esprit de la PCSMU. Ces efforts ont permis l'inscription du projet dans la seconde phase (2012-2015) du programme Projets urbains mené par la Confédération (voir encart Projets urbains). Ainsi, bénéficiant de différents

subventionnements et d'un suivi actif à plusieurs niveaux, les Nouvelles Libellules de Vernier vont rapidement de l'avant, avec de nombreuses réalisations déjà en place début 2015⁶, alliant intelligemment qualité du cadre de vie et cohésion sociale.

« Passerelles » pour la Pelotière, Versoix

Figurant également parmi les projets inscrits au programme fédéral Projets urbains, cette initiative concerne un quartier fortement marginalisé au sud de la commune de Versoix, dans le sous-secteur « Crève-cœur », qui cumule lui-aussi de nombreux indicateurs de précarité. Composé de cinq barres d'immeubles construites au milieu des années 1990 et situé sous le couloir aérien de l'aéroport de Cointrin, cet ensemble homogène compte 270 logements sociaux pour pratiquement 1000 habitants d'origines multiples, dont une forte proportion de jeunes. La situation excentrée de ce quartier par rapport à la Ville de Versoix, dont il est séparé par les rails, la route cantonale et la rivière, de même que les difficultés liées à la densité et à la cohabitation de divers migrants en situation souvent précaire, ont contribué à l'émergence de nombreux problèmes sociaux parallèlement à une forte stigmatisation de ce fragment urbain largement ghettoïsé. Conscientes de ces problématiques, les autorités communales, en partenariat avec le canton, sont actives

depuis plusieurs années sur ce site, à travers diverses initiatives⁷ visant une amélioration de la cohésion sociale et une meilleure intégration des occupants enclavés vis-à-vis du contexte local. Poursuivant cette logique, commune et canton ont souhaité renforcer leur implication à travers l'élaboration concertée d'un Contrat de quartier entre les différents acteurs publics, privés et associatifs concernés par la Pelotière, et en renforçant l'assistance sociale personnalisée pour les démarches administratives entre habitants, propriétaires et institutions. Par ailleurs, dans une volonté réaffirmée de désenclavement du secteur, le projet prévoyait également le développement de « passerelles » urbanistiques – aménagement de zones riveraines – et socioculturelles – promotion du sport et de la culture, rencontre inter-associative. A l'instar des Nouvelles Libellules, ce projet se caractérise par une large transversalité dans les domaines d'action institutionnelle qu'il mobilise et par sa capacité à établir des synergies durables entre les différents acteurs du quartier et son contexte d'implantation.

En 2015, le quartier de la Pelotière affiche un dynamisme incontestable, avec la création de nouvelles associations, l'aménagement de jardins familiaux et l'implication des propriétaires, à travers la Fondation immobilière Jean-Dutoit, pour l'assainissement des lieux publics et

⁶ Pour plus d'informations, visiter le site <http://www.leslibellules.ch>.

⁷ Mise à disposition de locaux, café-rencontre, travailleurs sociaux, etc.

l'aménagement d'espaces dédiés aux activités sportives et de loisirs sur le site.

Bilan et perspectives

L'apport de la PCSMU est finalement à chercher dans son approche territoriale et transversale des inégalités socio-économiques. En effet, le ton de cette politique est donné dans son intitulé : c'est bien le « milieu urbain » qui est visé. Dès lors, il est logique que les actions proposées s'appuient sur les résultats d'une « analyse territoriale des inégalités », telle que présentés par le CATI-GE. Sur l'échelle communale de référence, permettant de déterminer les territoires administratifs éligibles à la PCSMU, vient se superposer un indispensable découpage au sous-secteur, équivalent statistique du quartier – ou ce qui s'en approche le plus. Cette visualisation plus fine des facteurs de précarité permet d'identifier au sein des communes les secteurs les plus sensibles, afin de cibler au mieux les actions mises en place. Vient ensuite la phase de réunion du plus grand nombre d'acteurs effectivement ou potentiellement concernés par le quartier, sans discrimination scalaire ou disciplinaire, mais au contraire dans une volonté d'élargissement du dialogue. Cette vaste collaboration transversale doit non-seulement aboutir à court terme sur des mesures concrètes d'amélioration du niveau de vie des habitants, mais la structure ainsi créée doit également se voir pérenniser à plus long terme dans la mesure du possible. De cette manière, la

discussion transversale et coordonnée se poursuit et la qualité de la vie dans le quartier fait l'objet d'un suivi dynamique et durable.

Catalyseur de projets divers, la PCSMU se déploie ainsi à travers une pluralité de domaines d'actions. Sans être spécifiquement sociale, économique ou culturelle, cette politique se conçoit comme un mélange savamment dosé de l'ensemble des leviers d'influence touchant de près ou de loin à la cohésion sociale. Pour cette raison, l'on y retrouve des acteurs institutionnels issus de plusieurs secteurs de politiques publiques, à différents échelons administratifs, réunis autour de projets transversaux ambitieux. Mais l'on peut dès lors se poser la question de la légitimité à créer une nouvelle politique publique là où d'autres existaient déjà. Cette interrogation revient à chercher les spécificités de la PCSMU, ainsi que les raisons qui ont motivé sa création.

Afin de répondre à cette question, Charles Beer, ancien Conseiller d'État genevois en charge du département de l'instruction publique, de la culture et du sport, et l'un des instigateurs de la PCSMU, discute ci-dessous de la nature, l'actualité et le futur potentiel de cette politique, au cours d'un entretien effectué le 17 février 2015.

Entretien Charles Beer

Aurèle Cellérier : *Qui était à l'origine de la PCSMU, qu'y avait-il avant et pourquoi avoir souhaité mener à bien une telle initiative en 2009 ?*

Charles Beer : Le **premier élément** du point de vue de l'origine, c'est clairement un certain nombre de lacunes dans certains établissements scolaires. C'est à dire la mise en place du Réseau d'enseignement prioritaire (**REP**), qui constitue la base à partir de laquelle l'approche cohésion sociale en milieu urbain a été développée. De façon concrète, j'ai été confronté à quelques crises dans des équipes d'enseignants, dans des établissements dans lesquels le niveau des problématiques sociales était tel, du point de vue du nombre d'élèves et de la gravité des situations, que la question de l'enseignement devenait extrêmement difficile à assumer prioritairement pour les enseignants. Il y avait des volontés de mutation en masse d'enseignants voulant quitter les établissements en question. Nous avons alors décidé de mettre sur pied des politiques éducatives prioritaires pour les établissements les plus concernés par la montée de la précarité, dans un contexte d'accroissement des inégalités. L'objectif a été de donner d'avantages de moyens à ces établissements - en moyenne 3 à 4 élèves de moins par classe - et puis d'introduire un éducateur dans les établissements scolaires - ce qui n'existait pas jusqu'alors et ce qui n'existe toujours pas en dehors du REP. L'idée était non-pas de faire une zone administrative à la française, mais bel et bien un réseau,

mettant en avant le principe d'adhésion de l'établissement aux conditions d'obtention de ces moyens supplémentaires. En contrepartie les enseignants devaient s'engager à rester au sein de l'établissement scolaire sur la période que couvrait le projet, au-delà des questions de force majeure. Pour que les établissements puissent décider d'adhérer au réseau, la logique a été simple : il fallait que les catégories socioprofessionnelles des parents du point de vue des professions et des milieux dits modestes représentent au moins 50%. C'est comme ça qu'on a développé un REP comprenant à l'époque 16 établissements scolaires sur 73. Il y a eu un certain nombre de changements depuis.

On a également anticipé le principe des directions d'établissements. Le premier établissement REP (Les Tattes) a bénéficié de la première direction assurant une proximité du point de vue des décisions. Il sortait du système d'inspection où les inspecteurs supervisaient la vie des établissements, avaient toute l'autorité pour décider, mais n'y étaient pas intégré et donc étaient relativement éloigné du terrain sur lequel les décisions qu'ils avaient à prendre incombaient.

Le **deuxième élément** à l'origine de la Loi de cohésion sociale en milieu urbain (LCSMU), c'est que les moyens que nous avons développés dans les communes concernées – à l'époque il y avait très exactement Carouge, Meyrin, Ville de Genève et Vernier – touchaient également au domaine du parascolaire et de l'environnement en général. En contact

avec les communes, nous avons développé les questions d'entretien des bâtiments scolaires, la problématique du parascolaire, des bibliothèques ou des infrastructures municipales - y compris des crèches - plus ou moins attenantes aux établissements scolaires.

On a essayé avec ces communes de pouvoir développer ce qu'on appelle des déclarations d'intention, qui étaient un outil visant à dire ce qu'on pouvait faire en dehors du REP pour renforcer l'action hors de l'établissement lui-même.

Ca c'est la base de l'engagement qu'on a ensuite défendu et promu jusqu'à l'adoption d'une loi concernant la cohésion sociale en milieu urbain. Et je peux dire être à l'origine politique de la démarche, sans qu'il y ait la moindre exagération. Sur le plan politique j'ai véritablement porté ces changements.

*Que renfermait à l'époque la **politique de la ville**?*

La politique de la ville, on l'a utilisée avant même l'adoption de la LCSMU, en cherchant à mettre sous un toit commun tout ce qui visait à renforcer les quartiers les plus défavorisés du canton de Genève. C'était vraiment le terme générique qu'on a employé au départ. Ensuite il y a eu beaucoup de contestations sur le terme "politique de la ville", en tout premier lieu de la Ville de Genève qui considérait que le terme "la ville" était, si vous me permettez l'expression, une appellation d'origine contrôlée et ne devait en aucun cas être

utilisé. On a aujourd'hui 12 communes qui sont des villes, peut-être 13 maintenant, mais on en est encore à dire "la ville" en parlant de la Ville de Genève, ce qui est à mon avis un terme inadéquat et qui est complètement trompeur par rapport à la réalité, même si on est dans un canton-ville où la ville de Genève occupe pratiquement 45% du canton. **La politique de la ville c'est donc l'appellation par laquelle on a lancé la cohésion sociale en milieu urbain.**

*On trace souvent les origines de la PCSMU au **discours de St-Pierre** qui a été donné lors de l'investiture de 2009, c'est pour vous une erreur?*

Grande erreur! C'est plus qu'une erreur c'est une hérésie. Je plaisante, mais je veux dire par là que le REP a été constitué avant et encore une fois il constitue très souvent, pas seulement à Genève, une base, une dimension, un départ des politiques de la ville. Les déclarations communes (cantons-communes) sont avant 2009. Ce que j'ai obtenu de la part des 7 conseillers d'Etat lors de la discussion sur le discours de St-Pierre, c'est l'intégration comme priorité du Conseil d'Etat, ce qui est autre chose! Ce n'est pas une naissance à ce moment-là, mais ça devient une priorité gouvernementale. Parce que jusqu'alors, si le Conseil d'Etat signe des déclarations communes, on est essentiellement sur l'école, donc sur un dispositif rattaché à l'instruction publique. Là on entre, même si j'en ai encore la maîtrise par le DIP, dans

quelque chose qui est clairement gouvernemental, c'est ça le changement. **La PCSMU prend à ce moment-là une autre dimension par deux éléments : l'importance de la thématique du point de vue des politiques publiques touchées et l'engagement gouvernemental. On peut parler de naissance dans les priorités du Conseil d'Etat.**

La création du CATI-GE remonte également à 2009, mais avant même le discours de St-Pierre, il y avait donc déjà cette volonté de créer une politique élargie de la ville?

Absolument. Et on a arraché à une voix de majorité la décision de lancer le CATI-GE par l'utilisation d'un **crédit extraordinaire** du Conseil d'Etat qui était dû à un report de crédit, mais qui nous amenait à la commission des finances. On a démarré à ce moment-là en disant que ce qu'on faisait du point de vue scolaire, ce qu'on faisait à titre préliminaire avec ces déclarations d'intentions méritait d'autres types de bases : une légitimité plus grande et plus forte du point de vue de la répartition des inégalités sociales sur le plan territorial. A ce moment-là, on avait déjà quelque chose d'important sur le plan gouvernemental, puisque je codirigeais la délégation à la PCSMU avec David Hiler, conseiller d'Etat chargé des finances et chapotant également l'OCSTAT, qui par son intérêt personnel a décidé d'appuyer complètement la démarche. Donc du point de vue gouvernemental, c'est M. Hiler et moi-même qui avons initié les premières

démarches politiques pour créer le CATI-GE. Mais c'était bel et bien avant l'investiture de St-Pierre.

*L'idée de créer cette **approche territoriale des inégalités** venait de vous également, à travers l'expérience du REP?*

Exactement. Il y a REP, CATI-GE et il faut prendre en compte les élections. Le processus électoral implique un très vaste mouvement après l'entrée du MCG en 2005, avec son émergence pratiquement comme premier parti, si on laisse de côté les fusions. Et l'implantation du MCG est très hétérogène sur le canton. C'est pour ça que le gouvernement a bougé à l'époque, c'est pour ça qu'il a suivi les travaux avec le CATI-GE et le REP. Ça semblait difficile d'en rester là avec le constat de difficultés économiques et sociales et d'un malaise dûment étayé sur le plan électoral. **En gros, la cartographie des inégalités sociales correspondait avec le malaise électoral et politique. Ça veut dire qu'on est arrivé à faire émerger cette politique dans les priorités en fonction du score électoral.** En rien ça en constitue l'origine, mais la légitimité de sa priorisation.

*Quels sont les avantages et les difficultés de l'**approche politique transversale et multi-niveaux** défendue pour la PCSMU?*

Tout d'abord, le fait d'avoir une politique transversale qui parte d'un canton indique

une proximité beaucoup plus grande qu'avec un grand Etat comme la France par exemple. Le maillage politique du canton de Genève - l'existence de 45 communes - est quand même relativement dense et donne des potentialités très importantes du point de vue de la proximité. **Ce qu'on a voulu consacrer dans les priorités, c'est donc le travail avec les communes.** Raison pour laquelle **la loi n'est pas une loi qui dit ce qu'on fait, on se méfiait de vouloir définir ce qui devait être fait, mais la méthode par laquelle nous procédons.** C'est-à-dire avoir un Conseil de la politique de la ville en collaboration avec les communes. Notamment les communes concernées, mais pas seulement, ça touche toutes les communes! Il faut impliquer l'Association des communes genevoises (ACG) dans la définition des projets. Donc avec le projet de la Pelotière à Versoix ou le projet des Libellules à Vernier, on a affaire à des projets qui sont quand même définis par la commune. D'où l'importance de la proximité! Ca n'est pas le canton qui tout à coup va dire : "On va faire ça, on a décidé d'avance et voilà le processus". Non! **La volonté de la loi c'est d'avoir une systématique du point de vue d'une ingénierie du traitement des projets, une gestion par projet et pas une définition générale ou politique lourde,** ce qu'on voulait vraiment éviter.

L'impulsion des projets et conventions vient des communes uniquement ou peut également venir du canton?

Jamais seulement par le canton. L'impulsion première vient de communes, mais elle peut naître également d'une contradiction entre canton et communes. Je vous donne un exemple. Carouge et Meyrin sont deux communes qui n'ont pas signé les conventions communes avec le canton alors qu'il y avait des magistrats de gauche et des gens qui a priori pouvaient être intéressés. Les deux communes à ce moment-là ne voulaient pas entrer dans des dispositifs de ce type. Au sujet du REP, j'ai encore en tête des discours des magistrats de Carouge et de Meyrin me disant : "Pour nous c'est discriminer ces écoles". Alors je disais : "A Carouge, il y a l'école du Val d'Arve, voyez où elle est placée, voyez la population qu'il y a au Val d'Arve, qu'est-ce que vous craignez? vous êtes contre le fait qu'il y ait un éducateur?". La réponse était : "On aimerait des éducateurs partout". J'ai dit : "Oui mais si on a des moyens à concentrer aujourd'hui, moi je veux bien mettre des éducateurs partout, mais on en a pas les moyens, donc si on crée des postes nouveaux, on les affecte où prioritairement?". C'est ça la logique du prioritaire. **Le prioritaire qui concerne tout le canton, ce n'est pas de la priorité, par définition.** Mais si la commune ne veut pas on ne fait rien, on ne plante pas un clou. Et on a vu à Meyrin et à Carouge, on a quand même pu établir les écoles en REP. Du reste il y a une école qui est sortie à Meyrin, c'est une des seules qui est sortie du dispositif parce que les taux de population se sont passablement modifiés. Et puis Meyrin voulait aussi éviter d'avoir une connotation entre guillemets d'avoir

des gens pauvres au moment où la zone industrielle et le casino lui apportaient des richesses supplémentaires. Il y a des questions d'image, pour Carouge et pour Meyrin il y a une question d'image. Donc on ne peut pas imposer une commune.

*N'existe-t-il pas effectivement un **danger de stigmatisation** en concentrant l'action sur certains quartiers spécifiques?*

Les débats autour des politiques prioritaires existeront toujours. Mais en même temps, ce que je constate, du programme des Nations Unies qui est géré par l'ONU-Habitat aux programmes de l'UE en passant par des programmes des grands Etats tels que les USA, partout il y a des logiques prioritaires. Partout on a connaissance du risque d'effets pervers et ça je crois il faut toujours l'avoir en tête, mais jamais majoritairement on en a déduit, là où on a établi des politiques prioritaires, qu'il fallait les défaire. Si je prends même en France, Christophe Guilluy, un géographe critique sur les politiques de la ville, défend qu'en arrosant des quartiers de moyens supplémentaires, on arrose le sable dans certains cas et on ne veut pas voir par exemple que ce n'est pas dans les métropoles que se situent les principaux enjeux mais dans le périurbain. Il parle beaucoup des villes reléguées de la France, qui perdent de l'importance économique mais qui gagnent des habitants qui n'ont plus les moyens de se loger dans les grandes métropoles. Mais finalement ces politiques prioritaires sont assez récentes. Elles se sont développées

vraiment après les Trente Glorieuses on peut dire, par une juxtaposition des inégalités sociales et territoriales. Il y a d'autres facteurs qui jouent un rôle : la désindustrialisation, d'une manière générale la mondialisation, la libéralisation des échanges. Mais il y a une pression vers le renforcement des inégalités sociales et le regroupement territorial sur le plan urbain, qui à mon avis légitime en partie les différentes politiques. Mais on tâtonne encore! **Comment faire en sorte que des moyens supplémentaires puissent bénéficier à des populations et ne pas être en même temps des alibis?** Parce qu'on a entendu dire dans certains pays comme la France qu'on renforce la politique de la ville de un, mais qu'on enlève trois dans les politiques dites de droit commun, selon la terminologie française. Evidemment que si c'est utilisé comme ça c'est catastrophique! Donc je crois qu'il y a encore beaucoup de questions là autour, et ce qui compte pour moi - c'est ce qu'on voulait consacrer dans la loi - c'est d'avantages une gestion par projet qu'une politique systématique. Parce que sans l'appui de la commune on ne peut pas, si on n'a pas des appuis d'habitants, de gens qui sont concernés, on ne peut pas. Et pour revenir à la question des risques de stigmatisation : **il est fondamental que les populations qui sont concernées par les projets dits d'amélioration ou de renforcement de la cohésion sociale soient associés au dispositif, ce qui est très rarement le cas, beaucoup trop rarement le cas!** Et à mon avis un des enjeux là autour que personne n'a encore réussi à relever pleinement

avec succès c'est celui-là. **Ce sont des processus participatifs, qui renforcent la démocratie. Il y a une légitimité démocratique, une quête de renforcement de l'implication citoyenne dans ces projets.**

En France, les déclarations de Manuel Valls parlant d'apartheid, social, territorial, technique soulèvent la question du lien entre précarité, quartier, inégalités territoriales et immigration. **A Genève ce qu'on a voulu, y compris dans le REP, c'est ne jamais prendre en compte le nombre d'étrangers, parce que pour nous ça n'est pas une donnée pertinente. Ce qui est pertinent ce sont les conditions sociales ou économiques dans lesquelles vivent les habitants.** J'en veux pour preuve que vous n'avez pas de grands problèmes scolaires dans les établissements qui jouxtent l'ONU. Si vous êtes dans un quartier général chez Caterpillar, ce n'est pas tout à fait la même chose que si vous êtes clandestin aux Libellules. Donc c'est la condition qui fait les choses. **Mais on a voulu financer l'action en faveur de la cohésion sociale en milieu urbain par les reliquats de fonds de la politique de l'intégration. Parce qu'il y a plusieurs millions qui n'ont jamais été dépensés, et qu'on a obtenu l'autorisation d'utiliser pour les projets urbains.** Et c'est sur cette ligne-là que les Libellules et Pelotière ont été financées par le canton.

*Quels sont les **apports concrets** d'une nouvelle politique de cohésion sociale qui concerne des domaines déjà investis politiquement et administrativement?*

Concrètement, on ne peut pas répondre à la question tant que l'on n'a pas, et c'est bientôt possible, tiré un premier bilan de la transformation des Libellules et de la Pelotière. Parce que ce sont des exemples précis et des cas concrets. Si vous prenez le cas scolaire, donc le REP, le Service de la recherche en éducation (SRED) avait fourni, sur ma demande, de nombreux rapports sur la question montrant des succès et des limites. Notamment sur l'écart des connaissances scolaires : on n'a pas réussi à le réduire mais il ne s'est plus accru. Verre à moitié vide, verre à moitié plein, je n'en sais rien. Mais les questions de vie, de climat d'établissement pour l'ensemble des acteurs - principalement des enseignants - se sont considérablement améliorées, donc c'est déjà un plus! Ça c'est un processus d'évaluation, mais là on est sur le REP. Sur la cohésion sociale en milieu urbain, comme c'est une approche par projet, on ne peut regarder que les projets. Le reste n'a pas d'intérêt!

Pour ce qui concerne les apports concrets, il n'y a eu qu'un seul nouveau poste qui m'était rattaché par le REP et qu'on a étendu, qui servait à animer l'embryon du Conseil de la politique de la ville et le rapport avec les communes et les établissements scolaires. Donc pratiquement rien sur le plan des dépenses administratives, très peu. Dans les projets concernés, le canton a mis autant que la Confédération. **On ne peut pas comprendre l'ambition de cette politique pour Genève autrement que par**

des projets concrets. C'est important puisque les Libellules c'est 1800 habitants concernés directement, à la Pelotière c'est plus d'un millier d'habitants aussi, c'est dans une conception de petits projets de développement du sud pratiquement qu'on voulait établir cette politique.

*Les projets des Libellules et de la Pelotière n'étaient-ils pas d'abord le fruit d'un dialogue initial entre les communes et la Confédération autour du **programme Projets Urbains**?*

Non, dans le premier appel à projet de la Confédération en 2011, aucune commune n'a fait le moindre travail de présentation. Aucune commune genevoise n'avait participé. **On a fait plutôt dans l'horlogerie fine que dans la grosse métallurgie, donc notamment dans l'appel à projet, le canton a joué un grand rôle**, par le poste dont j'ai parlé, de rapprochement et d'encouragement des communes et d'appui pour présenter leurs dossiers. La deuxième chose importante c'est que **le canton met de l'argent**, ce qu'il n'aurait pas fait autrement. Et l'argent supplémentaire du canton pour ces projets ça rajoute 50%, même si ça n'est pas des énormes projets. Et puis ça accompagne des projets qui sont clés. Je vous donne un exemple : la barre des Libellules, c'est une barre constituée de logements qui font pratiquement tous 2 pièces. Donc quand la Fondation Emile Dupont, propriétaire de la barre, annonce qu'elle va rénover les Libellules, ce qui est majeur c'est premièrement d'obtenir quelques plus

grands logements, ce qui signifie supprimer des logements pour en faire des plus grands. Deuxièmement, dans le projet des Libellules tel que porté par la Fondation et la commune de Vernier, l'idée était aussi de consacrer quelques points dans la barre qui passeraient du statut de logements à celui d'espaces communautaires. Pour ça il faut permettre une autorisation spéciale du point de vue de la Loi générale sur le logement (LGL), une dérogation à la loi que seul le Conseil d'Etat pouvait accorder. Paradoxalement encore, quand on sait que la Fondation Hans Wilsdorf, qui a des gros moyens financiers, va mettre de l'argent dans les édicules, il faut des partenaires. Et le fait que l'Etat joue un rôle de plaque tournante et donne une impulsion, en réunissant les gens de l'ensemble des politiques publiques les plus importantes sur les projets pour prendre des décisions, ça a permis une approche par projet systématique.

*Ces projets se discutaient dans le cadre du **Conseil de la politique de la ville**?*

C'était bien avant déjà, **ça a commencé avant que la loi soit adoptée.** J'ai un blanc sur le nom de cette instance qui n'avait pas d'existence officielle, elle était conduite par le secrétaire générale adjoint qui s'occupait de la PCSMU au DIP (Mehdi Aouda) et réunissait, avec l'accord du Conseil d'Etat, les fonctionnaires des principaux services qui avaient des leviers d'action sur ces territoires.

*Que signifie le **licenciement de Mehdi Aouda**, ex-secrétaire général adjoint à la PCSMU?*

On ne l'a pas simplement licencié, on a également supprimé son poste. Le Conseil d'Etat a estimé que son poste était inutile, et a renvoyé ça au Service du développement durable (SCDD). Ils l'ont fait alors que la loi n'a pas été changée sur le plan parlementaire. **Ca soulève des questions sur la manière dont on prépare les choses, puisque sans être véritablement remise en cause, la loi n'est pas appliquée telle quelle** : le rattachement qui était prévu dans la loi a été modifié sans l'avis du parlement. Le gouvernement fait ce qu'il entend, le parlement fera ce qu'il entend, je pense qu'il ne va pas forcément contester de façon frontale la décision. Mais en parallèle, un des projets qu'on avait initié, pas en terme de contenu mais de périmètre, a été supprimé. Je fais référence au projet qu'on voulait lancer entre 6 communes, canton de Genève, Haute-Savoie, l'appui de la région Rhône-Alpes, l'appui de l'Etat français par le biais du ministère de la Ville, et puis de la Confédération du côté des agglomérations et du canton de Genève. On avait défini un périmètre pour initier un projet avec l'appui des communes de Chêne-Bourg, Chêne-Bougeries et Thônex, respectivement Gaillard, Ambilly et Annemasse. J'ai rencontré les 6 communes qui ont donné leur accord à l'élaboration d'un projet visant à valoriser le vivre-

ensemble avec une frontière. François Lamy, qui était le ministre de la Ville français à l'époque, était venu à Genève, avait donné son accord, les autorités de la région et les communes aussi, le Conseil d'Etat avait décidé, et puis la Confédération a dit son intérêt à pouvoir le cas échéant appuyer un tel projet. Mais le Président du Conseil d'Etat a décidé que le projet devait être arrêté.

L'idée de ce projet non-concrétisé était donc d'élargir la PCSMU à l'agglomération?

Oui. Sachant que le Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) existe, **le Grand Genève doit également être doté de projets humains et pas seulement d'infrastructures. Il doit être humainement, socialement habité.** Cet objectif visait donc très clairement l'échelle du Grand Genève. J'ai d'ailleurs remarqué que la création du CATI-GE a alimenté l'approche territoriale de l'OCSTAT sur les questions de précarité sociale, y compris quand ils ont publié, en collaboration avec l'INSEE, la cartographie des inégalités au niveau du Grand Genève. C'est aussi un des succès du CATI-GE ! Sans cette structure, je suis convaincu que jamais ce rapport n'aurait existé. Donc si d'autres instances ont commencé à développer des initiatives, y compris celles qui participaient au CATI-GE comme l'OCSTAT, c'est qu'elles font sens. Ce que je déplore c'est qu'on a **mis des moyens financiers insuffisants dans le projet du**

CATI-GE. Respectivement l'UNIGE et les HES n'ont pas suffisamment investi le sujet à mon avis. Il a été considéré comme quantité négligeable, je trouve ça dommage parce que plusieurs laboratoires de l'Université étaient en écho direct avec les problématiques que traitaient le CATI-GE.

Cela étant, pour moi les petits moyens ça n'est pas grave : on fait de grandes choses avec des petits moyens. A condition d'être systématiquement derrière du point de vue politique. Quand je dis politique, je pense stratégique, cela concerne aussi l'Université. Malheureusement, si vous ne rattachez pas le projet à un département, à une faculté, à un professeur qui le porte, à un recteur ou vice-recteur, ça n'est plus le souci de personne. Démarrer avec des petits moyens, on fait des choses extraordinaires, à condition d'avoir des volontés fortes qui permettent d'accumuler et de s'étendre. Là on a fait l'inverse. La suppression du poste et le démantèlement de la base de ce projet transfrontalier indique que le Conseil d'Etat n'envisage pour le moment aucun projet, malgré le renforcement d'indicateur montrant que les choses ne vont pas bien dans les communes suburbaines, ce qui est paradoxal. On renvoie ça au SCDD auquel on ne croit pas, un service qui n'est pas investi. Et puis en même temps on ne croit pas à la région. **On n'est pas dans une époque durant laquelle on investit dans la région, alors on va encore moins développer des programmes sociaux dans la région.**

*Quel est intérêt d'une **approche territoriale** des inégalités?*

J'aime prendre une image concrète. Quand vous êtes dans une classe d'un quartier plutôt favorisé ou mixte et que vous avez 2-3 élèves en difficultés, vous avez des dispositifs d'aide à l'intérieur de l'école pour les aider. **Quand vous êtes dans une école comme celle des Libellules par exemple, que vous avez dans une classe 14-15 enfants en difficultés sur 22, ça n'est pas seulement le nombre qui augmente, c'est la dynamique même de l'école, du préau, du territoire qui n'est plus la même, c'est une ambiance qui change. C'était la raison même de l'approche territoriale.**

*Les projets de la Pelotière et des Libellules ont-ils été menés dans une démarche réellement **participative**?*

J'indique d'abord que dans la PCSMU, nous avons voulu – et ça perdure – instaurer aussi une gestion par projet au niveau de la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FASE). Comme ce sont des maisons de quartier, il était logique de dire que ces acteurs doivent et peuvent jouer un rôle important. Par rapport à la participation directe des habitants, d'une façon générale, je reste personnellement convaincu que c'est un échec partout, y compris dans les maisons de quartier. J'habite Chêne-Bourg, je le vérifie avec des gens qui vivent aux Libellules ou ailleurs, quand vous faites une assemblée de la

maison de quartier, seules les personnes inscrites à la maison de quartier sont convoqués, mais pas les habitants. Quand on a mis sur pied les Conseils d'établissements scolaires par système électoral (REP), on a prévu que les parents y participent. Mais la participation est relativement faible, pour ne pas dire très faible. La commune de Vernier a mis en place aussi un système de représentation des habitants, est-ce véritablement performant ? A la Pelotière, ils ont travaillé avec des groupements d'habitants et avec des travailleurs sociaux hors-mur : si l'on travaille avec des associations préexistantes c'est déjà un atout ! Loin de moi l'idée que rien n'a fonctionné, mais ce qui est sûr c'est que c'est insuffisant partout. **Il est partout difficile de savoir comment associer les populations à ces changements et à ces politiques. Je pense qu'à Vernier comme à la Pelotière, c'est existant mais c'est insuffisant, de même que dans le cadre scolaire ou pour les maisons de quartier.**

Malgré les incertitudes actuelles, comment pourriez-vous envisager l'avenir de cette politique ?

Il faudrait le lire dans du marc de café... Plus sérieusement, soit il y a un département qui voit l'intérêt aujourd'hui à porter cette politique, parce que clairement le département présidentiel n'en voit aucun, soit elle peut momentanément tomber aux oubliettes. Mais je dis momentanément, parce que je

ne pense pas que ce type d'approches se développe un peu partout depuis 30 ans pour rien, y compris au niveau mondial. Je pense qu'il y a des vraies questions ! **L'urbain représentait grosso modo un tiers de l'humanité en 1950, ce sera deux tiers en 2030, et la majorité de la pauvreté qui était dans les campagnes avant 1960 est aujourd'hui dans les villes. Et ça, du point de vue de la perte de puissance et de vitesse des Etats-nations par rapport aux villes, aux régions et aux zones de libre-échange, ça va constituer un défi du vivre-ensemble dans l'espace urbain.** Donc ça reviendra de toute façon, j'en suis convaincu ! Je suis actuellement engagé par la Haute école de travail social (HETS) à 20%, je suis chargé de cours, et **ce qu'on est en train de monter c'est un Certificate of advanced studies (CAS) interprofessionnel, interdisciplinaire, qui vise justement à la formation de gestion de projet avec un certain nombre d'employeurs potentiels : la Ville de Genève, la FASE, des milieux également de l'urbanisme, de la sécurité.** Parce que de toute façon, la prise en compte d'un territoire, les rapports à une population, les rapports à la précarité, même si l'Etat n'a pas une politique volontariste, c'est une réalité ! Et il faut y former des gens. L'Université a développé un Master en développement territorial (MDT), on est aujourd'hui en discussion aussi avec le doyen M. Bernard Debarbieux et d'autres, il est question de créer deux nouvelles orientations notamment sur les questions de la participation, là où les lacunes ont été constatées, en proposant des réponses par l'expertise, par la recherche, par la

formation. Donc sur le long terme je suis très optimiste ! Mais à court terme tout est gris pour le moment, **Genève a affiché haut et fort sa volonté de ne plus avoir de projet pratiquement, si ce n'est essayer de diminuer la dette. Alors pas de région, pas de cohésion, on verra tout ça dans 4 ans et demi.**

Et pour le CATI-GE?

D'abord comme je l'ai dit, M. Hiler qui portait avec moi le projet du CATI-GE était très sensibilisé à cette question des moyens déployés en fonction du territoire. **Comme nous avons travaillé à l'échelle des communes, en plus des secteurs et sous-secteurs, M. Hiler avait commencé à préparer et mis en consultation la base d'une modification de la péréquation intercommunale.** Cette révision visait une plus grande égalité, indépendamment de ce qu'est le fond de péréquation, notamment sur la question de l'emploi qui fausse considérablement les rapports et les moyens des communes. Parce qu'à Onex, vous pouvez être le meilleur gestionnaire possible, de toute façon vous ne pourrez pas créer d'emploi puisqu'il n'y a pas de zones. Meyrin commence à être assis sur un tas d'or, puisque la zone industrielle a été hyper exploitée, dans le bon sens du terme, et qu'ils ont un casino. Plan-les-Ouates est assis sur un tas d'or. Mais cette révision de la péréquation, le Conseil d'Etat l'a gelé en souhaitant d'abord effectuer une énième répartition des tâches, sans modifier l'enveloppe budgétaire au départ. Donc ça fait aussi

partie de cette approche territoriale liée aux communes, qui a été pour le moment gelée.

En ce qui concerne le CATI-GE, les perspectives d'avenir sont à mon avis constituées par deux points principaux. D'abord le MDT, respectivement ce qu'on est en train de faire dans les Haute écoles spécialisées (HES) pour la formation au niveau territorial et gestion, va créer un élément dans lequel immanquablement la recherche appliquée doit être concernée. Je n'imagine pas que l'on puisse développer des projets de Masters, de formation continue, avec des CAS, des Diploma of advanced studies (DAS) et des Master of advanced studies (MAS), sans qu'il y ait un rapport étroit avec la recherche appliquée. La deuxième chose : l'UNIGE et la direction générale des HES à Genève avaient pour projet de créer un institut, par le regroupement notamment des laboratoires entre la Haute école de gestion (HEG) et le laboratoire d'économie appliquée (LEA) à l'Université. J'ai entendu qu'il serait plus ou moins proche d'une réalisation. A l'origine, cet institut devait être le toit qui devait reprendre l'activité du CATI-GE. Les conditions sont relativement bonnes au niveau universitaire pour que quelque chose soit développé.

Propos recueillis par Aurèle Cellérier, le 17.02.2015