



## L'administration de quartiers dans une perspective d'inclusion sociale : le cas de Saint-Denis<sup>1</sup>

*Ce cas est l'un des 15 cas qui ont été rédigés en 2007 dans le cadre d'un projet sur les politiques innovantes pour l'inclusion sociale conjointement développé par l'unité de planification du développement (DPU) de l'University College London et la Commission d'inclusion sociale et démocratie participative (CISDP) de Cités et gouvernements locaux unis (CGLU). Ce cas a été complété et édité en 2010 par le Centre d'études sociales de l'université de Coimbra (CES), afin de correspondre au format standard de l'Observatoire sur l'inclusion sociale et la démocratie participative.*

**Nom de la politique :** Administration directe

**Date de début :** 1985

**Date d'achèvement :** En cours

---

<sup>1</sup> **L'Observatoire Villes Inclusives** est un espace d'analyse et de réflexion sur des politiques locales d'inclusion sociale. Il contient plus de soixante études de cas sur des politiques innovatrices en matière de développement communautaire, d'accès aux services de base, d'égalité des genres, de protection de l'environnement ou d'éradication de la pauvreté, entre autres. L'initiative a été mise en œuvre avec le soutien scientifique du Professeur Yves Cabannes de la University College of London (15 études de cas) et de l'équipe de chercheurs du Centre des Études Sociales (CES) de l'Université de Coimbra, qui a travaillé sous la direction du Professeur Boaventura de Sousa Santos (50 études de cas). Cet Observatoire a permis de détecter et d'étudier des expériences réussies susceptibles d'apporter des éléments capables d'inspirer d'autres villes dans la conception et la mise en place de leurs politiques d'inclusion sociale.

**L'Observatoire Villes Inclusives** a été créé par la Commission d'inclusion sociale, de démocratie participative et des droits humains de CGLU. **Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU)** est la plateforme mondiale qui représente et défend les intérêts des gouvernements locaux auprès de la communauté internationale et travaille pour donner aux villes un plus grand poids politique dans la gouvernance mondiale. La **Commission d'Inclusion Sociale, de Démocratie Participative et des Droits Humains** a pour mission de contribuer à la voix commune des villes de CGLU en matière d'inclusion sociale, de démocratie participative et de droits humains. Elle vise aussi à guider les gouvernements locaux dans la conception de ces politiques et, dans ce sens, promeut des débats politiques, l'échange d'expériences et l'apprentissage mutuel entre villes du monde entier.

Pour de plus amples informations: [www.uclg.org/cisdp/observatory](http://www.uclg.org/cisdp/observatory)





## **CONTEXTE**

### **CONTEXTE GOUVERNEMENTAL**

Le système traditionnel français d'administration territoriale est fondé sur le principe de l'uniformité administrative et sur la présence d'un État central puissant. Depuis la fin des années 1970, une perspective localiste a gagné du terrain, donnant lieu à la réforme de la décentralisation de 1982-1983. Celle-ci a porté création de conseils régionaux élus, a renforcé les pouvoirs exécutifs des conseils départementaux et des communes, a reconnu les autorités locales comme des entités juridiques opérationnelles et a étendu les compétences des autorités locales aux domaines des affaires sociales, du développement économique et de l'éducation. La réforme de la décentralisation de 2003 reconnaît quatre niveaux de collectivités territoriales : le département, la région et les communes, les territoires ayant un statut spécial.

**Niveau institutionnel de développement de la politique :** Municipal et quartiers

## **DESCRIPTION COMPLÈTE**

### **Description de la politique**

L'administration directe offre un espace de rencontre libre et ouvert entre la municipalité et ses habitants. Constituée de 14 quartiers de la ville de Saint-Denis (100 000 habitants) située dans la région Île-de-France, l'administration directe est gérée par un élu municipal et par un conseiller de quartier. Le conseiller de quartier organise des réunions plénières régulières et des séances consultatives sur de nombreux projets municipaux dans les domaines de l'urbanisme, du logement et des services sociaux. L'administration directe représente aussi un échelon de coordination entre les acteurs du quartier, met en place les politiques publiques et ouvre un espace favorisant les projets expérimentaux et participatifs. Ainsi, les conseillers de quartier encouragent, favorisent ou portent des projets de développement social à l'initiative des gouvernements municipaux, des associations et/ou des habitants de la ville. Ils s'érigent en « créateurs de relations » entre les collectivités territoriales et les citoyens, en mobilisant différents partenariats qui impliquent divers échelons de l'administration et des associations.

### **Antécédents / Origines**

L'administration directe est née dans un contexte de transformation économique et sociale d'une ville qui a une forte identité de classe ouvrière. À l'issue de la restructuration du tissu économique qui est passé des activités industrielles aux services, les travailleurs, les jeunes, les familles monoparentales et les étrangers ont été particulièrement frappés par la pauvreté et le chômage. En 1999, le taux de chômage de la ville avoisinait les 20%, soit quasiment le double de la moyenne nationale, avec un taux particulièrement élevé pour les jeunes de 15 à 24 ans (30% comparé aux 25% de l'échelle nationale). Actuellement, 26% de la population est d'origine étrangère (pour la plupart, hors de l'Union européenne), et un nombre non négligeable est touché par le sous-emploi ou le chômage. Ces personnes ne participent pas aux différentes élections locales ou nationales. Dans un contexte de pénurie de logement social ou abordable pour les ménages les plus modestes, les familles d'origine étrangère sont particulièrement affectées par la question de l'insalubrité des logements. Dans ce contexte, la question de





l'emploi des femmes est spécialement importante, notamment dans les foyers monoparentaux qui représentent 26% des familles ayant au moins un enfant de moins de 19 ans.

A ses débuts en 1985, l'administration directe impliquait 12 quartiers. En 2002, elle a été étendue à 14. L'administration directe est issue d'un contexte de réflexion sur la façon de créer une nouvelle structure économique dans la région et de créer un plan pour redessiner la ville en incluant les quartiers marginalisés. L'aspect essentiel visait à concilier les politiques d'activité économique, les problèmes sociaux et l'urbanisme. L'administration directe a été mise en place sous les auspices d'une équipe dirigée par un maire innovateur qui dans les années 1970 avait créé un bureau de planification. Ayant continuellement évolué depuis sa création, la pratique a été soumise à un processus d'évaluation en 2003, qui a entraîné un ensemble d'améliorations liées à la dimension de l'inclusion sociale.

### Objectifs et structure de la politique

Les objectifs attribués aux administrations de quartier poursuivent trois objectifs fondamentaux : (1) améliorer les connaissances liées aux quartiers et aux préoccupations de leurs habitants, et diffuser l'information sur les actions et les projets municipaux ; (2) donner la possibilité à toutes les opinions d'être entendues et évaluer l'évolution de la demande sociale au cours de la préparation de la politique publique ; et (3) améliorer l'efficacité de l'action publique en favorisant l'action transversale et de proximité. À ces objectifs il convient d'ajouter la volonté générale d'intégrer des politiques sociales, économiques et urbaines qui ont traditionnellement évolué de manière parallèle.

Actuellement, l'administration directe à l'échelle des quartiers se trouve au cœur du système de démocratie participative de la ville. Elle est intégrée à la culture politique et administrative de la ville et constitue le fondement de la participation des habitants à l'élaboration de nombreux projets municipaux. Dans la perspective générale d'enraciner les politiques publiques dans les contextes locaux, l'administration directe offre un autre regard sur la politique municipale et sa mise en œuvre et permet ainsi d'identifier et de remettre en question certains points problématiques de l'action municipale. C'est pour cette raison que l'administration de quartier contribue au développement de la politique publique. L'interpellation du système administratif par les conseillers de quartier permet de mettre les habitants et les difficultés qu'ils éprouvent dans leur vie quotidienne, au cœur de l'action publique locale.

### Processus participatifs mis en œuvre

Le système de l'administration de quartier est très informel. Son organisation est ouverte et permet à chacun d'y entrer et d'en sortir sans aucun engagement. Les administrations de quartier n'œuvrent pas sur la base du mode de représentation et, par conséquent, elles n'ont pas de représentants : « Tout le monde compte ». Ce choix vise à limiter les effets de l'influence que peuvent avoir certains habitants sur les autres, ainsi que les effets découlant de la « professionnalisation » des habitants. Toutefois, les administrations de quartier peuvent élire des délégués comme représentants par rapport à d'autres autorités ; par exemple, dans le contexte du budget participatif ou dans le cadre du comité consultatif sur le Plan urbain local.

Ce système réaffirme l'importance de la figure clé du « résident du quartier » face à la figure plus traditionnelle de l'utilisateur des services publics. Cette distinction sémantique met en relief la





volonté de favoriser une approche globale, basée sur la vie quotidienne des personnes, qui n'est plus fragmentée en fonction du domaine de compétence du département administratif concerné. Cette affirmation se retrouve dans l'administration municipale, avec la transformation des représentants de l'administration de quartier en gestionnaires de quartier, à la fois responsables de la construction de la démocratie participative dans les territoires de l'administration du quartier mais également en phase avec l'action publique dans ces territoires.

### Évaluation générale et améliorations de la pratique

Si le caractère ouvert de l'administration de quartier est incontestable, son évaluation par les conseillers de quartier reflète un besoin de rigueur en ce qui concerne ses procédures d'information et sa dynamique de gestion (ordre du jour, vérification des rapports, gestion des interventions pendant les réunions, etc.), en garantissant l'information, l'accès à tout le monde et le droit d'être entendu. La question d'un accès plus facile à l'administration de la part des habitants a été soulignée comme un problème important. Qui définit l'agenda et quelle est la place accordée aux projets municipaux vis-à-vis des problèmes exprimés par les habitants? Pour répondre à cela, des conseils de quartiers constitués d'habitants ont été créés en 2004, avec l'objectif d'offrir de véritables espaces dynamiques de l'administration de quartier.

Les formes de participation qui ont été adoptées au sein de l'administration directe ont aussi été contestées : la séance plénière ou le groupe de travail technique sur les projets urbains ne permettent pas toujours l'expression des populations les plus exclues. De même, dans certains cas, des complicités se créent parmi les participants, entre eux et avec le groupe, qui ne favorisent pas le caractère ouvert de la pratique. De plus, si le concept de « quartier » donne lieu à plus de proximité avec les habitants, favorise l'accessibilité aux réunions et permet de mobiliser les ressources du territoire pour appréhender les questions sociales de manière différente, il permet donc de privilégier les thématiques de consultation qui sont étroitement liées à l'espace public du quartier. Cependant, les thématiques débattues mobilisent un certain type de résidents et en intéressent rarement d'autres. Par ailleurs, les questions de l'égalité des chances et du développement social sont rarement discutées. Cela se reflète clairement dans une structure de participation qui traduit les difficultés rencontrées en termes d'inclusion sociale.

En réalité, lors des sessions plénières de l'administration, certaines catégories de population sont plus représentées que d'autres. La plus grande partie des personnes participant aux réunions ont généralement plus de 45 ans et jusqu'à 65-70 ans, même si quelques trentenaires sont plus actifs dans certaines administrations de district. Si l'on assume qu'il existe un équilibre général entre les hommes et les femmes dans les administrations de quartier, les participants sont largement d'origine française, et les habitants immigrés sont les grands absents des administrations de quartier, même quand ils sont relativement actifs dans certains quartiers. Les catégories des professions supérieures et moyennes sont surreprésentées (33% de cadres et professions intermédiaires comparé à 18% dans l'échantillon représentatif de la « ville ») aux côtés de la catégorie des retraités (39% comparé à 18%). Les « membres actifs de l'administration de quartier » sont souvent propriétaires de leur logement (42% de propriétaires comparé à 12% pour la « ville »). Ceux qui ont vécu à Saint-Denis pendant un certain temps sont généralement plus nombreux. Les participants de l'administration de quartier sont plus enracinés dans la ville (propriétaires de logements, ancienneté du logement).





Cette situation pose le problème de l'auto-exclusion des participants, qui, à son tour, est en lien avec le fait que les questions d'exclusion économique et sociale sont rarement abordées. Une dichotomie se fait jour entre les participants de l'administration de quartier « suffisamment impliqués dans la vie collective, qui sont plutôt issus de la classe moyenne, qui sont toujours là quand quelque chose se passe dans le quartier, y compris des actions de plus large scope pour la ville », tandis que les personnes qui ont davantage de difficultés – usagers parfois des services municipaux – sont exclus de ces procédures.

Pour résoudre ces problèmes, l'administration directe a essayé de développer ses activités au-delà de l'organisation de séances plénières ou de groupes de consultation concernant les projets d'urbanisme. Parallèlement, les conseillers de quartier essayent de favoriser d'autres espaces permettant d'appréhender la question de l'inclusion sociale. Ainsi donc, d'autres projets sont abordés dans le cadre de l'administration de quartier en vue de replacer l'objectif de développement social au centre du contexte territorial. Les agents actifs du territoire sont mobilisés comme personnes ressources pour mener à bien le projet.

### Deux cas d'inclusion sociale à travers l'administration directe

Afin d'illustrer la dimension de l'inclusion sociale parmi les nombreux projets qui ont été menés dans le cadre de l'administration directe, les deux projets suivants peuvent être considérés exemplaires.

Le premier concerne le quartier de Sémard, au nord de la ville. Ce quartier de logements sociaux compte un pourcentage significatif de femmes qui vivent seules avec leurs enfants. Il y a quelques années, une étude effectuée dans le quartier a mis en lumière l'importance des modes d'organisation de garde des enfants pour les femmes du quartier, si elles travaillaient (besoins tôt le matin, ou tard le soir, pour des questions de conciliation) ou non (besoins spécifiques liés aux entretiens d'emploi ou à la formation). Un projet a été préparé avec les femmes du quartier qui en avaient fait la demande, pour identifier leurs besoins prioritaires et penser à des solutions en fonction des ressources du quartier (équipements municipaux, halte-garderie). Le gouvernement local, fortement mobilisé sur la question, a facilité la création d'un plan territorial autour de ce projet, en mobilisant la population et ses professionnels.

Le second projet a été lancé par le service de la municipalité dénommé « santé de la ville ». Face aux défis liés à l'hygiène signalés par les habitants d'un bâtiment privé insalubre où l'eau avait été coupée, les autorités sanitaires du quartier de la Plaine ont souhaité parvenir à une réponse collective avec l'aide des résidents, sur la base de leur capacité à prendre en charge la gestion collective du bâtiment. Le conseiller de quartier a rapidement soutenu le projet en organisant une mobilisation territoriale. Cette expérience a pu être élargie à d'autres bâtiments détériorés, sur la base également de la participation des résidents– locataires et copropriétaires –donnant lieu à une proposition plus générale pour la prévention de la détérioration des édifices en copropriété.

Ces deux projets ont un élément en commun : ils ont permis à des personnes marginalisées d'entrer dans une négociation participative. Ils appréhendent des thématiques de participation qui diffèrent de celles qui sont habituellement débattues, et qui sont au cœur des questions sociales : l'emploi des femmes et les logements détériorés. Dans les deux cas, les conseillers







de quartier ont eu pour mission d'interpeller l'administration afin de suivre les progrès de la demande sociale et ont donc fait le lien entre les résidents et le groupe local pour aborder différemment les questions sociales et rechercher des réponses innovantes. Certes, il n'est pas toujours facile de faire évoluer les politiques locales. Outre la complexité des divers échelons de compétence et de responsabilité, les échanges de point de vue et la construction de la légitimité d'expression des résidents nécessitent un certain temps. D'où l'importance d'une administration de quartier qui s'inscrive dans la durée. Ainsi, l'administration de quartier devient un véritable espace de construction de la demande sociale, entre la préparation du projet politique, la participation des résidents et l'analyse des difficultés et des besoins sociaux.

### **Reproduction et adaptabilité de la politique dans d'autres contextes**

En termes de durée –plus de trente ans- et de portée territoriale -14 quartiers, l'administration directe représente une expérimentation tout à fait unique. L'administration directe s'est avérée un moyen approprié pour créer une interface participative entre, d'une part, les résidents et les conseillers locaux et, d'autre part, les conseillers locaux et différents échelons de l'administration au niveau de la commune, du quartier et de la région. Les évaluations de la pratique ont mis en relief un profond engagement pour les questions d'inclusion sociale.

Au cours des 15 dernières années, différentes municipalités françaises ont vu la création de politiques comparables à l'administration directe. Cependant, le cas de Saint-Denis indique qu'il existe un pré-requis fondamental pour qu'elle évolue autour d'un axe d'inclusion sociale. Ce pré-requis implique la présence du type de sensibilité politique envers les processus d'exclusion sociale et les inégalités dont ont fait preuve le gouvernement et l'administration de gauche. De façon plus générale, une pratique telle que l'administration directe est étroitement conditionnée par la mise en œuvre effective de la décentralisation pour transférer le financement et pour permettre un espace pour les initiatives autonomes des gouvernements locaux. Dans ce sens, cette politique peut être perçue comme une réponse adéquate à l'interrelation croissante entre les différents échelons de prise de décision et le défi de soutenir une dynamique locale, partant de la base vers le sommet, au sein même du système.

### **RÉSUMÉ**

L'administration directe, née en 1985, offre un espace libre et ouvert de rencontre entre la municipalité et ses résidents. Constituée de 14 quartiers de la ville de Saint-Denis de la région française d'Île-de-France, l'administration directe est gérée par un élu municipal et par un conseiller de quartier. Le conseiller de quartier organise des réunions plénières régulières et des séances de consultation sur de nombreux projets municipaux dans les domaines de l'urbanisme, le logement et les services sociaux. L'administration directe représente un niveau de coordination entre les acteurs du quartier, met en place les politiques publiques et ouvre un espace favorisant les projets expérimentaux et participatifs. Les conseillers de quartier mobilisent divers partenariats qui impliquent différents échelons de l'administration et des associations.

Les objectifs du programme sont : (1) améliorer les connaissances liées aux quartiers et aux préoccupations de leurs habitants, et diffuser l'information sur les actions et les projets





municipaux ; (2) donner la possibilité à toutes les opinions d'être entendues et évaluer l'évolution de la demande sociale au cours de la préparation de la politique publique ; et (3) améliorer l'efficacité de l'action publique en favorisant l'action transversale et de proximité. Les principaux bénéficiaires sont : les habitants du quartier, les personnes au chômage, les familles monoparentales et les immigrés. Les processus participatifs mis en place sont : réunions plénières, ateliers et projets portés par la communauté. Le processus a été institutionnalisé par le biais de la politique administrative municipale.

Les principaux résultats sont les suivants : création d'une interface participative entre les habitants du quartier et l'administration municipale ; implication des habitants dans l'urbanisme et la politique sociale ; promotion de l'inclusion de personnes marginalisées : chômeurs, jeunes, femmes, familles monoparentales et immigrés dans les processus participatifs.

Les principaux obstacles ont été les suivants : atteindre les personnes marginalisées et non seulement les résidents de longue durée issus de la classe moyenne ; et maintenir la pratique ouverte en évitant la formation d'une dichotomie entre les résidents participants et les autres.

#### Pour plus d'informations :

Contact : Christine Bellavoine, sociologue, gestionnaire d'études locales, email: [Christine.bellavoine@ville-saint-denis.fr](mailto:Christine.bellavoine@ville-saint-denis.fr) ou tél. 0033 1 49 33 69 01, 0033 6 86 67 38 52.

Ville de Saint-Denis : <http://www.ville-saint-denis.fr/pages/150-participer-a-la-vie-de-son-quartier.html>

#### Comité d'Inclusion sociale, de Démocratie participative et des Droits de l'homme de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU):

Tlf : + 34 93 342 87 70

<http://www.uclg.org/cisdp/>

#### Remerciements / Crédits

Ce cas a été rédigé en 2007 par Christine Bellavoine, Responsable des études locales de la Ville de Saint-Denis, sous la supervision du professeur Cabannes, avec le soutien de Yasar Adnan Adanali, de l'unité de planification du développement (DPU) de l'University College Londres (Royaume Uni).

Tous les cas rédigés en 2007, dont celui-ci, ont été revus par un comité de rédaction de DPU composé d'Ernesto Jose Lopez Morales, Sonia Roitman, Michelle Pletsch, Steffen Lajoie, Luisa Dornelas, Iyad Issa et Pechladda Pechpakdee.

Le texte original a été adapté au format standard de l'Observatoire de la CISDP en 2010 par le Dr. Clemens Zobel du Centre d'études sociales de l'université de Coimbra au Portugal.

#### Références





Commission Inclusion  
Sociale, Démocratie  
Participative et Droits  
Humains de CGLU

Observatoire  
Villes Inclusives

Saint-Denis, Local Studies Sector, 2004 (Janvier), *District Administration: The expression of leading agents, analyses and comments.*

Vidal, Jean-Claude; Local Studies Sector, 1999 (September), "Representations and Practices of the City: survey among residents and active individuals in district administrations". December 1998 – January 1999, *Saint-Denis...au fur y a mesure...*, commune journal of research and studies, no. 29.



United Cities and Local Governments  
Cités et Gouvernements Locaux Unis  
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos



development  
planning  
unit

