



DEMAIN, LA VILLE



Rapport présenté à

Martine AUBRY

ministre de l'emploi et de la solidarité

par

Jean-Pierre SUEUR

maire d'Orléans

Tome 1

13 février 1998

La ville est mouvement

Fernand Braudel



LETTRE DE MISSION



Monsieur le Maire,

Du "Développement Social des Quartiers" aux contrats de ville, les quinze dernières années ont vu se succéder plusieurs types d'actions en direction des quartiers défavorisés. Celles-ci se sont traduites par un fort développement d'initiatives, tant de la part de ses habitants que des professionnels, des collectivités locales et des services de l'Etat.

Tous ces efforts n'ont pas suffi à enrayer les processus d'exclusion et de ségrégation spatiale et sociale dont sont victimes de nombreux quartiers de nos villes et leurs habitants.

C'est pourquoi, il me paraît aujourd'hui nécessaire que de nouvelles perspectives soient dessinées pour une politique de la ville prenant prioritairement en compte ces évolutions déterminantes pour l'avenir de nos sociétés urbaines.

Comment faire en sorte que tous les quartiers et les communes qui composent nos agglomérations - y compris ceux et celles qui sont considérés comme les plus défavorisés - soient parties prenantes, acteurs et bénéficiaires du développement, et constituent des villes à part entière où la mixité sociale existe et où les différentes fonctions soient représentées de manière équilibrée ?

.../...

Monsieur Jean-Pierre SUEUR
Maire d'Orléans
Hôtel de Ville
Place Etape
45000 - ORLEANS

.../...

Les agglomérations urbaines françaises se sont beaucoup transformées en quelques décennies. Le développement de quartiers périphériques où se sont, trop souvent, concentrées toutes les difficultés de la société est allé de pair avec des interrogations sur l'évolution des centres-ville. L'organisation commerciale et économique s'est opérée selon de nouveaux critères qui appellent de nouvelles réflexions sur les transports et les déplacements.

On ne reviendra pas à la ville d'il y a cinquante ans ou d'il y a un siècle. On voit bien, cependant, qu'au delà de la "reconquête" des centres-ville ou de la rénovation d'un certain nombre de quartiers, la question qui est posée est celle de la forme qu'auront nos villes au XXIème siècle. Comment en partant de l'existant, aller vers des villes équilibrées, harmonieuses, à dimension humaine, et qui seront aussi tournées vers le futur, l'innovation, accueillantes aux formations, aux emplois et aux activités de demain ?

C'est sur ces questions, essentielles pour l'avenir de notre démocratie que j'ai décidé de vous confier une mission de réflexion et de propositions en associant des experts de la ville (urbanistes, sociologues, historiens ...) et en consultant divers acteurs (élus, responsables associatifs, professionnels) qui concourent à façonner l'organisation spatiale et sociale de nos villes. Vous me proposerez les voies et les moyens qui permettraient à une nouvelle politique de ville d'atteindre ces objectifs.

Que ce soit dans le domaine éducatif, social, culturel ou économique, les difficultés rencontrées par certains territoires de nos villes et leurs habitants nécessitent des interventions spécifiques de la part des pouvoirs publics. Vous examinerez quelles pourraient être les politiques d'urbanisme, de logement, d'éducation, de prévention, de sécurité qu'il importe de développer sur ces territoires. Vous examinerez comment doit être assurée la cohérence des politiques publiques, et rechercherez quel doit être le niveau territorial pertinent pour assurer cette cohérence. Il s'agira notamment, au regard des champs de compétences des diverses collectivités publiques, de réfléchir aux évolutions souhaitables dans la mise en oeuvre des politiques sectorielles et de leurs moyens spécifiques pour une meilleure efficacité.

Si nous voulons assurer une réelle évolution de nos villes qui s'inscrive dans la durée, il importe d'assurer une mobilisation des acteurs locaux, notamment ceux du monde associatif et du développement économique. Vous me proposerez les démarches qui permettront cette mobilisation et le développement des synergies entre les collectivités publiques et ces différents acteurs.

Vous voudrez bien me fournir un rapport d'étape de vos travaux le 30 novembre 1997, le rapport définitif devant m'être remis pour le 30 janvier 1998.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Martine AUBRY

Rapporteur de la mission :

Béatrice BUGUET

*Membre de l'Inspection Générale
des Affaires Sociales*

Membres de la commission

François ASCHER, urbaniste, professeur à l'Institut Français d'Urbanisme (Université de Paris VIII)

Daniel ASSERAY, conseiller technique auprès du ministre de l'emploi et de la solidarité

Dominique BECQUART, urbaniste, ancien directeur d'agence d'urbanisme

Rémy BLONDEL, chargé de mission ville à la Préfecture de Région Centre

André BRUSTON, directeur du Plan Urbain

Béatrice BUGUET, membre de l'Inspection Générale des Affaires Sociales

Paul CHEMETOV, architecte

Jean DAUBIGNY, Délégué Interministériel à la Ville

Jean-Louis DAUMAS, éducateur de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, directeur de la maison d'arrêt de Loos

Claude DORIAN, conseiller technique auprès du secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme

Michel DRESCH, inspecteur général de l'Equipement

Bruno FORTIER, architecte

Annie FOURCAUT, historienne, maître de conférences à l'Université de Paris I

Jean-Pierre GAUDIN, politologue, directeur de recherche du CEPPEL (Université de Montpellier)

Francis GODARD, directeur de recherche au CNRS, directeur du département conditions de vie et de développement de l'ORSTOM

Jean-Michel GUENOD, urbaniste, président d'ALPHA-CDC

Adil JAZOULI, sociologue

Isaac JOSEPH, philosophe, professeur de sociologie à l'Université de Paris X à Nanterre

Marie-Pierre de LIEGE, magistrat

Marc RATSIMBA, appelé au titre de la politique de la ville

François-Xavier ROUSSEL, géographe, urbaniste

Nicole SMADJA, chargée de mission Ville à la Préfecture de Région Ile de France

Sabine THIBAUD, chargée de mission à la DATAR

Pierre VELTZ, économiste, directeur de recherche à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées

Patrice VERGRIETE, conseiller technique auprès du ministre de l'emploi et de la solidarité

Simon WUHL, économiste, professeur à l'Université de Marne-la-Vallée

Le secrétariat de la mission a été assuré par **Marc RATSIMBA**





DEMAIN, LA VILLE





DEMAIN, LA VILLE



Ecoutez un maire parler de sa ville. Il le fera avec passion, comme s'il évoquait un être humain.

Inlassablement, il nous parlera des anciens quartiers rénovés, de l'histoire inscrite en chaque mur, des écrivains dont la mémoire hante les jardins, des équipements culturels, des quartiers neufs qu'on rénove aussi, des laboratoires qui s'installent, de l'enseignement supérieur qui se développe, de la toute nouvelle technopole.

Il ne méconnaît pas les difficultés. Elles sont lourdes. Mais il parle de sa ville positivement. Il en a une haute idée. Il sait qu'elle a des atouts et que les villes, la civilisation urbaine, sont des atouts pour la France et pour l'Europe.

Bizarrement, alors que chaque ville, prise isolément, a plutôt une bonne image, liée à son histoire, à sa personnalité, à son architecture, à son animation, il est rare que l'on parle positivement de **la ville**, prise comme une entité générale.

La ville est en effet devenue aujourd'hui le réceptacle de toutes les difficultés de la société française. Et, dans l'opinion commune, parler de la ville, c'est parler de l'insécurité, de l'exclusion, du chômage, des problèmes de l'intégration. C'est, certes, parler d'urbanisme, de logement, d'architecture, de transports, mais aussi de violences urbaines, de mal de vivre et de ségrégation.

Si bien qu'il y a quelque paradoxe à prétendre dessiner une nouvelle politique de la ville - ou pour la ville. Puisqu'à tort ou à raison on impute à la ville ce qui va mal dans notre société, n'est-ce pas se tromper de diagnostic que de chercher le remède dans une politique de la ville - ou pour la ville ? Ne suffit-il pas d'ajouter de bonnes politiques de l'emploi, de la formation, de la sécurité, de l'urbanisme et du logement, pour traiter le mal ? Ne nous dit-on pas suffisamment que là résident les causes profondes et, par conséquent, les vrais remèdes ? En un mot, la politique de la ville - ou pour la ville - a-t-elle un objet ?

Notre réponse à cette dernière question est résolument positive. La politique de la ville n'est pas soluble dans une somme de politiques sectorielles. Et cela, pour une raison fondamentale qui est l'envers des constatations précédentes. Ce n'est pas un hasard si la ville est devenue le point nodal des contradictions de la société française. Plus récemment que d'autres pays, la France est devenue urbaine. Quatre-vingts pour cent des Français vivent dans les villes. La crise sociale est devenue, plus récemment qu'ailleurs, crise urbaine sans cesser d'être crise sociale.

Chacun mesure aujourd'hui que c'est dans les quelques centaines de quartiers qui vont mal - où les habitants vont mal - que se joue, pour une part non négligeable, l'avenir de la société française.

Ou bien la tendance que l'on constate depuis vingt ans, et davantage encore depuis dix ans, en dépit de tous les efforts accomplis, se prolongera dans le temps et les zones de non-droit acceptées, tolérées ou institutionnalisées se développeront, les ségrégations s'inscriront durablement dans l'espace au risque de briser toute cohérence sociale, la précarité continuera à laisser le champ libre aux économies parallèles, et notamment à celle qui est induite par le commerce de la drogue.

Ou bien un effort considérable est fait dans plusieurs domaines à la fois, car ni les politiques urbaines, ni les politiques sociales, ni les politiques d'insertion, d'intégration, de lutte contre l'insécurité ne sont, **à elles seules**, le remède - et nous pourrions maintenir et développer, sur la totalité du territoire, le modèle républicain qui est le nôtre.

Ce rapport est un cri d'alarme. Beaucoup a été fait en vingt ans de politique de la ville et nous saluons les efforts de tous ceux qui en furent et qui en restent les acteurs. Sans eux, la situation serait pire. Mais tous leurs efforts n'ont pas permis d'enrayer, du moins dans la majeure partie des espaces concernés, les tendances les plus lourdes. Puisque, malgré ces efforts, il y a aujourd'hui plus de ségrégation, moins de mixité sociale, puisque les choses ont empiré dans bien des quartiers, on ne peut plus se contenter de poursuivre les mêmes politiques en y affectant les mêmes moyens. Il faut faire davantage. Et l'effort supplémentaire qui est indispensable doit devenir une priorité pour l'Etat comme pour les collectivités locales.

Il faudra inscrire cet effort dans le temps. Ce rapport propose une loi de programmation financière pour dix ans. Il propose des contrats entre l'Etat et les agglomérations pour dix ans. Nous mesurons ce que de telles propositions peuvent avoir d'incongru au regard des habitudes de pensées liées au principe de l'annualité budgétaire. Mais le temps de la ville est long. Plus long, beaucoup plus long que celui des échéances politiques. Transformer profondément un quartier, et au-delà, une aire urbaine plus vaste en associant à cette transformation celles et ceux qui y vivent, retrouver une cohérence là où il n'y a qu'espaces urbains spécialisés, juxtaposés et morcelés, oeuvrer pour l'équilibre de l'habitat, pour de nouvelles stratégies de déplacement, cela demande du temps, de la volonté, souvent de l'obstination, en tout cas de la continuité.

Aucune mesure conjoncturelle n'a, en ce domaine, d'efficacité. Il faut mettre en oeuvre des politiques publiques sur le long terme, même si des mesures d'urgence sont également nécessaires.



Lors d'un récent colloque, on s'est interrogé pour savoir si le renouveau de la politique de la ville passerait par des réformes institutionnelles ou, au contraire, par la mise en oeuvre de projets concrets susceptibles de fédérer les énergies.

Pour nous, cette contradiction n'existe pas. Les deux démarches sont complémentaires. L'importance de mobiliser les habitants, les acteurs, les partenaires autour de projets concrets n'enlève rien à la nécessité des réformes institutionnelles qui apparaissent déterminantes pour que la réalité urbaine soit mieux prise en compte.

Quatre-vingts pour cent des Français vivent dans les villes. Or, le système de représentation politique qui est le nôtre reste bien éloigné de cette réalité.

Même s'il est légitime de représenter l'espace, et si une politique ambitieuse d'aménagement et développement des espaces ruraux est indispensable, chacun sait que le monde urbain est notoirement sous-représenté au sein de nos instances élues. C'est une évidence en ce qui concerne les conseils généraux ; c'est également une évidence en ce qui concerne le Sénat, dont le mode de désignation minore de manière structurelle, et dans des proportions importantes, la représentation des populations urbaines. Enfin, le découpage des circonscriptions législatives produit, quoique dans une moindre mesure, des effets analogues dans un nombre non négligeable de départements.

Faut-il s'étonner que, dans ces conditions, la politique de la ville ne soit pas prise en compte autant qu'elle le devrait ? Il est légitime, nous l'avons dit, de tenir compte de l'espace, et les règles de trois simplistes ne produisent évidemment pas la meilleure politique d'aménagement du territoire qui soit. Mais lorsque l'on constate, s'agissant des régions ou des départements, la disproportion qu'il y a entre la contribution fiscale des habitants des villes à ces collectivités et la faible part de leur contribution (en moyenne, il y a d'heureuses, mais très rares, exceptions !) à la politique de la ville, au

logement social dans les quartiers urbains en difficulté et, d'une manière générale, dans les grandes agglomérations urbaines, on ne peut méconnaître qu'il y a là un vrai problème structurel.

En un mot, les modes de représentation qui étaient pertinents pour la France de la fin du XIX^{ème} siècle ne sauraient le rester pour la France de l'orée du XXI^{ème} siècle. Les lois de décentralisation n'ayant pas traité cette question, il est aujourd'hui d'autant plus urgent de mettre en oeuvre les réformes indispensables. L'heure est venue de la seconde étape de la décentralisation dont l'un des objets sera de donner aux populations urbaines la représentation équitable à laquelle elles ont droit.

Dans le même mouvement, l'agglomération doit enfin devenir une collectivité locale à part entière. Des décisions de plus en plus lourdes sont désormais prises à ce niveau. Une part toujours plus importante du produit fiscal est prélevée et dépensée à ce niveau. Il est désormais impossible d'organiser les transports en commun, mais aussi de traiter les déchets ménagers, l'assainissement, ou de mener une politique de l'environnement, sans le faire au niveau de l'agglomération. Il en est de même pour l'aménagement de l'espace et la politique économique. Chacun mesure aujourd'hui l'inutilité de la concurrence économique entre des communes voisines ou les effets pervers des disparités excessives de taux de taxe professionnelle au sein de la même agglomération. Quant au logement, le Programme Local de l'Habitat doit être élaboré au niveau de l'agglomération et la mixité si ardemment souhaitée ne cessera d'être un voeu pieux que lorsque le logement social sera mieux réparti et lorsque les attributions de logements aux populations qui connaissent les plus grandes difficultés ne seront plus réservées - si l'on peut dire - à certaines communes, certains quartiers et certains organismes. Cela suppose, dans ces différents domaines - y compris le dernier - un vrai pouvoir de décision, une vraie puissance publique au niveau de l'agglomération. Cela suppose aussi que l'Etat joue pleinement son rôle à cet égard.

On voit là que la question de la politique de la ville est inséparable de celle de l'exercice de la démocratie. Alors que les décisions structurantes sont prises au niveau de **l'agglomération**, et alors que tout ce qui relève de la vie quotidienne se situe au niveau du **quartier**, n'est-il pas paradoxal que la démocratie électorale ne s'exerce ni au premier ni au second de ces deux niveaux ?



Quelle ville pour le XXIème siècle ?

Trop longtemps, la politique de la ville a souffert de ne pas poser clairement cette question.

Ou plutôt, on a beaucoup souffert d'une **dissociation** entre les **politiques urbaines**, relevant des ministères chargés de l'Équipement, de l'Urbanisme ou de l'Aménagement du Territoire et la **politique de la ville**, perçue comme une politique de réparation, comme une politique de solidarité au sein des espaces difficiles, ou comme une politique de solidarité de l'ensemble des espaces urbains à l'égard des quartiers en difficulté.

Quelle ville voulons-nous pour le XXIème siècle ?

Trop souvent, on a conçu des "politiques de la ville" sans se poser cette question. Or, ne pas se poser cette question, c'était déjà faire un choix fondamental : la politique de la ville serait d'abord curative. On s'évertuerait à guérir les maux des quartiers sans s'interroger, sauf exception notoire, sur "le reste" du tissu urbain ; on feindrait de croire, du moins dans un premier temps, que l'on pourrait guérir des plaies localisées sans voir que l'organisme urbain constituait une structure, et que la totalité de la structure était concernée par le mal.

Quelle ville voulons-nous ?

A vrai dire, plutôt que de nous poser cette question, nous avons multiplié les faux-fuyants. Bien des politiques d'aménagement du territoire ont ainsi préconisé que l'on limite l'extension des "métropoles" au bénéfice d'un réseau cohérent de petites et moyennes villes. C'est le contraire qui s'est

produit, et encore les métropoles françaises sont-elles d'une taille moindre que leurs homologues européennes.

Combien de fois n'a-t-on pas prôné le **"retour"** à un dispositif commercial plus équilibré ? Malgré les discours, les lois et les commissions, c'est le contraire qui s'est produit.

Trop souvent, les choses se sont passées comme si les orientations affirmées n'avaient pas de prise sur une évolution qui leur était contraire. Ainsi, quel Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme a-t-il pesé davantage sur l'aménagement réel de nos agglomérations que les stratégies propres à chaque commune en matière de taxe professionnelle installant une grande surface ici, un parc d'activités là, en vertu d'une concurrence, au total plutôt stérile et arbitraire, mais qui a bien davantage déterminé l'occupation réelle de l'espace que les documents d'urbanisme ?

Trente années de construction standardisée d'immeubles et de mitage pavillonnaire, trente années de commissions d' "urbanisme commercial" où l'on a beaucoup plus parlé de commerce que d'urbanisme, trente années de zones industrielles et de campus éloignés ont dessiné notre paysage urbain comme un ensemble d'entités juxtaposées.

Au centre, le coeur de ville, devenu coeur d'agglomération, où l'on rénove les quartiers anciens, où l'on multiplie les équipements, mais qui a souffert de perdre progressivement de sa substance : après les emplois industriels, une part non négligeable du potentiel commercial et, plus récemment, les cinémas transformés en multiplexes périphériques. Puis viennent les faubourgs, quartiers plus ou moins typés, les espaces de transition et les quartiers périphériques, ces huit cents quartiers constitués de tours et de barres et qui, trop souvent, apparaissent posés sur le sol sans transition, sans jointure : combien de fois a-t-on remarqué que la dernière barre jouxtait les champs ou que les tours et barres se dressaient au détour d'une rue, aux limites du pavillonnaire pré-existant ? Juxtaposés encore à l'ensemble, des espaces commerciaux périphériques qui ont la particularité d'être tous semblables. Toutes nos villes ont leur personnalité. Elles ont leur physionomie propre, qui constitue leur pouvoir d'attraction. Mais, en dépit de cette grande diversité, on les a toutes enserrées de la même banlieue commerciale, avec les mêmes blocs, les mêmes parallélépipèdes, les mêmes enseignes agressives, se détruisant les unes les autres. Juxtaposés toujours, les parcs de loisirs précédés de leurs parkings. Juxtaposés encore, les parcs

d'activités et les modernes technopoles. Juxtaposés enfin, les campus universitaires que la mode des années soixante a souvent conduit à s'implanter hors les murs.

Nos villes sont ainsi. Alors que souvent dans le passé, toutes les fonctions étaient intégrées au sein des mêmes quartiers, la ville moderne est éclatée en espaces spécialisés, les secteurs d'habitation étant eux-mêmes marqués par des clivages sociaux qui vont en s'amplifiant, du moins dans certains sites : nous l'avons déjà dit, dans les quartiers périphériques voués à l'habitat social, il y a moins de mixité, et donc plus de ségrégation, aujourd'hui qu'il y a dix ou vingt ans.

En dépit des discours nostalgiques, qui tiennent trop souvent lieu de programmes, la ville de demain ne sera pas un retour à la ville d'hier ou d'avant-hier.

On ne reviendra pas à un modèle concentrique où, autour d'un centre qui retrouverait l'ensemble des fonctions qui étaient autrefois les siennes, se reconstituerait un réseau continu de faubourgs ou de banlieues voués à l'habitat.

Et cela d'autant plus que le facteur mobilité a pris une importance déterminante au cours des dernières décennies : il n'y a plus de sens à parler de l'espace sans parler des temps de déplacement. Même si les progrès de la mobilité ont entraîné nombre de dysfonctionnements, ils ont eu pour effet de rendre les différents sites plus accessibles par un nombre croissant d'habitants des villes. L'une des clés du futur consiste à favoriser le droit à la mobilité, à faire en sorte que ce droit soit mieux partagé par les uns et les autres, ce qui passe par une diversification accrue des modes de déplacement.

La ville de demain sera **multipolaire**.

De la même manière, à l'intérieur d'une sphère plus large - pays ou région - les villes et les métropoles constitueront un réseau dont chacune des entités ne jouera pas la même fonction que les autres au sein de l'ensemble. Les progrès de la mobilité entraîneront, d'ailleurs, des relations fréquentes, pour un nombre croissant d'individus, avec plusieurs aires urbaines.

La ville de demain, ce sera à la fois la ville en réseau et le réseau de villes.

Certains des adeptes du courant dit de la "ville émergente" considèrent que la ville telle qu'elle se constitue, telle qu'elle **émerge** est, en définitive, la meilleure possible, et que le discours négatif de trop de politiques sur le **réel urbain** est en fait le symptôme de leur conservatisme et de leur incapacité à reconnaître les évolutions.

Il est clair qu'il faut prendre en compte ce que ces évolutions ont de novateur. Mais cela ne doit pas empêcher de considérer que ce qui **émerge** naturellement (encore que l'adverbe ne soit pas approprié : en l'espèce, les rapports de force, les questions d'intérêt économique ou de pouvoir sont décisives), ce sont des ségrégations sociales et spatiales, ce sont des paysages défigurés, des embouteillages et de la pollution. Il suffit de contempler nos espaces urbains pour comprendre l'importance de la volonté politique en matière d'aménagement du territoire. Ajoutons que la même contemplation suffit à mesurer les échecs, les désertions et les reniements en matière, justement, de volonté politique.

Vieille histoire où l'on est tenté de reparler du plan et du marché. Epargnons-nous ce détour. Chacun voit bien que la ville de demain ne saurait être le fruit d'une planification intégrale. D'abord, parce qu'on a déjà donné. Ensuite, parce que ce n'est pas d'actualité et que chacun mesure aujourd'hui les limites des constructions prométhéennes de ceux qui prétendaient créer une ville - fût-elle "nouvelle" -, voire un quartier, de toute pièce.

Mais refusons du même mouvement l'imposture intellectuelle qui, au prétexte des gâchis ou des désastres du constructivisme, porte aux nues le pur et simple jeu du marché au moment même où l'on voit combien l'espace de la marchandise a envahi l'espace tout court et combien les lois du laisser faire ont détruit à la fois l'environnement, les paysages et l'urbanité.

En réalité, il faut plus d'urbanisme et d'architecture, il faut plus de démocratie et il faut des règles plus efficaces.

Plus d'urbanisme et d'architecture, parce que nos banlieues ne souffrent pas d'excès mais de manque en la matière. S'agissant de l'habitat, on a trop souvent posé les objets les uns à côté des autres,

sans se préoccuper suffisamment des liaisons, des médiations, du "vivre ensemble". Des univers sans rue sont des univers sans urbanité, sans convivialité. Les blocs sont posés, juxtaposés, comme les pavillons dans les zones pavillonnaires sans âme et sans structure. Ils sont posés, juxtaposés, comme les objets industriels, dans des zones d'activités, et comme les objets commerciaux dans les zones commerciales. Ils sont posés, juxtaposés comme le sont ces différents espaces les uns à côté des autres, à la fois séparés et réunis par des voies qui ont comme caractéristique majeure d'être routières plutôt qu'urbaines.

Il est clair, dans ces conditions, que le temps de l'urbanisme est revenu : il faut par un travail sur l'existant, sur le possible et sur le souhaitable, retrouver les chemins de l'urbanité, ce qui suppose, tout à la fois, plans d'ensemble et droit à la créativité pour les acteurs de la ville.

De même, le travail d'architecture est essentiel, car beaucoup d'objets urbains souffrent de n'être pas le fruit d'un travail architectural. L'architecture standardisée a des rapports lointains avec l'architecture. On n'attend pas seulement des architectes qu'ils fassent de beaux objets - encore que cela ne soit pas indifférent - , mais qu'ils travaillent dans l'urbain, sur l'urbain, dans la vie, pour la vie de ceux qui habiteront leurs oeuvres.

Cela renvoie à la démocratie. Plus de démocratie, cela veut dire : concevoir le quartier de demain avec ceux qui y vivent aujourd'hui. Ne pas considérer que c'est un détour obligé, une concession faite aux élus : non, c'est une nécessité. Cela pose d'ailleurs, à nouveau, la question de la démocratie locale. Si, on l'a vu, le pouvoir d'agglomération est aujourd'hui pertinent, tout aussi pertinente est la généralisation des conseils de quartier qui permettent l'exercice de la démocratie au plus près du terrain.

Démocratie aussi, parce que, durant des siècles, les villes se sont faites par agrégats successifs. Il y eut, certes, à toutes les époques, du constructivisme planifié. Il y eut aussi des échecs à toutes les époques. Mais combien de villes se sont bâties au fil des temps, par le jeu des extensions naturelles, des destructions et des reconstructions, dans le respect de règles et d'harmonies qui étaient intériorisées par les citoyens bâtisseurs, alors même que n'existaient ni code de l'urbanisme, ni plan d'occupation des sols, ni schéma directeur.

Le rapport nécessaire entre la société et le bâti, entre la société et l'urbain ne saurait, pour autant, se réduire à une émergence spontanée des formes urbaines. L'acte de l'architecte, que l'on ne peut séparer de celui de l'urbaniste, est oeuvre d'art, oeuvre de création. C'est une oeuvre singulière. La ville, le quartier, le bâtiment, le lotissement ou la rue sont aussi oeuvre sociale, oeuvre collective, fruit du débat démocratique, ou des décisions des élus de la démocratie. Ne cherchons surtout pas à évacuer la contradiction en supprimant l'un des termes du débat. Il est, fort logiquement, deux moyens de le faire. Le premier consiste à en revenir à la logique prométhéenne : à l'architecte, à l'urbaniste, de **faire** villes et quartiers que les futurs habitants n'auront plus qu'à occuper. Le second consiste à faire de l'architecture ou de l'urbanisme - oeuvres d'art - le produit des processus démocratiques : on peut ainsi imaginer de soumettre au suffrage universel les projets d'architecture ou d'urbanisme - ou plus subtilement, le maire peut se transformer **de facto** en l'architecte réel de la ville qu'il administre. Dans les deux cas, on refuse le nécessaire débat. L'essentiel, aujourd'hui, c'est que ce débat, trop souvent contourné, ait lieu ; c'est de s'inscrire dans un jeu dialectique entre deux termes qui ne peuvent être réduits sans dommage à un seul.

La ville de demain ne sera pas retour en arrière, retour au passé. Elle sera forcément multipolaire. Elle le sera d'autant plus que le couple distance-temps jouera demain un rôle encore plus important qu'aujourd'hui. Elle le sera aussi parce que, pour les mêmes raisons, on ne reviendra pas au modèle concentrique. Et parce que, quand bien même on le pourrait, il ne serait pas bon de revenir à ce modèle, lourd lui aussi de discriminations et de ségrégations.

Pour que la ville multipolaire de demain soit harmonieuse, et donc vivable et habitable, il faut, par le même mouvement, faire en sorte que les pôles s'interpénètrent davantage et il faut aussi oeuvrer pour que chaque pôle, chaque espace, soit valorisé.

L'interpénétration est le contraire de la juxtaposition. Elle définit un projet urbain mais aussi un projet social. Lorsqu'un quartier périphérique est relié au centre ville par une large avenue, longée d'une double rangée d'arbres, et que l'on facilite l'accessibilité, la mobilité dans les deux sens, ce quartier n'est plus périphérique : le centre vient à lui. Lorsqu'un transport en commun en site propre devient l'épine dorsale d'une métropole et que celui-ci unifie tous les quartiers qu'il traverse en ce qu'il

les fait tous participer du même projet urbain, il constitue un instrument fort contre la ghettoïsation. Lorsque les rocade deviennent (c'est si rare, car nos règlements continuent de l'empêcher) de vrais boulevards urbains, elles unissent, elles réconcilient, au lieu de briser le tissu urbain et de couper en deux les quartiers où elles passent. Au contraire, lorsque les choix d'urbanisme, la conception même des rues, des espaces et du bâti aboutit à ce que la continuité l'emporte sur la logique de la frontière et du périmètre qui enferme chaque secteur mono-fonctionnel sur lui-même, l'urbanité progresse et la ville devient plus habitable, plus vivable.

Mais pour que ces tendances nouvelles, qui sont **inversion** par rapport aux logiques qui prévalent depuis plusieurs décennies, puissent porter tout leur fruit, il nous faut nous doter aujourd'hui d'une forte ambition pour chacun des espaces que nous avons cités.

Commençons par les banlieues commerciales. Il faut assurément - comme cela a été proposé - l'équivalent d'une loi Malraux pour les entrées de ville. Alors qu'en centre-ville l'architecte des bâtiments de France a pratiquement tout pouvoir sur tout édifice situé dans un périmètre de 500 mètres autour d'un monument classé (même si on ne voit pas l'édifice depuis le monument - et inversement), on peut faire tout et n'importe quoi à l'entrée ou à la sortie des villes, comme si **l'âme** de la ville n'était pas tout autant dans le paysage que je découvre quand j'en approche que dans l'hyper-centre - et comme si le fait que l'on ne puisse découvrir les tours et la flèche de la cathédrale qu'entre des forêts de pancartes et des alignements de boîtes à chaussures ne posait aucun problème esthétique. Dans un cas - les centres anciens - il y a peut-être trop de règles, dans l'autre - les entrées de ville - il en manque assurément. Ce rapport fait des propositions pour mettre fin à ces carences.

De l'ambition, il en faut aussi, il en faut beaucoup, beaucoup plus en tout cas, pour les quartiers périphériques, pour les banlieues, pour ces espaces constitués essentiellement de barres et de tours. Le débat sur l'architecture n'est pas clos. Plusieurs de ceux que nous avons consultés nous ont dit que les premiers problèmes ne sont pas de l'ordre de l'architecture ou de l'urbanisme. Le premier problème, c'est le chômage, l'inactivité qui détruit les relations familiales, le lien social, le tissu social lui-même. Nous avons aussi rencontré des adeptes de la destruction radicale des cités dont il était facile de déchiffrer le non-dit. Puisque l'on ne sait plus comment traiter le mal des banlieues, la solution ne

consiste-t-elle pas à supprimer la banlieue ? La solution n'est-elle pas dans la disparition pure et simple de tel quartier, de telle partie du quartier, de telle tour ou de telle barre ?

La pulvérisation en un quart de seconde d'immeubles où des êtres humains ont vécu, se sont aimés, ont connu les joies et les peines de l'existence est toujours un spectacle douloureux. C'est le signe d'un échec. Et les applaudissements qui jaillissent sont d'une profonde ambiguïté : on ne guérit pas les maladies sociales en abattant les murs, tout juste se donne-t-on l'illusion de le faire.

Il faut dépasser ces raisonnements simplistes. Mais il faut aussi - c'est clair - se donner une vraie ambition pour tous ces quartiers. Or c'est ce qui a manqué trop souvent. On a trop souvent repeint, ravaudé, colmaté. Quelques mois ou quelques années plus tard, le mal est revenu. On a cessé d'y croire. Dans le même temps, ces quartiers abritaient toujours davantage de familles aux prises avec de lourdes difficultés : difficultés du chômage, de l'intégration, de l'insécurité, de la drogue. Il y avait moins de mixité, toujours moins de mixité, à mesure que les discours officiels sur la nécessaire mixité sociale prenaient de l'ampleur !

Alors, disons clairement qu'il faut prendre le problème à bras le corps. Beaucoup de ces quartiers sont à transformer en profondeur. Ils sont, d'une certaine manière, à refaire, à reconstituer, à recomposer. Entendons-nous bien. Il ne s'agit pas de tout détruire. Il faut, au contraire, commencer par construire. Louis Besson tient à juste titre à ce qu'on mène bien des opérations de **construction - démolition**, la construction venant d'abord. Mais surtout, il ne faut plus s'en tenir aux limites d'un quartier, d'un secteur, d'une zone. Il faut **toujours** raisonner sur un espace beaucoup plus vaste : les quartiers nord-est, ou les quartiers du sud, ou - pourquoi pas ? - **toute la ville, toute l'agglomération**. Il faut poser comme principe le droit à la beauté, à la qualité de la vie. Il ne faut pas faire des réhabilitations pauvres pour les quartiers pauvres, de l'architecture indigente pour ceux qui n'ont pas les moyens. Il faut cesser de vouloir le bonheur des gens dans des constructions où n'habiteraient jamais ceux qui ont le pouvoir de décréter les modalités du bonheur des autres.

Même si l'objectif n'est certes pas de transformer les excès de verticalité de naguère en excès d'horizontalité et en un pavillonnaire tentaculaire, on sait bien que l'on vit mieux là où il y a des rues,

des constructions à taille humaine, des transitions et des jointures, des jardins et des espaces qualifiés - en bref, là où il y a de l'urbanité.

Un tel projet ne se limite pas au bâti. Ce doit être un projet social, un projet de société. Il implique la possibilité de construire des logements sociaux dans de nombreux quartiers dans toutes les communes - et donc, nécessairement, une forte implication de la puissance publique, de l'Etat, de l'agglomération, de communes institutionnellement liées les unes aux autres, puisqu'il est clair que l'addition des stratégies propres à chaque commune, et même à chaque organisme de logement social, ne créera pas spontanément, loin s'en faut, la situation optimale en matière de mixité de l'habitat.

Il implique la possibilité de construire des logements neufs ou de restaurer des logements anciens dont les prix restent accessibles au plus grand nombre. Il implique de nouveaux mécanismes pour prendre en compte le coût du foncier qui, on le sait, pèse lourdement sur le coût des logements sociaux dans nombre de quartiers, et tout particulièrement dans les centres-villes.

Résumons-nous : il faut ouvrir un chantier de grande ampleur. Celui-ci ne saurait se limiter au seul périmètre des **cités**.

Il doit porter sur des espaces urbains plus larges. Il doit donc, d'une certaine manière, concerner toute la ville. N'agir que sur des périmètres, c'est ne pas sortir du cercle qui aboutit trop souvent à ce que **plus on affirme réhabiliter ou rénover le quartier X, plus dans l'esprit public, on assigne audit quartier une fonction et une image qui ont pour effet d'inciter les demandeurs ou les constructeurs de logements à se tourner vers d'autres sites**. En un mot, plus on prétend agir **pour** un quartier, plus on le stigmatise. C'est l'éternel paradoxe du **zonage**, sur lequel nous reviendrons.

Pour sortir du cercle, il faut d'une part voir large, sortir du périmètre, et d'autre part, faire preuve de beaucoup plus d'ambition. Ne pas lésiner sur le droit à la beauté et à l'urbanité, ce qui demande des moyens, beaucoup de moyens.

Le droit à la beauté passe aussi par la constitution de parcs. Trop souvent, les espaces verts à vocation sportive sont, en France, enclavés et comme confinés. Sauf exception, la forêt est hors les

murs. En ce domaine, il faut pouvoir agir au niveau des agglomérations et tirer parti, notamment, des importants espaces que le ministère de la défense peut aujourd'hui libérer, souvent en zone urbanisée.

L'économie doit être un atout pour les quartiers en difficulté, dès lors qu'on parvient à y implanter des entreprises, et non seulement les entreprises commerciales (par ailleurs si nécessaires). Il faut, à cet égard, s'intéresser, une fois encore, aux mécanismes qui ont conduit à ce que les parcs d'activités soient eux aussi trop souvent dissociés de la ville. Il est clair qu'on peut valoriser, remodeler, changer un quartier par l'économique, **ce qui suppose, bien entendu, là encore, des mutations qui ne se limitent pas à un périmètre** : il faut, dans le même mouvement, redistribuer, recomposer l'habitat et l'économique. Cela ne sera possible que si l'entité qui gère le développement urbain - l'agglomération - est aussi celle qui gère la taxe professionnelle et qui, par exemple, après avoir déterminé le taux de taxe professionnelle unique de l'agglomération, a la faculté de déterminer des taxes professionnelles de zone (comme le permet déjà la loi du 6 février 1992) en fonction non seulement de considérations économiques, mais aussi d'objectifs urbains et sociaux.

La même logique vaut encore pour les centres universitaires qu'on a trop souvent séparés des villes - et même des villes nouvelles et des quartiers neufs. Concevoir les implantations futures des centres universitaires, des centres de recherche, des technopoles, dans une logique d'interpénétration, de valorisation de tous les espaces de la ville, c'est contribuer à porter remède au mal des quartiers, mais là encore, ce ne peut l'être que si l'on raisonne sur un large espace et si l'on assigne des objectifs de qualité pour les locaux qui abriteront ces institutions et pour leur environnement urbain.

Enfin, la ville multipolaire ne saurait être une ville dont le cœur s'anémie. Cela plaide contre les centres-ville voués à n'être plus que des musées.

A vrai dire, aucune loi et aucun règlement n'imposeront l'équilibre ou l'harmonie au sein de la ville multipolaire du futur. Il y aura forcément tensions entre les pôles, équilibres et déséquilibres. L'enjeu essentiel est que cette nouvelle configuration l'emporte sur la spécialisation des espaces qui tend à inscrire dans les faits des ségrégations sociales et ethniques.

En un mot, la politique de la ville, la politique pour la ville, ce doit être, demain, **moins de réparation et plus d'ambition**.

Le présent rapport formule les propositions qui doivent permettre de faire entrer ces perspectives dans les faits.

Raisonnement sur dix ans, tant pour une loi de programmation précisant la hauteur de l'effort financier qu'il faudra apporter continûment durant toute la période, que pour les contrats à passer avec les collectivités qui définiront un plan de travail sur le long terme, cela peut paraître ouvrir des chantiers trop lointains par rapport à l'urgence.

Soyons clairs à ce sujet. D'abord, cela n'empêche pas d'agir dans l'urgence. Mais surtout, vu l'ampleur du problème, il est évident que seule l'action conséquente et continue sur le moyen et le long terme permet une réelle **efficacité**. On peut faire rapidement des rénovations rapides : mais cette apparente rapidité ne fait que reculer le moment où il faut nécessairement s'attaquer à la structure même des quartiers, du bâti, des espaces publics, à la relation de ces quartiers à l'ensemble du **corps urbain**, etc.

Nos propositions sont financières : elles concernent les finances de l'Etat, comme celles des collectivités locales ; elles appellent l'implication des organismes financiers et des entreprises. Chacun verra que l'effort demandé est substantiel. Nous sommes persuadés que ne pas décider cet effort **coûterait** plus cher encore à notre société et à notre pays.



Les politiques de la ville, et, avant elles, les politiques urbaines, ont été fertiles en **zonages**. Il y avait les ZUP. Alain SAVARY eut l'heureuse idée de créer les Zones d'Education Prioritaire (ZEP) en une démarche qui était, à l'époque, anticipatrice.

Plus récemment, ont été créées les Zones Urbaines Sensibles (ZUS), les Zones de Redynamisation Urbaine (ZRU), les Zones Franches Urbaines (ZFU).

Au total, plusieurs milliers de zones et de périmètres recouvrent notre territoire urbain, constituant une géographie complexe, parfois arbitraire, lourde de recoupements, de superpositions et d'enchevêtrements. Les sigles eux-mêmes sont peu lisibles, incompréhensibles pour les citoyens non informés.

Ce rapport présente des éléments de bilan pour la plupart des dispositifs qui viennent d'être rappelés.

Les zonages reposent sur un principe qui est pleinement justifié, celui de la **discrimination positive**, qui consiste à considérer que pour faire entrer dans les faits **l'égalité républicaine**, il ne suffit pas d'appliquer à tous les mêmes règles, mais qu'il faut donner davantage de moyens à ceux qui éprouvent le plus de difficultés.

Considéré dans son ensemble, le dispositif actuel "de zonage" souffre cependant de trois inconvénients.

Le premier, on l'a dit, tient à sa complexité.

Le second est lié à la notion même de "zone". Personne ne souhaite habiter dans une "zone". "Zoner" un espace, c'est, très souvent, contribuer à le disqualifier, fût-ce avec d'excellentes intentions.

Le troisième défaut des politiques de zonage qui ont été menées est, de loin, le pire. Il tient au fait que, trop souvent, ces politiques reposent sur des illusions.

Le rapport qui suit montre que, globalement, la **discrimination positive** n'existe pas. C'est-à-dire que, très concrètement, lorsqu'ont été mises en oeuvre dans les secteurs considérés les politiques annoncées, il y a toujours **moins** de moyens - en matière de service public tout particulièrement - dans les zones considérées que sur l'ensemble du territoire français.

C'est pourquoi, plutôt que de multiplier les zonages, nous préconisons simplement la mise en oeuvre effective du principe de l'égalité républicaine.

Demander qu'il y ait, **au regard de la population considérée**, autant de professeurs des écoles, de magistrats, de policiers ou de postiers dans les banlieues et dans les quartiers en difficulté que sur l'ensemble du territoire national est une préconisation juste, simple, et dont la mise en oeuvre peut être vérifiée.

On en est loin.

Pour ne prendre qu'un seul exemple, la carte judiciaire est lourde de nombreux archaïsmes. Alors que de petites bourgades sont dotées d'un ou de plusieurs tribunaux, les exemples sont multiples de communes de 50.000 habitants, ou davantage, "en périphérie" où aucun magistrat n'est en poste.

Nous préconisons un rééquilibrage concernant l'ensemble des services publics **en cinq ans**, dont le rythme annuel sera inscrit dans la loi de programmation sur la ville.

Là encore, nous ne sous-estimons pas les difficultés. Nous savons que la protection et l'aménagement de l'espace requièrent des moyens appropriés. Mais nous savons aussi combien la politique de la ville, ou pour la ville, requiert, elle aussi, de moyens. Sans revendiquer en aucune manière le simplisme des "règles de trois", nous appelons de nos voeux les rééquilibrages qu'impose le principe d'égalité.

Reste, très concrètement, la question du devenir des "zonages".

Les supprimer brutalement accroîtrait les difficultés. Il est, de toute façon, indispensable que la parole de l'Etat soit respectée lorsque celui-ci s'est engagé sur une échéance précise.

Revenir que tous les "zonages" perdurent durant de longues années serait, en revanche, exorbitant, comme l'ont souligné les membres du bureau de l'association des villes accueillant sur leur territoire des "zones franches".

Théoriquement, le "zonage" est toujours transitoire. Il a pour objet d'aider tel ou tel secteur urbain à rejoindre le "droit commun". Il s'agit d'un dispositif de "rattrapage" visant à donner durant une période limitée, un "plus" à un secteur en difficulté pour qu'il surmonte lesdites difficultés. C'est, prétendument, une démarche curative.

La réalité est tout autre. On ne sort que rarement du "zonage". Et on imagine que la sortie du zonage sera facilement perçue et vécue par les élus concernés comme un lourd préjudice causé aux collectivités qu'ils gèrent.

C'est pourquoi nous préconisons d'encourager les processus de "sortie de zonage".

Nous préconisons notamment - ce qui devrait faciliter les évolutions nécessaires - que les "sorties de zonages" ne se traduisent pas pour l'Etat par une économie des dépenses que le dispositif induisait (ce qui serait paradoxal alors que nous appelons parallèlement à l'affectation de davantage de crédits publics à la politique de la ville), mais par l'attribution des mêmes sommes au titre des futurs contrats d'agglomération, sans donc que celles-ci soient liées à l'existence d'un périmètre, souvent arbitraire.

Il s'agit, en définitive, que les dispositifs administratifs et financiers préconisés soient en pleine cohérence avec la démarche proposée en matière de politique urbaine.

Dès lors que la nouvelle politique urbaine ne se réduira pas à l'addition d'opérations strictement limitées au périmètre d'un quartier, dès lors qu'il est établi qu'on ne peut pas transformer, rénover, encore moins reconstruire, refaçonner un quartier "sur lui-même" en confinant la démarche à un

territoire que l'on contribuerait ainsi, quelles que soient les intentions affichées par ailleurs, à stigmatiser, il est clair que l'affectation des moyens doit donner lieu à un contrat concernant l'ensemble d'une aire urbaine, d'une démarche urbaine, d'un projet urbain.

D'une certaine façon, **le projet urbain est antinomique du zonage.**

Ce qui n'enlève rien au fait qu'il faut donner davantage à ceux dont la vie est la plus difficile. Mais cela ne passe pas essentiellement par des périmètres. Cela implique simplement que la population soit davantage prise en compte dans les décisions concernant la localisation et l'affectation de moyens en matière de service public.



Historiquement, la politique de la ville s'est d'abord centrée sur les quartiers. Les opérations Habitat et Vie Sociale puis de Développement Social des Quartiers concernaient chacune un quartier. Cela présentait des avantages : elles avaient un projet précis ; le périmètre était défini. Mais, on l'a vu, cela comportait aussi des inconvénients : dès lors qu'il est apparu que la réponse aux questions posées ne se trouvait pas dans les seules limites du quartier, et que, par définition, toute politique de mixité ou d'équilibre de l'habitat supposait que l'on raisonne sur un espace plus vaste, on est passé du quartier à la ville.

Il y a là une démarche incontestablement positive. Si le niveau du quartier est important, nous pensons qu'il faut se défier des conceptions de la politique de la ville qui viseraient à **confiner** les habitants dans leur quartier. On semble vouloir parfois que leur vie se limite au quartier et qu'ils y trouvent l'emploi, les loisirs, la culture, le sport, etc. Il est, certes, nécessaire d'équiper tous les quartiers. Il est même souhaitable que les équipements qui ont un rayonnement d'agglomération soient répartis entre les différents quartiers. Mais cela doit justement permettre le déplacement et l'échange et doit favoriser le sentiment d'appartenance à la ville, à l'agglomération, au-delà du quartier où l'on réside.

Passer du quartier à la ville, sans oublier pour autant l'attention qui doit être portée aux quartiers, tel était l'objet des contrats de ville.

Après plusieurs années d'expérience, nous constatons aujourd'hui que, s'il est, en effet, bénéfique de raisonner sur une aire relativement vaste, le dispositif est loin de donner satisfaction.

Le "contrat de ville" rassemble souvent au sein d'une agglomération les communes volontaires. Ces communes ne sont pas toujours celles sur le territoire desquelles les difficultés sont les plus aiguës. Services de l'Etat, élus, responsables des associations, etc. se retrouvent fréquemment autour de la table pour "gérer" le contrat de ville. C'est positif. Mais, en même temps, les "acteurs de terrain" se plaignent de la lourdeur et de la complexité des procédures et des effets de saupoudrage et de dilution dus au grand nombre des partenaires, des collectivités, des services concernés.

Nous proposons de substituer aux contrats de ville des contrats d'agglomération co-signés par l'instance représentative de l'agglomération et l'Etat. Ce contrat (qui pourrait également être signé par la région, le département et d'autres personnes morales) définirait le cadre général d'une action de développement urbain et social sur dix ans. Il définirait les grands programmes qui seraient mis en oeuvre en matière d'urbanisme, de "remodelage", de renouveau, de secteurs urbains entiers. Il fixerait les objectifs en matière d'insertion par l'économique, d'intégration, d'action sociale. Il comprendrait un plan précis de développement, de localisation, et, le cas échéant, de réorganisation des services publics.

Suivi par l'autorité d'agglomération et par le représentant de l'Etat, révisé régulièrement, ce contrat fixerait un cadre pour dix ans.

Le programme défini par ce contrat serait naturellement "décliné" en de nombreuses opérations à l'échelle des communes et des quartiers. Pour celles-ci, il nous paraît souhaitable de s'en tenir à des procédures simples qui, pour l'essentiel, pourraient être mises en oeuvre sous l'autorité des maires, qui apparaissent comme les fédérateurs naturels des services, partenaires et associations oeuvrant dans la commune et dans les quartiers.

Dès lors que l'Etat serait fortement impliqué dans la définition du contrat d'agglomération, qui assurerait le cadrage d'ensemble, il n'apparaît pas souhaitable de mettre en place des procédures de suivi ou de pilotage lourdes et complexes pour l'ensemble du dispositif.

Ajoutons que le fait de se fonder sur une programmation de dix ans et des contrats de dix ans permet d'améliorer sensiblement les conditions d'emploi des professionnels de la politique de la ville, qui seraient ainsi assurés d'une plus grande pérennité dans l'exercice de leur mission.

□
□ □
□

Il est d'autant plus nécessaire de donner toute leur place à l'action économique et à l'action pour l'emploi dans le renouveau urbain que dans nombre de quartiers en difficulté, les repères économiques ont changé. La montée du chômage a brisé la vie sociale. Elle a souvent mis en péril la vie familiale. Elle a changé les rapports entre les parents et les enfants. La cohabitation entre ceux qui vivent d'un salaire, souvent faible, et ceux qui vivent de revenus de substitution ou d'assistance n'est pas toujours simple. La précarité et la misère font des ravages. Elles encouragent les économies parallèles. Et parmi ces économies parallèles, celle qu'induit le commerce de la drogue fait des ravages. Non seulement elle met dans un état de dépendance des êtres humains souvent jeunes, elle met en péril leur santé, elle induit la délinquance, mais, de surcroît, elle pervertit les rapports économiques et donc sociaux. L'"argent facile" de la drogue finit par disqualifier la recherche, souvent problématique, d'un revenu par le travail. D'insupportables déséquilibres se créent. Ceux qui maîtrisent le trafic font régner un climat de terreur. C'est la loi du silence et la loi de la jungle.

Comment répondre ?

D'abord par une lutte acharnée contre le trafic de drogue, ce qui suppose des moyens. Ensuite par un travail patient pour aider les toxicomanes à "s'en sortir", travail d'écoute, travail social, travail médical - ce qui suppose encore des moyens.

Il faut parallèlement tout faire pour recréer des emplois dans ces quartiers - ou plutôt pour les jeunes et les habitants de ces quartiers (il n'est pas nécessaire que les emplois soient proches du lieu d'habitation). Tous les processus d'insertion dans l'entreprise, comme l'action des entreprises intermédiaires, des régies de quartier, sont, bien sûr, précieux. De même, il faudra bien veiller à ce que les emplois jeunes soient affectés prioritairement dans les quartiers qui vont mal. On ne peut pas méconnaître que l'insertion professionnelle des jeunes de ces quartiers est l'un des enjeux des discussions sur la réduction et l'organisation du temps de travail dans les entreprises et les services publics. Tout ce qui pourra être fait pour mobiliser les "dépenses passives" du chômage pour insérer ces jeunes ira également dans le bon sens.

On rejoint le débat sur l'emploi. Les réponses aux problèmes qui se posent dans la ville ne sont pas seulement locales. Elles ne relèvent pas de la seule politique de la ville.

Mais la politique de la ville comme la politique urbaine ne sont cependant pas neutres à cet égard.

Jouer la carte de l'interpénétration entre les quartiers, de la ville multipolaire, de logiques qui mobilisent à la fois, sur les mêmes aires urbaines, le développement économique et le renouveau de l'urbanisme et de l'habitat, c'est aussi lutter contre la pérennité de zones du non-emploi et de l'économie parallèle. Là encore, la dynamique doit être globale.

Les solutions économiques et technologiques constituent d'ailleurs de nouveaux atouts à cet égard.

Puisque, nous l'avons dit, la ville de demain sera une "ville en réseau", il serait paradoxal qu'on n'utilise pas pleinement dans le mouvement de renouveau urbain que nous appelons de nos vœux les réseaux de l'information et de la communication. Certaines villes, trop rares en France, ont su utiliser pleinement l'arrivée d'Internet pour créer de nouvelles dynamiques sociales et économiques.

Il n'y aurait pas de sens à préparer la ville de demain sans mobiliser pour ce faire, y compris dans les quartiers aujourd'hui en difficulté, les technologies les plus créatrices d'emploi et qui sont porteuses de rapports différents au travail, de nouveaux types d'entreprise, et de la création de réseaux qui permettent également de dessiner de nouvelles relations entre les habitants des villes.



Le mal de la ville et des banlieues prend, chaque jour, la forme de l'insécurité.

Les incivilités et les délits dus aux mineurs sont devenus un problème permanent et lancinant.

Des rapports, plus spécifiques, sont en préparation sur ces sujets.

Nous tenons toutefois à dire qu'il est essentiel d'agir sur les causes profondes dont ces faits sont trop souvent la conséquence.

Nous avons pu constater, dans de nombreuses cités, que l'inactivité durable avait un effet destructeur sur les relations sociales et sur les relations au sein de la cellule familiale.

Lorsque les enfants sont les seuls à quitter le foyer le matin, et que cette situation dure des années, les parents perdent peu à peu, avec leur statut social, le sens de l'autorité parentale. Nombre d'entre eux sont complexés, affaiblis. Ils vont mal.

Cela n'explique, certes, pas tout. Il est des parents et des familles qui "résistent" en dépit des circonstances.

Mais on voit bien combien le chômage est le premier fléau - et combien il est nécessaire que les efforts accomplis pour lutter contre ce fléau concernent en priorité ces quartiers.

Cela renvoie aux mesures relatives à l'emploi, mais aussi à la place de l'activité économique dans la cité, à la "plurifonctionnalité" qu'il faut retrouver au sein de chaque quartier.

Les comportements sont aussi, pour partie, liés à l'environnement humain et urbain.

Lorsque les bâtiments, les espaces publics, les centres commerciaux, sont de belle qualité, ils sont mieux respectés. Lorsque la ville est moins anonyme, plus conviviale, les choses se passent mieux.

Mais cela demande du temps. Et il faut rapidement enrayer les engrenages et apporter réponse à la question posée par la délinquance des mineurs.

Il n'est pas d'autre solution que de "répondre en temps réel" comme l'on dit désormais dans les milieux de la justice.

Les organismes de logement social savent bien qu'après une rénovation, il ne faut rien "laisser passer", qu'il faut réparer "en temps réel" - immédiatement - des dégradations pour éviter que les effets de la rénovation soient trop vite anéantis.

En matière de délinquance des mineurs, il faut que chaque acte d'incivilité, chaque acte de violence, chaque agression donne lieu à une **réponse**. Cette réponse doit être, bien sûr, adaptée à l'acte en question. Mais il faut cesser de se résigner au laxisme et à l'impuissance.

Cela passe par une action coordonnée de tous : parents, éducateurs, enseignants, magistrats, policiers, etc.

Rien n'est pire que la situation trop fréquente où "les adultes" dans leur ensemble donnent le sentiment d'abdiquer, de désertier devant des enfants du quartier.

Cela suppose beaucoup de présence humaine, des liens renforcés entre les enseignants et leurs familles, des éducateurs en nombre suffisant, des policiers pratiquant un ilôtage effectif dans les lieux et aux heures où les problèmes se posent.

Cela rend urgentes, en matière de police, les réorganisations permettant de doter les secteurs urbains les plus exposés des effectifs nécessaires.

Il nous paraît également essentiel de multiplier très vite les "Maisons de la Justice et du Droit" et d'y affecter en priorité les magistrats et les autres personnels nécessaires. Nous préconisons que plusieurs centaines de quartiers relevant de la politique de la ville en soient pourvus dans les deux ans qui viennent.

Dans de telles institutions, on peut en effet apporter des réponses appropriées au plus près du terrain. Celles-ci peuvent être très diverses.

Elles peuvent prendre, pour les mineurs, la forme de "sanctions-réparation". Cela suppose une mobilisation des collectivités locales, des services publics et des entreprises afin qu'elles organisent les "sites de travail" susceptibles d'accueillir les sanctions-réparation, comme les travaux d'intérêt général.

Les maisons de la justice et du droit doivent, bien sûr, être pleinement intégrées dans l'institution judiciaire. Il ne serait pas acceptable de créer une justice à deux vitesses, et leur création n'exonère pas de la nécessaire réforme de la carte judiciaire.



Tout cela est exigeant. Tout cela suppose une forte mobilisation et beaucoup de moyens.

C'est le grand chantier des dix prochaines années.

Nous ne pouvons plus le renvoyer à plus tard. Il a déjà trop attendu.

Si la société tout entière répond au défi qui lui est lancé, et dont dépend son avenir, alors le "cri d'alarme" lancé au début de ce texte cédera la place pour beaucoup de Français, et particulièrement pour ceux qui vivent le plus mal aujourd'hui, à un nouvel espoir.

Jean-Pierre Sueur

BILAN

Plan détaillé du bilan

1. Vingt ans de politique de la ville

2. Des moyens encore limités

2.1. Des financements importants mais néanmoins insuffisants et critiquables

2.1.1. *Des montants non négligeables mais encore trop faibles* p.

2.1.1.1. Un financement par l'Etat important, mais que les besoins imposent d'augmenter p.

2.1.1.2. Un financement très inégal et souvent insuffisant par les collectivités locales p.

Régions : un financement conséquent mais très inégal
Départements : un engagement marginal ou inexistant
Communes : un effort globalement important mais des moyens d'autant plus faibles que les problèmes sont aigus

2.1.1.3. Un financement en deçà des enjeux par l'Union Européenne

2.1.1.4. Les financements de la Caisse des Dépôts et Consignations : un outil à développer

2.1.2. *Un financement incertain*

2.1.2.1. Des montants mal déterminés

2.1.2.2. Une reconduction aléatoire

2.1.3. *Une mobilisation excessivement lourde des financements d'Etat*

2.1.3.1. Les efforts de simplification des financements

2.1.3.2. Une simplicité qui reste à conquérir

2.1.4. *Une déconcentration limitée et encadrée*

2.2. Des moyens institutionnels peu adaptés

2.2.1. *Un portage encore fragile par l'Etat*

2.2.2. *Les inconvénients de l'intercommunalité inachevée*

3. Des résultats non négligeables mais trop souvent insuffisants

3.1. Les effets ambigus des modes d'intervention retenus

3.1.1. *Les contrats de ville.*

3.1.1.1. Les aspects positifs du contrat de ville

3.1.1.2. Les limites rencontrées

- Une globalité généralement esquissée ou virtuelle
- La superficialité du diagnostic et le flou des objectifs
- Le glissement du partenariat à une logique de guichet
- La dérive du projet à la procédure
- Un dispositif d'évaluation largement insuffisant

3.1.1.3. L'abandon des sites hors contrat

3.1.2. *Les autres politiques contractuelles*

3.1.2.1. Les GPU

3.1.2.2. Les PACT urbains

3.1.2.3. Les conventions de sortie

3.1.2.4. Les conventions spécifiques à l'outre-mer

3.1.2.5. Les contrats passés en matière de prévention de la délinquance

3.1.3. *Les politiques de zonage : premiers éléments pour un bilan du PRV*

3.1.3.1. Le principe

3.1.3.2. Les premiers résultats

3.1.3.3. Les coûts

3.2. Des évaluations parcellaires et disparates

.1.

Vingt ans de "politique de la ville"

La politique de la ville est une politique jeune. Tout au plus peut-on, comme Jean-Marie DELARUE, considérer que sa première "date" fut le colloque qui a réuni en 1971 le directeur de la Construction (Robert LION) et celui de l'Action sociale (René LENOIR) pour débattre des liens entre leurs domaines d'intervention respectifs. Plus couramment, on en situe les prémises dans les années 1980, avec la création, entre 1981 et 1983, de la Commission nationale de développement social des quartiers, de la Commission des Maires de France sur la sécurité animée par Gilbert BONNEMAISON, puis du Conseil national de la prévention de la délinquance et de la Mission Banlieues 89, peu avant la mise en place du Fonds Social Urbain et du Comité interministériel pour les villes (1984). La fondation concomitante, en octobre 1988, du Conseil National des Villes (CNV) destiné à définir des orientations, du Comité Interministériel des Villes, instance gouvernementale de décision sur la ville présidée par le Premier ministre, et de la Délégation Interministérielle à la Ville (réunissant le Conseil national de la prévention de la délinquance, la Commission nationale de développement social des quartiers et Banlieues 89) a marqué une étape importante de l'institutionnalisation, vraiment acquise le 21 décembre 1990 avec la nomination de Michel DELEBARRE comme ministre de la ville ayant rang de ministre d'Etat.

La politique de la ville, ainsi nommée à partir de 1988, est née de la prise de conscience, à la suite notamment des incidents de l'été 1981 dans la banlieue lyonnaise, de l'existence et de la gravité de déséquilibres urbains mêlant des problèmes et des diagnostics de nature diverse, notamment sociale, urbanistique et économique. Elle a été rendue particulièrement nécessaire par la concomitance de deux phénomènes : la concentration nouvelle ou accrue, dans certains quartiers, de difficultés multiples constituant un problème de dimension à la fois locale et nationale et le bouleversement institutionnel induit par la décentralisation.

Elle a d'abord retenu le quartier comme échelle d'intervention. Ce fut le cas dès 1977 pour la procédure Habitat et Vie Sociale (HVS) mise en place par le secrétariat d'Etat au Logement dans une quinzaine de quartiers, et qui liait la réhabilitation des cités HLM à un accompagnement social. Les premières conventions de "Développement Social des Quartiers" (DSQ) lancées en 1981 dans 16, puis 22 quartiers, avant d'en concerner 155 lors du IXème Plan (1984-1988), retenaient la même échelle territoriale. Elles devaient associer l'Etat, les régions et les communes dans un effort de coordination en matière de développement économique et culturel, de réhabilitation, de désenclavement, d'accompagnement social, de prévention de la délinquance, d'éducation ou de santé, conforme aux préconisations du rapport DUBEDOUT de 1983.¹ Entre 1989 et 1993, outre 271 conventions DSQ, ont été signées 136 "Conventions de Quartiers" (CQ) qui finançaient des interventions plus légères, soit à titre préventif, soit pour accompagner la sortie progressive d'un dispositif de DSQ.

En 1988, le bilan de ces politiques révélait une mise en oeuvre très centrée sur le bâti. La procédure HVS a, dans les faits, privilégié la réhabilitation au détriment de la transformation sociale qui devait l'accompagner. Les opérations de DSQ se sont inscrites dans une ligne voisine : au terme du IXème Plan, si 40% des 430 000 logements concernés avaient été réhabilités, le travail interministériel paraissait moins convaincant. De nombreuses initiatives avaient vu le jour en matière de gestion de l'habitat social, de "participation des habitants" et d'insertion. Mais la politique des quartiers apparaissait fractionnée, territorialement trop rigide, et inapte à prévenir ou à traiter les manifestations de l'urgence sociale, même si l'apport spécifique des opérations "prévention été" à partir de 1982 et, plus globalement, de la politique de prévention de la délinquance mise en oeuvre sur la base des

¹ *"Ensemble, refaire la ville"*, Hubert DUBEDOUT, 1983

recommandations de la Commission des Maires sur la sécurité présidée par Gilbert BONNEMAISON apportait une nouvelle dimension à cette première phase de la politique de la ville.

Le souci de repousser ces limites, d'ouvrir le quartier sur l'ensemble de la ville et de développer la mixité sociale ont incité à concevoir un outil plus global que les formes précédentes de contractualisation, et justifié le passage des opérations DSQ aux contrats de ville, créés à titre expérimental en 1989 et généralisés en 1993. Dans leur conception comme au terme de leur présentation par les instances responsables de la politique de la ville, les contrats de ville devaient constituer l'acte contractuel unique de la politique de la ville du XIème Plan (1993-1998). Ils devaient placer l'action au niveau de l'agglomération, comme entité pertinente et cohérente d'analyse et de traitement des difficultés du quartier : *"la vérité d'une cité ne se trouve pas en elle-même, mais dans les relations (ou l'absence de relations) qu'elle entretient avec le reste de l'agglomération, c'est-à-dire avec la société urbaine."*² La loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet 1991 s'inscrivait dans cette perspective en consacrant un *"droit à la ville"*.

L'ambition d'une action à l'échelle de l'agglomération est toutefois restée juxtaposée à des interventions, coordonnées ou non, ciblées sur des parties spécifiques du territoire : "Grands Projets Urbains" (GPU) institués sous l'égide du Comité Interministériel pour les villes, poursuite de la politique des "Zones d'Education Prioritaires" (ZEP) créées en 1981 par le ministère de l'Education nationale.

Dès 1996, soit deux ans après la signature effective des contrats de ville, le Pacte de Relance pour la Ville (PRV) instaurait une nouvelle politique fondée sur des "zonages" plus ou moins étendus, mais presque toujours établis sans considération des réalités et des politiques d'agglomération, de façon unilatérale et non contractuelle.

Comme l'a souligné le dernier rapport du Conseil National des Villes, la politique de la ville *"oscille depuis ses débuts entre deux limites : créer un certain nombre de mesures destinées à être*

² Jean-Marie DELARUE, *"La politique de la ville"*, *"Regards sur l'actualité"*, décembre 1993

réservées à des territoires infra-communaux et mener une politique de développement social à l'échelle d'une commune, voire d'une agglomération ou d'un district urbain".



Les territoires concernés par la politique de la ville rassemblaient en 1990, dans le cadre des conventions DSQ et CQ, trois millions de personnes, soit environ 5% de la population métropolitaine ; les zones urbaines sensibles du Pacte de relance concernent une population totale de 4 770 000 personnes, soit un habitant sur douze.

Contrairement à une idée reçue, ces sites sont très divers. Ainsi, les quartiers prioritaires de la politique de la ville en 1990 ont-ils pu être classés en six catégories du point de vue de l'habitat, et cinq catégories du point de vue de leur composition socio-professionnelle³ : quartiers d'habitat social caractérisés, selon les cas, par une dominante d'immeubles HLM de moins de dix logements construits avant 1975, par une dominante d'immeubles HLM plus grands construits avant 1975 (plus de la moitié des quartiers), ou de grands immeubles HLM récents, quartiers centraux, cités ouvrières du Nord ou de l'Est de la France, quartiers pavillonnaires, et, dans la classification en fonction du profil socio-professionnel des actifs : quartiers à dominante "ouvriers-employés du secteur public", qui représentent le type dominant, quartiers marqués par une forte sur-représentation d'ouvriers non qualifiés, quartiers où les "indépendants" sont plus nombreux, quartiers sur-représentant les populations non-ouvrières des entreprises, et enfin, en petit nombre (22 quartiers), quartiers se distinguant par une présence relativement plus forte de catégories aisées, cadres et professions libérales.

L'environnement des quartiers en convention présente certains traits dominants. Selon une étude réalisée en 1992⁴, ils étaient *"souvent plus proches des limites de l'agglomération que du centre ville.*

³ *"Les quartiers en convention"*, Jean-Bernard CHAMPION (INSEE), Marie-Françoise GOLDBERGER (DIV) et Maryse MARPSAT (INED), *"Regards sur l'actualité"*, décembre 1993

⁴ Etude réalisée en 1992 par l'institut BBDA à la demande de la DIV, citée par Jean-Bernard CHAMPION (INSEE), Marie-Françoise GOLDBERGER (DIV) et Maryse MARPSAT (INED), *"Regards sur l'actualité"*, décembre 1993

Cet éloignement se double souvent de séparations matérielles : autoroutes ou voies rapides, voies ferrées, lignes à haute tension longent les quartiers et parfois les traversent. Certains éléments de progrès technique y font sentir leurs inconvénients mais pas leurs avantages : ainsi, presque 7 quartiers sur 10 sont à proximité d'une ligne de chemin de fer, mais seulement 4 sur 10 sont desservis par une gare."

Les généralisations peuvent toutefois s'avérer trop rapides. Ainsi, le rapprochement entre quartiers retenus par la politique de la ville et "banlieues" vaut-il exclusivement pour l'agglomération parisienne, où les "zones urbaines sensibles" (ZUS) sont essentiellement situées en banlieue. Sur le reste du territoire, 77% des habitants des ZUS résident dans une ville centre⁵. La comparaison entre le revenu moyen des habitants des centres et ceux des banlieues dans les cent plus grandes unités urbaines françaises confirme ce constat : alors qu'à Paris, le revenu moyen des habitants du centre est nettement supérieur à celui des habitants de banlieue, la relation est inverse dans les autres unités urbaines.⁶ La "politique de la ville" ne se limite donc pas à une "politique des banlieues."

□

La lettre de mission adressée par Martine AUBRY, Ministre de l'Emploi et de la Solidarité, en charge de la Ville, engage à proposer les voies et les moyens permettant de définir *"une nouvelle politique de la ville"* : *"Au delà de la 'reconquête' des centres-villes ou de la rénovation d'un certain nombre de quartiers, la question qui est posée est celle de la forme qu'auront nos villes au XXIème siècle."* Cette question ne circonscrit pas, n'enserme pas. Elle invite à réfléchir à une politique de la cité, unité à la fois territoriale et politique, dans la double acception de cité excentrée, notamment en

⁵ Philippe CHOFFEL et Marie-Françoise GOLDBERGER, INSEE première 1998, à paraître - Ce travail distingue, au sein des unités urbaines, les villes centres de leur banlieue. Une commune est appelée ville centre si elle représente plus de la moitié de la population de l'unité urbaine. Si aucune commune ne remplit cette condition, toutes les communes qui ont une population supérieure à la moitié de la population de la commune la plus importante sont appelées villes centres. Les autres communes constituent la banlieue de l'unité urbaine.

⁶ B.H. NICOT, 1996, Calcul SIRIUS d'après DGI et INSEE

banlieue (cité ouvrière, cité universitaire, cité-dortoir, cité-jardin...) et de la cité ville ancienne, coeur de la ville.

Mais elle invite d'abord à un bilan de l'existant, puisqu'une politique nouvelle doit tirer les leçons des succès et des échecs du passé, et s'appuyer sur les moyens disponibles - ne serait-ce que pour en constater l'ampleur ou l'indigence. Il a beaucoup été dit et écrit sur l'impossibilité d'évaluer la politique de la ville. Les démarches évaluatives sont certes trop rares, les instruments de mesure insuffisants. Néanmoins, des éléments d'appréciation existent. Les témoignages apportés à la Commission par de nombreux acteurs de la politique de la ville, les études recensées et les chiffres disponibles convergent souvent de façon frappante, et permettent des constats qui portent autant sur les moyens affectés à la politique de la ville que sur les résultats obtenus.



.2.

Des moyens encore limités

L'émergence, puis l'élaboration progressive d'une politique de la ville se sont accompagnées de la construction d'un cadre institutionnel et de l'affectation de financements. Aujourd'hui, ces moyens institutionnels et financiers apparaissent encore, à bien des égards, insuffisants ou inadaptés.

2.1 Des financements importants mais néanmoins insuffisants et critiquables

Il serait sans doute irréaliste de chercher à recenser la totalité des crédits d'origine publique consacrés aux territoires urbains. L'affirmation de la nécessité et de l'existence d'une "politique de la ville" conduit néanmoins à s'intéresser aux financements qui en permettent la mise en oeuvre. Ces financements, souvent mal individualisés, sont caractérisés par des montants encore faibles au regard des enjeux, mais aussi par une insuffisante stabilité, une grande complexité et, concernant les crédits d'Etat, une déconcentration finalement limitée.

2.1.1. Des montants non négligeables mais encore trop faibles

2.1.1.1. Un financement par l'Etat important, mais que les besoins imposent d'augmenter

Le montant et l'utilisation de l'ensemble des crédits consacrés à la politique des villes et du développement social urbain sont récapitulés, aux termes de l'article 115 de la loi de finances pour 1990, dans un document présenté chaque année au Parlement en appui au débat budgétaire, le "jaune". Ce document présente "l'effort financier consacré à la politique de la ville", sans distinguer spécifiquement l'apport de l'Etat, ni d'ailleurs intégrer dans les "tableaux récapitulatifs" l'ensemble des financements⁷.

Selon le jaune 1998, "l'effort financier consacré à la politique de la ville" s'élève pour 1997 à 14,1 milliards de francs, auxquels s'ajoute 1,1 milliard de fonds européens ; par ailleurs, l'enveloppe de prêts ouverte par la Caisse des dépôts et consignations se monte à environ 4 milliards de francs.

Au sein de cet agrégat, l'effort financier de l'Etat est difficile à appréhender. Il ne peut l'être au travers du sous-agrégat "A", pourtant intitulé "concours de l'Etat", mais qui intègre la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU) et le Fonds de Solidarité des Communes d'Ile-de-France (FSCRIF). Or, comme l'a fait remarquer la Cour des comptes en 1995, *"la DSU est imputée à la politique de la ville pour la totalité de son montant alors que les communes relevant de la 'géographie prioritaire' ne représentent que le tiers des communes bénéficiaires ; comme par ailleurs les trois quarts seulement des communes inscrites dans la politique de la ville perçoivent la DSU, la coïncidence entre cette dotation et cette politique ne paraît pas évidente"*. Le décalage entre la géographie de la politique de la ville et celle de la DSU perdure (voir infra). Au demeurant, si la DSU fait l'objet d'une inscription budgétaire, il s'agit d'une fraction de la Dotation Globale de Fonctionnement, de toute façon à la charge de l'Etat. Quant aux crédits inscrits au FSCRIF, ils ne font que transiter par le budget de l'Etat ; il est donc *"abusif de (les) retenir au titre de l'effort financier de l'Etat"*.

Concernant ces deux fonds, la réponse du ministre chargé de l'intégration et de la lutte contre l'exclusion au rapport de la Cour indiquait que les chiffres feraient désormais l'objet d'une double présentation : totalité de la dotation d'une part, montant des dotations versées aux seules communes en contrat de ville d'autre part. Ce n'est pas le cas dans le projet de loi de finances pour 1998. Dans le

⁷ En effet, il n'intègre pas les financements des collectivités locales, à l'exception de ceux qui transitent par le budget de l'Etat, inscrits au point "solidarité urbaine".

projet de loi de finances précédent, la distinction figurait bien dans la partie explicative ; mais, dans les tableaux récapitulatifs, le sous-agrégat "A" censé retracer les "concours de l'Etat" prenait en compte la totalité des dotations.

L'apport de l'Etat est constitué des crédits spécifiques ville et des crédits contractualisés par les autres ministères, ainsi que de certains crédits ordinaires de ces ministères, et des dépenses fiscales et compensations correspondant à la mise en place d'une fiscalité différentielle dans les zones prioritaires (sous-agrégat "B"), ces dernières constituant un mixte de dépenses budgétaires (les compensations aux collectivités locales) et de manque à gagner. Ces différents postes appellent des remarques quant à leur mode de détermination⁸. Mais il peut suffire, ici, d'analyser les ordres de grandeur. Dans cette optique, l'addition des postes sus-nommés conduit à considérer que les financements d'Etat se sont élevés à environ **11 milliards de francs pour 1997**, et **moins de 9 milliards hors dépenses fiscales et compensations**.

Ces chiffres peuvent être considérés d'une part en évolution, d'autre part au regard des besoins auxquels il répondent et des choix qu'ils révèlent.

L'étude des évolutions doit, elle aussi, se limiter à l'énoncé de points de repère et d'ordres de grandeur, l'imprécision des données disponibles et les fluctuations de nomenclature⁹ dans le temps rendant extrêmement complexe toute analyse fine ou simplement précise¹⁰. Ainsi, les montants extraits des jaunes, même d'années postérieures, se réfèrent aux lois de finances initiales et ne fournissent que très peu d'indications sur l'exécution des dépenses. Mais **les montants indiqués dans deux jaunes successifs pour une même année, explicitement au titre de la loi de finances initiale, peuvent différer très notablement**. Pour l'année 1996 par exemple, l'agrégat "A" s'élève, selon que l'on se réfère au jaune paru en 1997 ou en 1998, à 9 957,61 millions ou à 11 226,1 millions.

⁸ voir infra, point 2.1.2.

⁹ Le dernier rapport du Conseil National des Villes estime, à propos de ces fluctuations et des amalgames pratiqués dans le jaune, que *"depuis 1995, la présentation du 'jaune' évolue (et donne) le sentiment que la présentation des PLF est plus guidée par le souci de montrer des montants en hausse que par l'analyse de leur origine et fonction."*

¹⁰ Pour ces raisons, les chiffres mentionnés le sont en francs courants. Leur caractère de toute façon très approximatif rendrait vaine une conversion en francs constants.

Concernant la période 1984-1988, la DIV indique que les crédits d'Etat, engagés essentiellement dans le cadre de 18 contrats Etat/Régions sous forme d'actions contractuelles d'accompagnement et de réhabilitations de logements, se sont élevés au total à 3,4 milliards. De 594,4 millions en 1984, ils sont passés à 898,7 millions pour 1988. Pour 1990, le projet de loi de finances 1991 mentionne une dépense d'Etat de 1,8 milliards de francs. Pour 1992, le projet de loi de finances 1993 mentionne une dépense de 4,9 milliards, une fois soustrait le poste "solidarité urbaine" (DSU, FSCRIF et DPSU - voir supra). Après la même soustraction, la dépense a été de 6,2 milliards de francs pour 1994, selon le projet de loi de finances 1995 (à la suite de la signature des contrats de ville), et de 7,7 milliards de francs pour 1996¹¹, selon le projet de loi de finances 1997.

Globalement, il apparaît que les financements d'Etat au profit de la politique de la ville ont, logiquement, progressé au rythme de la mise en place des procédures - même si cette progression ne peut être chiffrée sur la base des données disponibles. Selon le dernier rapport du Conseil national des villes, l'évolution réelle de l'effort financier de l'Etat en faveur de la politique de la ville *"se situe très probablement entre la stagnation dont témoignent les indicateurs stricts du budget étatique de la politique de la ville et le fort accroissement que présentent les projets de lois de finances."*

Il apparaît aussi que la structure de ces financements s'est modifiée, depuis 1994, au profit des dépenses fiscales et compensations (agrégat "B"), qui ont été multipliées par plus de quatre sur la période, et en pratique depuis la mise en place du Pacte de relance pour la ville en 1997. Ce poste est, si possible, encore plus mal déterminé que les autres, puisqu'il est constitué de prévisions dans des domaines où les bases de simulation font largement défaut¹². Toutefois, le Pacte de relance pour la ville a clairement multiplié les régimes fiscaux dérogatoires et les coûts correspondants. Dans la mesure où les acteurs économiques répondront aux attentes exprimées en 1996 par le gouvernement, ces coûts vont s'accroître mécaniquement. Alors qu'ils représentaient, en 1996, 6% du budget ville de l'Etat défini comme ci-dessus, le pourcentage correspondant pour 1998 est de 20%, d'après le projet de loi de finances.

¹¹ hors dépenses fiscales

¹² voir infra, point 3.1.3.

Il apparaît enfin que **le niveau d'ensemble des financements d'Etat au profit de la politique de la ville correspond à un effort certes réel, mais insuffisant.**

C'est vrai au regard des objectifs : *"éviter ou faire disparaître les phénomènes de ségrégation", "permettre d'insérer chaque quartier dans la ville"* (article 1 de la loi d'orientation pour la ville), sans préjudice des autres priorités fixées notamment par le décret du 28 octobre 1988. *"Vis-à-vis de territoires pauvres et en retard situés dans des communes pauvres, l'effort public n'a jamais été vraiment 'à l'échelle', n'a jamais été suffisant pour retrouver un cercle 'vertueux'."*¹³

C'est vrai également au regard du contexte : augmentation du chômage, de l'exclusion, spécialisation croissante des espaces et effets induits notamment sur les ressources des communes défavorisées¹⁴ ...

Enfin, la comparaison avec d'autres budgets limite la pertinence des argumentaires axés sur la rareté des ressources : à titre d'exemple, même s'il est difficile de rapprocher des réalités très différentes, le budget de l'audiovisuel public se montait en 1997 à 17 milliards ; le soutien aux producteurs céréaliers, financé sur fonds essentiellement européens, a dépassé 23 milliards de francs en 1995 et 22 milliards de francs en 1996, dont 21,6 milliards d'aide directe¹⁵. En termes de ressources, l'effort de l'Etat pour la politique de la ville représente environ 1,3% des recettes de TVA.

Pour toutes ces raisons, le montant actuel des financements que l'Etat consacre à la politique de la ville doit être réexaminé. **Pour maintenir simplement les crédits "classiques" - c'est-à-dire les dépenses budgétaires - à leur niveau de 1996**, au lieu d'organiser leur "cannibalisation" par le coût des régimes fiscaux dérogatoires accordés aux entreprises implantées en zones franches ou de redynamisation urbaines, **il faut augmenter le budget global de la politique de la ville.** Cela est

¹³ René VANDIERENDONCK, maire de ROUBAIX et premier vice-président de la Communauté urbaine de Lille-Métropole, note à la mission, 14/01/1998

¹⁴ voir infra, point 2.1.1.2. du rapport

¹⁵ *"Les concours publics à l'agriculture - 1992 - 1996"*, Ministère de l'Agriculture et de la pêche, octobre 1997

d'autant plus nécessaire que des interventions massives s'imposent, et que les objectifs fixés par les textes et les priorités affirmées par le gouvernement supposent une telle augmentation.

2.1.1.2. Un financement très inégal et souvent insuffisant par les collectivités locales

L'importance du financement des différents types de collectivités locales à la politique de la ville peut être appréhendée par leur apport aux procédures contractuelles, même si cette approche est, bien entendu, partielle. L'enveloppe financière correspondante, hors crédits d'Etat, a été financée en 1996 à hauteur de 52,4% par les communes et leurs groupements, de 36% par les régions et de 11,4% par les départements¹⁶, soit des montants respectifs de 1 307, 900 et 285 millions de francs.

- Régions : un financement conséquent mais très inégal

A la suite du Comité interministériel d'aménagement du territoire du 23 juillet 1992 qui a fait du contrat de plan le cadre de cohérence des procédures contractuelles Etat/collectivités locales, et de l'intégration des contrats de ville dans les contrats de plan Etat-Région (CIV du 12 novembre 1992), le gouvernement a décidé de placer la politique de la ville au coeur des contrats de plan 1994-1998. Les régions l'ont accepté, sans être pour autant toutes signataires des contrats de ville. Sur la période, l'effort global des vingt-deux régions de métropole s'élève à 4,2 milliards de francs, soit un quadruplement par rapport au Xème Plan et un doublement si l'on ne prend pas en compte la région Ile-de-France. L'effort des Conseils régionaux représente globalement 48% de l'apport de l'Etat. Son intensité diffère cependant beaucoup selon les régions. La contribution particulièrement élevée de la Picardie (80% de l'apport de l'Etat) et de l'Ile-de-France (82%) contraste avec la participation de la région PACA (24%) ou de Rhône-Alpes (18%).

Par ailleurs, en raison notamment du calendrier de signature des contrats, le taux d'exécution des contrats de plan Etat-Région par les conseils régionaux, pour les trois premières années, est de 41%.

¹⁶Source : "Les contributions financières des collectivités locales aux procédures contractuelles de la politique de la ville en 1996", jaune 1998 page 62, indications converties en pourcentages après soustraction des crédits régionaux ordinaires, amalgamés dans le tableau aux crédits contrats de plan.

Il est donc loin de représenter les 3/5èmes de l'enveloppe quinquennale, même si le montant des dotations engagées en 1996 a permis un rattrapage partiel de ce retard.

Enfin, la collaboration État/régions définie dans les contrats de plan ne repose pas toujours sur une concordance d'objectifs. Certains contrats délimitent des sites et des objectifs communs, mais la région développe une politique de la ville autonome (souvent à titre préventif, sur des villes moyennes ou des bourgs). Dans d'autres cas, les géographies comme les objectifs diffèrent totalement. Ces divergences ont plusieurs types de conséquences néfastes :

- Les contrats de ville dont la région n'est pas signataire ne bénéficient de la part de celle-ci que des crédits de droit commun, dont le total ne représente pour 1996 que 69,3 millions de francs, soit moins de 8 % des crédits régionaux contractualisés.

- La multiplicité des géographies et des objectifs fait obstacle à toute synergie et complique la tâche des acteurs de la politique de la ville.

- Elle éloigne l'Etat de sa volonté originelle d'organiser la lutte contre l'exclusion urbaine par le partenariat avec les collectivités régionales.

- Départements : un engagement marginal ou inexistant

Les départements, en charge de la compétence de droit commun en matière d'aide sociale depuis la loi du 22 juillet 1983, et disposant des moyens correspondants, ne co-financent pourtant que marginalement la politique de la ville.

La signature des contrats de ville du XI^{ème} Plan par 49 Conseils généraux témoigne certes d'un intérêt accru de cette institution pour les aspects urbains de la politique sociale, par rapport à la période précédente. Au delà des contrats, certains départements ont fait l'effort d'évaluer le montant de leur participation, ou de la majoration des crédits pré-existants. Parmi ceux-ci, quelques-uns ont développé des contrats départementaux reprenant la géographie prioritaire de l'État.

Mais l'écart entre la masse des crédits consacrés aux dépenses d'aide sociale (en 1995, 78 milliards de francs) et la contribution des départements aux programmes de développement social urbain (250 millions de francs cette même année) montre combien l'apport des Départements à la politique de la ville est aujourd'hui limité. C'est particulièrement évident dans le cas de certains départements, tels ceux de la région PACA, dont la part de financement dans l'enveloppe "procédures contractuelles hors crédits d'Etat", évoquée plus haut, ne dépasse pas 3% du total régional (région, départements, communes), lui-même très faible au regard de l'apport de l'Etat (voir plus haut, apport régional) - et surtout au regard des besoins.

Il est vrai que l'Etat n'a pas vraiment, jusqu'à présent, tenté d'obtenir l'implication des Conseils généraux dans la politique de la ville. Il faut néanmoins constater que leur faible engagement se reflète non seulement dans le montant des financements directs consacrés à la politique de la ville, mais aussi dans les orientations retenues en matière d'aide sociale. La structuration même des moyens et des activités ignore généralement l'urbain au profit du rural. En témoigne le découpage des circonscriptions d'action sociale, qui contraint fréquemment les acteurs, notamment municipaux, de la politique de la ville à travailler pour un même dossier avec une multiplicité d'interlocuteurs départementaux. Dans un certain nombre de départements, ces circonscriptions ont été récemment redécoupées ; selon l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée, seules 16% des villes de plus de 30 000 habitants ont alors été consultées¹⁷, alors que la moitié des dossiers d'action sociale sont déposés auprès d'un centre communal d'action sociale, contre 45% auprès d'un service social départemental, et 5% auprès d'une association agréée.¹⁸ L'absence de prise en considération des villes, et de la politique de la ville, par les Conseils généraux est particulièrement contre-productive, et tranche avec l'accroissement régulier des contributions financières versées par les communes au titre de l'aide sociale.

- Communes : un effort globalement important mais des moyens d'autant plus faibles que les problèmes sont aigus

¹⁷"Pouvoirs locaux, vers une nouvelle réponse sociale", in "Les cahiers de l'O.D.A.S.", 1997

¹⁸ "Le fonctionnement du dispositif RMI dans les départements", rapport d'évaluation du ministère du Travail et des Affaires sociales, avril 1996, cité dans "Pouvoirs locaux, vers une nouvelle réponse sociale", in "Les cahiers de l'O.D.A.S.", 1997

Les communes et leurs groupements jouent naturellement un rôle de premier plan dans la détermination et le financement de la politique de la ville. Au seul titre des procédures contractuelles, ils ont apporté en 1996 1,3 milliard réparti approximativement par moitié entre l'investissement et le fonctionnement, soit plus de 50% de ces financements hors crédits d'Etat. Il faut y ajouter les interventions et crédits non contractualisés, et les transferts déterminés par la loi au titre de la solidarité urbaine (DSU et FSCRIF), pour la part bénéficiant aux communes qui relèvent de la politique de la ville.

Cette approche globale ne doit cependant pas masquer les difficultés de financement que rencontrent les communes confrontées à l'urgence d'une politique de la ville. En effet, **le mode de détermination des finances communales conduit très fréquemment à une relation inversement proportionnelle entre la gravité des problèmes relevant de la politique de la ville et les moyens disponibles.**

Ce constat concerne à la fois les ressources, très insuffisamment corrigées par les mécanismes de péréquation en vigueur, et les charges. Il est devenu plus manifeste dans la période récente. *"La décentralisation (et) l'accentuation des inégalités spatiales du fait des mouvements de restructuration économique /.../ ont d'un côté réduit les recettes et accentué les difficultés sociales dans certaines communes, et accru les recettes de nombreuses communes prospères de l'autre."*¹⁹

□

L'analyse des **ressources** peut se concentrer sur l'imposition directe et sur la dotation globale de fonctionnement, dont le cumul représente presque les deux tiers des recettes communales.

¹⁹"Inégalités fiscales et divisions sociales en Ile-de-France", in "Données urbaines", Anthropos 1996

Les inégalités de ressources fiscales et leur corrélation avec les données sociales ont été étudiées, pour les communes d'Ile-de-France de plus de 10 000 habitants, par E. PRETECEILLE²⁰ à partir des différences de structures des bases fiscales. En effet, le montant des ressources fiscales résulte d'abord de ces bases, et dans un second temps seulement des taux d'imposition.

Son analyse a révélé des écarts considérables entre les bases fiscales des différentes communes, la dispersion étant particulièrement forte pour la taxe sur le foncier bâti, et plus encore pour la taxe professionnelle. Elle a, en outre, établi une corrélation entre la base du foncier bâti et celle de la taxe d'habitation d'une part, de la taxe professionnelle d'autre part.

Concernant la taxe professionnelle, qui représente environ le tiers des ressources communales (106,5 milliards de francs perçus par les communes en 1995), le quinzième rapport du Conseil des Impôts a fourni en janvier 1997 les indications de dispersion au niveau national. L'éventail des potentiels communaux moyens de taxe professionnelle s'inscrivait ainsi en 1995 dans un rapport de 1 à 6,97 au niveau départemental et de 1 à 3,28 au niveau régional. Si la base nette moyenne par habitant était de 10 742 F, plus de la moitié des communes avaient une base par habitant inférieure à 2 000 F et plus de la moitié de la population française vivait dans des communes dont la base était inférieure à 8 000 F. Le produit communal par habitant, de 1 447 F en moyenne, était inférieur à 200 F par habitant dans plus de la moitié des communes. Les trois quarts des produits sont perçus dans des communes où ne réside que la moitié de la population française, et **près du quart de la population réside dans des communes qui ne perçoivent que 5% du produit total.**

Or, **ces inégalités jouent tendanciellement au détriment des communes les plus touchées par les phénomènes d'exclusion.** Le Conseil des Impôts estime que *"le défaut principal de la taxe professionnelle tient à l'absence d'adéquation entre son niveau de perception, essentiellement communal, et la géographie économique"*, et souligne la nécessité *"d'assurer une allocation des ressources économiquement efficace, c'est-à-dire compatible avec les besoins des collectivités"*.

²⁰ même référence

Pour l'Ile-de-France, E. PRETECEILLE a conclu, à partir du croisement de la typologie socio-professionnelle des communes établie par l'INSEE et de celle des bases fiscales, que *"plus des deux tiers des communes bourgeoises appartiennent à des types fiscaux privilégiés"*, tandis que les communes ouvrières, qui bénéficiaient encore de bases plutôt fortes en 1984 grâce à la taxe professionnelle, souffrent depuis la désindustrialisation d'une baisse sensible de ces ressources. En évolution, le sous-groupe des espaces ouvriers de banlieue est celui qui a le moins progressé dans les années 80. *"La tendance générale est clairement marquée : on assiste, quelque soit le type fiscal, à un mouvement de progression des communes bourgeoises et de celles des espaces des classes techniciennes et qualifiées, de maintien dans une position moyenne ou de dégradation des communes des espaces des classes moyennes, et enfin de dégradation de la situation relative, voire absolue, des communes ouvrières, qu'elles soient au départ riches (de base de taxe professionnelle principalement) ou pauvres."* La même étude montre que la pression fiscale est d'autant plus élevée que les bases fiscales sont faibles, et réciproquement. Ce constat souligne l'ampleur des inégalités, mais suggère également que les communes à faible base fiscale, confrontées aux difficultés les plus grandes, ont particulièrement peu de marge de manoeuvre en termes d'augmentation des taux.

Hors Paris, l'évolution 1984-1991 concernant les 150 communes urbaines les plus pauvres et les 150 communes urbaines les plus riches en termes de revenus des ménages montre que la base de taxe professionnelle s'est faiblement accrue dans le premier groupe, tandis qu'elle augmentait de plus de 80% dans le second ; quant au revenu fiscal global, il a évolué négativement dans le premier groupe pendant qu'il augmentait de 19% dans le second :

<i>Evolution 1984-1991, francs constants</i> ²¹	Base de TP	Base de TP par habitant	Revenu fiscal
150 communes les plus pauvres	2%	7 %	- 3 %
150 communes les plus riches, hors Paris	82 %	67 %	19 %

²¹ Source : Laurent DAVEZIES, laboratoire OEIL-SIRIUS, janvier 1998

L'étude porte sur les unités urbaines de plus de 10 000 habitants, hors Paris. La richesse est mesurée en termes de ressources des ménages (chiffres DGI)

150 communes industrielles les plus pauvres	9 %	12 %	- 2 %
150 communes tertiaires les plus riches, hors Paris	79 %	65 %	13 %

Globalement, l'étude des bases fiscales révèle donc des inégalités fortes et croissantes, au détriment des communes confrontées aux plus grandes difficultés.

□

Face à ces disparités de ressources fiscales et de charges, les mécanismes de péréquation n'assurent que marginalement le rééquilibrage nécessaire.

En droit, le principe d'égalité entre les habitants de la ville peut justifier un traitement discriminatoire des collectivités locales. S'agissant de la dotation spécifique aux communes d'Ile-de-France créée par la loi du 13 mai 1991, le Conseil constitutionnel a ainsi considéré que cette péréquation était constitutionnelle au motif qu'elle avait pour objet *"de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans celles des communes qui supportent des charges particulières sans disposer d'un potentiel fiscal élevé"*²². **Mais les mécanismes actuels de péréquation**, principalement constitués des fonds de péréquation de la taxe professionnelle, de la Dotation de Solidarité Urbaine, concours particulier de la Dotation globale de Fonctionnement, et du Fonds de Solidarité des Communes d'Ile-de-France, **concernent une faible part des ressources et ne prennent pas suffisamment en compte les besoins des communes**. Les fonds départementaux et nationaux de péréquation de la TP représentent moins de 5% des produits de la taxe. **La Dotation de solidarité urbaine (DSU) ne représente qu'environ 2% de la DGF** .

La dotation de solidarité urbaine et le fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France ont été institués par la loi du 13 mai 1991 au bénéfice des communes urbaines confrontées à une insuffisance

²² C.C. n° 91-291 du 6 mai 1991

de ressources et à des charges élevées. Les critères utilisés pour définir l'éligibilité, respectivement le potentiel fiscal et le logement social, étaient éloignés des critères socio-économiques utilisés pour déterminer la géographie prioritaire de la politique de la ville. L'éphémère dotation particulière de solidarité urbaine (DPSU) est née rapidement de ce constat. Le dispositif a été réformé par la loi du 31 décembre 1993, qui a modifié les critères d'éligibilité et le mode de financement, puis par la loi du 26 mars 1996 qui a apporté au mécanisme de la DSU de nouveaux ajustements techniques visant à renforcer la solidarité au profit des communes les plus défavorisées.

En 1997, le montant de la DSU mis en répartition entre les communes de métropole s'est élevé à 2 083,8 millions de francs. Cette dotation a bénéficié à 675 communes de 10 000 habitants et plus représentant 21,7 millions d'habitants (2 014 millions de francs) et 101 communes de 5 000 à 9 999 habitants représentant 716 000 habitants (66,2 millions de francs).

Le transfert financier drainé par la DSU n'est certes pas négligeable pour les communes concernées par les dispositifs de la politique de la ville : en 1996, la masse de dotation affectée à des communes en contrat de ville disposant d'un quartier classé en zone sensible a représenté 1 598 millions de francs pour la métropole. Le rapprochement entre les dotations de DSU et les crédits engagés par les communes dans leur contrat de ville, effectué pour le Nord-Pas-de-Calais, montre que la DSU est fréquemment supérieure à ces crédits ; le rapport DSU sur crédits communaux pour le contrat de ville est compris entre 36% (Béthune) et 422% (Haumont). Pour ces communes, la DSU équivaut aussi à une fraction importante des crédits engagés par l'Etat dans les contrats de ville.

Toutefois, par rapport à la fois à la masse globale de la DGF, et aux recettes des communes concernées, les masses transférées sont réduites. **La DSU représente en 1997 2,06 % du montant de la Dotation Globale de fonctionnement, et 5,8% de la DGF totale perçue par les seules communes éligibles. La part de la DSU dans les recettes de fonctionnement des communes éligibles était, en 1995, de 0,92% pour les 675 communes de 10 000 habitants et plus et de 1,26% pour les 101 communes de 5 000 à 9 999 habitants.**

Les critères d'éligibilité à la DSU prennent en compte les ressources fiscales des communes, mais non pas leur structure. Ainsi, une commune peut-elle être exclue du bénéfice de la DSU alors

qu'elle percevait très peu de taxe professionnelle, et que son niveau de ressources est assuré par une pression fiscale forte sur les habitants.

Enfin, le transfert ne recouvre toujours que très imparfaitement la géographie des contrats de ville. En 1995, sur les 738 communes éligibles à la DSU, seules 372 étaient en contrat de ville, bénéficiant il est vrai de 70% des crédits. **356 communes en contrat de ville n'étaient pas éligibles à la DSU.** La dotation de DSU affectée en 1996 à des communes en contrat de ville disposant d'un quartier classé zone sensible a représenté 1 598 millions de francs en métropole.

Quant au FSCRIF, il s'est élevé en 1996 à 610 millions de francs, dont 449,5 millions servis à des communes en contrat de ville classées ZUS. 99 communes au total en ont bénéficié.



Les disparités entre les ressources des communes sont aggravées par la disparité de leurs charges, liée notamment à la présence de personnes en difficulté et de quartiers dégradés. Pour l'Ile-de-France, E. PRETECEILLE a montré que les différences de situation économique sont *"accentuées par le fractionnement municipal qui, recoupant la spécialisation fonctionnelle des différents espaces, font de telle commune une commune-dortoir aux ressources très faibles et de telle autre, voisine, une commune d'activités ayant peu d'habitants et des bases fiscales fortes."*²³

Les disparités de charges concernent tous les types de dépenses liés à la structure de la population et de l'habitat. Elles s'illustrent notamment par les dépenses d'aide sociale. Bien qu'il soit difficile de mesurer le total des dépenses d'aide sociale des communes, qui retiennent à ce titre des ensembles de prestations très différents, certains indicateurs permettent d'appréhender l'effort fourni et sa progression. Ainsi, une enquête de l'ODAS réalisée en 1995 a-t-elle montré qu'entre 1993 et 1994, le nombre de dossiers traités par les villes de plus de 30 000 habitants s'est accru de 30%, pour un nombre de bénéficiaires en augmentation de 14% en France métropolitaine.²⁴

²³"Inégalités fiscales et divisions sociales en Ile-de-France", in "Données urbaines", Anthropos 1996

²⁴ODAS, "Pouvoirs locaux, vers une nouvelle réponse sociale", octobre 1997

Les disparités naturelles de charges sont accentuées par le mécanisme du "**contingent communal**", participation des communes aux dépenses d'aide sociale légale des départements, fixée dans son principe par l'article 93 de la loi du 7 janvier 1983. Le transfert correspondant s'élevait, en 1994, à **13 milliards de francs**, sur les 72 milliards que représentaient les dépenses des départements au titre de l'aide sociale légale. Il augmente régulièrement en valeur absolue : ainsi, entre 1991 et 1993, les contingents se sont accrus en moyenne de 17% pour les villes de 30 000 à 50 000 habitants, et de 25% pour les villes de plus de 50 000 habitants²⁵. En la matière, deux effets convergents tendant à imposer aux communes une charge d'autant plus lourde que les problèmes sociaux sont importants :

- le contingent communal versé par les communes est proportionnel à l'importance de leur population relevant de l'aide sociale²⁶ ;

- le contingent communal, calculé par rapport aux dépenses totales supportées par le département en matière d'aide sociale légale, est d'autant plus élevé que les dépenses du département le sont (sous réserve de la marge de manoeuvre des Conseils généraux en matière de fixation des taux) ; or, ces dépenses sont elles-mêmes liées aux données économiques et sociales : *"Il apparaît que la richesse relative des départements détermine logiquement les besoins de prise en charge des populations résidentes au titre de l'aide sociale légale et entraîne, de fait, un montant de dépenses par habitant d'autant plus faible que le potentiel fiscal est élevé."*²⁷

Les inégalités induites sont fortes : en 1993, il existait un rapport du simple au triple entre la dépense par habitant des départements métropolitains situés aux deux extrêmes. Toujours en dépense

²⁵ODAS, *"Action sociale, la décentralisation face à la crise"*, 1996

²⁶ Selon l'article 3 du décret n° 55-887 du 21 mai 1955 portant règlement d'administration publique pour la détermination de la part des départements et des communes dans les dépenses d'aide sociale, la répartition entre les communes de la part qui leur incombe est effectuée pour l'année suivante à concurrence de 10% au moins et de 25% au plus du contingent de l'ensemble des communes du département, au prorata du nombre, pendant l'année écoulée, de bénéficiaires de l'aide sociale résidant dans chaque commune au moment de leur admission à l'aide sociale.

²⁷ Cour des comptes, rapport sur *"La décentralisation en matière d'aide sociale"*, décembre 1995

par habitant, la contribution communale oscillait entre 45 francs dans l'Allier et 368 francs dans les Bouches-du-Rhône, en excluant la situation dérogatoire de Paris (665 francs par habitant). Pour les villes de plus de 100 000 habitants, la participation par habitant s'élève en 1996 à 370 F en moyenne.

Naturellement, les dépenses en masse globale sont d'autant plus élevées que les communes sont peuplées. A Marseille par exemple, le transfert est proche du montant des recettes issues de la taxe d'habitation.²⁸ **Le mode de calcul du contingent communal** ponctionne surtout les communes où résident le plus d'habitants en difficulté, et qui ont déjà généralement les ressources les plus modestes. **Il est totalement contre-productif en matière de politique de la ville, et reflète de façon particulièrement nette l'inégalité des charges, qui vient conforter celle des ressources.**

2.1.1.3. Un financement en deçà des enjeux par l'Union européenne

A partir des années 1980, bien que contrainte par l'application du principe de subsidiarité et l'absence de compétences directes en cette matière, l'Union Européenne a soutenu des initiatives de développement social urbain au travers de multiples programmes, à l'initiative notamment de la France. 9 millions de francs étaient mobilisés en 1992 au titre des fonds communautaires ; la barre du milliard de francs a été atteinte en 1997.

Dans le cadre de la première réforme des fonds structurels intervenue en 1994, la politique de la ville a fait l'objet d'une priorité marquée dans les propositions que la France a formulées auprès de la Commission tant au titre des objectifs régionaux (1 et 2) que de l'objectif 3 relatif à l'intégration sur le marché du travail des personnes menacées d'exclusion.

Au titre de l'objectif 2, quatre-vingt-dix contrats de ville ont bénéficié, en totalité ou pour une partie du territoire ou des actions concernées, de l'apport du Fonds européen de développement économique régional (FEDER) et du Fonds social européen (FSE) pour la période 1994-1996. Le total des financements correspondants est estimé à 370 millions de francs au titre du FEDER et à 98,7

²⁸ ODAS, *"Pouvoirs locaux, vers une nouvelle réponse sociale"*, octobre 1997

millions de francs au titre du FSE. Pour la période 1997-1999, il se monte à près de 1,5 milliards de francs²⁹.

Par ailleurs, la politique de la ville est concernée par trois des programmes d'initiatives communautaires (PIC) arrêtés par la commission : le PIC Urban, le PIC Régis et le PIC Emploi et Ressources humaines. Le programme URBAN finance au total treize sites en France et est doté d'une enveloppe globale de 561 millions de francs. Les estimations disponibles sur le concours du PIC Emploi à la politique de la ville sont de 30 millions de francs.

Au total, les concours financiers de l'Union européenne à la politique de la ville ne sont pas négligeables. Toutefois, ils restent évidemment très limités au regard des enjeux, ce qui s'explique notamment par le fait que, dans beaucoup d'Etats-membres, la politique de la ville est une compétence locale et non pas nationale. L'écart avec les montants mis en oeuvre dans la politique agricole commune (en 1995, 60 milliards de francs versés à la France au titre du FEOGA), qui s'explique par la place historique et institutionnelle de la PAC pour la Communauté, doit néanmoins être souligné.

Par ailleurs, en l'absence de suivi comptable spécifique, l'utilisation de l'apport financier européen est opaque ; ainsi, la DIV n'a-t-elle jamais obtenu des services déconcentrés la répartition par contrat de ville des concours des fonds structurels. Enfin, la mobilisation des crédits communautaires est d'autant plus difficile que, au sein des Secrétariats généraux aux Affaires régionales, les gestionnaires qui traitent ces crédits ne travaillent généralement pas en coordination avec les équipes responsables de la politique de la ville.

Les perspectives d'évolution des fonds structurels, présentées en juillet 1997 par la Commission dans un document intitulé "agenda 2000", prévoient pour la période 2000-2006 un gel de l'effort structurel à son niveau de 1996/97 (210 milliards d'écus pour les 15 Etats membres actuels). Cette proposition s'accompagne d'un recentrage sur trois objectifs au lieu de sept actuellement et d'une volonté de réduire d'au moins 20 % le pourcentage de population couverte par les fonds structurels. Les

²⁹ En l'absence de dispositif de suivi financier permettant d'isoler les actions de politique de la ville abondées par les crédits européens (voir infra), ce montant constitue une estimation effectuée à partir de l'analyse des documents uniques de programmation (DOCUP).

conséquences de cette évolution sur les concours financiers de l'Union Européenne à la politique de la ville dépendront des priorités exprimées lors des négociations par les pays membres.

2.1.1.4. Les financements de la Caisse des dépôts : un outil à développer

Principal financeur des investissements réalisés dans les quartiers d'habitat social, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) accompagne, depuis 1989, la politique de développement social urbain. Cet engagement a pris quatre formes : les "prêts projets urbains" et le "programme développement solidarité triennal" à partir de 1989, les prêts "Pacte de relance pour la ville" et les "prêts sur fonds d'ingénierie" à partir de 1996.

- Le prêt projet urbain (PPU), adossé au livret A, puis au Livret d'épargne populaire, permet aux collectivités locales d'obtenir des prêts à taux privilégié, pour une durée maximale de 20 à 25 ans. Ces prêts sont formalisés dans des protocoles d'accord successifs signés avec le ministère des Finances et le ministre en charge de la Ville. Ils sont susceptibles de financer tous les investissements - hors logement - liés à la politique de la ville.

Les enveloppes affectées aux PPU et fixées par la direction du Trésor ont connu une progression régulière : un milliard de francs par an pendant la période 1989-1992, 1,5 milliards pour la période 1993-1994, 1,7 milliards en 1995, et 2,5 milliards par an pour la période 1996-1998 - soit, depuis la création du produit, un total de 9 milliards de francs représentant des investissements à hauteur de 18 milliards de francs. Cette augmentation en volume correspond à un élargissement de la clientèle (441 emprunteurs en 1997 contre 290 en 1995), à un accroissement du nombre de prêts et à une augmentation du montant moyen des contrats. En montant, les crédits sont émis à 90% auprès des collectivités territoriales, 70% auprès des communes ; 81% sont émis dans le cadre des contrats de ville. Les investissements financés sont principalement des équipements publics et des infrastructures et aménagements urbains, les investissements de requalification économique ne représentant qu'une très faible part.

Si le PPU est aujourd'hui un outil important de la politique de la ville, son efficacité pourrait être améliorée. En effet, au cours des derniers exercices, le taux proposé a souvent été peu attractif par

rapport aux produits standard du marché : 6,5% en 1995, 5,5% en mars 1996, 5% en mai 1997. Par ailleurs, les besoins des emprunteurs ne sont pas toujours suffisamment pris en compte dans les modalités retenues (durée du différé d'amortissement, absence de taux différents selon la durée). Le protocole arrivant à échéance en 1998, les améliorations souhaitables pourraient être décidées à l'occasion de la redéfinition du produit.

- Le "programme développement solidarité triennal" lancé en 1989 (dont la quatrième édition, courant à partir de 1998, est baptisée "prêts de développement urbain") a pour vocation d'aider à la réalisation des diagnostics et premières esquisses de projets dans les domaines de la requalification urbaine des quartiers, du logement des plus défavorisés et de l'insertion par l'économie, sur 103 sites prioritaires. 150 millions de francs par an sur fonds propres sont destinés au financement de l'ingénierie et à l'aide au démarrage. Ce montant a été porté en 1998 à 200 millions annuels.

- Le dispositif des "prêts sur fonds d'ingénierie" poursuit deux objectifs principaux : faciliter le montage de projets identifiés, mais dont la mise en oeuvre est retardée par un manque de trésorerie de la maîtrise d'ouvrage ; susciter l'émergence de projets pertinents en facilitant la réalisation d'études de faisabilité. Ce dispositif est particulièrement incitatif : en effet, si l'étude de faisabilité démontre que le projet n'est pas pertinent, le porteur de projet ne doit rien à la Caisse, qui abandonne sa créance. L'ensemble repose sur l'ouverture d'une ligne de 50 MF de prêts à court terme, destinés à financer les études préalables aux investissements éligibles aux PPU et aux prêts logement des fonds d'épargne. En 1996, une vingtaine de prêts ont été engagés, pour l'essentiel auprès de sociétés d'économie mixte, pour un montant total de 9,7 MF.

- Enfin, les prêts "Pacte de relance pour la ville" sont destinés à favoriser la réhabilitation des zones urbaines sensibles, en y finançant des travaux de réhabilitation, d'amélioration ou des travaux périphériques au logement. Leur taux (4,3%) est réduit par rapport au prêt complémentaire à la PALULOS. L'enveloppe correspondante s'élève à 5 milliards pour trois ans, la cible étant constituée par 900 000 logements représentant environ un quart du parc HLM. Les demandes exprimées pour faire face aux travaux de réhabilitation ont dépassé cette enveloppe ; **chaque organisme ne s'est vu attribuer que 37% du montant de sa demande initiale.**

Globalement, ces divers dispositifs constituent un apport précieux au financement de la politique de la ville. Les montants mis en oeuvre apparaissent toutefois limités au regard de l'importance de la collecte de l'épargne déposée à la Caisse des dépôts et consignations, qui s'élève à 1 187 milliards de francs en 1997. La disproportion vaut aussi en termes de stock : les fonds propres correspondants se montent à 58 milliards de francs.

2.1.2. Un financement incertain

2.1.2.1. Des montants mal déterminés

La Cour des Comptes a dénoncé en 1995 *"les lacunes et les incohérences de la présentation budgétaire"* de la politique de la ville, dans les "jaunes" qui retracent en principe l'effort financier d'ensemble en la matière. Il ne s'agissait pas de critiques de pure forme, mais d'un ensemble d'observations justifiant une interrogation de base sur le montant effectif des crédits affectés à la politique de la ville, et la connaissance qui en est accessible, notamment, par le Parlement.

Il apparaît que **l'effort financier de l'Etat est très difficile à appréhender au moyen de ces documents**. Le sous-agrégat correspondant, qui intègre à tort des crédits dits de "solidarité urbaine"³⁰, ne comprend pas, en revanche, les dépenses fiscales, et récapitule, pour environ la moitié de son montant, des crédits ordinaires de certains ministères, sans que ceux-ci identifient toujours de la même façon la part de leur effort budgétaire qui répond à la politique de la ville. En la matière, un effort notable a certes été accompli : la présentation des crédits distingue désormais les crédits contractualisés, les crédits ordinaires mobilisés pour les contrats de ville et les crédits engagés dans des politiques spécifiques contre l'exclusion. Mais la prise en compte de certains financements au titre de la politique de la ville reste fluctuante et inégalement justifiée.

L'hétérogénéité des concepts prévaut non seulement d'un ministère à l'autre, mais dans certains cas, au sein d'un même ministère d'une année à l'autre. Ainsi, la contribution du ministère de l'Education nationale au titre du sous-agrégat A4 "crédits relevant de divers ministères concourant à la

³⁰ voir supra, point 2.1.1.1. du rapport

politique de la ville" pour 1997 est-elle chiffrée à 866,33 millions de francs dans le jaune 1997, et à 1 842,56 millions dans le jaune 1998 (toujours pour l'année 1997). A partir de 1998 et rétroactivement, ce ministère a en effet décidé d'intégrer dans l'enveloppe retenue non plus seulement les primes des enseignants qui travaillent en ZEP, mais aussi le montant des traitements correspondant aux postes supplémentaires attribués aux ZEP.

Par ailleurs, les deux critiques suivantes, formulées par la Cour, sont restées sans effet, et la réalité des crédits en cause est donc toujours aussi difficile à appréhender :

- *"Les montants annoncés se réfèrent exclusivement aux projets de lois de finances et aux lois de finances initiales ; peu d'indications sont données sur l'exécution de la dépense des années antérieures"*. Ce point mérite en fait d'être nuancé, puisque les "tableaux récapitulatifs" sont constitués pour les années écoulées d'un mélange de crédits "loi de finances initiale" et de chiffres correspondant aux dépenses effectivement engagées. Mais rien ne permet de distinguer les deux catégories, qui sont additionnées sans commentaire. Cet amalgame, de même que les fluctuations signalées des enveloppes retenues, est sans doute l'une des sources des distorsions observées³¹ entre les montants figurant dans deux jaunes successifs au titre d'une même année.

- *"Il est procédé, dans les tableaux, au cumul des dotations pour dépenses ordinaires et des autorisations de programme, sans que les crédits de paiement annuels concernant ces dernières soient mentionnés. Les chiffres communiqués ne représentent donc pas le montant réel des dépenses engagées au cours de l'exercice."*

Enfin, si les explications littérales de base fournies dans le jaune témoignent d'un souci pédagogique louable, la forme et la nature des données communiquées sont fréquemment peu propices à l'information, notamment auprès des parlementaires. Ainsi, des chiffres de nature comparable sont exprimés, selon les tableaux, en milliers ou en millions de francs, ce qui en complique le rapprochement. Des séries de chiffres bruts, sans conversion en pourcentages, ne permettent aucune vision synthétique des grands équilibres. L'éclatement de certaines données a le même effet. C'est ainsi

³¹ point 2.1.1.1. du rapport

que, pour connaître l'importance relative des financements communaux, départementaux, régionaux et de l'Etat dans les procédures contractuelles, le lecteur doit s'armer de patience : le tableau sur les *"contributions financières des collectivités locales aux procédures contractuelles de la politique de la ville pour 1996"* dans le jaune 1998 présente pour chaque type de collectivités locales les crédits de fonctionnement et d'investissement, mais non le total des deux ; concernant les régions, il amalgame les crédits ordinaires aux crédits contractualisés ; il ne fournit pas de pourcentages ; quant aux crédits d'Etat correspondants, ils figurent, en globalisation pluri-annuelle et dans une autre unité de compte, quelque quarante pages auparavant.

L'approche retenue dans les "jaunes", à la fois totalement descriptive et fondée sur un mélange de données hétérogènes et de concepts flous, ne peut permettre d'appréhender la réalité des moyens mis au service de la politique de la ville. Cette habitude d'imprécision n'est pas sans conséquences. Ainsi, lors de la définition de l'enveloppe contractualisée affectée aux Grands Projets Urbains en 1993, il était impossible de ventiler la participation prévue entre les ministères concernés, ce qui a conduit par la suite à des difficultés considérables pour la mobilisation de ces crédits.

2.1.2.2. Une reconduction aléatoire

Le principe de l'annualité budgétaire interdit toute automaticité de la reconduction des crédits, et leur programmation pluri-annuelle. C'est une règle générale. Toutefois, la politique de la ville est doublement vulnérable en cas de non-reconduction ou de diminution des crédits. D'une part, elle bénéficie d'une enveloppe budgétaire relativement faible, donc très sensible à l'impact des évolutions. D'autre part, elle engage fréquemment, par le biais de procédures contractualisées, d'autres financements et d'autres acteurs.

Les crédits que l'Etat contractualise (retracés dans le sous-agrégat "A2" du jaune budgétaire) sont en pratique, il est vrai, relativement "sécurisés". La DIV observe ainsi que la procédure des Contrats de plan Etat/régions a permis de garantir la pérennité d'un certain volume de crédits. Les enveloppes arrêtées au CIV du 29 juillet 1993 ont été respectées. Elles ont été ouvertes chaque année par cinquième (sauf pour les crédits d'investissement, qui ont fait l'objet d'un étalement jusqu'en 1999, conformément à la décision prise par le gouvernement en septembre 1996). Ainsi, s'ils n'engagent

l'Etat que dans la limite des dotations votées annuellement, les contrats de Plan ont eu, de fait, une spécificité financière en raison de l'attitude de la direction du Budget qui a, depuis 1994, systématiquement considéré les crédits contractualisés comme des engagements fermes de l'Etat et ouvert en conséquence, dans chaque loi de finances, les enveloppes annuelles demandées. Les crédits n'ont, par ailleurs, jamais été concernés par les mesures de régulation budgétaire. La spécificité donnée à ces crédits a conforté un sentiment de confiance et de sécurité chez les différents partenaires, permettant une programmation des actions sur une base pluriannuelle.

Cette sécurité de fait concerne toutefois plus nettement le sous-agrégat "A2" (1,4 milliards pour 1997) que l'ensemble des crédits impliqués dans la contractualisation. Or, les sous-agrégats A1 "crédits spécifiques ville" (à l'exception des sommes affectées au fonctionnement de la DIV) et A3 "crédits des autres ministères inscrits aux programmes d'action des contrats de ville", qui totalisent 2,5 milliards selon la loi de finances initiale 1997, contribuent effectivement au financement des actions menées dans le cadre des contrats de ville.

Dans ce cadre, l'insécurité juridique et financière est difficilement supportable. Les actions menées n'ont généralement de sens qu'inscrites dans la durée. La participation de l'Etat justifie celle des autres parties au contrat, et réciproquement. Cela est d'autant plus vrai que l'Etat choisit d'être co-contractant et non simple pourvoyeur de subventions. Enfin, l'autorité du préfet, indispensable tant à l'Etat qu'à ses partenaires, est évidemment liée à sa capacité d'engager une parole et de la respecter.

Le caractère aléatoire de la reconduction des crédits affecte aussi de façon particulièrement négative les crédits non contractualisés mais attribués à des dépenses ou à des subventions de fonctionnement, au sein notamment du sous-agrégat A4 "crédits relevant de divers ministères concourant à la politique de la ville" (4,9 milliards au total pour 1997).

2.1.3. Une mobilisation excessivement lourde des financements d'Etat

Engageant un grand nombre de ministères dans des dispositifs partiellement coordonnés, et s'appuyant sur des politiques partenariales, la politique de la ville tend naturellement à la complexité.

Différentes mesures, en partie contrecarrées par d'autres, ont visé à en simplifier la gestion administrative et financière, sans parvenir à ce jour à un dispositif satisfaisant.

2.1.3.1. Les efforts de simplification des financements

La montée en puissance de la politique de la ville s'est rapidement traduite par une grande complexité. Dès le milieu des années 80, elle a été ponctuée par des efforts successifs de simplification qui ont emprunté deux types de démarches : la recherche d'une meilleure maîtrise de la décision par la création de nouvelles institutions, ou des tentatives de rationalisation de la gestion budgétaire par des mesures techniques.

Si les premiers financements d'une politique interministérielle relative aux banlieues se sont traduits, en 1977, par le programme Habitat et vie sociale, financé sur les crédits du ministère du Logement, la politique de la ville s'est constituée à partir de 1982 autour d'opérations de développement social, de prévention de la délinquance et de rénovation des quartiers, instruites en réunions interministérielles. Une meilleure gestion de l'interministériel a été recherchée dès 1984 par la création du Comité interministériel des villes, chargé de définir les règles générales d'intervention, de rendre les arbitrages financiers et de rechercher les synergies dans les actions des différents ministères. Parallèlement, était institué le Fonds social urbain, alimenté par différentes lignes budgétaires.

Mais le fonctionnement du CIV s'est lui-même avéré particulièrement lourd et complexe. La multiplicité des programmes gérés et des lignes budgétaires en cause (une quinzaine pour les opérations de développement social des quartiers, douze chapitres budgétaires pour le programme Banlieues 89...) y ont contribué. En outre, il s'est heurté à l'autonomie des secrétariats exécutifs du Conseil national de prévention de la délinquance et de la Commission nationale de développement social des quartiers ; enfin, il était embouteillé par l'obligation d'instruire, ou de faire instruire dans le cadre de différents groupes de travail interministériels, tous les projets des villes et des associations.

La volonté de clarifier les règles d'intervention et d'accroître l'efficacité des contributions de l'Etat a conduit en 1988 à la rénovation du CIV et la création de la DIV.

Une rationalisation de la gestion des crédits a été recherchée par diverses mesures. La première globalisation a lieu dès 1986 par le regroupement, sur une ligne unique des services généraux du Premier ministre, des crédits bénéficiant aux Contrats d'action prévention pour la sécurité. Le 11 juin 1990, le séminaire gouvernemental sur le renouveau du service public a décidé le regroupement sur deux lignes budgétaires du ministère de l'Équipement des crédits DSQ, et la déconcentration quasi généralisée des financements et des procédures.

Toutefois, l'inscription du programme DSQ dans les contrats de plan à partir de 1989, l'intervention de crédits européens pour la revitalisation des quartiers en crise à partir de 1991, la création, en 1991 et 1992, de nouvelles lignes budgétaires³², la mise en place, en plus du FSU, d'un Fonds d'aménagement spécifique à la région Ile-de-France, le "compte d'affectation spéciale Ile-de-France", renommé plus tard FARIF, ont contribué à entretenir, voire à augmenter la complexité.

A l'occasion de l'évaluation du Xème Plan, les échelons déconcentrés de l'Etat ont insisté sur la nécessité de rendre les financements de la politique de la ville plus souples et plus fongibles. Lors du CIV du 29 juillet 1993, le Premier ministre a demandé la préparation d'un *"programme de simplification radicale des procédures administratives et budgétaires de gestion de la politique de la ville"*.

Ont suivi, dans le cadre du projet de loi de finances pour 1994, la création du "bleu ville"³³, traduction d'une présentation autonome dans le cadre du budget du ministère des Affaires sociales, de la santé et de la ville, la prise en charge de la gestion des crédits correspondants par la DIV, et, au 1er janvier 1995, la création du Fonds interministériel d'intervention pour la politique de la ville (FIV). La nomenclature a été simplifiée et comporte désormais un chapitre par titre pour la gestion des crédits déconcentrés.

³² Création en 1991 d'un second chapitre budgétaire pour les actions de prévention de la délinquance, de diverses lignes budgétaires en 1992, dont celle du "1% associatif", et d'une ligne spécifique pour les services publics de quartiers

³³ le "jaune" existe depuis 1991

Le FIV regroupe en gestion, sur les deux lignes budgétaires d'intervention du budget ville, une partie des crédits ordinaires des différents ministères consacrés aux contrats de ville, mettant ainsi à la disposition des préfets une enveloppe fongible, selon un calendrier et une circulaire d'utilisation uniques, sans autre spécialisation que celle de financer l'ensemble des actions relevant du développement social urbain. Il s'agit en principe d'améliorer la capacité d'impulsion et de coordination des projets par les préfets, en leur permettant d'utiliser des crédits en fonction des besoins constatés et non des capacités financières des ministères sectoriels.

Diverses mesures récentes ont concouru à la simplification budgétaire. Ainsi, la ligne "1% associatif" a-t-elle été intégrée dans le FIV à partir de 1998.

2.1.3.2. Une simplicité qui reste à conquérir

Les efforts décrits rencontrent des limites liées à la modicité de l'outil de souplesse et de simplification que représente le FIV, et aux échecs qui résultent largement de son mode de constitution.

Les crédits spécifiques ville ne représentent qu'un faible pourcentage des financements récapitulés sous l'appellation "effort financier consacré à la politique de la ville" dans le jaune : 1,4 milliard de francs, soit 12% de l'agrégat "A"³⁴ pour la loi de finances initiale 1997. Quant au FIV, il a été crédité de 674 millions pour 1997 et de 710 millions pour 1998, dont 226 millions transférés par divers ministères, soit une diminution par rapport au transfert initial de 1995 (246,7 millions).

Ce montant était lui-même très en deçà des préconisations formulées par la DIV (transferts à hauteur d'un milliard, en sus des crédits spécifiques ville) à la suite du travail mené avec les préfets et les ministères concernés pour appréhender le niveau possible et souhaitable des transferts. Le FIV n'est donc que minoritairement constitué de crédits ordinaires émanant des ministères sectoriels : l'essentiel des fonds est apporté par les crédits spécifiques ville. La part des crédits provenant d'autres ministères, après être passée de 28% à 34% de 1995 à 1996, baisse même régulièrement depuis, si l'on considère les montants inscrits au jaune : 33,5% en 1997, 31,8% pour 1998.

³⁴ Concours de l'Etat hors dépenses fiscales et compensations, plus dotations "de solidarité urbaine"

Cela s'explique principalement par les réticences suscitées, au sein des administrations centrales, par la constitution partielle du FIV au moyen de ponctions sur leurs propres budgets. Ces transferts en gestion opérés après le vote du budget visent en principe à ne pas désinvestir les ministères de la politique de la ville. En pratique, les ponctions, ressenties comme spoliatrices, sont limitées au maximum, et engagent les ministères dans une logique de "rattrapage" des crédits perdus.

Il faut observer à cet égard que les dépenses d'intervention du FIV concernent les seuls champs de compétences des ministères contributeurs - ou que les seuls ministères contributeurs sont ceux dont le champ de compétence est concerné par les dépenses. Or, la liste des contributeurs ne comporte que cinq ministères pour des participations très inégales. Il s'agit, par ordre d'importance des contributions inscrites au jaune 1998 pour 1997, des ministères de l'Emploi et de la Solidarité (51% de l'apport des cinq ministères), de la Culture (26,5%), de la Jeunesse et des Sports (15%), de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (7%), de la Justice (0,8%). La liste des ministères contributeurs est donc loin de regrouper tous ceux que concerne la politique de la ville, et ne comprend notamment ni le ministère de l'Education nationale, ni celui de l'Equipement. De plus, le sentiment de "propriété" sur les crédits transférés est tel que les ministères contributeurs ont été jusqu'à adresser aux préfetures des instructions d'utilisation de ces fonds, en contradiction avec la circulaire "unique" d'utilisation validée. En réponse, il arrive que les préfetures subdivisent localement les crédits FIV en sous-enveloppes sectorielles...

Certaines préfetures estiment que la mise en place du FIV ne s'est traduite que par un basculement de certaines lignes budgétaires des services déconcentrés vers le nouveau fonds, sans créer de synergie supplémentaire. Concernant les interventions en matière d'emploi, *"ce fonds a été le plus souvent utilisé pour maintenir les actions antérieurement financées. Les fonds ministériels ont ainsi été réabondés localement à due concurrence des ponctions réalisées au plan central. /.../ Il n'est pas exclu que certains financements obtenus sur le FIV aient servi à financer des actions de droit commun au delà des amputations consécutives à la création du FIV ; c'est ainsi que le SAMU social a dû, dans un département, être partiellement financé sur le FIV, les crédits DDASS étant en baisse"*.³⁵ Le rapport

³⁵ "Rapport d'enquête sur l'implication des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle dans la politique de la ville", IGAS, mars 1996

1997 du CNV dénonce, de même, ce "*jeu de vases communicants*" : "*des actions ou des associations que les DDASS finançaient auparavant sur des crédits 'ordinaires' se sont vues adressées par les DDASS aux contrats de ville /.../ Les mêmes mécanismes sont constatés pour des actions financées par le ministère de la Justice.*"

Ainsi (més-)utilisé, le FIV a pu paradoxalement, en ajoutant de nouveaux acteurs au financement d'actions préexistantes, alourdir les procédures et allonger les délais de règlement. Les premiers résultats d'une enquête réalisée fin 1997 auprès des préfetures montrent néanmoins que, dans la période récente, ce fonds est le plus souvent perçu comme un progrès dans la gestion de la politique de la ville, la souplesse qu'il apporte étant particulièrement appréciée.

Le FIV représente, dans le dispositif financier de l'Etat en matière de politique de la ville, un vecteur unique et indispensable de fongibilité, donc de souplesse et de simplicité. Si son apport a été restreint et parfois même stérilisé, la cause en réside clairement dans les **mécanismes contre-productifs** décrits, et le **sous-dimensionnement** qui en a résulté. Ce sous-dimensionnement se traduit aussi, corrélativement, par la **multiplicité persistante des canaux de financement** : d'une part, les crédits spécifiques ville ne constituent qu'un sous-ensemble des crédits d'Etat et voisinent à ce titre avec les crédits d'Etat de droit commun, les crédits européens, ceux qu'apportent les différentes collectivités locales, ou encore les financements du FAS ; d'autre part, au sein même des crédits spécifiques ville, sont juxtaposés le FIV, le Fonds social urbain, plusieurs types de crédits affectés à la prévention de la délinquance, d'autres consacrés aux "actions de modernisation et d'animation", sans compter, le cas échéant, les financements des GPU et, jusqu'en 1998, le "1% associatif".

Les dysfonctionnements décrits ne mettent pas en cause l'utilité de crédits déconcentrés fongibles, mais révèlent l'urgence d'une réflexion sur leur volume et sur leur mode de constitution.

2.1.4. Une déconcentration limitée et encadrée

A la question concernant "*la part des crédits déconcentrés dans l'ensemble des crédits affectés à la politique de la ville*", posée dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances 1998, la

Commission des Finances de l'Assemblée nationale a reçu la réponse suivante : *"au titre des dépenses ordinaires la part des crédits déconcentrés en 1996 a été de 95,8%. Au titre des dépenses en capital ce taux a été de 99,8%."*

Ces pourcentages concernent une faible fraction des quelque 9 milliards³⁶ (indication 1997, en ordre de grandeur, pour les raisons mentionnées plus haut) que l'Etat consacre à la politique de la ville hors dépenses fiscales et compensations, appelés ci-dessous par commodité "dépenses d'Etat". En outre, cette fraction même est pour partie seulement composée de crédits fongibles, les autres faisant l'objet de procédures très encadrées.

- Les "crédits relevant de divers ministères concourant à la politique de la ville", qui représentent 56% des "dépenses d'Etat" pour 1997 selon le jaune 1998, sont déconcentrés ou non selon les ministères, sans que des indications précises soient disponibles à ce sujet. Quand ils sont déconcentrés, ces crédits le sont par l'intermédiaire des services techniques correspondants.

- Les "crédits relevant de divers ministères contractualisés" et les "crédits des autres ministères inscrits aux programmes d'action des contrats de ville" (respectivement 16% et 12% du même agrégat), sont déconcentrés via les services techniques des ministères correspondants et ne constituent donc pas une enveloppe fongible à la disposition du préfet.

- Les "crédits spécifiques ville" (16% de l'agrégat), qui se sont élevés en 1997 à 1,4 milliard, ne sont eux-mêmes déconcentrés que pour partie. Ainsi, cette enveloppe comprend 202 millions affectés au Fonds social urbain. Il s'agit de crédits d'investissement dont une partie est utilisée pour financer des "appels à projets" nationaux. Une autre sous-enveloppe (88 millions inscrits en 1997), dont le montant est arrêté en Comité interministériel des villes, est déconcentrée et vient en pratique compléter les crédits d'investissement du FIV - mais en ajoutant un canal de financement supplémentaire et sans offrir de réelle fongibilité, son utilisation étant largement pré-déterminée. Les crédits spécifiques ville comprennent d'autres postes, comme ceux qui sont affectés à la prévention de la délinquance, en partie

³⁶Crédits spécifiques ville + "crédits relevant de divers ministères contractualisés" + "crédits des autres ministères inscrits aux programmes d'action des contrats de ville" + "crédits relevant de divers ministères concourant à la politique de la ville"

d'ailleurs hors géographie prioritaire, dont la gestion est partiellement centrale (subventionnement de réseaux associatifs) et partiellement déconcentrée.

Au total, les crédits sont loin d'être tous déconcentrés, et seul le FIV (674 millions en crédits ville et transferts pour 1997) l'est sans encadrement préalable. **Les décisions d'affectation des financements d'Etat pour la politique de la ville restent donc largement centralisées.**

2.2. Des moyens institutionnels peu adaptés

L'efficacité de la politique de la ville dépend des moyens financiers qui lui sont alloués et de leurs modalités d'affectation, mais aussi du cadre institutionnel dans lequel elle s'inscrit. Cette dimension institutionnelle résulte à la fois de l'organisation mise en place par l'Etat et de la structuration des collectivités locales. A différents égards, elle apparaît encore mal adaptée.

2.2.1. Un portage fragile par l'Etat

L'organisation mise en place par l'Etat pour conduire la politique de la ville s'est structurée à partir de la fin des années 80. La création concomitante, en octobre 1988, du Conseil National des Villes (CNV), du Comité Interministériel des Villes (CIV), et de la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV), qui réunissait elle-même trois instances créées entre 1981 et 1983 (le Conseil national de la prévention de la délinquance, la Commission nationale de développement social des quartiers et la mission Banlieues 89), a marqué une étape décisive. Cette organisation témoigne toutefois d'une certaine indécision quant à la structuration des interventions politiques et administratives : au niveau central comme au niveau déconcentré, et dans la répartition des compétences entre les deux échelons, un choix vraiment clair et durable d'organisation fait encore défaut.

Depuis l'institution, en 1991, d'un ministre de la ville, doté à partir de 1994 de son budget propre, l'organigramme gouvernemental a expérimenté différentes formules :

- un ministre, ayant éventuellement rang de ministre d'Etat, chargé exclusivement de la ville (Michel DELEBARRE, Bernard TAPIE) ;

- un ministre chargé de la ville dans un portefeuille plus large : ville et aménagement du territoire (deuxième ministère DELEBARRE), affaires sociales, santé et ville (Simone VEIL), ministre de l'Emploi et de la Solidarité, "également chargé de la politique de la ville", aux termes du décret d'attribution (Martine AUBRY) ;

- un ministre chargé de la ville dans un portefeuille plus large, et doublé d'un ministre délégué : aménagement du territoire, ville et intégration (Jean-Claude GAUDIN, Ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, Eric RAOULT, Ministre délégué à la ville et à l'intégration) ;

- un secrétaire d'Etat à la ville, sous l'autorité du Premier ministre (François LONCLE) ;

- un secrétaire d'Etat à la ville, sous l'autorité d'un autre ministre (Françoise de VEYRINAS, secrétaire d'Etat aux quartiers en difficulté).

Ces configurations, dont la liste dressée ici n'obéit à aucun ordre chronologique, ont pour particularité commune d'avoir laissé intact le triptyque institutionnel conçu et mis en place en 1988 en l'absence de ministre de la ville : un Conseil chargé de définir des orientations (le CNV), une instance gouvernementale de décision présidée par le Premier ministre (le CIV), et une administration interministérielle (la DIV).

Selon les cas, aux termes des décrets d'attribution, le ministre chargé de la ville "dispose" de la Délégation Interministérielle à la Ville, "a autorité" sur elle, quand elle n'est pas, comme en 1992, placée sous l'autorité du Premier ministre, ou "peut faire appel aux services compétents" de divers ministères. Mais le caractère "interministériel" de la Délégation correspond, en termes de moyens, à une dépendance budgétaire et fonctionnelle à l'égard du ministère de l'Equipement. Celui-ci prend en effet en charge la rémunération des personnels de la DIV, imputée sur son budget de fonctionnement, met à disposition une trentaine d'agents, soit environ le tiers de l'effectif total de la DIV, paie le loyer des locaux et les dépenses de téléphone. La gestion du cadre d'emploi de la Délégation est assurée par la Direction du Personnel et des services de l'Equipement. L'ordonnateur principal est, par délégation du Ministre de la Ville, la Direction des Affaires financières et de l'Administration générale du ministère de l'Equipement ; le pôle Budget de la DIV est connecté sur le réseau comptable de l'Equipement.

Par ailleurs, même dans la configuration basée sur un ministère de la ville inclus dans un portefeuille plus large réunissant des compétences connexes, les services chargés de domaines concernant souvent très directement la politique de la ville sont éclatés ; ainsi, aujourd'hui, coexistent

notamment la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, la direction de l'action sociale, la direction de la population et des migrations, la délégation interministérielle au revenu minimum d'insertion, la délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale, et la délégation interministérielle à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficultés.

Le ministre de la ville doit donc, pour remplir sa charge, s'appuyer sur un organe placé hors de son ministère, et coordonner en interne une multiplicité de structures. Entre le choix d'institutions de statut interministériel et l'organisation propre à un ministère, l'organigramme de l'Etat central n'a pas vraiment tranché.

Au niveau déconcentré, l'affirmation de l'importance du préfet comme coordonnateur des services de l'Etat en matière de politique de la ville ne se traduit pas toujours dans les faits. De même, l'institution en 1991 de sous-préfets à la Ville (dans treize départements d'abord, une trentaine aujourd'hui) n'a-t-elle pas été fondée sur une définition claire de leur compétence. L'absence de délimitation de leur champ d'intervention au sein des préfectures les place parfois dans une situation de concurrence vis-à-vis des autres sous-préfets : en pratique, ils doivent respecter à la fois le champ de compétence territorial des sous-préfets d'arrondissement et le champ de compétence sectoriel du secrétaire général, qui comprend souvent des questions essentielles pour la politique de la ville, comme le logement social. La création des missions ville ne s'est pas non plus accompagnée, dans de nombreux cas, de l'affectation des moyens en personnel nécessaires à leur fonctionnement.

Enfin, la répartition des compétences entre l'Etat central et l'Etat déconcentré ne reflète pas toujours une parfaite cohérence des principes et des moyens. Ainsi, l'affirmation récurrente de la nécessaire déconcentration s'accommode-t-elle de l'existence, au sein même des crédits ville, de budgets importants gérés nationalement.³⁷

En 1993, le rapport GEINDRE estimait que *"le transfert de compétences vers les collectivités locales s'est davantage apparenté à un désengagement à la fois institutionnel et financier de l'Etat,*

³⁷ voir supra, point II.2. du rapport

sans être pour autant compensé par une réorganisation administrative équilibrée et cohérente."³⁸

Alors que la politique de la ville constitue, par son objet, par la multiplicité d'acteurs pertinents et par son champ d'intervention, une politique particulièrement difficile à mener, l'ensemble des décalages observés ne peut que fragiliser sa mise en oeuvre.

2.2.2. Les inconvénients de l'intercommunalité inachevée³⁹

Si l'intercommunalité est clairement indispensable aujourd'hui à la définition et à la mise en oeuvre d'une politique de la ville efficace⁴⁰, le dispositif existant, par son inachèvement, n'est ni satisfaisant ni suffisant. Le nombre excessif des structures dessert l'impératif de globalité et brouille le paysage institutionnel ; leurs compétences insuffisantes et leur fonctionnement nécessairement consensuel entravent leur action ; elles ne sont pas investies de la légitimité démocratique correspondant aux compétences actuelles, encore moins à des compétences qui seraient confortées ou élargies.

Si l'on s'en tient au nombre des établissements publics, la coopération se développe régulièrement, dans une évolution qui tend même à s'accélérer. A titre d'exemple, le nombre des SIVOM a doublé entre 1972 (1 243) et 1995 (2 298). Il existe aujourd'hui près de 20 000 structures de coopération intercommunale. Ce nombre, excessif au regard des nécessités de la gestion territoriale, entraîne un accroissement des charges et une dispersion des moyens : les communes appartiennent en moyenne à 5,4 groupements, et *"il arrive que plusieurs dizaines de syndicats dont les périmètres se confondent ou se chevauchent coexistent dans un même espace"*. Il faut d'ailleurs ajouter aux établissements publics de nombreuses structures de coopération plus informelle : associations de la loi 1901, sociétés d'économie mixte, conventions, accords ou conférences intercommunales, chartes de développement et d'aménagement.

³⁸ non souligné dans le texte

³⁹ Une grande part des données et des chiffres utilisés dans cette sous-partie émanent du bilan de la coopération intercommunale établi par la DATAR conformément aux dispositions de la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire et la réforme de l'Etat (*"Rapport des groupes d'études de la DATAR"*, octobre 1996). C'est le cas de toutes les citations dépourvues de référence explicite.

⁴⁰ voir infra, point III. 2 du rapport

La multiplicité des structures est contre-productive si l'on considère que l'intercommunalité doit, en particulier pour la conduite de la politique de la ville, fédérer et non pas multiplier les institutions et les niveaux de décision. L'accumulation des statuts juridiques a en outre des inconvénients en termes de citoyenneté : elle apparaît *"difficilement maîtrisable par les praticiens, et, a fortiori, par les citoyens."* Enfin, le fonctionnement de chacune d'entre elles est largement opaque. *"Même les Conseillers municipaux ne sont pas toujours informés des projets et des décisions des groupements de coopération par les délégués de leur commune."* Ce constat est d'autant plus grave que *"les délégués des communes dans les établissements publics de coopération intercommunale siègent dans une institution dont ils ne se sentent pas complètement responsables"*, les débats et enjeux intercommunaux étant souvent appréhendés d'un point de vue exclusivement communal.

Les établissements publics de coopération comprennent une grosse majorité de syndicats de communes (plus de 14 000 SIVU, de 2 000 SIVOM et d'un millier de syndicats mixtes), qui représentent la forme la plus ancienne et la moins contraignante de coopération intercommunale, et dont le financement est assuré exclusivement par les cotisations des communes-membres. Depuis la fin des années 80, le nombre des syndicats tend toutefois à régresser au profit de formes plus intégrées de coopération, à fiscalité propre. Le nombre des districts s'est beaucoup accru, lentement dans les années 70 et 80, plus rapidement depuis (185 en 1990, 322 en 1995). Conçue comme une forme plus intégrée de l'intercommunalité de projet, sur la base d'un objectif de coopération en matière de développement économique et d'aménagement de l'espace, la formule de la communauté de communes connaît un grand succès : au nombre de 192 à la fin de l'année de leur institution législative en 1992, elles étaient 554 en 1993, 756 en 1995 et 907 fin 1996. Il n'existait en revanche que 5 communautés de villes au début de l'année 1997.

Les compétences déléguées ne suffisent généralement pas pour concevoir et mener les politiques cohérentes qui s'imposent en matière d'habitat, d'urbanisme ou d'emploi. Par exemple, si la multiplication des zones d'activité provoque une concurrence inefficace et coûteuse entre les collectivités territoriales, il semble moyennement utile de confier aux communautés la responsabilité des zones d'activités ou des zones d'aménagement concerté alors que le plan d'occupation des sols et le

permis de construire restent de la compétence des communes⁴¹. C'est d'autant plus vrai que même certaines des compétences prévues par la loi ne sont pas toujours effectivement transférées. Ainsi, certaines communautés de communes sont-elles dépourvues de compétences en matière d'aménagement de l'espace ou de développement économique. *"Une autre forme de neutralisation des dispositifs législatifs consiste à déléguer aux établissements publics de coopération intercommunale les compétences imposées par les textes tout en en réduisant la portée. La compétence 'obligatoire' de développement économique d'une communauté de communes peut ainsi se limiter à l'aménagement de sentiers de randonnée."*

Par ailleurs, la carte de la coopération intercommunale est parfois déterminée davantage par les *"stratégies de regroupement affinitaires"* que par un optimum correspondant aux réalités géographiques et démographiques, aux moyens et aux besoins, aux nécessités des politiques à mener. *"Des enclaves et des discontinuités géographiques"* sont introduites. La taille des regroupements, extrêmement variable, ne présente qu'une rationalité aléatoire.

Enfin, l'impératif de consensualité peut être un facteur d'alourdissement, ou un obstacle paralysant. Il contraint souvent l'organisation même des structures ; la Communauté urbaine de Lille ne compte pas moins de 39 vice-présidents. Il contraint en toute hypothèse les actes, dès que ceux-ci contrarient les intérêts de l'une ou l'autre des communes-membres. C'est notamment le cas des programmes locaux de l'habitat. Ainsi, une petite commune membre d'une Communauté urbaine a-t-elle récemment assigné celle-ci en justice pour faire valoir qu'elle n'a pas le pouvoir d'adopter un programme local de l'habitat. La loi distingue nettement les syndicats, au sein desquels les communes membres sont représentées sur un pied d'égalité, des communautés et districts où la représentation est proportionnelle à la population. Mais l'usage fréquemment en vigueur de ne pas agir sur le territoire d'une commune en cas d'opposition de ses élus tend à reconstituer le fonctionnement de l'organisation syndicale au sein des formes les plus intégrées d'intercommunalité.

⁴¹ Yves JEGOUZO, *"Les communautés de communes et les communautés de villes : révolution, innovation ou redondance ?"*, RFDA, 1993, cité par la revue *"Droit administratif"*, *"L'administration territoriale : les collectivités locales"*, documents réunis et commentés par Jean-Pierre LEBRETON, n° 2.03, 1997

.3.

Des résultats non négligeables mais trop souvent insuffisants

S'il est intrinsèquement difficile d'apprécier l'impact et les résultats d'une politique, c'est particulièrement le cas en matière de politique de la ville : la multiplicité des objectifs et l'imprécision de certains d'entre eux, l'enchevêtrement des cadres d'intervention et des niveaux de décisions sont autant d'obstacles à la lisibilité des effets.

Des éléments disponibles, se dégagent toutefois nettement des constats qui identifient l'intérêt ou les dangers des différents modes d'intervention. Le contrat de ville fait ainsi l'objet de nombreuses critiques quant à sa mise en oeuvre, mais est le plus souvent reconnu, dans sa conception, comme l'instrument véritablement structurant de la politique de la ville. Si les autres modes de contractualisation répondent souvent à des besoins réels, leur juxtaposition ou superposition est clairement contre-productive. Enfin, les politiques de zonage peuvent avoir des effets bénéfiques, mais découpent artificiellement des portions de territoires et provoquent des effets pervers dont le coût est très insuffisamment mesuré. Globalement d'ailleurs, le suivi des mesures décidées présente le plus souvent un caractère parcellaire préjudiciable.

De façon générale, il apparaît indispensable de simplifier les dispositifs.

3.1. Les effets ambigus des modes d'intervention retenus

3.1.1. Les contrats de ville

L'utilité d'associer instances nationales et locales en matière de politique de la ville est apparue dès 1982 avec les premières conventions de développement social des quartiers, inscrites dans les contrats de Plan. Durant les années 80, d'autres types de contrats furent conclus. C'est donc à la suite de plus de dix années de politique contractuelle du développement social urbain qu'est apparu le contrat de ville. En 1989, une situation d'urgence sociale, que n'avait manifestement pas prévenue une politique de quartiers jugée trop fractionnée et territorialement trop rigide, a incité à concevoir ce nouvel outil, plus global que les formes précédentes de contractualisation.

Un contrat de ville est un programme élaboré conjointement par une ou plusieurs collectivités locales et l'Etat. Selon les textes fondateurs⁴², il a pour objet "*d'une part, la lutte contre les processus d'exclusion, et d'autre part la réinsertion dans la ville des quartiers en voie de marginalisation*". Il doit, en principe, constituer le cadre contractuel unique entre l'Etat et les collectivités locales pour la durée du XIème Plan. Le dispositif, prévu pour être concentré sur les agglomérations les plus démunies, intègre une échelle d'intervention flexible, allant du quartier à l'agglomération. Dans le cadre d'un projet de ville fondé sur une approche globale (habitat, aménagement urbain, éducation, santé, prévention, développement économique et culturel...), il doit traduire un programme local quinquennal en faveur des quartiers. Dirigé par un comité de pilotage dont la mission est de déterminer les objectifs, d'approuver les programmes et leurs financements et de définir les modalités d'évaluation, il est mis en oeuvre par une instance technique organisée autour d'un chef de projet, qui a notamment pour tâche de veiller à l'engagement des acteurs. Le contrat de ville s'inscrit **en principe** dans un cadre intercommunal ; un apport financier variable est prévu en fonction de la gravité des situations, des ressources des communes et du degré d'intercommunalité atteint.

D'abord expérimenté dans treize sites pilotes, le nouveau dispositif est devenu pour la durée du XIème Plan (1994-1998), le principal outil contractuel de la politique de la ville. La généralisation est

⁴² Décisions du Conseil interministériel des villes du 12 novembre 1992, circulaire du 2 novembre 1993

intervenue en 1994. 215 contrats ont été finalement signés (dont 59 en Ile-de-France), qui concernent approximativement 1 300 quartiers situés dans 750 communes, au sein de 215 agglomérations.

3.1.1.1. Les aspects positifs du contrat de ville

Trois aspects sont plus positifs dans la démarche des "contrats de ville".

C'est d'abord l'idée d'une **approche globale** devant permettre la définition d'une stratégie locale sur la base d'un projet de ville, adaptée aux interférences entre les différentes formes et causes de l'exclusion urbaine, et fournissant un cadre juridique unique pour donner de la cohérence à l'action. L'ambition spatiale est de passer d'une logique de quartier à une logique d'agglomération. La cible reste constituée par le quartier en difficulté, considéré non pas comme une entité fermée, mais dans sa relation à la ville. Le contrat de ville *"n'aura en charge ni le quartier, ni la ville, mais bien la place et le fonctionnement de l'un dans l'autre."*⁴³ L'action doit dès lors dépasser la sectorisation, et s'inscrire dans une vision globale de mixité, de solidarité, et de redynamisation qui paraît seule pertinente.

Ensuite, le contrat de ville présente une très grande **souplesse** tout à la fois quant aux territoires retenus, aux contenus et aux signataires. Les territoires retenus pour entrer en contrat de ville sont en effet extrêmement divers : ont été choisis des villes ou agglomérations correspondant à un district (Nancy) ou à une communauté urbaine (Brest, Lille, Lyon), la ville de Mantes-la-Jolie aujourd'hui incluse dans le vaste projet du secteur Seine aval, plusieurs quartiers du secteur nord-est de Paris, ou encore l'ensemble du département urbanisé de Seine-Saint-Denis.

Le contenu est en principe axé autour de quatre objectifs (cadre de vie/habitat, service public, développement économique, prévention de la délinquance), mais ceux-ci orientent plus qu'ils ne contraignent ; ils peuvent être modulés librement en fonction des priorités locales.

Quant au partenariat, il peut être configuré librement, en associant les institutions qui paraissent pertinentes au regard des actions décidées localement. Sur 215 contrats de ville signés par 750

⁴³ "Les contrats de ville du XI^{ème} Plan - Contribution au bilan", Philippe MEJEAN, septembre 1997

communes, 75 ont été co-signés par 49 conseils généraux (sur 86 concernés), 48 par des CAF, 41 par des offices HLM, 92 par le FAS., et 24 par d'autres organismes (CDC, CCI, CPAM).

Enfin, l'**approche décentralisée** retenue par le contrat de ville paraît adéquate au regard des enjeux et des objectifs. Elle découle de la nature du contrat, qui apparaît comme *"la combinaison entre une norme d'action à valeur générale portée par l'Etat (la règle), et son interprétation locale par les intérêts collectifs organisés."*⁴⁴ Au carrefour des principes de subsidiarité et de contractualisation, le contrat de ville pose que *"la règle qui prévaut sur l'ensemble du territoire devra, dans le même temps, s'adapter à la densité irrégulière du local, tout en préservant sa spécificité originelle."*⁴⁵ A l'approche décentralisée doit correspondre pour l'Etat une démarche déconcentrée, donnant au préfet les pouvoirs et les moyens de négocier et de mettre en oeuvre les adaptations requises.

3.1.1.2. Les limites rencontrées

Les éléments disponibles de bilan montrent que la globalité recherchée est le plus souvent restée à l'état d'esquisse ou de velléité, qu'un diagnostic généralement superficiel a précédé la formulation d'objectifs flous, que le partenariat a évolué vers une logique de guichet, que la lourdeur des procédures freine l'efficacité, que le dispositif d'évaluation prévu, et surtout mis en oeuvre, est largement insuffisant. Certains des acteurs de la politique de la ville inscrivent ces constats, qu'ils dressent eux-mêmes explicitement, dans une approbation globale également explicite : *"Les difficultés à faire fonctionner le principe contractuel en Ile-de-France s'accompagnent cependant d'un consensus sur son utilité."*⁴⁶

Ces critiques doivent au demeurant être nuancées par l'absence de mesure de leur représentativité. Le caractère récurrent des remarques ci-après dans les analyses présentées oralement ou communiquées à la mission incite à leur prêter un caractère général. On peut toutefois noter que selon "l'état des lieux" établi par la DIV à la mi-95, environ un tiers des contrats de ville fonctionnait

⁴⁴ *"La négociation des contrats de ville - le cas du Languedoc-Roussillon"*, Yann MAURY, CNRS, Les annales de la recherche urbaine n° 68-69

⁴⁵ même source

⁴⁶ Instance d'évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France, rapport au comité de suivi, décembre 1997

conformément aux principes énoncés à l'échelon national, un autre tiers fonctionnait dans une dynamique qualifiée de moyenne, le dernier tiers étant considéré comme "en panne". Le rappel de ces résultats, déjà anciens et eux-mêmes fragiles en l'absence précisément de dispositif satisfaisant d'évaluation, ne vise qu'à souligner, au regard de constats quelque peu abrupts, la prudence qui s'impose.

Une globalité généralement esquissée ou virtuelle

La globalité visée par le contrat de ville se traduit en principe en au moins deux dimensions. Géographiquement, il s'agit de placer l'action à l'échelle pertinente, qui est celle de l'agglomération. Conceptuellement, le dispositif veut instituer, puis animer, une coopération permanente et ciblée, tant entre différents partenaires institutionnels qu'au sein des services de l'Etat. La globalité peut s'apprécier au travers de l'échelle d'action retenue pour les contrats en cours (quartier, commune ou agglomération), par le degré d'intercommunalité atteint, et par la réalité de la coopération, notamment entre les services déconcentrés.

La circulaire du 12 novembre 1993 adressée par le Premier ministre aux préfets indiquait que *"la dimension de l'agglomération est la meilleure pour donner son efficacité à la lutte contre l'exclusion urbaine"* et préconisait d'éviter la multiplication des contrats de ville dans une même agglomération.

Dans les faits, au-delà de l'appellation de "contrat d'agglomération" parfois utilisée, **des considérations locales ont fait le plus souvent obstacle au passage d'une logique de quartier à celle d'agglomération**, au point qu'on a pu parler d'un *"échec presque général de l'élaboration des contrats de ville à une échelle d'agglomération pluri-communale"*⁴⁷. En effet, *"le passage aux contrats de ville ne s'est pas nécessairement traduit par un renforcement de la solidarité intercommunale : près de 40% des contrats de ville n'engagent qu'une seule commune et il n'est pas rare que plusieurs contrats concernent la même agglomération ou que des contrats intercommunaux n'engagent exclusivement que*

⁴⁷ "Réévaluer la politique de la ville", Jacques DONZELOT et Philippe ESTEBE, décembre 1997

*les communes concernées, indépendamment de toute logique intercommunale de projet, voire même d'intercommunalité constituée."*⁴⁸

Vingt-et-un contrats de ville ont été signés par des structures de coopération intercommunale en complément des villes concernées, six autres l'ont été par la structure de coopération en lieu et place des communes. Au total, environ 10% des contrats de ville engagent donc une structure de coopération intercommunale, sans que l'on dispose d'informations spécifiques sur l'impact de cet engagement.

Quatre-vingt-dix contrats de ville ont une dimension intercommunale au sens où certains quartiers identifiés comme prioritaires sont situés sur plusieurs communes. Le cas le plus net est celui du quartier des Blagis, dans les Hauts-de-Seine, situé sur quatre communes et objet à lui seul d'un contrat de ville ; le contrat de ville y est géré, du côté des communes, par une structure à présidence tournante. Mais même pour ces quartiers, l'intercommunalité de projet reste marginale. Ainsi, selon l'instance d'évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France, la logique de quartier a continué à prévaloir dans le cadre du contrat de ville : bien que 13 des 58 contrats de ville franciliens soient intercommunaux, les périmètres d'action n'ont pas dépassé l'échelle du quartier, et **la "mutualisation" recherchée par l'Etat n'a été proposée qu'aux territoires pauvres.** *"Quand un contrat de ville couvre plusieurs communes, le "contrat intercommunal" se contente de fixer des objectifs, et les actions plus concrètes sont indiquées dans un contrat Etat-commune."* Dès lors, le dispositif n'a plus de cohérence urbaine, ni la capacité de porter un projet de ville. Aujourd'hui, le passage du quartier à la ville est inabouti, dans la mesure où *"l'émergence du niveau d'agglomération a pu conduire /.../ à une banalisation des échelles quartier plutôt qu'à la définition d'une dynamique des solidarités entre les quartiers et la ville."*⁴⁹

Il semble en outre que les démarches d'intercommunalité engagées ne soient pas toujours durables : la DIV observe qu'au fil du temps, certaines communes ont tendance à se replier sur leurs

⁴⁸ DATAR, note *"Politique de la ville, autorités d'agglomération et démocratie locale"*, août 1997

⁴⁹ mission d'expertise de l'intervention régionale dans la politique de la ville et de développement social urbain, Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, TETRA, avril 1997

actions propres, menées par leur chef de projet. Il existe d'ailleurs rarement une équipe de Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale (MOUS) intercommunale.

Ces constats sont finalement peu surprenants en l'absence d'incitation effective à l'intercommunalité de la part de l'Etat et dans un cadre institutionnel qui oppose souvent les intérêts des communes limitrophes. Ils souffrent néanmoins quelques exceptions, qui soulignent, par des effets concrets, l'intérêt de la démarche intercommunale là où elle a été adoptée. A Rennes, le contrat de ville, cadre d'une réelle intercommunalité qui a permis la désignation de secteurs prioritaires, a été établi en cohérence avec le nouveau schéma directeur, ainsi qu'avec une convention Ville-habitat, un Plan de développement du Pays de Rennes et un PLIE. A Carcassonne-Bérial, l'intercommunalité a permis l'extension des transports urbains et une collaboration sur les quartiers scolaires. A Niort, une communauté de communes de quatorze villes co-préside avec le préfet le comité de pilotage du contrat de ville.

Les observations relatives au partenariat entre les services de l'Etat sont très contrastées, géographiquement et sectoriellement. La connaissance réciproque et la coordination semblent avoir globalement progressé, sans qu'il soit possible de différencier, parmi les causes de cette évolution, les diverses politiques publiques (contractualisation, démarches de modernisation du service public...). Divers acteurs ou observateurs, notamment les responsables rencontrés de la Fédération de l'Education Nationale, font état de démarches entreprises conjointement par des personnels de l'Education nationale et de la police (formation, coordination), et soulignent les progrès accomplis en la matière depuis quelques années. Parallèlement, de nombreux intervenants de la politique de la ville soulignent les réticences persistantes des services de l'Etat à la désectorisation, la coexistence, voire l'affrontement de logiques et d'objectifs différents non seulement entre les diverses collectivités territoriales, mais aussi entre les services de l'Etat, et à l'intérieur même de certains services. Le travail de coordination par les structures *ad hoc* que sont les missions ville des préfectures est généralement salué, en même temps qu'est regrettée l'insuffisance des moyens affectés à cette tâche.

La superficialité du diagnostic et le flou des objectifs

La quasi-totalité des acteurs et observateurs déplore l'absence de diagnostic initial suffisamment approfondi et élaboré conjointement entre les partenaires au contrat. Corrélativement, les objectifs contractualisés, au lieu de répondre à un tel diagnostic et donc aux spécificités locales, s'apparentent généralement plus à un schéma plaqué qu'à un projet pensé. Leur caractère formel, très inspiré du "dossier ressources" de la DIV, voire "*stéréotypé*", selon P. ESTEBE et J. DONZELOT, "*contredit leur fonction d'adaptation des moyens à la connaissance du terrain*". Au regard des priorités locales, ils apparaissent souvent décalés ou trop généraux, et ne hiérarchisent pas suffisamment l'essentiel et l'accessoire.

La précipitation qui a marqué l'élaboration des contrats de ville du XIème Plan explique sans doute en bonne part ce constat. La réflexion initiale a certes été lancée durant l'été 1992, un an et demi avant la fin des contrats de plan. Mais elle s'est engagée dans un contexte peu propice aux projets de long terme (législatives de 1993), et s'est déroulée en pratique en deux temps. Le 22 janvier 1993, le ministre demandait aux préfets de région la liste des villes pouvant bénéficier d'un contrat de ville, qui leur a été notifiée en retour le 26 février. Mais c'est le 30 septembre 1993 que les préfets de région ont reçu un mandat de négociation ; par circulaire datée du 12 novembre, ils ont eu communication des priorités gouvernementales et se sont vu informer en même temps que les contrats de ville devraient être conclus au plus tard le 31 décembre.

La négociation avec les maires s'est donc poursuivie dans une hâte qui a laissé peu de place à la réflexion. La négociation des contrats de plan, dans lesquels les contrats de ville devaient être intégrés, a elle-même pris du retard. Enfin, la conception des objectifs n'a certainement pas été facilitée par l'élaboration tardive, du côté de l'Etat, des instructions relatives à la mise en oeuvre : le dispositif composé du comité de pilotage et de la Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale (MOUS) n'a été précisé que par circulaire du 20 novembre 1995, et une note technique datée du premier octobre de la même année.

Les contrats de ville ont donc dû être négociés en quelques semaines, sans que ces négociations aient été véritablement précédées d'une phase de réflexion suffisante de part et d'autre, faute de la sérénité et des cadres conceptuels nécessaires. A titre de comparaison, les observations recueillies dans le cadre des GPU indiquent que l'émergence d'un véritable projet de territoire requiert le plus souvent

entre deux et trois ans. Dans un contexte tendanciellement moins difficile, l'élaboration d'un projet de territoire pouvant servir de base à un contrat de ville nécessite cependant, au minimum, plusieurs mois de travail.

Le glissement du partenariat à une logique de guichet

Le principe d'un partenariat construit et actif est souvent mis en échec. L'une des causes - à moins qu'il ne s'agisse déjà d'un effet - en est probablement l'absence de projet véritablement travaillé signalée ci-dessus, confortée par les défauts du pilotage. Généralement, si la composition des instances a bien été définie, il n'en va pas de même des méthodes de travail et des missions précises de chacun, notamment de la Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale.

Il ressort des évaluations locales que les communes ont trop souvent tendance à considérer le contrat de ville comme une simple clé de financement de leurs actions propres, alors qu'il se devait de créer des synergies entre institutions complémentaires. Dans les cas les plus négatifs, sont évoqués des *"réunions-alibis"*, *"l'incapacité de l'Etat local à peser sur les choix stratégiques des collectivités territoriales"* quand même ces choix apparaîtraient antinomiques des orientations de la politique de la ville, certaines villes ayant pour seul objectif de *"mobiliser le maximum de financements publics de l'Etat autour de (leur) propre projet urbain"*⁵⁰.

La dérive du projet à la procédure⁵¹

La complexité des circuits et la lourdeur excessive des procédures sont massivement dénoncées par les acteurs de la politique de la ville, qui déplorent le temps consacré aux réunions et au montage administratif des dossiers. Le règne de la procédure s'installe au détriment de l'émergence ou du développement de véritables projets, qui risquent ainsi plus d'être étouffés qu'ils n'ont de chances d'être mûris. Ces pesanteurs semblent avoir trois types de causes : la multiplicité des partenaires à mobiliser

⁵⁰ *"La négociation des contrats de ville - le cas du Languedoc-Roussillon"*, Yann MAURY, CNRS, Les annales de la recherche urbaine n° 68-69

⁵¹ titre emprunté à la mission d'expertise de l'intervention régionale dans la politique de la ville et de développement social urbain, Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, TETRA, avril 1997

engourdit les dispositifs de pilotage ; la juxtaposition de procédures financières diverses et rigides additionne les contraintes ; la multiplicité des dispositifs concernant un même site complique le travail des acteurs.

- La multiplicité des partenaires à mobiliser alourdit les dispositifs de pilotage en provoquant une quantité de réunions, comités de suivi ou comités techniques qui bureaucratise la politique de la ville. Sur 214 contrats de ville,

44 ont été signés par deux partenaires principaux (l'Etat et la ville)

36 ont été signés par trois co-contractants

49 ont été signés par quatre co-contractants

37 ont été signés par cinq co-contractants

15 ont été signés par six co-contractants

24 ont été signés par sept co-contractants

8 ont été signés par huit co-contractants

1 a été signé par neuf co-contractants.

Les multipartenariats sont d'autant plus pesants que l'Etat co-contractant est loin de représenter un interlocuteur unique. Dans certaines préfectures, une partie des dossiers concernant la politique de la ville relève non pas du sous-préfet à la ville, mais du secrétaire général, d'autres encore d'un sous-préfet d'arrondissement ; de plus, les services déconcentrés constituent fréquemment des interlocuteurs distincts, pour ne rien dire des contacts entretenus entre certains acteurs locaux et des services de l'Etat central. Sur ce plan, une plus grande unité est indispensable. Mais par ailleurs, si l'implication de diverses institutions enrichit le contrat et constitue une condition indispensable à l'émergence de synergies, puisque la tendance spontanée par ailleurs est plus à la juxtaposition des actions qu'à leur coordination, leur regroupement dans un cadre unique s'avère, selon les cas, difficile ou impossible à gérer.

- Une seconde source de pesanteur réside dans la juxtaposition de procédures financières diverses et rigides. La lourdeur des procédures financières et la lenteur des subventionnements font toujours l'objet de nombreuses critiques. Les crédits ville restent très largement engagés au troisième trimestre et payés au dernier. En 1997, sur les 728 millions de crédits d'intervention disponibles, 49

millions seulement avaient fait l'objet d'un engagement au 16 juin, soit 7% tous chapitres confondus. Ce taux varie selon les chapitres de 28% à 2%.

Les causes des retards sont complexes. Ainsi, la lenteur des subventionnements ne tient-elle pas à la mise à disposition tardive des crédits d'Etat : 80 % des crédits ville inscrits aux contrats de plan sont disponibles au niveau local dès fin janvier. Divers freins en retardent ensuite l'utilisation, notamment la nécessité d'attendre les décisions prises par les assemblées des collectivités locales partenaires à des dates différentes ; à titre d'exemple, beaucoup de budgets municipaux sont adoptés en mars.

Quant aux rigidités, elles tiennent parfois plus aux pratiques qu'aux principes budgétaires. En matière de politique de la ville, la direction de la comptabilité publique a en effet accepté des dérogations et assouplissements qui, paradoxalement, sont très peu utilisés. C'est le cas de la possibilité de "décroiser" les subventions, ouverte dès 1994, qui devait permettre à l'Etat de financer non plus chaque projet à hauteur des taux prévus, mais un nombre restreint de projets pour un financement global équivalent, afin de raccourcir les délais. Il semble que cette solution heurte la "politique des logos", chaque financeur tenant à participer à chacune des actions pour y apposer sa griffe... De même, alors que la règle impose un plafond de 25% pour le versement d'une subvention à la signature d'une convention, ce plafond a été porté à 50% dans le cadre de la politique de la ville, sans que cette disposition soit utilisée. Enfin, le dossier unique de demande de subvention, revendiqué notamment par de nombreuses associations, existe depuis 1995. Il est très inégalement diffusé par les préfetures, certains des professionnels auditionnés n'en connaissant même pas l'existence ; d'autres indiquent qu'il ne permet pas de répondre véritablement aux demandes adressées par les financeurs, notamment à celles des services de l'Etat, qui adresseraient systématiquement des demandes complémentaires.

- Enfin, la multiplicité des dispositifs concernant un même site constitue une troisième cause de pesanteur. Le principe selon lequel le contrat de ville devait constituer "la procédure des procédures" a en effet été battu en brèche dès l'origine. Mais quelle est la disponibilité, vis-à-vis de l'élaboration d'un projet de territoire puis de la gestion du contrat de ville, d'un maire qui doit gérer quarante-sept politiques contractuelles différentes ?⁵² Il n'est pas certain, en outre, que les dispositifs soient toujours

⁵² C'est le cas du maire de Roubaix. François-Xavier ROUSSEL, note pour la mission

parfaitement compatibles entre eux. Ainsi, le statut de zone franche conféré sur une commune à une portion de territoire entrave-t-il nécessairement l'élaboration d'un contrat de ville, et, plus largement, d'un projet intercommunal incluant cette même commune. Dans une autre perspective, la présence concomitante de deux équipes sur le GPU et le contrat de ville, l'une travaillant sur l'investissement et l'autre sur le fonctionnement, n'est pas de nature à favoriser les synergies ! Au minimum peut-on observer que la logique d'agrégation entre les dispositifs est rarement apparente.

Un dispositif d'évaluation nettement insuffisant

Tous les textes afférents aux contrats de plan et aux contrats de ville, de la circulaire du Premier ministre du 31 mars 1992 relative à la préparation du XIème plan à la circulaire interministérielle du 2 novembre 1995, ont affirmé la nécessité d'évaluer. Dans le cadre du contrat de ville, l'évaluation constitue en principe l'une des fonctions du comité de pilotage qui en définit les modalités, *"deux à trois fois par an"*, aux termes de la note DIV du premier octobre 1995. La DIV a produit en 1995 un *"dossier-ressources pour l'évaluation des contrats de ville"*. Les contrats de ville prévoient normalement des évaluations devant permettre d'apprécier les résultats, voire de réorienter les actions menées. Pourtant, le dispositif d'évaluation existant est largement insuffisant.

Au niveau national, il n'existe pas de dispositif d'évaluation des contrats de ville. La DIV, *"recentrée"* peu de temps après leur mise en place sur le Pacte de relance pour la ville, a peu suivi les démarches prévues. Une évaluation nationale est d'ailleurs difficile à mettre en oeuvre, faute notamment de moyens adéquats : *"l'absence de cadre comptable homogène et de grille de lecture commune interdisent le suivi exhaustif de l'ensemble des financements des actions programmées."*⁵³

Au niveau régional, l'évaluation de la politique de la ville est en cours, selon la DIV, dans vingt régions métropolitaines. Cette démarche n'a toutefois été retenue comme une priorité par l'instance régionale d'évaluation, co-présidée par le préfet et le président du conseil régional, que dans douze régions ; dans certaines des huit autres, l'Etat aurait engagé seul la démarche. Depuis 1995, quatorze

⁵³ *"L'investissement public et les acteurs du développement interrégional"*, Groupe d'Etude et de Réflexion Interrégional (G.E.R.I.), sous la direction de Jacques VOISARD et Françoise LAVALLARD, Documentation française 1997, vol 1

préfets de région ont eu recours aux crédits prévus pour le financement de l'évaluation des contrats de plan (les 6/10 000èmes), pour un montant total d'environ huit millions de francs, sur une enveloppe globale disponible de 50 millions de francs à consommer en quatre ans (aucune démarche d'évaluation n'ayant été commencée en 1994).

Les évaluations régionales ne visent pas à se substituer à l'évaluation nationale ou aux évaluations locales, bien qu'elles puissent les préparer et les faciliter, mais à apprécier la participation de la politique de la ville au contrat de plan Etat/Région et à disposer d'un point de vue régional pour apporter une aide aux partenaires locaux. Les régions bénéficient ici de financements spécifiques et du savoir faire acquis dans le cadre des contrats de plan.

Au niveau local, une cinquantaine d'évaluations de contrats de ville serait en cours, auxquelles s'ajoute un certain nombre d'évaluations départementales. Si cette estimation est exacte, cela signifie que les trois quarts des contrats de ville signés ne font l'objet d'aucune évaluation locale.

Ces constats sont liés à certaines des observations précédentes. L'évaluation gagne en effet à être conçue le plus tôt possible, de façon notamment à pouvoir mettre en place les outils de mesure utiles ; une telle démarche s'accommode mal de la précipitation. Par ailleurs, le flou des objectifs et la pesanteur des dispositifs ne facilitent pas l'évaluation, et n'y incitent pas.

3.1.1.3. L'abandon des sites hors contrat

Quels que soient les dysfonctionnements, deux éléments méritent d'être retenus : d'une part, le concept lui-même est considéré comme très structurant, et ses apports, même partiels et fragiles, en termes de partenariat sont appréciés ; d'autre part, les moyens financiers attachés au contrat de ville constituent un apport dont les villes peuvent difficilement se passer, dans le contexte de disproportion entre les ressources et les charges décrit plus haut.

Divers acteurs posent la question des territoires hors contrat. Les maires "oubliés", mais aussi des responsables de services de l'Etat, soulignent que les écarts de moyens entre les communes qui bénéficient d'un contrat de ville et les autres ne correspondent pas aux degrés respectifs de gravité des problèmes. L'impression est parfois celle d'une surconcentration des crédits sur quelques zones, alors

qu'il existe des sites hors contrat qui basculent ou qui sont déjà en état critique. De plus, les crédits d'Etat qui sont éventuellement accordés hors contrat le sont sans aucune régularité et selon des rythmes de versement qui entravent toute planification de leur utilisation.

Ces critiques sont inhérentes au concept même de géographie prioritaire et à ses modalités d'application. Et la question de la prise en charge des territoires en train de "basculer", ou dont la situation a tout simplement changé depuis les dernières mesures des principaux indicateurs (taux de chômage notamment) remontant au recensement de 1990, est d'autant plus préoccupante que les critères de sélection des territoires en contrat ne décrivent pas systématiquement l'échelle perceptible des difficultés.⁵⁴

3.1.2. Les autres politiques contractuelles

3.1.2.1. Les Grands Projets Urbains

Les Grands Projets Urbains (GPU) constituent un *"programme spécifique, au sein de la politique de la ville, qui bénéficie d'un niveau important de subventions de l'Etat."*⁵⁵ L'idée de créer un tel programme a été évoquée pour la première fois lors du Comité Interministériel des Villes du 25 avril 1991, confirmée lors du CIV du 29 juillet 1993 et formalisée lors du CIV du 22 février 1994, qui en a fixé les principes généraux :

"Un GPU se fixe comme objectif majeur la réinsertion urbaine. Il s'agit pour l'Etat de donner une impulsion décisive pour changer l'image de ces quartiers et pour les réinsérer dans leurs villes en agissant sur l'aménagement urbain et sur le développement économique local. Il faut traiter d'urbanisme, d'habitat, d'économie, d'emploi, de transport, de services publics..."

Ce dispositif contractuel entre les collectivités locales et l'Etat concentre des moyens financiers importants - des crédits d'Etat de l'ordre de 250 millions de francs par GPU sur 5 ans, dont la moitié de

⁵⁴ sur ces deux points, voir *infra*, partie "Problématique" du rapport, point III.1

⁵⁵ Note de la DIV, 10 avril 1996

crédits logement - sur un nombre limité de sites : le CIV du 29 juillet 1993 mentionnait "*une quinzaine de sites particulièrement dégradés*". Il existe aujourd'hui 13 GPU, qui ont été choisis par des décisions ponctuelles prises entre 1991 (Clichy-sous-Bois / Montfermeil, Vénissieux) et 1997 (Meaux). Les premières décisions d'attribution ont donc été prises bien avant la formalisation du concept de grand projet urbain. **Aucune sélection systématique des sites sur la base de critères objectifs et de comparaisons générales n'a été opérée.**

Les territoires en GPU sont très diversement délimités. Dans certains cas, il correspondent à une ancienne ZUP, comme à Argenteuil (le Val d'Argent, 115 hectares) ou à Vaulx-en-Velin (210 hectares). Le plus souvent, ils englobent les tissus urbains environnants, comme à Roubaix-Tourcoing où le GPU recouvre la totalité des deux communes. Le GPU de Grigny couvre 502 hectares, celui de Marseille 1 850 hectares. Dans plusieurs cas, les territoires concernés ont été étendus en cours de programme, le résultat final étant alors très différent de la délimitation originelle. Pour la région Rhône-Alpes, il a même été décidé⁵⁶ de ne pas limiter l'utilisation des crédits GPU aux deux sites retenus en CIV (Vaulx-en-Velin et Vénissieux), mais de l'étendre à plusieurs autres villes (Grenoble, Saint-Etienne, Valence, Bron-Rieux-Mermoz).

Le concept de grand projet urbain prévoit la définition d'un projet global et fait une grande place à la mise en cohérence intersectorielle. Le CIV du 12 novembre 1992 imposait ainsi de déterminer des objectifs sociaux, économiques et urbains et d'examiner les modalités d'association des habitants au projet. Mais la globalité a été doublement battue en brèche :

- d'une part, **les GPU se juxtaposent ou se superposent, sur les mêmes territoires, à d'autres dispositifs contractuels**, principalement aux contrats de ville, d'ailleurs censés constituer eux-mêmes une procédure unique de contractualisation. Cette pluralité de dispositifs ne donne souvent lieu à aucune coordination. Non seulement les structures de contractualisation et de pilotage sont distinctes, mais elles peuvent en outre être totalement disjointes. Il arrive ainsi que des directeurs de GPU ne soient même pas conviés aux réunions du contrat de ville ;

⁵⁶ lettre conjointe du Ministre des affaires sociales et de la ville et du Ministre de l'aménagement du territoire au Préfet, janvier 1994

- d'autre part, et corrélativement, le dispositif GPU est devenu le support d'une contractualisation portant uniquement sur l'investissement physique : la plupart des GPU sont considérés exclusivement comme des opérations d'aménagement et d'urbanisme. En pratique, les moyens financiers affectés au titre des grands projets urbains ont été réservés aux dépenses d'investissement, alors que les dépenses de fonctionnement devaient être assurées par le contrat de ville. **La dualité des structures de contractualisation et de pilotage a séparé la gestion de l'investissement de celle du fonctionnement.** Or, les contrats de ville n'ont pas été abondés de ressources supplémentaires dans les sites GPU, et l'équilibre des moyens entre investissement et fonctionnement n'est pas assuré. Contrairement à ce qui avait été décidé pour les villes nouvelles, aucun soutien spécifique des finances locales n'a été prévu (hormis la DSU). Le problème est particulièrement aigu en région parisienne, où l'intercommunalité est très peu développée. Il en résulte que les communes en GPU, pourvues de bases fiscales faibles et confrontées à de grandes difficultés financières, n'ont pas les moyens d'assurer le fonctionnement malgré les subventions apportées par le contrat de ville. Et il est inutile d'implanter, sur crédits d'investissements, une école maternelle supplémentaire si la commune est trop pauvre pour en financer le fonctionnement.

Au demeurant, le cadre actuel des finances communales rend également difficile, dans certains cas, la participation des communes aux dépenses d'investissement. Ainsi Maurice CHARRIER, maire de Vaulx-en-Velin, souligne-t-il que la participation financière de la ville aux opérations de restructuration urbaine, même limitée à 25% dans le cadre du partage des financements avec l'Etat et la Communauté urbaine, n'est pas supportable au delà de montants limités.

L'absence de globalité se double d'une **répartition peu satisfaisante des financements dans le temps**. Si le lancement précoce des premiers GPU a correspondu à une volonté affichée de donner une nouvelle impulsion à la politique de la ville en concentrant localement des moyens importants, les décisions effectives ont été prises très lentement. Ainsi, pour le site de Clichy-sous-Bois / Montfermeil, la convention entre l'Etat, la région et les deux communes n'a-telle été signée que quatre ans et demi après la décision de création du dispositif. Les taux très faibles de consommation des crédits observés entre 1994 et 1996 s'expliquent ainsi par une prévision très optimiste du rythme d'avancement des GPU,

alors que de nombreux problèmes politiques, juridiques et techniques sont venus en perturber la mise en place.

Le choix des structures de maîtrise d'ouvrage constitue une question cruciale qui donne encore aujourd'hui lieu à débat. Il faut distinguer différents niveaux de maîtrise d'ouvrage:

- la maîtrise d'ouvrage du projet d'ensemble, qui comprend un niveau stratégique, où se prennent les décisions et où s'élabore la stratégie, un niveau technique, où se préparent les analyses et les scénarios possibles, et une direction de projet ;

- les maîtrises d'ouvrage opérationnelles (sociétés d'économie mixte, établissements publics, services déconcentrés de l'Etat, services communaux, associations...) chargées de réaliser les différents éléments du projet.

Le débat actuel concerne plutôt la maîtrise d'ouvrage du projet d'ensemble. Les structures retenues sont soit un comité de pilotage et un (ou plusieurs) directeur(s) de projet, soit un groupement d'intérêt public. Cette dernière formule semble donner satisfaction grâce à une relative souplesse de gestion, mais ne permet pas de résoudre le problème du partage des risques financiers de la restructuration urbaine qui se pose dans certains GPU, tels Vaulx-en-Velin. Aussi conviendrait-il aujourd'hui de proposer aux acteurs locaux une nouvelle possibilité de structuration. Dans cette optique, il pourrait être utile d'autoriser la création de syndicats mixtes entre l'Etat et des collectivités locales, juridiquement impossible aujourd'hui.

En conclusion, si le concept de Grand Projet Urbain a apporté à la politique de la ville une dimension intéressante, notamment en introduisant une véritable logique de différenciation des moyens, sa mise en oeuvre illustre la plupart des critiques formulées aujourd'hui à l'encontre de cette politique. L'empilement des structures, la lourdeur et la complexité des procédures, les choix de territoires reposant plus sur des considérations ponctuelles que sur des analyses systématiques, la dissociation de dimensions qu'il était justement prévu de faire converger, constituent autant d'obstacles à la lisibilité et à l'efficacité.

3.1.2.2. Les Programmes d'Aménagement Concerté du Territoire (PACT) urbains

Les Programmes d'Aménagement Concerté du Territoire (PACT) urbains sont des conventions élaborées pour une période de cinq ans, qui visent à accompagner les processus de conversion d'activité par des actions de restructuration urbaine, afin d'accélérer le processus de modernisation économique. Mis en oeuvre dans le cadre des Xème et XIème Plan, ils s'appliquent à des bassins d'emploi gravement marqués par des activités industrielles en déclin et de lourds handicaps sociaux. Ils sont placés sous l'autorité conjointe de la DATAR et de la DIV et présentent la particularité de constituer un point de rencontre entre la politique de la ville et celle de l'aménagement du territoire. Localement, un comité de pilotage réunissant l'ensemble des parties prenantes en assure la maîtrise d'ouvrage, assisté d'un comité technique ; un chef de projet coordonne les travaux.

Aux termes des décisions prises lors du CIV du 20 septembre 1994, les PACT urbains offrent en outre, sur un petit nombre de sites, aux PMI et aux initiatives prises en matière d'insertion un cadre d'action privilégié. La maîtrise d'ouvrage des projets correspondants est assurée par un chargé de mission économique placé sous l'autorité du préfet.

Les crédits mobilisés proviennent du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), du FIV, des fonds communautaires, des crédits ministériels de droit commun et des prêts projets urbains de la Caisse des dépôts. Le montant total des crédits engagés n'est pas connu, faute d'enveloppe pré-affectée ; les crédits provenant de l'Aménagement du territoire s'élèvent globalement à 425 millions de francs pour la durée du Plan.

Bien qu'il ait été décidé, lors du CIV du 12 novembre 1992, de ne pas superposer les géographies du contrat de ville et des PACT urbains, cette règle a été transgressée dans un certain nombre de cas.

Pour le XIème Plan, 26 territoires ont été sélectionnés dans onze régions. Les conventions signées sont intercommunales : le PACT urbain est la seule procédure de la politique de la ville qui impose l'intercommunalité comme critère d'éligibilité. Toutefois, le degré d'intercommunalité atteint est variable, et les conventions sont généralement signées en parallèle par les communes et l'établissement public de coopération, ce dernier n'ayant pas le pouvoir d'engager ses membres.

A mi-parcours des actuels contrats de plan, la DATAR et la DIV ont engagé conjointement une évaluation des PACT urbains, basée sur un bilan administratif et financier demandé aux préfets de région concernés le 22 avril 1997, et sur six audits de terrain à vocation plus qualitative. Les résultats de ce travail ne sont pas encore disponibles. Toutefois, les premiers éléments font état de résultats très divers et de difficultés de fonctionnement :

- Les PACT n'ont pas nécessairement contribué de façon perceptible au développement économique local, notamment parce que la compétence professionnelle des principaux acteurs (services instructeurs, animateurs, coordonnateurs) n'est pas axée sur le développement économique. En outre, pour certains sites, les plus gros employeurs sont peu impliqués dans le dispositif.

- Du point de vue des procédures de développement social urbain, les PACT permettent un élargissement des périmètres et des actions : d'une part, les financements correspondants peuvent être utilisés pour des actions situées à l'intersection de plusieurs quartiers éligibles à la politique de la ville ; d'autre part, le recours au FIV réduit les contreparties communales, ce qui est souvent spécialement nécessaire. Pour l'avenir, le manque total de ressources de certaines communes conduit d'ailleurs divers acteurs à préconiser un rééquilibrage du financement au profit des dépenses de fonctionnement.

- Les cloisonnements administratifs et la complexité de fonctionnement induite par le croisement des périmètres, des interlocuteurs et des niveaux de décision semble particulièrement grande, et particulièrement peu favorable à un objectif de développement global.

3.1.2.3. Les conventions de sortie

Certains sites qui ont relevé de la géographie prioritaire du Xème Plan (conventions Développement social des quartiers ou conventions de quartiers) ne bénéficient pour le XIème Plan ni de contrats de ville, ni de PACT urbains. Afin de ne pas mettre brutalement fin aux interventions en cours en 1993, le gouvernement a ouvert aux préfets la possibilité de proposer à ces quartiers un dispositif de sortie (CIV du 22 janvier 1993). La circulaire correspondante du ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville soulignait l'importance du maintien, dans ces quartiers, d'une équipe de maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale, chargée de préparer le retour progressif au droit commun.

Les "conventions de sortie", d'une durée limitée à deux à trois ans, sont financées sur les enveloppes régionalisées des contrats de plan. Elles concernent 57 quartiers dont 47 en métropole et 10 dans les DOM-TOM.

Certaines de ces conventions étant arrivées à échéance en 1995, le Délégué interministériel à la Ville a demandé le 12 mars 1996 aux préfets de département d'en établir un bilan d'exécution, récapitulant les actions conduites, leur financement, la situation des quartiers au terme de la convention, et justifiant le cas échéant la signature d'un avenant d'un an en présentant les moyens et les objectifs de cet *"ultime programme d'action"*.

En fait, le bilan correspondant n'a pas été établi. Il semble que les préfets n'aient pas systématiquement transmis les éléments nécessaires, et que la DIV n'ait pas été en mesure d'opérer un suivi précis des conventions. Le montant total de l'enveloppe financière consacrée aux conventions de sortie n'est apparemment pas connu, seules des données partielles étant disponibles. Il paraît regrettable que ce dispositif, qui innovait en prenant acte de la fin d'une procédure et en l'aménageant, n'ait pas davantage retenu l'attention.

3.1.2.4. La politique contractuelle outre-mer

Dans les DOM-TOM, la politique de la ville s'inscrit dans un contexte particulier, marqué par l'importance de la croissance démographique qui provoque un développement rapide et souvent incontrôlé de l'urbanisation. La politique de la ville y est plus récente qu'en métropole. Elle s'est mise en place progressivement à partir du Xème Plan : cinquante opérations de quartiers, quatre conventions ville-habitat et deux contrats de ville (Saint-Denis de la Réunion et Nouméa) ont été conduits dans la période 1989-1993.

Depuis le début du XIème Plan, elle concerne les quatre départements d'outre-mer, mais aussi les territoires de Polynésie et de Nouvelle Calédonie, ainsi que la collectivité de Mayotte. Les mesures prises sont constituées essentiellement par la mise en place de contrats de ville et de conventions de développement social urbain, ainsi que par une politique marquée de résorption de l'habitat insalubre (RHI). La géographie d'intervention retenue a été élargie par rapport aux règles métropolitaines : au

delà des contrats de ville conclus avec les grands centres urbains, des conventions de développement social urbain ont ainsi été passées avec les villes moyennes ou petites connaissant de réels problèmes en termes d'exclusion et de développement économique et social. Elles permettent de traiter des sites non éligibles aux contrats de ville, mais qui nécessitent une intervention coordonnée de l'Etat et des collectivités locales du fait des situations de pauvreté et, parfois, d'insalubrité. Au nombre de quinze, elles concernent les départements d'outre-mer et Mayotte.

Le dispositif de résorption de l'habitat insalubre a été sensiblement renforcé depuis 1990, lorsqu'une partie de la créance de proratisation du RMI est venue abonder la ligne budgétaire consacrée à ces opérations. Il s'agit à la fois d'opérations d'aménagement et de sortie d'insalubrité, qui répondent aux problèmes d'endiguement, d'assainissement, de voirie, de terrains à stabiliser.

Les engagements financiers initiaux de l'Etat, pris dans le cadre des contrats de plan en 1994, s'élèvent à 800 millions de francs, dont la moitié pour les opérations de résorption de l'habitat insalubre. Ils s'ajoutent notamment à la part des fonds structurels européens affectés, dans le cadre du programme REGIS II (1995-1999), à la politique de la ville.

Enfin, les contrats d'insertion ou d'activités institués par la loi n° 94-368 du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte, conclus depuis la mise en place dans les DOM des agences départementales d'insertion, contribuent directement aux actions liées à la politique de la ville.

3.1.2.5. Les contrats passés en matière de prévention de la délinquance

Au tournant des années 1975-1980, la nécessité d'organiser une approche globale des comportements délinquants est devenue manifeste. Elle s'est traduite dans l'accent mis sur le décloisonnement des pratiques des services de l'Etat (politique interministérielle) et par la recherche d'un partenariat avec les collectivités locales et les acteurs de terrain (politique contractuelle).

Les bases du dispositif de prévention et de lutte contre la délinquance juvénile ont été conçues à partir du rapport de Gilbert BONNEMAISON en 1982. A la suite de ce rapport ont été créées trois

structures : le Conseil National de Prévention de la Délinquance (CNPD) et les Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance (CCPD). En 1988, le Conseil National des Villes (CNV) nouvellement créé a intégré les compétences et les missions du CNPD, dont les moyens d'action ont été transférés à la Délégation Interministérielle à la Ville. Ces institutions avaient pour fonction de faciliter la concertation entre les divers acteurs concourant à la prévention de la délinquance juvénile : Etat (police et justice), collectivités locales, associations de prévention spécialisées ou d'action socio-éducatives.

Les Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance (CCPD) ont été expérimentés dès 1983 sur des sites pilotes dont le nombre a très rapidement augmenté ; il existe actuellement environ 850 CCPD. De nombreux professionnels de la prévention considèrent qu'environ un tiers de ces structures n'a connu qu'une période très courte d'activité ; un second tiers perdure, mais dans un fonctionnement qui se réduit souvent à une distribution de crédits ; enfin, un dernier tiers pratique les méthodes énoncées à l'origine, enrichies de certaines innovations : conseils délocalisés dans les quartiers, observatoires locaux de la sécurité, de la toxicomanie, cellules de veille, groupes locaux de traitement de la délinquance.

Les progrès permis par ces structures dans l'articulation des politiques publiques sont donc très variables. Un essoufflement général a été perceptible dès la fin des années 80, car les CCPD n'ont pas pu transformer le fonctionnement des institutions pour développer le suivi fin des territoires, la veille et la mise en oeuvre de réponses rapides et proportionnées aux phénomènes de délinquance. Le développement de la violence urbaine masque aujourd'hui quelque peu les efforts, réels, qui ont été accomplis.

Les conseils départementaux de prévention de la délinquance se sont quant à eux beaucoup moins développés que les conseils communaux. Un décret de 1992 a visé à mieux structurer leur travail, et à officialiser le partenariat avec les conseils généraux en confiant la vice présidence du CDPD au Président du Conseil Général.

Le dispositif institutionnel a été accompagné de la mise en oeuvre de divers dispositifs contractuels. Des **Contrats d'Action de Prévention pour la sécurité dans la ville (CAPS)** ont été initiés en

1985, afin de donner corps aux dynamiques créées par la CCPD. Ont été aussi mis en oeuvre, dans une moindre mesure, des **contrats départementaux**.

Ce type de contractualisation s'est traduit concrètement par des participations financières croisées en provenance de divers ministères et des collectivités locales. En 1990, une circulaire du Premier ministre⁵⁷ a exigé un effort de méthode par l'élaboration de diagnostics locaux et la mise en place d'observatoires permanents. L'accent a été également mis sur la nécessité d'un dialogue plus approfondi avec les conseils généraux, permettant de bénéficier des connaissances que les services de prévention spécialisée ont du public, des ressources locales et des ressorts de l'insertion. Enfin, cette circulaire a initié une plus grande déconcentration des crédits de la prévention.

Le dispositif des CAPS a été intégré aux contrats de ville en 1993 et maintenu spécifiquement pour les villes hors contrats de ville. Cette intégration s'inscrivait dans le cadre de l'unification recherchée des procédures de contractualisation Etat-communes. Sur les sites politiques de la ville, le CAPS est ainsi devenu le volet prévention de la délinquance du contrat de ville, l'instruction des projets restant du ressort des CCPD.

Les contrats de ville ont permis que des programmes de prévention sociale soient repris par les administrations de droit commun et que les efforts des CCPD puissent se recentrer sur les publics les plus en difficulté. La part des crédits de la prévention qui leur est consacrée est ainsi passée de 50 à 70% entre 1994 et 1996. L'élargissement du dispositif induit par les contrats de ville permet aussi, grâce aux crédits mobilisés par les collectivités locales, de conférer un effet multiplicateur aux crédits que la DIV consacre à la prévention.

La participation des ministères (autres que le ministère de la ville) est supérieure à 19% en contrat de ville par rapport aux CAPS, les conseils généraux étant eux-mêmes un peu plus présents ; les conseils régionaux n'interviennent que dans les volets prévention des contrats de ville et pas dans les CAPS ; les contrats de ville sont les seuls à bénéficier des crédits du chapitre 37-82-10 (amélioration des services publics) destinés à la prévention de la délinquance (maisons de justice et

⁵⁷ circulaire Premier ministre du 17 août 1990

de droit) ; enfin, certaines orientations prioritaires (soutien aux parents, prévention de la toxicomanie) bénéficient de soutiens financiers de la CPAM, de la CAF et du FAS qui sont inexistantes ou bien inférieures lorsque la commune n'est pas en contrat de ville.

Il semble cependant que l'articulation du CCPD avec le comité de pilotage du contrat de ville ait été difficile. Par ailleurs, les délais de décisions et de financement des actions ont été allongés par le fait qu'un dossier est susceptible d'être examiné successivement par le CCPD, le contrat de ville, le conseil municipal et la préfecture, pour des crédits d'un montant souvent réduit.

Parallèlement aux CCPD, diverses initiatives de l'Etat ont concouru à la lutte contre l'insécurité. Dès 1992, une circulaire a invité les Préfets à mettre en place des **plans locaux de sécurité** ; obligation leur a été faite, en 1993, d'établir des **plans départementaux de sécurité**. Ces mesures propres au ministère de l'Intérieur visaient à renforcer la présence policière là où elle était nécessaire et à aboutir à une "coproduction" de sécurité avec les acteurs locaux et la population. Une circulaire prévention du 13 février 1997 incite à monter des **plans départementaux de prévention de la délinquance**. Le développement cloisonné des deux systèmes d'acteurs institutionnels, l'un relevant du secteur de l'éducation, l'autre du secteur de la répression, se poursuit.

Ces démarches ont eu un effet limité et ont perdu au fil du temps de leur intérêt, principalement semble-t-il faute de rigueur et de méthode dans leur mise en oeuvre. D'autre part, une évaluation réalisée conjointement par l'Inspection générale de l'administration, l'Inspection générale des services judiciaires, le Contrôle général des armées, l'Inspection générale de la gendarmerie et l'Inspection générale de la police nationale en février 1996 a souligné leur manque d'interministérialité. Mais leur défaut majeur est de se limiter au champ strict de la sécurité, sans rechercher les articulations nécessaires avec les CCPD et les contrats de ville.

A ces procédures s'ajoutent les Opérations Prévention Eté (OPE), auxquelles ont succédé les opérations Ville Vie Vacances (VVV), qui ont nécessité, par le croisement des financements, la multiplication de conventions.

Enfin, une circulaire d'octobre 1997 incite les préfets et le procureur de la République à mettre en oeuvre des **contrats locaux de sécurité** avec les collectivités locales. Ce nouvel intervenant contractuel doit permettre d'établir un diagnostic des problèmes rencontrés au plan local, et conduire à l'élaboration d'une stratégie. Ces contrats cherchent à établir une certaine cohérence avec les dispositifs de prévention de la délinquance et notamment les CCPD. Mais il semble, au vu des premiers contrats signés, que l'élaboration du diagnostic et de la stratégie correspondante soit encore insuffisamment travaillée.

Globalement, on constate une superposition de procédures contractuelles et d'initiatives diverses qui sont venues s'ajouter aux dispositifs institutionnels plutôt que de le dynamiser. De plus, malgré les objectifs originels de décloisement les champs de "prévention" et "sécurité" ont développé leur démarche séparément. Il serait d'autant plus dommageable que les récents CLS, qui paraissent échapper à ce travers, soient élaborés avec une trop grande précipitation.

3.1.3. Les politiques de zonage : premiers éléments pour un bilan du PRV

Les politiques de zonage, modalité particulière de la géographie prioritaire, délimitent strictement des périmètres identifiés comme échelle de compréhension, mais aussi de traitement des difficultés, à l'intérieur desquels l'action est circonscrite. Elle se traduit par la mise en oeuvre de moyens juridiquement dérogatoires au droit commun.

Ces politiques se sont d'abord traduites par des mesures sectorielles, tout particulièrement par la création des zones d'éducation prioritaires (ZEP) en 1982. En 1991, la loi n° 91-715 du 27 juillet a institué des avantages de carrière pour les fonctionnaires travaillant dans les quartiers faisant l'objet de mesures DSQ. C'est aussi en 1991 que les exonérations fiscales ont été utilisées pour la première fois dans le cadre de la politique de la ville : la Loi d'Orientation pour la Ville (LOV) a défini la notion de "grands ensembles et quartiers d'habitat dégradé caractérisés par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi", sur les territoires desquels les collectivités locales avaient la possibilité d'exonérer pendant cinq ans de taxe professionnelle les créations et extensions d'établissements. En 1995, la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT) a institué, dans le cadre de "politiques renforcées et différenciées" de développement destinées à compenser des handicaps

géographiques, économiques ou sociaux sur certains territoires, des dispositifs d'exonérations fiscales et sociales. La LOADT créait notamment la notion de Zones Urbaines Sensibles (ZUS), comprenant elles-mêmes des Zones de Revitalisation Urbaine (ZRU). Enfin, ce mode d'intervention a culminé en 1996 avec la mise en place du Pacte de relance pour la ville, qui a ajouté aux ZUS et aux ZRU les Zones Franches Urbaines (ZFU).

3.1.3.1. Le dispositif du Pacte de relance

La loi du 14 novembre 1996 sur la mise en oeuvre du Pacte de relance pour la ville (PRV) a instauré, pour une durée de cinq ans à compter du premier janvier 1997, un régime massif d'exonérations fiscales et sociales. Ce texte a innové non seulement par la création d'une nouvelle catégorie de zones, les "zones franches urbaines", mais aussi en étendant le principe du traitement fiscal et social dérogatoire aux entreprises préexistant au dispositif considéré⁵⁸. Les précédents textes législatifs limitaient en effet le bénéfice de ce type de disposition aux seules entreprises nouvelles ou en extension.

Le dispositif retenu repose sur l'idée d'une corrélation établie entre territoires d'habitat et développement de l'emploi. Il vise à apporter un soutien à l'économie locale des zones considérées en promouvant l'emploi et le développement économique, mais aussi à améliorer le tissu urbain et la mixité sociale (article premier de la loi du 14 novembre 1996).

L'intervention transite non pas, comme dans les contrats de ville, par l'intermédiaire des collectivités territoriales, établissements publics et associations, mais par les entreprises et d'autres investisseurs. Elle parie à court terme sur leur intérêt immédiat, à moyen terme sur leur volonté ou capacité à s'inscrire, en restant dans le quartier, dans une logique de "retour" des avantages reçus, ou sur la durabilité de la dynamique créée par les mouvements de court terme.

En matière d'emploi, le but recherché a été de déclencher un mouvement immédiat d'implantation d'activités économiques et de création d'emplois en faveur des habitants des quartiers - et à l'intérieur de ces quartiers. Le PRV postule en effet qu'il est plus pertinent de créer des emplois à l'intérieur des quartiers périmétrés que de favoriser le déplacement des habitants vers des zones d'emploi. Les principales mesures sont constituées par des exonérations d'impôts et de charges sociales : notamment, exonérations de taxe professionnelle et de charges sociales dans les ZFU, et, dans des conditions plus restrictives, dans les ZRU, exonération de taxes foncières, impôt sur le revenu ou impôt

⁵⁸La loi relative à la zone franche de Corse du 26 décembre 1996 présente la même caractéristique. - Patrick LABIA, Marie-Christine BERNARD-GELABERT, *"Zones d'aménagement du territoire"*, L.G.D.J. 1997

sur les sociétés dans les ZFU. Les exonérations de charges sociales diminuant le coût de l'emploi, l'on escompte qu'elles inciteront directement les entreprises à embaucher, tandis que les exonérations fiscales dégageront des moyens financiers censés permettre aux entreprises de réinvestir dans l'emploi. L'obligation d'embauche d'habitants des quartiers vient, pour les zones franches, renforcer cet objectif.

Concernant le tissu urbain, une plus grande mixité spatiale et sociale est recherchée notamment par la création d'un Etablissement Public National pour l'Aménagement et la Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux (EPARECA), compétent exclusivement à l'intérieur des ZUS, par l'instauration d'un régime simplifié pour le changement d'affectation des locaux (au regard du droit de la construction et du droit fiscal), par divers assouplissements visant les opérations de restructuration urbaine, ainsi que par l'obligation d'établir un PLH dans les zones urbaines sensibles, et des mesures fiscales favorables aux investissements locatifs.

Globalement, le dispositif retenu met fortement l'accent sur la dimension économique, et l'efficacité de l'effort financier de l'Etat devra donc être principalement évaluée à l'aune de sa contribution au développement de ces parties du territoire et à la mise en activité des habitants.

Le bilan des résultats obtenus devra corriger les données quantitatives par la mesure des effets d'aubaine et de déport, et le caractère précaire ou non des emplois créés. Il étudiera utilement l'impact différentiel du PRV sur les différents types d'entreprises, plus ou moins créatrices d'emploi, l'efficacité relative des différentes exonérations pour le maintien d'activités ou pour leur implantation, ainsi que la qualité des mesures d'accompagnement, de formation et d'insertion. Enfin, il devra intégrer à terme les effets de la sortie d'un tel dispositif.

Un tel bilan s'inscrit dans le contexte suivant :

- les territoires en ZRU ne comprennent que rarement les espaces fonciers libres qui permettraient d'accueillir des entreprises de taille moyenne, généralement plus créatrices d'emploi que les petites unités artisanales, commerciales ou de services ;

- les ZFU ne sont pas semblables entre elles. Ainsi, pour les zones franches de métropole, la superficie moyenne est de 189 hectares. Mais quatre zones franches avoisinent ou dépassent 300 hectares : Meaux (297 ha), Garges-les-Gonesse (359 ha), Roubaix-Tourcoing (525 ha), et Bordeaux (800 ha). Il n'y a pas de lien entre les superficies retenues et la gravité des situations locales ; ainsi, pour les zones de Meaux et de Bordeaux, les trois taux considérés (chômage, jeunes de moins de 25 ans, non diplômés) sont inférieurs aux taux constatés pour l'ensemble des ZFU.

Par ailleurs, certaines ZFU incluent des zones d'activité pouvant accueillir immédiatement des entreprises ; d'autres comprennent des zones d'activité qui nécessitent au préalable des acquisitions foncières, des travaux de viabilisation et de construction, ce qui retarde leur démarrage. Enfin, certains sites bénéficient de dispositifs supplémentaires comme un GPU ou un PIC URBAN. Les observations relatives à une zone déterminée sont donc difficilement généralisables ;

- la capacité de ces quartiers à accueillir de nouvelles activités est aussi liée à d'autres aspects, comme l'état du bâti, la requalification des espaces commerciaux, les réhabilitations ou démolitions en cours, la nature et la densité des activités commerciales présentes sur place ou à proximité ;

- l'éloignement de certaines des zones d'activité (pourtant incluses dans le périmètre) par rapport au coeur du quartier d'habitat peut modifier l'impact de l'arrivée des entreprises, en termes d'emploi, de changement d'image et de mixité des fonctions pour les habitants, et d'amélioration des finances locales pour les communes concernées.

3.1.3.2. Les premiers résultats

Le dispositif institutionnel prévu par le Pacte de relance s'est mis en place très lentement. Ainsi, au premier novembre 1997, selon une enquête menée par l'association nationale des villes en zone franche urbaine, les conventions n'étaient toujours pas signées dans quatre villes sur un échantillon de trente-deux. Les comités d'orientation et de surveillance ne s'étaient réunis que dans vingt-deux de ces trente-deux villes, et une seule fois dans les trois quarts des cas. Enfin, l'EPARECA n'est toujours pas opérationnel, son conseil d'administration n'ayant pas encore siégé.

Les effets, même purement quantitatifs, des mesures ZRU/ZFU sont aujourd'hui très mal connus, non seulement du fait de la brièveté de la période considérée (à peine une année de mise en oeuvre), mais aussi à cause de l'absence de statistiques fiables. Concernant les entreprises, les seules données disponibles, jusqu'en mars 1998, sont une estimation totalement incomplète des déclarations des commerçants et artisans datant d'octobre 1997. Concernant les emplois, le nombre de salariés concernés n'est pas connu à ce jour. Même celles des URSSAF qui ont fourni des chiffres précis ne les ont établis qu'à partir de tendances constatées, car il n'existe pas de recensement fiable des emplois créés ou transférés. Aucun dispositif de mesure ne permet par ailleurs d'apprécier le respect de la clause d'embauche des habitants des quartiers en zone franche : en effet, il n'existe pas de formulaire de déclaration d'embauche spécifique en ZFU, contrairement à ce qui a été prévu en ZRU. Seule, la déclaration préalable à l'embauche que remplit toute entreprise, quel que soit son lieu d'implantation, pourrait être exploitable : or, elle ne comporte pas les indications nécessaires, en particulier sur l'adresse du salarié. Aucune information n'est disponible non plus sur plusieurs compléments indispensables aux données quantitatives brutes, notamment le degré de précarité des emplois implantés.

Un premier bilan chiffré a néanmoins été publié par l'association nationale des villes en zone franche urbaine. Fondé sur les réponses de trente-deux villes à deux enquêtes réalisées en mars et novembre 1997, il est constitué de données à caractère purement déclaratif, émanant des entreprises elles-mêmes⁵⁹. Il convient donc de les considérer, jusqu'à information plus fiable, comme des indicateurs de réussite maximale, les entrepreneurs ne pouvant guère être suspectés de minorer le nombre d'emplois créés ou le nombre d'embauches locales.

⁵⁹ A titre d'illustration, les données concernant la zone franche de Gerge-les-Gonesse ont été collectées sur la base de fiches de renseignements adressées par les entreprises au service du développement économique de la ville, et de divers contacts entre ce service et les entreprises. ("*Suivi des implantations en ZFU*", Ville de Gerge-les-Gonesse, service du développement économique, 07/01/1998)

Pour le bilan intermédiaire établi par ailleurs concernant l'Ile-de-France, cité infra, les données relatives au nombre d'établissements existant au 31/12/1996 constituent une estimation obtenue à partir d'un croisement des fichiers des chambres consulaires, le nombre d'emplois dans ces établissements est une estimation établie par les communes à partir d'enquêtes téléphoniques auprès des entreprises, et l'indication du nombre d'emplois totaux et créés s'appuie sur les déclarations faites par les entreprises dans leur dossier de candidature déposé en mairie. ("*Les Zones franches urbaines en Ile-de-France, premières tendances - note intermédiaire*", Institut d'Aménagement et d'urbanisme de la Région Ile-de-France, octobre 1997, note méthodologique)

Selon ces chiffres, arrêtés au premier novembre, 1 123 entreprises se seraient installées entre janvier et novembre dans les zones franches concernées, dont 461 (41%) en transfert d'activité. Sur les 5 489 emplois qui auraient été implantés, 37% auraient été transférés. La part des créations d'entreprise dans cet échantillon serait donc de 59%, la part des créations d'emplois de 63%. Dans le même bilan, les indications relatives à la clause d'embauche locale font état d'un pourcentage moyen de 37,5%, très supérieur à la norme légale (20%). Au total, le nombre d'embauches locales s'élèverait donc à 2 058 (en créations nettes ou en transfert), soit 64 en moyenne par zone franche dans l'échantillon. Ce chiffre peut être rapproché de la population moyenne des zones franches, qui dépassait 19 000 habitants lors du recensement de 1990, ou encore du nombre total de chômeurs résidant dans les 38 zones franches métropolitaines, soit 66 050 à la même date (dernier chiffre connu), ce qui correspond à une moyenne de 1 738 chômeurs par zone.

Outre leur manque de fiabilité, les données présentées sur les embauches locales ne concernent qu'une partie des entreprises et des embauches. D'une part, l'embauche des habitants des quartiers ne s'effectue, par définition, que si l'entreprise procède à des recrutements. D'autre part, l'article 13 de la loi du 14 novembre 1996, qui dispose que, pour les entreprises ayant déjà procédé à deux embauches exonérées depuis la délimitation de la zone franche, les embauches locales doivent être égales à au moins un cinquième du total, ne s'applique en pratique qu'aux entreprises qui embauchent au moins cinq salariés, les autres étant dispensées de toute obligation en la matière. Or, selon le bilan intermédiaire dressé en octobre 1997 pour l'Ile-de-France⁶⁰, les entreprises nouvelles déclarent une moyenne de 4,5 salariés. Ce document mentionne également les difficultés constatées lors de toutes les tentatives de recrutement local dans la région, dues semble-t-il au faible niveau de qualification des demandeurs d'emploi, à une trop longue durée de chômage, mais aussi, selon les villes, à une "faible motivation" de certains demandeurs d'emploi.

Concernant les implantations d'entreprises et d'emplois, les informations rassemblées par la DIV fournissent de premières indications. D'une part, les liquidations effectuées par l'ACOSS attestent de la

⁶⁰ *"Les Zones franches urbaines en Ile-de-France, premières tendances - note intermédiaire"*, Institut d'Aménagement et d'urbanisme de la Région Ile-de-France, octobre 1997

consommation des mesures d'exonération de charges et donc de la présence d'emplois nouveaux. D'autre part, la création nette d'emplois semble faible, pour deux raisons : les entreprises qui s'implantent sont très majoritairement de petite taille et donc peu créatrices d'emplois, et les entreprises de plus grande taille viennent avec leurs propres emplois. Pour l'Ile-de-France, le bilan intermédiaire pré-cité fait état de localisations situées généralement en dehors des quartiers difficiles - ce que permet le périmétrage "large" opéré⁶¹ : *"à l'exception de deux sites, les entreprises nouvelles s'installent surtout en dehors des anciens quartiers DSQ. Dans certaines zones franches, les entreprises s'assurent même, avant de donner une suite favorable à leur demande, que les offres ne se situent pas dans la cité HLM."*

Des constats ponctuels indiquent que des transferts ont lieu à l'échelon communal : à Valence, 45% des entreprises installées en ZFU proviennent de la commune, 62% à Saint-Quentin, 62% aux Mureaux, 36% à Perpignan, 100% à Mulhouse (3 entreprises). Ces mouvements concernent plutôt des petites entreprises artisanales qui s'installent dans le tissu urbain existant, alors que les délocalisations d'entreprises venant de communes voisines, voire de l'extérieur du département sont plutôt le fait d'entreprises de taille supérieure. Il est possible que ces délocalisations se multiplient au fur et à mesure de l'aménagement du foncier disponible. Toutefois, certaines initiatives ont été prises pour en limiter les effets : ainsi, à Grigny, la municipalité a choisi de ne pas retenir des entreprises des communes voisines.

Sans qu'il soit possible d'en évaluer le nombre, certaines implantations d'entreprises paraissent fictives. Des élus de la Drôme attestent ainsi que des entreprises du bâtiment venant de communes voisines ont installé dans la zone franche de Valence un siège social réduit à sa plus simple expression, provoquant au demeurant de vives protestations de syndicats de la branche eu égard aux distorsions de concurrence induites par de tels comportements.

Si les résultats ne peuvent encore être mesurés, certaines observations renseignent sur le dispositif mis en place et le comportement des acteurs. Ainsi, les compte-rendus des comités d'orientation et de surveillance créés dans les départements - dont il convient de relativiser l'intérêt, étant données les indications données *supra* sur la fréquence des réunions - indiquent-ils que les ZFU

⁶¹ voir *supra*, indications de superficie

ont déclenché une dynamique locale animée par les acteurs traditionnels de la politique de la ville, mais aussi par de nouveaux partenaires, par exemple des administrations ayant eu peu jusque là l'habitude de s'intéresser aux problèmes des quartiers en difficulté. Les dispositifs d'identification, d'accompagnement et de formation des demandeurs d'emploi ont été renforcés, plusieurs URSSAF ont établi des contacts systématiques avec les entreprises ; ailleurs, une liaison permanente a été instaurée entre la mairie et l'ANPE. Selon l'Assemblée des chambres de commerce et d'industrie, 140 chambres s'impliquent dans le dispositif, notamment en désignant des "correspondants zones franches". Dans toutes les ZFU, des outils spécifiques ont été mis en place pour favoriser l'information et l'accueil des entreprises candidates (guichets uniques, désignation de correspondants nominatifs dans les services, fiches de liaison...), pour faciliter la connaissance des ZFU (plaquettes, serveur Internet...), ou pour définir une stratégie. Des agents spécifiquement en charge de la gestion de ces dispositifs ont été recrutés. Ces outils de pilotage semblent être progressivement intégrés aux instances existantes (dispositif contrat de ville, groupe de projet GPU ou PIC URBAN). Tout ceci devrait améliorer la connaissance des problèmes des quartiers, permettre une meilleure coordination de l'action et le partage d'objectifs communs, et garantir que les conditions sont réunies pour que le PRV donne sa mesure dans les zones franches. Ce mouvement n'a semble-t-il pas revêtu la même ampleur pour les ZRU.

Quant à l'objectif de mixité urbaine, il est très tôt pour en évaluer quantitativement les résultats. Les communes disposent ainsi d'un délai de deux ans pour adopter un PLH. Les effets de l'implantation d'entreprises sur la mixité urbaine seront liés au nombre d'implantations d'entreprises d'une certaine taille, dont la présence entraîne des effets perceptibles sur l'organisation du quartier ; en pratique, elles sont concernées par quelques ZRU ayant des espaces pouvant les accueillir, et par les ZFU qui disposent de zones d'activité économique ou de foncier libre.

3.1.3.3. Les coûts

Les avantages accordés aux entreprises par les dispositifs ZRU ou ZFU ont un coût important pour l'Etat. Pour le dispositif ZRU, la somme inscrite au budget 1997 est de 1,7 milliards de francs ; un montant de dépenses analogue est prévu pour 1998. Concernant le dispositif ZFU, les estimations fournies pour 1997 par le ministère des Finances indiquent 191 millions de francs au titre de l'exonération de taxe professionnelle, 41 millions de francs au titre de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties, 180 millions de francs au titre de l'exonération d'impôt sur les bénéfices, et 350

millions de francs au titre de l'exonération de charges patronales. Au total, le dispositif des ZFU coûterait donc environ 760 millions de francs en 1997. Selon les tableaux récapitulatifs du jaune, 791 millions de francs sont inscrits au PLF 1998.

Ces indications doivent cependant être appréhendées avec prudence. En effet, il n'est pas possible d'estimer précisément les coûts fiscaux induits par les "non rentrées" liées aux exonérations d'impôt sur les bénéfices et les compensations par l'Etat des pertes de recettes des collectivités locales concernées, en l'absence de données certaines sur le nombre et le type d'emplois concernés. Il n'existe pas de base de simulation suffisante. Le coût des exonérations sociales dû à la compensation par l'Etat de l'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale aux organismes sociaux peut être plus facilement mesuré à partir des "consommations" relevées. Toutefois, dans les développements consacrés aux politiques de l'emploi, le jaune 1998 mentionne pour les ZRU des exonérations de charges estimées à 87 millions de francs pour le premier semestre 1997, correspondant à 956 salariés, ce qui semble indiquer que le coût de ces exonérations par salarié s'élèverait à 91 000 F, montant nettement supérieur aux estimations disponibles par ailleurs. Un calcul exact des coûts ne pourra donc intervenir que sur la base des données fiscales et sociales qui seront disponibles au cours du premier trimestre 1998.

Ces coûts devront être rapprochés du nombre d'emplois en création nette, et du coût d'autres formes d'aide à l'emploi. Ils devront par ailleurs intégrer les coûts indirects des mesures prises, notamment le coût, en termes d'emploi, des délocalisations. Enfin, le problème de la compatibilité des aides avec le droit européen de la concurrence devra être résolu dans un avenir proche. La Commission a en effet autorisé un montant d'aides annuelles de 30 millions de francs au titre de l'exonération de taxes professionnelle, de 10 millions de francs au titre de l'exonération de taxe foncière et de 100 millions de francs au titre de l'exonération de charges patronales, l'ensemble devant concerner au plus 1% de la population. L'écart avec les aides effectivement consenties est élevé et suscite un risque de contentieux.

3.2. Des évaluations parcellaires et disparates

L'évaluation de la politique de la ville, qui s'inscrit dans la démarche d'évaluation des politiques de la ville définie en France par le décret du 22 janvier 1990, est posée de façon récurrente comme une nécessité.

Dans le cadre de la politique de la ville, l'évaluation apparaît à la fois particulièrement nécessaire et particulièrement difficile. Elle est particulièrement nécessaire si l'on considère que cette politique doit, dans sa fonction d'impulsion et de coordination interministérielle, obtenir de nombreux responsables une inflexion de leur action. Il faut dès lors pouvoir mesurer un apport spécifique à des politiques et à des interventions de nature et d'expression très diverses. Elle est nécessaire aussi car la politique de la ville fait elle-même intervenir une multiplicité d'acteurs, dans des relations souvent contractuelles définissant donc des obligations réciproques. Ces relations peuvent être très riches et générer des synergies productives, mais le danger d'un moindre engagement de certains des partenaires et de dilution des responsabilités existe. Enfin, l'évaluation est nécessaire dans la mesure où la politique de la ville a institué de façon très visible des procédures dérogatoires au droit commun, dont il importe de vérifier et de pouvoir justifier l'opportunité et l'efficacité.

L'évaluation semble aussi particulièrement difficile, à cause de l'ambition qu'assignent à la politique de la ville les textes fondateurs⁶² et du caractère multiforme de ses interventions.

Le dispositif d'évaluation existant est, au mieux, lacunaire. Contrairement à ce qui avait été prévu lors du Xème Plan, pour lequel le Conseil National des Villes avait été chargé de conduire une évaluation, il n'existe pas, actuellement, de dispositif national d'évaluation de la politique de la ville. Par ailleurs, *"la politique de la ville échappe encore à un suivi et à une évaluation à l'échelle régionale exhaustive ou rigoureuse"*.⁶³ Au niveau local, les démarches d'évaluation isolées, voire sporadiques, ne s'appuient sur aucune méthode commune. Leur caractère disparate limite leur utilité en gênant les rapprochements et le suivi à une échelle plus large.

⁶² voir infra, point III.3 du rapport

⁶³ *"L'investissement public et les acteurs du développement interrégional"*, Groupe d'Etude et de Réflexion Interrégional (G.E.R.I.), sous la direction de Jacques VOISARD et Françoise LAVALLARD, Documentation Française 1997, volume 1

Cela ne signifie pas que l'évaluation soit inexistante. Comme l'a souligné le rapport BELORGEY⁶⁴, les acquis de la recherche urbaine sont considérables et permettraient, bien que la recherche urbaine et l'évaluation n'aient pas vocation à répondre aux mêmes questions, *"de nourrir le débat public de façon à tout le moins aussi féconde que certains travaux d'évaluation"*, s'ils étaient exploités. Mais c'est rarement le cas.

Il faut sans doute se garder de viser dans tous les domaines, pour tous les sites et concernant l'ensemble des interventions, une évaluation optimale. Tout d'abord parce que l'évaluation a un coût. Concernant les contrats de plan, ce coût avait été estimé à un pourcentage de 6/10 000èmes des financements, que les préfets de région avaient été incités à réserver. L'évaluation prend aussi du temps. L'agacement de certains acteurs devant des demandes multiples d'évaluation, qu'ils perçoivent comme concurrente de l'action, n'est pas toujours infondé. Par ailleurs, la prudence est de règle parce qu'un objectif très ambitieux conduit trop souvent, devant les difficultés inévitables, à renoncer non seulement à toute évaluation scientifique, mais même à toute mesure, voire à toute connaissance précise des actions entreprises et de leurs effets. Est-il normal de ne disposer, concernant les conventions de sortie, d'aucune indication sur leur coût et sur leur impact, alors que la multiplication des procédures et leur objet même pose précisément un problème général de sortie de ces dispositifs ? Sans tenter d'élaborer des tableaux de bord sophistiqués, était-il irréaliste de prévoir, pour les entreprises s'installant en zone franche, le formulaire de déclaration d'embauche qui aurait permis d'apprécier le respect de la disposition législative concernant les emplois locaux ? Alors que les premières mesures prises en faveur des fonctionnaires affectés dans les quartiers de la politique de la ville remontent à 1991 - et que certaines administrations les mettent en place actuellement, ce qui rendrait immédiatement utile d'en connaître les effets - pourquoi la DIV n'est-elle pas aujourd'hui en mesure d'en évaluer l'impact, en termes par exemple de nombre de vacances de postes ou de taux comparé de rotation des personnels ? Comment justifier que le périmétrage de zones où s'appliquent, à l'égard des entreprises, de très importants avantages dérogatoires, soit fondé notamment sur des taux de chômage vieux de six ans ? ⁶⁵

⁶⁴ Jean-Michel BELORGEY, Comité d'évaluation de la politique de la ville, *"Evaluer les politiques de la ville"*, mai 1993

Outre les difficultés intrinsèques évoquées plus haut, divers obstacles entravent l'évaluation, mais aussi la connaissance des politiques, de leur contexte, de leur coût et de leurs effets. L'appréhension statistique en est d'abord très imparfaite. Ainsi, la géographie d'intervention de la politique de la ville est construite sur la base du recensement général de la population, qui d'une part intervient à intervalles de temps espacés, d'autre part est basé sur des données communales. Les statistiques à l'échelon du quartier, que nécessite la politique de la ville, font défaut. Aucune source permettant d'actualiser les données du recensement ne fait l'objet d'une exploitation au niveau infra-communal.

Les moyens administratifs affectés à l'évaluation sont également très réduits. L'INSEE s'est doté en 1991 d'une petite cellule "ville", mais aucune structure comparable n'existe au sein de la DIV, qui ne dispose ni d'un service statistique, ni d'un budget correspondant.

Corrélativement sans doute, les outils conceptuels de l'évaluation sont pauvres.

Enfin, l'évaluation suscite de la part des différents partenaires des résistances face à une pratique considérée comme un outil de contrôle et non pas comme une aide à la décision.



⁶⁵ Les taux de chômage utilisés pour la délimitation des zones du Pacte de Relance, en 1996, étaient ceux du recensement de 1990. Voir, à ce propos, le point III. du rapport.

PROBLÉMATIQUE

1.

Quel objet et quel cadre pour la politique de la ville ?

La ville, partie du territoire national, constitue elle-même un territoire. Il semble dès lors naturel de concevoir la politique de la ville comme une politique territorialisée, circonscrite en toute hypothèse aux zones urbaines. Pour ne pas disperser les moyens, il paraît en outre indispensable, au sein même des sites urbains, de déterminer des périmètres limités d'intervention. De ces deux évidences apparentes découlent deux concepts qui ont largement structuré la politique de la ville : les notions de **géographie prioritaire** et de **discrimination positive**.

Ces notions déterminent étroitement l'objet même de la politique de la ville. Dans le balancement idéologique entre deux conceptions extrêmes :

"S'agit-il de remettre aux normes quelques territoires affectés de 'pathologies' spécifiques, menaçant l'ordre social ou bien d'inventer les voies d'une nouvelle équité dans l'accès de chacun à la ville ?"

Faut-il "un traitement dérogatoire, exorbitant du droit commun ou bien la rénovation en profondeur des politiques de droit commun ?" ¹

elles dessinent un mouvement difficilement répressible vers le premier des deux termes, vers une conception que l'on regrette au passage de réduire à la réparation, mais qui offre le confort de la plus grande facilité et le réconfort de l'immédiatement utile.

Le champ d'intervention est alors celui de la sphère sociale, voire d'une partie de la sphère sociale, si l'on en exclut des pans entiers menés de façon autonome : les politiques d'aide sociale, de santé, et bien d'autres.

Dix ans au moins après les débuts d'une politique dont la nécessité ne fait pas de doute, mais dont la réussite n'apparaît vraiment ni dans le bilan que l'on vient de tirer, ni dans l'observation de l'actualité, une telle réduction ne peut satisfaire. Il serait pourtant trop rapide d'en prendre le contre-pied par principe ou simplement pour professer une volonté de changement qui risquerait alors de rester très platonique. Il faut, dans la mesure du possible, partir d'une analyse et tenter d'en dégager des éléments de progression.



Dans toutes les formes qu'elle a prises jusqu'à présent, la politique de la ville a été une politique territorialisée, inscrite dans une géographie prioritaire. Voulant apporter des réponses spécifiques à des problèmes spécifiques, ou compenser des handicaps par une "discrimination positive", la géographie prioritaire se décline en deux modalités très différentes : la définition de territoires cibles pour une politique d'ensemble, ou l'identification de sites comme échelle à la fois de compréhension et de traitement des difficultés, de zones qui non seulement concernent seules l'action, mais l'y délimitent.

¹ "Les contrats de ville du XI^{ème} Plan - Contribution au bilan", Philippe MEJEAN, septembre 1997

La première de ces conceptions est celle des contrats de ville, la seconde s'est incarnée dans des mesures sectorielles du type de celles que l'Education nationale réserve aux zones d'éducation prioritaire, et, plus massivement, dans le Pacte de relance pour la ville. Elle se traduit par la mise en oeuvre de moyens juridiquement dérogoires au droit commun, qu'il est donc indispensable de circonscrire. Par commodité, on parlera de **territorialisation** dans le premier cas, de **périmétrage** ou de **zonage** dans l'autre.



La géographie prioritaire, dans son principe même ou dans sa mise en oeuvre, suscite des interrogations et justifie des critiques : elle multiplie au fil du temps les territoires d'intervention, sans parvenir néanmoins à sélectionner l'ensemble des sites pertinents, apparaît complexe, souvent incohérente, artificielle dans ses périmétrages, et stigmatisante. Nombre de ces critiques ont une portée générale. Certaines sont propres à la politique des zones ou exacerbées par les effets de seuil qui en découlent.

- La géographie prioritaire est inflationniste.

Des vingt-deux premiers DSQ aux quelque 1 300 quartiers des contrats de ville, le nombre de sites retenus tend à croître fortement, même si le Pacte de relance ne délimite "que" quelques 750 zones urbaines sensibles. Il s'agit d'ailleurs d'une décroissance très relative, puisque ces 750 zones regroupent plus de 900 quartiers au sens retenu dans les précédentes cartographies.

Ce nombre paraît excessif, s'il s'agit de définir des lieux véritablement "prioritaires" et d'y mener une action efficace. Après Jean-Marie DELARUE, qui estimait, lui-même à la suite du rapport LEVY, à 150 le nombre de sites à ne pas dépasser², Philippe MEJEAN écrivait récemment à propos des contrats de ville³ : *"On a noté que cent soixante cinq contrats (chiffre initialement proposé) c'était déjà trop. Que dire de deux cent quatorze ? Des quelques huit cent communes impliquées, et des quelques*

² "Banlieues en difficultés - la relégation", 1991

³ "Les contrats de ville du XIème Plan - Contribution au bilan", septembre 1994

mille trois cent quartiers pris en compte ? /.../ quel est l'objet de ces contrats qui dorénavant intéressent la totalité des villes de plus de cent mille habitants, et bien en deçà ? /.../ De la politique de l'exception - et sans que cela n'ait été vraiment délibéré - la politique des contrats de ville est devenue une politique du quasi droit commun. Elle n'était ni conçue, ni appareillée pour cela".

Divers facteurs favorisent, dans le choix des territoires ou la délimitation des zones, des choix inflationnistes. Outre les pressions politiques exercées avec succès, la fixation et la légitimation de seuils représente une difficulté intrinsèque.

- Le choix des territoires d'intervention est contestable.

Si les périmétrages et zonages successifs délimitent un nombre croissant de portions de territoire, tous les lieux justifiant les interventions de la politique de la ville n'y sont pas nécessairement inclus.

En effet, le choix des sites est fortement influencé par la détermination des critères retenus comme indicateurs, mais aussi par le caractère plus ou moins rigoureux des techniques de délimitation employées.

. Les critères retenus pour délimiter les sites d'intervention modèlent de façon nécessairement discutable la géographie prioritaire. Ainsi, le décret du 26 décembre 1996 retient-il, pour délimiter les zones de redynamisation urbaine, un indice synthétique basé sur la population, le taux de chômage, le pourcentage de jeunes de moins de 25 ans, le taux de non diplômés, et le potentiel fiscal de la commune. Cet indice conduit, notamment, à privilégier les zones à forte concentration de population dans la détermination de la géographie prioritaire retenue par le Pacte de relance.

Le choix d'autres indicateurs, selon toute apparence pertinents, aboutit à des découpages assez différents. A titre d'exemple, la Mission ville de la préfecture de Seine-et-Marne a montré, à partir d'un indicateur synthétique regroupant douze paramètres prenant en compte le poids des populations sensibles à la précarité et aux difficultés d'insertion et d'intégration, le poids des HLM, et le niveau de ressources des ménages et de richesse de la commune, que seules neuf des vingt communes les plus

"sensibles" du département comprennent au moins un quartier classé en ZUS, dont cinq font l'objet d'un contrat de ville. Les communes figurant aux 3ème, 6ème, 7ème, 9ème et 10ème rang du classement établi par cet indicateur de sensibilité ne sont ni partie prenante à un contrat de ville, ni classées en ZUS. De surcroît, l'une des villes, qui *"accumule les indicateurs négatifs"*, n'est pas en géographie prioritaire.

. De manière générale, on constate de réelles distorsions induites par le manque de rigueur des méthodes de sélection employées.

La géographie prioritaire n'a généralement pas été déterminée sur la base de critères cohérents et objectifs appliqués aux données nationales. Si les 22 premiers DSQ correspondaient aux ZUP les plus dégradées, la sélection des quartiers DSQ des IXe et Xe plans a été opérée de façon largement empirique, retenant tantôt des quartiers, tantôt des groupes de cités éparses, tantôt des communes entières, en fonction des négociations menées entre la Commission pour le Développement social des quartiers, puis la DIV, et les élus. Les sites en contrat de ville ont été retenus à la suite d'un processus comparable, qui a fait une grande place aux propositions des régions. Enfin, pour localiser le Pacte de relance, les contrats de ville jugés prioritaires, ainsi que les "grands ensembles et quartiers d'habitat dégradé" de la LOV, ont été périmétrés par voie d'aller-retours entre la DIV et les préfetures, en lien avec les élus, pour former les ZUS ; c'est à partir de la carte ainsi dessinée que l'INSEE a construit des indicateurs destinés à classer certains territoires en ZRU ; quant aux limites des zones franches, elles pré-existaient, comme celles des ZUS, à ce travail statistique.

Même en présence d'un système cohérent de découpage, des distorsions notables sont introduites par les outils de mesure utilisés. En effet, les bases statistiques qui fondent la géographie des contrats de ville de 1993/94, comme celle du Pacte de relance de 1996, sont celles du recensement de 1990 (sauf pour le critère relatif au potentiel fiscal des communes). Aucune source permettant d'actualiser ces données ne fait l'objet d'une exploitation au niveau infra-communal. Les décalages, dont l'ampleur ne pourra être appréciée que sur la base du recensement de 1999, risquent de s'avérer massifs. Ainsi, le taux de chômage, retenu par le décret du 26 décembre 1996 parmi les cinq indicateurs pertinents, est-il en réalité celui de 1990. Par construction, les quartiers qui ont subi une dégradation importante depuis 1990, à partir d'une situation acceptable à l'époque, n'ont pas été sélectionnés.

. Enfin, les techniques de délimitation du territoire induisent mécaniquement des effets de seuil qui accroissent l'écart entre les périmètres de localisation des difficultés et ceux qui sont retenus pour leur traitement. La base statistique utilisée par l'INSEE pour les communes de plus de 10 000 habitants est celle de l'îlot, qui correspond à un pâté de maisons ; le découpage entre les îlots est opéré systématiquement, pour des raisons techniques, au milieu de la rue ; en conséquence, les zones retenues comprennent systématiquement un côté, et pas l'autre, des rues situées en leur périphérie, ce qui constitue pratiquement toujours une décision arbitraire.

- La géographie prioritaire est complexe et souvent incohérente.

Les sites retenus par les divers zonages ou territorialisations, même concomitants, ne coïncident pas nécessairement, notamment lorsqu'il relèvent de ministères différents. Ainsi, les ZEP ont-elles été délimitées de façon autonome par l'Education nationale. En juin 1997, (seules) 70% d'entre elles faisaient partie de la géographie "politique de la ville", et 74% des contrats de ville comprenaient des ZEP. Il n'y a pas d'harmonisation avec les ZUS, et même, les établissements situés en ZFU ne sont pas tous classés en ZEP ! Le Pacte de relance pour la ville, qui a fixé comme objectif une telle harmonisation, ne semble pas avoir reçu pour le moment d'application sur ce point, malgré les récents travaux du ministère de l'Education nationale sur la carte des ZEP. *"Chaque administration dresse séparément des cartes des secteurs en difficulté selon des critères qui lui sont propres - Délégation Interministérielle à la Ville - Police Nationale - Gendarmerie - Justice - Education Nationale".⁴ "On a empilé une série de dispositifs expérimentaux qui ont tous des règles spécifiques, des territorialités différentes, des processus d'implication des différentes administrations hétérogènes entre eux, sans aucune possibilité de cohérence /.../"⁵*

Outre la juxtaposition de zonages conçus par des ministères différents, plusieurs types de sites prioritaires coexistent dans des dispositifs uniques. C'est le cas des ZUS, ZRU et zones franches du Pacte de relance. C'était, entre 1989 et 1993, le cas des conventions de "développement social des

⁴ "Colloque des villes sûres pour des citoyens libres", octobre 1997, pré-rapport, P. 32, contribution de R. BARTOLT, sous-directeur au ministère de l'Intérieur

quartiers" et "conventions de quartiers". De plus, comme une même commune pouvait passer des conventions séparées pour divers quartiers, que plusieurs communes pouvaient contracter pour un seul quartier intercommunal, et qu'une seule convention pouvait se rapporter à plusieurs quartiers distincts d'une même commune, le nombre de quartiers concernés ne coïncidait pas avec le nombre de conventions. Le rapport 1997 de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale relève que le périmètre d'une ZFU peut inclure une ou plusieurs ZRU en totalité ou en partie. En 1991, déjà, Jean-Marie DELARUE signalait le cas d'un quartier en développement social urbain comptant 24 zonages distincts.⁶

Une telle complexité vise à adapter les mesures aux spécificités locales ou sectorielles, ainsi qu'à lisser les effets de seuil. Mais elle contribue à l'opacité de la politique de la ville, qui a atteint un degré tel qu'elle reste compréhensible aux seuls initiés.

On peut plaider le caractère inéluctable d'une telle évolution. Ainsi, dans une étude inventoriant les divers découpages de l'agglomération,⁷ l'Atelier d'urbanisme de l'agglomération de Tours a conclu qu'il serait illusoire d'espérer parvenir à l'adoption de périmètres d'intervention communs aux différents acteurs de la ville. *"Certains découpages de l'agglomération résultent de la pratique des administrations, et d'une manière plus générale du principe de sectorisation. /.../ On obtient une multitude de découpages correspondant à des logiques techniques. /.../ Chacun est lié à un système particulier que l'on ne peut casser, parce qu'il a sa logique et son efficacité propre."*

Toutefois, si une telle argumentation ne manque pas de pertinence, elle se situe en amont d'une politique de la ville qui serait conçue comme une force de mise en cohérence. Il est certes utile de disposer d'instruments d'action sectoriels ou locaux ; mais l'utilisation isolée de ces instruments leur ôte une grande part de leur efficacité. Il apparaît donc indispensable *"d'avoir une démarche concertée et*

⁵ *"Les administrations centrales face à la politique de la ville"*, CEPEL, B. JOBERT & D. DAMANNE, octobre 1993, cité par Yann MAURY, *"Expérience ou système ? L'ambivalence de la Politique de la Ville (1981-1994)"*, (CEPEL - CNRS), Montpellier, avril 1994

⁶ Jean-Marie DELARUE, *"Banlieues en difficultés - La relégation"*

⁷ *"Une agglomération, des quartiers... Tours et sa première couronne"*, étude commanditée par la DDE d'Indre-et-Loire, janvier 1991, citée par l'INSEE, *"Tableaux de bord socio-démographiques des quartiers, INSEE/DIV 1996"*

*globale, permettant de croiser les statistiques et les indicateurs dont dispose chaque administration, et d'avoir sur cette base une définition claire des priorités à partir de critères définis en commun."*⁸

- Le périmétrage isole artificiellement les zones cibles de la géographie prioritaire.

Le périmétrage, notamment celui que détermine le Pacte de relance pour la ville, génère *"une forme d'extraterritorialité juridique"*⁹ de zones découpées, on l'a vu, en fonction de critères sans correspondance directe avec la topographie des difficultés. Un tel dispositif présente deux types d'inconvénients.

D'une part, l'exploitation par l'INSEE du recensement de 1990 a montré qu'une partie des quartiers cibles de la politique de la ville diffèrent moins de leur commune de référence que celle-ci de l'ensemble national. Dans ces conditions, les efforts de discrimination positive risquent *"de demeurer inefficaces /.../ (et) notamment de susciter la jalousie des habitants de quartiers limitrophes où soit les difficultés sont semblables, soit elles sont méconnues."*¹⁰

D'autre part, les mesures à caractère dérogatoire géographiquement circonscrites risquent de provoquer des effets de seuil, puis de déport et donc de contagion, des zones initialement "saines" ou simplement fragiles devenant alors elles-mêmes sensibles. Les premières mesures de l'efficacité des zones franches en termes d'emploi confirment d'ailleurs les effets de déport (voir supra, bilan). Ces effets de déport peuvent jouer au sein du tissu urbain, mais aussi au delà. Ainsi, le lien entre *"la politique pour les banlieues"* et les *"mesures en faveur des zones de revitalisation rurale"* a-t-il été souligné par l'inscription commune des deux thèmes à l'ordre du jour du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire du 5 février 1996.

- La géographie prioritaire provoque une stigmatisation préjudiciable.

⁸ R. BARTOLT, opus cité

⁹ S. TRAORE, in *"La ville et ses politiques à travers une nouvelle géographie urbaine prioritaire"*, revue de droit sanitaire et social, 2ème trimestre 1997

¹⁰ *"En marge de la ville, au coeur de la société - Ces quartiers dont on parle"*, Editions de l'Aube, 1997

La "labellisation" négative des quartiers, voire de leurs habitants par la territorialisation est dénoncée de façon ancienne et récurrente. Le zonage renforce cette critique. Il y aurait même, pour certains, *"contradiction entre l'objectif de la politique de la ville tendant à mettre fin à la dérive du zonage et à faire des quartiers de véritables villes et les notions de zones retenues."*¹¹

On doit, certes, se garder de confondre la réalité et sa dénomination. Ainsi, les réticences de candidats locataires à s'installer dans une "zone" quelconque s'expliquent-elles sans doute autant par les inconvénients objectifs du site que par sa classification en termes de politique de la ville. Les recherches menées par le CNRS, la DIV, le PIR-Villes, le Plan urbain, l'INSEE et la CNAF ont ainsi montré que l'affirmation d'un éventuel "effet quartier", stigmatisation particulière liée à l'habitat, doit être nuancée : *"L'âge, le niveau de diplôme, l'origine étrangère, le taux de chômage dans la zone habitée déterminent plus la difficulté de trouver un emploi que le fait d'habiter dans un quartier dit en difficulté."*¹²

Il n'en reste pas moins que l'accumulation des "marquages" négatifs ne peut rester sans effet sur l'image et la vie du quartier, et par voie de conséquence sur ses habitants. Ce que Jean-Marie DELARUE écrivait, en 1991, des politiques de quartier, vaut a fortiori pour les politiques de zonage : *"La politique de quartier est, par construction, ségrégative. Elle conforte les habitants des cités dans l'idée qu'ils sont (en négatif) différents des autres urbains /.../. Elle fait penser aux autres habitants de la ville /.../ que le quartier /.../ bénéficie d'avantages particulièrement immérités, au détriment de leurs propres besoins."*¹³ Cela explique les réactions de rejet parfois formulées par les élus. Ainsi, le maire de Vaulx-en-Velin a-t-il caractérisé les mesures proposées dans le Pacte de relance pour la ville comme *"les nouvelles formulations de recettes ayant depuis longtemps trouvé leurs limites parce qu'elles sont orientées vers une voie sans issue : la gestion des problèmes du ghetto, dans le ghetto, par le ghetto."*¹⁴



¹¹ C. VANNESTE et E. RAOULT, cités par S. TRAORE, in *"La ville et ses politiques à travers une nouvelle géographie urbaine prioritaire"*, revue de droit sanitaire et social, 2ème trimestre 1997

¹² *"En marge de la ville, au coeur de la société - Ces quartiers dont on parle"*, Editions de l'Aube, 1997

¹³ Jean-Marie DELARUE, *"Banlieues en difficultés - La relégation"*

La **discrimination positive** est étroitement liée à la notion de géographie prioritaire. Elle est en effet constituée quand est appliquée, sur un site donné, une mesure plus favorable que sur l'ensemble du territoire. Or, le concept même, tel qu'il est couramment utilisé en matière de politique de la ville, est contestable, pour deux raisons fondamentales.

- Tout d'abord, quant au service public, la notion de discrimination positive n'a de sens que par référence à une norme, à laquelle il serait dérogé en faveur de "zones" désignées. L'hypothèse sous-jacente est que le service rendu serait généralement uniforme, sauf à l'intérieur de certains sites où il serait supérieur en quantité, en qualité ou, a minima, en coût (service identique à coût supérieur). Or, si une telle norme concourt, parmi d'autres critères, à l'organisation de certains services publics en termes quantitatifs (nombre d'élèves par enseignant, de logements desservis par facteur...), elle n'est jamais utilisée en termes qualitatifs, pour des raisons tenant à la fois à la sensibilité manifeste du thème vis-à-vis des usagers comme des agents, et à la difficulté de mesure. En effet, un service quantitativement différent peut correspondre soit à une sur- ou sous-dotation, soit aux économies d'échelle liées notamment à la concentration de la population, soit encore à la prise en compte de divers facteurs pertinents (taux de criminalité pour la police, par exemple). Enfin, en termes financiers, une telle norme ne correspond à aucune réalité.

En effet, un même service public a, très banalement, des coûts différents selon les usagers. Ainsi, les travaux récents de Jean GADREY concernant les services publics industriels et commerciaux ont-ils fait apparaître trois modalités de contribution des services publics à la cohésion sociale, qui constituent autant d'éloignements par rapport à une hypothétique uniformité de coût. Tout d'abord, un même service est plus ou moins rentable en fonction de sa localisation. Que l'on pense par exemple aux lignes de transport, ou à la desserte, fréquemment non rentable, de formes d'habitat très éclatées par la poste, l'école, etc. Ensuite, divers services publics ont l'obligation de *"fournir à un prix délibérément modique, non rentable sur certains segments de clientèle, des services de base (la communication locale, le courrier, la gestion des comptes courants et des livrets A)"*. Enfin, sont prises en charge

¹⁴ Maurice CHARRIER, *Libération*, 19 janvier 1996, cité par S. TRAORE

*"certaines missions spécifiques considérées comme relevant de l'intérêt général, telles que les tarifs préférentiels pour l'éducation, ou l'acheminement de la presse."*¹⁵

Le droit administratif français, qui distingue les activités "de plus grand service" et "de plus grand profit" et considère que les premières peuvent en principe être toutes reconnues comme des activités de service public, n'en exclut pas la préoccupation de rentabilité financière. Mais en cas de choix nécessaire, la préoccupation du plus grand service doit l'emporter. Si, à la SNCF, les fermetures de lignes et les hausses de tarifs dépassaient le seuil au delà duquel la préoccupation de plus grand profit deviendrait la raison d'être du transport ferroviaire, l'activité de la compagnie deviendrait une activité de plus grand profit, et le caractère de service public de cette activité ne pourrait plus être reconnu que dans certaines conditions.¹⁶

La norme que sous-tend le concept de discrimination positive n'a donc aucun rôle structurant, et le plus souvent aucune existence, en matière de service public.

- Par ailleurs, l'analyse des prestations publiques dans les sites concernés par la politique de la ville, rapportées à des moyennes nationales ou aux niveaux de services rendus ailleurs, révèle des situations très contrastées.

Dans certains cas, des prestations supplémentaires, qualifiées de "discrimination positive" sont fournies aux usagers, ou des moyens supplémentaires mis à la disposition des services qui les concernent. C'est le cas des appelés du service national ville, au nombre de 12 000 environ en 1996, dont un peu moins de la moitié ont été affectés en établissements scolaires et plus de la moitié dans les quartiers urbains.

Dans d'autres cas, des mesures également qualifiées de "discrimination positive", bénéficient aux agents publics qui travaillent dans un site déterminé. Il s'agit le plus souvent de compléments de rémunération, ou d'avantages concédés en termes de carrière. Ces mesures n'ont pas nécessairement pour corollaire un supplément de service rendu aux habitants. Elles visent au contraire à enrayer la

¹⁵ Jean GADREY, document de travail, 1997

¹⁶ René CHAPUS, *"Droit administratif général"*, Montchrestien, 1996

désaffectation des personnels pour certaines zones, qui se traduit notamment par des taux élevés de rotation et une faible ancienneté moyenne, et dont on peut craindre qu'elle n'induisse, même à effectifs équivalents, une moindre qualité de service.

Enfin, une analyse notamment quantitative appliquée à différents services publics révèle des situations de sous-dotations correspondant dans certains cas à une **discrimination négative**, constituées par un service rendu inférieur à la moyenne nationale ou aux niveaux constatés ailleurs, et, en tout état de cause, aux besoins.

En matière de **police**, le rapport PICQ¹⁷ avait dénoncé une forte inégalité de traitement au détriment des "zones suburbaines" : *"La France dispose d'une des plus fortes densités policières d'Europe (un policier ou un gendarme pour 384 habitants). Mais ces moyens sont mal répartis : la surdensité à Paris et dans les zones rurales laisse certaines zones urbaines et surtout suburbaines dramatiquement démunies."*

Lors du colloque *"des villes sûres pour des citoyens libres"* (octobre 1997) Gilles SANSON, Inspecteur général de l'Administration, en a précisé les modalités en analysant le *"manque d'adéquation satisfaisant entre la répartition des forces de police et la géographie criminelle /.../. Les disparités d'effectifs entre des zones aux besoins pressants (petite et grande couronne parisienne, quartiers sensibles...) et d'autres qui le sont indéniablement moins, n'ont pas été encore totalement comblées.*

Cela se vérifie en masses, mais aussi dans le détail, à l'image du rapport entre le nombre des O.P.J. et celui de l'ensemble des personnels dont dispose chaque unité de police ou de gendarmerie : il est très défavorable aux services de police urbaine placés en première ligne dans les villes et les banlieues et qui ont à gérer le plus de faits délictueux.

Malgré des rigidités certaines (l'inélasticité du volume global de moyens, des freins catégoriels et politiques qui ne sont pas anodins, et des inévitables viscosités de gestion), des avancées ont été

¹⁷ "L'Etat en France", rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat, mai 1994

réalisées en matière de redéploiement, mais celles-ci restent sans doute encore très en deçà des arbitrages et des basculements que l'urgence, et l'impératif d'égalité devant l'insécurité commandent."¹⁸

En matière de **justice**, Mireille BALLESTRAZZI, Directeur régional de la police judiciaire de Montpellier, a souligné l'inadéquation entre la répartition des effectifs et les besoins : *"Au cours de l'année 1996, 50% des procédures dans lesquelles l'auteur avait été identifié ont été classées sans suite par les parquets. /.../ (le pouvoir d'opportunité des poursuites) ne paraît-il pas cependant soumis aux moyens dont disposent les tribunaux ? Cela est très visible pour certains Tribunaux de Grande Instance /.../ Ce manque patent de juges non spécialisés dans certains tribunaux a-t-il pour seul palliatif une augmentation du nombre de magistrats, ou bien pourrait-il être résolu par un redéploiement de magistrats, adapté aux évolutions territoriales ?"*¹⁹ L'inadaptation de la carte judiciaire a, au demeurant, été analysée de longue date. En 1994, le rapport CARREZ²⁰ calculait que la population desservie par chaque tribunal de grande instance présentait un écart de 1 à 31 (1 à 20 en excluant Paris). Pour les tribunaux d'instance, le rapport était de 1 à 90. Selon cette étude, la densité géographique des juridictions, au lieu d'être adaptée aux besoins actuels, correspond largement à *"des réalités démographiques, économiques et sociales disparues"*, reflétant encore dans certaines régions *"le réseau des places-fortes et des villes médiévales"* (!). Le rapport montrait que les moyens de la justice sont très inégalement répartis sur le territoire, privilégiant Paris et les petites juridictions au détriment notamment des tribunaux de la périphérie parisienne. Les moyens disponibles ne sont pas davantage corrélés au taux de délinquance qu'à la population : ainsi, en région parisienne, le Val d'Oise est à la fois le département où le taux de criminalité est, après Paris, le plus élevé, et celui où le nombre de magistrats du siège, du parquet et de fonctionnaires de justice par habitant est le plus faible.

C'est non seulement la proximité de la justice qui est en cause, mais aussi sa qualité : *"Les écarts sont d'une telle ampleur et leurs conséquences sur le travail des juridictions si importantes qu'il faut considérer que la justice n'est d'ores et déjà pas rendue uniformément sur le territoire français."*²¹

¹⁸ *"Que peut être aujourd'hui une politique de sécurité de proximité ?"* pré-rapport pour le colloque *"des villes sûres pour des citoyens libres"*, p. 49

¹⁹ *"Le renforcement de l'efficacité conjointe des services de police et de justice"*, pré-rapport pour le colloque *"des villes sûres pour des citoyens libres"*, p. 65

²⁰ Rapport du Comité de réorganisation et de déconcentration du ministère de la Justice, travaux dirigés par Jean-François CARREZ, février 1994

²¹ souligné dans le texte

Le **service public de l'emploi** ne semble pas exempt de déséquilibres : *"Alors que, compte tenu de leurs handicaps, il paraîtrait légitime que les quartiers en difficulté bénéficient, en matière d'emploi, d'une densité d'aide et de services supérieure à la moyenne, force est de reconnaître que c'est plutôt la situation opposée qui prévaut. La discrimination n'est pas positive, mais négative, au moins pour toutes les actions ouvrant un accès direct à l'emploi /.../*

*Cette situation s'explique sans doute, en partie, par la faiblesse de l'implantation de l'ANPE dans les quartiers en difficulté. Dans ce domaine la mission considère qu'il existe aussi un déséquilibre au détriment des banlieues."*²² Ce constat doit sans doute être nuancé, notamment par la nécessité pour l'ANPE de déterminer ses implantations en fonction de l'offre et non uniquement de la demande d'emplois.

Dans le cas de la **Poste**, entreprise de service public, les écarts sont particulièrement accusés d'abord entre les zones urbaines et les zones rurales. Il y a en Lozère un bureau de poste pour 900 habitants, et un pour 15 000 habitants en Seine-St-Denis. Sur les 17 000 bureaux du réseau, 58% se trouvent en milieu rural (communes de moins de 2 000 habitants), et regroupent 35% du personnel ; 25% sont situés dans les communes de 2 000 à 10 000 habitants, et 17% dans les villes de 10 000 habitants et plus, qui rassemblent 50 % de la population française.

Au sein même des zones urbaines, les zones "sensibles" sont comparativement mal desservies. Seuls 431 bureaux de poste sont localisés à l'intérieur des périmètres des zones urbaines sensibles (ZUS) délimitées par le Pacte de relance, qui regroupent 4 770 000 habitants. Cela signifie que plus de 40% de ces zones ne comportent aucun bureau de poste. Cette lacune est partiellement corrigée grâce à la desserte des ZUS par des bureaux ou points d'accueil situés à proximité : pour 959 d'entre eux, 40% au moins des points de remise du courrier sont en ZUS.

Les ratios en termes d'agents par habitants sont plus éclairants encore que ceux qui concernent le nombre de bureaux. La Poste emploie au total 315 000 agents, soit en moyenne nationale, un pour

²² "Rapport d'enquête sur l'implication des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle dans la politique de la ville", IGAS, mars 1996

180 habitants. Les bureaux situés dans les zones urbaines sensibles emploient environ 5 800 fonctionnaires et 1 300 contractuels, soit un agent pour 672 habitants. Les bureaux urbains situés en dehors des ZUS emploient à la fois plus de fonctionnaires et plus de contractuels que ceux qui sont situés en ZUS.

Dans l'**Education nationale**, la politique des zones d'éducation prioritaires (ZEP) incite à penser que les concentrations de difficultés sont prises en compte par l'attribution systématique de moyens spécifiques. La réalité est en fait composée d'un mélange de mesures bénéficiant aux agents publics qui y travaillent, et, selon les lieux, de prestations ou moyens supplémentaires, ou indifférenciés, ou même, dans certains cas, plus réduits qu'ailleurs, offerts au public scolarisé.

Dans les écoles, *"le nombre de postes que l'on peut considérer comme "supplémentaires" se chiffre en proportion à des niveaux très variables, pouvant aller dans certains cas jusqu'à près de 15% en comparaison à une situation hors ZEP./.../ Le rapport postes/élèves se situe dans une fourchette très ouverte"* et reflète *"une gamme de pratiques qui vont d'un traitement des écoles en ZEP sans discrimination positive marquée à une volonté très forte de les surdoter en postes."*

En collège, l'écart entre le rapport "heures attribuées globalement/élèves" constaté en ZEP et celui de la moyenne des collèges du département concerné marque *"la volonté de prendre ou de ne pas prendre en compte les besoins spécifiques des ZEP"*. *"Cet écart va de valeurs négatives (Lyon -Etats-Unis ; Vénissieux) dans quelques cas très rares, jusqu'à des valeurs positives pouvant atteindre 0,30"*. Si, par ailleurs, diverses mesures de renforcement de présence d'adultes s'ajoutent au renforcement en moyens d'enseignement, des inégalités fortes et indépendantes des besoins marquent ce domaine aussi. C'est ainsi que les dotations en personnels médicaux et sociaux sont très disparates selon les académies et que *"les modalités nationales d'attribution ne tiennent pas suffisamment compte de la notion de concentration de difficultés sociales, pourtant essentielle en ZEP."*²³

²³ *"Les déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire"*, Catherine MOISAN, Jacky SIMON, I.G.E.N / I.G.A.E.N, septembre 1997

Encore ces données sont-elles purement quantitatives. Une analyse en termes de coût a comparé pour 1995 les dépenses publiques d'éducation²⁴ dans deux quartiers-témoins, choisis sur la base de critères chiffrés et avec l'expertise des services techniques de l'Etat et des services municipaux concernés : un quartier pauvre en contrat de ville et un quartier "banal"²⁵ de la même commune. Elle a montré que si, globalement, en 1995, les dépenses publiques d'éducation ont été plus élevées d'environ 7% par élève en faveur du quartier pauvre, cela tient à un effort financier plus important de la commune considérée en faveur de ce quartier (différentiel de 50% : 3 000 F par élève contre 2 000 F), et au fait que les étudiants de ce quartier pauvre ont tendance à suivre des formations dont le coût unitaire est supérieur à celui des formations suivies par les étudiants de l'autre quartier. Mais les dépenses du Département et de la Région favorisent les élèves et étudiants du quartier "banal" (différentiel de 10%). Et surtout, pour les dépenses d'éducation relatives aux collèges, niveau particulièrement important pour la politique de la ville²⁶, **la dépense publique par collégien est inférieure de 7% au détriment du quartier pauvre.** *"L'Etat, principal financeur de la dépense publique dans les collèges dans les deux quartiers, et le Département, dépensent moins d'argent par collégien du quartier pauvre (respectivement 4% et 16% de moins). /.../ Au vu de ces résultats, on peut se poser la question du sens à donner à /.../ la notion de ZEP en tant que signal d'un effort public particulier. Certes, le classement en ZEP permet d'avoir accès à des crédits spécifiques, mais qui n'apparaissent pas suffire à compenser le désavantage financier des établissements concernés, en termes de dépenses générales. La discrimination positive affichée par la politique d'éducation dans ces quartiers se révèle à l'analyse une discrimination négative."*²⁷ " L'étude a pourtant pris en compte un quartier "sensible" placé en ZEP et bénéficiant à ce titre de moyens spécifiques, ce qui n'est pas le cas de l'ensemble de ces quartiers

²⁴ Masse salariale liée au personnel enseignant et non-enseignant, dépenses de fonctionnement et d'entretien, matériel pédagogique, valeur des murs, dépenses liées aux "activités extérieures" des établissements

²⁵ Carine TREGUER, *"Les politiques publiques favorisent-elles les quartiers pauvres ? Le cas de l'Education nationale"*, PIR-Villes/CNRS, 1997 - L'étude utilise l'adjectif "banal" par commodité, et pour souligner qu'il ne s'agit pas d'un quartier particulièrement aisé.

²⁶ *"La connexion entre la politique de la ville et la politique d'éducation passe donc par un effort portant essentiellement sur les écoles et les collèges des quartiers sensibles"*. Etude citée.

En outre, les dépenses relatives aux écoles et collèges sont celles qui peuvent être spatialement les plus discriminantes : pour les lycées et l'enseignement supérieur, la différenciation spatiale de l'offre scolaire se réduit, les élèves qui y accèdent fréquentant des établissements communs.

²⁷ non souligné dans le texte

(voir supra) ; il est par conséquent vraisemblable que la discrimination négative soit plus marquée encore ailleurs.



Il faut donc dénoncer à double titre les affirmations qui postulent la pratique de discriminations positives au service de la politique de la ville. D'une part, la "discrimination positive" en matière de services publics est pratiquée très largement et au service d'objectifs divers qui n'ont souvent qu'un rapport lointain avec cette politique : il s'agit couramment de l'aménagement du territoire mis au service, de façon au demeurant louable, de la préservation des zones rurales. D'autre part, l'analyse du réel montre que la "discrimination" relative aux territoires de la politique de la ville est loin d'être toujours positive²⁸. A minima, une politique de la ville qui voudrait utiliser la notion de discrimination positive devrait elle au préalable s'assurer du niveau réel de présence effective de la puissance publique, et de service rendu. Mais faut-il vraiment utiliser la notion de discrimination positive, et enserrer la politique de la ville dans ses périmètres d'application ?

La réponse à cette question doit prendre en compte les défauts et insuffisances relevés quant aux politiques de zonage ou de périmétrage. En effet, la discrimination positive, qui pose des normes inégalitaires, voire définit, dans le cas des mesures juridiques dérogatoires comme les exonérations de charges fiscales et sociales, une véritable extraterritorialité juridique, est nécessairement circonscrite à des périmètres. Or, il apparaît préférable, en matière de géographie prioritaire, de **privilégier la "territorialisation" simple par rapport au zonage**. Outre l'augmentation non contenue des sites et la complexité de leur juxtaposition ou superposition, le zonage renforce par des contours stricts l'incohérence de leur délimitation et introduit des effets négatifs de seuil et de déport.

Il reste que, **face à l'urgence, le secours de mesures dérogatoires ciblées sur des territoires peut sembler indispensable. En réalité, l'impératif d'efficacité exige d'y avoir le moins possible**

²⁸ Déjà, en 1993, Philippe ESTEBE et Jacques DONZELOT observaient-ils que *"L'exclusion se marque aussi par le fait que nombre de quartiers dégradés sont tenus hors du droit commun /.../ par le retrait dont font preuve /.../ la police et la justice."* (*"Le développement social urbain est-il une politique ? Les leçons de l'évaluation"*, Regards sur l'actualité, décembre 1993)

recours. D'une part, l'affichage de telles mesures masque commodément l'absence ou les insuffisances des politiques de rétablissement de l'égalité qui font cruellement défaut. Dans certains cas, les mesures spécifiques sont même prises parallèlement à une diminution des moyens de droit commun : ainsi, le maire de Vaulx-en-Velin observe-t-il que la nomination, évidemment bien accueillie, d'une quinzaine d'adjoints locaux de sécurité dans sa commune s'accompagne de la suppression de six ou sept postes dans les effectifs du commissariat.

D'autre part, les mesures dérogatoires ont un coût, généralement mal mesuré, et dont il n'est pas certain qu'il soit proportionnel à leur efficacité. Le bilan du Pacte de relance pour la ville devra ainsi prendre en compte non seulement le montant net des exonérations accordées, mais aussi les externalités que constituent les déséquilibres créés ailleurs - coûts induits par le basculement de zones fragiles en zones sensibles, que ce soit en milieu rural ou urbain -, ainsi que les coûts générés par les contrôles nécessaires des obligations des entreprises (sauf à renoncer à toute efficacité en termes d'embauche locale par exemple), pour ne rien dire des coûts occasionnés le cas échéant par un contentieux avec l'Union européenne. De façon générale, toute politique dérogatoire génère des coûts de conception, de mise en oeuvre et, si l'on attache quelque importance à ses résultats, d'évaluation.

Il est permis de penser que les moyens que l'on y consacre seraient mieux employés à des affectations de personnels ou à des investissements de structure. *"La banlieue a d'abord besoin de transports publics confortables et d'équipements publics plus solides et plus beaux que les simples logis des habitants qu'ils desservent. Ce qui se gagna avec la ligne de Sceaux, il faut encore le gagner aujourd'hui."*²⁹ Elargie à d'autres domaines, **cette démarche conduit non plus à pointer les concentrations de problèmes émanant de la population, mais à rétablir l'égalité républicaine des citoyens devant le service public.** *"Le retour de la République dans les villes repose sur le respect du principe d'égalité urbaine³⁰, c'est-à-dire qu'il convient d'assurer à l'ensemble des habitants et des quartiers les services publics auxquels ils ont droit : éducation, logement, police, équipements socio-culturels et sportifs, transports en commun, propreté et entretien d'espaces publics."*³¹

²⁹ "20 000 mots pour la ville", Paul CHEMETOV, Flammarion, 1996

³⁰ non souligné dans le texte

³¹ "Colloque des villes sûres pour des citoyens libres", octobre 1997, pré-rapport p. 35, contribution de R. BARTOLT, sous-directeur au ministère de l'Intérieur

Une telle démarche pourrait fournir non seulement une alternative à la géographie prioritaire, surtout conçue en termes de zonage, mais aussi une orientation enfin positive pour la politique de la ville. Elle est profondément novatrice. Non que la politique de la ville ait ignoré jusqu'ici un travail visant les services publics. En 1994, une première tentative de mesure de l'offre de services publics dans les quartiers en difficulté avait conduit à élaborer un cadre très précis pour construire une base de données, qui n'a jamais été alimentée³². Dès 1991, Michel DELEBARRE confiait à Paul PICARD, maire de Mantes-la-Jolie, une mission concernant les services publics. L'objectif, qui n'a au demeurant pas perdu son actualité, était alors de décloisonner le service public en faisant travailler l'ensemble de ses agents (fonctionnaires ou non) à des projets communs. Depuis, plusieurs orientations ministérielles ont proposé des modalités d'action propres aux sites de la politique de la ville, formalisées par des instructions, et divers modes de contractualisation ou de conventionnement. Mais en amont même de ce type de démarche, il importe aujourd'hui, de façon à la fois plus simple et beaucoup plus ambitieuse, de veiller à la présence et à une densité proportionnée de services publics dans les quartiers concernés.

Ce premier axe oriente vers une conception de la politique de la ville qui utilise la notion de territoires sans s'y enfermer. Une analyse et une action localisées sont nécessaires pour préciser les lacunes et les combler, puisque les inégalités qui frappent des personnes sont concentrées sur des territoires. Elles ne requièrent pas pour autant le cadre d'une géographie prioritaire.

Cet axe est fondamental pour la conduite des politiques publiques et avant tout des politiques de l'Etat. Il n'épuise cependant ni l'objet ni le champ de la politique de la ville, pour au moins une raison : **aucune politique de la ville ne peut se concevoir si elle n'est pas aussi la politique des villes.**

Institutionnellement, la décentralisation a donné aux collectivités locales des compétences qu'il est indispensable de mobiliser. Fonctionnellement, les villes sont les mieux à même d'appréhender leurs propres difficultés et de rechercher leurs propres équilibres, sous réserve que l'Etat ne laisse pas perdurer les déséquilibres évoqués, qu'elles ne sont pas à même de combattre. Démocratiquement, la

³² "L'offre de services publics dans les quartiers en difficulté - Elaboration d'une base de données", ministère de la fonction publique, Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, juin 1994

ville possède pour mener une politique qui la concerne une légitimité à laquelle rien ne peut se substituer.

Enfin, financièrement, la politique de la ville, conçue comme l'ensemble des voies permettant de retrouver, à partir de situations fréquemment très dégradées, cohésion et équilibre, est coûteuse. S'il ne peut exister à cet égard de norme, d'autant que l'identification des crédits pertinents est complexe, le processus de reconstruction économique, sociale, et politique engagé à partir de 1991 par l'Allemagne dans sa partie orientale fournit une indication utile. Les transferts correspondants en provenance du Bund, des Länder et de l'Union Européenne ont dépassé 1 000 milliards de DM pour la période comprise entre 1991 et 1996. Cela correspond, pour un territoire peuplé de 17 millions d'habitants, à un transfert brut d'environ 3 500 milliards de francs, soit en moyenne 580 milliards de francs par an.

Les "grands ensembles et quartiers d'habitat dégradé caractérisés par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi" de la LOV comptaient 2 980 000 habitants, et les zones urbaines sensibles du Pacte de relance ont une population totale de 4 770 000 habitants. Même ramenés à l'un ou l'autre de ces ensembles qui ne regroupent sans doute que les problèmes les plus urgents, donc à une population de 3 millions ou de 4,8 millions d'habitants, des transferts bruts équivalents à ceux qui ont été opérés en Allemagne (sans y être considérés comme suffisants) s'élèveraient respectivement, pour notre politique de la ville, à 102 ou 160 milliards de francs par an.

Les moyens nécessaires ne peuvent être engagés que grâce à une coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales. Il faut donc poser la question de la forme, de l'ampleur et du cadre territorial d'une telle coopération.

A ce point, la réflexion basée sur la géographie prioritaire, conçue comme la définition de territoires cibles pour une politique d'ensemble, sur le mode des contrats de ville, doit être poursuivie.

Les travers relevés interrogent sur la pertinence même de la géographie prioritaire. En effet, ce sont plus les principes et les mécanismes que leur application qui sont en cause, bien que cette application soit très perfectible, par exemple en affinant les outils d'appréhension de la réalité sociale. Mais l'augmentation du nombre de sites, à titre d'exemple, n'est-elle pas inéluctable ? D'une part, elle a,

inévitablement, accompagné les difficultés économiques, notamment le chômage. D'autre part, il est difficile d'éviter qu'un système de contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales, ouvrant à celles-ci l'accès à des crédits ou à des prestations, ne soit modelé par l'influence des élus.

Toute politique territorialisée de la ville doit arbitrer entre l'ampleur de la tâche et la contingence des moyens. Choisir d'agir sur l'ensemble des sites concernés affaiblit l'action - c'est le "saupoudrage" souvent dénoncé. A l'inverse, concentrer les moyens sur un petit nombre de sites n'est défendable qu'à deux conditions : la gradation des difficultés doit présenter des points de rupture évidents ; la situation, au delà de ces points de rupture, doit pouvoir être maîtrisée par d'autres acteurs. Ces deux conditions sont nécessaires pour que l'action publique résiste aux pressions de dilution, et pour qu'elle ne soit pas rendue vaine par les réalités qu'elle néglige ; elles ne sont pas réunies pour le moment.

Les points de rupture existent sans doute, même s'ils ne sont pas aisés à discerner ; parmi les sites relevant de la politique de la ville, les indicateurs les plus couramment utilisés, une fois réactualisés, seront sans doute à même de distinguer les quelques cent, ou cent cinquante, quartiers où l'accumulation de difficultés est telle que seule une action lourde et concentrée peut espérer réussir. En revanche, il n'est pas possible, en l'état actuel de l'organisation sociale, de considérer qu'au delà de ces quelques dizaines de quartiers, la situation peut être maîtrisée par d'autres acteurs, en l'occurrence les acteurs locaux. Cela explique notamment les inquiétudes des élus placés hors contrats de ville, dont beaucoup soulignent, de même d'ailleurs que certains responsables de l'Etat, la nécessité de concevoir des modes de contractualisation pour ces territoires aussi.

Ce constat ne condamne pas la démarche ; il en fixe les limites. S'il est nécessaire de mettre en oeuvre ponctuellement des opérations exceptionnelles, toute politique qui s'enfermerait dans ce cadre serait vouée, au mieux, à éteindre des incendies sans voir le feu couvrir alentour. **C'est pourquoi la politique de la ville ne peut être restreinte à l'action territorialisée, inefficace si elle est plaquée sur un statu quo institutionnel, économique et social.**

Il faut poursuivre la politique des contrats de ville, selon des modalités détaillées plus loin dans ce rapport. **Mais il faut, avant tout, l'ancrer dans un cadre institutionnel et financier qui**

donne aux acteurs locaux les leviers indispensables à la maîtrise de toutes les situations et évolutions qui n'ont pas atteint un degré de gravité extrême.

La représentation démocratique actuelle, et le cadre institutionnel et fiscal évoqués en préambule ignorent largement la dimension urbaine de notre société. Les agglomérations, politiquement inexistantes, et les communes comprenant des quartiers relevant de la politique de la ville, trop souvent dotées de moyens financiers d'autant plus faibles que les difficultés auxquelles elles sont confrontées sont grandes, ne disposent pas des leviers suffisants pour mener les actions qui sont nécessaires.



Ce que l'on a désigné, au travers de définitions ambitieuses et de pratiques entravées, par le terme de politique de la ville, pourrait être organisé autour de deux axes, dans un cadre redessiné par les réformes indispensables pour donner aux villes leur juste niveau de représentation, de pouvoir et de financement :

- la recherche de l'égalité urbaine, c'est-à-dire d'une égalité plus effective des citoyens habitant les villes devant la puissance publique, par une présence cohérente et équitable des services publics sur le territoire ;

- la poursuite de la contractualisation, mieux maîtrisée grâce à la prise en compte de la réalité urbaine dans l'ensemble des politiques publiques, et à la prise en charge plus efficace de la Ville par les villes.

Il s'agit désormais, pour la politique de la ville, de mettre en oeuvre une politique de la société urbaine.



2.

A quel niveau la politique de la ville doit-elle être conduite ?

La responsabilité conjointe de l'Etat et des collectivités locales dans la conduite de la politique de la ville a été affirmée notamment par la loi d'orientation pour la ville et par le Pacte de relance :

- *"Afin de mettre en oeuvre le droit à la ville, les communes, les autres collectivités territoriales et leurs groupements, l'Etat et leurs établissements publics assurent à tous les habitants des villes des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation."* (article premier de la LOV, 13 juillet 1991) ;

- *"La politique de la ville et du développement social urbain est conduite par l'Etat et les collectivités territoriales dans le respect de la libre administration de celles-ci, selon les principes de la décentralisation et dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire."* (article premier de la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du Pacte de relance pour la ville)

Cette double responsabilité découle de l'objet de la politique de la ville et du cadre institutionnel. En effet, les lois de décentralisation ont conféré aux différentes collectivités territoriales des compétences qu'il est essentiel, pour la politique de la ville, d'exercer de façon coordonnée : le logement, l'urbanisme, la sécurité, la formation, l'action sociale, etc.

De plus, la constitution de blocs cohérents de compétences a été mise en échec par de nombreux enchevêtrements. Par exemple, le financement du logement social incombe à l'Etat, mais les régions peuvent apporter des financements complémentaires et sont chargées par la loi du 7 janvier 1983 de définir les priorités en matière d'habitat ; la même loi confie aux communes et à leurs groupements l'élaboration des programmes locaux de l'habitat ; les communes interviennent en outre pour mettre en oeuvre une politique foncière favorisant l'habitat social et pour concourir à son financement ; enfin, la loi BESSON du 31 mai 1990 fait du département le principal partenaire de l'Etat dans le domaine du logement des populations les plus défavorisées : *"Une compétence : quatre niveaux d'intervention ; cinq si on prend en compte les offices d'HLM"*¹. Dans un autre domaine, la volonté gouvernementale de lutter contre les exclusions sociales, traduite notamment par la loi du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion, oblige à combiner les interventions de plusieurs instances en matière d'action sociale, dont la loi du 22 juillet 1983 confiait la responsabilité principale au département. Globalement, *"non seulement les compétences transférées sont éparpillées entre les différentes catégories de collectivités locales, mais de plus l'Etat ne s'est en rien retiré du jeu. /.../ Il conserve des pouvoirs d'intervention, justifiés du reste par l'importance des affaires en cause (et) par une préoccupation de cohérence et de respect de l'égalité des administrés"*².

Dès lors, l'implication de l'Etat est nécessaire à deux titres : il peut, seul, veiller à la cohérence entre les secteurs et les niveaux d'intervention ; il est garant de la solidarité nationale dans le contexte de la décentralisation³.

Deux décisions du Conseil constitutionnel illustrent cette seconde fonction. S'agissant de la péréquation introduite par la dotation spécifique aux communes d'Ile-de-France (loi du 13 mai 1991), le Conseil a considéré qu'elle était constitutionnelle au motif qu'elle avait pour objet *"de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans celles des communes qui supportent des charges particulières"*

¹ Yves JEGOUZO, *"La décentralisation et la ville"*, AJDA 20 avril 1992

² René CHAPUS, *"Droit administratif général"*, tome 1, Montchrestien 1996

³ *"L'inégalité est propre à toute décentralisation que ne corrigent pas des mécanismes de solidarité."* Yves JEGOUZO, *"La décentralisation et la ville"*, AJDA 20 avril 1992

*sans disposer d'un potentiel fiscal élevé*⁴ ; il a ainsi reconnu à l'Etat, sous certaines conditions, le pouvoir d'instaurer un traitement discriminatoire des collectivités locales au nom du principe d'égalité entre les habitants de la ville. S'agissant de la loi instituant une prestation spécifique d'assurance dépendance sous l'égide des départements, le Conseil en a admis la constitutionnalité dans la mesure où des règles imposées au niveau national interdisent des ruptures caractérisées du principe d'égalité d'un département à l'autre⁵.

Enfin, l'Etat garant de la solidarité nationale doit mettre en oeuvre les rééquilibrages indispensables à l'instauration d'une égalité plus effective des citoyens habitant les villes devant la puissance publique⁶.

La légitimité de l'intervention des collectivités locales s'inscrit quant à elle, de la même manière, dans l'éclatement des compétences utiles. Les villes détiennent en outre une légitimité naturelle à conduire une politique qui concerne leurs propres territoires.



L'identification des acteurs légitimes et nécessaires conduit à poser, pour chacun d'eux, la question du niveau pertinent d'intervention. L'Etat doit-il mobiliser ses services centraux, ou agir de façon déconcentrée ? Les "villes" sont-elles ici synonymes de "communes urbaines" ?

S'agissant de l'Etat, les axes préalablement assignés à son action exigent la mobilisation parallèle des niveaux centraux et déconcentrés.

⁴ Conseil constitutionnel, décision n° 91-291 du 6 mai 1991, citée par Yves JEGOUZO, *"La décentralisation et la ville"*, AJDA 20 avril 1992

⁵ Conseil constitutionnel, décision du 21 janvier 1997, commentée dans *"Droit administratif - documents d'études"*, n° 2.02 1997

⁶ voir supra, point III.2 du rapport

La recherche de l'égalité urbaine assurée par une présence cohérente et équitable des services publics sur le territoire n'est concevable que par une action concertée de la puissance publique au niveau central. Il s'agit de porter cette exigence au sein de chacun des ministères concernés, et de veiller à sa prise en compte dans les orientations générales, dans leur traduction opérationnelle et dans les choix budgétaires. Les obstacles, liés aux intérêts contrariés et à la force d'inertie (poids budgétaire des mesures reconduites), seront multiples et massifs. L'action centrale doit donc être organisée et institutionnalisée⁷.

L'action territorialement ciblée dans les sites dont les difficultés ne sont pas maîtrisables par les acteurs locaux ne peut, à l'inverse, être conduite efficacement que par les échelons déconcentrés de l'Etat. Pour ce faire, les préfets ont besoin de moyens, notamment budgétaires. La difficulté actuelle à mettre en branle des financements émanant de multiples canaux et dont l'utilisation est largement pré-déterminée représente un frein considérable. La pertinence de l'échelon local doit se traduire notamment par une fongibilité et une simplicité d'engagement très accrues des enveloppes budgétaires.

Enfin, la mise en cohérence des secteurs et des niveaux d'intervention doit être opérée à la fois au niveau central et au niveau déconcentré.



Quel est, en regard, le niveau pertinent pour la conduite de la politique de la ville, par les villes ?

Une analyse récente⁸ a montré que si les structures communales ont longtemps permis, au prix d'amodiations apportées par diverses formes de coopération intercommunale, de gouverner les villes, les évolutions en cours modifient aujourd'hui ce constat.

⁷ voir infra, point III.3. du rapport

⁸ *"Territoires en coupe - Fondements et enjeux des réformes territoriales"*, C. LEFEVRE, D. LORRAIN, J.M. OFFNER, CNRS juillet 1997, rapport intermédiaire

Les structures communales ont longtemps constitué un niveau adéquat de gestion des villes. Tout d'abord, parmi les quatre types de tâches assumées par les communes urbaines, trois l'étaient pertinemment ou sans inconvénient majeur au niveau communal : délivrance d'actes administratifs, services à la personne, services intermédiaires utiles au fonctionnement de la commune elle-même. Le recours à l'entreprise pouvait permettre d'effectuer dans ce dernier domaine les économies d'échelle que n'offrait pas l'échelon communal. Pour le quatrième type de tâches, constitué par l'exploitation de réseaux techniques urbains (eau, assainissement, transports), se pose depuis longtemps un problème d'intercommunalité : les logiques correspondantes de développement dépassent les frontières communales. A ce besoin répondaient diverses formes de coopération intercommunale.

Par ailleurs, l'étude de la morphologie institutionnelle des agglomérations, c'est-à-dire du nombre de communes qui la composent et du poids relatif de la commune centre, a mis en lumière un besoin très variable d'intercommunalité en fonction des configurations. Les extrêmes sont constitués par des agglomérations très morcelées et, à l'inverse, des agglomérations dans lesquelles une commune centre étendue "commande" son agglomération. Sur 46 grandes villes hors Ile-de-France étudiées par l'analyse citée en référence⁹, 19 communes centres représentaient en 1982 plus des deux tiers de la population agglomérée, 15 en représentaient entre la moitié et les deux tiers et 14 moins de la moitié. Dans les deux derniers groupes, respectivement 2 et 9 villes faisaient partie d'une communauté urbaine ou d'un district. Un déficit d'intercommunalité subsistait donc pour 18 communes, les autres étant "gouvernables" dans le cadre existant.

Trois évolutions de fond rendent aujourd'hui plus général et plus prégnant ce déficit d'intercommunalité.

Premièrement, les espaces urbains se dilatent. L'urbanisation s'est traduite, ces dernières années, par un *"double phénomène de concentration spatiale de la population dans les zones urbaines et d'extension de ces zones urbaines"*¹⁰. Selon la nouvelle nomenclature spatiale introduite par l'INSEE en

⁹ communes de plus de 60 000 habitants dans des agglomérations de 100 000 habitants et plus

¹⁰ *"Centralité, polynucléarité et étalement urbain"*, Charles RAUX, CNRS, communication au séminaire sur *"Les nouveaux enjeux de la péri-urbanisation"*, Commissariat général du Plan, novembre 1993

1997, les trois quarts de la population vivent désormais dans 361 "aires urbaines". Ce mouvement conforte les grandes agglomérations : de 1982 à 1990, le taux de croissance des agglomérations de plus de 200 000 habitants a été annuellement de 0,4% (0,5% pour l'agglomération parisienne), contre seulement 0,2% pour celles qui sont comprises entre 20 000 et 200 000 habitants. Au sein des agglomérations, la population des communes-centre diminue en valeur relative¹¹ et en valeur absolue¹², tandis que la progression des communes situées en périphérie est très soutenue et plus encore celle des communes rurales situées à la périphérie immédiate des agglomérations. La "rurbanisation" analysée dès 1976¹³ constitue une tendance lourde de l'évolution du territoire.

Deuxièmement, *"se pose un problème de légitimité et de maîtrise de l'action publique intercommunale"*¹⁴. En effet, même pour les formes les plus élaborées de coopération politique que sont les communautés de ville prévues par la loi du 6 février 1992, les instances dirigeantes sont désignées au suffrage indirect ; leur légitimité démocratique est bien moindre que celle des conseils municipaux. Or, *"en quelques années les réseaux urbains ont pris une importance grandissante. /.../ Les budgets des institutions intercommunales ont enregistré ce mouvement sans réforme de l'organisation politique ce qui revient à dire que des choix budgétairement et urbanistiquement importants, souvent irréversibles ont été délégués par des élus communaux à des structures de deuxième degré qui ne sont pas politiquement responsables."*¹⁵ L'importance des transferts de compétence à des structures habilitées à lever l'impôt (districts, communautés urbaines, instances de coopération intercommunale à fiscalité propre créées par la loi du 6 février 1992) mais dépourvues de responsabilité politique directe ouvre dans les villes une crise de légitimité. Outre les difficultés de gestion, se pose *"un problème de qualité*

¹¹ La population des villes-centres représentait 43,1% de la population totale en 1982 et 41,8% en 1990. Selon les projections INSEE, ce pourcentage serait de 38% en 2015. Il atteindrait 34% pour la population des banlieues et 25% pour celle du "rural péri-urbain."

¹² Entre 1982 et 1990, les villes-centres des 70 agglomérations françaises de plus de 80 000 habitants (hors agglomération parisienne) ont perdu 735 000 habitants par solde migratoire négatif, les banlieues en ont gagné 211 000, le rural périurbain 794 000. - F. BEAUCIRE, Université de Paris X, communication au séminaire sur *"Les nouveaux enjeux de la péri-urbanisation"*, Commissariat général du Plan, novembre 1993

¹³ G. Bauer et J.M. Roux, *"La rurbanisation ou la ville éparpillée"*, Le Seuil 1976, cité par Y. JEGOUZO, *"La décentralisation et la ville"*, AJDA avril 1992 - Voir aussi le rapport MAYOUX, *"Demain, l'espace ; l'habitat individuel péri-urbain"*, Documentation française 1977.

¹⁴ C. LEFEVRE, D. LORRAIN, J.M. OFFNER, ouvrage cité, passage non souligné dans le texte

¹⁵ C. LEFEVRE, D. LORRAIN, J.M. OFFNER, opus cité

démocratique"¹⁶ d'autant plus aigu que les citoyens ignorent généralement la distribution effective des pouvoirs. "Ainsi, à Lyon, les administrés écrivent au Maire et non au Président de la Communauté urbaine, pour lui exposer leur problème de logement, alors même que la compétence en cette matière a été transférée à la Communauté"¹⁷. Les responsables des groupements de communes ne sont pas contrôlés par les personnes concernées, qui continuent d'attribuer au maire des compétences qu'il n'a plus.

Troisièmement, avec la décentralisation, l'Etat a cessé d'assumer son rôle ancien de porteur des projets des sociétés locales, dans la planification urbaine, la programmation des équipements, etc. Les collectivités locales doivent prendre en charge cette fonction de pilotage, qui s'ajoute à leurs fonctions traditionnelles. Il ne suffit plus alors de la coordination qui permettait de développer des réseaux techniques. **Il faut passer d'une intercommunalité de gestion à une intercommunalité de projets**¹⁸.

Ces évolutions induisent divers déséquilibres. Ainsi, l'urbanisation croissante se traduit globalement par une demande accrue d'équipements et de services, car la demande sociale en équipements et prestations collectives croît avec la taille des agglomérations. Or, les charges correspondantes sont principalement assumées, au sein des agglomérations, par les villes-centres au profit des autres communes. L'Association des maires de grandes villes de France a calculé que les "charges de centralité"¹⁹ s'élèvent à environ 900 francs par an et par habitant en 1997. Selon la Fédération des maires des villes moyennes, les charges de centralité correspondant au seul domaine de l'action culturelle étaient en 1995 de 515 francs par habitant et par an, soit 8% des dépenses totales de fonctionnement des villes moyennes et 14% de leurs recettes fiscales²⁰.

¹⁶ Yves JEGOZO, "La décentralisation et la ville", AJDA 20 avril 1992

¹⁷ "Bilan de la coopération intercommunale", rapport des groupes d'études de la DATAR, octobre 1996

¹⁸ C. LEFEVRE, D. LORRAIN, J.M. OFFNER, opus cité

¹⁹ définies, dans le domaine culturel, par :

- les charges de centralité "pures" constituées par les dépenses de fonctionnement nettes de toutes recettes des services et équipements qui sont uniques sur l'agglomération ;
- les coûts de débordement, soit la fraction du déficit de fonctionnement des services et équipements qui peut être attribuée à leur fréquentation par des non-résidents de la commune.

("Les charges de centralité de l'action culturelle des villes moyennes", Fédération des maires des villes moyennes, 1995)

²⁰ même source

Les formes existantes de coopération intercommunale ne permettent pas de remédier à ces déséquilibres. Croisant les champs de compétence et multipliant les autorités responsables²¹, elles n'en restent pas moins lacunaires et généralement incapables de neutraliser la dualité ville-centre/périphérie et ses conséquences en termes de ressources et d'emploi des ressources. En matière de politique de la ville, les insuffisances de la coopération intercommunale sont particulièrement manifestes. Plusieurs champs de compétence essentiels pour la politique de la ville ne peuvent être rationnellement investis qu'à l'échelle intercommunale, et sollicitent des compétences dont sont dépourvues même des formes relativement intégrées de coopération²².

La conjugaison des déséquilibres de ressources et de charges, du déficit de légitimité de l'action publique intercommunale, et de la nécessaire conception de projets communs, impose une solution globale et non uniquement financière. Pour toutes ces raisons, il apparaît que **le niveau pertinent pour la conduite par les villes d'une politique de la ville est l'agglomération**, dotée, outre les attributions existantes, de compétences fortes en matière notamment d'habitat, de développement économique et de politique sociale, ainsi que des ressources fiscales et de la légitimité démocratique correspondantes.

Il faut souligner tout particulièrement que l'agglomération offre un territoire pertinent en matière d'emploi²³. La question de l'emploi, et celle du développement économique, paraissent en général hors de portée des actions locales, que ce soit au niveau du quartier ou de l'agglomération. Pourtant, si l'agglomération ne peut être le cadre de la conception des politiques de l'emploi, elle constitue l'échelon utile pour les inscrire et les articuler dans le tissu économique et social. *"Les notions d'emploi ou de développement local n'ont guère de sens. Il n'existe pas plus d'emploi ou de développement local que d'emploi ou de développement 'national' ou 'global' : par contre, il existe des*

²¹ Ainsi, à Lyon, six périmètres urbains sont-ils définis ou utilisés : la commune de Lyon, l'unité urbaine, la communauté urbaine de Lyon, l'aire urbaine, l'espace urbain multipolaire et la Région urbaine de Lyon. (Sabine THIBAUD, DATAR, *"Articulation des politiques d'aménagement du territoire et de la ville"*, contribution pour la mission) Voir aussi supra, bilan, point 2.2.2. du rapport.

²² Voir supra, point II. 2.2.2. du rapport.

²³ voir à ce sujet, pour des développements qui ne sont repris ici que succinctement et incomplètement, Pierre VELTZ, *"La ville, le développement économique et l'emploi : l'agglomération comme échelle pertinente"*, janvier 1998, contribution pour la mission

approches locales des problèmes d'emploi et de développement et des conditions locales de l'emploi et du développement."²⁴

La ville n'est plus seulement le cadre de l'économie ; elle en détermine de plus en plus la substance. Par ailleurs, l'économie, même mondialisée, a besoin d'un ancrage local. Elle ne se déterritorialise pas : le rôle des dynamiques socio-historiques particulières qui se cristallisent dans les villes - réseaux de confiance, de coopération, structurations particulières des marchés du travail, milieux d'entrepreneurs, communautés socio-politiques - ne fait que se renforcer.

Les politiques destinées à attirer des investisseurs et à consolider ou développer les activités existantes ne peuvent plus s'appuyer sur les moyens utilisés jusqu'à la fin des "trente glorieuses". En effet, la généralisation des politiques d'infrastructures ou d'image (marketing urbain) limite leur impact ; les aides directes ou indirectes aux investisseurs, parfois utiles, génèrent aussi des effets pervers. Dès lors, les ressorts-clé du développement sont désormais socio-politiques plus que "techniques" : niveau de coopération, de cohérence, capacité de projet des sociétés locales ; solidité et lisibilité des institutions publiques ; pertinence des réseaux extra-locaux tissés par les acteurs urbains.

Le chômage constitue non pas un solde quantitatif global, mais la résultante des trajectoires concrètes des individus entre activité, formation, mobilité géographique ou résidentielle, etc. C'est très largement une réalité locale : le fonctionnement local du marché du travail, la manière dont les offres et les demandes (locales) se rencontrent, ou non, sont déterminants. Or, cette dimension locale de l'emploi et du chômage se situe de plus en plus au niveau de l'agglomération, en raison de l'augmentation de la mobilité qui tend à décloisonner rapidement les sous-marchés existant au niveau infra-agglomération. Même en Ile-de-France, la tendance est à la constitution rapide d'un marché unique, à l'échelle de la région urbaine tout entière. Les régulations fines que seule l'agglomération peut concevoir et gérer sont donc déterminantes du point de vue du fonctionnement des marchés du travail, et par conséquent de la portée et de l'efficacité des politiques publiques d'emploi et de formation.

²⁴ Xavier GREFFE, Université de Paris I, "*Le Territoire, dimension oubliée des politiques d'emploi*", revue "*Projets*", n° 246/1996

La dimension territoriale de l'emploi ou du chômage est d'autant plus marquée que l'on considère les qualifications les moins élevées : pour les moins qualifiés, le marché est exclusivement local. Mais elle existe également pour les catégories intermédiaires. En fait, seule une minorité se situe délibérément sur un marché du travail national ou régional. Le niveau de l'agglomération est donc particulièrement pertinent pour les politiques d'emploi en direction des moins qualifiés. Or, le paradoxe français est que les politiques publiques de l'emploi qui s'adressent prioritairement aux moins qualifiés sont très peu et mal territorialisées.

Si le rôle de l'Etat doit rester central en termes d'orientations générales, de contrôle et de régulation, la constitution de maîtrises d'oeuvre d'agglomération (bassin d'emploi) devrait permettre de rassembler les intervenants et d'apprendre progressivement à travailler ensemble sur des dossiers concrets et spécifiques. L'agglomération est la clé d'une meilleure territorialisation des politiques publiques de l'emploi.

3.

Comment la politique de la ville doit-elle se traduire institutionnellement ?

La politique de la ville a fait l'objet de définitions multiples, qui se caractérisent le plus souvent par leur caractère extensif, l'énoncé d'un objectif ambitieux et très général, concernant la totalité des territoires et des populations urbaines. Les définitions plus restrictives ne le sont généralement qu'au regard du périmètre cible.

Les textes législatifs et réglementaires en vigueur, notamment, de même que les circulaires d'application, retiennent des acceptions extrêmement larges de la politique de la ville ou de son objet. La loi d'orientation pour la ville (L.O.V.) veut ainsi *"mettre en oeuvre le droit à la ville, assurer /.../ à tous les habitants des villes des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation /.../, permettre d'insérer chaque quartier dans la ville et d'assurer dans chaque agglomération la coexistence des diverses catégories sociales."* (art. 1). Le décret du 28 octobre 1988 donne à la politique de la ville et du développement social urbain sept priorités, au titre desquelles la lutte contre les processus d'exclusion dans l'espace urbain, la promotion de programmes de développement social, économique et culturel, la définition de nouvelles modalités d'association entre l'Etat, les collectivités locales et les partenaires socio-économiques, le renforcement de la prévention de la délinquance et des toxicomanies, l'adaptation de la politique pénale et le développement de la médiation et de la conciliation, la recherche concernant l'évolution des formes urbaines et l'innovation architecturale, et le développement des relations économiques entre villes françaises complémentaires et de la solidarité entre villes et pays environnants. Pour la circulaire du Premier ministre datée du 5 septembre 1994, *"la politique de la ville doit établir une plus grande équité entre les citoyens dans l'accès à l'emploi, au logement, aux services publics"*. Enfin, la loi relative à la mise en oeuvre du Pacte de relance pour la ville, dans son article 1

qui réaffirme explicitement les objectifs de la L.O.V., ne restreint pas ce champ d'action : "*Outre les objectifs de diversité de l'habitat et de mixité sociale définis par la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, (la politique de la ville et du développement social urbain) a pour but de lutter contre les phénomènes d'exclusion dans l'espace urbain et de favoriser l'insertion professionnelle, sociale et culturelle des populations habitant dans des grands ensembles ou des quartiers d'habitat dégradé.*"

Ainsi comprise, la politique de la ville concerne une pluralité de secteurs relevant eux-mêmes, structurellement, de départements ministériels distincts (logement, éducation, justice, etc). Son objet lui confère donc un caractère **multi-ministériel**, selon l'expression utilisée par la Cour des Comptes dans son rapport annuel de 1995.

Mais y aurait-il du sens à parler de *politique* de la ville, au sens de gouvernement, de conduite des affaires publiques, à propos d'une simple juxtaposition d'actions menées sans recherche de cohérence ? En réalité, **mener une politique de la ville implique de passer de la multi-ministérialité à l'interministérialité, c'est-à-dire, en fait, d'organiser l'interministérialité.**

Or, cette organisation est difficile. Ministères, directions et bureaux travaillent plus naturellement de façon cloisonnée qu'en coopération, a fortiori dans un partenariat destiné à concevoir puis à servir des objectifs communs. Il en va de même des services déconcentrés de l'Etat. La question est dès lors de déterminer *dans quelle mesure* il est souhaitable, et possible, d'institutionnaliser l'interministérialité, et sous quelle forme. Une absence totale d'institutionnalisation, qui apporte théoriquement l'avantage d'une souplesse maximale, laisserait aux hasards des rencontres et des bonnes volontés la conception même de la politique de la ville.¹

Faut-il un ministère de la ville ? Cette solution est parfois dénoncée comme une échappatoire : un ministère de la ville servirait seulement d'alibi institutionnel à la "bonne conscience" des autres ministères, libres dès lors de mener de leur côté les différentes politiques sectorielles.

¹ Pour Jean-Marie DELARUE, "*il y a politique de la ville lorsque deux conditions sont réunies : lorsque des domaines, jusqu'alors séparés, d'interventions publiques en direction des quartiers /.../ sont réunis sous une même source de décision ; et lorsqu'il y a constitution de cette source comme pouvoir politique identifié et autonome, au niveau national comme au niveau local.*" ("*La politique de la ville*" in "*Regards sur l'actualité*", décembre 1993)

Cette critique ne porte en fait pas sur l'existence même d'un ministère de la ville, mais sur son échec pré-supposé. Un ministère de la ville a pour vocation de concevoir, puis de piloter une politique à la fois interministérielle et largement déconcentrée. La coordination des politiques sectorielles fait intrinsèquement partie de sa mission. La vraie question est celle des moyens dont il dispose, ou non, pour la mener à bien.

Ces moyens relèvent en premier lieu de l'organisation interne. La politique de la ville représente, pour plusieurs ministères institutionnellement et financièrement puissants, une part importante de leur activité, portée souvent par des directions fortes. Dans ce contexte, un ministère de la ville doit disposer de services capables de peser suffisamment dans les arbitrages interministériels. La dépendance budgétaire de la délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain vis-à-vis du ministère de l'Équipement, et l'éclatement des directions, services ou délégations directement concernés par la politique de la ville au sein du ministère qui en a aujourd'hui la charge, ne peuvent à cet égard assurer une efficacité optimale. Les réorganisations en cours, qui tendent, notamment au ministère de l'Équipement, à restructurer les services autour d'un nombre restreint de directions renforcées, accentueront le déséquilibre en l'absence de mesures équivalentes par ailleurs.

Dans une configuration centrée autour d'un ministère chargé de la ville, il est donc souhaitable que soient opérées les réorganisations indispensables pour le doter d'une direction capable de porter une telle politique. L'organisation institutionnelle est parfois sous-tendue par l'idée qu'une politique interministérielle ne saurait être menée que grâce à une multiplicité de structures. Ainsi, le décret d'attribution de Michel DELEBARRE mettait-il une quarantaine d'administrations centrales ou d'établissements publics à la disposition du Ministre. Ce type d'organisation risque d'épuiser en interne les facultés de coordination requises, et de ne pas être à même d'assumer la fonction de conception stratégique qui est celle des administrations centrales.

Un ministère de la ville doit ensuite disposer, vis-à-vis des autres ministères, de moyens pour influencer sur les politiques sectorielles pertinentes. Ces moyens se déclinent en termes structurels et financiers.

En termes structurels, la solution préconisée par le rapport SANTEL pour organiser les relations entre le ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement et le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement correspond à un mode pertinent de gestion de l'interministérialité au niveau central. Sous l'égide du ministère chef de file, un comité interministériel qui rassemblerait les

directeurs d'administration centrale les plus concernés par la politique de la ville pourrait, de même, être mis en place. Ce comité se situerait ainsi à un niveau effectif de décision et pourrait, par des réunions fréquentes, donner une réalité au travail interministériel. Des structures analogues fonctionnent dès à présent en matière de politique de l'eau ou de sécurité routière.

En termes financiers, un débat de principe porte sur l'utilité d'un budget attribué en propre à un ministre de la ville, en sus des crédits consacrés à cette politique par chacun des ministères concernés. Ce débat coïncide avec celui qui conteste la pertinence même d'un ministère en charge de la ville, et, plus généralement, la mise en oeuvre d'une politique de la ville coordonnée. Refuser de retenir une conception axée sur la juxtaposition de politiques sectorielles, affirmer l'utilité d'un ministère de la ville, implique de lui donner des moyens d'action. Quelle influence peut s'exercer institutionnellement en l'absence de pouvoir financier ? Une enveloppe budgétaire significative est nécessaire, pour laquelle le niveau d'engagement adéquat devra être déterminé. Le mode d'attribution de cette enveloppe devrait, par ailleurs, tenir compte des effets négatifs engendrés par la logique de ponction qui prévaut dans le cadre du Fonds Interministériel pour la Ville (FIV) ; une démarche inverse d'abondement serait plus efficace, après attribution directe des crédits au ministère chargé de la ville.

La traduction institutionnelle de la politique de la ville ne doit pas se limiter à l'Etat central. Au niveau déconcentré, les démarches qui réaffirment et confortent le rôle du préfet comme coordinateur des services déconcentrés sont essentielles. En effet, les habitudes de juxtaposition de l'action, de fonctionnement "en tuyaux d'orgue", sont tellement ancrées qu'il serait difficile de les prendre à rebours par la seule efficacité de l'organigramme gouvernemental. Or, la coordination sous l'égide du préfet est indispensable non seulement à l'Etat, mais aussi aux collectivités locales partenaires, qui doivent pouvoir mener le dialogue avec un interlocuteur fiable.

En matière de politique de la ville, le rôle de coordination inhérent à la fonction préfectorale s'incarne, dans une trentaine de départements, par l'institution d'un sous-préfet à la ville. Il faut souligner l'intérêt du rôle de ces responsables transversaux au sein des structures locales de représentation de l'Etat. Il est en effet souhaitable, au moins dans les départements où la politique de la ville est la plus urgente, de doter le préfet d'un collaborateur particulièrement en charge de la coordination à cet effet. Mais, statutairement, les sous-préfets à la ville voient leur mission compliquée par une délimitation floue des compétences au sein de la préfecture. Concrètement, leur domaine d'intervention est limité à la fois par le champ de compétence territorial des sous-préfets d'arrondissement, et par le champ de compétence sectoriel du secrétaire général, qui comprend des

questions essentielles pour la politique de la ville, comme le logement social. En outre, les "missions ville" des préfectures disposent de moyens très inégalement étoffés selon les départements ; certaines fonctionnent en grande partie grâce au service national. Dans ces conditions, elles ne peuvent espérer coordonner l'action des services techniques, ni même, à la limite, en être toujours informées. Les difficultés de recrutement pour les postes de sous-préfets à la ville au sein du corps préfectoral, elle-mêmes préjudiciables à la fonction, reflètent aujourd'hui cet état de fait.

Pour l'avenir, l'institutionnalisation de la politique de la ville devra prendre en compte les moyens statutaires et matériels d'action des sous-préfets à la ville. Dans les départements qui ne sont pas pourvus d'un sous-préfet à la ville, la question des moyens effectifs de coordination dont dispose le préfet doit également être posée.

Enfin, la configuration actuelle des services déconcentrés ne fournit pas à l'Etat local, en matière sociale, de structure pour animer une politique forte sur le champ de la ville. Aucun service ne possède la masse critique suffisante pour jouer ce rôle, dont l'émergence est de toute façon entravée par l'éclatement des compétences.

Les DDASS, fragilisées par la décentralisation, ont un impact très inégal sur l'action interministérielle. Un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales sur l'intervention de ces services en matière de politique de la ville² concluait en 1992 que *"dans l'élaboration et la mise en oeuvre de cette politique, la cohérence du pôle sanitaire et social autour de la DDASS reste à construire."* En corollaire, *"les préfectures ne confient pas spécifiquement la cohérence des politiques sociales aux DDASS"*. Il en résulte une dispersion incompatible avec la conduite d'une politique coordonnée : *"en termes stratégiques, les pôles RMI, Prévention de la délinquance et politique de la ville sont parfois éclatés au niveau préfecture entre le Cabinet du Préfet, le secrétariat général, le sous préfet à la ville et les sous préfets d'arrondissement. Même lorsque ces pôles sont regroupés à l'intérieur de la DDASS, la gestion de la cohérence est très difficile."* Selon le même corps d'inspection, l'implication des DDTEFP dans la politique de la ville, plus marquée, *"reste encore fragile"*³. Le rapport correspondant propose la constitution, au sein de chaque direction départementale, d'un pôle chargé de la politique de la ville, *"unité indispensable pour construire des objectifs ; à défaut le risque*

² *"Rapport de synthèse sur le rôle et les moyens consacrés par les directions départementales des affaires sanitaires et sociales à la politique de la ville"*, IGAS, avril 1992

³ *"Rapport d'enquête sur l'implication des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle dans la politique de la ville"*, IGAS, mars 1996

est très fort que chaque procédure soit gérée pour elle-même, d'autant plus que les services départementaux sont assujettis à des objectifs quantitatifs déterminés."

La réflexion sur l'organisation des services déconcentrés, essentielle pour le "portage" de la politique de la ville, s'inscrit parfaitement dans le cadre de la communication faite le 5 novembre 1997 par le Conseil des ministres : *"De nouvelles modalités de fonctionnement des services déconcentrés seront définies, permettant une meilleure efficacité de leur action commune. Après une concertation menée localement, elles seront mises en oeuvre par les préfets."*

Dans sa dimension institutionnelle, la politique de la ville exige et favorise la poursuite active de la réforme de l'Etat. La politique de la ville, comme l'a dit le préfet Paul BERNARD, *"doit être la préfiguration volontaire d'une administration performante pour une société renouvelée dans ses bases et dans ses valeurs."*⁴

⁴ "La ville : de l'an 1000 à l'an 2000", Revue administrative, septembre - octobre 1996

4.

Quelle place et quelle forme pour la contractualisation ?

L'autonomie des collectivités territoriales¹ et la nécessaire coordination de leur action² font peu à peu du contrat un mode d'organisation de droit commun des relations entre l'Etat et les collectivités locales. Dans sa dimension territorialisée, la politique de la ville, comme toutes les politiques multisectorielles, requiert un degré de coordination et donc de coopération particulièrement élevé. C'est sans doute une explication de fond au fait que le principe du contrat de ville soit rarement contesté, y compris par ceux qui, au moment d'en faire le bilan, en énumèrent principalement les défauts.

La contractualisation est nécessaire. Pour limiter les recouvrements de compétences et les complications qu'ils entraînent (interventions concurrentes, financements croisés...), certaines analyses proposent sinon de reformer des "blocs de compétence" généralement reconnus comme mythiques, du moins de recentrer l'action des diverses collectivités. *"Plutôt que de s'impliquer dans des cofinancements croisés d'actions municipales qui ne relèvent pas de sa responsabilité, l'Etat ne devrait-il pas s'en tenir à ses propres compétences /.../ ? Ses responsabilités sont suffisamment lourdes en matière de politique scolaire, de sécurité, d'action pénitentiaire, de santé à destination des exclus pour qu'il ne disperse pas ses moyens financiers dans des actions qu'il ne maîtrise pas"*³. Ces orientations ne se conçoivent pourtant pas comme une alternative au contrat, mais comme la formulation de bases plus saines pour un partenariat redéfini. *"Etat et collectivités territoriales apparaissent bien complémentaires dans leurs actions spécifiques."*⁴

¹ La Constitution de la Vème République dispose dans son article 72 que les collectivités territoriales "s'administrent librement, dans les conditions prévues par la loi". La loi du 7 janvier 1983 interdit "(d')établir ou (d')exercer une tutelle sous quelque forme que ce soit" (article 2)

² Voir supra, Problématique, point 3

³ "Vers une nouvelle politique de la ville ?", Jean-Louis DESTANDAU, novembre 1997

Affirmer la réalité du partenariat et la nécessité de la contractualisation n'est toutefois qu'un préalable. Le bilan globalement peu satisfaisant que l'on a tiré des contrats de ville exige en effet d'analyser, dans la mesure du possible, les causes des dysfonctionnements, au delà des explications conjoncturelles signalées.⁵ Pour donner au contrat le "second souffle" que de nombreux acteurs de la politique de la ville appellent de leurs vœux, il paraît notamment nécessaire de répondre aux questions suivantes :

- Quelle est, et quelle doit être, la valeur juridique d'un contrat entre Etat et collectivités locales ?
- Quel doit être l'objet du contrat de ville ?
- Quels doivent être les co-contractants ?
- Quelle doit être la durée du contrat ?
- Comment en assurer la mise en oeuvre ?



- Quelle est, et quelle doit être, la valeur juridique d'un contrat entre Etat et collectivités locales ?

La contractualisation est un mode de relation classique entre personnes publiques. Au début du siècle déjà, HAURIUO relevait un lien entre certains progrès de la décentralisation et une multiplication *"des accords conclus entre administrations pour assurer la marche des services publics"*.⁶ Toutefois, des contrats d'un type nouveau, apparus dans les années 70 entre l'Etat et diverses institutions décentralisées, présentent la particularité de ne pas concerner l'achat de biens, la fourniture de services ou l'exécution de travaux publics, mais l'activité même de ces institutions. Ils *"manifestent la mise en oeuvre d'une politique contractuelle de l'Etat dans ses rapports avec les institutions*

⁴ même source

⁵ voir supra, bilan, point 3.2.

décentralisées.⁷ Ce type de contractualisation a été employé de manière privilégiée dans la période qui a précédé la décentralisation, dans le but d'associer les communes à l'exécution de certaines politiques (contrats de villes moyennes à partir de 1972, contrats de pays à partir de 1975, programmes d'action foncière...). Il n'a pas été remis en cause par la globalisation des subventions d'équipement opérée en 1982.

Ce procédé, qui permet aux collectivités d'articuler l'exercice de leurs compétences respectives autour d'orientations négociées, soulève une question de base aux incidences très pratiques : s'agit-il là de véritables contrats ? En d'autres termes, engendrent-ils entre leurs signataires des droits et obligations réciproques ?

La jurisprudence administrative a répondu sans ambiguïté concernant les contrats de plan. Le tribunal administratif de Strasbourg a ainsi annulé la décision du Premier ministre proposant Grenoble comme site d'implantation d'un accélérateur européen de particules, alors que, dans le contrat de plan l'unissant à la région Alsace, l'Etat s'était engagé à soutenir la candidature de Strasbourg. En appel, le Conseil d'Etat a annulé le jugement pour des motifs de procédure mais reconnu le caractère contractuel des contrats de plan.⁸ Comme ses co-contractants, l'Etat est donc tenu au respect des engagements souscrits.

Les contrats de plan présentent, par rapport aux contrats de ville, la particularité d'être inscrits dans la loi. La loi du 29 juillet 1982 mentionne les "*engagements réciproques*" des parties, précise que l'Etat ne peut résilier avant terme que selon les formes et conditions expressément stipulées au contrat, et que les clauses du contrat sont réputées "*clauses contractuelles*". Il est possible, mais non certain, que ce soit cet ancrage législatif qui donne, pour la jurisprudence administrative, force juridique aux contrats de plan - et il est donc difficile de déterminer si les contrats de ville, en l'absence d'un tel ancrage, ont eux-mêmes force obligatoire.

Faut-il, dans le doute, ancrer les contrats de ville dans la loi ?

⁶ Note de jurisprudence, 1899, citée par René CHAPUS, "*Droit administratif général*", tome 1, Montchrestien 1996, p. 400

⁷ René CHAPUS, opus cité

⁸ T.A. Strasbourg 5 décembre 1985, *Communauté urbaine de Strasbourg*, et C.E., Assemblée, 8 janvier 1988, décisions citées par René CHAPUS, opus cité

Cette question appelle une réponse nuancée. En effet, le regret souvent exprimé de l'absence de caractère contraignant des contrats de ville pour l'Etat vise généralement à déplorer le manque de pérennité des crédits. Or, de façon générale et y compris pour ce qui est des contrats de plan, le Conseil constitutionnel a posé une limite aux engagements contractuels de l'Etat : ils *"ne peuvent avoir ni pour objet ni pour effet de restreindre l'exercice des compétences confiées au législateur par la Constitution."*⁹ Ils ne peuvent, notamment, contrevenir au principe d'annualité budgétaire, et leur exécution reste subordonnée à l'ouverture annuelle des moyens financiers adéquats par la loi de finances. A l'inverse, la force obligatoire reconnue aux contrats de plan, en liaison ou non avec la loi, explique probablement l'attitude de la direction du Budget qui, de fait, a toujours reconduit les crédits correspondants.¹⁰

Par ailleurs, vouloir donner force juridique aux contrats de ville implique d'abord de les doter d'un contenu précis, correspondant à des engagements concrets et non à des objectifs généraux.

Sous ces réserves, il paraît en toute hypothèse nécessaire que l'Etat, de même que les collectivités locales, s'engage réellement quant il appose sa signature. A l'avenir, devraient, dans cette optique, être appelés contrats de ville des documents retraçant des engagements réciproques et ayant en tant que tels force obligatoire. Afin de veiller à l'économie des moyens juridiques, la question de la nécessité d'une loi à cet effet pourrait être tranchée après avis du Conseil d'Etat. Dans ce cadre, il n'y a pas, a priori, d'obstacle à ce que la pérennité des crédits soit assurée de fait, comme dans le cas des contrats de plan.

- Quel doit être l'objet du contrat de ville ?

L'objet d'un contrat entre l'Etat et une ou plusieurs collectivités locales peut être déterminé soit par l'Etat, soit par la ou les collectivités locales contractantes, soit par les deux conjointement.

Dans la majorité des cas, le contrat de ville est présenté comme le résultat d'un travail partenarial tel qu'on ne discerne pas ce qui relève de la stratégie de l'un et de l'autre des cocontractants dans le cadre de ses compétences propres. En même temps, leur caractère fréquemment stéréotypé révèle une démarche plus calquée sur le "dossier-ressources" de la DIV qu'adaptée aux réalités locales.

⁹ C.C., 19 juillet 1983, cité par René CHAPUS, opus cité

¹⁰ voir supra, point II.2.1.2. du rapport

Il serait sans doute préférable que le contrat de ville soit élaboré à partir d'un avant-projet conçu, et présenté publiquement avant la négociation, par la collectivité locale contractante. Une telle démarche favorise la conception de projets locaux et permet à chacun de prendre, vis-à-vis des habitants notamment, ses responsabilités. C'est d'ailleurs de cette façon que se négocient les contrats entre collectivités territoriales et Etat en Espagne, en Grande-Bretagne ou aux Pays-Bas.

Concernant les thèmes retenus comme les moyens mis en oeuvre, l'objet des contrats de ville est souvent défini par opposition au droit commun. Au delà des anecdotes qui émaillent les rapports de la Cour des Comptes¹¹, il s'agit d'une question difficile. Faut-il en effet mobiliser un outil spécifique pour financer des actions de droit commun, au risque d'encourager les ministères à se désengager en conséquence ? Faut-il au contraire le spécialiser sur des actions spécifiques, au risque d'une part de négliger l'essentiel, d'autre part de susciter l'émergence de démarches ad hoc parfois peu efficaces ?¹² Tout en dénonçant un *"détour par le spécifique pour faire du droit commun"*, P. ESTÈBE et J. DONZELOT soulignent un problème essentiel : *"Pourquoi financer au titre de la politique de la ville des actions d'urbanisme et d'aménagements d'espaces publics de toute sorte, alors que ceux-ci, en bonne lecture de la loi de décentralisation, relèvent de la stricte prérogative des élus ? Parce qu'ils n'en ont pas les moyens financiers. C'est là, le plus souvent, la stricte vérité."*¹³

La distinction entre actions ou crédits spécifiques et de droit commun est d'autant plus ardue que le contrat de ville refuse pertinemment d'enfermer l'action dans un périmètre pré-défini. Y aurait-il du sens à refuser de co-financer dans un contrat de ville la mise en place d'une ligne de transport désenclavant un quartier au motif qu'elle en concerne aussi d'autres, ou qu'il existe des budgets "transport" de droit commun ?

La seule réponse générale à ces questions réside dans les réformes qui, précisément, permettront de la part des collectivités locales et de l'Etat une gestion normale - c'est-à-dire à la fois "correcte" et s'approchant d'une "norme" - du droit commun. Les moyens attribués aux contrats de ville, concentrés sur un nombre réduit de sites, pourront alors être suffisamment conséquents pour abonder

¹¹ telle la mention de la rénovation du baptistère de Clovis, à Reims, sur crédits contrat de ville, rappelée par J. L. DESTANDAU

¹² voir les remarques amères de P. ESTÈBE et J. DONZELOT sur les *"quelques 'bistrots de quartier' financés par le DSU"* (*"Réévaluer la politique de la ville ?"*, décembre 1997)

¹³ P. ESTÈBE et J. DONZELOT, même source

significativement cette norme, que ce soit ou non par des actions spécifiques. En l'absence de telles réformes, l'un ou l'autre des choix - abondement nécessairement marginal du droit commun ou élaboration plus ou moins utile de projets spécifiques - risquera toujours de condamner à l'inefficacité.

- Quels doivent être les co-contractants ?

Les contrats de ville concernent de nombreux acteurs : Etat et agglomération, mais aussi autres collectivités territoriales, Caisse des dépôts et consignations, offices HLM et autres bailleurs, Fonds d'action sociale, caisses d'allocations familiales, caisses primaires d'assurance-maladie, associations...

L'intérêt d'associer ces diverses institutions, partenaires de fait de la politique de la ville, au contrat de ville est double : intérêt financier dans certains cas, intérêt structurel surtout, puisque l'on peut espérer les inciter ainsi à orienter leur action propre en fonction des objectifs du contrat, et faire naître, par le jeu de la coopération, les synergies nécessaires.

Il est toutefois clair qu'aucun cadre ne peut réunir de façon opérationnelle une telle multiplicité d'acteurs. La lourdeur et la complexité maintes fois dénoncées tiennent en partie à la composition des comités de pilotage. A dix, un simple tour de table même rapidement mené prend une heure... De plus, cette organisation induit un grand nombre de financements croisés qui compliquent et diffèrent, au gré des différents calendriers budgétaires, la traduction effective des décisions enfin prises.

Par ailleurs, les démarches "interpartenariales" peuvent se révéler décevantes. Ainsi, l'implication d'organismes HLM dans l'animation ou dans la création d'emplois risque-t-elle de s'avérer moins fructueuse qu'une concentration sur leur métier de base - la construction et la gestion de logements.

Mais le problème fondamental est de bénéficier de l'apport de partenaires multiples sans l'enliser dans une structure ingérable. Il est nécessaire pour cela de distinguer plusieurs niveaux d'implication.

Dans le contrat de ville, l'Etat et l'agglomération ont une responsabilité majeure, car de nature politique. Le Conseil régional et le conseil général s'impliquent aussi politiquement (c'est en tout cas souhaitable), mais sans assumer une responsabilité première dans ce cadre. Enfin, les autres

intervenants jouent un rôle très important, mais à un niveau différent : responsabilité de gestion pour les HLM (entretien, accueil, mise en oeuvre des procédures d'attribution, traitement des loyers impayés...), responsabilité financière de la Caisse des dépôts (conseil, évaluation financière, aide au financement), responsabilité des associations dans l'accompagnement social, etc.

Ces différences de nature justifient que le contrat de ville soit signé à titre principal que par l'Etat et l'agglomération considérée. Cela n'exclut pas, bien sûr, l'association de la Région et du Département, dont l'apport global à la politique de la ville doit faire l'objet de négociations dans le cadre du contrat de Plan, ou d'autres partenaires : organismes de logement social, Fonds d'Action social.

- Quelle doit être la durée du contrat de ville ?

La durée des contrats de ville doit considérer différents paramètres parfois antinomiques. La nature des actions requiert une contractualisation longue. Ainsi, il est fréquent qu'une opération d'urbanisme importante dure entre cinq et dix ans ; hors opération de restructuration urbaine, il faut de toute façon plus de trois ans pour juger des résultats.

D'autre part, il est nécessaire de pouvoir réorienter l'action sur la base d'évaluations qui ne soient pas trop espacées dans le temps.

Enfin, les changements d'équipes municipales peuvent compromettre la pérennité des engagements. Ainsi, concernant les contrats de ville du XIème Plan, P. MEJEAN note-t-il ce qui a constitué à ses yeux l'une des causes d'échec : *"Entre temps un certain nombre de maires et d'équipes municipales avaient changé et avaient légitimement quelques difficultés à se reconnaître dans des contrats signés par leurs prédécesseurs. Circonstance évidemment aggravée dans le cas de changement de majorité."*¹⁴

Pour toutes ces raisons, il apparaît nécessaire d'allonger la durée de la contractualisation. Celle-ci pourrait être fixée à dix ans, des échéances régulières étant fixées à intervalles plus rapprochés pour des évaluations et réorientations intermédiaires. Celles-ci ne doivent cependant pas conduire, que ce soit de la part de l'Etat ou de l'agglomération, à une rupture unilatérale du contrat, dont la crédibilité exige qu'il ait force obligatoire. Les clauses révisables doivent donc être fixées dans les engagements d'origine ou négociées par accord ultérieur entre les deux parties.

- Comment assurer la mise en oeuvre du contrat de ville ?

Définir le cadre de mise en oeuvre du contrat de ville suppose de répondre à au moins deux questions : celle de l'ingénierie financière et celle de la responsabilité de la mise en oeuvre, à laquelle est liée la question du positionnement de la "Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale" (MOUS).

Comme le montre le bilan que l'on peut tirer des contrats de ville en cours, les modalités de gestion financière peuvent handicaper gravement la mise en oeuvre du projet contractualisé. L'efficacité exige de mettre fin aux décalages provoqués par la multiplicité des financements, et aux rigidités induites par l'absence de fongibilité de la plus grande part des crédits. Or, les décalages sont co-substantiels à la juxtaposition de financeurs dont les procédures budgétaires sont contraintes par des temporalités différentes. L'absence de fongibilité est, quant à elle, principalement le fait des crédits d'Etat, démultipliés non seulement en crédits contractualisés gérés par les ministères, crédits du FAS et crédits ville, mais aussi au sein même de l'enveloppe ville gérée par la DIV.

Sauf bouleversement improbable des procédures budgétaires, la suppression des inconvénients décrits exige de dissocier, pour le contrat de ville, la structure de financement de la structure de pilotage. L'instrument d'une telle dissociation pourrait être une "caisse" unique regroupant les différents fonds, sous la forme d'un établissement public. L'intégration visée est plus forte que celle qui prévaut par exemple dans le GIP mis en place à Toulouse. Il s'agit de consolider l'ensemble des crédits engagés. L'établissement public, véritable canal unique de financement, serait alimenté par la totalité des crédits politique de la ville émanant de l'Etat, des collectivités locales et de l'Union européenne. Il aurait pour fonction d'assurer les financements en lissant les décalages d'abondement. En constituant un fond de roulement, il pourrait réguler l'utilisation des crédits tout au long de l'année, accorder, sur instructions du comité de pilotage, les subventions en un seul versement, ou faire des avances de trésorerie aux porteurs de projet.

Cette solution libère la décision des lourdeurs de la gestion. Dans un premier temps, le comité de pilotage prendrait la décision de financer tel ou tel projet ; dans un second temps, l'établissement financeur gèrerait le calendrier de financement. Dans ce schéma, les préférences des autres opérateurs qui auraient mutualisé leurs fonds seraient prises en compte par le comité de pilotage, le préfet et le

¹⁴ "Les contrats de ville du XIème Plan - Contribution au bilan" , septembre 1997

responsable d'agglomération en rendant compte dans le cadre des relations partenariales entretenues par ailleurs avec chacun d'eux. Si ce mode de fonctionnement est localement ressenti comme trop intégré, il est également possible de réunir périodiquement un comité de pilotage élargi aux membres adhérents du contrat de ville, chacun disposant en cas de désaccord d'un nombre de voix proportionnel aux financements apportés. En toute hypothèse, il serait irréaliste - et on peut le regretter! - de vouloir mettre fin à la "politique des logos" menée actuellement par les différents financeurs. Le plus simple, à défaut d'une signature unique, serait d'apposer systématiquement celle de chacune des institutions mutualisant ses fonds auprès de l'établissement public.

S'agissant des crédits de l'Etat, un tel fonctionnement aura d'autant plus de sens que les fonds mutualisés seront importants. Il est donc nécessaire de mettre fin au sous-dimensionnement du fonds interministériel fongible, notamment en y intégrant les crédits ville gérés parallèlement : Fonds social urbain, crédits divers affectés à la prévention de la délinquance ou aux "actions de modernisation et d'animation". Dans certains cas, cette intégration devra être précédée d'une clarification des missions et des champs d'intervention ; c'est ainsi qu'une partie des crédits affectés à la prévention de la délinquance gérés par la DIV concerne des territoires hors politique de la ville (le Conseil national de prévention de la délinquance, intégré à la DIV en 1988, avait en effet une compétence nationale). Il est également nécessaire d'étudier les moyens de consolider, au sein de la caisse unique, les crédits consacrés à la politique de la ville par le Fonds d'action sociale.

La question de la mise en oeuvre du contrat, à laquelle est liée le positionnement de la "maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale" (MOUS), doit être tranchée de façon réaliste. Si le positionnement à équidistance entre le maire, ou le responsable d'agglomération, et le préfet semble séduisant dans son principe, sa mise en pratique est la source de nombreuses difficultés. Les réunions se multiplient sans distinction de l'importance de leur objet. La duplication des responsabilités conduit trop souvent à leur dilution.

Les auditions menées par le Commission ont montré que les professionnels du développement social urbain expriment sur ce point des avis très divergents. Certains constatent une "municipalisation de fait", soit pour la déplorer, soit pour s'en réjouir ; d'autres estiment que leur double dépendance vis-à-vis à la fois du préfet et du maire leur ouvre un espace d'autonomie. En tout état de cause, une telle autonomie n'existe cependant que si elle est consentie à la fois par le maire et le préfet.

S'il est nécessaire que les partenaires au contrat soient concrètement engagés dans le processus, l'Etat ne pouvant notamment se définir comme un simple pourvoyeur de subventions, il paraît préférable de confier aux services de la ville ou de l'agglomération, dans le cadre précisément défini en commun, les aspects les plus techniques de la mise en oeuvre.

5.

Quelle place pour les habitants ?

En 1991, l'affirmation de la nécessaire "participation des habitants" à la politique de la ville a été qualifiée par Jean-Marie DELARUE de "*récitatif obligé*"¹⁵. C'est en effet un véritable leitmotiv des rapports successifs, des discours officiels et des circulaires gouvernementales.

Depuis, le flot des recommandations ne s'est pas tari. Parallèlement ou corrélativement, des mesures ont été décidées et des initiatives ont été prises. Mais il paraît toujours aussi malaisé d'appréhender la réalité de la participation des habitants à la gestion urbaine, de recenser les progrès ou les échecs et de dessiner des voies efficaces d'amélioration.

La difficulté ne tient-elle pas d'abord au flou de concepts présentés comme évidents alors qu'ils ne sont jamais définis et qu'ils recouvrent des réalités très diverses ? Qu'est-ce qu'un "habitant", à quoi est-il censé "participer", dans quelles conditions, en vue de quels objectifs ?



Les habitants contribuent à la vie du quartier à des titres très divers : locataires, copropriétaires, membres d'une association, jeunes, mères de famille... L'expression "habitants" désigne, selon les contextes, les occupants de logements, les usagers des services, les citoyens, voire les membres de structures associatives ou de communautés.

Par ailleurs, un quartier - même de grands ensembles - n'est jamais complètement monofonctionnel : il est donc également vécu par des gens qui y sont présents quotidiennement sans y résider, salariés d'entreprises ou organismes locaux, commerçants, utilisateurs d'équipements. Les

¹⁵ "*Banlieues en difficultés - la relégation*", 1991

"habitants" sont-ils uniquement les résidents d'un quartier ou, plus largement, ceux qui y vivent ? A bien des égards, cette seconde acception est plus pertinente. S'il s'agit par exemple, pour améliorer la sécurité du quartier, d'élaborer un diagnostic destiné à dégager des solutions qui impliquent "les habitants", la population pertinente ne se réduit pas à la population résidente.

Enfin, tout habitant l'est non seulement d'un quartier, mais aussi de la ville tout entière dont il utilise de multiples espaces - même si l'enfermement favorisé par certaines formes d'urbanisme ou l'absence de liaisons régulières limite les flux. C'est aussi la ville entière et son devenir qui le concernent directement, et il serait réducteur, dans le cadre de la "participation", de confiner systématiquement les habitants au quartier.

Le terme "d'habitant" recouvre donc des réalités multiples. Les mesures décidées, pour être efficaces, doivent s'adresser non à "l'habitant", mais à des situations déterminées ou à des groupes mieux définis de population.



Dans le contexte de la politique de la ville, le verbe "participer" est souvent employé indistinctement pour : être informé, s'exprimer, s'organiser, co-décider, prendre des initiatives. Il recouvre des initiatives prises pour les habitants par le législateur ou les élus, et des initiatives prises par les habitants (ou certains d'entre eux). Il se décline en au moins trois modalités :

- l'information, condition de base de la participation. Il semble qu'une plus grande transparence, concernant le montage des projets, les enveloppes budgétaires, les coûts, les contraintes techniques, ou les délais de réalisation, soit au coeur des demandes formulées ou implicites ;

- la concertation ou la consultation, qui recueille l'avis des habitants. Il ne s'agit pas de déléguer le pouvoir de décision ; en revanche, il importe de procéder suffisamment tôt à ce type de démarche, pour éviter le sentiment d'inutilité qui survient dans les cas où les projets présentés ont déjà été élaborés dans leurs moindres détails en amont du processus de "concertation" ;

- la cogestion, qui donne aux habitants un réel pouvoir de décision, dans des proportions variables.

La participation peut permettre aux habitants de juger les projets locaux existants, d'élaborer et de porter des projets propres, ou d'agir comme "gestionnaires" de leur cadre de vie.

L'appréciation de projets existants peut passer par des processus de consultation institutionnalisée ou par l'émergence spontanée "d'initiatives citoyennes".

Pour l'élaboration de projets propres, la forme associative représente la principale forme d'organisation. Elle n'épuise pas les formes d'expression collective qui peuvent être plus spontanées, mais offre une possibilité d'organisation de l'action à la portée de tous, depuis que le droit d'association a été accordé aux étrangers en 1981. L'organisation du système de financement public aux associations constitue donc un axe important d'action en matière de "participation des habitants".

Enfin, envisager de rendre les habitants cogestionnaires de leur cadre de vie consiste à mettre en place des structures de participation susceptibles de les associer plus ou moins étroitement à la prise de décisions qui engagent la vie de leur quartier ou de leur ville.



Une conception stricte de la démocratie représentative exclut toute nécessité de "participation". Dans ce cadre, le pouvoir de décision qui est celui des citoyens s'exprime en effet dans le choix qu'ils font de leurs représentants, lesquels trouvent ensuite dans leur mandat une légitimité suffisante pour orienter et agir.

Toutefois, un nombre croissant d'élus éprouve le besoin de nourrir, en cours de mandat, le lien qui les unit à leurs électeurs. Appréhender l'opinion dominante sur des sujets précis (voir la floraison des sondages), organiser nationalement¹⁶ ou localement des débats et des consultations destinés à déboucher sur des propositions, sont des formes ressenties comme de plus en plus "normales", aux deux sens du terme, de la vie démocratique. Elles s'inscrivent dans la conviction que *"l'initiative publique trouve sa pleine efficacité dans la rencontre avec l'initiative des habitants eux-mêmes et la*

¹⁶ l'un des derniers exemples en date en est la consultation sur les lycées lancée auprès de l'ensemble des personnels concernés et des lycéens eux-mêmes

mobilisation du corps social. C'est dans ce dialogue entre les initiatives publiques et les initiatives individuelles ou collectives des habitants et de l'ensemble des acteurs socio-économiques que la citoyenneté s'inscrit dans le réel."¹⁷ La gestion de la ville constitue un terrain particulièrement adapté à ce type de démarche, dont la Fédération nationale des agences d'urbanisme souligne l'efficacité : *"chercher à faire ensemble, élaborer des réponses en commun à des problèmes difficiles, mobiliser ainsi des ressources nouvelles, peut produire des renversements de dynamique étonnants"*¹⁸. Paradoxalement, la complexité de la gestion de la ville et de ses enjeux peut accroître, dans un certain nombre de cas, la pertinence de "faire avec les habitants" plutôt que de "faire pour les habitants". Cette démarche prend d'autre part en compte la volonté des habitants de ne pas être seulement des consommateurs, mais des acteurs de leur cadre de vie.

Dans son principe, la participation ne met pas en cause le fonctionnement de la démocratie représentative, elle l'enrichit. En dernier ressort, même dans les processus participatifs les plus ambitieux, chacun reste dans son rôle et c'est aux élus qu'il incombe d'arrêter les choix. Mais la participation peut améliorer l'adéquation des projets aux besoins, mobiliser des acteurs disposant de leviers d'action essentiels sur le quartier, et permettre à ceux qui vivent le quartier au quotidien de s'approprier les actions réalisées. Elle ne bénéficie pas aux seuls habitants, mais à tous les acteurs de la ville. Ainsi, pour les élus et les techniciens, elle conforte le droit d'attendre des habitants une écoute réelle de leurs contraintes et des arguments qui déterminent leurs choix.

Ces enjeux de citoyenneté et de démocratie, notamment locale, dépassent la question de la politique de la ville. Mais ils la concernent éminemment.

Dans le cadre de la politique de la ville, l'enjeu de la participation ne réside pas uniquement dans l'amélioration de la gestion du quartier. Il existe, en effet, une demande à la fois concrète et symbolique d'expression de la part des habitants, qui dépasse la volonté grandissante d'agir pour améliorer le cadre de vie. Elle s'inscrit dans une double perspective.

D'une part, certaines populations des quartiers en difficulté ont perdu tout rôle social dans un contexte de chômage, mais aussi de démobilité vis-à-vis des démarches partisanes, syndicales,

¹⁷ Daniel ASSERAY, note pour la mission

¹⁸ Habitants, élus, techniciens d'Echirolles, Grande-Synthe et Marseille, *"Participation des habitants aux projets urbains"*, document à débattre, FNAU 1997

religieuses, voire même associatives¹⁹. La participation à la vie démocratique est moins assurée qu'ailleurs : ces populations, composées de groupes aux cultures et aspirations multiples, ne peuvent (étrangers n'ayant pas le droit de vote) ou ne veulent (jeunes n'allant pas s'inscrire sur les listes, abstentionnistes) pas toujours exprimer leur choix en votant. Les travaux dirigés par Henri REY sur le comportement électoral dans les quartiers de la politique de la ville²⁰ ont montré que le taux d'abstention y est régulièrement supérieur d'un quart à un tiers par rapport à celui observé dans l'ensemble du pays. Cela tient à l'appartenance de ces quartiers à la France urbaine dans laquelle la participation électorale est toujours plus faible qu'en moyenne nationale (environ trois points), et à de grandes agglomérations dans lesquelles ce phénomène se trouve amplifié, mais aussi *"aux effets de la crise économique, sociale et urbaine qui concernent au premier chef les habitants des quartiers populaires"*²¹. On estime que ces effets expliquent un peu plus du tiers de l'abstentionnisme différentiel qui caractérise les quartiers défavorisés²². Dans ce contexte, la participation est un moyen essentiel pour permettre aux habitants de trouver ou de retrouver un rôle social et une expression de citoyen.

D'autre part, comme l'a souligné Didier LAPEYRONNIE, la politique de la ville pensée comme politique de lutte contre l'exclusion a enfermé les habitants dans des catégories pré-établies, éloignées de la diversité de leurs expériences personnelles et de la multiplicité des situations. *"Un taux de chômage de 40% dans un quartier signifie que 60% de ses habitants (en fait, des actifs) travaillent légalement et que la majorité possède une activité"*²³. *Le niveau de vie moyen de cette population est incomparablement supérieur à celui de la population ouvrière, pourtant bien 'intégrée', des années 50.*

¹⁹ Ce point mériterait une étude spécifique. Il n'est pas certain que l'explosion du nombre des associations, traduite par le nombre de déclarations en préfecture (25 000 en 1975, 70 000 en 1992, 977 000 associations nouvelles ayant été déclarées au total entre 1975 et 1995) concerne également les quartiers qui regroupent les habitants en difficulté.

²⁰ voir notamment : *"Le comportement électoral dans les quartiers de la politique de la ville aux élections législatives de 1997"*, IDACTE (Ingénierie développement au service des collectivités territoriales en Europe), juillet 1997

²¹ Henri REY, ouvrage cité

²² *"La comparaison entre les niveaux de l'abstention dans les bureaux de vote des quartiers et dans les autres bureaux de vote des mêmes villes permet le plus souvent d'apprécier exactement cette spécificité du comportement électoral. L'écart observé en moyenne au premier tour de 1997 est de 2,89%, il était de 4,45% aux élections législatives précédentes, en 1993."* Henri REY, ouvrage cité

²³ Voir aussi Claude JACQUIER, *"Les cahiers du CRDSU"*, juin 1997 : *"il est pour le moins réducteur de ne s'intéresser qu'aux pourcentages de demandeurs d'emploi et abusif, sur le constat d'un taux significativement supérieur à la moyenne urbaine, de stigmatiser un territoire par le qualificatif de 'quartier de chômeurs'. Quelle place est alors accordée dans le diagnostic à cette majorité de la population disposant d'un emploi ?"*

./.../ Le thème de l'exclusion, s'il est généralisé à des quartiers entiers, nous masque une réalité bien plus contradictoire et difficile à saisir, dont les aspects positifs ne sont pas négligeables : les habitants 'habitent' et, le plus souvent, aiment leurs quartiers dont ils sont aussi des acteurs." Or, la politique de la ville ainsi conçue apparaît comme "une décision venue d'en 'haut', certes nécessaire et bienvenue, mais aussi largement stigmatisante." Son efficacité suppose donc d'abord "la construction de mécanismes de représentation et de démocratie locale dans les quartiers et les banlieues."²⁴



Les formes et modalités possibles de "participation" distinguées dessinent trois axes pour une action publique visant à améliorer la participation des habitants : l'institutionnalisation de processus de consultation, le soutien aux associations et la mise en place de structures d'implication dans la décision.

. Les procédures de consultation

L'édifice législatif élaboré depuis le début des années 80 a organisé des procédures de consultation des habitants, à caractère d'abord sectoriel, puis général.

Il a ainsi prévu un droit à l'information et à la concertation dans les domaines de l'urbanisme et de l'environnement, par des enquêtes publiques ou des processus de concertation lors d'opérations susceptibles de modifier le cadre de vie de la commune²⁵. Dans le domaine du logement, la loi du 22 juin 1982 reconnaissait le rôle des associations de locataires et définissait une procédure d'accords négociés²⁶, selon des dispositions maintenues pour l'essentiel dans les textes ultérieurs.

L'article 4 de la LOV pose le principe que *"toute action ou opération ./.../ qui modifie substantiellement les conditions de vie des habitants dans les quartiers ou ensembles immobiliers"* doit être précédée d'une consultation avec les habitants. Les lois de 1992 et 1995 ont prévu par ailleurs le

²⁴ *"Accepter le conflit"*, Didier LAPEYRONNIE, in *"La politique de la ville et la représentation des populations"*, Problèmes économiques, avril 1995

²⁵ loi du 18 juillet 1985

²⁶ titre III (articles 28 et suivants)

recours à des consultations référendaires - dans un cadre limité et déterminé -, à l'initiative du conseil municipal²⁷, saisi le cas échéant, pour une demande de consultation sur une opération d'aménagement, par un cinquième au moins des électeurs inscrits²⁸. Une procédure analogue existe en cas d'intercommunalité²⁹. La consultation constitue une simple demande d'avis, et la décision d'y procéder relève toujours de l'assemblée compétente.

Nombre de chercheurs considèrent que la décentralisation est "restée à la porte des mairies", et que ces dispositifs sont très incomplets, d'autant qu'ils sont inégalement mis en oeuvre. Le choix de les renforcer ou de les étendre doit cependant mettre en balance l'intérêt de la consultation et les pesanteurs induites. Ainsi, la concertation obligatoire avec les locataires exigée par les circulaires LIENEMANN (1992) et DE CHARETTE (1993) pour que l'Etat accorde des subventions de réhabilitation reste-t-elle formelle, dans la mesure où le bailleur peut s'entendre avec une seule association de locataires et où 50% des locataires doivent se manifester dans un délai d'un mois pour bloquer un projet. Mais, en l'absence de telles dispositions, toute opération ne risquerait-elle pas d'être systématiquement bloquée ?

Les procédures de concertation sont nécessairement lourdes. Plutôt que de les multiplier, il serait sans doute intéressant de veiller à ce qu'elles soient efficaces dans les cas où elles apparaissent réellement utiles. Ainsi, les mesures prévues aux Pays-Bas se sont-elles efforcées d'aboutir à une participation qui ne soit ni un prétexte, ni une question de pure forme : pour tout projet urbain, les corps intermédiaires peuvent formuler des contre-projets en bénéficiant si nécessaire d'une expertise payée par l'Etat. Le dispositif retenu assure trois conditions indispensables à une concertation effective : participation des habitants en amont du projet, capacité de formulation de contre-projets, capacité d'expertise. En France, la disposition qui permet à un comité d'entreprise de faire appel à un expert comptable fournit un exemple de ce type de pratique. La charte élaborée en 1996 par le ministère de l'environnement, dans le cadre d'une politique contractuelle avec les collectivités locales, formule des principes analogues : la concertation doit commencer en amont du projet, être aussi large que possible, procéder d'une volonté politique de la part des élus et des administrations, exiger la transparence et constituer un préalable à la participation ; le texte pointe l'utilité de faire intervenir un "garant" chargé du suivi et de l'évaluation du processus, et rappelle que la concertation a un coût qui doit être pris en charge par le maître d'ouvrage. Cette charte est utilisée par un certain nombre d'acteurs de terrain.

²⁷ loi ATR du 6 février 1992, Code général des collectivités territoriales, articles L. 2142-1 et suivants

²⁸ loi du 4 février 1995, Code général des collectivités territoriales, articles L. 2142-3

²⁹ loi du 4 février 1995, Code général des collectivités territoriales, articles L. 5211-20

. L'aide publique aux associations

L'aide publique aux associations est une forme d'action classique en matière de politique de la ville. Les analyses correspondantes sont généralement axées sur une critique, particulièrement récurrente, des modes de financement.

Ainsi, sont régulièrement dénoncés l'absence de lisibilité des canaux de financement, la complexité du montage des dossiers, la lenteur et le caractère tardif des versements, leur précarité due à l'absence d'engagements pluriannuels.

Différentes mesures ont été décidées, qui ont eu une diffusion généralement limitée : conception d'un formulaire simplifié et unique de demande de subventions pour les associations sur décision du CIV du 22 février 1994, exécutée par la DIV, mais le formulaire est très inégalement utilisé et même connu à ce jour ; mise en place de régies d'avance pour verser sans délai les subventions limitées à 25 000 francs (CIV de mars 1992), également peu utilisées ; création de fonds locaux associatifs prévus par l'article 40 de la loi PRV, mais non entrés en application (il semble que la loi n'ait pas suffisamment approfondi leur statut juridique) ; dans le cadre du PRV (circulaire d'utilisation des crédits de 1996), mise en oeuvre de contrats d'objectifs de trois ans avec les associations : en pratique, très peu de ces conventions ont été signées, et celles qui l'ont été sont marquées par des dysfonctionnements importants ; dans un cas comme dans l'autre, les préfets signalent notamment la difficulté de dégager des critères pour choisir les associations éligibles à ces dispositifs, l'absence de constitution d'un cahier des charges permettant une transparence des choix effectués, et l'inexistence des outils d'évaluation.

Ces difficultés de mise en oeuvre ne tiennent pas du hasard. Elles s'inscrivent dans un contexte institutionnel dans lequel les associations ne sont pas considérées comme des partenaires - et où elles pourraient difficilement l'être, dans la mesure où **l'approche institutionnelle du monde associatif est soit aléatoire, soit strictement comptable, mais rarement qualitative**. En effet, quelle que soit leur pertinence, les critiques relatives aux lourdeurs du financement ne doivent pas masquer plus longtemps deux problèmes de fond rarement évoqués, mais qui conditionnent, autant que les réponses habituellement apportées ou imaginées en termes de simplification des procédures, la pertinence et l'efficacité des politiques publiques en la matière. Ces problèmes peuvent être formulés en deux questions de base : **qui financer ? dans quel but ?**

Les associations sont extrêmement diverses, tout à la fois quant à leur taille, leur assise institutionnelle, la nature et l'ambition de leurs projets, la qualité et la pertinence du travail qu'elles fournissent.

Dans un rapport de 1996³⁰, le député Claude DEMASSIEUX a souligné ce caractère multiforme du monde associatif : *"une association disposant d'un budget de plusieurs millions (comme une fédération nationale) n'a rien de comparable avec une petite association de quartier fonctionnant avec un budget de 10 000 F."* Le rapport dénonce l'obsolescence de certaines grandes associations, qui se sont professionnalisées sans pour autant répondre aux nouveaux besoins des quartiers où elles agissent. Or, il constate que ce sont les grandes associations qui bénéficient de la majeure partie des subventions : 6% des associations recevraient 84% des financements publics. En outre, les petites associations sont, beaucoup plus que les grandes associations quasi institutionnelles, handicapées par la complexité des circuits de financement.

Au delà de l'opposition entre petites et grandes associations, la place très réduite faite à la réflexion sur la répartition des financements et sur leur utilité sociale respective pose un problème grave. Les financeurs ne disposent, en effet, généralement ni des cadres conceptuels ni du temps nécessaire pour mener à bien une démarche **qualitative** de sélection des associations et des projets à financer, autrement que de façon ponctuelle et très empirique. En lieu et place de cette approche qualitative, interviennent des processus de choix qui empruntent alternativement ou cumulativement à la capacité des associations à maîtriser les circuits administratifs, aux phénomènes de réseaux personnels ou politiques, à la reconduction considérée comme acquise de financements précédents, et aux hasards des piles de dossiers. Cette organisation, ou absence d'organisation, emporte au moins deux inconvénients : des organismes ou actions très inégalement pertinents ou efficaces sont financés, ce qui représente dans certains cas une mauvaise utilisation des fonds publics ; les enveloppes budgétaires étant de toute façon limitées, d'autres actions ou institutions sont par là-même privées des financements nécessaires.

Si la sélection des bénéficiaires de financements n'est pas satisfaisante, la question de l'objet des financements n'est pas non plus posée. Sauf dans le cas des associations de dimension régionale ou

³⁰ *"Les jeunes et le monde associatif dans les quartiers en difficulté"*, rapport au Premier ministre, octobre 1996

nationale bénéficiant de financements non déconcentrés à caractère parfois plus global, les financements sont en principe accordés sur la base de projets, dans la mesure où les financeurs publics refusent de soutenir du fonctionnement. Or, si le financement de certaines associations est effectivement justifié par la présentation et la mise en oeuvre d'un projet ponctuel, d'autres sont chargées de fait, de façon durable sinon permanente, d'assurer un quasi service public.

Dans le premier cas, le financement par projet est pertinent, même si certaines modalités sont à réformer : un projet dépasse fréquemment le cadre annuel, et ne peut pas être sans cesse renouvelé ; de plus, il y a une ambiguïté à penser qu'une association puisse développer un projet tandis que son fonctionnement serait assuré par ailleurs : les associations ont besoin de financements publics pour fonctionner.

Dans le second cas, le financement par projet n'a pas de sens. Les associations chargées de fait d'un service public devraient être reconnues comme telles et bénéficier, en conséquence, de financements durables.

Il faut donc d'une part concevoir, puis affiner après expérimentation, un cadre de sélection qualitative des projets qu'il convient ou non de financer, d'autre part différencier les modes de financement en fonction de leur objet - projet ponctuel ou quasi délégation de service public. C'est une condition indispensable à la simplification et à la pérennisation souvent revendiquées des circuits financiers. En effet, c'est seulement sur la base d'une instruction qualitative des dossiers que les procédures peuvent être allégées et adaptées ; quant à la pérennisation des financements, elle ne peut légitimement (ni budgétairement) être généralisée et doit donc concerner les missions effectivement pérennes.

. La mise en place de structures d'implication dans la décision

Les structures et l'organisation politiques constituent normalement un cadre privilégié de la participation des habitants. Mais dans les agglomérations, le territoire communal apparaît trop grand pour constituer le lieu réel d'une participation des administrés aux décisions. *"Bon nombre de 'tours' ou de 'barres' de grands ensembles comportent plus de 500 occupants. Dans près de 22 000 communes*

françaises, cette unité démographique est gérée par un conseil municipal. A quand les conseils de tour ou de barre ?"³¹

Différentes formules ont été expérimentées pour tenter de structurer, au niveau local, une implication des habitants dans les processus de décision. Ainsi, la commission locale DUBEDOUT prévoyait-elle de réunir l'ensemble des partenaires concernés par la vie du quartier (gestionnaires, enseignants, animateurs socio-éducatifs, clubs sportifs, représentants des habitants et des locataires) dans un lieu d'information et de débat, et aussi d'élaboration de projets collectifs. Mais cette structure s'est révélée peu opérationnelle, et le bilan établi en 1984³² a souligné le caractère très hétérogène du niveau d'information et des priorités : *"on a parfois l'impression d'assister à un dialogue de sourds. Le rôle des habitants reste en deçà de ce qui paraît souhaitable."* Les commissions locales ont disparu au moment de la négociation des contrats de ville.

En février 1993, le dispositif "Maison du citoyen" proposé par Bernard TAPIE et entériné par le CIV prévoyait un lieu d'exercice de la citoyenneté animé par les habitants dans un conseil de maison. Selon la charte d'objectifs, il s'agissait de rassembler Etat, élus et associations du quartier dans un lieu d'échange et d'action développant des réseaux de solidarité, proposant des services et permettant de gérer des conflits. Mais cette idée a été mise en oeuvre dans l'urgence et immédiatement abandonnée.

Enfin, dans le cadre des contrats de ville, la volonté de primauté de la citoyenneté affirmée par le document ressource de la DIV ne s'est généralement pas concrétisée, notamment par la création des comités consultatifs rassemblant autour des élus les représentants d'associations, pourtant prévus par un CIV de mars 1992³³.

Ces tentatives ambitieuses de structuration proposant un modèle ad hoc à la généralisation n'ont donc pas réellement débouché. En revanche, les expériences menées localement en matière de conseils de quartier sont souvent très positives.

³¹ Yves JEGOUZO, *"La décentralisation et la ville"*, AJDA 20 avril 1992

³² *"Développement social des quartiers, bilan et perspectives 1981-1984"*, rapport au Premier ministre, Documentation française

³³ Seuls 30 contrats prévoient des dispositifs de participation réellement organisés, soit 14% du total.

Les instances de quartier peuvent avoir deux origines distinctes. Elles peuvent être le fruit d'une démarche "ascendante", c'est-à-dire émanant soit des habitants eux-mêmes qui se constituent en comité de quartier, soit d'associations qui se rassemblent en un collectif pour travailler dans une approche plus large que leurs champs d'action respectifs ; elles peuvent aussi, dans le cadre d'une démarche "descendante", être initiées par une municipalité qui souhaite rapprocher ses processus de décision des habitants. Aucune information précise n'est disponible sur les démarches qualifiées ici d'ascendantes.

Les conseils de quartier mis en place à l'initiative des municipalités retiennent une conception large du concept d'habitants : les résidents y côtoient une multiplicité d'acteurs du quartier, qu'il s'agisse d'élus, de fonctionnaires municipaux, d'agents des services publics locaux, de responsables d'associations ou d'entreprises du quartier, de commerçants. Les conseils comprennent alors plusieurs collèges. Cette composition donne à la participation des habitants un caractère plus constructif que strictement revendicatif, ce qui ne serait pas nécessairement le cas dans un face-à-face avec les seuls élus. Surtout, elle favorise l'adaptation réciproque et le rapprochement des services publics, des entreprises, des associations du quartier et des habitants. Il semble d'ailleurs dommage que la participation des services publics de l'Etat à ces conseils ne soit pas pas systématique, car les demandes des habitants s'adressent aussi souvent à eux qu'aux services municipaux.

Les expériences connues permettent de différencier les conseils en fonction de deux critères : le mode de constitution du collège "habitants", et le rôle ou le pouvoir accordé au conseil.

Le collège de représentation des habitants est constitué soit des présents, soit de représentants désignés, soit de représentants élus.

Dans certains conseils, que l'on peut qualifier de conseils "ouverts", les habitants peuvent assister librement aux séances. C'est par exemple le cas des maisons de quartier à La Roche sur Yon ou des démarches quartier à Saint Denis. Le collège "habitants" n'est donc pas fixe. Cette formule repose sur l'idée qu'il n'est pas possible de contraindre les habitants à participer aux réunions et qu'il faut garder à leur participation un caractère informel. Elle évite par ailleurs de faire procéder les conseils d'une légitimité concurrente de celle du conseil municipal. Dans les villes où elle fonctionne, cette solution donne satisfaction.

Le collège "habitants" peut aussi être désigné parmi les habitants, ou parmi les représentants d'associations alors considérés comme représentant les habitants. La désignation peut se faire par

cooptation - le maire choisit seul ou sur une liste proposée par les associations du quartier - ou encore par tirage au sort sur les listes électorales, comme c'est le cas pour les conseils de quartier du vingtième arrondissement de Paris. Des conseils désignés ont été mis en place par exemple à Chambéry, à Dunkerque et à Orléans. Ils présentent eux aussi l'avantage de ne pas procéder d'une légitimité concurrente du conseil municipal.

Un seul cas de conseil élu a été porté à la connaissance de la Commission. Il s'agit du conseil de quartier du Val-Fourré à Mantes-la-Jolie où, pour la première fois en France, la population - française ou étrangère - a désigné elle-même des représentants dans une instance de quartier. Il est encore trop tôt pour tirer des enseignements de cette expérience. Un conseil élu lie évidemment moins le collège habitants aux institutions qu'une instance cooptée par la mairie ; dès lors, le conseil de quartier peut constituer un lieu de réelle confrontation, permettant aussi de négocier des solutions aux problèmes de la gestion locale. Cette solution présente cependant des risques : émergence de pouvoirs concurrents au conseil municipal, apparition de notabilités de quartiers, qui peut aboutir à l'effet inverse de celui que l'on recherche. Il apparaît surtout difficile qu'un conseil de quartier élu au suffrage universel ne joue qu'un rôle consultatif : un organisme élu au suffrage universel doit avoir un pouvoir et des responsabilités. La substitution d'une élection de conseil de quartier à l'élection cantonale aboutirait à trois niveaux de décision : l'agglomération, les communes et le quartier, ce qui est sans doute beaucoup. Cet inconvénient pourrait éventuellement être pallié par l'extension de la loi PLM aux grandes villes, et en organisant à la même date l'élection du conseil municipal et celle du conseil de quartier (pour un arrondissement). Une telle solution exige de penser les compétences respectives de la Ville et du quartier.

Le deuxième critère de différenciation tient à la nature du rôle, et éventuellement du pouvoir, accordé aux conseils de quartier. Certains sont uniquement consultatifs alors que d'autres gèrent des enveloppes de quartier, généralement limitées mais permettant de faire des choix en matière d'entretien des espaces, d'équipements de proximité ou de financements de petits projets dans le domaine économique et social. C'est le cas à la Roche sur Yon, à Belfort et à Quimper. Dans le Nord-Pas-de-Calais, le conseil régional a instauré des fonds de participation des habitants. Ces expériences semblent favoriser l'exercice de la responsabilité et de la citoyenneté. Elles induisent cependant un risque de saupoudrage des fonds publics ; il peut être préférable de ne donner au conseil de quartier qu'un pouvoir consultatif, mais portant sur la totalité des moyens budgétaires et humains engagés par la mairie sur le quartier. Dans cette optique, tout projet relatif au quartier débattu en conseil municipal doit être soumis pour avis au conseil de quartier. Un tel avis a une portée politique certaine. Cette solution

permet dans certains cas l'émergence de consensus négociés entre l'instance de quartier et le pouvoir municipal.

A partir du croisement de ces deux critères, différentes modalités peuvent coexister. Malgré les orientations fortes du rapport DELARUE, le CIV de mars 1992, pourtant emblématique d'une volonté d'améliorer les outils de la citoyenneté et de la participation, n'a pas retenu le principe de la création d'un conseil de cité élu dans chaque contrat de ville. La formule préconisée par le rapport IDRAC-DUPORT, préparatoire au PRV, n'a pas été retenue non plus : il s'agissait de la création de comités d'initiatives et de consultation de quartiers comme première étape d'un processus conduisant à l'instauration de véritables conseils de quartiers, élus en même temps que le conseil municipal et dotés d'un pouvoir de gestion sur les équipements publics de proximité. Effectivement, l'élection de conseils de quartiers implique, en toute cohérence, de leur confier des pouvoirs de gestion. Une autre solution consisterait en l'application à d'autres agglomérations de la formule de la loi dite "Paris Lyon Marseille". En tout état de cause, une telle organisation ajoute un niveau supplémentaire à la structuration politique et administrative, ce qui n'est pas nécessairement opportun.

Le choix des formules dépend de la situation locale, de l'expérience acquise par le mouvement associatif et de l'acuité des problèmes de chaque quartier. Il peut également être nécessaire d'adapter les réponses à la configuration des quartiers : notamment, les quartiers transcommunaux représentent un problème spécifique qui doit sans doute être posé en termes de démocratie intercommunale.

En amont même de toute structuration institutionnelle, les adaptations de la démocratie représentative développées par les élus locaux sont essentielles pour répondre aux enjeux de la participation. Le CIV de mars 1992 avait ainsi prévu l'incitation à la mise en place d'adjoints chargés de quartiers au sein des conseils municipaux. Le document ressource de la DIV pour la négociation des contrats de villes préconisait de rapprocher les élus des décisions publiques concernant les cités, de décentraliser les séances du conseil municipal, et de désigner un adjoint au maire par quartier. A cet égard, les pratiques évoluent. Elles restent cependant très diverses : si certaines villes mettent en place des élus de quartier, des témoignages apportés à la mission attestent ailleurs d'une diminution forte, voire, dans certaines villes, d'une disparition du nombre d'élus issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville, ce qui pose de très sérieux problèmes quant à la représentation des habitants de ces quartiers et à la prise en compte de leurs conditions de vie et de leurs aspirations.



Les modalités évoquées de "participation" - institutionnalisation et surtout renforcement de l'effectivité de la consultation, soutien organisé et différencié aux associations, mise en place de structures d'implication dans la décision - constituent trois axes indispensables de l'action publique. L'efficacité ultime de telles mesures se heurte toutefois à une difficulté intrinsèque quand, au lieu de répondre à une demande des habitants, elles tentent de la susciter. En effet, ni la socialisation ni l'implication dans les processus de décision ne se décrètent, et la mise en place de dispositifs et d'obligations juridiques de participation ne fait pas nécessairement entrer celle-ci dans les faits.

Cette réflexion reçoit souvent des réponses qui soulignent la nécessité de la formation. Mais si cette dimension doit être prise en compte, elle trouve elle-même ses limites. En effet, l'action sur la demande de formation est très difficile à mener : en pratique, les habitants demandeurs de formation risquent fort d'être ceux qui sont par ailleurs demandeurs "d'implication", et même, très souvent, ceux qui "participent" déjà de façon plus ou moins institutionnalisée à la vie locale. L'élargissement du cercle passe vraisemblablement par une action de long terme qui relève fondamentalement de l'Education nationale.

Dans le cadre de la politique de la ville, il est en revanche possible et souhaitable d'agir sur l'offre de formation : accroître cette offre, réfléchir aux cadres pertinents pour la proposer. Selon les cas, peuvent apparaître utiles des formations de base concernant les droits civiques, la gestion urbaine, le fonctionnement de la ville et des institutions qui y interviennent. L'éventail des thèmes est large, des principes de gestion des organismes HLM au conseil juridique pour le montage d'association en passant par des informations sur les mesures pour l'emploi ou des exposés sur les villes et les espaces publics. Créée en 1992, l'université du citoyen à Marseille a voulu notamment apporter aux habitants une formation à la prise de parole en public et à la citoyenneté locale, et rétablir un lien entre administrations et habitants. Des réunions hebdomadaires dans différents lieux de la ville, animées par un chef de projet ou un travailleur social, fournissent des occasions de rencontre avec des interlocuteurs spécifiques (juges, policiers, assistantes sociales...). Les thèmes de travail sont choisis en commun. De telles initiatives peuvent permettre aux habitants de faire valoir d'autres priorités, d'être mieux à même de formuler des contre-propositions, et d'améliorer par ailleurs le fonctionnement des instances participatives.

En France, la place que peuvent prendre les habitants dans la gestion de la ville et de ses quartiers tend à être négligée. *"Dans de nombreux domaines qui touchent l'organisation de la vie collective, l'intervention publique n'ose pas s'appuyer sur la capacité de la société civile à développer ses propres modes de résolution des problèmes. Dans le même temps, la fragilité du corps social met la population dans la situation d'attendre de l'intervention publique les réponses aux questions auxquelles elle ne sait plus faire face. Il s'agit là d'un renforcement réciproque d'impuissance. On assiste à un rétrécissement de la sphère privée collective, incapable de dégager des réponses dans un espace d'autonomie. La sphère privée est ainsi rétrécie à la sphère individuelle."*³⁴

Pour la politique de la ville, il est essentiel de sortir de cette dualité opposant strictement la sphère privée individuelle à la sphère publique collective - autrement que par le développement de sociabilités communautaires souvent peu compatibles avec le modèle républicain. En même temps, il est particulièrement positif que l'enjeu dépasse la politique de la ville : la question de la participation des habitants n'enserme pas la politique de la ville dans un dispositif spécifique à destination des quartiers en difficultés, mais en fait l'aiguillon d'un véritable progrès de notre démocratie et de notre capacité d'action collective, qui profiterait à la ville tout entière.



³⁴ Daniel ASSERAY, note pour la mission

6.

Quelles pistes de réflexion apportent les expériences étrangères ?

Si l'appellation "politique de la ville" est peu répandue hors de France, "l'apparition des zones urbaines défavorisées a justifié (dans la majorité des démocraties occidentales) la constitution de politiques publiques visant à reconstituer un ordre d'enchaînement entre le registre du développement, celui de la cohésion sociale, celui enfin de la qualité de l'espace urbain" ¹. Les politiques publiques, inscrites dans la thématique du "développement urbain", sont de nature à nourrir nos réflexions.

Les développements ci-dessous reprennent quelques aspects des **problématiques** mises en oeuvre à l'étranger permettant de questionner, ou de mettre en perspective, les pratiques qui sont les nôtres.² Ils ont trait à la mise en place de structures d'agglomération dans divers pays, aux écarts de stratégies économiques d'intervention urbaine aux Etats-Unis et en Europe, ainsi qu'aux politiques en faveur des quartiers défavorisés, notamment aux Pays Bas.

La mise en place de structures d'agglomération à l'étranger³

¹ Jacques DONZELOT, Marie-Christine JAILLET, "Séminaire sur les zones urbaines défavorisées en Europe et en Amérique du Nord", Plan Urbain, janvier 1997

² Voir également la contribution de Francis GODARD, "La ville et la politique, la France et les autres", publiée dans le second tome de ce rapport, ainsi qu'en matière de logement : "Villes - Logements - Exclusions / Etude comparative sur les politiques du logement et de la ville dans les pays de la Communauté Européenne", Direction générale Emploi, relations industrielles et Affaires sociales de la Commission des Communautés Européennes, avril 1993.

³ Certaines des analyses comparatives les plus avancées en la matière émanent du groupe de recherche "RESEAUX" ainsi que des travaux de Patrick Le Galès et J.P Gaudin. Les quelques lignes qui suivent empruntent à un rapport de ce groupe intitulé "*Territoires en coupe. Fondements et enjeux des réformes*

Après diverses expériences infructueuses au cours des années 1980 et au début des années 1990 en matière de mise en place de pouvoirs d'agglomération dans divers pays du monde, des évolutions notables ont eu lieu dans plusieurs pays au cours des années 1990.

Depuis l'abolition, en 1986, des comtés métropolitains anglais mis en place par la loi de 1972, l'abolition en 1985 de l'institution du grand Rotterdam, jusqu'aux attermoiments de la loi 142 adoptée en Italie en 1990, en passant par les difficultés de la Communauté urbaine de Montréal, les structures métropolitaines avaient en effet connu bien des vicissitudes. Christian Lefebvre explique ces difficultés à mettre en place des structures d'agglomération par les résistances des communes existantes et la manière centralisée et autoritaire dont on a cherché à les constituer. On voit alors apparaître le dilemme suivant : soit l'Etat central n'affirme pas de volonté politique et rien ne se passe, soit il intervient de manière trop centralisée et le local résiste.

Le modèle américain des *special districts* fondés sur l'organisation de structures de gouvernement mono-fonctionnelles, "*véritables gouvernements locaux autonomes, responsables en grande partie de la fragmentation politico-institutionnelle*"⁴ semblait alors devoir s'imposer universellement⁵.

Pourtant, dans l'Europe entière on constatait la nécessité de mesures réformatrices allant dans le sens de nouvelles formes de gestion des agglomérations. Certaines expériences allaient très loin en ce sens, comme à Bologne, Rotterdam ou Stuttgart. En Espagne (Barcelone, Madrid et Valence) les expériences se limitaient à la mise en place d'associations de communes. En Amérique du Nord, avec Toronto ou avec Seattle, Portland, Saint-Paul-Mineapolis, les réformateurs urbains réussissaient quelques percées.

Si on analyse les expériences les plus récentes et les plus avancées telles celles de Bologne et de Rotterdam, ces villes partent d'une démarche non contraignante, fondée sur le volontariat et sur des coopérations intercommunales autour de projets. Mais la question demeure du passage d'une structure

territoriales" (Christian Lefebvre, Dominique Lorrain, Jean Marc Offner. décembre 1997) commandé conjointement par la DATAR et le PIR-VILLES, notamment à la contribution de C. Lefebvre.

⁴ Christian Lefebvre L'autonomie locale contre les institutions d'agglomérations dans les métropoles américaines. *Politiques et Management Public*, 10,4, décembre 1992

⁵ Depuis les syndicats communaux à vocation unique français jusqu'aux *consorzi* italiens, cette formule est très répandue.

technique à une structure politique ; ce qui impose quelques étapes telles que l'élection du conseil métropolitain et du maire de la cité métropolitaine (dans le cas de Bologne), ou la désagrégation de la ville-centre en plusieurs municipalités (six à Bologne et sept à Rotterdam) afin d'entraîner l'adhésion des communes périphériques ; dans ces cas, ce sont les populations des villes-centre qui manifestent leur opposition au projet.

Si le mouvement est en marche, on voit que même dans les expériences les plus avancées, le pari métropolitain est loin d'être gagné. Le statut relatif des communes existantes vis à vis des agglomérations est un obstacle majeur, et les tentatives de fusion ont donné lieu à des aller-retours fréquents, comme en France après la loi Marcellin, ou en Suède.

Stratégies économiques : appel aux entreprises ou développement territorial ?

Les pays anglo-saxons et, au premier chef les Etats-Unis, s'inscrivent de longue date dans une tradition de participation des grandes entreprises, des institutions financières et des fondations à l'intervention publique locale, ainsi que dans une tradition d'intervention communautaire locale. Aux Etats-Unis, où les combinaisons partenariales peuvent revêtir de multiples formes, les entreprises privées sont fortement incitées à intervenir dans le développement de l'habitat urbain et les banques dans le développement de l'action communautaire⁶. Les projets locaux sont pilotés par les "Community Development Corporation" intervenant dans de nombreux domaines et, en particulier, dans celui de l'habitat. Des organismes intermédiaires entre financeurs et organisations communautaires gèrent les partenariats. La création de produits bancaires adaptés aux communautés en difficulté ou l'implication dans les actions communautaires devient un atout d'image et de réputation pour les entreprises⁷... Celles-ci n'hésitent pas à soutenir des actions communautaires de quartier à l'aide du système des "micro credits".

A côté de l'aide aux expériences communautaires de quartier par les entreprises, directement, au moyen de crédits d'impôts et de subventions ou, indirectement, via des fondations, l'expérience américaine des *empowerment / enterprise zones* est essentielle à la compréhension de la stratégie sociale suivie dans ce pays. La politique en direction des zones urbaines défavorisées y tient, pour

⁶ Avec la " Low Income Tax Credits" de 1986 la part des profits investis par les entreprises dans l'habitat social permet d'obtenir un crédit d'impôts (ce crédit serait d'environ supérieur de 20% à l'investissement initial). Depuis 1977 le " Community Reinvestment Act " oblige les banques à intervenir dans le développement communautaire.

⁷ Ce qui explique la réticence des entreprises à collaborer avec d'autres entreprises : on ne veut pas partager les bénéfices d'images

l'essentiel, dans ce programme lancé par l'administration Clinton en 1993. Il se caractérise d'une part par un ciblage précis du domaine d'intervention et, d'autre part, par l'incitation à la contractualisation dans le secteur marchand.

Le programme "empowerment/entreprise zones" s'applique à une géographie prioritaire dont les ensembles sont définis par un critère précis : la présence de 60 % d'habitants vivant en dessous du seuil de pauvreté. Cela donne des tracés qui circonscrivent avec une précision chirurgicale les lieux de résidence des pauvres dans les "inner cities". Les programmes sont destinés à financer des emplois réservés aux habitants de ces zones par une réduction d'impôts accordée aux entreprises qui s'y installent. Mais le résultat serait plutôt d'accroître l'isolement des habitants de ces zones. En ce sens, ce programme rompt avec la prétention d'aider à l'organisation de communautés et à la mobilité des individus des quartiers pauvres qui avait caractérisé les années 60. Il correspond également à un renoncement aux promesses faites dans les années 90 de reconstruire la ville, d'enrayer le mouvement de désolidarisation des banlieues d'avec les villes centres. Un tel projet nécessiterait un volontarisme étatique qui n'est plus de mise. Le programme "empowerment/entreprise zones" entérine la partition de l'Amérique urbaine plutôt qu'il ne la conjure.

Au total, la stratégie qui consiste à vouloir capter les entreprises "flottantes" sur des villes ou des quartiers en difficulté à l'aide d'exonérations fiscales, à l'instar des politiques américaines, connaît des limites. La concurrence est rude sur le marché des localisations de l'emploi et l'institution de la concurrence entre les villes en la matière n'est pas forcément la meilleure méthode. De plus, l'arrivée d'une entreprise ne permet pas à elle seule de construire une dynamique économique si d'autres conditions ne sont pas réunies.

De même, la constitution de technopôles ou de centres d'affaires, à proximité de quartiers en difficulté ne suffit pas, en l'absence de stratégie locale de développement économique, à impulser de nouvelles dynamiques locales. Elle permet l'embauche de certains de leurs habitants (personnel des services d'entretien principalement) mais risque, à l'instar des exemples des docks à Londres et à Liverpool, de constituer selon l'expression de Michael Parkinson "des îlots de réussite au milieu d'un océan de misère".

L'école italienne, autour des travaux de Alexandro Bagnasco, a introduit l'idée de "district industriel", à partir du phénomène de la "troisième Italie", pour mettre l'accent sur la nécessité d'un développement économique endogène au sein des territoires. Le "district industriel" s'appuie sur des

firmes de petite taille, bien coordonnées à partir d'une forte proximité géographique et s'accompagne de la création de compétences professionnelles. Il s'agit de penser de vraies stratégies économiques au niveau local. La création de pépinières d'entreprises est au coeur de telles stratégies. Il s'agit de fournir un "cadre facilitateur" en termes de services communs et d'aménagement de bâtiments afin de faciliter l'installation et la coopération entre entreprises.

Outre de premières expériences dans la région entourant Bologne en Emilie-Romagne, certaines tentatives s'inspirant de telles préoccupations ont été repérées au plan européen.⁸ On peut citer l'expérience de Barcelone Activa, société anonyme créée à l'initiative de la mairie de Barcelone, dont l'action est rattachée au Département d'économie de la ville et qui a pour objectif d'aider à la création de nouvelles entreprises, d'accompagner leur développement et leur consolidation. Il s'agit de faciliter l'innovation en soutenant les projets de créateurs d'entreprises (personnes possédant une technologie particulière, professionnels exclus du marché du travail, jeunes, etc.). Le Centre Européen d'Entreprise et d'Innovation "C3E" à Charleroi, créé par une structure intercommunale, est une société coopérative qui reçoit un financement du FEDER, et qui compte une trentaine d'actionnaires locaux privés et publics. Elle identifie, stimule, sélectionne et accompagne des projets d'entreprises. Elle vise les secteurs à forte valeur ajoutée dans la perspective de créer des emplois. Elle offre toute une panoplie de services, depuis la recherche de partenaires jusqu'à la mise à disposition de locaux modulables et de services. La France connaît également de telles expériences, très ciblées sur les quartiers en difficulté et la création de "très petites entreprises".

D'autres démarches locales se développent non plus directement à partir du projet de création d'entreprises mais à partir de l'idée qu'il faut créer au plan local des situations d'interface entre entreprises et demandeurs d'emploi. C'est le cas du projet "Aan de Slag" ("Au travail") à Rotterdam qui suggère aux entreprises de services implantées localement la création de nouveaux services aux habitants (par exemple, la fonction d'hôte dans les supermarchés). Il existe de nombreux exemples de d'invention et de création de services aux entreprises et aux habitants aux Pays-Bas, ou de projets urbains fondés sur l'implication des habitants comme celui du parking Single à Rotterdam. Le projet Trinijove à Barcelone, financé par le programme Horizon, la région de Catalogne et la ville de Barcelone, s'inspire de la même démarche. Il s'agit, dans ce cas, de se saisir d'un secteur délaissé par les services et de mobiliser des jeunes autour de lui. Il peut aussi s'agir de la maintenance des espaces publics, expérience qui a bien réussi à Barcelone.

⁸ Les exemples qui suivent sont tirés du travail de Claude Jacquier : *Le développement économique, l'emploi et les approches intégrées de développement urbain*. CIVIL. 1995.

Ces expériences sont, on le voit, majoritairement consacrées à la mise en place de services nouveaux, aux entreprises comme au consommateurs et aux usagers .

Les expériences européennes en matière de politique de la ville⁹

En Europe, la question des zones urbaines défavorisées a suscité l'émergence de politiques spécifiques dans quatre pays : la Grande-Bretagne, la Hollande, le Danemark et la France. Dans d'autres pays, (Belgique, Allemagne, Espagne et Portugal), on observe plutôt des stratégies régionales généralement soutenues par la Communauté Européenne. Les politiques nationales varient dans leur appellation : commission urbaine au Danemark, renouveau social et politique des grandes villes en Hollande, régénération urbaine et "city challenge" en Grande-Bretagne. **Mais elles ont toutes en commun le souci de traiter les zones défavorisées en fonction de l'agglomération et non pas comme si leurs problèmes étaient indépendants de cette dernière.** Elles engagent une conception volontaire et active du rôle de l'Etat qui prend, certes, appui sur les collectivités locales, mais pour leur faire partager sa mission de garant de la cohésion sociale. Enfin, elles vont de pair avec une conception du contrat social qui ne se restreint pas aux lois du marché.

Elles se distinguent clairement des orientations prises par les Etats Unis : dans la réforme du "welfare" votée en 1995 par le Congrès, qui a renoncé à relier politique urbaine et politique sociale, à faire en sorte que la ville soit le lieu où se pense la cohésion sociale. Déconstruisant le droit à l'aide sociale, réduisant son montant général et la durée maximale de son attribution pour un individu, cette réforme fait du "welfare" l'instrument d'une contrainte à l'acceptation du contrat de travail comme seule forme légitime du contrat social. Elle se combine avec la politique des "empowerment enterprise zones" qui cherche à mettre le travail à portée des pauvres dans les zones où ils se trouvent condamnés à résider, sans remise en question du processus d'éclatement de la ville, de la dissociation croissante entre l'espace choisi par les plus riches et l'espace réservé aux plus pauvres.

Les politiques parmi les plus efficaces en Europe se trouvent en Grande Bretagne et en Hollande. Chacune illustre à sa manière la volonté de lutter contre l'existence de zones défavorisées en enravant de manière plus générale les processus d'éclatement des grandes métropoles. En Angleterre, le programme des "city challenge", initié en 1991, consiste à encourager le redéveloppement des villes en finançant les meilleurs projets pilotes proposés par des collectifs réunissant sur une agglomération les élus, les acteurs économiques et les communautés d'habitants. L'idée générale est d'encourager les villes à lutter contre le déclin en réunissant les forces qui les composent pour entrer dans la compétition

⁹ La partie générale de ce chapitre est due à Jacques Donzelot, à partir de la synthèse qu'il a effectuée avec Marie Christine Jaillet d'un séminaire de l'OTAN et du Plan urbain sur les zones défavorisées en Europe (1997).

mondiale. **Il n'y a pas tant un traitement séparé des zones dégradées qu'une volonté de connecter leurs problèmes avec celui plus général du redéveloppement de la ville.** En Hollande, la politique du renouveau social est née en 1985 lorsque le gouvernement a invité 18 grandes agglomérations à participer à des programmes intégrés de développement urbain expérimentaux. L'expérience a été élargie en 1989 sur 340 communes comportant 500 quartiers en difficultés. **Le principe de ce programme est de faire des quartiers en question les laboratoires d'une recomposition des pratiques des administrations publiques dans les domaines de l'emploi, du cadre de vie et des services publics. Autrement dit, la zone défavorisée n'est pas tant le point d'application d'un traitement spécial que le point de départ d'un nouveau mode de traitement de l'espace urbain et de la cohésion sociale en général.**

Ni le Danemark ni la Grande Bretagne ni les Pays-Bas ne sont des sociétés de tradition centralisatrice comme la France. Toutefois, il ne faut, en ces domaines, minimiser dans aucun de ces pays le rôle de l'Etat. Au Danemark, l'Etat échange en quelque sorte une réforme de ses services, des relations de ceux-ci avec la sphère privée contre une prise en compte prioritaire par les communes de la nécessité de relier la lutte contre la dégradation urbaine et les actions menées contre la fragmentation de la société. En Grande-Bretagne, durant les années 80, **la politique de régénération urbaine s'est faite, à l'initiative de l'Etat, contre les communes, contre leur emprise sur le logement social et le secteur social en général (programme "inner cities").** Les communes étaient accusées de "se faire une clientèle par le social" au détriment du développement économique, de constituer un facteur d'inertie et de déclin. Avec le programme "city challenge", les collectivités locales se sont vues réintroduites dans le jeu mais sous la férule d'un Etat qui n'a dispensé ses crédits qu'aux plus méritantes dans l'art de coupler développement économique et développement social. Aux Pays Bas, l'Etat pratique avec les collectivités locales une contractualité proche du modèle français, à cette différence près, toutefois, que l'enjeu en est la dévolution aux communes de la gestion de l'ensemble des ressources de la protection sociale, majorées là où existent des zones urbaines défavorisées, mais sous condition qu'elles s'engagent dans un processus de transformation des modes d'action des institutions publiques et de leurs rapports avec les citoyens.

Ces politiques mettent en jeu une volonté de relier le souci du cadre de vie avec celui de la cohésion sociale. Politiques urbaines et politiques sociales ne sont pas découplées comme aux USA. Le social n'est pas renvoyé à l'économique. Il ne s'agit pas seulement de faire en sorte que les gens puissent "s'auto-suffire". Il s'agit de parvenir à ce qu'ils puissent être utiles aux autres, à la société en général, à ce qu'ils vivent une dimension de citoyenneté qui ne se réduise pas au seul travail marchand.

Aussi ces politiques socio-urbaines vont-elles de pair avec des politiques d'insertion qui consistent à mettre un maximum de moyens à disposition des plus démunis pour qu'ils puissent valider la protection qu'ils reçoivent, la traduire en utilité sociale. Sans doute, la Grande-Bretagne se rapproche-t-elle d'avantage à cet égard du modèle américain. Mais le Danemark, les Pays-Bas, la Belgique, comme la France, ont développé des formules d'insertion qui élargissent les modalités du contrat social au-delà du seul contrat de travail. Sans doute, est-ce l'un des enseignements de ces vingt dernières années : lorsque l'industrie ou, de manière plus générale, l'entreprise, ne prend plus en charge l'intégration des individus, lorsque l'on cherche à translater cette charge sur la ville, cela implique de faire de l'habitant un producteur de la ville, donc de traiter avec lui sur cette base, qui contredit l'injonction d'auto-suffisance propre à la société marchande.

La politique de Renouveau Social aux Pays-Bas : un exemple à méditer¹⁰.

Aux Pays-Bas, la politique de Renouveau social a donné un rôle-clé aux collectivités locales. L'un de ses principes importants a consisté à décentraliser toutes les responsabilités et les missions au niveau territorial le plus pertinent. Le gouvernement ne détermine pas la nature et le contenu des projets, ni la manière de conduire leur mise en oeuvre. Cette responsabilité est laissée aux autorités locales. La réussite de ce programme dépend donc largement de l'engagement des élus locaux. Le contexte particulier des Pays-Bas favorise aussi une telle approche. D'une part, on n'a pas affaire dans les communes hollandaises à un exécutif tout puissant et personnalisé. L'exécutif est collégial, souvent pluraliste, favorisant une gestion sur le mode du consensus et une approche transversale des enjeux. Le maire est nommé par la Couronne sur proposition des échevins. Il est, en quelque sorte, le représentant de l'Etat au sein des collectivités locales ce qui évite à la fois notre contrôle préfectoral *a posteriori* parfois illusoire et des redondances administratives coûteuses pour les finances publiques¹¹. D'autre part, les Pays-Bas ont réalisé, de longue date, l'harmonisation des territoires urbains et des territoires politico-administratifs par fusion des communes,¹² ce qui permet de conduire des politiques d'agglomération cohérentes. Dans les grandes villes, toutefois, des conseils élus de quartiers correspondant peu ou prou aux anciens découpages communaux ont été maintenus. Ces conseils assurent la gestion de proximité.

Les Pays-Bas ont été jusqu'à une période récente un pays fortement centralisé. Contrairement à la France qui a procédé à une décentralisation "sans condition" des pouvoirs et des compétences vers des collectivités locales aux structures et aux territoires maintenus, les Pays-Bas ont donné à ces transferts un caractère conditionnel dans le cadre de la mise en oeuvre d'une politique d'objectifs. Il ne s'agit pas d'une "décentralisation à froid". A travers des projets contractualisés et transversaux dans les quartiers, la politique de Renouveau Social a surtout pour ambition de transformer les modes d'administration et de gestion des institutions publiques. Il s'agit de les contraindre à rénover leurs modes d'action et, à

¹⁰ Contrairement à la Grande Bretagne où pendant tout le long des années 1980 les collectivités locales ont été tenues à l'écart des politiques urbaines à la fois par le gouvernement et ses ministères et par les agences spécialisées, la Hollande a donné le rôle central au niveau communal. L'exemple des Pays-Bas est remarquable dans sa manière de combiner démarches **top-down** et **bottom-up**. Le texte qui constitue ce paragraphe est extrait du rapport de Claude Jacquier de janvier 1994 pour la DIV.

¹¹ Il est à noter que la France est un des rares pays européens à avoir d'une double administration territoriale (Etat et collectivités locales).

¹² Les communes hollandaises sont en moyenne 15 fois plus peuplées que les communes françaises.

terme, leur organisation et leurs rapports aux citoyens. Il n'y a de décentralisation des moyens que si les communes s'engagent expressément dans la voie d'une innovation politico-administrative.

Au niveau communal, on constate souvent une même volonté de décentraliser les responsabilités et les missions au plus près des populations des quartiers. Par exemple, à Eindhoven où cinq quartiers font l'objet de cette politique, l'autorité communale n'a conservé que le pilotage de la partie du Renouveau Social liée au service du développement urbain et un coordinateur travaillant en étroite liaison avec les élus de quartier a été embauché pour faire le lien entre les acteurs impliqués dans les quartiers. Dans les grandes villes, comme Rotterdam, la responsabilité de cette politique est confiée directement à un conseil d'arrondissement.

Parallèlement, les villes ont la possibilité de traiter directement avec l'Union européenne sans passer par l'Etat central. Il est même envisagé que les instances politiques infra-communales soient en mesure de le faire.

Chaque commune qui veut s'engager dans le programme Renouveau Social passe un contrat avec l'Etat qui lui alloue un budget global se substituant aux financements particuliers que les différents Ministères lui attribuaient précédemment¹³. C'est dans le cadre de ce contrat que d'importants transferts de pouvoirs et de compétences sont effectués en direction de la province et de la commune. L'Etat, garant de la solidarité au niveau national peut ainsi, à travers le contrat, qui est assorti de financements importants, mieux s'assurer que cet objectif sera bien poursuivi par les échelons locaux. Le contrat fait l'objet d'un suivi et d'une évaluation annuelle. Toutes les villes contractantes ont adopté un modèle unique de rapport annuel relatant la mise en oeuvre de cette politique. Par ailleurs, le Gouvernement a confié une mission d'évaluation à des institutions indépendantes.

La politique nationale de Renouveau Social s'appuie sur une forte responsabilisation des communautés de base et particulièrement des communautés d'origine étrangère¹⁴. Cette orientation n'est pas nouvelle aux Pays-Bas puisque l'organisation socio-politique hollandaise repose sur la

¹³ Ce budget global alloué aux villes contractantes est plus importante que la ligne unique déconcentrée au niveau des Préfets dans le cadre de la politique de la ville en France. Tout se passe comme si l'équivalent des dotations globales de fonctionnement et d'investissement françaises n'était plus versé automatiquement en fonction d'une batterie de critères plus ou moins abstraits mais de manière conditionnelle dans le cadre d'un contrat. Un tel mode de financement évite la marginalisation de cette politique en contraignant tous les ministères à se sentir concernés et en engageant l'ensemble des moyens affectés à la ville contractante.

¹⁴ La politique de Renouveau Social a d'ailleurs pris naissance dans le département du Ministère de l'Intérieur ayant la responsabilité des politiques en direction des populations issues de l'immigration.

valorisation du fait communautaire à travers le système "des piliers ou des colonnes"¹⁵, les instances de représentation électorale assurant la cohérence de l'ensemble et la gestion consensuelle.

Au début des années 80, les Pays-Bas ont d'ailleurs renforcé cette représentation des diverses communautés dans les assemblées locales en accordant le droit de vote aux résidents étrangers qui peuvent être électeurs et éligibles dans les conseils municipaux. Plusieurs élus étrangers siègent dans les conseils et si l'abstention est encore forte au sein de cette population, ce mouvement vers une représentation politique de ces communautés est bien amorcé.

La tradition hollandaise liée à cette affiliation communautaire valorise les formes d'organisation entre habitants pour prendre en charge des activités collectives dans différents domaines (sport, musique, jardinage, hobbies divers...). Ce mode d'organisation est appelé "vereniging", mot qui se réfère à une entité plus formelle que le club de loisirs et plus dynamique que nombre d'associations (dans la tradition française). Ce "vereniging" se développe depuis les dernières années sous la forme de groupes de pression.

Une autre forme d'expression et de manifestation porte le nom de "vergadering". Elle consiste pour tous les groupes de la société, y compris pour les jeunes les plus radicaux, à débattre de problèmes qui affectent la société. Il s'agit de créer les conditions pour organiser des discussions "policées et urbaines" dans lesquelles tout le monde a la possibilité d'exposer son point de vue et de déterminer les solutions à mettre en oeuvre selon le principe du compromis.

Cette tradition du débat et du compromis est largement utilisée par la politique du Renouveau Social. Les collectivités locales et les élus sont constamment à la recherche de projets alternatifs ou de contre-projets émanant des groupes d'habitants et quand ils n'existent pas, ils les suscitent.

La présence de la France dans les débats internationaux sur les politiques urbaines.

¹⁵ L'organisation sociale hollandaise a été fortement dominée par l'appartenance religieuse. Les Hollandais se répartissent selon deux grandes familles religieuses, les catholiques (37%) et les calvinistes (33%), le solde (27%) se déclarant humanistes ou sans affiliation. Les minorités juive et musulmane représentent respectivement 1 et 2,5%. Sur cette base d'appartenance religieuse s'est constituée une organisation sociale dans laquelle chaque communauté dispose de ses propres institutions dans tous les domaines de la vie civile. C'est le système du "Verzuiling", système "des piliers ou des colonnes" qui structure la société. Chaque église ou communauté équivalente a ainsi son propre système scolaire (de la maternelle jusqu'à l'université), son propre parti politique, son syndicat (agriculture, industrie, services), son organisation professionnelle (par exemple pour les professions libérales), ses organisations socio-culturelles, son journal, sa radio ou un accès à la télévision, ses équipements (bibliothèque, hôpitaux, centres sociaux, ...). Ce système qui s'est estompé

La spécificité française réside dans la manière de considérer la question de la ville de manière globale et nationale, à la différence d'une majorité d'autres pays qui, d'une part, s'en tiennent à des approches sectorielles (ciblage de populations pauvres, toxicomanie, délinquance, etc.) et, d'autre part, se limitent à des approches locales et expérimentales plus ponctuelles. Cette position est relativement originale, car elle s'appuie sur une conviction partagée par un grand nombre de Français, suivant laquelle la double appartenance à leur ville et à leur nation est l'une des spécificités de notre démocratie.

Mais le paradoxe est que la France, qui est le pays qui affirme le plus fort la nécessité de politique nationale de la ville, n'a que peu de représentants dans les instances internationales, chargés de porter la position française vers les autres pays sur la base d'une information synthétique. C'est vrai en ce qui concerne l'Union Européenne où il n'existe pas de d'expert "ville" à la représentation permanente française. C'est également vrai pour des institutions mondiales telles que la Banque Mondiale, le Programme des Nations Unies pour le Développement, etc.

Il serait paradoxal que l'Etat n'affirme pas davantage la politique française des villes, alors que les maires français ont su pour leur part s'exprimer d'une seule voix, par une déclaration commune lors du Sommet mondial des villes à Istanbul, en juin 1996.



aujourd'hui dans sa version confessionnelle, marque encore profondément les comportements socio-politiques hollandais.



Propositions



CINQUANTE PROPOSITIONS

POUR

L'AVENIR DES VILLES



CINQUANTE PROPOSITIONS POUR L'AVENIR DES VILLES



1 -

La politique de la ville appelle aujourd'hui une mobilisation nationale de grande ampleur sur une longue durée. En dépit des efforts accomplis, les conditions de vie dans les banlieues et dans les "quartiers sensibles" se sont gravement détériorées dans les vingt dernières années. En dépit de ces efforts, les ségrégations se sont accrues, les déséquilibres entre quartiers se sont creusés au sein de pratiquement toutes les agglomérations. Dans plusieurs centaines de quartiers se concentrent, toujours davantage, toutes les difficultés : celles qui sont liées au chômage, au mal-vivre, à l'insécurité, à la mauvaise qualité des logements et du cadre de vie, aux obstacles auxquels se heurtent les politiques d'intégration. Les habitants de ces quartiers font souvent preuve, malgré toutes ces difficultés, de beaucoup de solidarité. Ils prennent des initiatives. Mais, en dépit de tout cela, si les choses restaient en l'état, on voit mal comment les contradictions d'aujourd'hui ne s'aggravaient pas encore. L'alternative est claire : il faut refaire, remodeler en profondeur les

quartiers en difficulté. Cela ne concerne pas uniquement les communes dites périphériques puisque, très souvent, les "zones urbaines sensibles" sont incluses dans les villes centre.

Mais l'alternative est d'une plus grande ampleur encore.

Vingt ans de politique de la ville nous ont appris que l'on ne pouvait pas changer un quartier en s'enfermant dans ses limites, dans son périmètre. A force de faire des "zonages", on stigmatise autant qu'on aide les "zones" concernées. C'est donc sur des espaces plus vastes qu'il faut agir. C'est au niveau de toute l'aire urbaine qu'il faut affirmer le droit pour chacun à vivre dans la dignité. C'est au niveau de toute la ville qu'il faut mettre en oeuvre la "mixité" dont on parle tant, qu'il faut mener une politique d'intégration territoriale, économique et sociale. C'est le rapport entre le centre, la banlieue, entre les quartiers périphériques et les autres quartiers qu'il faut modifier. Il ne s'agit plus de "pansement des plaies" sur des parties limitées du corps urbain. Les solutions ne pourront être trouvées qu'au niveau de la ville tout entière.

L'actualité appelle des mesures urgentes. Mais il n'y aura de vraie réponse que par un effort soutenu dans le long terme.

La France a trouvé la force et les moyens de mener à bien des projets de grande ampleur comme le plan autoroutier ou le TGV. C'est l'avenir de notre société qui se joue dans nos villes et dans nos quartiers. Comment ne pas voir que ce défi appelle un effort du même ordre - peut-être davantage - que celui que nous avons su accomplir en d'autres circonstances.

L'une des clés de la réussite est la continuité de l'effort, la cohérence des politiques menées sur le long terme. Le temps de la ville, le temps de l'urbanisme est plus long que celui des échéances politiques.

C'est pourquoi nous proposons au Gouvernement de créer les conditions d'une mobilisation sur dix ans de tous les partenaires concernés : Etat, collectivités locales, entreprises, associations. **Nous proposons que cela soit acté par une loi de programmation sur dix ans.**

Le renouveau de la politique de la ville suppose par ailleurs de nombreuses évolutions, institutionnelles, administratives, financières, etc. Celles-ci ne relèvent pas toujours **stricto sensu** de la "politique de la ville" au sens où on entend classiquement cette expression. Mais nous avons la conviction qu'on ne peut dissocier la politique de la ville des politiques urbaines. C'est pourquoi les préconisations qui suivent concerneront l'ensemble de ces domaines.

2 -

La ville est aujourd'hui juxtaposition d'espaces : centres anciens, faubourgs, périphéries, banlieues, etc. En quarante ans, la spécialisation des espaces s'est considérablement accrue. Aux spécialisations sociales, qui sont anciennes, se sont ajoutées les spécialisations fonctionnelles. Les parcs d'activités sont dissociés des espaces d'habitat. Nombre d'espaces commerciaux se sont constitués hors des secteurs d'habitat. La mode des "campus" a relégué un grand nombre d'étudiants, d'universitaires et de chercheurs hors des centres-ville, voire hors des villes.

Nous ne reviendrons pas à la ville d'hier ou d'avant-hier. Il faut au contraire concevoir un nouveau modèle urbain qui, partant de la spécialisation et de la juxtaposition des espaces qui sont aujourd'hui des données, crée davantage de liaisons, d'interpénétration, de fluidité, de mixité entre les différents espaces. Il faut non seulement "recoudre" ces espaces, restaurer des continuités, mais surtout retrouver des cohérences, façonner de nouvelles harmonies. **La ville du futur sera donc multipolaire.** Dans un tel contexte, l'interaction et les capacités de mobilité entre les différents pôles seront des enjeux essentiels.

C'est dire que le projet urbain, ou plutôt les projets urbains, ne sauraient résulter de la simple contemplation d'une "ville émergente" qui serait, par définition, la meilleure ou la moins mauvaise possible. Le nécessaire volontarisme ne s'identifie toutefois ni à une planification exhaustive ni à des actes prométhéens qui, à l'échelle d'une ville ou d'un quartier, s'imposeraient, **a priori**. Le travail des architectes, urbanistes et paysagistes est ici essentiel. Oeuvre de création singulière, faute de quoi il perd tout sens, ce travail s'inscrit dans le jeu dialectique d'une ville qui se fait en même temps qu'elle est faite, par l'action des élus, des donneurs d'ordre, mais aussi des habitants. **Il ne saurait être question ni**

de pervertir l'acte créateur ni d'obérer la légitimité des décisions démocratiques : la construction - ou la production - de la ville est nécessairement le fruit de dialogues et de confrontations.

Ajoutons que la "ville multipolaire" n'est pas la ville dilatée sur de longues distances, conçue par et pour l'automobile, qu'illustre le modèle urbain américain : nous ferons plus loin des propositions visant à freiner la tendance à la consommation excessive d'espace et au "mitage" qui témoignent de l'échec de l'aménagement urbain.

Les différents pôles de la ville de demain devront se caractériser par leur urbanité, ce qui suppose activité, animation, présence humaine, etc. Elle s'inscrira ainsi dans la culture européenne de la ville.

3 -

Beaucoup de quartiers relevant de la politique de la ville doivent être profondément transformés. A la réparation, il faut aujourd'hui préférer l'ambition.

Il y eut tant de réhabilitations légères dont le résultat s'effaçait un an, deux ans ou trois ans plus tard. Il y eut trop d'"urbanisme du pauvre" où on rénouvait superficiellement des cités sans considérer (sauf notables exceptions) que tous les habitants avaient droit à un cadre de vie de qualité.

C'est dire que nombre d'opérations "construction-démolition" sont aujourd'hui pleinement justifiées. Elles requièrent des moyens financiers importants, et donc l'effort sur le long terme qui a été évoqué précédemment.

Il importe toutefois d'être très précis à cet égard.

D'abord, de telles opérations ne sont pas **en elles-mêmes** et **à elles seules** le "remède miracle". Rien n'est pire que ces destructions spectaculaires de tours et barres assorties de discours qui donnent le sentiment que l'on pense plus ou moins confusément que pour remédier au mal des banlieues, il suffirait de supprimer les banlieues. Les problèmes sont d'abord ceux des êtres humains avant d'être ceux du bâti, même si le "bâti" est loin d'être neutre.

Ensuite, avant de démolir, il faut construire. Il faut donc se donner les moyens d'un effort de construction de grande ampleur.

En troisième lieu, **les opérations ambitieuses de remodelage et de transformation profonde de quartiers entiers n'ont de sens et de chance de réussite que si elles ne sont pas confinées sur le territoire du quartier ou de la "zone" concernée.** Il ne faut pas "refaire" ces quartiers "sur eux-mêmes", comme si on voulait y confiner ceux qui sy vivent. Le "chantier" doit toujours porter sur un espace urbain plus vaste. Il doit jouer sur la pluralité des formes d'habitat, sur la "couture" des différents espaces, sur l'essaimage, sur l'indispensable qualification des espaces publics, sur les retrouvailles avec un urbanisme qui n'exclura plus - comme ce fut trop souvent le cas - les rues, les vraies avenues, les places, les espaces de convivialité, en un mot **l'urbanité**.

Le problème ne réside pas seulement dans le "bâti". Sont également en cause les espaces interstitiels, ou espaces dits publics, qui connotent autant le quartier que le bâti, les voies rapides, qu'il faut parfois remettre en cause, les autoroutes, qu'il faut parfois recouvrir, etc.

Enfin, le renouveau, si l'on veut qu'il soit effectif, doit aller de pair avec la **pluri-fonctionnalité**, et donc l'interpénétration des espaces et des fonctions : la "réfection" du quartier, et donc d'une aire urbaine plus vaste, passera nécessairement par l'apport (ou la liaison avec) de nouvelles activités économiques, tertiaires, commerciales, universitaires, scientifiques, etc.

4 –

Le niveau pertinent pour les décisions structurantes concernant les espaces urbains est celui de l'agglomération. Le territoire urbain ne se superpose pratiquement jamais à celui d'une commune. La politique de la ville dépasse souvent les contours de la commune. La ville, au sens classique du terme, c'est souvent l'agglomération. C'est d'ailleurs au niveau de l'agglomération que sont déterminées, de plus en plus souvent, les orientations concernant l'aménagement, l'urbanisme, le développement économique, les déplacements, l'environnement. C'est à ce niveau qu'elles doivent l'être encore davantage.

Préparer la ville du futur, cela n'appelle pas seulement des réflexions sur l'aménagement ou sur l'urbanisme. La question de la démocratie est centrale. Les lieux d'exercice de la démocratie doivent correspondre au mieux aux niveaux où les décisions essentielles sont prises, ou doivent être prises. Dès lors que la définition et la mise en oeuvre d'un "projet de ville" concerne, en fait, toute l'agglomération, espace stratégique de la décision, et aussi espace de vie, la question de l'exercice de la démocratie se pose à ce niveau. Or, aujourd'hui, les instances de l'agglomération souffrent d'un défaut de lisibilité par les citoyens, alors même qu'une part de plus en plus importante des impôts est perçue et dépensée par les instances intercommunales. **C'est pourquoi il est proposé de s'orienter vers l'élection au suffrage universel direct d'une assemblée d'agglomération.** Ainsi un espace urbain à l'évidence stratégique deviendra-t-il l'un des lieux essentiels de la démocratie locale.

Le nouvel essor de l'agglomération ne saurait toutefois se traduire par la mise en cause de la commune, qui constitue, depuis plus de deux siècles, la cellule de base de la démocratie. Nous proposerons d'ailleurs ci-dessous de donner davantage de responsabilités aux maires et aux élus municipaux dans la mise en oeuvre de la politique de la ville. Par ailleurs, s'il apparaît essentiel de confier des responsabilités structurantes à l'agglomération, il n'est pas nécessaire que la répartition des compétences entre communes et agglomération soit partout la même, celle-ci devant être **aussi** la résultante du débat local et de la prise en compte des réalités locales.

5 -

La proposition faite ci-dessus concernant **les assemblées d'agglomération** pose la question du nombre des élections, de la complexité de l'organisation territoriale et de l'enchevêtrement des compétences. Il est clair qu'à l'opposé de ce que l'on constate dans les espaces ruraux ou dans un certain nombre de communes petites et moyennes, le territoire du canton ne constitue pas dans les zones urbaines un territoire pertinent pour la mise en oeuvre de politiques urbaines et de politiques de la ville (qui sont ou doivent être mises en oeuvre au niveau de l'agglomération, de la commune ou du quartier). Les limites territoriales du canton sont d'ailleurs rarement connues, ou perçues comme constituant une unité humaine ou spatiale effective, par les citoyens. L'une des hypothèses d'évolution qui a retenu l'attention de notre commission consisterait en la désignation des représentants de l'agglomération urbaine au sein des assemblées départementales par l'assemblée d'agglomération.

Ainsi, une élection au suffrage universel se substituerait à une autre, et une élection au second degré se substituerait également à une autre. Cela permettrait en outre de mieux prendre en compte le poids démographique des agglomérations urbaines dans la composition des conseils généraux, et de procéder au ré-équilibre qui apparaît aujourd'hui nécessaire. D'autres hypothèses existent. Mais, quelles que soient les méthodes mises en oeuvre, **il est clair que l'organisation territoriale et administrative de la France doit être revue de manière à mieux prendre en compte le fait urbain.**

6 -

Les agglomérations françaises sont souvent de taille plus réduite que leurs homologues européennes. C'est pourquoi **la mise en oeuvre de "réseaux de ville" constitue l'un des objectifs majeurs de la politique d'aménagement du territoire.** La notion de "réseau de ville" est également essentielle pour concevoir la ville de demain. Au moment où l'accroissement des capacités de mobilité de chacun constitue un enjeu majeur, il serait anachronique de considérer les villes (ou les agglomérations) comme autant d'entités isolées les unes des autres.

Toutes les conséquences n'ont pas été tirées, en termes d'aménagement du territoire, de la révolution urbaine. Tant au niveau national que pour chacune des régions, la question de l'armature urbaine est cruciale. Cette armature urbaine ne saurait être considérée comme un réseau indifférencié. Dans la mesure où les politiques de la ville et les stratégies de développement urbain sont indissociables, la question de la complémentarité entre les fonctions, les types et les secteurs de développement des différentes agglomérations est essentielle. Elle l'est d'autant plus dans une société où les moyens de la mobilité et de la communication s'accroissent à un tel rythme que le rapport des citoyens à la ville n'est plus seulement le rapport à une ville - mais de plus en plus souvent - le rapport à une pluralité d'espaces urbains.

La complémentarité entre les villes appartenant au même réseau apparaît particulièrement pertinente en matière de grands équipements et services urbains. Cela vaut en matière de recherche, d'université, de culture, de loisirs, de sport. L'objectif est de favoriser l'accès du plus grand nombre à ces grands équipements et services.

Cela suppose une politique d'aménagement du territoire associant étroitement l'Etat, les régions et l'ensemble des villes qui constituent "l'armature urbaine" de chaque région. C'est l'un des enjeux majeurs des contrats de plan. **Au-delà, le dialogue régulier et la mise en oeuvre de rapports contractuels entre les conseils régionaux et les conférences des maires des grandes villes (ou les présidents des agglomérations) apparaissent comme l'une des clés du développement de la politique de la ville et de politiques urbaines cohérentes et maîtrisées.**

7 -

A côté du niveau de l'agglomération, où les choix structurants doivent pouvoir être faits, un autre niveau apparaît essentiel : celui de la démocratie de proximité. Il est clair, en effet, que les habitants des agglomérations urbaines éprouvent trop souvent le sentiment d'une trop forte distance entre eux-mêmes et les instances de décision. Lorsque sa population est inférieure à 20.000 habitants, la commune constitue naturellement ce lieu si nécessaire de la démocratie de proximité. **Il apparaît indispensable de généraliser dans les communes de plus grande taille des conseils de quartier** qui associent, selon diverses modalités, autour des conseillers municipaux de chacun des quartiers, les représentants des associations ou des "forces vives" du quartier. Cela est particulièrement (mais non exclusivement) nécessaire dans les quartiers comprenant les grandes cités d'habitat social où l'implication des habitants dans les décisions concernant la vie quotidienne mais aussi les projets d'avenir est essentielle et constitue l'une des clés de la réussite de ces projets. Il n'apparaît pas opportun de prévoir un mode de désignation uniforme de ces instances, une place importante devant être laissée, en cette matière, aux initiatives et aux débats locaux. Outre un pouvoir de proposition sur l'ensemble du champ de compétence communal, ces conseils devraient être obligatoirement consultés pour toute décision concernant le quartier considéré, préalablement à l'inscription de ladite question à l'ordre du jour du conseil municipal. Les conseillers municipaux devront disposer, au moment du choix, de l'avis écrit du conseil de quartier.

Enfin, s'il n'apparaît pas pertinent d'élire au suffrage universel des conseils qui n'auraient qu'un rôle consultatif, l'extension de la loi dite "Paris - Lyon - Marseille" à d'autres agglomérations permettrait le développement d'une démocratie locale davantage en prise avec les réalités des quartiers

par la mise en place d'une assemblée élue au niveau d'arrondissements qui pourraient correspondre à des grands quartiers.

8 -

Notre pays est profondément marqué par l'idée selon laquelle toute réforme doit s'appliquer au même moment, au même rythme, selon les mêmes modalités, dans l'ensemble du territoire. La prise en compte des lourds problèmes auxquels les espaces urbains sont confrontés suppose, dans un certain nombre de domaines, une grande faculté d'adaptation à des situations diverses. Ainsi, il est clair que si la réalité des agglomérations est facilement perceptible dans la plupart des régions françaises, **il en va différemment dans la région Ile de France** où un tissu urbain dense ne se "découpe" pas naturellement en agglomérations. **Il sera donc nécessaire, dans ce cas précis, de raisonner à partir des entités que constituent soit une commune, soit un ensemble de communes liées les unes aux autres et formant une unité urbaine cohérente** plutôt que sur la base des agglomérations telles qu'elles ont été définies ci-dessus. S'il est clair que, dans tous les cas, la région ou le département constituent des aires trop larges pour être adaptées à la mise en oeuvre des politiques de la ville, la commission recommande, compte tenu des spécificités du "tissu urbain" dans la région Ile de France, qui n'a son équivalent dans aucune autre région, que le territoire opérationnel au sein duquel les procédures définies ci-dessous seront mises en oeuvre soit délimité, au cas par cas, après concertation avec la région Ile de France et avec les élus concernés, l'objectif étant de s'appuyer sur une institution intercommunale correspondant à un bassin de vie ou à un bassin d'emplois effectifs (ou encore, le cas échéant, à l'un et à l'autre).

Pour ce qui concerne les "grandes politiques" d'aménagement, de développement économique, de déplacement, de santé, etc., des schémas d'organisation établis à l'échelle régionale existent aujourd'hui. Cette échelle est la seule qui, en Ile de France, permette d'agir avec cohérence contre la fragmentation urbaine et sociale. Il faudra donc plus qu'ailleurs impliquer, à cet égard, pour la nouvelle phase de la politique de la ville, tant l'Etat que le conseil régional et les grands organismes tels que la RATP ou les organismes d'HLM inter-départementaux.

9 -

Des considérations analogues devraient conduire à donner une place importante à la notion d'expérimentation dans la mise en oeuvre des préconisations qui sont faites dans le présent rapport. Il pourrait ainsi être très utile de mettre en oeuvre telle ou telle disposition durant trois, quatre ans, ou davantage, au sein d'une ou plusieurs collectivité(s) volontaire(s) et de présenter chaque année une évaluation, qui permettrait soit de développer, soit de généraliser la mise en oeuvre de cette disposition, soit, au contraire, d'y renoncer. Ainsi, **la question de la pertinence de la répartition des compétences entre le département, les agglomérations et les communes en matière d'action sociale et de mise en oeuvre du RMI** a été posée lors des auditions auxquelles nous avons procédé. Dès lors que les élus des villes sont confrontés, tout particulièrement dans les quartiers en difficulté, aux problèmes liés à la précarité et au chômage, ne serait-il pas opportun que ces mêmes élus aient en charge la mise en oeuvre du RMI et une part des compétences aujourd'hui exercées par les départements en matière d'action sociale ? Une bonne manière de traiter cette question serait de **mettre en oeuvre un tel "transfert de compétence" à titre d'expérience au sein d'une ou de plusieurs des agglomérations qui seraient candidates**, et d'évaluer les effets d'un tel transfert avant de le généraliser totalement, de le généraliser dans certains domaines et sous certaines conditions, ou d'y renoncer. Un tel dispositif, qui serait d'ailleurs cohérent avec ce qui a été prévu par l'article 33 de la loi du 22 juillet 1983 et avec certaines initiatives locales, supposerait une évolution profonde de nos habitudes administratives qui donnerait une plus grande place à l'expérimentation au sein des processus de réforme.

10 -

Indépendamment des perspectives qui viennent d'être évoquées, il est urgent de mettre fin aux dispositifs qui pénalisent très injustement les agglomérations dont une part importante de la population est en difficulté. Ainsi en est-il **des modes de calcul du contingent d'aide sociale versé par les villes aux départements**. Le présent rapport montre que le dispositif en vigueur pénalise les communes où résident le plus d'habitants en difficulté et celles qui ont les ressources les plus modestes. **Ce dispositif est totalement contre-productif en matière de politique de la ville et de solidarité. Il doit être rapidement modifié.**

11 -

La configuration des espaces urbains est, aujourd'hui, largement déterminée par les mécanismes fiscaux. **Les modalités de perception de la taxe professionnelle ont beaucoup plus de conséquence sur l'aménagement réel des agglomérations urbaines que les schémas directeurs, élaborés au terme de nombreuses études et de longs débats. Il y a une corrélation entre les fortes disparités de taxe professionnelle entre les communes d'une même agglomération et l'incapacité à maîtriser l'urbanisme des entrées de ville, à organiser des implantations cohérentes d'activité économique ou à éviter une consommation excessive d'espace**, qui entraîne à la fois le développement du "mitage" urbain et des dépenses en infrastructures plus élevées qu'il ne serait utile. Cet ensemble de considérations justifie **l'impérieuse nécessité de mettre en oeuvre par la voie législative dans l'ensemble des agglomérations de plus de 100 000 habitants la taxe professionnelle d'agglomération**, déjà rendue possible par la loi du 6 février 1992 sur l'Administration Territoriale de la République pour les structures intercommunales à fiscalité propre. Cette mise en oeuvre suppose une période de transition, et d'unification progressive des taux, allant de cinq à dix ans. Elle est cohérente avec l'attribution à l'agglomération de compétences fortes en matière d'aménagement. Conformément aux dispositions en vigueur pour les communautés de ville, l'agglomération fixerait le taux de la taxe professionnelle. Elle en percevrait le produit, une part de ce produit pouvant toutefois continuer d'être perçu par les communes. L'agglomération pourrait, le cas échéant, prélever une part additionnelle des trois autres taxes comme c'est aujourd'hui le cas dans l'ensemble des structures intercommunales à fiscalité propre. Elle aurait, en outre, la possibilité d'organiser des systèmes de péréquation ou de solidarité financière entre communes.

12 -

Les mécanismes fiscaux en vigueur, qu'il faut donc réformer, ont joué un rôle déterminant dans la configuration qu'ont aujourd'hui les "entrées de ville", et tout particulièrement des espaces commerciaux qui s'y sont implantés au cours des trente dernières années. On a davantage parlé de commerce que d'urbanisme dans les nombreuses instances dédiées à l'"urbanisme commercial". Alors que toutes les villes ont une image, une personnalité, une atmosphère qui leur est propre, elles ont toutes été encerclées par la même périphérie commerciale constituée partout des mêmes volumes, des mêmes couleurs et des mêmes enseignes. Alors que les coeurs des villes sont protégés par de nombreux

dispositifs, parfois trop contraignants, le laxisme le plus total à l'entrée des mêmes villes a engendré un sinistre paysager de grande dimension qui affecte l'ensemble du territoire. L'image d'une ville - son âme - tiennent autant à son centre ancien qu'à la perception qu'on a de la cité lorsqu'on s'en approche et lorsque l'on y entre. C'est pourquoi, il est incontestablement d'intérêt public de reconquérir ces espaces. **L'ampleur de la dégradation du paysage urbain dans les "entrées de ville", les effets concrets de trente années de "laissez-faire" généralisé appellent aujourd'hui une forte réaction qui pourrait s'apparenter, comme cela a été proposé par ailleurs, à une nouvelle "loi Malraux" pour les entrées de villes**¹⁷⁵. Cette loi prévoirait à l'intérieur des périmètres concernés la mise en place de plans d'aménagements par les instances d'agglomération. Ces plans d'aménagement définiraient le droit à construire. Ils définiraient un schéma d'urbanisme d'ensemble, au sein duquel les constructions nouvelles devraient s'intégrer. Ils définiraient complémentirement à la loi les dispositifs permettant de promouvoir la qualité architecturale des constructions neuves ou des adaptations et aménagements qui seront apportés à l'existant. Ils définiraient des espaces de verdure ainsi que des programmes de plantations. Ils fixeraient enfin des normes restrictives en matière d'enseignes, d'affichage publicitaire et de signalétique commerciale, auxquelles les entreprises seraient tenues de se conformer dans des conditions fixées par un texte législatif modifiant la loi de 1979. Un tel dispositif permettrait d'aller plus loin que la "loi Dupont" qui s'apparente à un dispositif d'urgence permettant de "limiter les dégâts": il n'est pas forcément dommageable de construire le long d'une voie d'accès à une agglomération ; tout dépend de ce que l'on construit. La réponse passe par plus d'urbanisme et davantage d'architecture. La nouvelle législation, qui est nécessaire, donnera aux autorités des agglomérations les moyens de concevoir et de mettre en oeuvre des plans de "reconquête" et d'aménagement de ces espaces, de l'urbanisme et des paysages.

13 -

Les problèmes posés par les "entrées de ville" sont aussi liés au statut des voiries. Lorsque, ce qui est fréquent, l'"entrée de ville" correspond à une route nationale, les caractéristiques de ce type de voirie l'emportent presque toujours sur le respect du caractère urbain du site traversé. Or, les normes en vigueur sur les grands itinéraires routiers dont relèvent les tronçons considérés sont antinomiques du statut d'une voie urbaine desservant, le plus souvent, les équipements commerciaux précédemment

¹⁷⁵ Joseph JUVIN, Urbanisme, janv. fév. 1995

évoqués. **C'est pourquoi, il apparaît nécessaire de doter les tronçons concernés de route nationale du statut d'"avenue urbaine"**. Dans le cadre des Dossiers de Voirie d'Agglomération (DVA) dont l'élaboration est négociée entre l'Etat et les collectivités locales, ces tronçons - ainsi d'ailleurs que les tronçons situés à l'intérieur des agglomérations - pourront être dévolus aux agglomérations **par dérogation au principe de la continuité des routes nationales** ; si tel n'est pas le cas, **ces tronçons, dotés du statut d'"avenue urbaine" seront aménagés en prenant en compte prioritairement les contraintes urbaines dans le cadre d'une convention entre l'Etat et l'agglomération** ; en cas de désaccord, le litige sera soumis à une instance nationale paritaire constituée de représentants de l'Etat et des collectivités locales.

14 -

La mobilité, et donc la politique de déplacement, devenant des enjeux essentiels de la cohésion urbaine, les moyens appropriés devront y être affectés. Le "droit à la mobilité" pour le plus grand nombre est en effet une condition essentielle de la réussite de la ville multipolaire, où l'aménagement ne sera plus seulement conçu à partir des notions **d'espace** et de **distance**, mais aussi en fonction des capacités de déplacement et du **temps** de déplacement. L'élaboration des Plans de Déplacement Urbain (PDU) prévus par la loi sur l'air, devra pour des raisons tenant à la fois à la cohésion urbaine et à la préservation de l'environnement, **substituer la multi-modalité au "tout automobile"**. Les expériences européennes et françaises menées à bien ont montré que les lignes de **transports en commun en site propre**, outre leur fonction spécifique en matière de transport public, constituaient des "épines dorsales" essentielles autour desquelles s'organisaient une nouvelle continuité et de nouvelles cohérences urbaines. C'est pourquoi, il est impérieux de dégager les moyens financiers nécessaires à la mise en oeuvre rapide des projets existants, en cours d'élaboration ou de conception. Outre les crédits émanant du "versement transport", il est clair qu'un effort conséquent sur fonds publics est nécessaire, le besoin de financement pour les projets existants ayant été chiffré à 80 milliards de francs par le Groupement des Autorités Responsables de Transports (GART), alors que l'enveloppe prévue dans le budget de l'Etat ¹⁷⁶ ne dépasse pas 700 millions de francs. Dès lors que la politique de la ville représente une priorité, et que les problèmes de pollution urbaine sont extrêmement sensibles, **la solution la plus**

¹⁷⁶ hors dispositifs spécifiques concernant l'Ile-de- France

réaliste consiste en un redéploiement d'une partie des crédits affectés dans le budget de l'Etat aux projets routiers en direction des projets de déplacement urbain.

Il est par ailleurs indispensable que les projets concernant les transports urbains soient davantage pris en compte lors de la négociation des prochains contrats de plan Etat-Région.

15 -

Les espaces appelés "technopoles" se sont développés en périphérie des aires urbaines au cours des dernières années. **Plutôt qu'un espace distinct du tissu industriel et urbain, la logique technopolitaine doit désormais plutôt concerner plusieurs pôles au sein de l'aire urbaine.** Cela s'inscrit dans la même orientation qui visera à réintégrer dans l'aire urbaine les institutions universitaires et scientifiques. S'il apparaît pertinent de les inscrire désormais au coeur de l'aire urbaine, il serait dommageable de laisser durablement les anciens campus universitaires ou les parcs technologiques isolés de la ville. Ils seront donc un élément de la ville multipolaire et verront leur intégration à l'ensemble urbain assurée prioritairement, en particulier par le moyen des transports en commun en site propre. Le développement dans l'ensemble de l'aire urbaine des nouveaux outils de l'information et de la communication procéderont de la même logique.

16 -

La question des centres-ville est d'autant plus cruciale que ces centres-ville sont désormais les centres de l'agglomération. La logique multipolaire précédemment évoquée ne saurait se traduire par leur banalisation. Après les entreprises, une part non négligeable du potentiel commercial les a quittées. C'est au tour maintenant des activités de loisirs avec, tout particulièrement, le développement de "multiplexes" cinématographiques en périphérie. Dès lors que la ville de l'avenir sera "multipolaire", il n'y a pas de raison **a priori** de contester l'implantation d'équipements culturels ou de loisirs dans les différents espaces "hors du centre". C'est d'ailleurs ce que souhaitent souvent les élus des communes dites périphériques. On constate toutefois que, pour s'en tenir à cet exemple, les multiplexes s'implantent dans une sorte d'"extra-urbanité", comme naguère les grandes surfaces commerciales : ils ne sont pas, fondamentalement, dans telle ou telle commune ; ils sont près d'un parking et près d'un grand axe de circulation ; leur implantation est donc une pure conséquence de la civilisation du "tout

automobile". Dans un tel contexte, le développement des logiques de déplacement multimodales devrait aller de pair avec la recherche d'un nouvel équilibre qui permette **d'éviter d'aller vers le "centre-ville musée"**. Le centre ville doit rester un lieu d'activités, de commerces et de loisirs, même s'il y a, selon les espaces, spécialisation entre différents sites d'activités, de commerces et de loisirs, les clients des uns et des autres étant pour partie les mêmes : une part non négligeable de la population fréquente à la fois les grandes surfaces périphériques et les boutiques des centres-ville, même si les grandes surfaces ont intégré des boutiques. Les Plans de Déplacement Urbain et des nouvelles stratégies de transport urbain fondées sur le développement des transports en site propre et sur la multimodalité ont pour but de favoriser le passage d'un espace à l'autre, et, au-delà, la mixité, la continuité et l'interpénétration des espaces. **S'agissant de la vogue des multiplexes, les nécessités de l'équilibre qui viennent d'être évoquées appellent à cet égard des prérogatives renforcées des Commissions Départementales des Equipements Commerciaux (CDEC).**

17 -

Si différentes configurations gouvernementales ont été successivement mises en oeuvre au cours des dernières années, la gestion de la ville est fréquemment éclatée entre différents ministères. **Pour simplifier, le ministère de la culture gère les centres anciens et leur patrimoine, le ministère de l'équipement gère la "ville émergente" périphérique, avec ses rocade, son urbanisme neuf et ses plans d'aménagement, et le ministère des affaires sociales et celui du logement gèrent la ville qui se défait et le "mal vivre" dans les tours et les barres.** Pour caricaturale qu'elle soit, chacun sait combien cette vision des choses correspond à une part de la réalité. Continuer de raisonner ainsi, c'est **institutionnaliser la ségrégation et la juxtaposition des espaces**, c'est renoncer au projet qui consiste à refaire "de la ville", à retrouver de la cohérence urbaine. **Confiner le ministère de la ville dans la ville qui va mal, ou dans la ville périphérique, c'est inscrire dans nos institutions la ville à double vitesse. C'est conforter un schéma que l'on prétend réformer. C'est pourquoi le ministre de la ville doit être doté des compétences interministérielles qui lui permettront d'assurer la cohérence entre les interventions de l'ensemble des ministères dans le champ urbain.**

18 -

La politique de la ville doit-elle relever d'un budget spécifique au sein du budget de l'Etat ? Doit-elle être, au contraire, pour l'essentiel, une politique à caractère interministériel dont les moyens donnent lieu à des lignes affectées au sein du budget de chaque département ministériel ? La seconde solution paraît a priori la plus cohérente, car "la politique de la ville" est faite de logement, d'urbanisme, de formation, de lutte contre le chômage et l'insécurité, d'action sociale, etc... Elle exige toutefois de donner des moyens de coordination effectifs au ministre en charge de la ville.

Il est clair que sur le plan institutionnel, **le ministre chargé de la ville doit disposer d'une structure administrative assez forte pour assurer la cohésion interne et peser conceptuellement et budgétairement dans les arbitrages interministériels**, compte tenu notamment de l'éclatement des directions et structures directement ou indirectement concernées par la politique de la ville au sein de plusieurs ministères. A cet égard, le rôle, les missions, les moyens et le positionnement de la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) devront être réévalués. Le responsable de cette structure pourrait utilement présider un comité interministériel réunissant les directeurs des six ou sept grandes directions concernées par la politique de la ville dans les différents ministères. C'est le mode de gestion de l'interministérialité que préconise, pour le ministère de l'Equipement, le rapport Santel.

Sur le plan financier, les impératifs de coordination effective, de clarté et de déconcentration conduisent à préconiser :

a) que les crédits affectés à la politique de la ville soient clairement identifiés et donnent lieu à une présentation globale corrigeant les insuffisances de l'actuel "jaune budgétaire" ; une réflexion devra notamment être conduite pour homogénéiser et stabiliser la définition par les différents ministères des crédits qu'ils retiennent au titre de la politique de la ville ;

b) **que le ministre de la ville ait le pouvoir de notifier lui-même une partie au moins de ces crédits, selon le fonctionnement adopté pour le budget civil de la recherche-développement à partir de 1981 ;**

c) **qu'une enveloppe complémentaire significative lui permette en outre d'abonder les moyens des différents ministères pour impulser les actions les plus urgentes ou les plus lourdes ;**

d) qu'il ait clairement autorité sur la co-gestion des futurs contrats passés avec les agglomérations.

Par ailleurs, le niveau de décision pertinent pour l'engagement des crédits étant l'échelon déconcentré, il est nécessaire :

e) de maintenir le Fonds Interministériel pour la Ville (FIV), en le constituant non plus par ponctions sur les budgets sectoriels, mais au moment de l'élaboration du budget, et en mettant fin au sous-dimensionnement constaté ; il est notamment opportun d'y intégrer le Fonds Social Urbain (FSU) ;

f) **que l'ensemble des crédits déconcentrés de la politique de la ville constituent aux niveaux régional et départemental des enveloppes fongibles susceptibles de donner lieu à des réaffectations à l'initiative des préfets de région et du département. En effet, la déconcentration doit être réelle en matière de politique de la ville :** sous l'autorité du ministre chargé de la ville, les préfets et sous-préfets à la ville doivent avoir pleine autorité sur la gestion de l'ensemble des crédits de l'Etat dans le territoire où ils ont compétence ; cette déconcentration est absolument nécessaire si l'on veut parvenir à ce que la **fongibilité** des crédits évoquée ci-dessus soit effective.

19 -

Quelles que soient les modalités d'affectation des crédits ou les procédures mises en oeuvre, il est clair que l'action ambitieuse qui est indispensable dans plusieurs centaines de quartiers de ce pays - où se joue, pour une part significative, l'avenir de notre société - nécessite des financements publics importants. **L'effort minimum annuel doit être à la hauteur de celui accompli pour la mise en oeuvre des "emplois jeunes". Il doit être mené sur une période de dix ans.**

Cet effort public sera inscrit, pour chaque année, dans la loi d'orientation pour la ville qui couvrira une période de dix ans.

Celle-ci définira le "cadrage" qui permettra de négocier, pour ce qui est de la politique de la ville et des politiques urbaines, les contrats de plan avec les régions et les départements ainsi que les contrats d'agglomération que nous proposons de créer.

Elle définira des volumes de crédits d'équipement et de fonctionnement, ainsi que les orientations quant à leur affectation.

En matière d'investissement, la priorité sera donnée aux actions les plus lourdes, pour lesquelles le financement de l'Etat est essentiel.

Pour être financée par l'Etat, toute action de ce type devra s'intégrer dans un projet urbain concernant l'ensemble de l'aire urbaine où elle se situe.

L'objectif clairement affirmé doit être, en dix ans, de remodeler, de transformer en profondeur les aires urbaines concernées.

C'est pourquoi la programmation devra concerner l'ensemble des opérations et actions structurantes dans le champ urbain.

20 -

La politique de la ville doit également être bien davantage prise en compte dans la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités locales. **La Dotation de Solidarité Urbaine (DSU) ne représente qu'une enveloppe modeste par rapport à celle de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF).** Or, il faut réaffirmer qu'il existe de très importantes disparités entre les ressources des collectivités locales, eu égard aux charges respectives qui sont les leurs (et notamment à la prise en charge de personnes en difficulté et de quartiers dégradés). Au regard de ces disparités, la mécanisme de la DGF n'assure que marginalement le rééquilibrage et la péréquation qui sont nécessaires. La DGF a été, pour sa part majeure, "cristallisée" en l'état par la réforme de 1994. Il apparaît aujourd'hui nécessaire de réorganiser la DGF et ses "dotations satellites" autour de quatre critères seulement (et donc, assurer par rapport à ces quatre critères une redistribution beaucoup plus conséquente) :

a) un indicateur de richesse effective, intégrant le produit fiscal et le potentiel fiscal par habitant ;

b) la politique de la ville ;

c) le développement rural, en évitant tout saupoudrage, c'est-à-dire en ne prenant en compte que les projets de développement portés par une intercommunalité à fiscalité propre ;

d) l'intercommunalité.

Le second de ces critères est important. En effet, la nécessaire péréquation doit prendre en compte la situation différente dans laquelle se trouvent les communes et les agglomérations au regard de la politique de la ville.

Pour la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales, comme pour l'affectation des moyens de l'Etat, deux types de situations doivent être distingués : celle des agglomérations (ou communes) relativement riches comptant sur leur territoire des quartiers pauvres et celle des agglomérations (ou communes) pauvres comptant sur leur territoire des quartiers pauvres. Les premières peuvent trouver dans leurs propres ressources les moyens de mener une politique de la ville, alors que ce n'est pas possible dans le second cas.

21 -

Il est enfin patent que les sommes affectées par les régions et les départements à la politique de la ville (ou même aux zones urbaines) ne sont - sauf quelques notables exceptions - ni à la mesure du poids démographique des populations concernées au sein des régions ou départements, ni à la mesure de la gravité des problèmes. Les chiffres inclus dans ce rapport montrent que la contribution des régions est très inégale et celle des départements très faible. C'est pourquoi la négociation des prochains contrats de Plan devra être pour l'Etat l'occasion d'agir en vue des nécessaires rééquilibres. **Aucun contrat de plan ne devrait être signé par l'Etat sur la base du statu quo à cet égard.**

La ville devient aujourd'hui le lieu où se focalisent tous les problèmes de la société. Les options prises en matière de politique de la ville sont donc déterminantes pour l'avenir de la société elle-même. C'est pourquoi la politique de la ville doit être une politique de solidarité : solidarité au sein de la nation ; solidarité entre collectivités locales ; solidarité entre villes ; solidarité entre quartiers.

22 -

Pour faire face aux besoins d'une restructuration urbaine de grande ampleur, les subventions de l'Etat et les efforts supplémentaires des collectivités ne pourront suffire. Comme pour l'effort de reconstruction il y a quarante ans, il convient de faire appel à des ressources d'emprunt à faible taux d'intérêt et remboursable à longue durée.

Ce type de financement, mobilisable au profit de collectivités et des bailleurs sociaux, existe déjà : il s'agit des Prêts Projets Urbains (PPU) distribués par la Caisse des Dépôts et financés sur fonds d'épargne (ressources du livret A). Très compétitifs à l'origine, les PPU apparaissent aujourd'hui moins intéressants : cela tient au taux du livret A auquel ils sont adossés. **Pour rendre les PPU plus attractifs et surtout plus conformes aux conditions économiques et financières dans lesquelles se réaliseront les opérations de restructuration urbaine, ces prêts doivent être bonifiés à partir des bénéfices réalisés par la Caisse des Dépôts dans la gestion des fonds d'épargne. Une forte mobilisation de ces fonds devrait permettre d'étendre de manière significative leur champ d'application aux investissements lourds visant à remodeler des quartiers et à agir sur des zones urbaines larges. Elle devrait, en particulier, favoriser la mise en oeuvre à plus grande échelle des programmes de construction-démolition.**

Par ailleurs, la Caisse des Dépôts et Consignations dispose d'importants fonds propres. Issus de l'activité propre de la CDC et garantissant sa sécurité financière, ces fonds ne peuvent prendre le caractère d'aide publique ou de subventions. En revanche, une réorientation pourrait permettre à ces fonds d'agir comme un opérateur public, investisseur à long terme dans des opérations liées à la politique de la ville (opérations commerciales ; bâtiments ou espaces dédiés à l'activité économique, etc.) contribuant à la revitalisation des quartiers en difficulté.

Ces deux volets marqueraient une orientation nette de la CDC comme partenaire de la politique de la ville, à l'image du rôle qu'elle joua il y a plusieurs décennies en faveur de la construction des grands ensembles.

23 -

L'Union européenne a engagé, à travers les fonds structurels et, depuis 1994, à travers le programme d'initiative communautaire URBAN, des actions spécifiquement urbaines au profit de certains quartiers et de leurs populations auxquels sont affectés des crédits européens importants (100 villes européennes bénéficient de l'initiative URBAN dont 13 villes françaises).

La Commission a présenté en mai 1997 une communication sur la question urbaine qui ouvre un débat sur le "paradoxe" des villes européennes : à la fois sources de richesses et du rayonnement de l'Europe, ces villes sont aussi le lieu du "pire", de l'exclusion, de la pauvreté, de la violence.

Le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC), dont le projet a été approuvé en juin 1997, aborde, quant à lui, les questions de l'équilibre ville-campagne et de la dimension urbaine de l'aménagement du territoire à l'échelle de l'espace communautaire.

"L'agenda 2000" présente les propositions de la Commission pour la période 2000-2006. Une simplification et une meilleure efficacité par une réduction du nombre des "objectifs" y sont préconisées : le nombre d'objectifs serait réduit à trois, le nouvel "objectif 2" désignant l'ensemble des mutations structurelles, agricoles, industrielles et urbaines.

Dans un tel contexte, **il est essentiel que les autorités françaises défendent la nécessité du développement des politiques urbaines et des politiques de la ville au niveau européen.** Si la construction européenne s'est d'abord faite autour de l'agriculture, le temps est venu de redonner aux villes la place qui fut la leur dans la constitution de la civilisation européenne.

S'il apparaît cohérent de défendre au niveau européen comme au niveau national une conception globale du développement urbain, **il est souhaitable que les financements européens puissent être affectés, de manière sélective, aux opérations les plus lourdes**, et notamment aux aires urbaines correspondant aux actuels Grands Projets Urbains (GPU).

24 -

La politique de la ville a été l'occasion de la mise en place de nombreux "zonages" : aux ZUP se sont ajoutées les ZEP, puis les ZUS, les ZRU et les ZFU.

Toute politique de "zonage" est à double tranchant. S'il est juste de donner davantage de moyens là où les difficultés sont les plus lourdes, la géographie complexe des zonages entraîne beaucoup d'effets de seuil, d'aubaine ou de relégation.

Personne n'a vraiment envie d'habiter dans une "**zone**", ni que l'on dénomme ainsi le secteur où il vit.

De plus, il faut constater que si l'on "entre" facilement dans un "zonage", il n'arrive pratiquement jamais qu'on en sorte.

La philosophie et la justification des politiques de "zonage" consistent pourtant à apporter temporairement un "plus" à un quartier en difficulté pour qu'il surmonte peu à peu ses handicaps et retrouve un statut de droit commun.

Il est, bien sûr, essentiel que les engagements pris par l'Etat soient respectés. Cela suppose le maintien des Zones de Redynamisation Urbaine (ZRU) et des Zones Franches Urbaines (ZFU) jusqu'aux termes prévus dans le dispositif ayant entraîné leur création.

L'objectif est de favoriser la "sortie" du zonage - faute de quoi c'est toute la stratégie induite par le "zonage" qui perd son sens.

La reconduction ou la non-reconduction des "zonages" dont le terme n'a pas été arrêté donnera lieu, à échéances régulières et au vu d'un audit, à un examen par une commission constituée paritairement de représentants de l'Etat et des collectivités locales.

L'objectif sera de réduire sensiblement le nombre de dispositifs spécifiques, le corrolaire étant d'affecter des moyens très significatifs aux territoires correspondant, notamment, à un certain nombre de grands projets urbains et de zones franches, où un effort très spécifique apparaît indispensable.

Il faut, dans ce cadre, poser le principe qu'en cas de non-reconduction, les sommes afférentes seront affectées à la structure d'agglomération pour être employées à la politique de la ville. La "sortie de zonage" qui doit être l'objectif recherché ne saurait donc se traduire par un désengagement de l'Etat à un moment où les moyens de la politique de la ville doivent s'accroître.

S'agissant des ZRU et des ZFU, les aménagements suivants, qui n'exigent pas de modification législative, pourraient être mis en oeuvre dès maintenant, de manière à amplifier l'impact des mesures qui s'y appliquent, tout en en limitant les effets pervers :

◆ **élever le pourcentage minimal obligatoire d'embauche locale** fixé par l'article 13 de la loi du 14 novembre 1996, et en **étendre le bénéfice aux habitants de zones** situées hors ZFU mais **considérées comme sensibles par les services déconcentrés de l'Etat**. Cette amodiation pourrait être négociée par le biais d'accords locaux avec les entreprises ;

◆ **renforcer, et assortir de sanctions, les moyens de contrôle** appliqués notamment au respect des dispositions :

- interdisant que l'exonération d'impôt sur le revenu ou sur les sociétés s'applique aux créations d'activités consécutives au transfert d'une activité précédemment exercée par un contribuable ayant bénéficié, au titre d'une ou plusieurs des cinq années précédant le transfert, des avantages consentis par le Code Général des Impôts au titre des zones de revitalisation rurale

ou de redynamisation urbaine, ou de la prime d'aménagement du territoire (article 5 de la loi du 14 novembre 1996) ;

- limitant le montant du bénéfice exonéré pour les contribuables qui n'exercent pas l'ensemble de leur activité dans la Zone Franche Urbaine (même article) ;

- excluant de l'exonération de cotisations sociales les employeurs ayant procédé à un licenciement dans les douze mois précédant la ou les embauches en ZRU ou ZFU (article 15 de la loi du 14 novembre 1996).

25 -

La politique de la ville s'est, historiquement, d'abord centrée sur les quartiers : opérations Habitat et Vie Sociale (HVS) puis Développement Social des Quartiers (DSQ). Si ces opérations avaient le mérite d'être bien "ciblées", elles avaient l'inconvénient de se limiter au périmètre des "quartiers difficiles" : **"cibler le quartier", même pour y mener des actions positives, c'était encore courir le risque de le stigmatiser.** D'une certaine façon, il n'y avait pas de réponse aux problèmes posés si l'on restait dans les limites du quartier. Le souci légitime d' "ouvrir" le quartier sur l'ensemble de la ville, mais surtout de développer une plus grande mixité sociale ont justifié le passage des opérations DSQ aux **contrats de ville**. S'il serait effectivement préjudiciable d'en revenir à la "politique des quartiers", on doit aujourd'hui constater que **la procédure des contrats de ville s'est révélée lourde et complexe.** Elle fait appel à de nombreux acteurs : des villes qui ne sont pas toutes confrontées, au même degré, aux mêmes difficultés ; les multiples administrations de l'Etat ; la région ; le département ; de nombreuses associations, etc. Un temps infini est passé en réunion à procéder à de multiples arbitrages pour répartir des crédits, au total notoirement insuffisants. On constate trop souvent une dilution des responsabilités, une dispersion des efforts, un saupoudrage des crédits. Il faut, à l'évidence, simplifier ce dispositif.

Il ne faut pas pour autant renoncer à la logique contractuelle. Dès lors que la politique de la ville est un enjeu politique et financier pour l'Etat comme pour les collectivités locales, **il faut qu'il y ait contrat.** Mais :

a) **ce contrat doit être passé au bon niveau : entre l'Etat et l'agglomération**, et, en attendant la mise en oeuvre des réformes préconisées ci-dessus, entre l'Etat et la structure intercommunale d'agglomération existante ;

b) **ce contrat doit être signé pour une longue période** ; le temps de la ville n'est pas celui des échéances politiques ; **c'est pourquoi il est préconisé que ce contrat soit signé pour dix ans et réexaminé à échéances régulières au vu de l'évaluation des résultats obtenus** ;

c) ce contrat doit s'attacher aux grands objectifs et aux principales priorités en termes géographiques pour éviter tout effet de dilution.

Ce dispositif devra être adapté à la région Ile de France où les diverses configurations évoquées ci-dessus (commune, groupement de communes, aire urbaine correspondant à un bassin d'emploi ou de vie) se substitueront à l'agglomération.

26 -

Si la définition et le suivi du contrat d'agglomération doit associer, fort logiquement, les deux parties contractantes, sa mise en oeuvre devra donner lieu à des procédures simples. Une part des difficultés rencontrées avec les contrats de ville tient du fait que la méthode contractuelle qui vaut pour leur **définition** n'est pas forcément celle qui présente l'efficacité requise pour leur **mise en oeuvre**.

Le contrat d'agglomération définira les grands projets structurants en matière d'urbanisme et les grandes orientations pour ce qui est des dépenses de fonctionnement.

Il se déclinera en une série d'actions territorialisées ou sectorielles.

Nous proposons que celles-ci soient mises en oeuvre sous l'autorité des maires pour tout ce qui relève du niveau communal et sous l'autorité d'élus désignés par l'instance d'agglomération pour les actions à caractère intercommunal.

Un tel dispositif doit permettre de simplifier considérablement les procédures.

Si le plan d'ensemble (le contrat d'agglomération) est "co-géré" par l'autorité d'agglomération et l'Etat, chaque action ou opération plus précise relève du pilotage d'un élu, dans des conditions prévues par le contrat d'agglomération.

Un tel dispositif n'empêche nullement la concertation ou le partenariat, qui seront organisés par l'élu en charge d'une action ou d'une opération.

Il doit simplement permettre plus d'efficacité.

Il est également conforme à l'esprit de la décentralisation.

L'enjeu des politiques de la ville et des politiques urbaines est suffisamment fort pour que l'Etat s'y implique **au bon niveau** (le niveau "structurant"). **Au-delà, pour tout ce qui relève de la commune et du quartier, ou des communes et des quartiers, la responsabilité première doit clairement être exercée par les élus locaux.**

27 -

Les modalités de gestion financière handicapent aujourd'hui la mise en oeuvre des projets contractualisés. Il faut notamment déplorer les nombreux décalages provoqués par la multiplicité des financements, et les rigidités induites par l'absence de fongibilité de la plus grande part des crédits. Ces décalages sont liés à la juxtaposition de financeurs dont les procédures budgétaires sont contraintes par des temporalités différentes. L'absence de fongibilité est, quant à elle, principalement le fait des crédits d'Etat, démultipliés non seulement en crédits contractualisés gérés par les ministères, crédits du FAS et crédits ville, mais aussi au sein même de l'enveloppe ville gérée par la DIV.

La suppression de ces inconvénients exige de **dissocier, pour les futurs contrats, la structure de financement de la structure de pilotage. L'instrument d'une telle dissociation pourrait être une caisse unique regroupant les différents fonds, sous la forme d'un établissement public.** Cette formule permettrait de consolider l'ensemble des crédits engagés : l'établissement public, véritable canal

unique de financement, serait alimenté par la totalité des crédits politique de la ville émanant de l'Etat, des collectivités locales et de l'Union européenne. Il aurait pour fonction d'assurer les financements en lissant les décalages temporels entre les divers abondements. En constituant un fond de roulement, il pourrait réguler l'utilisation des crédits tout au long de l'année, accorder les subventions en un seul versement sur instruction du comité de pilotage ou faire des avances de trésorerie aux porteurs de projet.

Cette solution libère la décision des lourdeurs de la gestion. Dans un premier temps, le comité de pilotage prendrait la décision de financer tel ou tel projet ; dans un second temps, l'établissement financeur gèrerait le calendrier de financement. Dans ce schéma, les préférences des autres opérateurs qui auraient mutualisé leurs fonds seraient prises en compte par le comité de pilotage, le préfet et le président de la structure d'agglomération (ou de l'entité correspondante en région Ile-de-France), en rendant compte dans le cadre des relations partenariales entretenues par ailleurs avec chacun d'entre eux.

S'agissant des crédits de l'Etat, un tel fonctionnement aura d'autant plus de sens que les fonds mutualisés seront importants. L'élargissement du Fonds interministériel pour la ville (FIV) va dans ce sens. Il est également nécessaire d'étudier les moyens de consolider, au sein de la caisse unique, les crédits consacrés à la politique de la ville par le Fonds d'action sociale.

28 -

Le bilan des grands projets urbains montre qu'il est dommageable de juxtaposer ou de superposer sur un même territoire différentes formes de contractualisation, tendant chacune, théoriquement, à la globalité.

Un mode unique de contractualisation n'exclut cependant pas la différenciation des moyens d'intervention en fonction de la gravité des situations. Le choix des sites prioritaires de la politique de la ville devrait être effectué dans le cadre du contrat Etat-agglomération. Mais dans le cas des sites qui nécessitent des interventions d'une ampleur particulière, il est nécessaire que l'engagement de l'Etat soit particulièrement marqué, financièrement comme sur le plan opérationnel. **Des opérations à**

caractère exceptionnel, concernant notamment les actuels sites en GPU, doivent donc être prévus. S'il apparaît souhaitable de leur appliquer un statut ou une dénomination particulière, elles pourraient être qualifiées de **Grands Projets de Développement Territorial**. Comme dans le cas de l'ensemble des contrats d'agglomération, la recherche d'une cohérence réelle entre les différentes actions sectorielles (développement économique, habitat, aménagement de l'espace, sécurité et prévention, justice, éducation, santé...) serait évidemment nécessaire.

Ces Grands Projets impliquent à la fois des dépenses d'investissement et de fonctionnement. L'équilibre entre les deux lignes budgétaires serait défini localement dans le cadre de la contractualisation.

En termes d'organisation, deux niveaux de maîtrise d'ouvrage devraient être clairement identifiés : une maîtrise d'ouvrage du projet de développement territorial et des maîtrises d'ouvrage opérationnelles. **Pour ce qui concerne la maîtrise d'ouvrage des grands projets de développement territorial, une instance de co-pilotage institutionnalisée s'impose, compte tenu de l'engagement de l'Etat.** Cette instance devrait être au minimum un groupement d'intérêt public.

29 -

Un problème spécifique est posé par le fait que les contrats de ville s'achèvent au 31 décembre 1998 alors que les Contrats de Plan auxquels ils sont liés seront prorogés jusqu'au 31 décembre 1999.

Il est proposé que les contrats de ville soient prorogés pour un an par avenant selon le dispositif en cours, ce qui suppose que les crédits de fonctionnement nécessaires soient reconduits pour un an.

Comme il paraît important de mettre en oeuvre dès que possible la nouvelle procédure du "contrat d'agglomération", **il est proposé que celle-ci puisse s'appliquer dès le 1er Janvier 1999 aux agglomérations qui seront volontaires.** Cela suppose l'adoption au cours de l'année 1998 du dispositif législatif approprié et la mise en oeuvre d'une négociation entre ces agglomérations et l'Etat au cours du second semestre 1998. Dans la mesure où l'implication des régions apparaît essentielle, cela supposera

l'association de ces collectivités à la définition des contrats d'agglomération au cours de la même année 1998, par anticipation, en ce domaine précis, sur les futurs contrats de plan Etat-Région.

Mais il est également proposé qu'en tout état de cause le nouveau système des contrats d'agglomération soit généralisé à l'ensemble des agglomérations concernées, par substitution aux contrats de ville, à compter du 1er janvier 2000.

La généralisation de ces contrats irait de pair avec la mise en oeuvre des futurs contrats de plan Etat-Région au sein desquels s'inscrirait une enveloppe globale de crédits affectés à la politique de la ville, qui serait très significativement réévaluée tant pour ce qui est de l'Etat que pour ce qui est de la Région. Il en irait de même dans la contractualisation avec les départements, dans la mesure où celle-ci est complémentaire des contrats de plan Etat-Région.

30 -

Signés pour dix ans, les futurs contrats d'agglomération intégreront l'ensemble des dispositifs en cours sur différentes parties du territoire de l'agglomération.

Ils prévoient le maintien minimal des moyens financiers affectés aux différents périmètres concernés par la politique de la ville, y compris dans le cas de la suppression de tout ou partie de ces périmètres. Dans ce dernier cas, les crédits correspondants seront alors automatiquement affectés à l'agglomération.

Ils fixeront les grands objectifs pour une décennie en matière de développement urbain et notamment les actions lourdes de rénovation (réfection) urbaine concernant au-delà des seuls "quartiers difficiles" des aires urbaines plus vastes.

Ils intégreront les objectifs prioritaires en matière de requalification urbaine (concernant, notamment, les entrées de villes).

Ils intégreront les orientations fortes en matière d'aménagement urbain, d'environnement et de transport public urbains incluses dans les schémas directeurs, dans les plans de déplacements urbains et dans les chartes de l'environnement.

Ils intégreront les orientations des programmes locaux de l'habitat.

Ils intégreront les objectifs et moyens d'amélioration des services publics de gestion urbaine, de l'emploi, de santé, de sûreté, d'éducation, d'action sociale, de communication, de culture, de sport.

Ils prévoient des dispositions relatives au fonctionnement **fondées sur la co-responsabilité des signataires quant aux orientations et sur la séparation des tâches quant à l'exécution.**

Ils prévoient la participation des communes par voie conventionnelle aux parties du dispositif les concernant.

Ils prévoient la possibilité de confier telle ou telle partie du programme de développement urbain à des structures d'économie mixte, telles que définies ci-dessous.

Ils prévoient des clauses d'évaluation et de révision à échéances régulières.

Co-signés par l'Etat et l'autorité d'agglomération, ces contrats devront également associer selon des modalités à définir les instances qui seront appelées à participer à leur financement (et qui, donc, pourront aussi être associées à leur élaboration) : région, département, organismes HLM, Caisse des Dépôts et Consignations, Fonds d'Action Sociale, Caisses d'Allocations Familiales, etc.

31 -

Les stratégies visant à mettre en oeuvre la "multi-modalité" en matière de déplacements urbains s'inscrivent dans la thématique, plus large, de l'environnement urbain, du développement durable et des "Agendas 21 locaux".

La lutte contre les nuisances de toute sorte - bruit, pollution de l'air, de l'eau, etc - est une dimension essentielle des nouvelles politiques urbaines.

Ces actions sont créatrices d'emploi : les nouvelles dispositions relatives au traitement des déchets ou des eaux usées conduisent à de nombreux investissements utiles.

L'ensemble des actions menées pour améliorer l'environnement urbain, et donc la qualité de la vie, doivent évidemment être liées les unes aux autres.

Elles constituent la même stratégie.

C'est pourquoi nous préconisons **l'extension à l'ensemble des agglomérations urbaines de la procédure des chartes pour l'environnement**. Contrairement à ce qu'on constate aujourd'hui, ces chartes devraient être nécessairement élaborées au niveau de l'agglomération, et non au niveau communal.

La pollution ne connaît pas les limites des communes. En ce domaine encore, on constate que toute politique cohérente doit être définie au niveau de l'agglomération.

Comme les stratégies efficaces en matière d'environnement demandent du temps, il serait pertinent d'harmoniser la période couverte pour les chartes de l'environnement avec celle prévue pour les contrats d'agglomération.

On peut même aller au-delà et considérer que quatre documents sont étroitement liés les uns aux autres : les contrats d'agglomération, les chartes pour l'environnement, les schémas directeurs et les plans de déplacement urbain.

Ces quatre documents ont trois points communs :

- 1. ils concernent l'agglomération ;**
- 2. ils s'inscrivent dans une durée relativement longue ;**

3. ils concernent à la fois l'aménagement de l'espace urbain et la qualité de la vie.

On voit l'intérêt qu'il y a à les harmoniser et à mener parallèlement leur mise en oeuvre. Il serait même pertinent de les élaborer conjointement.

Ensemble, ils définissent une **politique** pour l'agglomération.

La thématique de l'environnement nous conduit aussi à évoquer la place des "espaces verts" dans la ville. A cet égard, la réflexion des urbanistes et des paysagistes a beaucoup progressé au cours des dernières années.

On a souvent souligné à juste titre l'importance des "espaces verts de proximité". C'est particulièrement vrai pour les espaces sportifs : multiplier dans les "cités" et "quartiers sensibles" les sites, les équipements (et bien sûr les moyens en encadrement) permettant de faire du sport dans de bonnes conditions et à proximité de chez soi est certainement, pour les jeunes en particulier, essentiel.

Ajoutons cependant que l'objectif n'est pas d'encaster des îlots de verdure dans les secteurs urbains ou de multiplier les "espaces verts" confinés, mal définis, mal entretenus... et souvent bien vite dépourvus de verdure. Les espaces verts n'ont pas pour fonction de venir combler les "vides" des configurations urbaines. Le paysage ou le végétal ne sont pas des "décorations" qui viendraient s'ajouter à des structures urbaines pré-existantes. Plans urbains et paysagers vont de pair, doivent être conçus ensemble. C'est par de telles démarches intégrées qu'on créera un environnement urbain de qualité.

Il faut, en outre, redonner leur place aux parcs - incluant quand c'est possible, des espaces forestiers - au sein des aires urbaines. C'est souvent préférable à une multiplication d'espaces verts morcelés ou étriqués. Là encore, une telle perspective ne renvoie pas pour autant à la "ville étalée". Elle est compatible avec un urbanisme suffisamment dense. Elle en est même le corollaire. Elle s'inscrit dans une logique d'espaces qualifiés, qui s'opposent aux consommations non maîtrisées d'espace qui ont trop longtemps caractérisé le développement de nos agglomérations.

32 -

Dans nombre de pays européens, la politique de développement urbain donne lieu à une implication des entreprises aux côtés des représentants des pouvoirs publics, des collectivités locales et des associations d'habitants. En France, un tel dispositif est exceptionnel. Lorsqu'il s'agit de rénover (de refaire) un quartier, une aire urbaine, l'entreprise intervient au stade des appels d'offres, lorsqu'il s'agit d'exécuter le projet, mais non en amont.

Dans la mesure où l'enjeu est considérable et appelle une mobilisation nationale, la loi de programmation relative à la ville prévoira les modalités **permettant de constituer pour la conception et l'exécution des projets concernant la rénovation d'une aire urbaine des structures associant des pouvoirs publics, des collectivités locales, des entreprises, des associations, sous la forme de groupements d'Intérêt Public (G.I.P), de Sociétés d'Economie Mixte (S.E.M), ou d'autres dispositifs, mieux adaptés.**

Un tel partenariat, s'il est mis en oeuvre dans le cadre prévu par la loi et en application du contrat d'agglomération, peut constituer un gage d'efficacité et de cohérence.

33 -

Les services publics jouent un rôle essentiel dans la structuration de la vie sociale. Or, les territoires en grande difficulté sont, dans un certain nombre de cas, très insuffisamment desservis. On a beaucoup insisté, au cours des dernières années, sur la "discrimination positive". Il s'agissait de donner davantage de moyens aux secteurs qui connaissent le plus de difficultés. Mais les éléments rassemblés dans ce rapport montrent que dans nombre de cas, la **discrimination positive** n'existe pas. Des services publics de base ne sont pas ou pas assez présents. Et en réalité, les comparaisons révèlent des situations de sous-dotation et de moindre service qui s'assimilent trop souvent à une **discrimination négative**. Cette constatation nous autorise à **substituer à la revendication de "discrimination positive" celle plus simple et sans doute plus réaliste de rétablissement de l'égalité.**

L'Etat doit conduire une politique volontariste de rétablissement de l'égalité. La présence des services publics sur le territoire doit être cohérente et équitable. Il ne s'agit pas d'imposer une grille

d'analyse simpliste qui serait purement quantitative ; d'autres critères peuvent en effet déterminer de manière pertinente la répartition des moyens. Mais il faut **assurer à l'ensemble des habitants et des quartiers les services publics auxquels ils ont droit** : notamment éducation, police, justice, poste, transports en commun, équipement et entretien d'espaces publics. Il est clair que par rapport aux taux observés pour l'ensemble de la population française, il y a moins de policiers ou de gendarmes par habitant dans les banlieues et les quartiers périphériques que dans l'ensemble de la population. Mais cela vaut aussi pour les magistrats, les enseignants, les travailleurs sociaux, les postiers, etc. Ainsi, la carte judiciaire est aujourd'hui profondément inadaptée aux réalités de la France urbaine.

Il importe de **prendre en compte la dimension quantitative et financière pour mettre en oeuvre les rééquilibrages indispensables**. La démarche récemment initiée par le ministère de l'Intérieur dans la répartition des adjoints locaux de sécurité, opérée en fonction du ratio effectifs de police par habitant, du taux de criminalité et du taux de violences urbaines, s'inscrit à cet égard en précurseur. La généralisation d'une telle action se heurtera à des obstacles multiples, la difficulté étant plus grande pour redéployer des moyens existants que pour répartir des moyens nouveaux. Mais l'élimination de déséquilibres qui rendent largement vaines les actions de soutien ou de réparation entreprises par ailleurs, et que les collectivités locales n'ont pas les moyens de compenser, exige d'affronter ces difficultés. Ce qui est en jeu, c'est le rétablissement de l'égalité républicaine des citoyens devant le service public.

Il est proposé que la loi de programmation dont il a été question ci-dessus fixe les étapes du "ré-équilibrage" qu'impose le principe de l'égalité républicaine, sur une période de cinq ans.

Une commission mixte composée paritairement de représentants de l'Etat et d'élus suivra, année après année, la mise en oeuvre de ce programme.

Une telle politique est d'autant plus urgente que, dans certains cas, la continuité du service public est bafouée. Or, accepter que le service public soit défaillant en un seul endroit, c'est mettre en cause la notion même de service public.

Parallèlement aux ré-équilibrages structurels, la politique du service public dans les quartiers en difficulté peut être l'occasion d'expérimenter de nouvelles formes de réseaux de services, appuyés sur la mise en commun de locaux, de guichets, voire de personnels, et susceptibles en cas de succès d'être généralisés à d'autres parties du territoire. Pour faire face aux impératifs budgétaires, mais aussi pour moderniser l'action publique, les services publics doivent savoir travailler ensemble.

34 -

L'objectif de mixité de l'habitat, souvent proclamé, est rarement atteint. Les constatations qui ont été faites montrent qu'au cours des dix dernières années la ségrégation a davantage progressé que la mixité.

C'est pourquoi, il convient de rendre à la Loi d'Orientation sur la Ville toute sa force, en revenant sur les amendements qui, en réduisant les sanctions qui s'appliquent aux communes qui refusent d'accueillir les logements sociaux, en avaient limité la portée. Mais il faut aller plus loin.

Si les évolutions spontanées du "marché" du logement ne vont pas dans le sens de la mixité, les stratégies mises en oeuvre par les différents opérateurs sont, à cet égard, très divergentes.

Le fait de concentrer des familles qui "vont mal" sur les mêmes organismes de logement social, sur les mêmes sites, dans les mêmes quartiers ou les mêmes communes ne fait qu'accroître les difficultés.

L'enjeu, c'est notre capacité collective à "vivre ensemble".

La dimension de l'agglomération apparaît, là encore, pertinente. L'agglomération est, en effet, l'espace au sein duquel on peut rechercher de meilleurs équilibres. C'est pourquoi, **une part significative des responsabilités en matière de logement doit être dévolue à l'agglomération.** Cela est cohérent avec la généralisation des Programmes Locaux de l'Habitat (PLH).

Encore faut-il que la législation ne soit pas dévoyée. Ainsi en est-il lorsqu'un certain nombre de communes sont amenées à faire un PLH recouvrant leur seul territoire pour échapper aux rigueurs de la loi, ou que d'autres sont contraintes à le faire, aucune autre commune n'acceptant d'élaborer un PLH avec elles.

C'est pourquoi il est préconisé une modification législative visant à rendre les PLH nécessairement intercommunaux.

Pour que ces Programmes soient efficaces **il faut en outre** que les agglomérations puissent disposer d'un opérateur foncier. C'est pourquoi, il apparaît nécessaire de développer les Etablissements Publics Fonciers prévus dans la loi ou toute autre structure adéquate.

En matière d'attribution des logements, il est clair qu'on ne peut résoudre les difficultés en ne raisonnant qu'à l'intérieur des secteurs urbains qui connaissent aujourd'hui des difficultés. La **politique de la ville** trouve ici tout son sens.

A cet égard, les préfets doivent tirer pleinement parti des prérogatives qui sont d'ores et déjà les leurs sur l'ensemble du département en matière de "réservation" de logements.

Au droit de "réservation" qui est aujourd'hui celui des mairies devrait également s'ajouter, pour une partie des logements, celui des agglomérations, ce qui suppose que les implications respectives de l'agglomération et des communes dans le domaine du logement soient redéfinies. Il ne paraît ni possible ni souhaitable de faire "basculer" l'ensemble des interventions en matière de logement de la commune à l'agglomération. Mais il faut parvenir à un équilibre entre les deux niveaux, car l'objectif majeur de la mixité est conditionné par l'implication de l'agglomération.

En définitive, pour parvenir à une plus grande mixité sociale, à un peuplement plus équilibré, il faut plus de cohérence, plus de solidarité, entre les différents opérateurs et **des capacités d'arbitrage effectives au niveau de l'Etat, de l'agglomération ou de la commune.** L'addition des stratégies propres de chaque opérateur ou de chaque collectivité ne peut suffire à lutter contre la ségrégation.

Pour infléchir et inverser les tendances lourdes à la ségrégation, organismes de logement social et collectivités doivent s'engager de concert dans la recomposition du tissu urbain. Cela passe par des opérations construction-démolition mises en oeuvre (pour ce qui est de la construction) sur des aires urbaines vastes, par des rénovations profondes, par l'"essaimage" de constructions ou réhabilitations, par de multiples petits programmes s'inscrivant dans l'environnement urbain existant.

Aux excès de l'urbanisme vertical des années soixante et de l'étalement pavillonnaire, il faut répondre aujourd'hui en recomposant de **l'urbanité**.

Il est également essentiel que les communes et les organismes HLM mettent en oeuvre un processus de partage et de requalification des "espaces publics". L'objectif est de dessiner des rues, des places précisément délimitées, des jardins, mais aussi dans certains cas, des espaces privés appropriables, sur des aires qui sont trop souvent aujourd'hui mal définies et laissées à l'abandon.

35 -

La question de l'habitat est souvent appréhendée comme si les quartiers relevant de la politique de la ville n'étaient constitués que d'ensembles HLM, alors que de nombreuses co-propriétés y jouent un rôle de parc social de fait. Le libre jeu du marché conduit à l'accession à la propriété des familles toujours plus fragiles et permet aussi à des pratiques de "marchands de sommeil" de se développer. De nombreux ensembles privés sont ainsi entraînés dans une "spirale de la dégradation" qui les conduit très vite à la rupture de trésorerie et à l'endettement, ce qui entraîne trop souvent l'interruption de la fourniture de services de base (eau, électricité, chauffage) ou du fonctionnement des ascenseurs.

La diversité des statuts (co-propriétaires occupants, co-propriétaires bailleurs, multi-bailleurs, locataires...), la non implication de certains co-propriétaires, notamment bailleurs, et l'absence d'un opérateur unique rendent les phénomènes de dégradation dans ces ensembles plus rapides et moins facilement maîtrisables, et donc au final bien plus inquiétants que dans les ensembles HLM.

Certains quartiers ne pourront pas sortir de leurs difficultés en fonctionnant ainsi à deux vitesses, les immeubles HLM pouvant être réhabilités et faisant l'objet de politiques de maîtrise du peuplement alors que ces processus de requalification ne s'appliquent pas aux immeubles en co-propriété. **La nécessité d'un processus cohérent sur l'ensemble d'un quartier justifie l'intervention publique sur ces co-propriétés, sans laquelle l'évolution de ces ensembles privés restera totalement immaîtrisée, avec des effets inévitables de propagation sur l'ensemble du quartier.**

Afin d'améliorer la gestion de ces co-propriétés dégradées, il faut pouvoir disposer de prêts ou de subventions permettant, d'une part, une aide au fonctionnement courant jusqu'à ce qu'il soit mis un terme au processus de dégradation, d'autre part des aides adaptées à la réalisation de travaux d'investissements permettant de réduire les charges. La pratique du tiers payant pour que la part forfaitaire des aides au logement (ALF, ALS ou APL) destinée à couvrir les charges collectives vienne alimenter en priorité le compte du syndicat de co-propriété permettrait également d'en améliorer la solvabilité.

La maîtrise des mutations exige quant à elle que l'engagement de crédits publics importants permette l'acquisition de logements, et que ce portage foncier soit réalisé par un établissement public ou un organisme parapublic. En effet, de nombreuses communes sont dans l'incapacité financière d'assurer ce portage.

Dans certains cas, il peut être nécessaire d'exproprier. Une équipe de maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale devra alors être chargée de traiter les situations individuelles des ménages concernés.

Enfin, il paraît essentiel d'améliorer les procédures judiciaires actuelles. D'une part, il faut créer un statut d'administrateur de co-propriété pour gérer les ensembles en difficulté, de tels administrateurs devant être spécialisés dans ce domaine et rémunérés sur des fonds publics plutôt que par des co-propriétaires insolvables. D'autre part, il faut envisager la mise en place d'un juge civil unique pour traiter des multiples instances enchevêtrées entre créanciers, syndicat et co-propriétaires, de façon à éviter des jugements en référé incohérents ou des annulés en appel.

Afin de donner un cadre cohérent à l'intervention publique, **on pourrait envisager, par analogie avec les dispositifs d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), d'instaurer un dispositif d'opérations programmées de redressement des copropriétés (OPRC)**: le déclenchement d'une telle procédure résulterait d'une décision conjointe du TGI et du préfet, sur proposition de l'un ou de l'autre, ce qui permettrait d'harmoniser les actions de redressement et les procédures judiciaires. Le processus serait dès lors engagé en recourant à :

- ◆ la désignation d'un administrateur judiciaire spécialisé, dont les honoraires seraient réglés par l'Etat en deux étapes (élaboration du projet de plan de redressement, mise en oeuvre après validation) ;

- ◆ la mise à disposition de prêts ou de subventions spécifiques ;

- ◆ l'intervention d'un fonds d'investissement public pour assurer le portage foncier nécessaire, qui pourrait être couplé avec la mobilisation d'investisseurs privés.

La mise en place d'une procédure d'OPCR exigerait d'adapter en conséquence la loi du 21 juillet 1994 sur la diversité de l'habitat et la loi Pacte de Relance pour la Ville du 14 novembre 1996 sur différents points : statut d'administrateur de copropriété en difficulté, co-mandatement TGI-Préfet, ouverture des OPCR à des copropriétés non situées en ZUS ou pas encore placées en OPAH, intégration de l'OPAH dans l'OPCR, voire extension de l'éligibilité à la loi Malraux.

L'Etat doit se saisir de l'enjeu que constitue la réhabilitation des copropriétés en y orientant des flux financiers suffisants. Il faut s'inscrire en faux contre la conception qui dénie toute légitimité à des interventions publiques sur le parc privé.

36 -

Certaines opérations de restructuration urbaine nécessitent la mobilisation de moyens financiers importants, et il serait intéressant dans ce cadre de pouvoir mobiliser à la fois des crédits publics et des investissements privés. Ceci est particulièrement vrai des opérations exigeant le rachat de logements dans les copropriétés dégradées ou concernant la restructuration de centres commerciaux. Il serait plus

efficace en effet de faire intervenir des fonds privés dans ces ensembles plutôt que de chercher systématiquement à les faire "basculer" dans le patrimoine public.

La loi relative au Pacte de Relance pour la Ville du 14 novembre 1996 institue en zone franche urbaine un régime de faveur de type "Loi Malraux" au bénéfice des propriétaires bailleurs de logements qui effectuent des travaux. Mais aucun dispositif n'existe pour inciter des investisseurs privés à l'acquisition de logements ; or, les expériences conduites en matière de redressement des copropriétés dégradées montrent qu'il est indispensable de mobiliser des fonds d'intervention pour procéder au rachat d'une fraction des logements et aux travaux de réhabilitation correspondants. Les financements nécessaires sont pour l'instant apportés uniquement par les collectivités publiques.

S'agissant de l'immobilier d'entreprise ou commercial, les conditions d'un investissement immobilier locatif privé ne sont pas réunies non plus. Si des sociétés peuvent envisager, grâce aux incitations fiscales, une implantation en zone franche urbaine, elles sont en revanche très réticentes à prendre en charge par elles-mêmes l'acquisition et la transformation des locaux. Il est donc nécessaire, là aussi, de mettre en place les conditions d'un investissement privé pour ne pas être limité au portage par les collectivités publiques dans le cadre des systèmes existants (ateliers ou bureaux relais, EPARECA, portage par les communes...).

Il est donc proposé de réorienter les dispositifs fiscaux inscrits dans la loi PRV pour favoriser le secteur de l'immobilier de logements à usage locatif et celui de l'immobilier de commerces, voire d'activités, ce qui permettrait de mobiliser significativement les capacités d'investissement privé qui font aujourd'hui défaut dans les copropriétés dégradées et dans les centres commerciaux à restructurer.

L'avantage fiscal, pour être réellement incitatif, devrait être calculé sur le coût total "acquisition plus travaux". La mise en oeuvre d'un tel dispositif permettrait de mobiliser à grande échelle des fonds privés via des produits financiers adaptés et commercialisés par le réseau des intermédiaires financiers, en partenariat avec le secteur public dans le cadre d'opérations de restructuration urbaine.

S'agissant du secteur logement, le dispositif pourrait être couplé avec un contrat d'attribution passé à une société d'HLM ou une SEM locale, qui garantirait à l'investissement un rendement locatif minimum sur une certaine période. Les opérations de Marseille Habitat constituent un exemple réussi de ce type de montage.

Eu égard aux inconvénients signalés des dispositifs de zonage, ce type d'avantage devrait être consenti pour toute copropriété déclarée en redressement par le préfet et le TGI (selon les modalités définies au point précédent), indépendamment de sa localisation. De même, concernant les centres commerciaux, les critères d'éligibilité à l'avantage fiscal ne devraient-ils pas être territorialisés.

37-

Préoccupation quotidienne, l'insécurité est devenue dans beaucoup de quartiers et pour beaucoup de Français une réalité obsédante. Il n'y aura pas de politique de la ville crédible si l'on ne parvient pas à mieux garantir partout le droit à vivre en sécurité. Cela appelle une action coordonnée sur le terrain des élus, des personnels de la police, de la justice, des éducateurs de prévention et de l'ensemble des professionnels concernés. Les contrats locaux de sécurité, qui devront être généralisés dans toutes les communes relevant de la "politique de la ville", préciseront concrètement les modalités de cette coopération. Pour nécessaire qu'elle soit, cette coopération ne doit pas se traduire par une confusion des pouvoirs et des responsabilités. C'est chacune des administrations, institutions ou collectivités concernées qui doit se réorganiser pour être davantage présente sur le terrain, faute de quoi la coopération entre les unes et les autres resterait lointaine et abstraite.

La police doit voir ainsi ses effectifs et ses moyens adaptés aux réalités des espaces urbains.

Il en est de même pour la gendarmerie dans les secteurs où elle a compétence. La revendication d'égalité des citoyens par rapport au "service public" prend ici tout son sens. Le présent rapport rappelle combien les effectifs de police sont notoirement inférieurs dans les "quartiers sensibles" relevant de la politique de la ville à ce qu'ils ont sur l'ensemble du territoire, eu égard à la population concernée. La loi de programmation sur la ville devra, là encore, prévoir dans un délai de cinq ans maximum la mise en oeuvre de la nécessaire égalité.

Si l'affectation des postes doit pleinement prendre en compte l'insécurité urbaine, il doit en être de même pour les horaires de travail et de présence sur le terrain. Il est aberrant que, sur un nombre important de sites, la présence de policiers se réduise quand l'insécurité augmente, notamment en soirée.

L'ilotage doit être généralisé. Les polices municipales doivent y contribuer en complémentarité avec les polices nationales. Pour qu'une telle complémentarité soit effective et efficace, il est urgent d'inscrire dans la loi les compétences, les prérogatives et les conditions de recrutement et de formation des policiers municipaux.

Les efforts faits pour rendre la justice plus présente, visible et lisible sur le terrain sont également essentiels. Les politiques de plusieurs grands parquets, s'attachant à donner une réponse effective et rapide à toutes les infractions commises, plus encore quand les auteurs sont des mineurs, doivent être généralisées.

Cela passe par l'installation rapide - selon un échéancier qui pourra être inscrit dans la loi de programmation précitée - de Maisons de la Justice et du Droit dans l'ensemble des secteurs urbains concernés par la politique de la ville et par l'affectation de personnels en conséquence. Nous proposons qu'un effort exceptionnel soit fait très rapidement qui permette, avec le concours des communes concernées, de porter le nombre des Maisons de la Justice et du Droit à 200 en deux ans.

De telles structures inscrites dans les quartiers, proches de la population, permettront le traitement, dans de meilleures conditions, des délits et incivilités dus aux mineurs. Sans préjuger sur les conclusions du rapport confié à Jean-Pierre BALDUYCK et à Christine LAZERGES, il apparaît essentiel de multiplier les "réponses en temps réel", supposant la convocation rapide des jeunes et de leurs parents et se traduisant, selon les cas, par un rappel à la loi, une mesure éducative, une sanction, une sanction-réparation, etc.

Les Maisons de la Justice et du Droit ne doivent cependant pas constituer une sorte de "réseau parallèle" qui éviterait de poser la question de la réforme de la carte judiciaire. Cette dernière méconnaît très souvent la révolution urbaine. Alors que des villes petites et moyennes disposent de plusieurs tribunaux, il existe de nombreux cas de villes de banlieue ou de périphérie peuplées de 40.000 ou 50.000 habitants qui sont dépourvues de toute instance judiciaire. Là encore, il s'agit aujourd'hui d'inégalités injustifiables.

Situées au coeur des quartiers, au plus près du terrain, les Maisons de la Justice et du Droit doivent être, au contraire, articulées avec l'ensemble du dispositif judiciaire.

Par ailleurs, les sanctions-réparations ne peuvent être mises en oeuvre pour les mineurs que si des "sites d'accueil" existent. Il est, à cet égard, indispensable de multiplier les contrats avec les mairies, les associations et les entreprises, par lesquels ces dernières s'engageront à accueillir des jeunes qui accompliront des tâches appropriées dans le cadre de ces "sanctions-réparations".

A l'égard des mineurs et jeunes majeurs délinquants et grands toxicomanes, il faut, pendant et à l'issue de l'exécution d'une sanction pénale privative de liberté, proposer des soins médico-psychologiques. Ainsi, un effort de solidarité accrue en direction de cette population souvent marquée par la paupérisation impose d'augmenter sensiblement le nombre de places d'hébergement en post-cure dont disposent les soignants.

38 -

L'aggravation de la délinquance, son rajeunissement, l'accroissement du sentiment d'insécurité nécessitent une révision de l'ensemble des dispositifs et des moyens de la politique de prévention. Cette politique manque aujourd'hui de cohérence et de lisibilité. Elle manque aussi de moyens. Le nombre d'éducateurs spécialisés ou de personnels relevant de la Protection Judiciaire de la Jeunesse n'a, en effet, pas suivi l'évolution de la délinquance.

Pour favoriser la cohérence des actions menées en matière de prévention de la délinquance, de lutte contre l'insécurité et de politique de la ville, **il est proposé que la compétence de la prévention**

spécialisée revienne à l'Etat. Il appartiendra à celui-ci de déléguer cette compétence au niveau territorial pertinent suivant les réalités locales (commune, agglomération ou département), dans le cadre d'une territorialisation d'objectifs et de moyens.

Au plan national, la politique de la prévention sera mise en oeuvre en lien avec le ministre chargé de la ville. Elle s'inscrira dans le cadre des orientations définies par le Conseil de Sécurité Intérieure.

Les Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance (CCPD) seront rénovés. Co-pilotés par le Préfet, le président de l'agglomération ou le maire et le Procureur de la République, ils définiront des actions de prévention sur l'aire urbaine pertinente (l'agglomération ou la commune, selon le cas).

Leur fonctionnement donnera lieu, dans toute la mesure du possible, à une déconcentration au niveau de **"conseils de quartier de prévention de la délinquance"**. Il apparaît désormais indispensable que se retrouvent régulièrement **au plus près du terrain**, au sein d'une instance légère, les responsables oeuvrant dans le secteur géographique concerné au titre de la justice, de la police, de la prévention, de la politique de la ville ainsi que l' élu ou les élus plus particulièrement en charge du quartier.

Ainsi, un "cadrage" général serait effectué au niveau de l'agglomération (ou de la ville, en région Ile de France, notamment) mais **l'essentiel du travail de prévention serait piloté dans ces "conseils de quartier de prévention de la délinquance"**. Eux seuls pourront favoriser la nécessaire implication des habitants, de leurs associations et de leurs représentants dans la mise en oeuvre de la prévention de la délinquance, qu'il s'agisse de l'aide aux victimes, de la responsabilisation des parents, de l'action éducative ou de la lutte contre les incivilités.

Ce dispositif est cohérent avec la multiplication des "Maisons de la Justice et du Droit" évoquée précédemment.

39 -

Si la politique de la ville ne peut pas prendre en compte l'ensemble de la politique de l'emploi, l'acuité des problèmes rencontrés par la population des quartiers en difficulté lui confère une responsabilité en ce domaine, et l'agglomération constitue le niveau pertinent de l'articulation des politiques de l'emploi avec les réalités du tissu économique et social.

L'expérience et l'évaluation des impacts des dispositifs d'insertion amènent à proposer trois principes d'action :

- ◆ "désenclaver" l'insertion en l'articulant le plus directement possible au monde économique et en évitant l'enfermement des moins qualifiés dans la sphère du "social" ;

- ◆ éviter que les moins qualifiés soient exclus des créations d'emplois liées aux politiques économiques globales ;

- ◆ refuser les solutions spécifiques durables d'insertion professionnelle qui se traduiraient par l'assignation d'un public de chômeurs en difficulté à une forme particulière d'emploi (c'était le cas des "emplois de ville" réservés aux jeunes les moins qualifiés des zones géographiques dites "sensibles").

En pratique une telle politique pourrait se traduire par :

- ◆ **la généralisation des Plans Locaux d'Insertion par l'Economique (PLIE)** permettant de coordonner les actions d'insertion et de rapprocher les acteurs de l'insertion et les entreprises ;

- ◆ **la participation de groupements d'employeurs à des opérations d'insertion et de développement de l'entreprise**, à l'exemple des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) ;

◆ **l'utilisation prioritaire des contrats en entreprise** (du type des contrats de qualification) avec l'accompagnement qui est nécessaire compte tenu des difficultés d'adaptation auxquelles sont confrontées les personnes concernées ;

◆ **l'expérimentation, au niveau des agglomérations, d'actions portant solidairement sur l'insertion et la réorganisation du travail**, en relation, notamment, avec la réduction de la durée du travail.

40 -

S'agissant de l'emploi, d'autres préconisations plus directement liées aux dispositifs de la politique de la ville ou à l'urbanisme peuvent être faites :

◆ Le bilan que l'on peut faire aujourd'hui des zones de redynamisation urbaine et des zones franches est contrasté. Si les exonérations d'impôt engendrent des créations d'activités, il n'est pas sûr que ces implantations ne se fassent pas au détriment d'autres secteurs également en difficulté ou que l'effet d'aubaine ne prime pas sur la création effective d'emplois. Il paraît essentiel d'être plus attentif que ce n'est le cas aujourd'hui à ce que les avantages fiscaux ne soient pas utilisés pour licencier puis réembaucher fictivement, et à ce que les emplois créés dans le cadre de ces dispositifs soient prioritairement offerts aux demandeurs d'emploi des quartiers concernés. Ce dernier aspect suppose notamment une forte coopération entre les entreprises qui s'implantent dans ces quartiers et les structures chargées de l'insertion.

◆ Dans la mesure où des travaux souvent importants sont menés pour la rénovation ou la réfection de ces quartiers, il est souhaitable que les entreprises puissent proposer des clauses de "mieux-disant-social" prévoyant l'embauche de demandeurs d'emplois non qualifiés.

Mais pour surmonter les difficultés et les ambiguïtés qui existent à cet égard, il est nécessaire que de telles clauses fassent l'objet d'une définition législative plus rigoureuse.

◆ Il est de même important de vérifier que l'affectation des "emplois jeunes" prenne en compte les quartiers en difficulté. Il est clair qu'il faut **plus** de contrats jeunes là où le chômage est le plus élevé.

Il conviendra de procéder à cet effet à une évaluation de la "première vague" de contrats jeunes afin d'effectuer, le cas échéant, les corrections nécessaires.

◆ Beaucoup de quartiers en difficulté sont séparés des espaces voués aux activités économiques et commerciales. Il y a, là encore, juxtaposition. Dans bien des cas une plus grande **inter-pénétration** serait bénéfique. **Des politiques de rénovation ou de réfection des quartiers par l'économie sont souvent plus pertinentes que les actions de restructuration fondées seulement sur l'habitat.** Fondre la technopole, l'université, les espaces industriels et commerciaux et le quartier périphérique, comme cela s'est fait à l'étranger davantage qu'en France, n'est pas une utopie. C'est sans doute l'une des clés de la ville du futur.

◆ De même, il n'est ni souhaitable ni réaliste de vouloir trouver la réponse exclusive aux problèmes de l'emploi qui se posent, dans un quartier, au sein du quartier lui-même où elle serait confinée artificiellement aux limites du quartier. Les réponses sont évidemment à rechercher dans l'ensemble d'un bassin d'emploi, d'un espace économique voire au-delà.

Accroître les capacités effectives de la mobilité est à cet égard tout à fait essentiel.

41 -

L'école et le collège jouent un rôle essentiel dans la politique de la ville. Même si les constats sur les limites de la "discrimination positive" s'appliquent aussi - quoique dans une moindre mesure - aux Zones d'Education Prioritaire, il faut souligner le rôle positif joué par ce type de périmètre depuis 1982. Il apparaît toutefois nécessaire, dans ce domaine aussi, d'avoir une vision évolutive des choses.

Comme d'autres dispositifs, les ZEP illustrent en effet le "paradoxe du zonage". Mises en place pour permettre au secteur considéré de retrouver après une phase transitoire le "droit commun", elles sont devenues, sauf exception, une réalité permanente.

Nous mettrons l'accent sur deux points :

1) Dans les quartiers en difficulté plus qu'ailleurs, le rapport entre l'école, le collège et leur environnement est essentiel. La rupture entre les espaces que constituent l'école, le quartier, la famille est souvent préjudiciable. Cela ne signifie pas que toute la vie du quartier doit rentrer à l'école ou au collège, et à cet égard, les mesures prises pour lutter contre la violence à l'école ou au collège sont salutaires. Mais cela signifie qu'**il doit effectivement exister une "chaîne éducative" entre les enseignants et les personnels de l'école et du collège, les éducateurs, animateurs, travailleurs sociaux du quartier et les parents (même et surtout si ceux-ci éprouvent des difficultés)**. Nombre de comportements d'enfants ou d'adolescents (sur les conséquences ou les suites desquels on se focalise) trouvent leur origine dans la rupture ou l'absence de cette "chaîne éducative".

2) Il nous a souvent été indiqué que l'existence de ZEP avait pour effet de "radicaliser" la répartition des élèves entre les établissements, en fonction de leur origine sociale ou ethnique, des troubles qu'ils présentent ou même de leur niveau scolaire. C'est pour ces raisons que des élèves ne relevant pas du secteur géographique couvert par la ZEP y sont affectés, alors que d'autres, pour des motifs symétriques, sont dirigés vers des établissements "hors ZEP" bien qu'ils résident dans le périmètre géographique de la ZEP. On voit là que le concept de "carte scolaire" a volé en éclats et que dans ce domaine encore, la ségrégation progresse et la mixité régresse.

Les dispositifs récemment annoncés visant à "ouvrir les ZEP" sur l'extérieur, à raisonner en termes de stratégie plus globale, à éviter les phénomènes de relégation vont, évidemment, dans le bon sens.

Il n'est pas d'autre moyen, à terme, pour enrayer les mécanismes qui viennent d'être décrits que de recomposer la ville, de remodeler, de transformer les "quartiers difficiles", non pas "sur eux-mêmes", (sur la même aire géographique), mais dans le cadre d'un projet ambitieux au plan qualitatif, portant sur un espace plus vaste, en y affectant les moyens nécessaires. Tout se tient.

42-

L'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère est un des grands défis posés à la société et à la Nation française.

Dans son rapport de 1991, le Haut Conseil à l'Intégration affirmait : "l'intégration consiste à susciter la participation active à la société tout entière de l'ensemble des femmes et des hommes appelés à vivre durablement sur notre sol en acceptant sans arrière-pensée que subsistent des spécificités, notamment culturelles, mais en mettant l'accent sur les ressemblances et les convergences dans l'égalité des droits et des devoirs, afin d'assurer la cohésion de notre tissu social".

L'intégration est donc un processus historique, dynamique, reposant sur des démarches actives de la part de ceux qui s'intègrent comme de la part de la société qui intègre et s'appuyant sur des processus et des mécanismes sociaux, culturels et économiques multiples irréductibles à un parcours unique. Ce qui résulte historiquement et de manière permanente de l'intégration, c'est **la Nation française**, qui tire sa vitalité de son renouvellement et de sa transformation sociale.

Pour toutes ces raisons, une politique d'intégration doit se traduire dans des choix politiques clairs en matière d'éducation, d'action culturelle, de garantie républicaine de la faculté d'exercer son culte.

Elle doit aussi se traduire dans les choix qui sont faits en matière de politique de "peuplement" et d'attribution de logements.

Mais, au delà, une politique d'intégration réussie suppose que l'on dépasse la politique des quartiers pour aller **effectivement** vers une politique de la ville. Le fait que les quartiers où il y a le plus grand nombre de personnes étrangères ou d'origine étrangère sont **aussi** ceux où se concentrent beaucoup de difficultés de la vie n'est pas un hasard. C'est le fruit de politiques de relégation qui sont peu à peu entrées dans les faits même si elles n'ont pas été affichées. Au cours des vingt dernières années, la concentration sur les mêmes sites des populations étrangères ou d'origine étrangère s'est accrue. Il faut inverser le mouvement dans ce domaine comme dans les autres. Ce qui suppose, là encore, beaucoup de volonté et de moyens. **La mixité en matière de logements, en matière d'enseignement, la mixité sociale et l'intégration ne peuvent qu'aller de pair.**

Pour accomplir ce grand dessein de l'intégration, la politique de la ville peut et doit compter sur le concours du Fonds d'Action Sociale (FAS). Cet établissement public est depuis de longues années un

partenaire privilégié de la politique de la ville, notamment à travers les contrats de ville. Pour atteindre à une meilleure efficacité, les délais de financement des actions et associations par cet organisme doivent être réduits, notamment dans le cadre du dispositif financier présenté ci-dessus.

Il est important que le FAS soit associé à la définition et à la finalisation de la nouvelle politique contractuelle préconisée par le présent rapport.

43 -

La politique de la ville doit favoriser une approche globale et pluridimensionnelle des problèmes de santé en impliquant l'ensemble des intervenants socio-sanitaires locaux. Pour ce faire, un travail en réseau est aujourd'hui indispensable. Ce travail doit impliquer les services publics (hôpitaux, services de l'Etat et des conseils généraux, centre communal d'action sociale, services communaux d'hygiène et de santé) mais aussi les organismes de sécurité sociale (assurance maladie, CAF), les organismes mutualistes, les médecins libéraux et les associations (associations d'éducation pour la santé, associations de lutte contre la toxicomanie, l'alcoolisme ou le sida, etc).

Un tel réseau permettra d'assurer une meilleure articulation entre une politique de soins et une politique de prévention, y compris dans leur composante de santé mentale. Le partenariat apportera également une plus grande cohérence dans l'action et un repérage plus rapide des risques. Sur ce dernier point, il convient de noter le rôle important de l'école et du service de promotion de la santé de l'enfant d'âge scolaire, dont les relations avec les professionnels de santé implantés dans le quartier doivent être améliorées.

Au-delà des expériences, souvent intéressantes, des "maisons de santé", il importe donc de veiller à ce que la "chaîne sanitaire" fonctionne correctement. **Cela passe souvent par une unité de lieu, par la présence d'antennes des Caisses Primaires d'Assurance Maladie ou de structures municipales qui facilitent les choses.** Plus généralement, la réalité sanitaire de ces quartiers renvoie, au-delà des questions de localisation, au droit à la santé et aux conditions d'accès aux soins pour les personnes vivant dans la précarité.

Qu'il faille à un enfant en difficulté plus de six mois sur une liste d'attente pour accéder à un centre médico-psychologique n'est pas acceptable, quand par ailleurs il faut investir lourdement en temps de travailleurs sociaux pour un suivi qui risque de rester inefficace.

Le développement de ces réseaux socio-sanitaires suppose une réponse en termes de financement. La possibilité offerte par le législateur d'expérimenter des formes nouvelles de réseaux de soins (ou de prise en charge globale) avec des financements adaptés devrait être davantage exploitée dans les quartiers en difficulté.

Qu'il faille davantage de moyens en matière de **santé** dans les quartiers en difficulté relève de l'évidence. D'abord parce que les praticiens exerçant dans le cadre des professions libérales sont inégalement répartis sur le territoire en général et sur le territoire urbain en particulier. Ensuite parce qu'en matière de santé publique, des insuffisances relatives existent dans ce domaine comme dans les autres.

C'est pourquoi, une aide à l'installation des médecins libéraux dans les quartiers en difficultés devrait exister. Plutôt que les exonérations permises à travers les dispositifs de zonage, cette aide devrait sans doute s'effectuer par un soutien à l'investissement ou par le biais de la location d'un cabinet à un loyer modéré.

44 -

La ville est un fait culturel. Il y a de la culture - des cultures - dans la ville et il y a des cultures de la ville.

A la ville éclatée, faite d'entités juxtaposées, correspond une large diversité d'institutions et de pratiques culturelles.

Le schéma classique oppose des centres-ville riches d'institutions prestigieuses, anciennes ou modernes - théâtre, conservatoire, musée, médiathèque, etc. - à des périphéries ou des banlieues dotées, dans le meilleur des cas, d'antennes des institutions précitées ou de "centres d'animation".

Nous avons plaidé plus haut contre la désertification - y compris la désertification culturelle - des coeurs de ville qui sont aussi le centre des agglomérations.

Mais nous avons aussi plaidé pour la "ville multipolaire". Cela vaut, bien sûr, dans le domaine de la culture.

Il est nécessaire de doter tous les quartiers d'équipements de proximité favorisant les pratiques culturelles, la création et la diffusion au bénéfice de l'ensemble de la population. Beaucoup reste à faire car, en ce domaine comme en d'autres, la "discrimination positive" est le plus souvent inexistante, et **les équipements culturels (même de proximité) restent inégalement répartis en dépit de l'action de beaucoup de municipalités.**

Mais de même qu'il faut récuser l'"urbanisme du pauvre" ou "l'architecture du pauvre" pour les quartiers périphériques, on ne peut se résigner à ce que ces mêmes quartiers soient dotés d'une "culture de second niveau". Et il faut aussi se défier des conceptions trop territorialisées de ceux qui voudraient, pour la culture comme pour l'activité - et pour le sport ou les loisirs - confiner les habitants de leurs quartiers dans ces quartiers. La mobilité est, on l'a vu, l'une des caractéristiques de la ville contemporaine. Elle est facteur de liberté.

La ville multipolaire de demain sera donc celle où - même si le centre doit garder une certaine densité en la matière - **les institutions culturelles significatives seront implantées sur plusieurs pôles.** Mais c'est bien de pôle urbain qu'il s'agit - et non du parking auprès duquel on "délocalise" aujourd'hui telle ou telle activité de loisirs. Un pôle urbain est un ensemble structuré et diversifié. Les projets culturels comme les projets économiques ont toute leur place dans la ville qu'il faut refaire, remodeler, recoudre. Ils sont facteurs d'ambition urbaine et de modernité. La dynamique de l'agglomération est, à cet égard, essentielle, car beaucoup d'agglomérations sont naturellement "multipolaires".

Cela étant dit, il faut aussi dire combien une part essentielle de la culture contemporaine est le fruit de la "ville émergente" - ou plutôt de ceux qui y vivent, et notamment des jeunes. On a beaucoup créé, avec peu de moyens, dans les banlieues. C'est particulièrement vrai en matière de musique.

L'enjeu est de savoir si, en termes culturels, les pratiques seront juxtaposées, comme le sont les espaces, ou si, au contraire, la ville jouera son rôle de creuset.

A cet égard, la dimension culturelle du "développement urbain" est essentielle, dès lors que celui-ci concerne toute la ville et vise à ouvrir les quartiers, les espaces urbains, les uns sur les autres.

Dans cette perspective, le conventionnement pluri-annuel avec les associations est précieux, comme il est également important de prévoir que toute action de développement culturel financée par l'Etat intégrera obligatoirement des clauses favorisant l'accès ou la participation des habitants de tous les quartiers, et prioritairement de ceux qui sont les plus défavorisés, aux événements ou aux actions mis en oeuvre.

45 -

Les associations, acteurs essentiels de la politique de la ville, voient leur capacité d'initiative entravée par un système de financement complexe du fait du nombre de fonds existants et de la multiplicité des financeurs potentiels. Ce système se caractérise par des délais d'instruction des dossiers et de versement des subventions beaucoup trop longs. Enfin, les possibilités d'engagement pluriannuel des financeurs étant quasiment inexistantes, les associations s'épuisent à reformuler chaque année leurs demandes, sans pouvoir travailler sur le long terme.

Il faut parvenir à mutualiser les fonds des différents financeurs, à développer les possibilités d'engagement pluriannuel, à raccourcir les délais de paiement et à organiser des systèmes d'avance de trésorerie.

La création de l'établissement public évoqué précédemment répond à ces besoins. Cet organisme n'étant qu'une caisse, les crédits seraient engagés après décisions prises par un comité de pilotage réunissant les principaux financeurs. Les subventions pourraient alors être accordées en un seul

versement. En constituant un fonds de roulement, l'établissement public pourrait faire des avances de trésorerie aux porteurs de projet et réguler ainsi l'utilisation des crédits tout au long de l'année.

En rassemblant des financements épars et en assurant un lissage de trésorerie sur l'année, l'unification du circuit financier ainsi réalisée introduirait dans la gestion des financements publics la rapidité et la simplicité nécessaires. Elle assurerait aussi une lisibilité beaucoup plus grande de la politique de la ville, en permettant la confection de tableaux de bord physico-financiers qui font actuellement défaut, même pour les grands programmes.

Parallèlement à la mise en place de ce dispositif, il importe d'engager de façon claire et structurée une réflexion de base sur la répartition des financements et sur leur utilité sociale respective. Une démarche **qualitative** de sélection des associations et des projets à financer s'impose en effet pour deux raisons. D'une part, les réformes concernant les procédures de financement ne seront réellement efficaces que dans le cadre d'un partenariat fondé sur la confiance, qui ne peut naître dans une approche comptable ou "de guichet" vis-à-vis des associations financées, mais seulement par une reconnaissance objective de leur utilité. D'autre part, les enveloppes budgétaires sont, par définition, limitées. Une répartition aveugle ou soumise à divers aléas fonctionne nécessairement au détriment des projets socialement les plus utiles.

Il importe également de réfléchir à une différenciation des modes de financement en fonction de leur objet. Certaines associations sont chargées de fait, de façon durable sinon permanente, d'assurer un quasi service public. Le financement par projet couramment pratiqué les contraint inutilement à des démarches répétitives. L'analyse qualitative préconisée devrait conduire à reconnaître leur rôle et à leur permettre de bénéficier, en conséquence, de financements durables.

Enfin, la question de **l'ingénierie financière** doit retenir l'attention. Afin d'aider les associations à monter leurs projets et à en solliciter le financement, une telle ingénierie pourrait être fournie soit par les collectivités territoriales, soit par les entreprises, si elles étaient incitées fiscalement à constituer des structures ressources. Seraient utiles, notamment, les mesures suivantes :

- ◆ diffusion effective du dossier unique de financement, après vérification de sa pertinence et améliorations éventuelles ;
- ◆ mise en oeuvre d'un module de formation à la gestion proposé systématiquement à tout nouveau demandeur de subvention ;
- ◆ aide de l'Etat aux petites associations acceptant de faire tenir leur comptabilité par des centres agréés ;
- ◆ modulation des taux de subvention liée à ces mesures ;
- ◆ mise en place d'un suivi et d'un contrôle des associations subventionnées, différencié selon leur rôle (prestataire de quasi-service public ou non) et le mode de financement afférent.

46 -

La politique de la ville suppose des professionnels compétents, dont les prérogatives soient clairement définies. Les chefs de projet ne devront dépendre que d'une seule instance (commune, agglomération ou Etat), en fonction des accords qui auront été passés à ce sujet dans le cadre du contrat pluriannuel Etat-agglomération et des procédures de mise en oeuvre au niveau des quartiers qui en découleront et qui privilégieront une plus grande clarté et une plus grande lisibilité dans l'organisation des responsabilités. Le fait que le "contrat-cadre" engage clairement plusieurs partenaires n'implique pas en effet qu'au plan opérationnel chaque professionnel doive dépendre de plusieurs instances, ce qui est source de confusion et parfois de conflits. Les formations initiales et continues appropriées pour les responsables du Développement social urbain, les chefs de projet, et pour l'ensemble des personnels travaillant dans le cadre de la politique de la ville devront être développés.

Il n'apparaît pas souhaitable de doter ces personnels d'un statut unique. Il doit pouvoir s'agir de contractuels de droit privé (comme c'est souvent le cas) ou d'agents des collectivités locales ou de l'Etat, et l'on doit pouvoir faire appel à une grande diversité d'expériences et de compétences dans ce domaine qui requiert à la fois des spécialistes du social, de l'économie, de l'aménagement urbain, du logement, de l'animation etc, susceptibles d'être aussi des généralistes de la "politique de la ville". C'est dire aussi que les "parcours professionnels" seront forcément multiples.

Mais, pour souhaitable qu'elle soit, cette diversité et cette pluralité de statut et de parcours ne doit pas se traduire pour les personnels concernés par une précarité qu'il récusent à juste titre. C'est pourquoi, il est nécessaire que la nature des contrats et des conditions d'emploi de ces personnels donnent lieu à une concertation et à des accords avec leurs organisations représentatives. Cela est, d'ailleurs, d'autant plus justifié que le fait que les contrats relatifs à la politique de la ville seront désormais signés pour dix ans favorisera la pérennité des emplois et donc la stabilité des personnels.

Dans la mise en oeuvre de la politique de la ville, les agents de l'Etat et des collectivités locales jouent un rôle essentiel. Il sera, à cet égard, nécessaire que leurs formations initiales et continues intègrent la connaissance des politiques de la ville et du développement urbain.

Ajoutons que des métiers traditionnels prennent, dans le contexte créé par la crise urbaine, une nouvelle dimension qui appelle un surcroît de qualification. Ainsi, les "gardiens d'immeubles", s'ils continuent d'assurer leurs tâches matérielles et administratives, jouent un rôle d'"interface" entre l'organisme de logement social qui les salarie et les locataires ; ils assument des fonctions de médiation. Revaloriser et qualifier les fonctions de gardien d'immeuble et doter parallèlement les antennes des organismes de logement social dans les quartiers de personnels qualifiés, cela contribue très concrètement - souvent bien davantage que des mesures plus "voyantes" - à améliorer la qualité de la vie dans les quartiers et dans les "cités".

Il en va de même pour les responsables et animateurs des régies de quartier, et des autres structures qui favorisent l'emploi dans les quartiers ou "l'insertion par l'économie".

Toutes ces fonctions supposent aujourd'hui des formations spécifiques.

47 -

S'il revient au Comité Interministériel pour la Ville (CIV), présidé par le Premier Ministre ou par le ministre chargé de la ville et rassemblant les ministres compétents de définir les orientations gouvernementales stratégiques en matière de politique de la ville, deux instances doivent voir leurs

rôles redéfinis : il s'agit de la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) et du Conseil National des Villes (CNV).

Nous préconisons que la DIV rénovée et renforcée constitue la direction forte sur laquelle s'appuiera le ministère chargé de la ville. Cela nécessite le développement de ses capacités opérationnelles mais aussi le renforcement de ses moyens en matière de préparation de textes législatifs ou réglementaires, d'analyse, de documentation, d'évaluation et de suivi des politiques menées.

Cette évolution ne doit pas pour autant remettre en cause le caractère interministériel des missions de la DIV qui découlent de ce que les fonctions du ministre de la ville sont naturellement interministérielles. La DIV devra donc continuer de rassembler des compétences issues de plusieurs départements ministériels. Son directeur devra avoir autorité pour organiser les réunions interministérielles rassemblant les directeurs concernés par la politique de la ville. Au niveau déconcentré, un dispositif analogue devra être mis en place au sein des secrétariats généraux aux Affaires Régionales (SGAR).

48 -

Nous préconisons que le CNV soit clairement une instance permettant le dialogue, la confrontation et l'expression des différents acteurs de la politique de la ville, ce qui suppose un renouvellement et un élargissement de sa composition.

Il regroupera les représentants des élus, associations, organisations syndicales, instances socio-économiques, organismes oeuvrant dans le domaine du logement, professionnels de la politique de la ville ainsi que des personnalités qualifiées nommées au titre de leur compétence, de leur expérience ou des études et recherches qu'elles mènent dans les domaines de la politique de la ville et du développement urbain.

Le CNV aura aussi une fonction de conseil auprès du Gouvernement : il sera obligatoirement consulté sur tous les projets de textes relatifs à la politique de la ville. Il doit disposer de capacités

d'expertise qui lui soient propres et lui permettent d'évaluer les effets des politiques menées et de construire des propositions.

49 -

La recherche sur la ville est un enjeu important. Elle permet en effet d'analyser, de mesurer, d'expliquer des phénomènes complexes et qui jouent un rôle central dans nos sociétés. Elle permet la nécessaire distance par rapport à l'événement en un moment où l'"actualité urbaine brute" occupe constamment les médias, entraînant nombre d'effets, de réactions et de positionnements immédiats.

Cette recherche est aujourd'hui dispersée entre plusieurs organismes de recherche et universités.

Conformément au vœu d'un certain nombre de chercheurs de ce domaine, il est préconisé de créer une "Maison de la recherche sur la ville". Celle-ci n'aurait pas vocation à rassembler institutionnellement tous les groupes et tous les laboratoires de recherche travaillant sur les phénomènes urbains, ce qui serait d'ailleurs irréaliste. Mais s'appuyant sur un "noyau" significatif de chercheurs, elle aurait vocation à fédérer les recherches et à développer les liens nécessaires entre les chercheurs et les praticiens des politiques urbaines autour de projets transversaux.

Intégrant une base documentaire, elle constituerait un centre de ressources sur l'ensemble des phénomènes urbains.

50 -

On a vu que toute politique d'allocation de moyens à des territoires repérés comme particulièrement en difficulté exigeait une connaissance de ces territoires qui permette à la fois de les appréhender géographiquement et d'en mesurer à intervalles suffisamment rapprochés les caractéristiques économiques et sociales.

Actuellement, la géographie d'intervention de la politique de la ville est construite sur la base du recensement général de la population. Les sources permettant d'actualiser ces données au niveau infra-

communal sont relativement rares. Les statistiques à l'échelon du quartier, que nécessite la politique de la ville, font le plus souvent défaut.

Il paraît donc indispensable de généraliser au plan national un outil de connaissance statistique de la réalité infracommunale du type de celui qui a été constitué pour la région Centre à l'initiative de la Direction Régionale de l'INSEE et de la Préfecture de Région.

Cela suppose une association étroite entre la DIV et l'INSEE et le concours, notamment, de l'ANPE, de la CNAF, de l'UNFOHLM et du ministère de l'Education Nationale.

Par ailleurs, une réflexion sur les sources de la connaissance statistique utile à la conduite de la politique de la ville s'impose. Si l'INSEE s'est doté en 1991 d'une petite cellule "ville" rattachée au département des études régionales, aucune structure comparable, si réduite soit-elle, n'a été mise en place à la DIV. Un certain nombre de conventions DIV / INSEE ont en partie pallié cette lacune. Mais l'absence à la fois de service statistique et d'un budget correspondant à la DIV fragilise les liens entretenus avec l'INSEE et limite les possibilités d'investigation. Il importe de remédier à ce manque, par un renforcement des moyens de l'INSEE en la matière et par un conventionnement avec le ministère chargé de la ville.





BIBLIOGRAPHIE





BIBLIOGRAPHIE

I. RAPPORTS

(ordre chronologique)

- **Rapports généraux sur la ville**

"Ensemble, refaire la ville", Hubert DUBEDOUT, 1983

"Développement social des quartiers, bilan et perspectives des contrats de plan", François LEVY, 1988

"Rapport sur la mise en oeuvre de la politique de la ville", Claude SARDAIS, Inspection générale des Finances, septembre 1990

"Banlieues en difficultés - La relégation", Jean-Marie DELARUE, 1991

Cour des Comptes, troisième Chambre, *"La politique de la ville"*, exercice 1992

"Rapport d'information sur la politique de la ville, fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan", Gérard LARCHER, Sénat, 1992

"Le développement social urbain : constitution d'une politique" Jacques DONZELOT et Philippe ESTEBE, comité d'évaluation de la politique de la ville, 1992

"Mission d'analyse stratégique et de prospective sur le devenir des quartiers - Les attentes vis-à-vis de l'Etat", Claudine BANSEPT, DIV, février 1992

"Villes, démocratie, solidarité - le pari d'une politique", rapport présenté par François GEINDRE, Commissariat général du Plan, novembre 1992

"Evaluer les politiques de la ville", Jean-Michel BELORGEY, Comité d'évaluation de la politique de la ville, mai 1993

"Premier essai de synthèse des travaux territoriaux", L. BRAMS et J.P. PIECHAUD, Comité d'évaluation de la politique de la ville, 1993

"Des idées plein la ville", Gilles de ROBIEN, livre blanc, 1993

"La France en villes", Félix DAMETTE, DATAR, La Documentation française, 1994

Rapport au Premier ministre, Françoise de VEYRINAS, DIV, Ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville, décembre 1994

"La mise en oeuvre par l'Etat des moyens consacrés à la politique de la ville", in *"Rapport au Président de la République"*, Cour des Comptes, 1995

"Programme national d'intégration urbaine - rapport de présentation", Jean-Pierre DUPORT et Francis IDRAC, septembre 1995

"Politique de la ville : origines, moyens, méthodes et résultats - rapport intermédiaire", laboratoire de géographie urbaine, Ecole des hautes études en sciences sociales, Université de Paris X, recherche à l'initiative du Centre fédéral de la Fédération de l'Education nationale, septembre 1996

"Les Français et la politique de la ville", étude réalisée pour la Délégation interministérielle à la DIV, COFREMCA, janvier 1997

"Qui fait la ville aujourd'hui ? Intervention de la puissance publique dans les processus de production urbaine", Plan urbain, février 1997

"La question urbaine : orientations pour un débat", communication de la Commission européenne, mai 1997

Rapport du Conseil national des villes 1994-1997, quatrième trimestre 1997

- **Rapports thématiques**

"Les mouvements collectifs et la violence dans les villes", Conseil National des Villes, Pierre CARDO, 1991

"Entreprises et quartiers, l'insertion c'est notre affaire", M. PRADERIE, rapport au Ministre d'Etat, Ministre de la ville, 1991

"La participation des habitants à la ville", Conseil National des Villes, Jacques FLOCH, 1992

"Violences des jeunes dans les banlieues", Julien DRAY, rapport à l'Assemblée Nationale, 1992

"Valoriser les hommes et les femmes du service public dans le cadre de la politique de la ville", Bernard PECHEUR, Directeur général de l'Administration et de la Fonction publique, 1991

"Rapport de synthèse sur le rôle et les moyens consacrés par les directions départementales des affaires sanitaires et sociales à la politique de la ville", IGAS, avril 1992

"Prévention de la délinquance et territoires à l'heure du XIème Plan", DIV, Ministère des Affaires sociales, de la santé et de la ville, 1993

"Villes - Logements - Exclusions / Etude comparative sur les politiques du logement et de la ville dans les pays de la Communauté Européenne", Direction générale Emploi, relations industrielles et Affaires sociales de la Commission des Communautés Européennes, avril 1993

"Evaluation des contrats de ville", H. SIBILLE et D. RIGAUD, rapport final du groupe TEN, avril 1993

"Violences et missions éducatives - Réflexions et propositions", FEN UNSA, 1994

Rapport du Comité de réorganisation et de déconcentration du ministère de la Justice, travaux dirigés par Jean-François CARREZ, février 1994

"L'Etat en France - Servir une nation ouverte sur le monde", Jean PICQ, rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat, mai 1994

"L'offre de services publics dans les quartiers en difficulté - Elaboration d'une base de données", Fédération nationale des agences d'urbanisme, Ministère de la Fonction publique, juin 1994

"Les maisons de la justice et du droit", rapport au Garde des Sceaux, présenté par Gérard VIGNOBLE, Député du Nord, février 1995

"Ebauche du livre blanc sur le tour de France des banlieues", Fédération autonome des Syndicats de Police, été 1995

"La ville et EDF", Pierre GABE, Cahiers de prospective, septembre 1995

"Politiques de la ville - Recherches de terrain", Plan urbain, *"Les annales de la recherche urbaine"*, septembre-décembre 1995

"Rapport d'évaluation du programme 50 quartiers", Daniel BOURDON, Jean-Michel CLAUDE, Sonia FAYMAN, ACT consultants, septembre 1995

"La décentralisation en matière d'aide sociale", Cour des comptes, décembre 1995

"Sur le principe d'égalité", Conseil d'Etat, rapport public 1996, La Documentation française

"Action sociale, la décentralisation face à la crise", Observatoire national de l'action sociale décentralisée, 1996

"Tableaux de bord socio-démographiques des quartiers", INSEE/DIV 1996

"Rapport d'enquête sur l'implication des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle dans la politique de la ville", IGAS, mars 1996

"Urbanisation et citoyenneté dans les grandes agglomérations", rapport présenté au nom du Conseil économique et social par Laurence DOUVIN, mai 1996

"Villes nouvelles, centres nouveaux", mémoire des travaux du Groupe de réflexion sur la Centralité, Association française des villes nouvelles, juillet 1996

"Développer les cités - Rapport sur la formation des acteurs de la politique de la ville", Michel CANTAL-DUPART", DIV, septembre 1996

"Bilan de la coopération intercommunale", rapport des groupes d'études de la DATAR, octobre 1996

"Les jeunes et le monde associatif dans les quartiers en difficulté", Claude DEMASSIEUX, rapport au Premier ministre, octobre 1996

"Quel avenir pour le commerce dans les quartiers en difficulté ?", Emmanuel QUAINON, Institut du Commerce et de la Consommation, octobre 1996

"Cohésion sociale et territoires", Commissariat général du Plan, Rapport du groupe de réflexion présidé par Jean-Paul DELEVOYE, président de l'association des maires de France, Documentation française, 1997

"L'investissement public et les acteurs du développement interrégional", Groupe d'Etude et de Réflexion Interrégional (G.E.R.I.), sous la direction de Jacques VOISARD et Françoise LAVALLARD, Documentation française 1997

"Les villes européennes à la recherche de la durabilité - Un panorama des innovations urbaines dans l'Union européenne", Voula MEGA (direction de recherche), Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 1997

Carine TREGUER, *"Les politiques publiques favorisent-elles les quartiers pauvres ? Le cas de l'Education nationale"*, sous la direction de Laurent DAVEZIES, PIR-Villes/CNRS, 1997

"Pouvoirs locaux, vers une nouvelle réponse sociale", in *"Les cahiers de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée"*, 1997

"Etat des lieux des maisons de la justice et du droit créées antérieurement à 1996", Ministère de la Justice, Direction des Affaires Criminelles et des Grâces, 1997

"L'école des citoyens", Fondation d'Entreprise RATP pour la citoyenneté, janvier 1997

"Pôles urbains et périurbannisation", Thomas Le JEANNIC et Joëlle VIDALENC, INSEE, avril 1997

"Initiatives d'habitants - Le fonds en faveur des initiatives locales : une expérimentation dans dix quartiers populaires" Fondation de France, avril 1997

"Harmonisation des attributions - Enseignements pour une expérimentation", DIV, DHC, UNFOHLM, mai 1997

"Les sapeurs-pompiers et la prévention des 'violences urbaines'", rapport du groupe de travail chargé du recensement des mesures prises par les services d'incendie et de secours pour prévenir les agressions contre les sapeurs-pompiers, Ministère de l'Intérieur, mai 1997

"Un avenir pour la paternité ? Jalons pour une politique de la paternité", rapport présenté au Ministère de l'Emploi et de la Solidarité par Alain BRUEL, Président du Tribunal pour enfants de Paris, juin 1997

"La taxe professionnelle", quinzième rapport du Conseil des impôts, *"notes bleues de Bercy"* n°112, 1er au 15 juin 1997

"Territoires en coupe - Fondements et enjeux des réformes territoriales", C. LEFEVRE, D. LORRAIN, J.M. OFFNER, CNRS juillet 1997, rapport intermédiaire

"Politique de la ville : repères économiques", Chambres de commerce et d'industrie, troisième trimestre 1997

"Les charges de centralité de l'action culturelle des villes moyennes", Fédération des maires des villes moyennes, deuxième semestre 1997

Rapport à M. le ministre de l'Équipement, des transports et du logement, à Madame le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, et à Monsieur le secrétaire d'État au logement, établi par Gilbert SANTEL, septembre 1997

"Les déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire", Catherine MOISAN, Jacky SIMON, rapport conjoint de l'Inspection générale de l'Éducation nationale et de l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale, septembre 1997

"Colloque : des villes sûres pour des citoyens libres", Villepinte, Ministère de l'Intérieur, octobre 1997, pré-rapport

"Politiques nationales de régénération urbaine", Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, octobre 1997

"La ligue et le développement social urbain", Ligue française de l'Enseignement et de l'Education permanente, octobre 1997

"Un an de fonctionnement du dispositif Zone Franche Urbaine", association nationale des villes zones franches urbaines, novembre 1997

"L'Etat au coeur. Le mécanisme de la gouvernance" Pierre CALAME et André TALMANT, Desclée de Brower, novembre 1997

"Pour un développement durable et solidaire", Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, dossier de presse, décembre 1997

"Mission politique de la ville - Quels enseignements des pratiques de nos voisins européens ?", Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, décembre 1997

"Les Plans locaux d'Insertion Economique et les valeurs ajoutées qu'ils apportent à leurs territoires", Association EUROPLIE, janvier 1998

- **Rapports locaux**

"Tableau de bord de la vie sociale à la Goutte d'Or", Observatoire de la vie sociale, Salle Saint Bruno, Mairie de Paris, Préfecture de Paris, 1995-1996

"Politique régionale de la ville en Basse-Normandie", rapport d'évaluation 1996, ACADIE

"Haute-Normandie : politique de la ville, évaluation 1996", SGAR et Région Haute-Normandie

"Mobilisation des ressources locales en matière d'action sociale et familiale", Grigny, pôle Emploi Formation, juin 1996

"Evaluation de la politique de la ville dans le département de la Seine-Saint-Denis", ACT consultants, octobre 1996

"Document fondateur de la ville renouvelée sur la métropole lilloise" Rapport d'étude SCET - TEN-CREPAN, octobre 1996

"Atlas des villes sensibles à la précarité et aux difficultés d'insertion", Mission Ville de la préfecture de Seine-et-Marne, 1997

"Les dispositifs opérationnels des contrats de ville", Jean-Pierre ROGER, coordonnateur du contrat de ville de Bourges, président de l'association des professionnels du DSU en région Centre

"Participation des habitants aux projets urbains", Habitants, élus, techniciens d'Echirolles, Grande-Synthe et Marseille, document à débattre, FNAU, 1997

"SCOP-Ados Toulouse", association socio-éducative du Mirail, 1997

Rapport de la mission d'expertise de l'intervention régionale dans la politique de la ville et de développement social urbain, Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, TETRA, avril 1997

"La cité Bonnier - Evaluation des actions menées", Magalie SAPIN, Préfecture de Paris, mission ville, juillet 1997

"Les Zones franches urbaines en Ile-de-France, premières tendances - note intermédiaire", Institut d'Aménagement et d'urbanisme de la Région Ile-de-France, octobre 1997

"Plan départemental de prévention de la délinquance", Conseil départemental de Prévention de la Délinquance du Val-d'Oise, novembre 1997

"Pas de quartier pour l'exclusion : pour des villes ouvertes à tous", rapport au Président du Conseil Régional Rhône-Alpes, Sakina BAKHA, Présidente de la commission urbanisme et habitat, novembre 1997

"La politique régionale de la ville", Région Rhône-Alpes, rapport au Président du Conseil régional, Sakina BAKHA, Présidente de la Commission Urbanisme et habitat, novembre 1997

"Bilan 1997 des contrats de ville de Bourges et de Vierzon", Préfecture du Cher, novembre 1997

"Bilan 1994-1997 du contrat de ville de Châteauroux", Préfecture de l'Indre, novembre 1997

"Bilan 1994-1997 du contrat de ville de l'agglomération drouaise et du contrat de l'agglomération chartraine", Préfecture d'Eure-et-Loir, novembre 1997

"Conduite générale de l'action aux différentes étapes du contrat de ville", Préfecture d'Indre-et-Loire, novembre 1997

"Fonctionnement de la politique de la ville dans le département du Loir-et-Cher", Préfecture du Loir-et-Cher, novembre 1997

"Bilan des contrats de ville 1994-1997", Préfecture du Loiret, novembre 1997

Instance d'évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France, rapport au comité de suivi, décembre 1997

"Evaluation politique de la ville - Rhône-Alpes", SGAR et Région Rhône-Alpes, TEN Conseil, CERAT, décembre 1997

"Suivi des implantations en ZFU", Ville de Garge-les-Gonesse, service du développement économique, janvier 1998

"Les enjeux locaux de développement social urbain et les politiques publiques dans l'agglomération lyonnaise", UDESR du Rhône, commission Ville, janvier 1998

"La mission Emploi GPU de Marseille", Jacques SANFILIPPO, Directeur régional ANPE/PACA, janvier 1998

II. OUVRAGES

(ordre alphabétique par auteurs)

- **Ouvrages spécialisés sur la politique de la ville**

Claude CHALINE, *"Les politiques de la ville"*, Presses universitaires de France, Que-sais-je 1997

Elisabeth DUGUE, Philippe MOUTON, *"Le développement social urbain, des qualifications en émergence"*, étude réalisée par l'Observatoire de la fonction publique territoriale, Editions du CNFPT, 1997

Marcel MARETTE, *"Pour une politique intégrée du développement urbain"*, à paraître

Yann MAURY, *"Expérience ou système ? L'ambivalence de la Politique de la Ville (1981-1994)"*, Centre comparatif d'études des politiques publiques et des espaces locaux (CEPEL- CNRS), Montpellier, avril 1994

Yann MAURY, *"La négociation des contrats de ville - le cas du Languedoc-Roussillon"*, CNRS, *"Les annales de la recherche urbaine"* n° 68-69

Philippe MEJEAN, *"Les contrats de ville du XIème Plan - Contribution au bilan"*, septembre 1997

- **Ouvrages spécialisés sur la ville**

Jean-Louis ANDRE, *"Au coeur des villes"*, Editions Odile Jacob, mai 1994

C. BLANC-COQUAND, C. HEUDRON, R. LE GAD (coordination), *"A la recherche de la ville perdue"*, L'Harmattan, 1994

"La socialisation urbaine. Transitions sociales et transactions culturelles dans la cité périphérique", Gilles VERPRAET, L'harmattan, 1994

Paul BLANQUART, "Une histoire de la ville", Editions La découverte, collection Essais, 1997

Roberto CAMAGNI et Maria Cristina GIBELLI (direction de recherche), "*Développement urbain durable - Quatre métropoles européennes*", Editions de l'Aube, DATAR, 1997

Paul CHEMETOV, "*20 000 mots pour la ville*", Flammarion, 1996

Geneviève DUBOIS-TAINE, Yves CHALAS, "*La ville émergente*", Editions de l'Aube, 1997

Robert JOLY, "*Une ville à refaire*", Editions sociales, septembre 1996

Jean-Paul LACAZE, "*Le logement au péril du territoire*", Editions de l'Aube, 1996

"*Entreprendre la ville - Nouvelles temporalités - Nouveaux services*", Colloque de Cerisy, Alain OBADIA (coordination), Editions de l'Aube, 1997

Jean-Pierre ORFEUIL, "*Je suis l'automobile*", Editions de l'aube, 1994

Jean-Marie PETITCLERC, "*La banlieue de l'espoir*", Editions Don Bosco, 1995

Thierry PAQUOT (ouvrage collectif sous la direction de) "*Le monde des villes, panorama urbain de la planète*", Complexe, 1996

Bernard PREEL, "*Les deux songes de la ville*", Descartes et compagnie, 1995

"*En marge de la ville, au coeur de la société - Ces quartiers ont on parle*", collectif, Editions de l'Aube, 1997

- **Ouvrages thématiques autres**

"*Zones d'aménagement du territoire*", Patrick LABIA et Marie-Christine BERNARD-GELABERT, L.G.D.J. 1997

"*Le comportement électoral dans les quartiers de la politique de la ville aux élections législatives de 1997*", Henri REY, IDACTE (Ingénierie développement au service des collectivités territoriales en Europe), juillet 1997

III. ARTICLES

(ordre alphabétique par auteurs)

Marielle ABRIC, *"Les transports collectifs urbains dans et autour de la ville"*, Assemblée Nationale, décembre 1997

F. BEAUCIRE, Université de Paris X, communication au séminaire sur *"Les nouveaux enjeux de la péri-urbanisation"*, Commissariat général du Plan, novembre 1993

Paul BERNARD, *"La ville : de l'an 1000 à l'an 2000"*, revue administrative, septembre-octobre 1995

Marie-Christine BLANDIN, *"Ville, culture et démocratie"*, *"Urbanisme"*, décembre 1994

Jean-Bernard CHAMPION (INSEE), Marie-Françoise GOLDBERGER (DIV) et Maryse MARPSAT (INED), *"Les quartiers 'en convention'"*, *"Regards sur l'actualité"*, décembre 1993

Paul CHEMETOV, *"L'émergence d'une nouvelle posture"*, revue *"Urbanisme"*, janvier/février 1998

Philippe CHOFFEL et Marie-Françoise GOLDBERGER, INSEE première 1998, à paraître

Jean-Marie DELARUE, *"Le rôle des élus et des collectivités territoriales"*, *"Après-demain"*, 1993

Jean-Marie DELARUE, *"La politique de la ville"*, *"Regards sur l'actualité"*, décembre 1993

Christine DESMOULINS, *"Entrées de villes, la cote d'alerte"*, revue "D'A", avril 1994

Jean-Louis DESTANDAU, *"Vers une nouvelle politique de la ville ?"*, novembre 1997

Jacques DONZELOT, Philippe ESTEBE, *"Le développement social urbain est-il une politique ? Les leçons de l'évaluation"*, *"Regards sur l'actualité"*, décembre 1993

Jacques DONZELOT, Philippe ESTEBE, *"Réévaluer la politique de la ville"*, décembre 1997

Bruno FORTIER, *"Un urbanisme sans projet"*, revue *"Urbanisme"*, janvier/février 1998

Georges GONTCHAROFF, *"Quelques réflexions sur les instances participatives de quartier"*, revue *"Territoires"*, janvier-février 1997

Xavier GREFFE, Université de Paris I, *"Le Territoire, dimension oubliée des politiques d'emploi"*, revue *"Projets"*, n° 246/1996

Luc GWIAZDZINSKI, Sébastien LEDUC, *"Développement local : en milieu urbain aussi"*, *"Inter Régions"*, octobre 1997

Edith HEURDON, *"La RATP, partenaire de la politique de la ville et du développement territorial"*, 1997

Yves JEGOUZO, *"La décentralisation et la ville"*, AJDA 20 avril 1992

Joseph JUVIN (Agence d'urbanisme et de développement de la région nîmoise), *"Une loi Malraux pour la périphérie des villes"*, *"Urbanisme"*, janvier/février 1995

Daniel LABETOULLE, *"Urbanisme - Pour un droit plus efficace"*, *"Le Moniteur"*, avril 1992

Didier LAPEYRONNIE, *"Accepter le conflit"*, in *"La politique de la ville et la représentation des populations"*, *"Problèmes économiques"*, avril 1995

Jean-Pierre LEBRETON, recueil et commentaire de documents sur le thème : *"Administration territoriale : le système général"*, *"Droit administratif - documents d'études"*, n° 2.02 1997

Jean-Pierre LEBRETON, recueil et commentaire de documents sur le thème : *"Administration territoriale : les collectivités locales"*, *"Droit administratif - documents d'études"*, n° 2.03 1997

Edmond PRETECEILLE, *"Inégalités fiscales et divisions sociales en Ile-de-France"*, coordonné par Denise PUMAIN et Francis GODARD, in *"Données urbaines"*, Anthropos 1996

Eric RAOULT, *"Ville : la vision d'Eric RAOULT"*, *"Urbanisme"*, mars 1997

Charles RAUX, CNRS, *"Centralité, polynucléarité et étalement urbain"*, communication au séminaire sur *"Les nouveaux enjeux de la péri-urbanisation"*, Commissariat général du Plan, novembre 1993

François-Xavier ROUSSEL, *"Heurts et malheurs de la politique locale de l'habitat"*, revue *"Urbanisme"*, janvier-février 1998

Alain SARFATI, *"De la cité d'urgence à l'urgence dans la cité"*, revue *"D'A"*, mars 1996

Seydou TRAORE, *"Quelle politique pour la ville"*, *"La Gazette des communes"* février 1997

Seydou TRAORE, *"La ville et ses politiques à travers une nouvelle géographie urbaine prioritaire"*, revue de droit sanitaire et social, 2ème trimestre 1997

Pierre-Yves VERKINDT, *"Les exonérations de charges sociales : un outil pour la politique de la ville ?"*, revue de droit sanitaire et social, 3ème trimestre 1997





TABLE DES SIGLES





TABLE DES SIGLES



ALS	Allocation de Logement Social
ANAH	Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat
APL	Aide Personnalisée au Logement
CAPS	Contrat d'Action et de Prévention pour la Sécurité
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations
CCPD	Conseil Communal de Prévention de la Délinquance
CDPD	Comité Départemental de Prévention de la Délinquance
CEV	Contrat Emplois de Ville
CFL	Comité des Finances Locales
CIV	Comité Interministériel des Villes
CNAF	Caisse Nationale d'Allocations Familiales
CNV	Conseil National des Villes
CPER	Contrat de Plan Etat Région
DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DAS	Direction de l'Action Sociale
DDASS	Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
DDE	Direction Départementale de l'Équipement
DPM	Direction de la Population et des Migrations
DGD	Dotation Globale de Décentralisation
DGE	Dotation Globale d'Équipement
DGF	Dotation Globale de Fonctionnement
DIV	Délégation Interministérielle à la Ville
DOCUP	Document Unique de Programmation
DPSU	Dotation Particulière de Solidarité Urbaine
DSQ	Développement Social des Quartiers
DSU	Développement Social Urbain
DSU	Dotation de Solidarité Urbaine

DRAC	Direction Régionale des Affaires Culturelles
DDJS	Direction Départementale de la Jeunesse et des Sports
DRJS	Direction Régionale de la Jeunesse et des Sports
EPARECA	Etablissement Public de Requalification Commerciale
FARIF	Fonds d'Aménagement de la Région Ile-de-France
FAS	Fonds d'Action Sociale
FEDER	Fonds Européen de Développement Régional
FEOGA	Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole
FIV	Fonds Interministériel d'Intervention pour la politique des Villes
FONJEP	Fonds de Coopération de la Jeunesse et de l'Education Populaire
FSE	Fonds Social Européen
FSCRIF	Fonds de Solidarité des communes de la Région Ile-de-France
FSL	Fonds de Solidarité Logement
FSU	Fonds Social Urbain
GIE	Groupement d'Intérêt Economique
GIP	Groupement d'Intérêt Public
GPU	Grand Projet Urbain
IGAEN	Inspection Générale de l'Administration de l'Education Nationale
IGAS	Inspection Générale des Affaires Sociales
IGEN	Inspection Générale de l'Education Nationale
LFI	Loi de Finances Initiale
LOV	Loi d'Orientation sur la Ville
MOUS	Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale
OPAH	Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
OPE	Opération Prévention Eté
OVVV	Opérations Ville Vie Vacances
PACT Urbain	Programme d'Aménagement Concerté du Territoire
PAIO	Permanence d'Accueil, d'Information et d'Orientation
PALULOS	Prime à l'Amélioration des Logements à Usage Locatif et à Occupation Sociale
PDL	Plan Départemental pour le Logement des personnes Défavorisées
PDS	Programme Développement Solidarité
PDS	Plans Départementaux de Sécurité
PIC	Programme d'Initiative Communautaire
PJJ	Protection Judiciaire de la Jeunesse
PLA	Prêt Locatif Aidé
PLATS	Prêt Locatif Aidé Très Social
PLF	Projet de Loi de Finances
PLH	Programme Local de l'Habitat
PLI	Prêt Locatif Intermédiaire
PLIE	Plan Local pour l'Insertion par l'Economique
POPS	Protocole d'Occupation du Patrimoine Social
PPU	Prêt Projet Urbain
PST	Programmes Sociaux Thématiques
RHI	Résorption de l'Habitat Insalubre
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
SCIC	Société Centrale Immobilière de la Caisse des Dépôts

SEM	Société d'Economie Mixte
SGAR	Secrétariat Général aux Affaires Régionales
SIVOM	Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple
SIVU	Syndicat Intercommunal à Vocation Unique
TP	Taxe Professionnelle
VVV	Ville Vie Vacances
ZAC	Zone d'Aménagement Concerté
ZEP	Zone d'Education Prioritaire
ZFU	Zone Franche Urbaine
ZRU	Zone de Redynamisation Urbaine
ZUP	Zone à Urbaniser en Priorité
ZUS	Zone Urbaine Sensible

