

CONSEIL NATIONAL DES VILLES

Document d'orientation

Adopté par l'Assemblée Générale réunie le 10 juillet 2007

I/ Introduction et état des lieux

I.1 Introduction

La situation dans de nombreux quartiers sensibles est inquiétante pour la cohésion nationale et insupportable pour beaucoup d'habitants qui y vivent et qui se sentent rejetés aux marges de la communauté nationale. L'exclusion est génératrice de repli sur soi, de désespérance et d'exaspération qui peuvent déboucher, comme à l'automne 2005, sur des vagues de violence. Par leur expérience de tous les jours, les membres du Conseil National des Villes savent la richesse potentielle des populations de ces quartiers, leur créativité et leur volonté légitime de se faire une place dans notre société.

La politique de la Ville a vingt ans, et plus de trente si on prend en considération le lancement de la politique Habitat et Vie Sociale (HVS) en 1977. Les gouvernements successifs et les acteurs locaux en ont progressivement et pragmatiquement élaboré les principes et les modalités de mise en oeuvre. La nécessité et la volonté politique ont conduit ainsi à de profondes remises en cause des politiques publiques : coordination interministérielle des services de l'Etat au niveau central comme au niveau local, nouvelles relations entre l'Etat et les collectivités locales, participation des habitants, développement du partenariat public-privé... Si des résultats positifs sont incontestables, ils montrent aussi qu'on a plutôt contenu des situations dégradées qu'inversé les tendances lourdes. On peut ajouter que la réussite de leurs habitants (réussite scolaire, promotion professionnelle et résidentielle) qui est à porter au crédit de cette politique de la ville, se fait souvent au détriment de ces quartiers qu'ils quittent et qui restent le lieu d'accueil de ceux que le reste de la ville néglige ou exclut.

Ces territoires et leurs populations interrogent aussi des organisations administratives et des représentations politiques qui ne se sont suffisamment adaptées et ne sont plus guère en mesure de répondre aux enjeux nouveaux que ces populations et notre société doivent affronter.

Le Conseil National des Villes est convaincu que les problèmes qu'affrontent les populations des quartiers sensibles -fragmentation spatiale et sociale de nos villes, difficulté pour le système d'éducation et de formation à prendre en compte des publics en grande difficulté, difficulté d'intégrer des populations d'origines de plus en plus diverses, détérioration du sentiment d'appartenance à une communauté, risque d'invalidation de la règle et de la loi -, ne sont pas des difficultés spécifiques cantonnées à certains territoires périphériques mais qu'ils sont la manifestation de défis lancés à la société française tout entière. C'est pourquoi leur solution requiert du gouvernement d'abord, et de l'ensemble des acteurs locaux publics et privés, une mobilisation sans faille. Cette mobilisation politique est la condition de la réussite d'une politique de la ville coordonnée, innovatrice, capable d'inverser le cours des choses en donnant à tous l'envie d'un futur commun.

I.2 Etat des lieux des quartiers sensibles

D'une façon générale, ces quartiers sont marqués par une faiblesse et une disparité de la présence des services publics et une insuffisance de l'investissement privé.

L'Observatoire national des zones urbaines sensibles (Onzus) publie annuellement des statistiques qui permettent de suivre l'évolution de la situation des plus de 4,6 millions de personnes résidant dans les 751 ZUS, dans les cinq grands domaines que sont la réussite scolaire, l'emploi, l'habitat, la santé, la sécurité et la tranquillité publique.

Les écarts de situation entre ces quartiers et le reste du territoire persistent, voire même se creusent, d'une année sur l'autre.

L'école

En termes de performances scolaires, il existe de fortes disparités entre les jeunes scolarisés dans les établissements publics localisés en ZUS et les autres. Les taux de retard scolaire en classes de 6e et de 3e en 2004/2005 y sont près de deux fois supérieurs, et le taux de réussite au brevet des collèges y est nettement plus faible que dans les établissements publics situés hors ZUS (l'écart est de 13 points).

Ces inégalités ne sauraient faire oublier qu'il existe dans les ZUS des établissements dont les résultats sont comparables à ceux constatés hors ZUS.

L'emploi

Le taux de chômage dans les ZUS est plus de deux fois supérieur à celui observé dans les autres quartiers, et de deux points supérieur à ce qu'il était en 2003. Les jeunes en pâtissent particulièrement : en 2005, près de 42 % des jeunes actifs âgés de 15 à 24 ans résidant en ZUS étaient au chômage, contre environ 20 % dans les unités urbaines dans lesquelles se situent ces quartiers. Leur nom et leur lieu de résidence stigmatisent ces populations et augmentent leur probabilité d'être au chômage, même avec un diplôme qualifiant comme un bac professionnel ou technologique.

L'habitat

Avec le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) lancé en 2003, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) dispose de moyens sans précédents (440 millions d'euros pour 2004/2005 et 26 milliards d'euros programmés sur les 5 années à venir).

On constate cependant une difficulté à reconstituer l'offre locative des territoires concernés par ces opérations et à respecter le principe d'un logement reconstruit pour un logement démoli : en cumul sur 2004 et 2005, seules 53,5 opérations de reconstruction étaient engagées pour 100 démolitions. La forte tension du foncier dans certains sites, particulièrement en Ile-de-France, contribue, au même titre que l'absence de solidarité intercommunale ou de volonté politique d'appliquer l'article 55 de la loi SRU, à entraver l'application de cette règle. Cela peut contredire l'un des objectifs prioritaires de ces opérations, à savoir la réalisation de la mixité sociale et urbaine par la diversification de l'habitat.

Avec un revenu annuel moyen inférieur de 42 % à celui des ménages vivant dans les unités urbaines correspondantes, les ménages résidant dans les ZUS peuvent difficilement accéder à un autre type d'habitat que le logement social HLM qui y représente 61,3 % des logements. Les plus pauvres et les personnes aux revenus fluctuants doivent se retourner le plus souvent vers le parc privé dégradé, voire vers l'habitat indigne.

L'immigration

Les immigrés les plus défavorisés, et leurs descendants, sont concentrés dans les quartiers sensibles : les personnes de plus de 14 ans ayant au moins un parent né sur le continent africain, par exemple, sont trois fois plus nombreuses en ZUS (plus de 26 %) qu'en dehors (8 %). Pendant que la proportion des étrangers non européens de plus de 14 ans stagnait pour l'ensemble de la France (7 %), elle progressait dans les zones sensibles (de 18 % en 1990 à 21 % en 1999).

Les personnes originaires d'un pays du Maghreb ou d'Afrique subsaharienne forment près de la moitié de la population étrangère en ZUS, contre le quart sur l'ensemble du territoire, tandis que les étrangers d'origine européenne ont réduit leur part en ZUS dans le même temps, et y sont de deux à cinq fois moins présents que sur le territoire national.

Leur concentration et les discriminations vécues sont source de replis communautaires, et les ZUS comptent plus d'un quart de migrants se déclarant très attachés à leurs origines géographiques et doutant de leur capacité d'intégration au sein de la société française.

La santé

Le fait de vivre en ZUS a un impact spécifique sur la santé et entraîne des difficultés d'accès aux soins.

A cela vient s'ajouter un problème de démographie médicale : ces quartiers sont désertés par les professionnels libéraux de santé (notamment les spécialistes) qui préfèrent s'installer ailleurs, et souffrent donc d'une offre de soins insuffisante pour répondre à leurs besoins. En effet, seuls 6 % des médecins libéraux et des professions paramédicales des communes exercent dans les quartiers sensibles, alors que ces quartiers rassemblent 14 % de la population communale. Enfin, 62 % des étudiants en médecine et 64 % des jeunes médecins déclarent ne pas être prêts à exercer en « banlieue de grande ville dans une cité populaire ».

La sécurité

Le sentiment d'insécurité persiste au sein de ces quartiers. Ainsi en 2005, un tiers des habitants des ZUS (c'est-à-dire deux fois plus que les habitants des agglomérations auxquelles appartiennent les ZUS) déclaraient se sentir souvent, ou de temps en temps, en insécurité dans leur quartier. Ce sentiment renvoie en effet principalement aux problèmes de délinquance et aux incivilités qui touche 62,7 % des habitants des ZUS. Il augmente en même temps que la pauvreté, et que les violences aux personnes. La petite délinquance, tout comme la criminalité, est souvent le fait de proches, et les femmes en sont particulièrement les victimes.

Le lien fort entre la délinquance enregistrée et le sentiment d'insécurité rappelle que les délinquants (notamment les mineurs) sont souvent également victimes. Liée aux faits de délinquance, la question de la mauvaise image et réputation de leur quartier est une préoccupation importante des habitants des ZUS. Elle est accentuée par le développement dans ces quartiers d'une économie fondée sur des bases illégales (marché et travail au noir, délits économiques, activités criminelles, trafic d'armes et de stupéfiants).

I.3 Enseignements tirés par le CNV à partir de ce diagnostic

Le CNV souligne une fois de plus, à partir de ce diagnostic sur la persistance des inégalités territoriales, l'ampleur des processus de ségrégation sociale et urbaine à l'œuvre et l'importance du défi qui reste à relever par notre société toute entière, en dépit des moyens importants déjà mobilisés, tant au niveau national qu'au niveau local, par les acteurs de la politique de la ville.

Le CNV en tire deux conclusions pour l'action future :

1) Il est impératif de ne pas relâcher, dans les années qui viennent, les efforts engagés, il faut même les amplifier là où cela est nécessaire.

Cela implique :

- de consolider les acquis, et notamment de confirmer les grands principes qui président en France à la politique de la ville ;
- d'assurer la continuité dans les dynamiques déjà engagées, qu'il s'agisse des politiques de droit commun, de la rénovation urbaine, du soutien aux acteurs locaux et aux associations : il en va de la crédibilité de la politique de la ville.

2) Il est essentiel aux yeux du CNV, de s'interroger en permanence sur l'efficacité et l'impact de l'action publique, et d'apporter chaque fois que nécessaire les inflexions justifiées, en termes d'objectifs, de méthodes et de moyens.

De ce point de vue, le CNV insiste notamment sur la nécessité :

- d'articuler beaucoup plus fortement le volet urbain et le volet social et humain des projets ;
- plus généralement de renforcer la lutte contre la tendance à la fragmentation des politiques publiques au plan national et local ;
- de revisiter les conditions de mobilisation des politiques de droit commun, et notamment d'examiner comment renforcer l'efficacité de leur impact sur les territoires les plus en difficulté ;
- de systématiser au plan local les pratiques d'évaluation ;
- en matière de solidarité financière, de réduire encore les écarts excessifs de ressources entre les communes les plus pauvres et la moyenne des communes ;
- d'améliorer les dispositifs de gouvernance de la politique de la ville.

II/ Les acquis : la politique de la ville est indispensable pour faire face aux défis de l'exclusion, mais elle ne saurait se substituer aux politiques de droit commun

II.1 Les principes de la politique de la ville ont été progressivement établis. Ils sont confirmés par l'expérience.

L'action engagée depuis trente ans pour réinsérer durablement les quartiers les plus en difficulté dans la ville s'appuie sur des principes établis progressivement.

Une politique de la République, qui oeuvre pour l'Égalité des chances

Différentes lois (la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, la loi de cohésion sociale et la loi sur l'égalité des chances, la loi sur la lutte contre les discriminations, la loi SRU, la loi relative à la dotation de solidarité urbaine) ont consacré la volonté de mettre en oeuvre l'égalité des chances au bénéfice des personnes et des territoires qui souffrent le plus d'exclusion et de discrimination.

Une politique interministérielle

Il est apparu progressivement que l'on ne pourrait résoudre la question des quartiers par la seule intervention sur le bâti. Dans cet esprit et dès 1988, le Comité interministériel des villes (CIV) et la Délégation interministérielle à la ville (DIV) ont été mis en place afin de coordonner les actions des différents ministères (Équipement, Emploi, Intérieur, Justice, Education nationale, Jeunesse et sport, Santé) dans une dynamique de convergence d'objectifs et d'efforts en faveur des quartiers les plus en difficulté.

Une politique de moyens exceptionnels destinés à activer, à réorienter et intégrer les politiques et moyens sectoriels de droit commun

La politique de la ville n'a pas pour objet de se substituer aux moyens de droit commun qui doivent assurer l'égalité républicaine d'accès des populations aux services publics sur l'ensemble du territoire, mais d'activer, de coordonner et orienter leur redistribution au regard des difficultés dans les quartiers concernés. Elle favorise donc la mobilisation prioritaire des politiques sectorielles de droit commun, et la complète par des dispositifs spécifiques menés dans ces quartiers et financés sur des budgets dédiés.

Une politique territorialisée et ciblée vers les populations les plus fragiles

Progressivement, la politique de la ville a délimité des territoires concentrant les difficultés et nécessitant donc une intervention prioritaire. Elle cible ainsi son action sur les territoires qui en ont le plus besoin, mais aussi sur les populations qui y résident, par des actions de proximité en soutien à la réussite individuelle et à la vie sociale, à l'exercice de la citoyenneté et à la tranquillité publique, avec le souci de relier les quartiers à la ville.

Une politique globale et coordonnée

L'expérience a montré que l'obtention des résultats attendus était étroitement liée à une coordination réussie de tous les secteurs d'action publique et acteurs concernés (publics, privés et associatifs) par l'action en faveur des quartiers sensibles, et cela aussi bien à l'intérieur des différents niveaux (central, local, déconcentré, décentralisé) de décision et de mise en oeuvre des actions, qu'entre chacun d'entre eux.

Une politique partenariale et contractuelle

La coordination ne peut fonctionner que si elle fait l'objet d'engagements précis de la part de chaque partenaire sur des actions et leur évaluation, d'un contrôle de la mise en oeuvre des engagements et de sanction en cas de non respect. La contractualisation est devenue le mode opératoire indispensable pour associer les collectivités territoriales et les services de l'Etat autour du projet coordonné par le maire, qui s'appuie lui-même sur une « équipe projet » compétente.

Une politique participative

La politique de la ville s'adresse à des territoires qui vivent des processus de mutation au plan urbain comme en matière sociale : l'expérience a démontré que l'information à l'égard des habitants et du tissu associatif, leur consultation et leur participation active à la coproduction du projet conditionnent la réussite des opérations, génèrent le sentiment de citoyenneté, et permettent l'adaptation des services publics à la réalité des besoins locaux.

II.2 La politique de la Ville, menée depuis trente ans, a mobilisé des énergies, inventé des stratégies, construit des dispositifs et produit de l'efficacité

Le cadre de la politique de la Ville a suscité et permis le lancement de nombreuses initiatives innovantes et la conduite de politiques qui cherchent des réponses à des situations insupportables. Ces initiatives naissent des services de l'Etat, mais surtout des collectivités locales, et aussi d'individus, élus, responsables associatifs, entreprises, simples résidents qui mobilisent leur imagination et leur énergie.

1) En matière de requalification urbaine

Des dispositifs qui s'affinent progressivement

La question de l'amélioration des conditions de vie des habitants des quartiers en difficulté, s'agissant du logement, des services et équipements publics de proximité, et plus récemment des services marchands et des activités économiques potentiellement pourvoyeuses d'emploi, constitue le socle des dispositifs qui se sont succédés depuis le Développement social des quartiers (DSQ) jusqu'à la mise en place du PNRU dont l'ambition dépasse la simple réparation urbaine.

La prise de conscience des pouvoirs publics de la nécessité d'avoir des outils adaptés, réactifs, et spécialisés, pour traiter cette question et replacer les quartiers en difficulté dans une dynamique urbaine et sociale plus large, s'est traduite par la création de trois établissements publics nationaux dotés de moyens financiers : l'Etablissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca), l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), et localement de Groupements d'intérêt public (GIP) pour piloter les projets.

Des méthodes et une ingénierie qui ont permis de développer la culture de projet

Les projets de requalification urbaine, tout comme ceux de développement social urbain, ont, au fil des années et du fait de la multiplicité des partenaires impliqués, accéléré le développement de savoirs-faire et valorisé un certain nombre de pratiques dites de «management de projets» dont l'efficacité est reconnue :

- organisation de maîtrises d'ouvrage collectives rassemblant l'ensemble des partenaires;
- mise en place presque systématique de directions et d'équipes de projet plus ou moins structurées et pluridisciplinaires, composées de professionnels assurant l'interface entre la maîtrise d'ouvrage politique et les maîtrises d'ouvrage opérationnelles et traitant l'ensemble des facettes des projets en ayant recours à de l'ingénierie urbaine, sociale, technique, administrative, financière et opérationnelle correspondant aux besoins ;

- modifications sensibles des organisations administratives, en particulier au sein des collectivités locales, privilégiant la transversalité des thématiques, la conduite de projets, et développant des pratiques de concertation et d'association des habitants et des acteurs de proximité sous des formes diverses.

Des progrès dans les dispositifs d'implication des habitants dans les projets

Les expériences locales les plus avancées en matière de concertation ont montré que celle-ci pouvait favoriser la qualité et la pertinence des projets, et leur appropriation par les habitants, y compris dans les situations les plus complexes et les plus conflictuelles potentiellement. Encouragées par l'ANRU, elles mobilisent généralement les différents acteurs des projets, et invitent à généraliser ces pratiques à l'initiative des collectivités.

Une contractualisation par projet

Les dispositifs contractuels ont beaucoup évolué dans le temps. Ils ont souvent été affaiblis par le non-respect des engagements, en particulier par l'Etat. Le dispositif contractuel de l'ANRU qui repose sur des engagements fermes, mais révisables, de l'ensemble des partenaires dans le cadre d'une convention financière et sur la base d'un projet négocié, quelquefois âprement, constitue une avancée significative pour les collectivités porteuses de projets, en assurant que les conditions d'exécution du projet ne seront pas soumises à des revirements à l'instar des dispositifs précédents victimes des changements de politique.

Un élargissement des thèmes et des territoires

La réalité des situations et la crise croissante du logement ont obligé à une acception et une prise en compte plus larges de la thématique habitat : on ne dépasse la problématique du logement social, pour s'intéresser au logement privé dit « social de fait », composé d'habitat indigne ou insalubre, de copropriétés dégradées et concernant également les quartiers précarisés des centres villes. Ces préoccupations rejoignent les questions relatives à l'exécution de la loi sur le droit au logement opposable (DALO) et à l'application stricte de l'article 55 de la loi SRU, mais aussi l'intégration de questions très complexes : logement très social, différents types d'hébergement (d'urgence, temporaire, spécialisé...).

La notion de requalification urbaine a évolué vers un concept de renouvellement urbain intégrant largement ce qui relève de : la mixité sociale, l'éducation, la formation, le lien social, le développement économique et l'emploi, même si ces deux derniers items se réduisent à la seule mise en place des ZFU et des clauses d'insertion dans les marchés publics. Cette nouvelle terminologie reflète également une tendance (fortement incitée par l'esprit ANRU) à inscrire les projets de renouvellement urbain dans de véritables projets urbains ou même d'agglomération, s'intégrant dans une vision prospective et de planification à l'échelle des grands territoires (SCOT, PLH, PDU, projet d'agglomération...) et qui les situe dans une réelle dynamique territoriale pour autant que les conditions politiques, techniques, sociales et financières d'une intégration réussie soient réunies.

2) En matière de développement social et de réussite individuelle

Le développement social est au cœur de la politique de la ville et prend en compte le traitement des difficultés sociales des populations défavorisées. Il recouvre tous les aspects de la vie quotidienne et regroupe de nombreuses actions, souvent portées par le secteur associatif, qui peuvent aussi être soutenues par les « fonds d'initiative locale » pour faciliter l'implication des habitants.

L'ACSé, créée fin 2006, est désormais l'opérateur en charge du cofinancement des programmes de développement social intégrés au sein des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), de la lutte contre les discriminations et l'illettrisme, et de la mise en place du service civil volontaire.

Les politiques éducatives

Outre la politique d'éducation prioritaire, de nombreux dispositifs d'initiative locale ou interministérielle ont fait de l'éducation des jeunes « une mission partagée ». Dans le cadre des projets éducatifs globaux qui se sont développés dans beaucoup de villes, le travail scolaire s'est ainsi situé, en bien des endroits, dans un environnement éducatif plus large incluant pratiques culturelles ou sportives, éducation à la citoyenneté, plus récemment, soutien social ou médical dans le cadre de la politique de réussite éducative. Malgré les insuffisances et les imperfections, c'est dans les quartiers défavorisés qu'ont souvent été expérimentées avec succès des approches nouvelles en matière de soutien scolaire, de diversification des méthodes pédagogiques ou de partenariat éducatif.

L'intégration des populations immigrées

Au titre des efforts de ces dernières années, on citera le développement local des dispositifs d'accueil et des mesures favorables à l'intégration, la prise en compte des cultures d'origine et le soutien à l'apprentissage du français pour les adultes, la formation des agents publics au contact de ces populations, la lutte contre les discriminations. Les contrats d'accueil et d'intégration (CAI) conçus comme un parcours vers la citoyenneté pour les primo-arrivants, s'inscrivent dans cet effort.

Les programmes de santé

L'importance des problèmes rencontrés (addictions, souffrances psychiques, accès aux soins, obésité, handicap, vieillissement...) a abouti, en sus des dispositions déjà prises dans les contrats de ville, à la création de la démarche « atelier santé-ville » (ASV), décidée par le CIV de décembre 1999, pour mettre en réseau les acteurs de santé, faire un diagnostic local, mettre en place les projets de santé en concertation avec les habitants, et réduire ainsi les inégalités territoriales en la matière, tout en adaptant l'offre de soins aux besoins de la population. Ces ASV ont permis un saut qualitatif et une extension géographique conséquente dans la prise en compte des problèmes de santé. Surtout, leur positionnement semble avoir permis à la fois un début prometteur de mobilisation des programmes de droit commun sur les territoires concernés, une prise en compte plus explicite des inégalités sociales de santé dans l'application de la loi d'orientation de santé publique de 2004, et une territorialisation beaucoup plus nette de cette application. Aussi, le CNV souligne l'intérêt de l'extension et de la pérennisation des ASV dans les quartiers de la politique de la ville.

La prévention de la délinquance et la lutte contre l'insécurité

La loi de 2006 sur la prévention de la délinquance a rendu obligatoire le Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), dans les villes de plus de 10 000 habitants. Il peut prendre une dimension intercommunale dans l'intérêt de coordonner les approches devant la mobilité de la délinquance.

Le CLSPD a vocation à traiter de l'ensemble des questions de prévention, de répression, et de solidarité : marginalité, toxicomanie, réduction des risques, veille éducative, prévention primaire, prévention de la délinquance des mineurs, prévention de la récidive, création d'un observatoire local des phénomènes de délinquance, soutien de l'action de la justice à la mise en place des peines de substitution (TIG, réparation) et mise en place des « groupes locaux de traitement de la délinquance », sécurisation des biens et des personnes.

Le maire est désormais clairement désigné comme le coordinateur et l'animateur des politiques locales de prévention de la délinquance sur le territoire de la commune et ses missions de rappel à la règle sont réaffirmées.

Les maisons de la justice et du droit (MJD) reposent sur un partenariat entre l'institution judiciaire et les communes : elles correspondent à une forte attente des citoyens-usagers, et sont plébiscitées par les élus, en tant que lieu de reconstruction du rapport au droit et un moyen de recomposer de l'action collective et de l'autorité.

A côté d'une organisation territoriale de l'action publique dans les quartiers sensibles, se sont développées des politiques qui visent à donner à chacun la possibilité de surmonter ses handicaps personnels et aider chaque habitant à trouver progressivement sa place dans la société. Cette évolution combine l'action territorialisée et l'action individualisée.

Mais tous ces efforts, et toutes ces innovations, peinent à trouver les réponses à la hauteur de la complexité et la gravité des problèmes dans les quartiers sensibles. Les défis à relever appellent des réponses d'une autre ampleur. Elles appellent une redéfinition d'une « politique pour la ville » qui combine réparation, développement économique, et recomposition des politiques publiques.

III/ Les préconisations du Conseil national des Villes : Les préconisations du Conseil national des Villes : les conditions nécessaires à la réussite de la politique de la Ville

III.1. Au niveau de la méthode

Assurer une réelle articulation du volet urbain et du volet social et humain des projets, au plan national comme au plan local, en systématisant la mise en place d'équipes intégrées

Dans la politique de la ville -dont font partie les opérations de rénovation urbaine -, si le principe est acquis depuis vingt ans de la nécessité de l'articulation des politiques urbaines, sociales, économiques et environnementales, c'est loin d'être le cas dans la réalité. La cohérence des politiques et leur coordination est une condition de la réussite. Cette cohérence affichée est fréquemment démentie dans les faits par des administrations, et désormais des agences, qui développent leurs propres outils dans leur propre logique : conventions ANRU, CUCS, contrat de prévention de délinquance se recoupent et se complètent très partiellement selon les sites, maintenant chaque administration dans sa logique.

Au plan national, le CNV insiste sur l'importance de la mission transversale de la DIV pour coordonner et harmoniser les actions des agences (ANRU et ACSE), et les actions des différents ministères.

Au plan local, des équipes « intégrées » de pilotage des projets devraient être systématisées, selon des modalités adaptées à chaque contexte local. Elles doivent faciliter le travail entre partenaires, par exemple entre les urbanistes et aménageurs, les acteurs du champ social, les travailleurs sociaux du Conseil général et de la CAF, les équipes éducatives...

Etre attentif à la qualité des ingénieries et engager un travail de capitalisation et d'échange d'expériences

Le CNV rappelle l'importance de mobiliser toute l'ingénierie nécessaire à la qualité des projets, et d'articuler ses différents maillons : ingénierie de pilotage, ingénieries urbaine, sociale, et d'appui à la concertation, ingénierie financière et opérationnelle, ce qui n'est pas encore le cas partout. Il recommande qu'un travail systématique de capitalisation et d'échange d'expériences soit entrepris, auquel il est prêt à s'associer.

A ce titre, le CNV rappelle le rôle essentiel des centres de ressources pour la politique de la ville, soutenus notamment par la DIV et les collectivités locales, comme outils de qualification des acteurs et lieux d'échanges d'expériences et de capitalisation des connaissances.

Garantir, par le biais du contrat, l'engagement sur un projet négocié au cours d'une démarche rigoureuse et appropriée par tous

Le projet qui servait de base, hier aux contrats de ville, et qui sert aujourd'hui de base aux contrats urbains de cohésion sociale, ne peut être piloté que par le maire. Seul ce dernier a le pouvoir de réorganiser l'ensemble de son appareil politico-administratif et de convoquer l'ensemble des acteurs intervenant sur le territoire. Il a le pouvoir donc de faire de la politique de la ville sa politique municipale réformatrice, et d'en démontrer par là même l'efficacité. Le maire a, avec le président d'agglomération, un rôle central à jouer dans le pilotage de la politique de la ville et il ne devrait pas pouvoir déléguer à un adjoint ou à un simple conseiller délégué comme cela se passe trop souvent. C'est l'élu local qui doit être le porteur et le garant du projet, et qui doit, au regard de cette responsabilité politique et fonctionnelle de pilotage, interpellé chacune des parties au contrat lorsqu'elle est défaillante pour la mettre en demeure de respecter ses engagements.

Si la démarche contractuelle est la base de la politique de la ville, le CNV a souvent souligné que le contrat ne peut être uniquement un mécanisme d'articulation des compétences et responsabilités, une simple juxtaposition de politiques sectorielles. Un bon contrat doit traduire un vrai projet, élaboré de manière partenariale et partagée, dont les objectifs, les moyens à mobiliser pour y parvenir, et les actions à mettre en place sont définis précisément en s'appuyant sur un diagnostic de la situation qui prenne en compte à la fois les besoins (identifiés et exprimés) des habitants et les ressources du territoire. C'est donc d'un véritable exercice de coproduction dont il s'agit. Il donne l'occasion de l'expression des désaccords mais surtout d'une acculturation collective et d'une appropriation des enjeux communs entre les services de l'État et ceux des collectivités locales, les élus, les habitants, les associations, les professionnels des différents secteurs de l'action publique, et permet ainsi finalement à l'accord de se composer. Il est essentiel d'admettre que la préparation d'un bon projet prend du temps et qu'elle ne peut se faire « à marche forcée », sauf à en faire, comme l'expérience l'a montrée, une coquille vide.

L'organisation de la démarche de projet doit mettre l'ensemble des partenaires en position de négocier, puis de s'engager. Si la connaissance des conditions de réussite et éléments constitutifs du projet (diagnostic, définition des objectifs – évaluables – et des moyens d'y parvenir, élaboration d'un plan d'actions) est généralement acquise, des améliorations restent nécessaires quant à l'appropriation de cette démarche et de sa valeur ajoutée par l'ensemble des partenaires, non seulement au niveau des collectivités territoriales, mais aussi et surtout au niveau des services déconcentrés de l'Etat. C'est sur les conditions de cette appropriation qu'il reste le plus à faire, sachant que la volonté politique restera toujours le premier élément moteur du projet et du contrat, en dehors même de toute considération méthodologique.

Favoriser les expérimentations et réfléchir aux conditions de leurs éventuels transferts dans le droit commun

La politique de la ville a souvent été qualifiée de « laboratoire » pour la réforme des politiques de droit commun. L'expérimentation y est en effet indispensable car, dans des contextes difficiles, les politiques traditionnelles sont souvent en échec. Trop d'innovations intéressantes s'enlisent comme ce fut le cas, par exemple, des cellules départementales de la justice, des concertations services publics/usagers ou des maisons du citoyen. Dans ce cas, l'absence de « retour sur expérience » est démobilisatrice et frustrante pour les acteurs et condamnable pour le bon emploi des deniers publics.

Tout en considérant l'importance de l'expérimentation, le CNV a souligné à plusieurs reprises qu'il fallait en clarifier les règles. Elles impliquent souvent de nouvelles modalités de travail au sein des services, et obligent ainsi à des réorientations. Aussi, il faut à l'avance mettre en place un dispositif de suivi/évaluation, fixer les conditions et les délais dans lesquels les expériences seront réorientées, arrêtées ou entérinées, et prévoir, en cas de réussite, les modalités de leur généralisation.

Assurer la continuité des actions engagées et la pérennisation des dispositifs

Sans nier la possibilité et la nécessité pour le gouvernement de modifier ou d'adapter ses politiques, de nombreux exemples ont montré que les ruptures de continuité dans la mise en oeuvre des politiques accroissent les inégalités entre collectivités territoriales et qu'elles fragilisent le tissu associatif.

Cela s'est vérifié en matière de politique de l'emploi, en matière de soutien à la vie associative, en matière d'accès au droit... Les conséquences de ces discontinuités ont souvent été particulièrement dramatiques dans le domaine de la vie associative. Les politiques éducatives et de jeunesse illustrent les problèmes causés par des politiques conduites au coup par coup. Elles ont connu, depuis plus de 10 ans, une succession de dispositifs nouveaux sans que les anciens aient été supprimés : contrats éducatifs locaux, contrats locaux d'accompagnement de la scolarité, volet « éducation » des contrats de ville, contrats « Ville Vie Vacances », programmes de réussite éducative, projets sportifs au service des jeunes des quartiers en difficulté, volet « agir dans la cité » du programme « Envie d'agir »... Il s'ensuit un empilement de dispositifs et, dans certaines administrations, un glissement vers les nouveaux d'une partie des moyens préalablement affectés aux anciens, entraînant une multiplicité d'instances de pilotage, des procédures qui complexifient les démarches et imposent aux associations un surplus de travail administratif. Ces modes de fonctionnement absorbent une grande part de l'énergie des acteurs de terrain et peuvent avoir un effet démobilisateur sur les services publics de l'Etat.

Systématiser l'évaluation, notamment locale

La politique de la ville est de toutes les politiques publiques, celle qui a le plus fait l'objet d'évaluations. L'importance et la nécessité de l'évaluation, déjà soulignées dans les textes relatifs à la première génération des contrats de ville (1994-1999) sont également réaffirmées dans les circulaires relatives aux contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).

L'évaluation doit être préparée dès l'élaboration du projet. Elle doit d'ailleurs en reprendre les spécificités : une construction locale et partagée, correspondant aux attentes et besoins diagnostiqués et aux objectifs qui en découlent, et engageant la responsabilité politique.

S'appuyant tant sur les ressources de l'ONZUS que sur les observatoires locaux, l'évaluation doit concerner à la fois les processus de mise en oeuvre de l'action publique, pour mettre en évidence d'éventuels blocages et la nécessité de mesures correctrices, et leurs effets pour les populations et territoires concernés.

Jusqu'à présent, l'évaluation s'est surtout concentrée sur la première option, les améliorations des processus étant plus faciles à identifier que leurs effets à mesurer. C'est à ce niveau que le choix des indicateurs trouve toute son importance. Des progrès paraissent particulièrement nécessaires sur l'évaluation des politiques de droit commun dans les quartiers en difficulté. Dans ce contexte, les méthodes et critères d'évaluation de la politique de la ville devraient, chaque fois que possible, être communs ou convergents avec ceux mis en oeuvre dans les domaines correspondants de la politique de droit commun.

Interroger la pertinence des zonages (ZEP, ZUS, ZFU, carte scolaire...)

Le zonage, avec la création de droits inhérents, est un des outils de la politique de la Ville. Avec le temps, la superposition de zonages plus ou moins cohérents entre eux, les problèmes posés aux zones immédiatement voisines, et les effets de stigmatisation qu'ils engendrent doivent conduire à un réexamen critique de leur utilité.

Ainsi, la création des ZEP a permis une nouvelle organisation de l'action publique, d'autant plus qu'aux efforts demandés à l'institution scolaire venait s'ajouter un recours aux partenariats impliquant en premier lieu les collectivités locales. Cette logique a été longtemps approuvée sur le terrain. Les résistances suscitées par toute velléité de re-dessiner la carte de l'éducation prioritaire ou des ZFU le confirment.

Le caractère parfois artificiel et stigmatisant des périmètres ainsi que les résultats modestes au regard du coût pour les finances publiques des ZFU devraient conduire à une évaluation objective des coûts et des avantages des zonages.

Les problèmes d'établissements scolaires en difficulté, de création d'activité économique et d'emplois ne peuvent se cantonner dans un périmètre.

On constate que, progressivement, les dérogations sont devenues nombreuses pour permettre une meilleure prise en compte des réalités qui ne se cantonnent pas à la délimitation d'un territoire.

C'est sans doute dans la complémentarité de projets de territoires et de politiques s'adressant à des publics que se trouve une des voies d'évolution de la politique de la ville.

III.2 Au niveau des moyens

Revisiter l'efficacité des politiques de droit commun et leur capacité à être davantage mobilisées sur les populations et les territoires prioritaires

Le respect, par les ministères concernés, du principe de mobilisation prioritaire des moyens de droit commun et d'ajout de moyens spécifiques, est très difficile à apprécier. S'agissant de l'utilisation des crédits spécifiques, on constate souvent des effets de substitution aux crédits de droit commun pour financer des opérations qui relèvent du fonctionnement normal des administrations sans pour autant que soient remis en cause par exemple les dispositifs de type santé scolaire. Cette dérive dans l'utilisation des crédits spécifiques se marque également par la part élevée des subventions reconduites chaque année, parfois pour des opérations qui ne relèvent pas de la politique de la ville ou qui ne constituent pas des actions innovantes ayant vocation, en cas de succès, à être financées par les crédits de droit commun, c'est à dire garanties dans le cadre des dotations de l'Etat.

S'agissant des moyens de droit commun, leur mobilisation prioritaire est-elle réellement impossible, comme le note le rapport sénatorial présenté par les sénateurs Türck et André ?

En dépit des éléments chiffrés dont on peut disposer, on ne peut guère en mesurer avec précision l'existence et la portée.

Face à l'ampleur des problèmes et à la dégradation constatée des situations en de nombreux domaines, ce constat reste d'actualité. Le CNV considère qu'il convient de re-interpeller le droit commun dans les politiques régaliennes, notamment dans le domaine de la sécurité (Police et Gendarmerie nationale, Justice). Il est indispensable de mieux connaître la réalité des moyens alloués par les services de l'Etat et par les collectivités locales à la politique de la Ville.

Par ailleurs, il faut pousser plus loin l'analyse pour savoir si ces principes sont suffisants. L'expérience montre que la spécificité des problèmes ne saurait, bien souvent, s'accommoder des mêmes méthodes qu'ailleurs et que les moyens supplémentaires doivent être accompagnés d'une adaptation des méthodes d'intervention qui, seule, leur donnera leur pleine efficacité. Ainsi, pour les établissements scolaires, les moyens supplémentaires doivent être maintenus et aussi accompagnés de réelles adaptations au plan des contenus et des méthodes d'enseignement sans pour autant renoncer à la qualité de l'enseignement, d'initiatives pédagogiques accrues des établissements, du développement d'un véritable partenariat éducatif, enfin d'une meilleure gestion des ressources humaines, afin que les situations les plus difficiles ne soient pas confiées à des enseignants débutants et d'assurer une présence adulte suffisante dans les établissements. On peut citer également l'exemple des difficultés des Maisons de la justice et du droit à disposer dans la durée des moyens de leur fonctionnement, et les difficultés similaires des Maisons de l'emploi, faute de moyens, et surtout faute de dépasser les pratiques de services qui se font concurrence. Cela renvoie à la pérennité des financements, à la continuité des dispositifs, et surtout à la persévérance de la volonté politique, au-delà des effets d'annonce.

De nouvelles pistes pour améliorer les ressources des communes les plus pauvres

L'objectif majeur de la politique de la ville dans le domaine des finances locales est de réduire les écarts excessifs de ressources et de charges des communes urbaines les plus pauvres et des communes hébergeant majoritairement les populations les plus pauvres. La création et les ajustements successifs de la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU) ont permis un certain rééquilibrage en faveur des communes les plus pauvres ; il reste pourtant encore très insuffisant. Trois pistes doivent être explorées :

- rapprocher de la moyenne toutes les communes bénéficiaires de la DSU à l'issue de la réforme Vautrin-Borloo (2009) ;
- encourager le développement des intercommunalités, en nombre et en qualité, mais aussi en accélérant et en renforçant la mutualisation de leurs compétences, compte tenu des effets péréquateurs « par nature » de ces organisations et de l'économie produite par ces regroupements ;
- poursuivre la réforme des finances locales, en particulier « aller au bout » de la modernisation de la fiscalité locale : remise à plat des anciennes taxes...

III.3. Des arbitrages et des clarifications d'ordre politique et institutionnel

La politique de la ville se heurte à une triple difficulté : devoir combiner et rendre cohérentes entre elles des politiques sectorielles, créer cette cohérence à l'échelle des problèmes posés, et enfin mettre en œuvre une gouvernance démocratique. Cela signifie faire appel au partenariat public-privé, à l'économie sociale et solidaire, et aux associations et habitants.

La gouvernance locale

Les habitants, les associations et les entreprises sont, au côté des organismes publics, des acteurs indispensables de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique de la ville. Il faut développer et garantir les conditions minimales de leur autonomie et élaborer des éléments de référentiels opposables pour la mise en œuvre de cette gouvernance.

Le CNV « majoritairement » ne souhaite pas « plus d'Etat » mais « mieux d'Etat », au niveau de ses services déconcentrés comme à l'échelon central, et ne souhaite pas un Etat « qui impose « d'en haut » mais un Etat clair dans les principes qu'il défend.

Le rôle de l'Etat dans la politique de la ville : définition de ses objectifs stratégiques, coordination des politiques sectorielles, recherche permanente d'une meilleure efficacité

Dans la mise en œuvre de la politique de la ville, l'Etat est particulièrement interpellé comme le garant des droits fondamentaux et d'un rééquilibrage en faveur des populations et des territoires les plus en difficulté.

La politique de la ville pose la question de la relation entre démocratie représentative et participative.

Interministérielle par essence, la politique de la ville doit mobiliser de façon prioritaire et coordonner l'ensemble des politiques sectorielles pouvant impacter les quartiers en difficulté, et particulièrement les politiques régaliennes (Police, Justice, Education, Santé), de façon à rétablir l'égalité républicaine des droits et des investissements dans les territoires et pour les populations qui en ont le plus besoin. Or, l'interministérialité de la politique de la ville se traduit trop souvent par des coopérations plus formelles que réelles. En matière de coordination des administrations centrales, rien n'est jamais acquis, et le rappel de la volonté politique doit être constant pour empêcher que chaque ministère ne retourne à ses pratiques sectorielles.

Le rôle important de l'Etat local et la nécessaire clarification des relations entre l'Etat central et l'Etat local

Au niveau de l'organisation déconcentrée de l'Etat, le choix doit être fait expressément de la conduite de la politique de la ville fortement déconcentrée, soit au niveau régional, soit au niveau départemental, et d'une bonne articulation avec les services centraux. Cette clarification est d'autant plus nécessaire que la création des agences ANRU et ACSé a conduit à une re-concentration partielle, entretenant des interrogations sur la compatibilité du rôle de l'Etat central et de l'Etat local. De plus, les dispositifs préfets délégués à l'égalité des chances et sous-préfets à la ville devraient être évalués pour une réelle efficacité.

Par ailleurs, le ministre de la Ville doit pouvoir donner des instructions claires aux représentants locaux de l'Etat, et veiller à ce que les différents services déconcentrés de l'Etat, aient les moyens, en personnel, en formation, et en expertise, de procéder aux travaux d'analyse et de synthèse nécessaires à la conduite de politiques complexes. Ces conditions déterminent la capacité des représentants de l'Etat local à adapter les objectifs fixés au niveau central et à avoir une vision précise de son propre projet local, et donc à pouvoir construire, en prenant le temps de la négociation avec les acteurs locaux, la manière de combiner ses principes avec les projets locaux des collectivités territoriales.

La répartition des compétences avec et entre les différents niveaux de collectivités territoriales (communes, EPCI, départements, et régions)

Concernant le partage des compétences entre l'Etat et les collectivités, de nouvelles clarifications sont nécessaires. En effet, soit les textes législatifs et réglementaires restent ambigus, comme en matière de logement, soit dans les faits, l'Etat reprend la main, comme c'est le cas avec l'ANRU et le Secrétariat interministériel à la Prévention de la Délinquance.

Le CNV a donc toujours plaidé pour que les questions à traiter dans les quartiers sensibles soient bien identifiées et pour que les niveaux adéquats de l'intervention le soient également et que ces niveaux soient articulés entre eux, dans une logique d'efficacité et d'économie de moyens.

Dans la situation actuelle, les maires ou les présidents d'EPCI sont confrontés à des responsabilités dans les domaines de l'action sociale, de la formation, de l'accès à l'emploi et du développement économique, de la prévention et de la lutte contre la délinquance ou de l'action sociale, alors que leur échappe tout ou partie des compétences qui leur permettraient de les assumer.

Par ailleurs, constatant que de nombreuses actions pouvaient contribuer davantage à l'enfermement sur le quartier qu'à son ouverture, le CNV a toujours plaidé pour que la recherche de solutions s'effectue sur une échelle plus vaste. Sur bien des points, l'intercommunalité peut offrir un cadre adapté. La compétence « politique de la ville » est d'ailleurs devenue obligatoire pour les nouvelles communautés urbaines et pour les communautés d'agglomération. La prise en compte de l'intercommunalité est donc décisive dans la consolidation du mouvement en cours et dans la mise en oeuvre d'une politique de cohésion sociale, sachant que le maire est, et doit rester le responsable de l'action locale.

Or, la circulaire CUCS leur confie un rôle secondaire plus qu'un rôle primordial dans la contractualisation (sur les 490 CUCS signés, 290 sont communaux).

Le CNV est conscient que l'intercommunalité n'est pas toujours la solution pour trouver la solidarité et reformer les équilibres, dans la lutte contre les inégalités sociales et spatiales. Il est donc indispensable que le représentant local de l'Etat négocie avec les EPCI pour décider conjointement la place que prendra – ici ou là – l'intercommunalité pour compenser les inégalités, et celle que prendra l'Etat, chaque fois que les agglomérations ne sont pas en mesure de compenser.

Enfin, d'autres échelles comme l'aire urbaine, les bassins de vie, d'emploi, les aires d'influence des équipements structurants, apparaissent et il est essentiel de les prendre en compte dans la gestion des problèmes et la recherche des solutions.

Quelles que soient les solutions envisagées (transfert ou délégations partielles de compétences d'une collectivité à une autre ou à l'intercommunalité), il est urgent que soient trouvées des solutions nouvelles, adaptées à la complexité des problèmes, pour que l'organisation des pouvoirs publics aux différents niveaux possibles de territoire ne constitue pas un frein à la mise en oeuvre d'une politique de la ville efficace.

La garantie du bon fonctionnement de l'interministérialité nationale et locale, la réorganisation du mode de faire de l'Etat aux niveaux central et local, l'instauration d'une gouvernance de la politique de la ville au niveau de l'agglomération et l'établissement de rapports nouveaux de coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales, imposent de réfléchir à une composition renouvelée de l'architecture de la politique de la ville.

L'architecture de la politique de la ville à l'échelon central

A l'échelon central, le ministre de la Ville doit pouvoir coordonner l'interministérialité caractéristique de la politique de la ville, ce qui signifie qu'il doit être positionné dans le Gouvernement en position centrale pour pouvoir coordonner l'action de ses collègues chargés des ministères techniques, et bénéficier du soutien et des arbitrages du Premier Ministre.

Il est indispensable que le Comité Interministériel des Villes (CIV), présidé personnellement par le Premier Ministre se réunisse au moins deux fois par an et qu'il devienne réellement l'outil central de pilotage et de suivi de la politique de la Ville. De même, la Délégation interministérielle à la Ville doit redevenir l'animateur et le coordinateur administratif de la politique de la Ville.

La création des deux agences centrales que sont l'ANRU et l'ACSé a externalisé le pilotage des interventions territoriales de l'Etat, en court-circuitant pour partie les services déconcentrés et les administrations centrales qui pouvaient apporter de la cohérence à leurs interventions. Les politiques menées ces derniers mois par l'ANRU, l'ACSé et la DIV sont parfois contradictoires, et pas toujours coordonnées, provoquant confusion et démobilisation.

Aussi, la DIV doit impérativement avoir les moyens d'exercer réellement sa tutelle sur ces deux agences et veiller, par l'intermédiaire des préfets, à la cohérence locale de leurs projets respectifs. Son exercice doit être effectif si l'on veut éviter la multiplication des procédures d'instruction des dossiers et un allongement des délais de décision et de financement, et promouvoir une vision globale et coordonnée de la politique de la ville.