



La politique de la ville

Chapitre IV

Les procédures contractuelles

La politique de la ville repose sur la mise en œuvre de procédures et de dispositifs très variés, qui se sont souvent sédimentés au cours du temps alors que les domaines d'intervention géographiques et thématiques se multipliaient au fil des ans. Les procédures contractuelles peuvent être classées en deux catégories :

- les procédures contractuelles avec les collectivités territoriales, propres à la politique de la ville, c'est-à-dire mises en œuvre par le ministère de la ville (DIV) ;
- les procédures « connexes » pilotées par d'autres ministères.

Ces accords partenariaux permettent de mobiliser des moyens financiers, mais ils ont aussi pour objectif d'assurer la cohérence des politiques menées sur le terrain par les différents partenaires.

I – Les procédures contractuelles propres à la politique de la ville

L'augmentation du nombre de quartiers auxquels s'appliquent les procédures de la politique de la ville s'est conjuguée, dans un premier temps, avec la multiplication des systèmes de contractualisation. Ainsi pendant le Xème plan coexistaient, en dehors des procédures connexes concernant la sécurité et l'éducation notamment, les conventions de DSQ, les conventions de quartiers, les conventions ville-habitat, des contrats de programmes d'aménagement concertés du territoire urbain (PACT urbains), des sites pilotes pour l'intégration (FAS) et des contrats de ville expérimentaux. En réaction, les contrats de ville 1994-1999 étaient censés être la procédure unique de la politique de la ville ; en pratique, des procédures distinctes, en moins grand nombre toutefois, ont été maintenues ; outre les contrats de ville, trois autres procédures contractuelles ont coexisté : les grands projets urbains (GPU), les PACT-urbains et les conventions de sortie de DSQ, ainsi qu'une convention spécifique à la ville de Paris.

Aussi la situation pour la période 2000-2006 peut-elle être considérée comme un progrès de ce point vue, puisque le contrat de ville est désormais présenté comme la seule procédure contractuelle de la politique de la ville, mais cette unicité est formelle dans certaines communes dotée d'un GPV.

Les zones urbaines défavorisées dans l'Union européenne : programmes d'action et contrats

Les actions mises en œuvre au profit des zones urbaines défavorisées prennent la forme de contrats (*Belgique, Suède*) ou de programmes (*Allemagne, Pays-Bas, Italie, Danemark, Portugal*), fondés sur la définition d'objectifs communs entre les partenaires, et sur une logique de cofinancement : la logique incitative, fondée sur l'initiative communale, est donc généralisée.

Les modalités de mise en œuvre et de partenariat dépendent des organisations politico-administratives de chaque pays.

En général, la relation entre l'Etat et les municipalités est assez directe, comme c'est le cas en *France, au Danemark et aux Pays-Bas*. En *Suède* ont été mis en œuvre en 1999 des « contrats de développement local » avec sept communes ; cofinancés par les municipalités, ces contrats concernent 24 quartiers pauvres à forte densité d'immigrants. L'*autorité fédérale belge* a, dans la loi du 17 juillet 2000, développé une politique de « contrats de ville », qui déterminent « les conditions auxquelles les autorités locales peuvent bénéficier d'une aide financière de l'Etat dans le cadre de la politique urbaine ». Dès 2000, les premiers contrats de ville ont été conclus avec les villes de plus de 150 000 habitants (*Anvers, Gand, Liège, Charleroi*) et avec les sept communes bruxelloises inscrites à l'objectif 2 des fonds structurels.

Dans d'autres pays, le niveau intermédiaire joue un rôle plus important. C'est le cas des *régions italiennes* pour les « programmes intégrés de requalification urbaine » (1992) et les « programmes de réhabilitation urbaine des quartiers d'habitat social » (1993) ; dans le second cas, la région est chargée de la programmation générale et financière, et assure la répartition des financements au niveau communal et intercommunal. Les communes prennent en charge la promotion et la mise en œuvre des programmes, sélectionnent les projets et définissent les zones d'intervention, selon des critères définis par les régions.

En *Allemagne*, le programme « la ville sociale » piloté par le ministère fédéral des transports, de la construction et du logement, appelle les villes à s'engager dans une politique de développement urbain intégré à long terme. Financé par l'Etat fédéral à 25 % et par les *Länder* et les *Gemeinde* à 75 % ; il s'inscrit dans un programme général d'incitation à l'urbanisme au profit de la reconstruction à l'Est, où l'intervention de l'Etat fédéral est plus déterminante.

A – Les contrats de ville

A partir de 13 opérations pilotes lancées en 1992, les contrats de ville ont été généralisés en 1994. Ils constituent « le cadre par lequel l'Etat, les collectivités locales et leurs partenaires s'engagent à mettre en œuvre de façon concertée, des politiques territorialisées de développement solidaire et de renouvellement urbain » [11](#). En principe,

chaque contrat, à vocation généraliste, doit comporter un diagnostic partagé de la situation, des objectifs et un projet d'action conjoint ainsi que des engagements financiers des partenaires.

Entre les contrats signés pour la période 1994-1999 [2] et ceux de la période 2000-2006, plusieurs évolutions ont eu lieu. Outre l'allongement de la durée des contrats qui coïncide avec celle des contrats de plan Etat-région et le développement de l'intercommunalité, les contrats 2000-2006 concernant les sites retenus pour l'enquête sont des documents souvent plus longs, qui contiennent des diagnostics et des plans d'action plus précis que les précédents. En effet, la mise en œuvre des contrats de ville précédents a permis, en général, aux différents acteurs d'approfondir leur connaissance des problèmes rencontrés par les territoires sensibles et de mieux définir les actions à conduire.

1 – Des contrats à l'architecture variée

Les contrats de ville sont, en règle générale, accompagnés de conventions thématiques, définissant les orientations et les plans d'action dans chaque domaine relevant de la politique de la ville, et de conventions territoriales, précisant les actions à mener sur chaque quartier sensible.

En pratique, les directives de la DIV sur ce point sont appliquées de manière très variable. Ainsi, le contrat de ville de Lyon ne comprend pas de convention thématique, mais il est assorti de 18 conventions territoriales qui correspondent, en fait, à des contrats de ville particuliers pour chacune des communes de la communauté urbaine ayant des quartiers prioritaires.

A l'inverse, l'architecture du contrat de ville de Marseille pour 2000-2006 est très complexe. Il comprend 9 programmes d'actions thématiques et 5 territoires prioritaires (dont celui du GPV). Les programmes d'actions thématiques ne font pas l'objet de convention entre les différents partenaires. En revanche, pour chacun des cinq territoires, une convention d'application précise les conditions de mise en œuvre des différents programmes d'action. A ces cinq conventions s'ajoutent : 27 conventions territoriales opérationnelles, qui s'appliquent à des quartiers sur lesquels sont menées des opérations spécifiques programmées sur trois ans (notamment les plans de sauvegarde des copropriétés dégradées) ; 6 conventions territoriales préopérationnelles, qui pourront, si nécessaire, être suivies de conventions opérationnelles en 2004.

Architecture des contrats de ville 2000-2006

Site	Conventions thématiques	Conventions territoriales
Agglomération lilloise	5	11
Le Mantois	2	4
Clichy-Montfermeil	0	1
Grigny	4	0

Lyon	0	18
Marseille	0 + 9 programmes d'actions thématiques	38

Source : Cour des comptes

La contractualisation qui empêche l'Etat d'imposer un modèle unique pour ses procédures et l'oblige, au contraire, à s'adapter aux spécificités locales conduit donc, dans certains cas, les partenaires à élaborer des dispositifs d'une grande richesse, mais aussi d'une complexité certaine.

2 – Des engagements financiers souvent peu précis

Les actions financées par les contrats de ville sont très variées : frais de fonctionnement de services administratifs consacrant leur action à la politique de la ville, subventions à des organismes divers, en particulier à des associations, investissements, notamment pour la réhabilitation des logements et les aménagements urbains.

L'analyse des contrats de ville concernant les sept sites retenus dans l'enquête montre que les engagements financiers font l'objet de chiffrages fréquemment peu précis et, souvent, sans échéancier. En outre, ils ne portent fréquemment que sur une partie des crédits nécessaires à la réalisation des nombreuses opérations devant être menées à bien pendant la durée du contrat, si bien qu'en fin de période les engagements financiers peuvent avoir été tenus alors que les opérations sont loin d'avoir toutes été conduites à leur terme.

Contrats de ville : Engagements financiers des partenaires

En M€

Site	Contrat de ville 1994 –1999 et GPU				Contrat de ville 2000-2006 et GPV			
	Etat (1)	Commune	Région	Département	Etat (1)	Commune	Région	Département
Lille (2)	50,3	Aucun	Aucun	Aucun	98,8	182,9 (CU) + 218,9 (5 communes)	5,9 + 61 (GPV)	9,9 + 61 (GPV)
Le Mantois	32,5	7,6+ 9,8 (district)	16,6	14,5	29	9,9 + 21,3 (CAMY)	27,4	22,9

Clichy-Montfermeil	0,7 (CL) + 0,8 (MF) + 34,1(GPU)	0,3 (CL) + 0,7 (MF)	Aucun	Aucun	21,9	10,7	12,9	Aucun
Grigny	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	19,8		16,2	38,3
Lyon (2)	124,7	115,4 (CU)	6,1	184	147	135,7 (CU)	35,4	83,1
Marseille	55,9	41,5	6,1 (3)	aucun	60,5	91,5	41,8	39,2

Source : Cour des comptes

(1) Crédits spécifiques du budget de la ville uniquement

(2) Il s'agit de l'ensemble des contrats de ville de l'agglomération lyonnaise et de l'agglomération lilloise.

(3) Engagement au titre du GPU. La région a également participé à des actions du contrat de ville, mais sans engagement préalable.

L'imprécision de la définition et des objectifs de la politique de la ville soulignée précédemment rend de surcroît les engagements financiers souvent ambigus, notamment pour les collectivités locales : dans certains cas, les engagements financiers affichés correspondent au total des dépenses faites sur le territoire des quartiers sensibles, sans que l'on puisse faire le partage entre les « dépenses de droit commun », qui relèvent de l'action « normale » de la collectivité, et les actions qui sont spécifiquement faites au titre de la politique de la ville. Ainsi, dans le contrat de ville de l'agglomération lyonnaise pour 1994-1999, les engagements du département du Rhône s'élevaient à 184 M€ et semblaient donc supérieurs à ceux de l'Etat (124,7 M€) ou de la communauté urbaine (115,4 M€). En réalité, ce total comptabilisait des dépenses de droit commun du département, concernant notamment les collèges. De même, pour la période 2000-2006, le département du Nord s'engage pour un montant de 61 M€ dans le GPV, soit pour le même montant que l'Etat et la région, mais sur des compétences de droit commun.

En ce qui concerne l'Etat, les contrats de ville sont en général précis quant aux crédits du ministère chargé de la ville, mais beaucoup moins explicites pour ceux des autres ministères dont les montants ne sont que rarement indiqués, ou ne sont donnés qu'à titre indicatif (161 M€ dans le contrat de ville de l'agglomération lyonnaise 1994-1999, par exemple).

Ainsi l'ambiguïté qui existe dans bien des cas sur la définition des crédits spécifiques à la politique de la ville et sur celle des crédits de droit commun, tant pour l'Etat que pour la plupart de ses partenaires, rend la valeur de ces engagements difficile à apprécier.

B – Les grands projets urbains (GPU)

La conception des grands projets urbains (GPU) a été définie au cours de l'année 1992, mais ils n'ont été lancés qu'au début de 1994. Ils ont été conçus initialement pour répondre à des dynamiques de déclin que les instruments traditionnels de la politique de la ville (DSQ, contrats de ville) ne permettaient pas d'enrayer. Le programme des GPU était censé concentrer des investissements massifs sur une quinzaine de sites [\[3\]](#) défavorisés en termes spatiaux

(en général, des grands ensembles mal desservis par les transports en commun), en termes économiques et sociaux (chômage, délinquance) et en termes d'image (mauvaise réputation sur le marché de l'habitat, quartier rejeté par les entreprises). L'objectif des GPU est de réinsérer le quartier dans son agglomération, en s'appuyant sur des opérations lourdes de transformation urbaine (10 à 15 ans).

1 – Des projets urbains parfois mal définis

Alors que les contrats de ville portent à la fois sur des opérations de fonctionnement et d'investissement, les GPU ne concernent que ce dernier type d'actions. Ils supposent que les partenaires se soient accordés sur un projet urbain d'envergure.

En réalité, cet objectif n'a pas été atteint sur tous les sites concernés. La DIV distingue trois types de situations :

- Certains GPU ont fait l'objet de réalisations substantielles s'inscrivant dans une dynamique de projet d'ensemble. Trois sites retenus par la Cour en font partie : Vaulx-en-Velin, le Mantois et Roubaix-Tourcoing. Dans ces trois cas, les dépenses de l'Etat ont été supérieures à ses engagements financiers initiaux et les réalisations urbanistiques sont visibles : réaménagement du centre ville de Vaulx-en-Velin après destruction du centre commercial du Grand Vire ; réaménagement du centre commercial du Val Fourré et réhabilitation du centre ville de Mantes-la-Jolie ; traitements de friches industrielles et lutte contre la désertification commerciale à Roubaix.

- De nombreux GPU ont développé des réalisations parfois importantes, mais encore insuffisantes pour peser sur la dynamique globale du territoire. Ainsi à Marseille, le GPU a été signé alors qu'aucun projet urbain n'avait été précisément défini. De 1994 à 1996, le GPU a servi à financer des opérations ponctuelles et a constitué une opportunité financière plus qu'il n'a permis l'élaboration d'un véritable projet urbain. A partir de 1997, les contours d'un véritable projet ont commencé à être dessinés et des programmes structurants à être étudiés. Mais ce n'est qu'en 1999, dernière année d'application du GPU, que la programmation annuelle a atteint le montant qu'elle aurait dû avoir dès la première année du contrat de ville pour que les dotations annoncées soient réellement engagées.

A Vénissieux, la difficulté est venue du fait que le projet initial de 1991, limité à un seul quartier des Minguettes (Démocratie), a été abandonné en 1993, sa viabilité ayant été contestée par l'Etat. Le GPU, étendu en 1994 à l'ensemble des Minguettes, ne reposait plus dès lors sur un projet urbain partagé entre les partenaires. Il a fallu toute la durée du contrat 1994-1999 pour qu'un nouveau projet puisse être étudié et adopté en vue d'une mise en œuvre future.

- Pour quelques GPU, il a fallu du temps pour permettre une maturation du projet. C'est le cas notamment des GPU de Grigny et de Clichy-sous-Bois/Montfermeil. Dans ce dernier site, la SEM chargée du GPU n'a été créée qu'en juillet 1996 et les premières actions ont été lancées en 1998.

A Grigny, le protocole constitutif du GPU, rédigé de manière hâtive, masquait des divergences de vue profondes entre les partenaires, auxquelles se sont ajoutées les difficultés de la commune à assurer la part de financement du projet lui incombant, du fait de ressources financières limitées. Ce n'est qu'à partir de 1998 que le projet a réellement commencé à être mis en œuvre. La procédure du GPU, en dépit de résultats assez limités, a permis, en fin de période, un rapprochement des partenaires qui est à l'origine d'un nouveau et intéressant projet pour la période 2000-2006.

Ainsi les GPU signés en 1994 étaient dans certains cas très éloignés de l'objectif initial. L'absence ou l'insuffisance d'un projet urbain d'envergure aurait dû conduire à reporter la date de leur signature plutôt que d'afficher un projet

factice. Il apparaît difficile de gérer de manière centralisée, notamment en termes de calendrier, des procédures contractuelles dont la négociation décentralisée doit s'adapter aux spécificités locales.

2 – Des moyens financiers d'une ampleur souvent limitée

Au total, les crédits spécifiques de la politique de la ville mis en œuvre dans les GPU de 1994 à 1999 s'élèvent à 129,6 M€ soit 93 % des engagements initiaux (139,5 M€^[4]). Mais l'analyse au cas par cas montre que les situations peuvent être extrêmement différentes. Si le GPU de Marseille n'a utilisé que 35,6 % des crédits prévus (7,9 M€ sur 19,1 M€ d'engagements initiaux), celui de Roubaix/Tourcoing en a employé 156,6 % (29,8 M€ sur 19,1 M€).

Dans la majorité des cas, les montants engagés sur le budget de la ville au cours des 6 années (inférieurs à 3,1 M€ dans 3 cas, inférieurs à 9,2 M€ dans 7 cas sur 13) restent limités et sont mal adaptés à l'ambition initiale d'une intervention financière massive qui devait permettre de modifier profondément la situation des quartiers concernés.

C – Les grands projets de ville (GPV)

Le CIV du 14 décembre 1999 a arrêté les modalités du « programme national de renouvellement urbain » dont les grands projets de ville (GPV) sont une des composantes ^[5].

La définition des GPV est un peu différente de celle des GPU dont certains avaient marqué une rupture entre le projet urbain (GPU) et le projet social (contrat de ville). Aussi le GPV est-il « un projet global de développement social et urbain qui vise à réinsérer un ou plusieurs quartiers dans leur agglomération. Il permet la mise en œuvre d'opérations lourdes de requalification urbaine. Il s'insère dans le contrat de ville ». Les GPV comportent donc, contrairement aux GPU, des crédits de fonctionnement (environ 20 %) et sont considérés comme une partie des contrats de ville.

1 – Une procédure d'élaboration souvent distincte de celle des contrats de ville

Les annonces officielles concernant les GPV, le 14 décembre 1999, sont intervenues alors que les négociations des contrats de ville (2000-2006) avaient commencé depuis longtemps et étaient parfois presque terminées.

La négociation des GPV s'est déroulée tout au long de l'année 2000 ; pour les 50 projets retenus par le CIV, les projets ont été élaborés au cours du premier semestre 2000 par les collectivités concernées en liaison avec les services de l'Etat. C'est le ministre lui-même qui a confirmé, par des lettres du 2 août 2000, les sites retenus et qui a arrêté le montant des crédits spécifiques réservés par l'Etat pour chaque GPV. Il a formulé des observations ou des critiques précises soit sur les projets, soit sur les actions menées antérieurement. Il a parfois refusé de préciser le montant des crédits accordés au GPV compte tenu des points sur lesquels il marquait son désaccord. Ce fut le cas, par exemple, pour le Mantois, alors que le GPU le concernant est considéré par la DIV comme l'un de ceux qui ont le mieux fonctionné. Ces GPV ont fait l'objet de négociations ultérieures qui ont conduit à des signatures de

conventions parfois très tardives : seules 36 conventions sur 50 étaient signées au 1er septembre 2001.

Ainsi malgré l'affirmation que les GPV font « partie du contrat de ville », leur procédure d'élaboration et de négociation est très différente de celle des contrats de ville, à la fois en termes de calendrier et de contenu ; elle est très centralisée, le ministre intervenant directement auprès des préfets et des élus locaux pour discuter de leur contenu, alors que les contrats de ville reposent essentiellement sur une négociation déconcentrée entre les acteurs locaux.

Ce décalage dans les calendriers de négociation et de décision a été une source de complication et de confusion pour les partenaires de l'Etat. Ainsi le conseil régional de Rhône-Alpes a-t-il refusé de signer le protocole du GPV de l'agglomération lyonnaise et les autres GPV de la région, considérant qu'il n'y avait pas lieu de revenir sur les négociations qui venaient de se conclure sur les contrats de ville ni sur les engagements pris à cette occasion, qui tenaient compte de la mise en œuvre de projets urbains dans les quartiers sensibles.

2 – Un financement qui reste limité

Alors que les crédits des contrats de ville 2000-2006 devaient être contractualisés dans les contrats de plan Etat-région, l'enveloppe des crédits destinés aux GPV n'a été annoncée que le 14 décembre 1999, date à laquelle les négociations des contrats de plan étaient pratiquement terminées.

Le CIV du 14 décembre 1999 précisait qu'une enveloppe supplémentaire de 762 M€ de crédits spécifiques de la ville serait affectée au programme national de renouvellement urbain (50 GPV + 30 ORU) sur la période 2000-2006. Cette enveloppe venait « se rajouter aux 183 M€ déjà réservés pour les grands projets dans l'enveloppe de 1 357 M€ prévus pour les contrats de ville sur les crédits ville ». Au total, le montant destiné uniquement aux GPV s'élève à 846 M€ sans que soit indiquée la part de ce financement contractualisée dans les contrats de plan Etat-région.

Cette imprécision se retrouve au plan local. Ainsi, pour l'agglomération lyonnaise, la première enveloppe de 5,6 M€ a été complétée à hauteur de 7,9 M€ sans qu'il soit précisé si ces crédits venaient compléter dans leur intégralité ou partiellement le montant des crédits prévus dans le contrat de plan pour la politique de la ville.

Le montant moyen des investissements par GPV est de 18 M€ pour la durée des contrats de plan (2000-2006), soit environ 2,6 M€ par an, ce qui conduit à douter de l'efficacité de ces moyens pour transformer en profondeur les quartiers concernés. Certes d'autres crédits sont censés être mobilisés sur les sites, mais leur chiffrage n'est pas disponible ou, lorsqu'il existe, ne permet pas de déterminer quelle part relève du droit commun.

Le déroulement des opérations, les interventions spécifiques du ministre concernant les GPV, l'existence au sein de la DIV d'une « mission GPV », l'acceptation par l'Etat de systèmes de pilotage dédiés aux GPV sur des périmètres différents de ceux des contrats de ville, la non prise en compte des enveloppes de crédits affectées aux GPV dans les contrats de plan sont autant d'éléments qui conduisent à considérer le GPV plutôt comme une procédure spécifique que comme une partie du contrat de ville. D'ailleurs le GPV, contrairement au GPU, n'est pas limité aux opérations d'aménagement urbain mais doit aussi comprendre des opérations de nature sociale et des crédits de fonctionnement. Il se présente donc comme une sorte de « contrat de ville bis » appliqué à une partie du périmètre du contrat de ville « classique », avec une dominante d'aménagement.

D – Les relations entre les différentes procédures contractuelles sur les sites

Les sept sites retenus pour l'enquête illustrent la diversité des situations auxquelles a conduit la négociation de ces différentes procédures.

Ainsi pour Vaulx-en-Velin et Vénissieux, les GPU puis les GPV sont complètement intégrés dans les conventions particulières du contrat de ville de l'agglomération lyonnaise qui les concernent. Leurs périmètres se recouvrent, l'ensemble des opérations fait l'objet d'une présentation dans un seul document. En revanche, les engagements financiers pris par l'Etat sont mal identifiés car ils ne sont formalisés qu'au niveau de l'agglomération lyonnaise sans individualisation pour chacun des sites.

A l'inverse, à Marseille, l'architecture des procédures contractuelles est marquée par la dichotomie entre le GPU puis le GPV et le contrat de ville lui-même. Sur la période 1994-1999, le GPU ne coïncide pas avec la géographie prioritaire du contrat de ville : son territoire compte 65 000 habitants, dont 59 000 seulement relèvent du contrat de ville. Par ailleurs, si la participation financière de l'Etat a été fixée dès 1994, celles de la ville et de la région n'ont été précisées qu'en 1996. Enfin, les structures de pilotage sont restées distinctes.

Pour la période 2000-2006, les signataires du contrat de ville de Marseille se sont attachés à mieux intégrer le GPV : il constitue un des 5 territoires prioritaires du contrat de ville et les contributions financières des différents partenaires sont précisées dans un avenant qui est prêt depuis mai 2001. Mais le dispositif de pilotage reste à définir et n'est pas encore unifié. La situation est une nouvelle fois compliquée par le fait que le GPV couvre non seulement des quartiers de Marseille mais également une partie de la commune de Septèmes-les-Vallons qui n'adhère pas au contrat de ville.

Sur d'autres sites, le passage du GPU au GPV a eu des conséquences sur l'organisation des relations entre les procédures :

- Le GPU de Roubaix-Tourcoing-Wattrelos-Croix était compris dans le contrat de plan Etat-région [\[6\]](#) mais pas dans le contrat de ville cadre ; le GPV n'est plus inscrit dans le contrat de plan régional, mais devient la convention d'application territoriale unique du contrat de l'agglomération lilloise 2000-2006 pour les cinq communes concernées ; la répartition des montants par communes n'est pas connue.

- Le GPU de Mantes avait été intégré en 1996 à la convention du projet PMY I, le GPV a été intégré à la convention PMY II. Le problème du non-recouvrement des territoires constaté entre le GPU, le contrat de ville et le PMY I devrait être résolu dans le PMY II, qui couvrira le territoire de la communauté d'agglomération (CAMY) et de Limay, lorsqu'il sera signé.

- A Clichy-Montfermeil, le GPV constitue la convention d'application territoriale, signée en juin 2001, du contrat de ville intercommunal.

- Dans le cas de Grigny/Viry-Châtillon, contrairement à la période précédente, le contrat de ville et le GPV concernent les mêmes communes et les partenaires ont pris l'initiative de procéder à la fusion complète des procédures.

Cette hétérogénéité des solutions adoptées montre l'intérêt de la procédure contractuelle pour trouver des solutions adaptées aux spécificités locales. Elle montre également que l'intérêt de ces divers types de contrats réside davantage dans la démarche que dans les engagements qui y sont pris, souvent peu précis et financièrement mal définis.

II – Les procédures connexes

L'élargissement des domaines d'intervention sectoriels de la politique de la ville a conduit différents ministères à mettre en œuvre des procédures contractuelles « connexes » participant à la démarche d'ensemble. De nombreux secteurs relevant des politiques publiques sont concernés.

En matière d'habitat par exemple, le « programme local de l'habitat » (PLH) passé entre le maire et le préfet permet d'afficher des objectifs de construction, et réhabilitation du parc locatif social et d'amélioration du parc privé. Divers dispositifs, tels que les conférences intercommunales de l'habitat, obligatoires dans les zones urbaines sensibles, ou les chartes du logement, constituent des instances locales de concertation en matière de peuplement, de diversité de l'habitat et de mixité sociale. Dans le domaine de l'emploi, de l'insertion et du développement économique, ce sont les « plans locaux pour l'insertion par l'économique » (PLIE) qui sont en général utilisés.

Dans ces deux cas, les outils mis en œuvre n'ont pas été spécifiquement créés dans le cadre de la politique de la ville mais y participent sur les territoires qu'elle concerne. Dans d'autres cas, les procédures utilisées lui sont plus directement liées. L'ensemble forme un dispositif riche mais complexe.

1 – L'éducation

Les actions dans le domaine de l'éducation donnent lieu à une activité contractuelle significative :

- Au sein même des services de l'éducation nationale, dans le cadre de la relance de l'éducation prioritaire, chaque ZEP ou chaque REP (réseau d'éducation prioritaire) fait l'objet d'un « contrat de réussite » qui repose lui-même sur un ensemble de contrats d'objectifs entre les établissements et leur tutelle. La non-superposition des périmètres des ZEP et des REP avec ceux de la politique de la ville, ainsi que l'existence d'autres dispositifs internes à l'éducation nationale, tels que les sites violence (précédemment « établissements sensibles »), qui reposent sur une géographie en partie différente des précédents, rendent cependant l'ensemble peu lisible et pourrait être simplifié.

- Entre l'administration et ses différents partenaires, le contrat éducatif local (CEL) devrait être un outil de simplification puisqu'il est appelé à « absorber » les nombreux contrats préexistants : contrat local d'accompagnement scolaire et contrat d'aménagement du temps libre de l'enfant, opérations « école ouverte » notamment.

Mais les relations entre les démarches mises en œuvre dans le cadre de l'éducation prioritaire et celles des CEL sont souvent lâches, ce qui a conduit à l'émergence du nouveau concept de « plan éducatif local » (PEL), qui vise à assurer l'existence d'un projet d'ensemble entre les actions éducatives et les activités extra et péri scolaires.

Ainsi la recherche d'une plus grande cohérence des procédures et des dispositifs conduit-elle à une complexification progressive de l'architecture contractuelle, malgré la volonté affichée de simplification.

2 – La sécurité

Les CDPD (conseils départementaux de prévention de la délinquance) et les CCPD (conseils communaux de prévention de la délinquance) ont été créés en 1983. Les premiers sont obligatoires et sont placés sous la présidence du préfet. Les seconds sont créés par les conseils municipaux « s'ils l'estiment nécessaire ». Il y en a actuellement environ 850, dont 312 hors contrat de ville. Ils réunissent tous les acteurs concernés par la prévention de la délinquance, la justice de proximité et la sécurité publique dans les communes.

En 1997 ont été créés les CLS (contrats locaux de sécurité) dont les participants sont en nombre plus restreint (maire, représentants du préfet, de la police nationale ou de la gendarmerie, de l'inspecteur d'académie et du procureur) et dont les préoccupations sont à plus court terme, souvent centrées sur les problèmes de sécurité plus que de prévention. En vertu d'une décision du conseil de sécurité intérieure du 19 avril 1999, les CLS constituent le volet prévention et sécurité des contrats de ville du 12ème plan. En juin 2001, 527 CLS avaient été signés et 209 étaient en cours d'élaboration. 60 % des CLS signés concernent des sites en contrat de ville.

Les contrats locaux de sécurité ont été créés sans que soit clairement précisée leur relation avec les CCPD, ce qui donne lieu, localement, à des situations variées et à une sédimentation de procédures successives, dont certaines sont « dormantes ».

Une autre difficulté tient aux périmètres des CLS. Alors que l'intercommunalité s'est beaucoup développée s'agissant des contrats de ville, elle reste difficile à instaurer pour les questions de sécurité. Les CLS signés restent encore majoritairement communaux (70 %). La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, qui dispose que les compétences en matière de prévention de la délinquance, dans le cadre des dispositifs contractuels de la politique de la ville, sont exercées de plein droit par la communauté d'agglomération, facilitera peut-être, à terme, la solution de ces problèmes qui rendent difficile la mise en place de ces instruments.

III – Un système lourd et complexe

L'ensemble de ces démarches contractuelles, propres à la politique de la ville ou qui lui sont connexes, repose à fois sur la nécessité de faire travailler ensemble des partenaires qui détiennent une partie des compétences dans chaque domaine d'intervention mais aussi sur la volonté de mettre en commun les moyens de tous les acteurs et de travailler en concertation. Il s'agit donc d'une démarche positive.

Le développement de ces contrats plus ou moins bien emboîtés les uns dans les autres qui doivent être, chacun, négociés, pilotés, suivis et évalués, et qui portent fréquemment sur des périmètres différents, conduit toutefois à mettre en place un système extrêmement complexe et lourd à gérer. Or cette situation concerne des territoires de taille souvent limitée et dont le « pivot central » est fréquemment constitué par des communes dont les moyens administratifs, techniques et financiers ne sont pas à la mesure du dispositif à mettre en œuvre.

L'énergie dépensée à faire fonctionner de manière satisfaisante ce système sophistiqué (réunions, échanges d'informations, concertation, négociation) serait probablement mieux utilisée à mettre en œuvre des opérations concrètes dans un système contractuel « allégé ».

Dans une recherche de simplification et de cohérence, le développement de la politique de la ville l'ayant conduite à

Intervenir dans des secteurs qui avaient développé leurs propres dispositifs, certaines procédures connexes ont été progressivement intégrées dans les contrats de ville, notamment les contrats éducatifs locaux, les contrats locaux de solidarité et les plans locaux pour l'insertion par l'économie.

Cette intégration facilite la mise en œuvre d'un système de pilotage cohérent de l'ensemble des actions sur un territoire, les partenaires étant presque toujours les mêmes. Elle permet de ne pas multiplier les études et les diagnostics mais plutôt de les mettre en commun. Mais les calendriers de négociation des différents dispositifs étant différents, le risque existe de voir les contrats de ville se transformer en « coquilles vides », la négociation sur chacun des thèmes étant renvoyée à une procédure particulière avec son propre calendrier de définition du diagnostic, des objectifs, du dispositif de pilotage et d'évaluation.

D'une manière générale, la complexité des procédures nuit à l'efficacité administrative. Elle compromet par ailleurs la compréhension des dispositifs et donc leur appropriation par les citoyens. Ce défaut d'appropriation de la politique de la ville par les habitants concernés est souvent relevé tant par les observateurs que par les acteurs eux-mêmes.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La volonté de s'adapter aux spécificités locales, à laquelle répond l'utilisation de la méthode contractuelle, a conduit à une grande variété dans l'agencement des dispositifs mis en place. Mais l'enchevêtrement des procédures et des accords qui en résulte tend à rendre l'ensemble peu lisible, parfois pour les acteurs eux-mêmes. La simplification et la stabilité de ces procédures sont pourtant nécessaires à leur appropriation par les citoyens, notamment par les habitants des quartiers les plus dégradés si l'on souhaite qu'ils participent effectivement à leur mise en œuvre.

En outre, le foisonnement des procédures apparaît souvent disproportionné au regard des enjeux financiers en cause. Les contrats signés entre les partenaires sont fréquemment peu précis sur les engagements financiers pris, sauf sur les crédits de l'Etat imputés au budget de la ville. Pour les autres sources de financement, les engagements sont plus vagues, en l'absence de chiffrage par les autres ministères et faute d'une définition précise des actions à mener par les collectivités locales permettant de les rattacher avec certitude à la politique de la ville.

La signature de tels accords ne garantit même pas nécessairement qu'un projet commun de territoire a été défini, même lorsque des procédures de GPU ont été mises en œuvre. Un désir d'affichage conduit l'Etat à lancer des « campagnes » de négociations contractuelles qui ne peuvent pas être simultanément adaptées à toutes les réalités locales, ce qui encourage la signature d'accords ne reposant pas sur des projets aboutis. L'étalement des dates de signature des GPV pourrait permettre d'éviter cet écueil, une telle flexibilité initiale n'étant pas, il est vrai cohérente avec l'uniformité du reste du calendrier (évaluation d'ensemble en 2003 et fin en 2006).

[1] Les décisions de création de GPU ont été prises entre 1991 (le quartier Démocratie aux Minguettes à Vénissieux, les Bosquets à Clichy-Montfermeil, Le Val Fourré à Mantes-la-Jolie) et 1998 (la Noé à Chanteloup-les-Vignes).

[2] Ces chiffres ne tiennent pas compte des crédits des autres ministères, consacrés notamment aux infrastructures et au logement qui ne sont pas toujours précisément indiqués et qui n'ont pas fait l'objet d'un suivi des engagements

site par site.

[3] Le programme national de renouvellement urbain comporte également des opérations de renouvellement urbain (ORU), qui concernent des projets de taille plus restreinte que les GPU et les GPV et qui sont limitées à des opérations d'urbanisme.

[4] Seul l'engagement financier forfaitaire de l'Etat était mentionné dans le contrat de plan Etat-région, la Région Nord-Pas-de-Calais ayant refusé de contractualiser avec l'Etat sur le sujet du GPU.

[5] AFTRP : agence foncière et technique de la région parisienne

[6] Alors que les sociétés anonymes d'HLM pouvaient y avoir recours.

Sommaire

